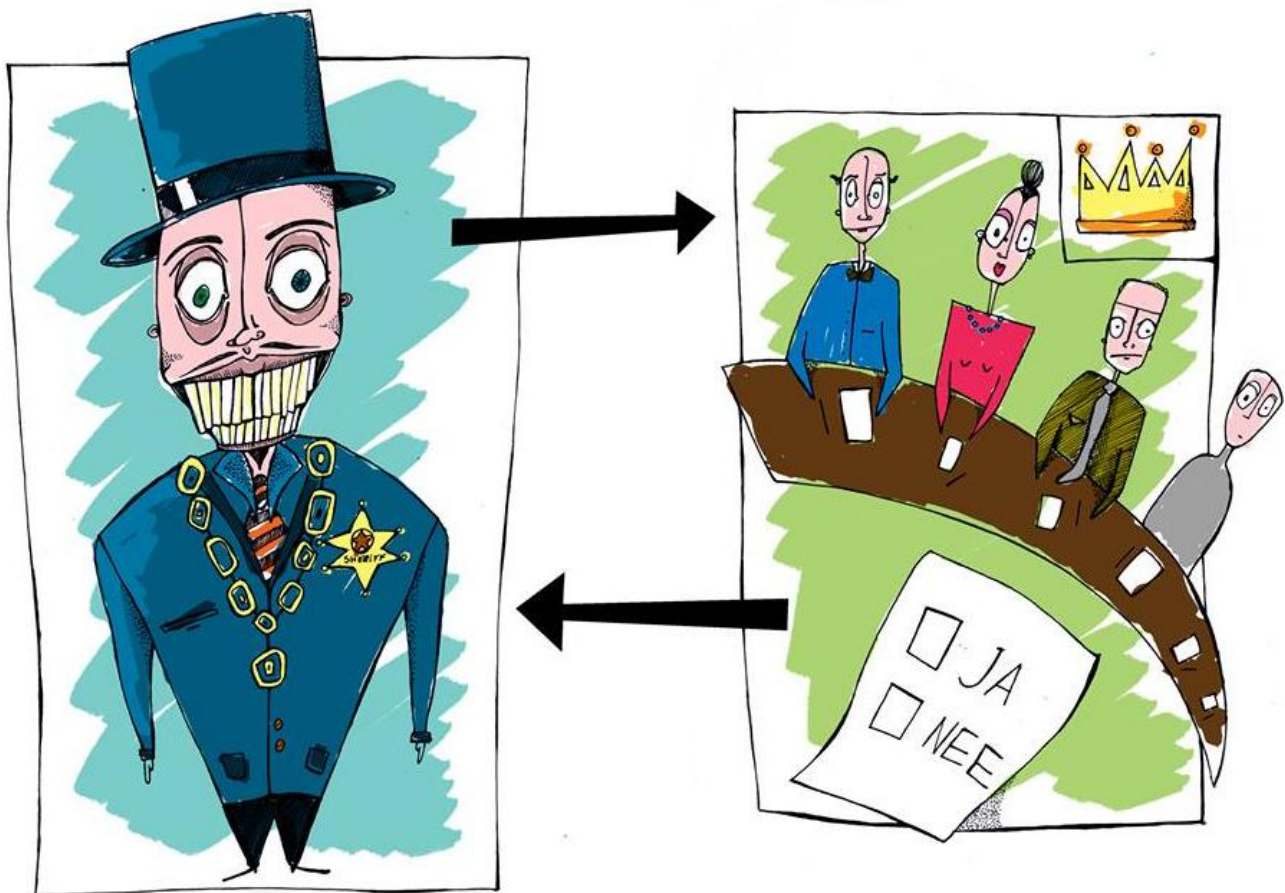


Burgemeester, Veiligheid en Democratie

- De relatie tussen de bevoegdheden van de Nederlandse burgemeester op het gebied van veiligheidsbeleid en de wijze van aanstelling



L.I.R. Keulen

s1427490

MSc Political Science

10 juni 2014

Scriptiebegeleider: Dr. J.P. Vollaard

Tweede corrector: Prof. Dr. R.A. Koole

Masterscriptie

Aantal woorden: 17.063

Aantal pagina's: 73



Universiteit
Leiden

Sociale Wetenschappen

Voorwoord

Voor u ligt de afstudeerscriptie die is geschreven ter afronding van de Master Political Science aan de faculteit der Sociale Wetenschappen van Universiteit Leiden. De scriptie betreft de relatie tussen de bevoegdheden van de Nederlandse burgemeester op het terrein van veiligheidsbeleid en de wijze waarop deze ambtenaar wordt aangesteld.

Na de Bachelor Arts & Culture aan de Universiteit te Maastricht kwam ik tijdens deze Master Political Science voor een hoop nieuwe uitdagingen te staan. Vooral de andere manier van onderzoek doen was nieuw voor mij, en het heeft even geduurd voordat ik hieraan gewend was. Ook het volgen van een vak en het schrijven van papers en deze scriptie in het Nederlands was een nieuwe ervaring. Wanneer ik terugkijk op de afgelopen vier jaar die ik op de universiteit heb mogen doorbrengen, valt mij op dat de rode draad in mijn studie mijn interesse in de aanwezigheid van tradities en de discussies over het al dan niet behouden daarvan is geweest. Zo heb ik papers geschreven over zwarte piet en multiculturalisme, en schreef ik mijn Bachelorscriptie over de monarchie in Nederland. Deze Masterscriptie over de burgemeester past ook in dit rijtje; het behandelt een maatschappelijk en academisch debat over bestuurlijke vernieuwing en democratie. Ik zie deze Masterscriptie dan ook als een kroon op de afgelopen vier academische jaren.

Ik wil graag een aantal personen bedanken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst mijn scriptie-begeleider Dr. Hans Vollaard, die mij gedurende de gehele periode van waardevolle tips, feedback en steun heeft voorzien. Ook wil ik de tweede lezer Prof. Dr. Ruud Koole bedanken voor zijn inbreng. Daarnaast wil ik graag alle gemeenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek bedanken voor hun participatie en inzichtvolle reacties. Tot slot wil ik Jan Porth en Arnas Prancikevičius bedanken voor hun hulp bij de data-analyse, en Amber Delahaye voor haar creativiteit bij het illustreren van de cartoon op de voorpagina van deze scriptie.

Ik wens u veel plezier met het lezen van dit onderzoek.

Lindy Keulen

Leiden, juni 2014

Summary

This master thesis describes the relation between the powers of the Dutch mayors in the field of public order and security on the one hand, and the way they are put into office on the other hand. Its main research question is: *What is the relation between the powers of the mayor in the field of security and the way of appointment?* This question is asked in the Dutch context since the Netherlands is one of the last countries where the mayor is still appointed by the Crown. The main question is answered by three sub questions.

First of all: *What is the role of the mayor concerning security issues in his municipality, and how did this historically develop?* A literature study brings to light that the mayor's security powers have expanded over the last two decades. Empirical research in 34 municipalities has investigated if mayors have made use of these powers in 2013. Although legally his powers have expanded, these powers are not all used by the mayors.

The second sub question that was asked is: *Does the manner of appointment of the mayor influence his security policies?* The functioning of the mayor is not solely influenced by the way in which he is appointed; the position of other municipal organs and personal characteristics also play a role. Direct election of the mayor reinforces processes of mediatization and personalization, and there is more public attention for public order and safety. This can lead to an image of 'citizen bogeyman', especially in larger municipalities. An elected mayor can furthermore show populist tendencies.

The third sub question that has been answered is: *Should the manner of appointment be changed when looked at from a public order and safety perspective?* A literature study has shown that there are three new themes introduced by this new focus: legitimacy, control, and protection of individual and minority rights. When looking at the first theme, direct election could be the preferred way of appointment. This could, however, lead to populist policies, by which individual and minority rights could be endangered. Although they could go to court, this is not very often done. Furthermore, the low voter-turn outs at other elections, and the decrease of security as a priority for citizens at the municipality elections of 2014, seem to suggest that citizens might not be interested in electing their mayor.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Summary	3
Inhoudsopgave	4
Burgemeester, Veiligheid en Democratie.....	6
Hoofdstuk 1: De veranderende rol van de burgemeester op het gebied van veiligheid	13
1.1 De klassieke taken van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid	13
1.2 Formele toename in bevoegdheden burgemeester?	15
1.3 Praktische toename bevoegdheden burgemeester	20
1.3.1 Het onderzoek	21
1.3.2 De resultaten	23
1.4 Conclusie.....	27
Hoofdstuk 2: De invloed van de aanstellingswijze op het veiligheidsbeleid	29
2.1 Van burgervader naar burgerboeman?	29
2.2 Lessen uit het buitenland	33
2.2.2 Engeland.....	34
2.2.3 Verenigde Staten	36
2.2.4 Israël.....	37
2.3 Prioriteiten veiligheidsissues burgers en raadsleden	38

2.4 Conclusie.....	42
Hoofdstuk 3: De relatie tussen de toename in bevoegdheden en de aanstellingswijze van de burgemeester.....	43
3.1 De huidige procedure van benoeming.....	43
3.2 Het debat over de aanstellingswijze van de burgemeester.....	44
3.3 Het debat vanuit een veiligheidsperspectief bekeken.....	46
3.3.1 Legitimiteit.....	46
3.3.2 Controle.....	48
3.3.3 Rechten van individuen en minderheden.....	49
3.4 Conclusie.....	50
Discussie.....	52
Conclusie.....	53
Literatuurlijst.....	55
Bijlage 1: Lijst profvoetbal seizoen 2013/2014 naar inwonertal gemeente.....	63
Bijlage 2: Lijst geselecteerde gemeenten.....	64
Bijlage 3: Uitgezonden vragenlijst.....	65
Bijlage 4: Lijst participerende gemeenten.....	67
Bijlage 5: Onderzoekresultaten.....	68
Bijlage 6: Totaal aantal keren dat de bevoegdheden gebruikt zijn per gemeente.....	72

Burgemeester, Veiligheid en Democratie

Op vrijdag 15 februari 2014 werd in een artikel van NRC Handelsblad naar buiten gebracht, dat de veroordeelde pedoseksueel Benno L. in Leiden gehuisvest was ¹. Dit bericht heeft in de weken hierna tot een flinke maatschappelijke discussie geleid. Er zijn verschillende protesten tegen zijn komst geweest en er is ook een protestpagina op Facebook opgericht, genaamd 'BENNO L. moet weg uit Leiden'. Er zijn echter ook andere geluiden te horen: er is bijvoorbeeld een pagina opgericht die Benno L. welkom heet in Leiden ('Benno L. is welkom in onze straat').

Los van deze discussie tussen buurtbewoners van Leiden, is er ook op lokaal bestuurlijk niveau een debat losgebarsten. Vanuit het lokaal bestuur werd er vooral aandacht gevestigd op het handelen van burgemeester Henri Lenferink. In de vergadering van de gemeenteraad van 27 februari 2014 is deze focus goed waar te nemen ². Er is bijvoorbeeld gevraagd naar de beslissing van de burgemeester tot geheimhouding van zijn besluit, door wie de burgemeester geadviseerd is, welke factoren een rol hebben gespeeld bij de keuze voor de specifieke vestiging van Benno L., hoe het nakomen van de voorwaarden wordt gegarandeerd, welke positie de burgemeester heeft ten aanzien van de afspraken die met Reclassering en de veroordeelde zijn gemaakt en waarom er pas na het bekend worden van zijn verblijfplaats aanvullende voorwaarden werden toegevoegd aan het reeds bestaande voorwaardenpakket. De centrale kernvraag van dit debat was dan ook of de raadsleden vonden dat Dhr. Lenferink goed heeft gehandeld, en of zij nog vertrouwen in hem hadden. Dit laatste bleek bij de meesten het geval te zijn; alleen Daan Sloos (Leefbaar Leiden) heeft een motie van wantrouwen ingediend, maar hij was de enige binnen de gemeenteraad die de motie steunde.

Naast deze discussie op lokaal niveau is er ook een nationaal debat op gang gebracht door de kwestie Benno L. De re-integratie van ex-gedetineerden, waaronder ook ex-pedoseksuelen, is namelijk een nationale aangelegenheid. Per jaar keren ongeveer 33.000 ex-gevangenen terug in de maatschappij (Rijksoverheid, 2014). Wanneer er gekeken wordt

¹ Schouten, T., & Isitman, E. (2014, 15 februari). Ontuchtpleger Benno L. vindt onderdak in Leidse seniorenflat. In *NRC Handelsblad*.

² Zie <http://leiden.raadsinformatie.nl/popup.php?i=popupDemand&type=1&odId=39090&encoding=h264> voor de opname van de vergadering.

naar het beginsel van de Nederlandse rechtsstaat dat mensen na het uitzitten van hun straf (en wanneer zij geen gevaar meer vormen voor de samenleving) een tweede kans verdienen, wordt duidelijk dat deze ex-gevangenen na het uitzitten van hun straf moeten (en recht hebben op) re-integreren in de samenleving. Dat dit niet altijd even makkelijk is, blijkt uit de zaak Benno L. Een aantal andere gemeenten zijn benaderd met de vraag of zij deze ex-gedetineerde wilden huisvesten en zij hebben deze persoon geweigerd³. Wanneer alle burgemeesters dit zouden doen, zou er een nationaal probleem zijn, want waar moeten de ex-gevangenen dan naartoe? Dit probleem is duidelijk naar voren gekomen door de zojuist genoemde casus en staat centraal in de nationale discussie over de herintegratie van ex-gedetineerden.

Wanneer deze casus vanaf een internationaal perspectief bekeken wordt, valt er iets belangrijks op aan Nederland. Nederland is namelijk één van de weinige landen waar de burgemeester niet (in)direct verkozen wordt door het volk; hij of zij⁴ wordt benoemd door de Kroon⁵. Dit is een belangrijk gegeven wanneer de kwestie Benno L. besproken wordt, aangezien burgemeester Lenferink zelf het besluit heeft genomen of hij Benno L. zou toelaten in zijn gemeente of niet. De verantwoordelijkheid van het besluit ligt geheel bij hem⁶. De burgemeester is echter niet verkozen door het volk, waardoor men zich zou kunnen afvragen waar de legitimiteit van zijn beslissingen vandaan komt.

³ Zie Leidsch Dagblad. (2014, 15 februari). *Lenferink over Benno L.: 'Iemand moet het doen'*. Geraadpleegd op 06-03-2014 op <http://www.leidschdagblad.nl/regionaal/leidenenregio/article26773423.ece>.

Dit werd ook aangegeven door dhr. Han Moraal (Openbaar Ministerie) in de vergadering van de gemeenteraad, zie voetnoot 2, (1:19:20 – 1:22:00). Het is echter niet officieel bekend hoeveel en welke gemeenten Benno L. daadwerkelijk hebben geweigerd.

⁴ Alhoewel 19% van de burgemeesters in Nederland vrouwen zijn, zal om stilistische redenen in de rest van dit onderzoek verwezen worden naar het ambt in de mannelijke vorm (Bennekom, R. van. (2010, juni). Profiel van de Nederlandse burgemeester. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 46).

⁵ In Vlaanderen (België) worden burgemeesters ook niet verkozen door het volk. Er zijn echter wel verschillen tussen de benoemingsprocedure in Nederland en Vlaanderen. In Vlaanderen is het bijvoorbeeld gewoonte dat een kandidaat voor het burgemeesterschap een raadslid is en dat hij meestal de leider is van de grootste partij. Dit is in Nederland niet (altijd) het geval (Schaap, L., Cachet, A., Daemen, L.H.F.M., Noope, R.M., & Ringeling, A.B. (2004). *Leren van buitenlandse burgemeesters*, p. 50. Positie en functioneren van burgemeesters in zes Europese landen. *Bestuurskunde*, nr. 2, p. 46-54); Dat de burgemeester benoemd wordt door de Kroon wil niet zeggen dat de burgemeester niet afhankelijk is van de gemeenteraad, of dat de gemeenteraad geen invloed heeft in de (her)benoemingsprocedure. Vooral in het geval van Dhr. Lenferink komt dit goed naar voren: hij is in 2003 als winnaar van een burgersreferendum uit de bus gekomen, en is in 2009 herbenoemd als burgemeester, waarin de gemeenteraad een rol heeft gespeeld. Op dit laatste zal later dieper worden ingegaan.

⁶ Zie voetnoot 2.

De discussie over het al dan niet verkiesbaar maken van het burgemeestersambt is echter geen nieuw fenomeen. Hoogleraar bestuurskunde Wim Derksen beschrijft dat deze discussie “zo oud is als de gemeentewet van 1851 zelf”⁷. Hierbij leggen voorstanders van de benoemde burgemeester het accent vooral op de onafhankelijkheid van de burgemeester tegenover lokale meerderheden. De externe benoeming waarborgt deze onafhankelijkheid van de burgemeester en zorgt ervoor dat hij boven de partijen kan staan. De tegenstanders van de benoemde burgemeester zien de burgemeester daarentegen vooral als een politieke bestuurder met politieke verantwoordelijkheid, waardoor hij juist door een lokale meerderheid gekozen zou moeten worden⁸.

Ondanks het feit dat de Nederlandse burgemeester tot op heden wordt benoemd door de Kroon, is de benoemingsprocedure door de jaren heen wel veranderd. De gemeenteraad heeft namelijk meer invloed gekregen op deze procedure. Door middel van vertrouwenscommissies, bestaande uit vertegenwoordigers van alle (of van de belangrijkste) partijen ter plaatse, heeft de gemeenteraad vanaf begin jaren tachtig van de vorige eeuw een officiële plaats gekregen in de benoemingsprocedure⁹. Daar komt bij dat de gemeenteraad vanaf 2001 een openbare aanbeveling van kandidaten opstelt¹⁰. Bovendien heeft de gemeenteraad tegenwoordig, naast het recht op aanbeveling van nieuwe kandidaten voor het burgemeestersambt, ook het recht op aanbeveling bij een herbenoeming van een zittende burgemeester¹¹. Daarnaast blijkt een verstoorde relatie tussen de burgemeester en de gemeenteraad in de praktijk reden tot aftreden¹². Door deze veranderde positie kan de vraag gesteld worden in hoeverre de burgemeester controversiële (veiligheids)besluiten kan nemen tegen de gemeenteraad in¹³.

De toename in de invloed van de gemeenteraad op de benoeming heeft echter niet geleid tot een situatie waarin er niet meer gedebatteerd wordt over de aanstellingswijze van de

⁷ Derksen, W. (1998). De burgemeester, p. 198. In A.F.A. Korsten & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, p. 197-208. Alphen aan den Rijn: Samsom.

⁸ Derksen, W., & Schaap, L. (2006). *Lokaal Bestuur* (6^e dr.), p.83-4. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.

⁹ Idem, p. 76; Derksen, W. (1998). De burgemeester. In A.F.A. Korsten & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, p. 201. Alphen aan den Rijn: Samsom.

¹⁰ Idem, p. 77.

¹¹ Idem, p. 78.

¹² Wierenga, H. (1992). De gekozen burgemeester verdedigd. Een visie vanuit de praktijk van het openbaar bestuur, p. 151. In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester* (p. 147-56). Assen/Maastricht: Van Gorcum.

¹³ Hierop zal later worden teruggekomen.

burgemeester. Een factor die hierbij een rol speelt, heeft te maken met de constatering van verschillende academici dat de burgemeester steeds meer bevoegdheden krijgt op het gebied van veiligheid¹⁴. De burgemeester kan tegenwoordig bijvoorbeeld camera's plaatsen in openbare gebieden, gebieds- of groepsverboden opleggen en zoals duidelijk werd uit de casus van Benno L., kan de burgemeester ook over controversiële zaken een besluit nemen. Wanneer er een verandering is in de bevoegdheden van de burgemeester, kan men zich afvragen of de manier van aanstelling daar nog bij past. Dit heeft geleid tot de formulering van de hoofdvraag van dit onderzoek:

Hoofdvraag:

Wat is de relatie tussen de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van veiligheidsbeleid en de manier van aanstelling?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn drie deelvragen opgesteld. Allereerst zal gekeken worden naar de rol van de burgemeester in het veiligheidsbeleid van zijn gemeente. De eerste deelvraag luidt:

Deelvraag 1:

*Wat is de rol van de burgemeester met betrekking tot veiligheidsvraagstukken in zijn gemeente en hoe heeft deze zich historisch gezien ontwikkeld?*¹⁵

Veel academici spreken over een uitbreiding of een 'uitdijning' van de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid. Sommigen, zoals hoogleraar bestuurlijk sanctierecht Henny Sackers, stellen zelfs dat de tegenwoordige burgemeester een 'veiligheidsbaas' is en dat zijn rol als 'burgervader' in gevaar komt door de rol van de burgemeester als 'burgerboeman'. Deze ideeën worden uitgebeeld in de cartoon op het voorblad van deze scriptie. Aan de linkerkant wordt de burgemeester afgebeeld, die te herkennen is aan de burgemeestershoed, de ambtsketting en de nette kleding. Naast zijn ambtsketting is een sheriff ster te zien. Dit verwijst naar de toenemende bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van veiligheid. Verder heeft de burgemeester een enge

¹⁴ Zie Justitiële Verkenningen, jrg. 36, nr. 3, 2010.

¹⁵ Meer informatie over de methodologie zal in het inleidende gedeelte van ieder hoofdstuk worden gegeven. Voor deze opzet is gekozen omdat er bij iedere deelvraag een (iets) andere onderzoeksmethode zal worden toegepast.

uitstraling gekregen: hij heeft een puntig hoofd; grote, smalle, gele tanden; een puntige, smalle, spitse snor; en wallen onder zijn grote ogen. Dit verwijst naar het idee van de burgemeester als 'burgerboeman'. Door middel van het beantwoorden van de eerste deelvraag zal duidelijk worden in hoeverre deze visie op de rol van de burgemeester waar is. Dit zal worden gedaan door een literatuurstudie en door een empirisch onderzoek naar de mate van gebruik van bepaalde veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester.

Door middel van de tweede deelvraag zal onderzocht worden of de wijze van aanstelling van de burgemeester invloed heeft op zijn veiligheidsbeleid. Deze vraag luidt:

Deelvraag 2:

Heeft de manier van aanstelling van de burgemeester invloed op het veiligheidsbeleid dat hij voert?

Zoals gezien kan worden aan de rechterkant van de illustratie op het voorblad van dit onderzoek zijn er drie manieren waarop de burgemeester kan worden aangesteld. In de rechterbovenhoek is de eerste mogelijkheid te zien: een kroon. Dit verwijst naar een benoeming van de burgemeester door de Kroon, hetgeen momenteel het geval is in Nederland. Daaronder is de tweede mogelijkheid afgebeeld: de gemeenteraad. Dit refereert naar een benoeming van de burgemeester door de gemeenteraad. Als laatste is een briefje met 'Ja' en 'Nee' getekend, dat verwijst naar een referendum onder de bevolking. Dit refereert naar de mogelijkheid om de burgemeester direct te laten verkiezen door het volk. Door middel van een vergelijkende literatuurstudie zal onderzocht worden of een direct verkozen burgemeester andere, bijvoorbeeld meer populistische, keuzes maakt dan een indirect verkozen of benoemde burgemeester. Ook zal er gekeken worden of (in)directe verkiezing van de burgemeester leidt tot een strikter beleid. Dit is van belang in een discussie over de relatie tussen de bevoegdheden van de burgemeester en de manier waarop hij wordt aangesteld, aangezien eventuele veranderingen in de manier van aanstelling zouden kunnen leiden tot een verandering in het beleid van de burgemeester.

De antwoorden op deze eerste twee deelvragen worden meegenomen bij de beantwoording van een meer politiek-filosofische derde deelvraag:

Deelvraag 3:

Zou de aanstellingswijze van de burgemeester veranderd moeten worden wanneer dit vanuit een perspectief van openbare orde en veiligheid wordt bekeken?

Dit wordt afgebeeld door de twee pijlen in de illustratie. Enerzijds kan men zich afvragen of de aanstellingswijze van de burgemeester veranderd zou moeten worden bij een (juridische en/of praktische) toename in de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van veiligheid (de pijl die van het linker- naar de rechtergedeelte van de afbeelding gaat). Anderzijds kan de vraag gesteld worden of de manier waarop de burgemeester wordt aangesteld invloed heeft op het beleid van de burgemeester (de pijl van rechts naar links). Als dit laatste het geval zou zijn, zouden we dan niet voorzichtig moeten zijn met een (eventuele) verandering in de manier waarop de burgemeester wordt aangesteld? Deze overwegingen geven (extra) argumenten voor de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester veranderd zou moeten worden. Ook andere argumenten, van zowel voor- als tegenstanders van een benoemde burgemeester, zullen bij de beantwoording van deze derde deelvraag aan de orde komen.

Door het beantwoorden van deze drie deelvragen zal duidelijk worden wat de relatie is tussen de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van veiligheidsbeleid en de manier van aanstelling. Op lokaal en nationaal niveau is het van belang omdat de discussie over de rol en bevoegdheden van de burgemeester zeer actueel is. Zaken zoals de re-integratie van pedofielen zoals Benno L., of het managen van crisissen zoals in de Facebookrellen in Haren ¹⁶ of de strandrellen in Hoek van Holland ¹⁷ liggen bij velen nog vers in het geheugen. Het praktisch handelen van de burgemeesters lijkt onder toezicht oog van de media en de bevolking steeds kritischer te worden bekeken en besproken ¹⁸. Een onderzoek naar de relatie tussen de bevoegdheden van de burgemeester op veiligheidsgebied en de

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Zande, M. van der. (2012, 22 september). Puinhoop na Facebook-rellen Haren. *Nos.nl*. Gevonden op 01-04-2014 op <http://nos.nl/artikel/421483-puinhoop-na-facebookrellen-haren.html>.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld "Autoriteiten faalden bij Sunset Grooves". (2009, 9 december). *Nos.nl*. Gevonden op 01-04-2014 op <http://nos.nl/artikel/113734-autoriteiten-faalden-bij-sunset-grooves.html>.

¹⁸ Dilip Das, Leo Huberts en Ronald van Steden argumenteren zelfs dat de bevolking en de media meer veiligheid eisen dan dat mogelijk is (Das, D., Huberts, L., & Steden, R. van. (2007). The changing "soul" of Dutch policing. Responses to new security demands and the relationship with Dutch tradition, p.529. In *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 30, No. 3, p. 518-32). Hierop wordt later in dit onderzoek teruggekomen.

manier van zijn aanstelling zal daarom kunnen bijdragen aan het maatschappelijke debat dat momenteel gaande is in Nederland over de rol van de burgemeester.

Los van het maatschappelijk debat is er ook al langere tijd een wetenschappelijk debat in Nederland gaande over de rol van de burgemeester en de manier van aanstelling. Veel academici geven aan dat de rollen en taken van de burgemeester zijn veranderd door de jaren heen, vooral op het gebied van veiligheidsbeleid. Er is echter weinig informatie beschikbaar over de relatie tussen de aanstellingswijze van de burgemeester en zijn veiligheidsbeleid. Het doel van dit onderzoek is om hier verandering in te brengen. Dit is van belang in de discussie over het burgemeestersambt, aangezien de bewaring van openbare orde en veiligheid één van de belangrijkste taken van de burgemeester is ¹⁹. Hier komt nog bij dat de beslissingen van de burgemeester diepgaande directe gevolgen kunnen hebben voor de individuele bewoner van de gemeente. De resultaten van dit onderzoek zullen daarbij niet alleen interessant zijn voor het debat in Nederland; de argumentatie en de resultaten zijn wellicht ook interessant en van toepassing op het buitenland.

¹⁹ Derksen, W., & Schaap, L. (2006). *Lokaal Bestuur* (6^e dr.), p. 80. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.

Hoofdstuk 1: De veranderende rol van de burgemeester op het gebied van veiligheid

Zoals reeds aangegeven in de inleiding, constateren verscheidene academici dat de burgemeester door de jaren heen meer bevoegdheden heeft gekregen op het gebied van veiligheid. In dit hoofdstuk zal hier dieper op worden ingegaan en zal er duidelijk worden gemaakt welke verandering er heeft plaatsgevonden in de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van veiligheid. De deelvraag die beantwoord zal worden in dit hoofdstuk luidt: *Wat is de rol van de burgemeester met betrekking tot veiligheidsvraagstukken in zijn gemeente en hoe heeft deze zich historisch gezien ontwikkeld?* Deze vraag zal enerzijds worden gedaan door het doen van een literatuuronderzoek naar de formele bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van veiligheid. Anderzijds zal er empirisch onderzoek worden gedaan om te onderzoeken of de burgemeesters ook in de praktijk gebruik maken van deze toegenomen bevoegdheden. Op deze manier wordt zowel de juridische als de praktische omvang van de rol van de burgemeester op het gebied van veiligheid duidelijk.

1.1 De klassieke taken van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid

Voordat er gesproken kan worden over een verandering in de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid, zal duidelijk gemaakt moeten worden vanuit welk punt begonnen wordt. Met andere woorden, de klassieke taken van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid zullen besproken moeten worden. Dit zal gedaan worden in deze deelparagraaf.

Zoals hoogleraar staatsrecht Douwe Jan Elzinga uitlegt, is de term burgemeester afkomstig van het Latijnse 'burgi magistratus'²⁰. Deze aanduiding betekent letterlijk 'meester van de burg of burcht', oftewel 'meester van de stad'²¹. In de lokale gemeenschappen werd de

²⁰ Elzinga, D.J. (1992). Benoeming door de Kroon of benoeming door de gemeenteraad? Over de noodlottige gevolgen van een valse tegenstelling. In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester* (p. 157-66). Assen/Maastricht: Van Gorcum.

²¹ Burg of burcht werd in de middeleeuwen gebruikt als synoniem voor stad.

burgemeester gezien als de verpersoonlijking van de gemeentelijke overheid. Tegenwoordig moet de burgemeester echter in een sterk collegiale context opereren. Alhoewel zijn positie veranderd is, is zijn veelvormige en historisch gevormde taakstelling niet verloren gegaan ²².

Hoogleraar staats- en bestuursrecht Margriet Overkleeft-Verburg stelt dat de “klassieke taken en bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van de lokale veiligheid [...] in snel tempo [zijn] uitgebreid” ²³. Voordat er wordt ingegaan op deze uitbreiding, hetgeen gedaan zal worden in paragraaf 1.2, zullen eerst deze klassieke taken en bevoegdheden nader worden toegelicht. Deze ‘traditionele’ taken en bevoegdheden zijn te vinden in de artikelen 172 en 174 tot en met 176 Gemeentewet (Gemw) ²⁴. Artikel 172 Gemw stelt dat de burgemeester belast is met de handhaving van de openbare orde (lid 1). In het algemeen wordt met ‘openbare orde’ het “ordentelijk verloop van het maatschappelijke verkeer in de openbare ruimte” bedoeld ²⁵. Wanneer de openbare orde verstoord wordt, of bij erge vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd om bevelen te geven die zijns inziens noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde (lid 3). Artikel 174 Gemw belast de burgemeester met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven (lid 1). De burgemeester is bij de uitoefening van het toezicht hierop, bevoegd bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig geacht worden (lid 2). Artikel 175 Gemw geeft de burgemeester de bevoegdheid om alle nodige bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar in geval van (ernstige vrees voor) oproerige beweging en van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen. Artikel 176 Gemw spreekt over de regelings(nood)bevoegdheid van de burgemeester.

²² Elzinga, D.J. (1992). Benoeming door de Kroon of benoeming door de gemeenteraad? Over de noodlottige gevolgen van een valse tegenstelling, p. 159. In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester* (p. 157-66). Assen/Maastricht: Van Gorcum.

²³ Overkleeft-Verburg, M. (2006). Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen, p. 79. In L.J.J. Rogier en H. de Doelder (red.), *Toezicht*, p. 77-112.

²⁴ Overkleeft-Verburg noemt ook artikel 173 Gemeentewet, maar deze is op 01-10-2010 komen te vervallen. Dit artikel besprak de bevoegdheden van de burgemeester bij brand en bepaalde ongevallen (Zie <http://www.sducommentaar.nl/wet/gemeentewet-artikel-173>, geraadpleegd op 04-06-2014).

²⁵ NGB. (2010). Zakboek Openbare orde en veiligheid. Den Haag. Gevonden op 02-06-2014 op <http://www.burgemeesters.nl/files/File/Zakboek%20orde%20en%20veiligheid.pdf>.

Naast het hebben van de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde heeft de burgemeester nog andere taken. Hij is voorzitter van het college van burgemeester en wethouders (B&W) en van de gemeenteraad. Tevens is hij lid van het bestuur van de regionale brandweer en heeft, in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening, het gezag over de politie. Ook is de burgemeester lid van het bestuur van de politieregio en heeft hij taken en bevoegdheden met betrekking tot het beheer van het regiokorps. Daarnaast kan de burgemeester ook politieke portefeuilles beheren, waarvan vooral sprake is in gemeenten waarin wethouders in deeltijd functioneren ²⁶.

1.2 Formele toename in bevoegdheden burgemeester?

Zoals Sackers ²⁷ aangeeft in *De burgemeester als veiligheidsbaas*, is de rol van de burgemeester “in snel tempo aan het veranderen” ²⁸. Waar de burgemeester vroeger de herder van de lokale bevolking en de hoeder van de normen in de gemeente was, is hij “steeds meer een handhaver geworden” ²⁹. Dit heeft te maken met de bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid die de burgemeester de afgelopen twee decennia erbij heeft gekregen. Lex Cachet, Niels Karsten en Linze Schaap ³⁰ geven aan dat de burgemeester vooral op zijn eigen terrein (veiligheid) sterker en zichtbaarder is geworden: “Enerzijds is de burgemeester sterker geworden omdat veiligheidsproblemen maatschappelijk steeds belangrijker en urgenter gevonden worden. Anderzijds omdat, als reactie daar op, de burgemeester steeds meer en vaak ingrijpende bevoegdheden heeft gekregen” ³¹. De bevoegdheden waar het hier om gaat zijn van een breed scala; ze variëren van het plaatsen van camera’s op openbare gebieden tot het uit huis mogen plaatsen van individuen. Ruth Prins ³² e.a. hebben deze bevoegdheden in chronologische volgorde beschreven in een onderzoeksrapport uit 2012, waarvan gebruik zal worden gemaakt in dit onderzoek. Tevens zal er gerefereerd worden naar het zojuist genoemde artikel van Sackers,

²⁶ NGB. (n.d.). Taken van een burgemeester. *Burgemeesters.nl*. Gevonden op 05-06-2014 op <http://www.burgemeesters.nl/node/1747>.

²⁷ Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 86-98.

²⁸ Idem, p. 86.

²⁹ Idem.

³⁰ Dr. A. Cachet is als universitair hoofddocent Bestuurskunde werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam; Niels Karsten (Msc, MA) en Linze Schaap zijn respectievelijk als onderzoeker en universitair hoofddocent verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg.

³¹ Cachet, L., Karsten, N., & Schaap, L. (2009). Onderzoeksrapport. Zorg dat het een prachtbaan blijft; de toekomst van het burgemeestersambt verkend, p. 74. In *Tussen trends en toekomst. Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie*, Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

³² Ruth Prins (Msc) is een assistent-professor aan de Universiteit van Leiden.

die deze bevoegdheden ook bespreekt en zelfs verder teruggaat dan Prins e.a. Na een uiteenzetting van deze bevoegdheden zal gekeken worden hoe nieuw deze eigenlijk zijn.

De eerste bevoegdheid die besproken wordt is de bevoegdheid van burgemeesters om overlastpanden te mogen sluiten. Dit kan op grond van artikel 174a Gemeentewet (ook wel Wet Victoria genoemd), die sinds 1997 van kracht is. Deze wet geeft de burgemeester de mogelijkheid om een woning te sluiten wanneer er door gedragingen in of rond die woning (een ernstige vrees is dat) de openbare orde wordt verstoord³³. De bewoners van het pand zullen, wanneer het overlastpand gesloten wordt, op zoek moeten gaan naar een andere woonruimte. Dit is, in de woorden van universitair hoofddocent staatsrecht Rian de Jong, “een ingrijpende beperking van het privacyrecht”³⁴. De burgemeester moet zich dan ook houden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en er moet worden voldaan aan de voorwaarden voor beperking van het recht op privacy³⁵.

Ten tweede heeft de burgemeester sinds 2000, op grond van artikelen 154a en 176a Gemeentewet, de bevoegdheid om een groep personen maximaal twaalf uur op te houden. Dit zogenoemde bestuurlijk ophouden betekent in de praktijk dat personen mogen worden opgepakt en hen voor een aantal uren mogen worden vastgehouden, waarmee hun vrijheid wordt ontnomen^{36 37}. De Jong noemt dit een “ingrijpend middel” aangezien het gaat om een “vrijheidsbeneming zonder voorafgaande rechterlijke toetsing en zonder het oogmerk om betrokkene naderhand voor de rechter te brengen”³⁸

Ten derde heeft de burgemeester in 2002 op grond van artikel 151b Gemeentewet de bevoegdheid gekregen om gebieden aan te wijzen als veiligheidsrisicogebieden³⁹. Dit kan gedaan worden bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de

³³ Idem, p. 88.

³⁴ Jong, M.A.D.W. de. (2004). De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde, p. 2. *De Gemeentestem*, 196.

³⁵ Zie idem p. 3-4 voor meer informatie.

³⁶ Idem.

³⁷ Invoering van bestuurlijke ophouding. (n.d.). *Eerstekamer.nl*. Gevonden op 9 april 2014 op <http://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbztc/vfngk4oac000>.

³⁸ Jong, M.A.D.W. de. (2004). De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde, p. 9. *De Gemeentestem*, 196.

³⁹ Prins, R., Cachet, L., Linde, C. van der, Tudjman, T., & Bekkers, V. (2012). *Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters. Onderzoeksrapport December 2012*, p. 47. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

aanwezigheid van wapens. Wanneer een gebied wordt aangewezen als veiligheidsrisicogebied, mag de politie preventief fouilleren op wapens. Deze bevoegdheid is geïntroduceerd in artikel 151b Gemeentewet, vanwege een toename in illegale wapenbezit en het gevoel van onveiligheid in de openbare ruimte⁴⁰. Ook heeft de burgemeester in 2002 de bevoegdheid gekregen voor het weigeren of intrekken van een vergunning of subsidie wanneer uit een zogeheten BiBoBonderzoek blijkt dat er ernstig gevaar dreigt dat een vergunning wordt misbruikt. Deze vierde bevoegdheid is vastgelegd in de Wet BiBoB (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)^{41 42}.

Een vijfde bevoegdheid, die de burgemeester sinds 2006 heeft⁴³, is het plaatsen van camera's in openbare ruimten. Dit werd oorspronkelijk toegestaan om toezicht te kunnen houden in uitgaansgebieden, maar geleidelijk aan werd het ook gebruikt om criminaliteit te bestrijden en om het veiligheidsgevoel van de burgers te versterken. De wettelijke grondslag van deze bevoegdheid ligt in artikel 151c van de Gemeentewet⁴⁴.

Prins e.a. bespreken in hun analyse ook het Bestuursakkoord van 2007, waarin (onder andere) besloten werd dat de informatiepositie van de burgemeester bij de terugkeer van ex-gedetineerden versterkt moest worden. Hiervoor is in 2009 het project Bestuurlijke Informatievoorzieningen Justitiabelen gestart⁴⁵. Dit project houdt in dat de burgemeester door het Openbaar Ministerie wordt geïnformeerd over terugkerende en met verlof gaande (ex-)gedetineerden en terbeschikkinggestelden⁴⁶. "Hiermee wordt", in de woorden van Van den Tillaart et al., "beoogd het handelingsperspectief van de burgemeesters in het kader van

⁴⁰ Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas, p. 87. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 86-98.

⁴¹ Prins, R., Cachet, L., Linde, C. van der, Tudjman, T., & Bekkers, V. (2012). *Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters. Onderzoeksrapport December 2012*, p. 47. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴² Zie Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). De Wet Bibob: Wet Bibob. Besluit Bibob. *Justis.nl*. Gevonden op 9 april 2014, op <https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/>.

⁴³ Prins, R., Cachet, L., Linde, C. van der, Tudjman, T., & Bekkers, V. (2012). *Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters. Onderzoeksrapport December 2012*, p. 47. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴⁴ Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas, p. 86-7. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 86-98.

⁴⁵ Prins, R., Cachet, L., Linde, C. van der, Tudjman, T., & Bekkers, V. (2012). *Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters. Onderzoeksrapport December 2012*, p. 47. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴⁶ Schreijenberg, A., Tillaart, J.C.M. van den, Homburg, G.H.J. (2012, juni). *Doelbereik van de Pilot BIJ. Eindrapport*. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het WODC.

hun verantwoordelijkheid bij het voorkomen van verstoringen in de openbare orde te verbeteren”⁴⁷. De burgemeester wordt binnen dit project geadviseerd over welke maatregelen hij zou kunnen nemen. Aangezien deze maatregelen samenhangen met de bevoegdheden die in deze paragraaf besproken worden en de burgemeester geen specifieke bevoegdheden door dit project erbij gekregen heeft, wordt dit project verder buiten beschouwing gelaten.

Ten zesde heeft de burgemeester sinds 2009 de bevoegdheid een tijdelijk huisverbod op te leggen aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Deze Wet Tijdelijk Huisverbod is in het leven geroepen om huiselijk geweld tegen te gaan en het verbod duurt in beginsel tien dagen, maar het kan verlengd worden met (ten hoogste) vier weken. Het verbod houdt in dat een persoon een woning onmiddellijk moet verlaten, die woning niet mag betreden, zich niet bij die woning mag ophouden en geen contact mag opnemen met degenen die in dezelfde woning wonen⁴⁸. Sackers stelt dat dit wellicht de meest ingrijpende bevoegdheid van de burgemeester is⁴⁹. Anderen, zoals professor Lodewijk Rogier, stellen dat de burgemeester zich met deze bevoegdheid ‘achter de voordeur’ begeeft⁵⁰. Ook Jacques Niederer (burgemeester van Weert van 2005 tot 2011) spreekt over de interventie van de burgemeester in het private domein, en pleit zelfs voor de afschaffing van het woord ‘openbare’ in de term ‘openbare orde’⁵¹.

Verder zijn in 2010 verschillende bevoegdheden aan de burgemeester toegekend door de Wet MBVEO (Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme en Ernstige Overlast). In de volksmond is deze wet bekend onder de naam Voetbalwet. Deze wet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een groepsverbod, gebiedsverbod, of meldingsplicht op te leggen “aan een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord óf bij groepsgewijze verstoring van de openbare orde een leidende rol heeft gehad” en waarbij “ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde” is. Deze maatregelen

⁴⁷ Idem, p. I.

⁴⁸ Sackers, H.J.B. (2010). *Herder, hoeder en handhaver, de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*, p. 17. Nijmegen, Radboud Universiteit, (oratie).

⁴⁹ Sackers, H.J.B. De burgemeester als veiligheidsbaas, p. 88. *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 86-98.

⁵⁰ Rogier, L.J.J. (2010). Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester. *Sancties, bevelen en andere maatregelen*, p. 5. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, Aflevering 10, nr. 45.

⁵¹ Niederer, J. (2008, 22 februari). Orde achter de voordeur. *Binnenlands Bestuur*. Gevonden op 06-06-2014 op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/openbare-orde-en-veiligheid/nieuws/orde-achter-de-voordeur.76629.lynkx>.

worden opgelegd voor drie maanden, met de mogelijkheid van drie verlengingen (van drie maanden), zolang als de burgemeester dit nodig acht om verdere verstoringen te voorkomen. Dit kan gedaan worden op grond van artikel 172a lid 1 Gemeentewet. Artikel 172b Gemeentewet voegt hieraan toe dat de burgemeester een zogenoemd 'zorgbevel' uit kan geven aan ouders van kinderen onder de twaalf jaar die herhaaldelijk de openbare orde (in groepsverband) hebben verstoord en daarmee door lijken te willen gaan. Dit bevel houdt in dat de ouder/verzorger verantwoordelijk is voor het binnen houden van zijn of haar kind tussen 20.00 uur 's avonds en 06.00 uur 's ochtends en dat het kind niet in bepaalde delen van de gemeenten mag komen zonder begeleiding van de gezagshebbende persoon⁵². Ook met dit zorgbevel begeeft de burgemeester zich 'achter de voordeur', volgens Rogier, en zelfs in de opvoedings sfeer⁵³.

Zoals gebleken is uit deze analyse, lijkt het erop dat de formele bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid de afgelopen jaren zijn toegenomen. De besproken bevoegdheden zijn: het sluiten van overlastpanden; het bestuurlijk ophouden; het aanwijzen van gebieden als veiligheidsrisicogebieden; het weigeren of intrekken van een vergunning of subsidie; het plaatsen van camera's in openbare ruimten; het opleggen van een tijdelijk huisverbod, een groepsverbod, een gebiedsverbod, meldingsplicht of een zorgbevel. Er zijn twee belangrijke vragen die gesteld moeten worden om erachter te komen of er een formele toename is in de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid. De eerste vraag is: Hoe nieuw zijn deze bevoegdheden eigenlijk? De tweede vraag is: Maken burgemeesters ook daadwerkelijk gebruik van deze bevoegdheden? Deze laatste vraag wordt behandeld in de volgende paragraaf, de eerste in de volgende alinea.

In het artikel *Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester. Sancties, bevelen en andere maatregelen*, bespreekt Prof. mr. Lodewijk Rogier in hoeverre de zojuist genoemde (nieuwe) bevoegdheden verschillen met de bevoegdheden die "we al kennen"⁵⁴. Rogier stelt dat veel

⁵² Idem, p. 19; Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas, p. 90. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 86-98.

⁵³ Rogier, L.J.J. (2010). Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester. Sancties, bevelen en andere maatregelen, p. 5. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, Aflevering 10, nr. 45.

⁵⁴ Idem, p. 1.

van de zojuist besproken bevoegdheden niet echt nieuw zijn, maar slechts een uitdijning van reeds bestaande bevoegdheden. In Rogier's woorden:

“De verblijfsontzeggingen, bestuurlijke ophoudingen, sluitingen en bevelen ten aanzien van openbare gemakkelijkheden vormen een uitwerking van de al langer bestaande bevoegdheden van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde of sluiten daarbij aan. Echt nieuw zijn de bevoegdheden van de burgemeester tot het geven van een tijdelijk huisverbod en het bevel in de Voetbalwet met betrekking tot de twaalfminners (artikel 172b Gemw) ”⁵⁵.

Hij concludeert dan ook dat het aantal bevoegdheden weliswaar is uitgebreid, maar dat deze uitbreiding vooral een uitwerking en verfijning van al reeds bestaande bevoegdheden betreft⁵⁶. Bovendien is de invloed van de wetgever en de gemeenteraad op het openbare-ordebeleid van de burgemeester toegenomen. Waar bestaande bevoegdheden worden uitgewerkt en gespecificeerd, is de beoordelingsruimte van de burgemeester bij het bepalen van een verstoring van de openbare orde beperkt. De vrijheid van de burgemeester om zijn eigen beleid te voeren wordt ook beperkt door de regionalisering van diensten, met politieke aandacht voor veiligheidsvraagstukken, en met de grotere taakstellende invloed van (rijks)inspecties die strenge eisen stellen aan het lokale veiligheidsbeleid⁵⁷.

1.3 Praktische toename bevoegdheden burgemeester

Waar in de vorige alinea's is beschreven welke bevoegdheden de burgemeester en in de afgelopen twee decennia heeft bij gekregen en er een kanttekening is geplaatst bij de 'nieuwheid' van deze bevoegdheden, is het interessant te kijken naar de mate waarin de burgemeester van deze bevoegdheden gebruik maakt. Dit is van belang aangezien de rol van de burgemeester als 'burgerboeman' of als 'veiligheidsbaas' in de praktijk wellicht veel kleiner is dan de formele uitdijning van zijn bevoegdheden doet vermoeden. Aangezien het in de 'echte' wereld niet alleen draait om juridische mogelijkheden en het praktisch handelen van de burgemeester ingrijpt in het leven van burgers, is het van belang om de mate waarin

⁵⁵ Idem, p. 5.

⁵⁶ Dit neemt echter niet weg dat er ook nieuwe bevoegdheden zijn bijgekomen, zoals de Wet Tijdelijk Huisverbod en het zorgbevel.

⁵⁷ Cachet, L., & Schaap, L. (2006). Burgemeesters, over veranderingen en stilstand, p. 23. In K. Becking en G. Rensen (red.), *Meesterlijk besturen. De burgemeester als leider*, p. 19-28. Den Haag: Sdu Uitgevers B.V.

burgemeesters daadwerkelijk gebruik maken van hun bevoegdheden in kaart te brengen. Hiervoor is onderzoek gedaan onder 34 gemeenten in Nederland.

1.3.1 Het onderzoek

Om een zo goed mogelijk beeld te geven van het gebruik van de bevoegdheden door de burgemeester, is geprobeerd bij de selectie van de gemeenten met drie factoren rekening te houden. Allereerst speelt het inwonertal van de gemeenten een rol. Dit is van belang omdat Derksen en Schaap⁵⁸ aangeven dat er in grotere gemeenten absoluut en relatief gezien meer criminaliteit is dan in kleinere gemeenten. Er zou dus verwacht kunnen worden dat burgemeesters van grotere gemeenten meer gebruik maken van hun bevoegdheden op het gebied van veiligheid dan burgemeesters van kleinere gemeenten. In *Staat van het Bestuur 2012* is een onderscheid gemaakt tussen verschillende grootten van gemeenten, gebaseerd op het aantal inwoners in de gemeenten:

Aantal inwoners per 1-1-2012	Aantal gemeenten	Percentage	Aantal geselecteerde gemeenten
< 5.000	6	1,4%	2
5.000-20.000	146	35,2%	8
20.000-50.000	190	45,8%	8
50.000-100.000	47	11,3%	2
100.000 of meer	26	6,3%	2
Totaal	415	100%	22

Tabel 1 – Gemiddeld aantal inwoners gemeenten 2012

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), *Staat van het bestuur 2012*.

Uit de drie kleinste categorieën (minder dan 5.000, 50.000-100.000 en 100.000 of meer) zijn voor elke groep twee gemeenten gekozen. Uit de twee groepen waar de meeste gemeenten invallen (5.000-20.000 en 20.000-50.000 inwoners) zijn voor elk acht gemeenten geselecteerd⁵⁹.

⁵⁸ Derksen, W., & Schaap, L. (2006). *Lokaal Bestuur* (6^e dr.), p. 146. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.

⁵⁹ Van sommige geselecteerde gemeenten heb ik echter geen of onvolledige informatie ontvangen. Hier zal later dieper op worden ingegaan.

De tweede factor waarmee rekening is gehouden bij de selectie van de gemeenten is het al dan niet aanwezig zijn van een profvoetbalclub. Dit is van belang in verband met de vernieuwde Voetbalwet, waardoor de burgemeester meer bevoegdheden heeft gekregen voor het aanpakken van voetbalhooligans⁶⁰. Er zou verwacht kunnen worden dat er in steden met betaald voetbal meer gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van veiligheid. In bijlage 1 is een lijst toegevoegd met de gemeenten met profvoetbal in het seizoen 2013/2014, gekoppeld aan het aantal inwoners van de desbetreffende gemeenten. Uit deze lijst blijkt dat er geen gemeenten uit de twee kleinste categorieën wat betreft inwoneraantal (<5.000 en 5.000-20.000) bestaan met een profvoetbalclub. De gemeenten gekozen uit deze groepen hebben dus geen betaald profvoetbal. Bij de overige categorieën zijn er wel gemeenten met betaald voetbal te vinden. In de categorie van gemeenten met een inwonertal tussen de 20.000-50.000 inwoners zijn acht gemeenten geselecteerd, vier met en vier zonder profvoetbal. Uit de groepen gemeenten met 50.000-100.000 en 100.000 en meer, zijn elk twee gemeenten gekozen; bij ieder één met en één zonder profvoetbal⁶¹.

Wanneer er uit de analyse zou blijken dat burgemeesters uit gemeenten met betaald voetbal inderdaad meer gebruik maken van hun bevoegdheden, wil dit echter nog niet zeggen dat er ook een causaal verband is tussen deze twee indicatoren. Hiervoor zou meer onderzoek nodig zijn, maar gezien de korte onderzoeksperiode van deze scriptie is dit niet haalbaar. Desalniettemin kan dit onderzoek een eerste kijk geven op het al dan niet aanwezig zijn van een relatie tussen het aanwezig zijn van een profvoetbalclub in gemeenten en het gebruik van de bevoegdheden van de burgemeesters.

Als laatste is er bij de casusselectie rekening gehouden met de ligging van de gemeenten. Dit is gedaan om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van gemeenten in heel Nederland, en niet alleen van gemeenten in een bepaalde regio.

Op basis van deze selectiecriteria zijn de volgende gemeenten geselecteerd: Rozendaal, Ameland, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Ferwerderadiel, Marum, Kapelle, Lopik, Nuth,

⁶⁰ Brouwer, J.G. (2013, 18 maart). Wijziging Voetbalwet. *Openbareorde.nl*. Gevonden op 17-03-2014 op <http://www.openbareorde.nl/actualiteiten/wijziging-voetbalwet/>.

⁶¹ Zie voetnoot 58.

Ommen, Westerveld, Reimerswaal, Edam-Volendam, Midden-Drenthe, Gorinchem, Dronten, Heerenveen, Waalwijk, Kerkrade, Veenendaal, Almelo, Leiden, en Eindhoven. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de geselecteerde gemeenten met de bijbehorende inwonersaantal, het al dan niet aanwezig zijn van profvoetbal, en de ligging van de gemeente.

1.3.2 De resultaten

De geselecteerde gemeenten zijn telefonisch en/of per e-mail benaderd met de vraag of zij wilden meewerken aan dit onderzoek (zie bijlage 3). Enkele gemeenten hebben aangegeven niet te willen participeren aan het onderzoek, in verband met een te volle agenda, een te korte reactieperiode, of meerdere aanvragen voor participaties aan dergelijke onderzoeken⁶². Van enkele andere gemeenten is onvolledige informatie ontvangen. Om toch een goed beeld te krijgen van de mate waarin de burgemeesters gebruik maken van hun bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid, zijn andere gemeenten benaderd met de vraag of zij bereid waren mee te werken aan dit onderzoek. De gemeenten waarvan de volledige resultaten zijn ontvangen zijn: Rozendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Ter Boer, Ferwerderadiel, Boekel, Loppersum, Lingewaal, Sint Anthonis, Schoonhoven, Kapelle, Winsum, Lopik, Nuth, Olst-Wijhe, Franekeradeel, Zwartewaterland, Dongeradeel, Weststellingwerf, Delfzijl, Hulst, Dalfsen, Winterswijk, Leusden, Meppel, Gorninchem, Waalwijk, Kerkrade, Barneveld, Hoogeveen, Almelo, Purmerend, Hilversum, en Eindhoven. Zie bijlage 4 voor een overzicht van de participerende gemeenten met de bijbehorende inwonersaantal, het al dan niet aanwezig zijn van profvoetbal, en de ligging van de gemeente.

Uit de onderzoeksresultaten (zie bijlage 5) kunnen verschillende conclusies worden getrokken⁶³. Allereerst is te zien dat burgemeester van bepaalde bevoegdheden geen enkele keer gebruik hebben gemaakt in 2013. Dit zijn de bevoegdheden tot het bestuurlijk ophouden, het opleggen van een groepsverbod en het opleggen van een zorgbevel. Er werd door een

⁶² Ook hebben sommige gemeenten niet gereageerd.

⁶³ Hierbij moet echter rekening gehouden worden met de vraagstelling. Sommige bevoegdheden kunnen niet alleen op grond van de genoemde artikelen worden uitgeoefend. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opleggen van een gebiedsverbod, waarover in APV's soms ook bepalingen zijn opgenomen. De APV's zijn niet in dit onderzoek betrokken omdat deze per gemeente kunnen verschillen en een vergelijking bemoeilijkt.

gemeente ⁶⁴ aangegeven dat de burgemeester wel een keer had overwogen om deze bevoegdheid van bestuurlijk ophouden te gebruiken, maar dat dit vanwege de strikte voorwaarden, die veel tijd en geld kosten, die verbonden zijn aan dit instrument niet is toegepast. Dit wordt ook naar voren gebracht door hoogleraar veiligheid en recht Erwin Muller e.a., die stellen dat “er te veel rompslomp [is] bij de voorbereiding en bij de uitvoering” en dat burgemeesters uitwijken naar andere bevoegdheden zoals de noodverordening of een gebiedsverbod ⁶⁵.

Ten tweede zijn er een aantal bevoegdheden die in beperkte mate worden gebruikt. Hieronder vallen het sluiten van overlastpanden, het opleggen van meldingsplicht, het aanwijzen van een gebied als veiligheidsrisicogebied, het weigeren of intrekken van een vergunning of subsidie, en het opleggen van een gebiedsverbod. In het geval van de bevoegdheid om een vergunning of subsidie te weigeren of in te trekken werden door verscheidene gemeenten belangrijke kanttekeningen naar voren gebracht. De eerste opmerking was dat sommige aanvragen voor subsidies of vergunningen niet werden doorgezet (vanuit de aanvrager) nadat kenbaar werd gemaakt dat een Bibob-onderzoek deel uitmaakte van de procedure. Zonder expliciet verzoek wordt een Bibob-onderzoek niet gestart. Door gemeente Kerkrade werd bijvoorbeeld uitgelicht dat zij in 2013 drie vergunningen of subsidieaanvragen geweigerd en twee ingetrokken, maar dat in een substantieel aantal keren (10 tot 15 keer) het aankondigen van een Bibob-toets geleid heeft tot niet indienen/doorzetten van de primaire vergunningaanvragen. In dit geval werd de bevoegdheid tot het weigeren van een vergunning of subsidie dus niet uitgevoerd, maar werd de aanvraag niet doorgezet. Wanneer dit wel het geval was geweest, was het aantal weigeringen wellicht hoger geweest. De tweede opmerking die werd gemaakt is dat gemeenten zelf de procedure moeten starten. Er kan gekozen worden om een dergelijk onderzoek te beperken tot bepaalde categorieën ⁶⁶. Door een van de deelnemende

⁶⁴ Dit werd uitgewezen door gemeente Leiden. Van deze gemeente waren echter de volledige gegevens niet op tijd binnen, waardoor deze gemeente in de rest van het onderzoek buiten beschouwing wordt gelaten.

⁶⁵ Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Woltjes, A.J.Th., & Kalkhoven. (2008). *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, p. 98-9. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

⁶⁶ In het geval van gemeente Winterswijk wordt alleen een Bibob-onderzoek ingesteld in het kader van aanvragen om een drank- en horecaverunning, de exploitatie van seksinrichtingen en speelautomatenhallen. Andere gemeenten starten echter bij elke aanvraag standaard een procedure (Kooistra, S. (2013). Steeds meer gemeenten passen Wet Bibob toe. *VNG Magazine*. Gevonden op 1 juni 2014 op

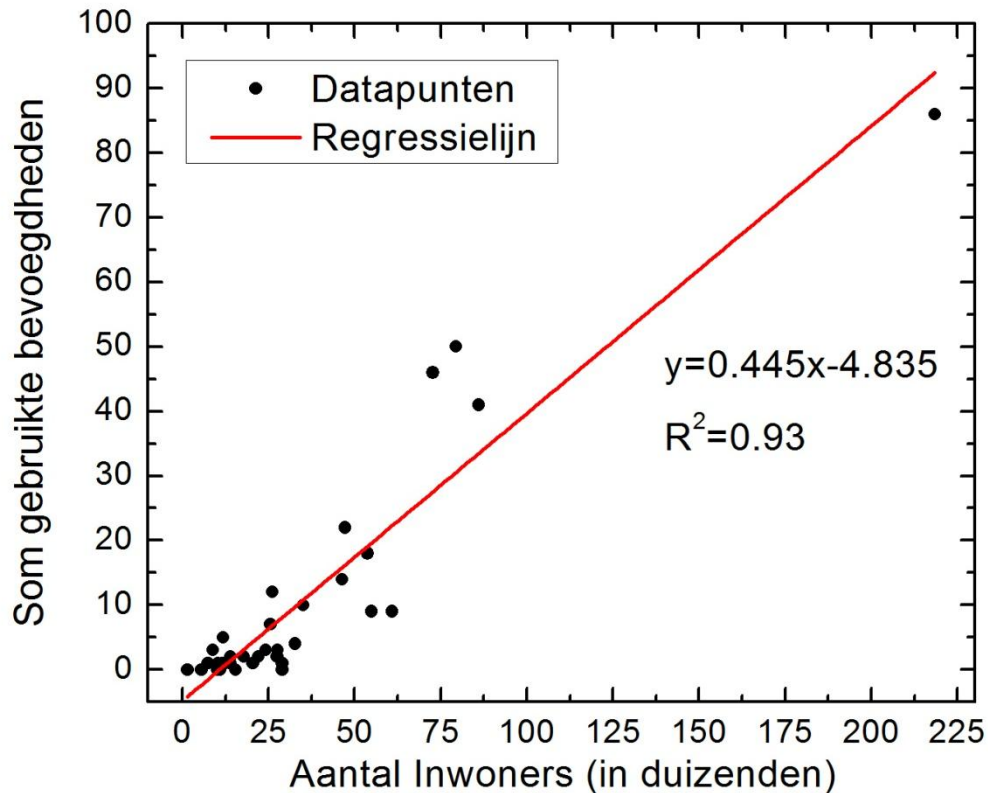
gemeenten werd aangegeven dat er geen uitbreiding op deze categorieën wordt gegeven vanwege bezuinigingen.

Ten derde kan worden opgemerkt dat de meest gebruikte bevoegdheid in 2013 het opleggen van een tijdelijk huisverbod is. Deze maatregel wordt in vergelijking met de andere onderzochte bevoegdheden vele malen vaker gebruikt.

Ten vierde is er gekeken naar de correlatie tussen de totale aantal keren dat een bevoegdheid gebruikt is en het inwoneraantallen van de gemeenten (zie figuur 1). Hiervoor zijn eerst de aantal keren dat de burgemeester in een gemeente van een bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, bij elkaar opgeteld (zie bijlage 6). Hierbij zijn het plaatsen van camera's in openbare ruimten buiten beschouwing gelaten⁶⁷. Daarna zijn de punten in de grafiek getekend, waarbij de x-as het aantal inwoners in duizenden voorstelt, en de y-as de som van de gebruikte bevoegdheden in 2013 is. Hierna is de lineaire regressie, inclusief de vergelijking en de determinatiecoëfficiënt (R^2) berekend.

<http://www.vngmagazine.nl/archief/15238/steeds-meer-gemeenten-passen-wet-bibob-toe>). Om te voorkomen dat startende ondernemers verschillende (buurt)gemeenten bellen om erachter te komen bij welke gemeente er geen onderzoek wordt opgestart, is het Regionale Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) opgericht. Verdachte telefoontjes worden hier gemonitord en de partners binnen het RIEC kunnen onderling informatie uitwisselen over de aanvrager. Op 08-11-2013 waren 360 van de 408 gemeenten aangesloten bij het RIEC (Idem).

⁶⁷ Dit heeft te maken met onvergelijkbare gegevens. Sommige gemeenten gaven gegevens over het aantal uitgegeven vergunning voor het plaatsen van camera's in openbare ruimten, andere gemeenten gaven aan hoeveel camera's er in 2013 op openbare plaatsen hingen, en een andere gemeenten gaf aan op hoeveel plekken zij camera's had hangen. Door de korte onderzoeksperiode is er geen mogelijkheid gezien om de juiste gegevens op tijd bij elkaar te krijgen.



Figuur 1: Lineaire regressie van som gebruikte bevoegdheden en aantal inwoners.

In deze figuur is te zien dat er een positieve correlatie is tussen het aantal gebruikte bevoegdheden en de hoeveelheid inwoners. Hoe hoger het inwonertal, hoe hoger het aantal gebruikte bevoegdheden. De determinatiecoëfficiënt (R^2) van 0.93 laat zien dat er een hoge correlatie is tussen deze twee variabelen.

Ten vijfde hebben vier van de participerende gemeenten een profvoetbalclub⁶⁸. Wanneer er gekeken wordt naar de mate van gebruik van de bevoegdheden op grond van artikel 172a (Wet MBVEO, in de volksmond bekend als de Voetbalwet), kunnen een aantal zaken opgemerkt worden. Er is in geen van de ondervraagde gemeenten sprake geweest van het opleggen van een groepsverbod of zorgplicht in 2013. De meldingsplicht werd enkel in gemeente Almelo opgelegd. Een gebiedsverbod werd opgelegd in drie gemeenten, waarvan twee met een profvoetbalclub. Dit laatste zou kunnen duiden op een correlatie tussen het

⁶⁸ Waalwijk, Kerkrade, Almelo en Eindhoven.

aanwezig zijn van een profvoetbalclub en het opleggen van meldingsplicht. Dit kan, gezien de kleine schaal van dit onderzoek, niet worden aangetoond ⁶⁹.

Als laatste is er opgevallen dat vooral kleinere gemeenten waarin geen of weinig gebruik is gemaakt van de bevoegdheden, er door enkele contactpersonen werd gewezen op bepaalde kenmerken van de gemeente. Woorden die hierbij gebruikt zijn, zijn: 'plattelandsgemeente', 'landelijke gemeente', 'kleine gemeente' en 'rustige gemeente' ⁷⁰. In een enkel geval werd er gesteld dat er in kleine gemeenten nog sprake is van sociale controle, waardoor de burgemeester niet vaak van zijn bevoegdheden gebruik hoeft te maken.

1.4 Conclusie

Formeel gezien zijn de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid uitgebreid in de afgelopen twintig jaar. Zo heeft de burgemeester de bevoegdheid gekregen om overlastpanden te sluiten, gebieden als veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, vergunningen of subsidies te weigeren of in te trekken, camera's te plaatsen in openbare ruimten, burgers bestuurlijk op te houden, en ook mag hij een tijdelijk huisverbod, een groepsverbod, een gebiedsverbod, meldingsplicht, of een zorgbevel opleggen. Sommige van deze bevoegdheden – Wet Tijdelijk Huisverbod en het zorgbevel – zijn daadwerkelijk nieuwe bevoegdheden, waarmee de burgemeester ingrijpende beslissingen *kan* nemen die 'achter de voordeur' plaatsvinden. De andere bevoegdheden zijn 'slechts' een uitwerking of detaillering van reeds bestaande bevoegdheden. Wanneer er sprake is van een uitwerking van bestaande bevoegdheden, is het van belang te realiseren dat de beoordelingsruimte van de burgemeester beperkter wordt. Ook moet men in gedachten houden dat de burgemeester moet opereren binnen de kaders van de wet, dat hij

⁶⁹ Hierbij speelt ook mee dat er in door gemeente Meppel naar voren werd gebracht dat er alhoewel er geen gebiedsverboden zijn opgelegd op grond van de Wet MBVEO, er wel een aantal zijn opgelegd (en een groot aantal (68) waarschuwingen) op grond van de lokale beleidsregel (APV).

⁷⁰ Gemeente Nuth en Borsele. Alhoewel gemeente Borsele niet in de vergelijkende analyse is opgenomen, aangezien niet alle gegevens tijdig genoeg ontvangen waren, werden er door de contactpersoon wel belangrijke zaken naar voren gebracht. In deze gemeente is bijvoorbeeld een permanent gebied als veiligheidsrisico gebied aangeduid, wat te maken heeft met de kerncentrale die daar ligt.

(achteraf) ter verantwoording kan worden geroepen door de gemeenteraad, en dat zijn besluiten getoetst kunnen worden door de bestuursrechter ⁷¹.

Uit het onderzoek naar de mate waarin burgemeesters gebruik maken van de zojuist genoemde bevoegdheden is gebleken dat er een significante relatie is tussen het (totaal) aantal keren dat er gebruik is gemaakt van de bevoegdheden en het aantal inwoners. Hoe meer inwoners een gemeente heeft, hoe vaker een burgemeester gebruik maakt van zijn bevoegdheden. In 2013 is in geen enkele van de onderzochte gemeenten gebruik gemaakt van de bevoegdheden tot het bestuurlijk ophouden, het opleggen van een groepsverbod en het opleggen van een zorgbevel. Het sluiten van overlastpanden, het opleggen van meldingsplicht, het aanwijzen van een gebied als veiligheidsrisicogebied, het weigeren of intrekken van een vergunning of subsidie, en het opleggen van een gebiedsverbod werden in beperkte mate gebruikt. Een gebiedsverbod werd opgelegd in drie gemeenten, waarvan twee met een profvoetbalclub. De meest gebruikte bevoegdheid in 2013 is het opleggen van een tijdelijk huisverbod. Alhoewel burgemeesters gebruik *kunnen* maken van hun bevoegdheden, wordt dit in de praktijk niet altijd gedaan.

⁷¹ CCV. (2009). Burgemeester en Veiligheid. Gevonden op 05-06-2014 op http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/integraal-veiligheidsbeleid/Burgemeester_en_Veiligheid.pdf.

Hoofdstuk 2: De invloed van de aanstellingswijze op het veiligheidsbeleid

In dit hoofdstuk zal worden onderzocht welke invloed de manier van aanstelling kan hebben op het veiligheidsbeleid van de burgemeester. De centrale vraag hierbij is: *Heeft de manier van aanstelling van de burgemeester invloed op het veiligheidsbeleid dat hij voert?* Bij het beantwoorden van deze tweede deelvraag zullen drie verschillende zaken aan de orde komen. Allereerst zal er gekeken worden wat de verandering in de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid, zoals besproken in het vorige hoofdstuk, betekent voor de rol van de burgemeester. Wordt door deze verandering een bepaalde rol meer benadrukt? En kan hij al zijn rollen nog goed combineren? Ten tweede zal er een internationale vergelijkende literatuurstudie worden verricht om te kijken of een verandering in de aanstellingswijze van de burgemeester daar verandering heeft gebracht in het beleid van de burgemeester. Ten derde zal gekeken worden naar de verschillende manieren van verkiezing. Hierbij zal gefocust worden op verschillen tussen de gemeenteraad en burgers. Zou een indirecte verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad een ander effect kunnen hebben op het veiligheidsbeleid van de burgemeester dan wanneer hij direct door het volk gekozen wordt?

2.1 Van burgervader naar burgerboeman?

Zoals zojuist duidelijk is geworden, is de positie van de burgemeester op het terrein van veiligheid veranderd. Wat zijn de gevolgen van deze verandering voor de rol van de burgemeester in de lokale gemeenschap? En zou een bepaalde rol meer aandacht krijgen wanneer de burgemeester (in)direct verkozen wordt? Voordat deze vragen beantwoord worden zal er eerst gekeken worden welke rollen de burgemeester allemaal heeft.

Karsten, Schaap en Drs. Wouter Jan Verheul ⁷² maken duidelijk dat de burgemeester verschillende leiderschapsrollen heeft binnen een gemeente. Ten eerste wordt er van burgemeesters verwacht dat zij bijdragen aan de ontwikkeling van de lokale identiteit en aan de samenhang binnen de lokale gemeenschap. Dit is vooral van belang op momenten

⁷² Karsten, N., Schaap, L., & Verheul, W.J. (2010). Stijlen van lokaal leiderschap; over burgemeesters, rolopvattingen en –verwachtingen. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 31-44.

waarop sociale samenhang op de proef wordt gesteld, bijvoorbeeld ten tijde van rampen, crises, of aanslagen ⁷³. Ten tweede verwacht men dat een burgemeester mede richting geeft aan het strategisch beleid van de gemeente op langere termijn. Hierbij speelt het feit dat de burgemeester benoemd wordt voor zes jaar, terwijl wethouders worden aangesteld voor een periode van vier jaar, een rol ⁷⁴. Ten derde heeft de burgemeester een ambassadeursrol; hij vertegenwoordigt de gemeente bij contact met 'de buitenwereld' ⁷⁵. Als laatste heeft de burgemeester een executieve rol; hij voert concreet gemeente- en rijksbeleid uit ⁷⁶.

Het schakelen tussen deze vier verschillende rollen wordt beschouwd als een kerncompetentie van burgemeesters ⁷⁷. Desalniettemin is dit niet altijd een even gemakkelijke opgave. Karsten, Schaap en Verheul geven aan dat dit komt door drie factoren. Allereerst zijn de formele positie en rol van de burgemeester van belang. Daarnaast spelen de informele rol en verwachtingen die politici en burgers hebben van de burgemeester een rol. Door de toename in de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid, wordt er bijvoorbeeld verwacht dat burgemeesters hier gebruik van zullen maken en zij zullen dan ook op hun handelen worden aangesproken ⁷⁸. Zoals Cachet, Karsten en Schaap het verwoorden: "Vanuit de bevolking komt een roep om sterk, persoonlijk, sturend leiderschap [...]. Van burgemeesters en wethouders wordt verwacht dat zij gezaghebbende beslissingen nemen" ⁷⁹. Door deze nadruk op de leiderschapsrol van de burgemeester, een burgemeester die knopen durft door te hakken en ingrijpende beslissingen kan nemen over gevoelige issues, is de rol van de burgemeester "veel politieker geworden" (p. 10). Hierdoor wordt de burgemeester kwetsbaarder ⁸⁰.

Deze politiekere positie van de burgemeester staat "vaak op gespannen voet met de gelijktijdige behoefte aan een verbindende, netwerkende burgemeester" ⁸¹. Kan een

⁷³ Idem, p. 32.

⁷⁴ Idem, p. 32-3.

⁷⁵ Idem, p. 33.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Idem; NGB. (2009) Tussen trends en toekomst. Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie, p. 120. Den Haag.

⁷⁸ Karsten, N., Schaap, L., & Verheul, W.J. (2010). Stijlen van lokaal leiderschap; over burgemeesters, rolopvattingen en –verwachtingen, p. 33. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 31-44.

⁷⁹ Cachet, L., Karsten, N., & Schaap, L. (2010). Van 'sterk merk' naar 'krachtig bestuur'? De toekomst van het burgemeesterschap verkend, p. 9. *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, p. 3-27.

⁸⁰ Idem, p. 11.

⁸¹ Idem, p. 10.

burgemeester die ingrijpende, politieke besluiten moet nemen nog ‘boven de partijen’ staan en een ‘burgervader’ zijn voor zijn burgers? Over deze tweede factor die het schakelen tussen verschillende rollen bemoeilijkt lopen de meningen uiteen. Verscheidene academici stellen dat deze twee rollen lastig te combineren zijn. Sackers spreekt bijvoorbeeld over het “risico” dat de burgemeester een reputatie kan krijgen van ‘burgerboeman’ door de toenemende bevoegdheden die hij heeft gekregen op het terrein van veiligheidsbeleid⁸². Hij noemt de burgemeester zelfs de nieuwe ‘veiligheidsbaas’. Sackers pleit dan ook voor een overheveling van een aantal bevoegdheden van de burgemeester, zoals gebiedsontzegging van drie maanden en het gedwongen uit huis plaatsen van volwassenen, naar de rechter-commissaris. De rechter kan namelijk niet ter verantwoording worden geroepen door de gemeenteraad, terwijl dit bij de burgemeester wel kan worden gedaan⁸³. Ook Cachet, Karsten en Schaap stellen dat: “Een burgemeester die herhaaldelijk gebruikmaakt van zijn bevoegdheden [...] eerder gezien [zal] worden als ‘burgerboeman’ en als gevolg daarvan minder goed in staat zijn de rol van burgervader te vervullen, in ieder geval ten aanzien van bepaalde groepen burgers”⁸⁴. Dit betekent echter niet, vervolgen zij, dat er sprake is van een dichotomie. Volgens hen kan de burgemeester namelijk zowel burgervader als burgerboeman zijn.

Ten derde zijn er burgemeesters die ervoor kiezen om het accent bij een bepaalde rol te leggen, omdat zij zichzelf bijvoorbeeld niet in een bepaalde rol kunnen of willen verplaatsen⁸⁵. De vraag is echter in hoeverre burgemeesters hier keuzevrijheid in hebben. Karsten, Schaap en Verheul gaan hier echter niet verder op in, en deze derde factor zal dan ook verder buiten beschouwing worden gelaten.

Alhoewel het schakelen tussen verschillende rollen dus gezien wordt als een belangrijke competentie die burgemeesters zouden moeten hebben, is dit niet altijd even gemakkelijk of zelfs, in de ogen van sommigen, mogelijk. Zou dit schakelen tussen rollen bemoeilijkt worden wanneer de burgemeester verkozen wordt? Zou een bepaalde rol bijvoorbeeld meer

⁸² Idem.

⁸³ Idem, p. 9-10.

⁸⁴ Cachet, L., Karsten, N., & Schaap, L. (2009). Onderzoeksrapport. Zorg dat het een prachtbaan blijft; de toekomst van het burgemeestersambt verkend, p. 34. In *Tussen trends en toekomst. Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie*, Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

⁸⁵ Idem, p. 41.

aandacht krijgen wanneer de burgemeester verkozen wordt? Cachet et al. stellen dat “[h]et direct verkiezen van burgemeesters [samengaat] met meer aandacht voor openbare orde en veiligheid”⁸⁶. “De directe verkiezingen werken”, zo vervolgen zij, “positief uit op de publieke en politieke aandacht voor dit vraagstuk”⁸⁷. Sommige van de direct gekozen burgemeesters in het buitenland zijn zelfs uitdrukkelijk gekozen op een programma waarin veiligheid centraal stond. De toenemende aandacht voor veiligheidsvraagstukken zou ertoe kunnen leiden dat vooral de rol van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid wordt benadrukt. Zoals Van Sluis e.a. het formuleren: “Veiligheid wordt wel meer een lokaal thema. De burgemeester krijgt zo een meer geprofileerde en meer zichtbare rol op het gebied van openbare orde en veiligheid. Dat wordt alleen maar sterker in geval van een gekozen burgemeester”⁸⁸. Wanneer de burgemeester vaak streng moet optreden, en dit wordt gezien als onterecht, zou dit kunnen leiden tot een imago van een ‘burgerboeman’. Dit gevaar speelt wellicht eerder in grotere gemeenten, aangezien in hoofdstuk 1 is gebleken dat burgemeesters in grotere gemeenten vaker gebruik maken van hun bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. In kleinere gemeenten wordt geen of niet vaak gebruik gemaakt van de bevoegdheden, en er werd door enkele van deze gemeenten ook aangegeven dat het een kleine, rustige gemeente was. Door een gemeente werd zelfs aangegeven dat zij zich absoluut niet herkenden in het beeld van de burgemeester als ‘burgerboeman’⁸⁹. Aan de andere kant zouden burgers een sterke leider met een rechte rug ook kunnen waarderen. Het lijkt er dus op dat de rol van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid meer zal worden benadrukt wanneer de burgemeester direct verkozen wordt door het volk, aangezien directe verkiezing leidt tot meer aandacht voor het thema veiligheid. Of dit het daadwerkelijke beleid van de burgemeester beïnvloedt, is nog maar de vraag. Dit zal worden besproken in de volgende paragraaf.

⁸⁶ Sluis, A. van, Cachet, A., Noppe, R.M., Schaap, L., & Wingeling, A.B. (2003). In veilige handen? : Direct gekozen burgemeesters in relatie tot openbare orde, veiligheid en politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 65, nr. 12, p. 4-8. Gevonden op 15-05-2014 op <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/in-veilige-handen--direct-gekozen-burgemeesters-in-relatie-tot-openbare-orde-veiligheid-en-politie-135.html>. (Er staan geen pagina nummers vermeldt aangezien deze in de online versie niet getoond worden).

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Dit werd aangegeven door gemeente Borsele (22 683 inwoners). De gegevens van deze gemeente over de mate waarin de burgemeester gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden in 2013 zijn echter niet in beschouwing genomen, aangezien niet alle gegevens op tijd binnen waren.

2.2 Lessen uit het buitenland

2.2.1 Europa

In het artikel *Leren van buitenlandse burgemeesters. Positie en functioneren van burgemeesters in zes Europese landen*, stellen Schaap e.a. de vraag in hoeverre de aanstellingswijze van invloed is op het functioneren van burgemeesters. Voor het beantwoorden van deze vraag doen zij een onderzoek naar het functioneren van burgemeesters in Duitsland (Nordrhein-Westfalen), België, Engeland (vooral Groot-Londen), Ierland, Frankrijk en Spanje ⁹⁰. Uit deze analyse blijkt dat de formele posities van de burgemeesters en de verhouding met andere bestuursorganen “zeer divers” zijn. Daarbij kan niet worden gesteld dat de burgemeesters die rechtstreeks gekozen worden formeel minder taken hebben dan de burgemeesters die worden benoemd en het omgekeerde geldt evenmin ⁹¹. Ook is er geen eenduidige relatie tussen de aanstellingswijze en de verantwoordelijkheden van de burgemeester voor openbare orde, veiligheid en politie. Het lijkt er dus op dat de aanstellingswijze van de burgemeester geen invloed heeft op zijn takenpakket en bevoegdheden.

Verder concluderen Schaap e.a. dat de wijze waarop een burgemeester in een bepaald land functioneert van veel omstandigheden afhankelijk is. Zowel zijn formele positie, als de positie van andere gemeentelijke politieke organen, als persoonlijke kenmerken spelen hierin een rol ⁹². Vooral de rol van charismatische kenmerken kan tot een brede kloof tussen de formele en de feitelijke positie van de burgemeester leiden. De persoonlijke kwaliteiten spelen een grotere rol wanneer een burgemeester direct door het volk gekozen wordt, terwijl de partijpolitieke kleur van groter belang is bij een verkiezing door de raad ⁹³. Wat interessant is, is dat landen waarin de raad de burgemeester aanstelt verwacht zou worden dat de positie van de raad sterker is. “Niets is echter minder waar”, in de woorden van Schaap e.a. ⁹⁴. De positie van de raad wordt daar juist uitgehold, waarvan Spanje en Frankrijk voorbeelden zijn. Alhoewel de aanstellingswijze van de burgemeester dus geen effect lijkt de

⁹⁰ Voor een duidelijk overzicht van de verschillen tussen de aanstellingswijzen, taken en bevoegdheden van burgemeesters in deze landen, zie Schaap, L., Cachet, A., Daemen, L.H.F.M., Noope, R.M., & Ringeling, A.B. (2004). *Leren van buitenlandse burgemeesters*, p. 46-7. *Positie en functioneren van burgemeesters in zes Europese landen. Bestuurskunde*, nr. 2, p. 46-54.

⁹¹ Idem, p. 50-1.

⁹² Idem, p. 51-2.

⁹³ Idem, p. 52.

⁹⁴ Idem, p. 53.

hebben op zijn formele positie en takenpakket, kan een andere aanstellingswijze wel veranderingen teweeg brengen in de bestuurspolitieke verhoudingen op lokaal niveau ⁹⁵.

2.2.2 Engeland

In een vergelijkende studie tussen Engeland en Nederland onderzoekt Wouter Jan Verheul de lessen die Nederland kan leren van de vernieuwing in het lokale bestuur van Engeland. In Engeland is een aantal jaren geleden in een aantal verschillende gemeenten referenda gehouden waarin de lokale bevolking kon kiezen of zij de burgemeester wel of niet door de bevolking wilde laten kiezen en over hoeveel bevoegdheden de burgemeester mag beschikken (het 'self government model' genoemd). Verheul bespreekt drie verschillende thema's waaruit lessen kunnen worden geleerd. Hij begint met het bespreken van de spanning tussen de rol van de burgemeester als identiteitsvormer en verbinder enerzijds, en sterk profilerende burgemeesters anderzijds. Wanneer deze laatste rol wordt benadrukt, en de (partij)politieke achtergrond van de burgemeester duidelijk naar voren komt, kan dit de samenbindende rol belemmeren. "Toch blijkt uit de Engelse ervaringen niet, dat een gekozen burgemeesterschap de samenbindende functie moeilijker kan vervullen" stelt Verheul ⁹⁶. De gekozen burgemeester zal waarschijnlijk wel een meer politieke en sterkere identiteitsbepalende leider zijn, maar zal ook nog zijn rol als samenbindende burgervader kunnen vervullen. Een probleem met deze visie is dat Verheul niet ingaat op de verschillen die er zijn tussen de bevoegdheden van Engelse en Nederlandse burgemeesters. Nederlandse burgemeesters hebben vanuit een Europees vergelijkend perspectief namelijk "een steviger positie op het terrein van politie, openbare orde en veiligheid dan zijn buitenlandse collega's, met uitzondering van de Belgische" ⁹⁷. Of de Engelse burgemeesters dus werkelijk aantonen "dat de gekozen burgemeester wellicht gemakkelijker de twee zijden

⁹⁵ Hierop zal in deelparagraaf 2.2.4 en in paragraaf 2.3 dieper worden ingegaan.

⁹⁶ Verheul, W.J. (2006). *Mayoral leadership, Engelse lessen voor de Nederlandse toekomst*. In Koen Becking en Gregor Rensen (red.), *Meesterlijk besturen. De burgemeester als leider*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

⁹⁷ Sluis, A. van, Cachet, A., Noppe, R.M., Schaap, L., & Wingeling, A.B. (2003). In veilige handen? : Direct gekozen burgemeesters in relatie tot openbare orde, veiligheid en politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 65, nr. 12, p. 4-8. Gevonden op 15-05-2014 op <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/in-veilige-handen--direct-gekozen-burgemeesters-in-relatie-tot-openbare-orde-veiligheid-en-politie-135.html>.

van het dilemma combineert, dan in Nederland vaak wordt verondersteld”, zoals Verheul⁹⁸ beargumenteert, blijft dus nog maar de vraag.

Verheul wijst bovendien nog op een ander effect dat het verkiezen van de burgemeester in Engeland heeft gehad. De Engelse burgemeesters⁹⁹ erkennen dat de media-aandacht voor persoonlijke karakteristieken toeneemt wanneer zij verkozen worden. Alhoewel processen van media-isering en personalisering ook plaatsvinden bij benoemde burgemeesters, wordt dit wel versterkt door het gekozen burgemeesterschap. Dit wordt door de Engelse burgemeesters als een onwenselijke verandering gezien. Dit wordt onderschreven door Nederlandse burgemeesters¹⁰⁰, die wijzen op het gevaar dat er hierdoor autoritaire en dominante leiders ontstaan wanneer burgemeesters verkozen worden. Het beleid van een gekozen burgemeester zou dus autoritairder en dominanter kunnen worden. Hierbij wordt ook gewezen op het risico dat het beleid van de burgemeester populistischer wordt. De Engelse burgemeesters hebben hier echter geen ervaringen met autoritaire en dominantere burgemeesters, maar zij onderschrijven wel dat dit gevaar er theoretisch gezien is. In de praktijk zou een autoritair leiderschap echter op weinig draagvlak kunnen rekenen. Van Sluis e.a. stellen dat er naar aanleiding van het door hun gedane onderzoek er geen aanwijzingen zijn gevonden om te vrezen dat de gekozen burgemeester de politie zal misbruiken voor eigen politieke doeleinden¹⁰¹.

Dit (theoretische) gevaar van een te sterke en te dominante gekozen burgemeester zorgt echter voor een belangrijkere rol voor correctiemechanismen. De risico's van machtsbederf zijn namelijk groter bij een gekozen dan bij een benoemde burgemeester, zo stelt Verheul. Desalniettemin neemt ook de druk om openbare verantwoording af te leggen toe bij een direct gekozen burgemeester. Hierbij spelen de “toegenomen invloed van de media en de

⁹⁸ Verheul, W.J. (2006). Mayoral leadership, Engelse lessen voor de Nederlandse toekomst, p. 60. In Koen Becking en Gregor Rensen (red.), *Meesterlijk besturen. De burgemeester als leider*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

⁹⁹ In Engeland zijn de burgemeesters van Hackney (Jules Pipe), Lewisham (Steve Bullock), Middlesbrough (Ray Mallon), Newham (Sir Robin Wales), Stoke (Mike Wolf), en van Watford (Dotothy Thornhill) geïnterviewd.

¹⁰⁰ In Nederland zijn de burgemeesters van Groningen (Jacques Wallage), Zoetermeer (Jan Waaijer), Naarden (Peter Rehwinkel), Uithoorn (Hannie Groen), Leidschendam-Voorburg (Michiel van Haersma-Buma), Hardinxveld-Giessendam (Arie Noordergraaf), Rijswijk (Ineke van de Wel), en van Best (Letty Demmers) geïnterviewd.

¹⁰¹ Sluis, A. van, Cachet, A., Noppe, R.M., Schaap, L., & Wingeling, A.B. (2003). In veilige handen? : Direct gekozen burgemeesters in relatie tot openbare orde, veiligheid en politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 65, nr. 12, p. 4-8. Gevonden op 15-05-2014 op <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/in-veilige-handen--direct-gekozen-burgemeesters-in-relatie-tot-openbare-orde-veiligheid-en-politie-135.html>.

afrekencultuur [...] een grote rol in, en het risico om niet herkozen te worden maakt de druk groot”¹⁰². Verheul concludeert dan ook dat hoe meer ruimte er komt voor krachtig leiderschap, hoe meer aandacht er moet zijn voor de verantwoording van het gevoerde beleid. Hierbij is het vooral van belang dat burgemeesters moedige leiders zijn en niet zozeer sterke.

2.2.3 Verenigde Staten

Gezien de verschillen in posities en taken van burgemeesters per land, is het van belang om ook te focussen op de functionele equivalent van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid. In de Verenigde Staten hebben de sheriffs de verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid. Daarbij komt dat zij verkozen worden, waardoor verschillen in beleid door een andere manier van aanstelling wellicht aan het licht gebracht kunnen worden.

In de Verenigde Staten worden in alle staten, behalve in Rhode Island en Hawaii, de sheriffs direct gekozen door de bevolking. De sheriff is hierdoor onafhankelijk van andere lokale politieke actoren, maar is afhankelijk van de bevolking en haar publieke opinie¹⁰³. Door zijn afhankelijkheid van goede relaties met de stemgerechtigden, staat hij dicht bij het volk en is hij minder geïsoleerd. Ook de werknemers van de sheriff zijn afhankelijk van de herverkiezing van de sheriff, aangezien zij in veel districten aangesteld worden door de sheriff.

De formele verantwoordelijkheden en de autoriteit van de sheriff zijn veel groter dan die van lokale politiechefs in de Verenigde Staten. Dit heeft te maken met de lange historische evolutie van het ambt, doordat ze niet specifiek gelimiteerd worden door de wet, en doordat ze een reeks aan verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben. De meeste sheriffs zijn onder andere verantwoordelijk voor strafrechtelijke handhaving, vrijheidsbenemende diensten, het in beslag nemen van goederen en het collecteren van belastingen (voor de *county*).

¹⁰² Verheul, W.J. (2006). Mayoral leadership, Engelse lessen voor de Nederlandse toekomst, p. 63. In Koen Becking en Gregor Rensen (red.), *Meesterlijk besturen. De burgemeester als leider*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

¹⁰³ Weisheit, R.A., Wells, L.E., & Falcone, D.N. (1995). Crime and Policing in Rural and Small-Town America: An Overview of the Issues, p. 59-60. Washington, D.C.: U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.

Weisheit, Wells en Falcone hebben onderzoek gedaan naar criminaliteit en het bestrijden hiervan in landelijke gebieden en kleine steden in de VS. Zij stellen dat er een grote kans is dat de officieren de overtredders en hun familie kennen en andersom. Ook zouden zij de historische en culturele achtergrond van een bepaald gebied beter kennen en appreciëren. Doordat de politie en de gemeenschap in deze gebieden dichter bij elkaar staan, zou er verwacht kunnen worden dat landelijke officieren op een manier optreden die beter bij de gemeenschap past en dat de gemeenschap de politie meer steunt. Weisheit e.a. zien deze nauwere banden als een voordeel voor het reageren op criminaliteit, maar stellen ook dat de landelijke officier dit zijn persoonlijke privacy kost. Er is echter weinig bekend over de mate van geweld die landelijke versus stedelijke officieren gebruiken tegenover de inwoners. Zij speculeren echter dat de wijze van aanstelling invloed heeft op de relatie tussen de ambtenaren en de burgers, en onderbouwen dit met een voorbeeld dat een lokale sheriff gegeven heeft (en door meerdere sheriffs is opgemerkt). De sheriff zei dat wanneer hij met de *local municipal chief* in het openbaar was, dat men naar hen verwees als “*the police chief and our sheriff*”¹⁰⁴. Hierdoor stellen Weisheit e.a.: “we [...] can speculate that being elected changes the relationship between the police and public”¹⁰⁵. Hoe deze andere relatie het beleid van de sheriff beïnvloedt, wordt echter niet duidelijk.

Sampson¹⁰⁶ refereert in zijn artikel naar enkele andere academici. Hij zet uiteen dat Jones¹⁰⁷ wijst op het risico dat gekozen functionarissen meer gedreven worden door populistische wensen. Ook Hedderman¹⁰⁸ redeneert op eenzelfde wijze; hij waarschuwt voor een machismo politiek waarbij functionarissen criminaliteit en criminelen (voor het oog) hard aanpakken, maar waarvan de lange termijn effecten op de gemeenschappelijke veiligheid en criminaliteitscijfers dubieus zijn.

2.2.4 Israël

Zoals in paragraaf 2.2.1 kort naar voren is gebracht, kan een verandering in de aanstellingswijze van de burgemeester gevolgen hebben voor de (lokale) bestuurspolitieke

¹⁰⁴ Idem, p. 60.

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Sampson, F. (2012). Hail to the Chief? – How far does the introduction of elected police commissioners herald a US-style politicization of policing for the UK? *Policing*, Volume 6, Number 1, p. 4-15.

¹⁰⁷ Idem, p. 13.

¹⁰⁸ Idem.

verhoudingen. Dit wordt onder andere duidelijk in een onderzoek verricht door Dr. Matt Evans ¹⁰⁹. In het artikel *Democracy, Legitimacy and Local Government Electoral Reform* beschrijft hij dat daar waar een stelsel van directe verkiezing van de burgemeester is ingevoerd, de macht van de gemeenten verschoven is naar de burgemeesters. Evans onderzoekt het effect dat deze verandering heeft op de rol van de gemeenteraad, en neemt Israël als casus ¹¹⁰. Uit zijn onderzoek blijkt dat de nieuwe manier van aanstelling in Israël heeft geleid tot een verkleining van de invloed van nationale partijen, en een groei in kleinere, lokale partijen die vooral opkomen voor sectorale belangen. Het lokale politieke toneel in Israël is geleidelijk aan zeer gefragmenteerd, ofwel gepluraliseerd, geraakt ¹¹¹. De burgemeesters zijn daarentegen sterkere beleidsfiguren geworden ¹¹². In de woorden van Evans: “In the three decades since the local government electoral reform, directly elected mayors have become strong figures in governance” ¹¹³. Wanneer deze sterke burgemeester de controle behoudt over de besluitvorming, terwijl lokale raden “a shouting arena for a diverse group of sectorial interests” worden, dan kunnen de gekozen raden uitgroeien tot een acteur onder velen die streven om het lokale bestuur te beïnvloeden ¹¹⁴. “This would change the character of local democracy, and legitimacy in local government will be defined primarily as effective service delivery rather than collective decision-making” ¹¹⁵.

Evans stelt dat wanneer stemgerechtigden eenmaal zijn gewend aan een direct gekozen burgemeester, het waarschijnlijk is dat zij op eenzelfde wijze reageren als de Israëlische kiezers, namelijk dat zij hun stem gebruiken om hun sectorale belangen uit te drukken ¹¹⁶. Op deze wijze zou het karakter van de lokale democratie veranderen.

2.3 Prioriteiten veiligheidsissues burgers en raadsleden

De burgemeester kan op verschillende manieren gekozen worden. Dit kan enerzijds indirect door de gemeenteraad, of anderzijds direct door de burgers. Dit roept de vraag op of deze

¹⁰⁹ Evans, M. (2014). Democracy, legitimacy and local government electoral reform. *Local government studies*, Vol. 40, No. 1, 41-63.

¹¹⁰ Idem, p. 41.

¹¹¹ Idem, p. 46-8.

¹¹² Idem, p. 51.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Idem, p. 59.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem, p. 59.

verschillende wijze van verkiezing een ander effect zouden kunnen hebben op het veiligheidsbeleid van de burgemeester. Om te onderzoeken of dit het geval zou kunnen zijn, zal gekeken worden naar de prioriteit die gegeven wordt aan veiligheid door de burgers aan de ene kant en door de (lokale) politieke partijen aan de andere kant. Wanneer burgers veiligheid een hoge prioriteit geven aan veiligheid, zou men kunnen verwachten dat dit van invloed is op de keuze voor de kandidaat waar zij op stemmen. Zij zullen waarschijnlijk ook verwachten dat deze persoon zijn verkiezingsbeloften waar maakt. Dit zou het functioneren van de burgemeester kunnen beïnvloeden. Ook zou het zo kunnen zijn dat de voorkeur van de burgers uitgaat naar een strenge kandidaat, waarvan verwacht wordt dat hij strikt zal optreden. Wanneer dit geen rol speelt bij de huidige aanstellingsprocedure van de burgemeester, kan het zo zijn dat gekozen burgemeesters strenger zullen optreden dan benoemde burgemeesters. Ditzelfde geldt voor de situatie waarin de burgemeester gekozen wordt door de gemeenteraad. Hier bestaat echter het risico dat de burgemeester zich meer op de wensen van de raadsleden richt.

Het is erg lastig een antwoord te vinden op de vraag of burgers zouden kiezen voor een strenge burgemeester wanneer zij hem zouden mogen kiezen. Op dit moment lijkt er volgens Das, Huberts en Van Steden in Nederland een roep om strengere maatregelen en strakker optreden. Ook Sackers schrijft dat er wel wordt gesteld “dat burgers een streng optreden van de overheid eisen, inclusief een daadkrachtige burgemeester. [...] Niemand lijkt nog te wachten op een lintenknippende burgemeester”¹¹⁷. Hij voegt het volgende hier echter aan toe: “Ondertussen is weinig bewijs voorhanden voor de stelling dat burgers onverdeeld blij zijn met een ferm handhavende eerste burger. Integendeel, er hangt een negatieve connotatie rond de sheriffster aan de ambtsketen”¹¹⁸. Het is dus moeilijk te zeggen of het beleid van de burgemeester populistischer zou worden wanneer hij verkozen zou worden. Het ligt maar net aan de tijd en plaats wat deze wensen precies zijn. Er kan echter wel gekeken worden naar de prioriteiten van de burgers en lokale politici.

Kees Aarts en Jacques Thomassen onderzoeken in het artikel *Dutch Voters and the Changing Party Space 1989-2006* de verschillen die er bestaan tussen de prioriteiten van de burgers en

¹¹⁷ Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas, p. 97-8. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 86-98.

¹¹⁸ Idem, p. 98.

die van de politieke partijen ¹¹⁹. Alhoewel zij geen licht schijnen op de verschillen die bestaan op lokaal niveau, worden er wel enkele conclusies getrokken die ook belangrijk zijn voor deze discussie op lokale schaal. Zij laten zien welke problemen de kiezer het meest belangrijk vond in de periode 1967-2006. Tot de verkiezingen van 1994 speelden openbare orde en criminaliteit nog geen grote rol. Dit veranderde echter in 1998, toen deze categorie in de top drie stond ¹²⁰. In 2002 stond openbare orde en criminaliteit zelfs op een gedeelde eerste plaats met volksgezondheid, waarna beide categorieën in prioriteit daalden maar toch relevant bleven. Belangrijk is verder dat problemen gepolitiseerd moeten worden willen ze deel uitmaken van het politieke spel. Aarts en Thomassen wijzen erop dat sommige politieke problemen eerder door het volk zijn waargenomen voordat ze volledig uitgesproken waren in de politieke wereld. Wanneer hier op lokaal niveau sprake van is, zou er een verschil kunnen zijn tussen de prioriteiten die de burgers aan de ene kant, en de lokale politici (in de gemeenteraad) aan de andere kant stellen. Verder laten Aarts en Thomassen zien dat de posities van de kiezer niet altijd overeenkomen met de posities van de grootste politieke partijen ¹²¹.

Wanneer wordt gekeken naar de lokale politiek, kan men volgens politicoloog André Krouwel zien dat de prioriteiten van lokale politici in 2013 in grote lijnen overeenkomen met die van hun kiezers ¹²². In zijn het artikel *Lokale politici en kiezers: match of mismatch?* vergelijkt Krouwel de resultaten van een representatieve steekproef onder de Nederlandse bevolking tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 met een onderzoek uitgevoerd in 2013 onder alle raadsleden. Alhoewel hij niet uitlegt waarom hij geen resultaten uit hetzelfde jaar gebruikt, en of dit verschil gevolgen zou kunnen hebben voor de door hem getrokken conclusies ¹²³, maakt Krouwel een aantal belangrijke punten. Ten eerste stelt hij dat raadsleden geen doorsnee van de bevolking zijn. Jongeren, vrouwen, ondernemers,

¹¹⁹ Aarts, K. & Thomassen, J. (2008). Dutch Voters and the Changing Party Space 1989-2006. *Acta Politica*, 43, p. 203-34; Beide academici zijn professor politicologie.

¹²⁰ Idem, p. 214-5. Problemen gerelateerd aan minderheden en vluchtelingen stonden op nummer 1, gevolgd door volksgezondheid en publieke orde en criminaliteit.

¹²¹ Idem, p. 214.

¹²² Krouwel, A. (2013). Lokale politici en kiezers: match of mismatch? *VNG Magazine*, 2013. Gevonden op 1 juni 2014 op <http://www.vngmagazine.nl/archief/15334/lokale-politici-en-kiezers-match-mismatch>.

¹²³ Prioriteiten kunnen per verkiezingsjaar verschillen tonen. Dit blijkt bijvoorbeeld wanneer de prioriteiten van kiezers in 2010 met die van 2014 vergeleken worden. In 2010 stond veiligheid bovenaan het lijstje van belangrijke onderwerpen, terwijl in 2014 gezondheidszorg voor veel kiezers het belangrijkste thema was (Kiezer vindt zorg belangrijker dan veiligheid. (2014, 20 februari). *Telegraaf.nl*. Gevonden op 7 juni 2014 op http://www.telegraaf.nl/binnenland/22317194/Kiezer_vindt_zorg_belangrijkst_.html).

etnische minderheden, mensen met een laag inkomen en mensen met een lagere opleiding zijn zwaar ondervertegenwoordigd in de gemeenteraad. Er is daarentegen een oververtegenwoordiging van ambtenaren en werkers in het onderwijs. Dit betekent echter niet dat deze raadsleden andere groepen niet kunnen representeren. Krouwer stelt dat “raadsleden wel in hoge mate representatief [blijken] te zijn voor hun achterban” en dat de meerderheid van de kiezers (matig) tevreden is over het gemeentebestuur ¹²⁴. Het tweede belangrijke punt dat Krouwer maakt is dat het analyseren van de prioriteiten van de raadsleden minder makkelijk was dan verwacht, “omdat raadsleden veel issues belangrijk vonden en minder uitgesproken waren dan burgers” ¹²⁵. Toch stelt hij dat raadsleden min of meer even veel belang hechten aan de economie, het tegengaan van armoede en aan milieu als hun kiezers. Over veiligheid vermeldt hij echter niks.

Uit een peiling naar de prioriteiten van de kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 uitgevoerd door IPSOS blijkt dat veiligheid van de eerste plek afgestoten als prioriteit van de kiezers. Gezondheidszorg (46%) staan nu bovenaan het lijst met belangrijke onderwerpen. Op de tweede plek staat de kwaliteit van de woonomgeving (31%), gevolgd door veiligheid (28%). Voor ouderen is het thema veiligheid vaker doorslaggevend geweest dan voor jongeren ¹²⁶. Een verklaring voor de verandering in de prioriteiten van de kiezers zou gevonden kunnen worden in de nieuwe taken en een nieuwe rol voor de burgemeester. Vanaf 2015 wordt de Jeugdzorg ondergebracht bij de gemeenten ¹²⁷. Ook wil het kabinet de huidige Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vanaf 2015 ingrijpend veranderen, waarbij de gemeente zal gaan zorgen voor de ondersteuning van burgers (Nieuwe Wet maatschappelijk ondersteuning, Wmo) ¹²⁸. Dit zal volgens Dr. Klaartje Peters gevolgen hebben voor de relatie tussen de lokale overheid en de burgers ¹²⁹.

¹²⁴ Krouwel, A. (2013). Lokale politici en kiezers: match of mismatch? *VNG Magazine*, 2013. Gevonden op 1 juni 2014 op <http://www.vngmagazine.nl/archief/15334/lokale-politici-en-kiezers-match-mismatch>.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Kester, J. (2014, 18 april). GR2014: Wat vonden kiezers belangrijk? *Ipsos-nederland.nl*. Gevonden op 6 juni 2014 op <http://www.ipsos-nederland.nl/content.asp?targetid=1270>.

¹²⁷ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdzorg>.

¹²⁸ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bijzondere-ziektekosten-awbz/veranderingen-in-de-awbz>.

¹²⁹ Hierop zal in paragraaf 3.2 dieper worden ingegaan.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de vraag gesteld of de manier van aanstelling van de burgemeester invloed heeft op zijn veiligheidsbeleid. Het antwoord op deze vraag of is niet in één zin samen te vatten, aangezien verschillende zaken een rol spelen. Processen van media-isering en personalisering worden versterkt door het verkiezen van de burgemeester. Ook is er bij verkozen burgemeesters meer aandacht voor openbare orde en veiligheid. Vooral in (grote) gemeenten waar de burgemeester veel gebruik maakt van zijn bevoegdheden kan dit leiden tot een imago van 'burgerboeman'. Voor een burgemeester die herkozen wil worden is dit geen goed teken, en wellicht zou de burgemeester zich populistischer gaan opstellen. Echter, er is vanuit de bevolking ook een roep om sterke leiders. Daarbij komt dat het functioneren van de burgemeester ook beïnvloedt wordt door de positie van andere gemeentelijke organen en door personele kenmerken.

Hoofdstuk 3: De relatie tussen de toename in bevoegdheden en de aanstellingswijze van de burgemeester

In het eerste hoofdstuk is besproken welke bevoegdheden de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid erbij heeft gekregen, en met welke mate hij hiervan gebruik maakt. In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de mogelijke effecten van de aanstellingswijze van de burgemeester op het veiligheidsbeleid dat hij voert. In dit hoofdstuk zal worden gekeken of de antwoorden die gegeven zijn op de eerste twee deelvragen nieuwe argumenten toevoegen aan het langer lopende debat over de aanstellingswijze van de burgemeester. Aan dit algemene debat zal kort aandacht aan worden besteed, maar de focus van dit hoofdstuk (zoals van de gehele scriptie) zal liggen op veiligheid. De deelvraag die in dit hoofdstuk beantwoord zal worden is: *Zou de aanstellingswijze van de burgemeester veranderd moeten worden wanneer dit vanuit een perspectief van openbare orde en veiligheid wordt bekeken?* Deze politiek-filosofische vraag zal beantwoord worden door het verrichten van een literatuurstudie. Er zal aandacht worden geschonken aan de drie verschillende modellen voor het aanstellen van de burgemeester: kroonbenoeming, indirecte verkiezing door de gemeenteraad en directe verkiezing door de burgers.

3.1 De huidige procedure van benoeming

Wanneer de vraag gesteld wordt of de aanstellingswijze van de burgemeester zou moeten veranderen, is het van belang eerst te kijken naar de huidige gang van zaken. Zoals reeds vermeld in de inleiding, worden burgemeesters in Nederland tot op de dag van vandaag benoemd door de Kroon. Roest¹³⁰ legt uit dat verschillende actoren een rol spelen binnen deze procedure. Wanneer er een vacature voor een burgemeesterspost komt, verzoekt de Commissaris der Koning de betrokken gemeenteraad om een zogenoemde 'profielchets' op te stellen. Hierin wordt een beschrijving gegeven van de omgeving waarin de burgemeester werkt, hoe deze zijn taken en rollen zou moeten invullen, en over welke

¹³⁰ Roest, N.F. (1992). De burgemeesterskeuze: modellen en varianten. In In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 105-24. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

bestuurscompetenties hij zou moeten beschikken ¹³¹. Deze profielschets wordt opgesteld door een vertrouwenscommissie. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van alle (of van de belangrijkste) partijen ter plaatse, en heeft vanaf begin jaren tachtig van de vorige eeuw een officiële plaats in de benoemingsprocedure ¹³². De sollicitaties worden gezonden aan de Commissaris der Koning, die een selectie maakt van sollicitanten die hij geschikt acht voor benoeming en de namen van deze personen doorgeeft aan de vertrouwenscommissie. Hoeveel informatie hij over deze sollicitanten aan de commissie verstrekt, is aan hem. Wanneer een sollicitant niet door de Commissaris wordt geselecteerd, kan deze zich nog direct tot de vertrouwenscommissie richten. De commissie velt na beraad haar oordeel over de sollicitanten, wat sinds 2001 openbaar gemaakt wordt ¹³³, en deelt haar besluit met de Commissaris. De Commissaris doet op zijn beurt een aanbeveling aan de minister van Binnenlandse Zaken over de te benoemen burgemeester waarbij hij de opvatting van de commissie betreft ¹³⁴. De minister van Binnenlandse Zaken doet hierna een voordracht, indien nodig na raadpleging van het kabinet, aan de Koning voor de benoeming van de burgemeester. Tegenwoordig heeft de gemeenteraad ook het recht op aanbeveling bij een herbenoeming van een zittende burgemeester, en leidt een verstoorde relatie tussen de burgemeester en de gemeenteraad in de praktijk meestal tot aftreden van de burgemeester ¹³⁵.

3.2 Het debat over de aanstellingswijze van de burgemeester

Alhoewel de benoemingsprocedure de nodige veranderingen heeft doorgemaakt, heeft dit niet geleid tot een situatie waarin er niet meer over deze procedure gesproken of gedebatteerd wordt. De nieuwe hervormingen op het gebied van Jeugdzorg en de AWBZ, en

¹³¹ De Rijksoverheid heeft een document opgesteld met tips en richtlijnen voor het opstellen van een profielschets. Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/brochures/2011/05/10/handreiking-benoemingsproces-burgemeesters.html>.

¹³² Derksen, W., & Schaap, L. (2006). *Lokaal Bestuur* (6e dr.), p.76. Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.

¹³³ Idem, p. 77.

¹³⁴ In een evaluatierapport over het functioneren van de vertrouwenscommissies (TK 1990/91, UCV 25) is vastgesteld dat in ongeveer 92 procent van de gevallen een kandidaat benoemd die of de eerste voorkeur of instemming had van de vertrouwenscommissie (Roest, N.F. (1992). *De burgemeesterskeuze: modellen en varianten*, p. 110-1. In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester* (p. 105-24). Assen/Maastricht: Van Gorcum.

¹³⁵ Idem, p. 78; Wierenga, H. (1992). *De gekozen burgemeester verdedigd. Een visie vanuit de praktijk van het openbaar bestuur*, p. 151. In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester* (p. 147-56). Assen/Maastricht: Van Gorcum.

de plannen voor het invoeren van de Participatiewet ¹³⁶, hebben volgens Klaartje Peters gevolgen voor de relatie tussen de lokale overheid en de burgers. Burgers zullen mogelijk vaker te maken krijgen met de gemeente, en het wordt dan belangrijker om proberen invloed uit te oefenen op wat er binnen de gemeente wordt besloten. Deze ontwikkelingen zouden een impuls voor de lokale democratie kunnen zijn, en Peters ziet de komst van de gekozen burgemeester dan ook als onvermijdelijk ¹³⁷.

Er zijn verschillende argumenten die voor- en tegenstanders van de gekozen burgemeester aanhalen ter ondersteuning van hun standpunten. Gezien de reeds bestaande overzichtelijke analyses van deze argumenten ¹³⁸, en gezien de focus op openbare orde en veiligheid in deze scriptie, zal hier echter niet diep op worden ingegaan. In kader 1 staan de meest genoemde argumenten op een rij. De argumenten die van toepassing zijn op de discussie vanuit een veiligheidsperspectief zullen in de volgende deelparagraaf nader worden toegelicht.

Kader 1: De voor- en tegenargumenten voor benoeming en verkiezing van de burgemeester

	Benoemen burgemeester	Verkiezen burgemeester
Voor	Onafhankelijke, boven de partijen staande positie.	Democratischer (volkssoevereiniteit)
	Democratie-argument is eenzijdig. <i>Checks and balances.</i> Benoemingsprocedure praktisch gezien al in belangrijke mate gedemocratiseerd.	Personalisering lokale verkiezing kan leiden tot vergroting identiteit en zelfbewustzijn lokale gemeenschap.
		Past bij proces van decentralisatie.
		Past bij dualistisch karakter lokaal bestuur.
		Staat sterker tegenover versplinterde gemeenteraad; eigen kiezersmandaat.
Tegen	Ondemocratisch	Politieker van karakter
	Verouderd	Geen behoefte aan; opkomst bij

¹³⁶ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wajong/vraag-en-antwoord/wat-is-de-overheid-van-plan-met-de-participatiewet.html>.

¹³⁷ Mudde, L. (2014, 21 maart). Klaartje Peters voorziet nieuwe impulsen voor lokale democratie. *VNGMagazine.nl*. Gevonden op 05-06-2014 op <http://www.vngmagazine.nl/archief/15892/klaartje-peters-voorziet-nieuwe-impulsen-voor-lokale-democratie>.

¹³⁸ Zie bijvoorbeeld Derksen, W., & Schaap, L. (2006). *Lokaal Bestuur* (6^e dr.). Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.; In Korsten, A.F.A., Spoormans, H., Stroink, F.A.M., Tonnaer, F.P.C.L., & Vaarkamp, R. (red.). (1992). *De benoemde of gekozen burgemeester*. Assen/Maastricht: Van Gorcum; en *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 31-44.

		verkiezingen nu al laag. Burgemeesters-referendum een flop.
	Burgemeesterschap politieke functie.	Deskundigheid burgemeester loopt terug.
	Kwestie van geluk.	Centrale overheid minder geneigd tot decentralisatie.

3.3 Het debat vanuit een veiligheidsperspectief bekeken

In kader 1 staan diverse standpunten ter faveure van de benoeming of de verkiezing van de burgemeester. In deze scriptie staat het thema openbare orde en veiligheid echter centraal. Wat voegt deze dimensie toe aan het debat over de aanstellingswijze van de burgemeester? Zijn er bijvoorbeeld andere argumenten te vinden die dit debat een andere richting op sturen? Deze vragen staan centraal in deze deelparagraaf, en zullen beantwoord worden door drie thema's te bespreken die daarbij van belang zijn: legitimiteit, controle en de rechten van individuen en minderheden. Hier zullen de conclusies die getrokken zijn in de eerste twee hoofdstukken van dit onderzoek ook bij worden betrokken.

3.3.1 Legitimiteit

In het eerste hoofdstuk is naar voren gekomen dat de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid de laatste twee decennia zijn uitgedijd. De positie van de burgemeester is volgens Cachet en Schaap "al lang niet meer" politiek kleurloos ¹³⁹. De bevoegdheden waarvan de burgemeester gebruik kan maken hebben een directe invloed op het leven van individuele burgers. Ook moet de burgemeester soms politieke besluiten nemen over controversiële zaken. Hierdoor rijst de vraag of de burgers geen (in)directe inspraak zouden moeten hebben op wie hun burgemeester wordt.

Het verkiezen van de burgemeester zou, in de woorden van Ko Wierenga, de burgemeestersfunctie een "democratische grondslag" geven ¹⁴⁰. Dit is volgens hem van belang, omdat "[d]e legitieme basis voor de uitoefening van macht, de legitieme basis voor

¹³⁹ Cachet, L., & Schaap, L. (2006). Burgemeesters, over veranderingen en stilstand. In K. Becking en G. Rensen (red.), *Meesterlijk besturen. De burgemeester als leider*, p. 19-28. Den Haag: Sdu Uitgevers B.V.

¹⁴⁰ Wierenga, H. (1992). De gekozen burgemeester verdedigd. Een visie vanuit de praktijk van het openbaar bestuur. In A.F.A. Korsten, H. Spoormans, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 147-56. Assen/Maastricht: Van Gorcum. Heiko (Ko) Wierenga is PvdA-Tweede Kamerlid en bestuurder.

het maken van keuzes [...] democratische verkiezingen [zijn]" ¹⁴¹. Alhoewel Koning geen voorstander is van de gekozen burgemeester ¹⁴², haalt hij hier wel een argument voor aan. Hij stelt namelijk dat een gemeente het best goed kan treffen met een benoemde burgemeester, maar dat een gemeente ook minder geluk kan hebben. In zijn woorden blijft het dus "een kwestie van geluk" ¹⁴³. Wierenga voegt hieraan toe dat het "meer dan wenselijk" is dat de burgemeester zich kan vinden in het collegeprogramma, en dat dit "lang niet altijd gegarandeerd" is indien de burgemeester is benoemd ¹⁴⁴.

Cachet en Schaap voegen hier aan toe dat de benoeming van de burgemeester niet meer bij de huidige politiek-bestuurlijke verhoudingen past, en spreken over een invoering van de direct gekozen burgemeester. Deze burgemeester zullen "stellig politiker zijn, maar dat past bij de bestaande tendens naar een politiker invulling van de huidige burgemeesterschap" ¹⁴⁵. Alhoewel zij stellen dat een verandering in de aanstellingswijze grote consequenties kan hebben, wijzen zij erop dat deze veranderingen in landen met een vergelijkbare bestuurlijke inrichting en bestuurstraditie (zoals Duitsland en Oostenrijk) niet hebben geleid tot grote problemen. Zij vragen zich dan ook af of de Nederlandse politieke elite niet te zeer aan koudwatervrees leidt ¹⁴⁶.

De vraag is echter of burgers wel zitten te wachten op de mogelijkheid om hun burgemeester te kiezen. De lage opkomst bij verkiezingen, en de flop van het burgemeestersreferendum doen wellicht vermoeden dat dit niet het geval is. Wierenga stelt bovendien dat directe verkiezing van de burgemeester "een probleem [oplevert] in de verhouding tussen de burgemeester en de overige collegeleden, maar bovenal in de relatie tussen de burgemeester en de raad, omdat de burgemeester dan over een eigen mandaat

¹⁴¹ Idem, p. 148.

¹⁴² Koning stelt voor om de procedure van benoeming om te draaien. In plaats van dat de commissaris van de Koning en de regering een kandidaat selecteren, en (vrijblijvend) aftasten of die ook voor de gemeente acceptabel is, argumenteert hij dat de gemeente een of enkele kandidaten zou moeten uitzoeken, die dan benoemd wordt door de Kroon (p. 216).

¹⁴³ Koning, H. (1992). Meer decentralisatie en dus een gekozen burgemeester?, p. 208. In A.F.A. Korsten, H. Spormans, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 207-20. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

¹⁴⁴ Wierenga, H. (1992). De gekozen burgemeester verdedigd. Een visie vanuit de praktijk van het openbaar bestuur, p. 147. In A.F.A. Korsten, H. Spormans, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 147-56. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

¹⁴⁵ Cachet, L., & Schaap, L. (2006). Burgemeesters, over veranderingen en stilstand, p. 27. In K. Becking en G. Rensen (red.), *Meesterlijk besturen. De burgemeester als leider*, p. 19-28. Den Haag: Sdu Uitgevers B.V.

¹⁴⁶ Idem, p. 26.

beschikt en een positie krijgt vergelijkbaar met die van een rechtstreeks gekozen president, naast de volksvertegenwoordiging”¹⁴⁷. Wanneer de burgemeester echter door de gemeenteraad gekozen wordt speelt dit geen rol, en hij pleit dan ook voor een indirect gekozen burgemeester¹⁴⁸. Of dit daarentegen zal zorgen voor extra legitimiteit is nog maar de vraag. Tops vraagt zich af of er in het geval van een indirect gekozen burgemeester eigenlijk wel gesproken kan worden van een gekozen burgemeester. “De burgers van een gemeente zijn immers op geen enkele manier betrokken bij de burgemeesterskeuze, die een aangelegenheid blijft van de lokale politieke elite. In ieder geval speelt de burgemeesterskeuze geen enkele rol in lokale verkiezingen, en dat lijkt me een doorslaggevend criterium om van een gekozen burgemeester te kunnen spreken”¹⁴⁹.

3.3.2 Controle

Het tweede thema dat van belang is in de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester wanneer dit wordt bekeken vanuit een veiligheidsperspectief heeft te maken met de controle op het beleid van de burgemeester. Wanneer de burgemeester meer bevoegdheden krijgt, neemt het belang van controle op het gebruik van deze bevoegdheden toe. Zou de aanstellingswijze van de burgemeester veranderd moeten worden om zo een grotere controle te krijgen op zijn beleid?

Zoals reeds eerder is benoemd, stellen verscheidene academici dat alhoewel de bevoegdheden van de burgemeester zijn uitgedijd, en de burgemeester ook nieuwe bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid erbij heeft gekregen, dit niet wil zeggen dat deze functionaris kan doen en laten wat hij wilt. De burgemeester is altijd gebonden aan de wet, zijn besluiten kunnen altijd getoetst worden door de bestuursrechter, en hij kan altijd ter verantwoording worden geroepen door de gemeenteraad¹⁵⁰. Of een

¹⁴⁷ Wierenga vervolgt dat dit echter geen rol speelt wanneer de burgemeester door de gemeenteraad gekozen wordt speelt, en hij pleit dan ook voor een indirect gekozen burgemeester. Zie Wierenga, H. (1992). De gekozen burgemeester verdedigd. Een visie vanuit de praktijk van het openbaar bestuur, p. 148. In A.F.A. Korsten, H. Spoormans, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 147-56. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ Wierenga, H. (1992). De gekozen burgemeester verdedigd. Een visie vanuit de praktijk van het openbaar bestuur, p. 178. In A.F.A. Korsten, H. Spoormans, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 147-56. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

¹⁵⁰ CCV. (2009). Burgemeester en Veiligheid. Gevonden op 05-06-2014 op http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/integraal-veiligheidsbeleid/Burgemeester_en_Veiligheid.pdf.

burgemeester wettig heeft gehandeld, kan echter pas achteraf worden bepaald. Het kwaad kan dan al geschied zijn.

Sackers pleit daarom voor een overheveling van bepaalde bevoegdheden van de burgemeester, zoals de gebiedsontzegging en het opleggen van een tijdelijk huisverbod naar de rechter-commissaris. Deze overheveling zal volgens hem bijdragen aan het behoud van de rol van de burgemeester als herder en hoeder ¹⁵¹.

3.3.3 Rechten van individuen en minderheden

Het laatste thema dat hier besproken zal worden heeft te maken met de rechten van individuen en minderheden. Bij verschillende bevoegdheden moet opgepast worden dat artikel 8 (bescherming persoonlijke levenssfeer) van het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM) niet geschonden wordt ¹⁵². Dit zou onder andere een rol kunnen spelen bij het plaatsen van camera's in openbare ruimten en bij de Wet Bibob. Bij de Wet Victoria en de Wet Tijdelijk Huisverbod moet ook rekening worden gehouden met het huisrecht ¹⁵³. Ook het recht op privacy speelt hierbij een rol. Andere grondrechten die bij de uitoefening van de bevoegdheden door de burgemeester geschonden kunnen worden zijn vrijheid van beweging, en rechten op vereniging, vergadering en betoging ¹⁵⁴. Een vraag die hierbij gesteld kan worden is of een benoemde burgemeester deze belangen van individuen en minderheden beter zou kunnen behartigen dan een gekozen burgemeester.

Bij een gekozen burgemeester is er een risico dat hij een meer populistisch beleid zal voeren in de hoop om herkozen te worden. Dit zou ertoe kunnen leiden dat hij de rechten van minderheden en individuen minder goed kan beschermen. Vooral wanneer er besluiten moeten worden genomen over controversiële issues, zoals bij de zaak Benno L., kan dit voor problemen zorgen. Maar wanneer dit het geval zou zijn, zouden individuen toch nog altijd naar de (bestuurs)rechter kunnen stappen? Deze mogelijkheid wordt de burger geboden door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De burger kan een bezwaarschrift indienen bij de burgemeester die het besluit heeft genomen, en er wordt door de rechtbank gekeken of

¹⁵¹ Idem, p. 10-1.

¹⁵² Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Woltjes, A.J.Th., & Kalkhoven. (2008). *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, p. 164. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

¹⁵³ Idem, p. 93.

¹⁵⁴ Dölle, A.H.M. (2010). Burgemeester in de branding. TvCR 2010, p. 119-145.

deze beslissing gegrond is. De burger moet hier echter het initiatief nemen. Dit zal zij, volgens Sackers, als een “beoordeling ‘achteraf’ beschouwen”¹⁵⁵. Sackers spreekt over een “opmerkelijk lage aantal burgemeestersbeslissingen dat aan de rechter werd voorgelegd”¹⁵⁶. Er zijn echter wel verschillen te zien tussen diverse soorten zaken die worden voorgelegd. Bij de sluiting van (overlast)panden wordt vaker rechtsbescherming aangewend dan bij bijvoorbeeld gebiedsontzeggingen, wat volgens Sackers te maken heeft met economische belangen. Waar burgers echter naar de rechter stappen om tegen een opgelegde gebiedsontzegging in te gaan, bleek in “bovengemiddeld veel zaken” de ontzegging niet in orde¹⁵⁷. Verder stelt Sackers dat “opmerkelijk weinig mensen” in beroep gingen tegen een huisverbod en dat er nauwelijks een (afzonderlijk) beroep is ingesteld tegen verlengingen van huisverboden¹⁵⁸. Hierdoor zou men zich kunnen afvragen of burgers hier tegen beschermd moeten worden door de (lokale) overheid.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn drie nieuwe thema’s geïntroduceerd die zichtbaar zijn geworden door het analyseren van het debat over de aanstellingswijze van de burgemeester vanuit een veiligheidsperspectief. Deze thema’s zijn: legitimiteit, controle en rechten van het individu en van minderheden. Deze onderwerpen spelen een rol bij de beantwoording van de vraag of de aanstellingswijze vanuit een veiligheidsperspectief zou moeten worden veranderd.

Wanneer een burgemeester meer bevoegdheden krijgt om besluiten te nemen die (ingrijpende) gevolgen kunnen hebben voor individuen, kan beargumenteerd worden dat de roep om legitimiteit hierdoor toeneemt. Directe verkiezing van de burgemeester zou hierdoor wellicht een voorkeur kunnen krijgen. Echter, dit zou kunnen leiden tot populistischer beleid, waardoor de rechten van individuen en minderheden minder goed beschermd zouden kunnen worden. De stap richting de (bestuurs)rechter wordt door deze individuen niet altijd gemakkelijk gezet. De vraag rijst dan ook of de overheid deze taak op zich zou moeten nemen, of dat zij wellicht de burger beter (of anders) zou moeten informeren over mogelijkheden tot aanvechten van een besluit van de burgemeester. Een

¹⁵⁵ Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas, p. 93-4. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 86-98.

¹⁵⁶ Idem, p. 94.

¹⁵⁷ Idem, p. 95.

¹⁵⁸ Idem.

ander belangrijk punt is de vraag of burgers wel zitten te wachten op een burgemeestersverkiezing. Het burgemeestersreferendum is na een korte tijd realiteit te zijn geweest afgeschaft, en de lage opkomsten bij andere (zowel lokale, nationale als Europese) verkiezingen beloven geen ander toekomstbeeld. Dit betekent echter niet dat beslissingen omtrent de aanstellingswijze van de burgemeester op hoog politiek niveau moeten worden genomen. Het 'self government model' waarover in hoofdstuk 2 is gesproken, waarbij burgers zelf mogen kiezen of zij hun burgemeester willen kiezen en welke bevoegdheden zij aan hem willen toekennen, is wellicht een optie voor Nederlandse bodem. Of burgers daarvoor echter naar de stembus zullen gaan, zal alleen de toekomst ons leren.

Discussie

Dit onderzoek heeft de vraag wat de relatie is tussen de bevoegdheden van de Nederlandse burgemeester op het gebied van veiligheidsbeleid en de wijze van aanstelling zo goed mogelijk proberen te beantwoorden. Alhoewel dit tot belangrijke inzichten heeft geleid, zijn er ook enkele kanttekening te maken.

Om te beginnen zou een uitgebreider empirisch onderzoek gewenst zijn. Er zijn slechts gegevens beschikbaar van drieëndertig gemeenten, waarbij er een ondervertegenwoordiging is van grotere gemeenten. Een grotere selectie zou wellicht tot meerdere inzichten hebben geleid, bijvoorbeeld over de invloed van het al dan niet aanwezig zijn van een profvoetbalclub in de gemeenten. Bovendien zijn er enkel een aantal bevoegdheden onderzocht. Sommige bevoegdheden, zoals het opleggen van een gebiedsverbod, staan niet alleen vermeld in de Gemeentewet, maar ook in de APV's van gemeenten. Een breder onderzoek naar alle bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van OOV zou een duidelijker beeld geven van de werkelijke mate van gebruik. Daarbij komt dat er in dit onderzoek puur gekeken is naar de mate waarin burgemeesters in 2013 van bepaalde bevoegdheden gebruik hebben gemaakt. Dit zou voor een vertekend beeld kunnen zorgen. Bij het uitgeven van vergunning van camera's, kan het bijvoorbeeld meespelen dat er in het jaar 2013 vrij weinig vergunningen zijn uitgegeven. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat er in de jaren daarvoor juist veel camera's zijn geplaatst. Wanneer het onderzoek zich over een langere periode zou hebben gestrekt, had er licht geschenen kunnen worden op de precieze toename in het gebruik van de bevoegdheden.

Conclusie

De benoemde burgemeester in Nederland: al jaar en dag een onderwerp voor discussie. Er is veel over dit onderwerp geschreven, en in dit onderzoek is dit thema vanuit een perspectief van openbare orde en veiligheid bekeken. De hoofdvraag die is gesteld is: *Wat is de relatie tussen de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van veiligheidsbeleid en de manier van aanstelling?* Om deze vraag te beantwoorden zijn drie deelvragen gesteld.

Het eerste hoofdstuk heeft gekeken naar de veranderde rol van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid. Uit een literatuurstudie is gebleken dat het takenpakket van de burgemeester op dit gebied formeel gezien is uitgebreid. Veel van deze bevoegdheden zijn 'slecht' een uitwerking van reeds bestaande bevoegdheden. Hierdoor wordt de beoordelingsruimte van de burgemeester beperkter. De nieuwe bevoegdheden (het opleggen van een tijdelijk huisverbod en zorgbevel) zijn echter ingrijpende maatregelen waarmee de burgemeester 'achter de voordeur' ingrijpt. De burgemeester kan echter altijd (achteraf) ter verantwoording geroepen worden door de gemeenteraad, en zijn besluiten kunnen getoetst worden door de bestuursrechter. In de praktijk maakt de burgemeester echter niet altijd gebruik van zijn bevoegdheden. Het bestuurlijk ophouden, het opleggen van een groepsverbod, en het opleggen van een zorgbevel is door geen van de burgemeesters van de participerende gemeenten in 2013 opgelegd. Het tijdelijk huisverbod werd daarentegen in vergelijking veel gebruikt.

In het tweede hoofdstuk is onderzocht of de manier van aanstelling van de burgemeester invloed heeft op zijn veiligheidsbeleid. Een belangrijke conclusie voor deze vraag is dat het functioneren van de burgemeester niet alleen beïnvloedt wordt door zijn aanstellingswijze; de positie van andere gemeentelijke organen en personele kenmerken spelen ook een rol. Wanneer een burgemeester verkozen wordt, worden processen van media-isering en personalisering versterkt en is er meer aandacht voor OOV. Dit kan vooral in (grote) gemeenten leiden tot een imago van 'burgerboeman'. Verder kan een verkozen burgemeester zich populistischer opstellen, met het oog op herverkiezing.

Ten derde is de vraag gesteld of de aanstellingswijze van de burgemeester veranderd zou moeten worden wanneer dit wordt bekeken vanuit een veiligheidsperspectief. Nieuwe

thema's die hierbij een rol spelen zijn: legitimiteit, controle en bescherming van de rechten van individuen en minderheidsgroeperingen. Vanuit het eerste thema zou directe verkiezing in eerste instantie wellicht de voorkeur krijgen. Dit zou echter kunnen leiden tot een populistischer beleid, waardoor de rechten van het individu en van minderheden in het gedrang kunnen komen. Alhoewel zij naar de rechter kunnen stappen, wordt deze stap in de praktijk niet (zeer) vaak gezet. Ook kan men zich afvragen of burgers zitten te wachten op een andere verkiezing. De lage opkomst bij zowel lokale, nationale en Europese verkiezingen, en feit dat veiligheid bij de gemeenteraadsverkiezingen slechts op nummer 3 van het prioriteitenlijstje van de burger stond, lijken deze vraag negatief te beantwoorden.

Persoonlijk zou ik graag aandacht willen geven aan het 'self government model', waarin burgers zelf kunnen beslissen of zij de burgemeester willen verkiezen, en hoeveel bevoegdheden zij aan hem willen toekennen. Waarom wordt de optie dat er niet per se een uniforme aanstellingswijze hoeft te zijn niet open gehouden in discussies omtrent de aanstellingswijze van burgemeesters in Nederland? Men zou kunnen stellen dat dit niet gewenst is, omdat de politieke rechten van de burgers dan niet gelijk zijn. Echter, zoals we hebben gezien verschillen zowel gemeenten als burgemeesters als lokale contexten nu eenmaal. Wellicht moeten de deuren van het gemeentehuis open gezet worden voor bestuurlijke vernieuwing. Of de burgers ook daadwerkelijk naar binnen zullen lopen om een kijkje te nemen en hun zegje te doen, zal echter moeten blijken.

Literatuurlijst

Boeken, artikelen, onderzoeksrapporten en kamerstukken:

- Aarts, K. & Thomassen, J. (2008). Dutch Voters and the Changing Party Space 1989-2006. *Acta Politica*, 43, p. 203-34
- “Autoriteiten faalden bij Sunset Grooves”. (2009, 9 december). *Nos.nl*. Gevonden op 01-04-2014 op <http://nos.nl/artikel/113734-autoriteiten-faalden-bij-sunset-grooves.html>.
- Burgemeester en Veiligheid. Kamerstukken I 2009/10, 30 657, K en Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 212.
- Burkens, M.C. (1992). De benoemde burgemeester verdedigd. In A.F.A. Korsten, H. Spoomans, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 133-40. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Brouwer, J.G. (2013, 18 maart). Wijziging Voetbalwet. *Openbareorde.nl*. Gevonden op 17-03-2014 op <http://www.openbareorde.nl/actualiteiten/wijziging-voetbalwet/>.
- Cachet, A., & Daemen, H.H.F.M. e.a. (2009). Zorg dat het een prachtbaan blijft. In *Tussen trends en toekomst, een verkenning naar de ontwikkelingen van de burgemeestersfunctie*, Den Haag, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2009.
- Cachet, L., & Schaap, L. (2006). Burgemeesters, over veranderingen en stilstand, p. 23. In K. Becking en G. Rensen (red.), *Meesterlijk besturen. De burgemeester als leider*, p. 19-28. Den Haag: Sdu Uitgevers B.V.
- Cachet, L., Karsten, N., & Schaap, L. (2010). Van ‘sterk merk’ naar ‘krachtig bestuur’? De toekomst van het burgemeesterschap verkend, p. 9. *Bestuurswetenschappen*, nr. 6, p. 3-27.
- CCV. (2009). Burgemeester en Veiligheid. Gevonden op 05-06-2014 op http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/dossiers/integraal-veiligheidsbeleid/Burgemeester_en_Veiligheid.pdf.
- Das, D., Huberts, L., & Steden, R. van. (2007). The changing “soul” of Dutch policing. Responses to new security demands and the relationship with Dutch tradition. In *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 30, No. 3, p. 518-32.
- Derksen, W. (1998). De burgemeester. In A.F.A. Korsten & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in*

- Nederland* (p. 197-208). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2006). Burgers en de lokale democratie. In W. Derksen en L. Schaap, *Lokaal Bestuur* (6^e dr.). Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2006). *Lokaal Bestuur* (6^e dr.). Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V.
- Dölle, A.H.M. (2010). Burgemeester in de branding. TvCR 2010, p. 119-145.
- Elzinga, D.J. (1992). Benoeming door de Kroon of benoeming door de gemeenteraad? Over de noodlottige gevolgen van een valse tegenstelling. In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester* (p. 157-66). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Engberts, A.B., & Cornelissen, H.G.M. (2010). Swiebertje en Superman; de burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 73-85.
- Evans, M. (2014). Democracy, Legitimacy and Local Government Electoral Reform. In *Local Government Studies*, Vol. 40, No. 1, p. 41-63.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy* (3^e ed.). Cambridge: Polity Press.
- Houben, Ph.J.I.M. (1992). Kiezen voor de benoemde burgemeester. In A.F.A. Korsten, H. Spoorman, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 141-6. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Invoering van bestuurlijke ophouding. (n.d.). *Eerstekamer.nl*. Gevonden op 9 april 2014 op <http://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzcc/vfnqk4oac000>.
- Jong, M.A.D.W. de. (2004). De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde, p. 2. *De Gemeentestem*, 196.
- Jones, T. (2008). 'The Accountability of Policing.' In Newburn, T (ed.), *Handbook of Policing*, 2nd edn. Cullompton: Willan.
- Justitiële Verkenningen (2010). Jrg. 36, nr. 3.
- Karsten, N., & Jansen, T. (2013). Veranderend lokaal gezag. De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. In *Beleid en Maatschappij*, 40, (4).
- Karl, T. L. (2000). Electoralism: Why Elections are not Democracy. *The International Encyclopedia of Elections*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Karsten, N. & Jansen, T. (2013). Veranderend lokaal gezag. De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. In *Beleid en Maatschappij*, 40, (4).
- Karsten, N., Schaap, L., & Verheul, W.J. (2010). Stijlen van lokaal leiderschap; over

- burgemeesters, roloppvattingen en –verwachtingen. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 31-44.
- Kester, J. (2014, 18 april). GR2014: Wat vonden kiezers belangrijk? *Ipsos-nederland.nl*.
Gevonden op 6 juni 2014 op <http://www.ipsos-nederland.nl/content.asp?targetid=1270>.
- Kiezer vindt zorg belangrijker dan veiligheid. (2014, 20 februari). *Telegraaf.nl*. Gevonden op 7 juni 2014 op
http://www.telegraaf.nl/binnenland/22317194/___Kiezer_vindt_zorg_belangrijkst___html
- Koning, H. (1992). Meer decentralisatie en dus een gekozen burgemeester?, p. 208. In A.F.A. Kooistra, S. (2013). Steeds meer gemeenten passen Wet Bibob toe. *VNG Magazine*.
Gevonden op 1 juni 2014 op <http://www.vngmagazine.nl/archief/15238/steeds-meer-gemeenten-passen-wet-bibob-toe>).
- Korsten, H. Spoormans, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 207-20. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Korsten, A.F.A., Spoormans, H., Stroink, F.A.M., Tonnaer, F.P.C.L., & Vaarkamp, R. (red.). (1992). *De benoemde of gekozen burgemeester*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Krouwel, A. (2013). Lokale politici en kiezers: match of mismatch? *VNG Magazine*, 2013.
Gevonden op 1 juni 2014 op <http://www.vngmagazine.nl/archief/15334/lokale-politici-en-kiezers-match-mismatch>.
- Leach, S., & Wilson, D. (2002). Rethinking local political leadership. *Public Administration*, jrg. 80, nr. 4, p. 665-690.
- Magre, J., & Bertrana, X. (2007, April). Exploring the Limits of Institutional Change: The Direct Election of Mayors in Western Europe. *Local Government Studies*, Vol. 33, No. 2, p. 181-194.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). De Wet Bibob: Wet Bibob. Besluit Bibob. *Justis.nl*. Gevonden op 9 april 2014, op <https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/>.
- Mouritzen, P.E., & Svava, J.H. (2002). *Leadership at the apex; Politicians and administrators in Western local governments*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2002.

- Mudde, L. (2014, 21 maart). Klaartje Peters voorziet nieuwe impulsen voor lokale democratie. *VNGMagazine.nl*. Gevonden op 05-06-2014 op <http://www.vngmagazine.nl/archief/15892/klaartje-peters-voorziet-nieuwe-impulsen-voor-lokale-democratie>.
- Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Woltjes, A.J.Th., & Kalkhoven. (2008). *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, p. 98-9. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- NGB. (n.d.). Taken van een burgemeester. *Burgemeesters.nl*. Gevonden op 05-06-2014 op <http://www.burgemeesters.nl/node/1747>.
- NGB. (2010, april). *Burgemeestersblad*, jrg. 15, nr. 56.
- NGB. (2009). *Tussen trends en toekomst. Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie*, p. 120. Den Haag.
- NGB. (2010). Zakboek Openbare orde en veiligheid. Den Haag. Gevonden op 02-06-2014 op <http://www.burgemeesters.nl/files/File/Zakboek%20orde%20en%20veiligheid.pdf>.
- Niederer, J. (2008, 22 februari). Orde achter de voordeur. *Binnenlands Bestuur*. Gevonden op 06-06-2014 op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/openbare-orde-en-veiligheid/nieuws/orde-achter-de-voordeur.76629.lynkx>.
- Noppen, P. van. (2010, april). 'De burgemeester ontvriendt in rap tempo'. Hoogleraar bestuurlijk sanctierecht Henny Sackers. In *Burgemeestersblad*, jrg. 15, nr. 56, p. 8-11.
- Overkleeft-Verburg, M. (2006). Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen, p. 79. In L.J.J. Rogier en H. de Doelder (red.), *Toezicht*, p. 77-112.
- Peters, J.A. (2009). Van wie is de burgemeester? In *Gemeentestem*, nr. 7321, 2009, p. 371-374.
- Prins, R., & Cachet, L. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid (10)*, 1.
- Prins, R., Cachet, L., Linde, C. van der, Tuijthof, T., & Bekkers, V. (2012, december). *Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters*, onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police*, 4th edn. Oxford: Oxford University Press.

- Reisig, M.D., & Correia, M.E. (1997). Public evaluations of police performance: an analysis across three levels of policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 20, No. 2, pp. 311-325.
- Rijksoverheid. (2011). Handreiking benoemingsproces burgemeesters. Gevonden op 01-05-2014 op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/documenten-en-publicaties/brochures/2011/05/10/handreiking-benoemingsproces-burgemeesters.html>.
- Rogier, L.J.J. (2010). Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester. Sancties, bevelen en andere maatregelen, p. 5. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, Aflevering 10, nr. 45.
- Roest, N.F. (1992). De burgemeesterskeuze: modellen en varianten. In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester* (p. 105-24). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Sampson, F. (2012). Hail to the Chief? – How far does the Introduction of Elected Police Commissioners Herald a US-Style Politicization of Policing for the UK? *Policing*, Vol. 6, No. 1, pp. 4-15.
- Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas. In *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, nr. 3, p. 86-98.
- Sackers, H.J.B. (2010). *Herder, hoeder en handhaver, de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Nijmegen, Radboud Universiteit, (oratie).
- Schaap, L. (2012). Decentrale autonomie? Rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland. *Vng.nl*. Gevonden op 02-04-2014 op https://www.vng.nl/files/vng/20121024_pre_monitoring_report_schaap.pdf.
- Schaap, L., Cachet, A., Daemen, L.H.F.M., Noppe, R.M., & Ringeling, A.B. (2004). Leren van buitenlandse burgemeesters. Positie en functioneren van burgemeesters in zes Europese landen. *Bestuurskunde*, nr. 2, p. 46-54.
- Schaap, L., & Daemen, L.H.F.M. e.a. (2009). Mayors in seven European countries; Part I: Selection and statutory position. *Local Government Studies*, jrg. 35, nr. 1, p. 95-107.
- Schaap, L., & Daemen, L.H.F.M. e.a. (2009). Mayors in seven European countries; Part II: Performance and analysis. *Local Government Studies*, jrg. 35, nr. 2, p. 235-251.
- Schouten, T., & Isitman, E. (2014, 15 februari). Ontuchtpleger Benno L. vindt onderdak in

- Leidse seniorenflat. In *NRC Handelsblad*.
- Schreijenberg, A., Tillaart, J.C.M. van den, & Homburg, G.H.J. (2012, juni). *Doelbereik van de Pilot BIJ. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Sluis, A. van, Cachet, A., Noppe, R.M., Schaap, L., & Wingeling, A.B. (2003). In veilige handen? : Direct gekozen burgemeesters in relatie tot openbare orde, veiligheid en politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, jrg. 65, nr. 12, p. 4-8. Gevonden op 15-05-2014 op <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/in-veilige-handen--direct-gekozen-burgemeesters-in-relatie-tot-openbare-orde-veiligheid-en-politie-135.html>.
- Spoormans, H., & Vaarkamp, R. (1992). Politisering, polarisatie en pacificatie. Het parlementaire debat over de benoemde of gekozen burgemeester, p. 89. In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 83-104. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Tillaart, J.C.M. van den, Schreijenberg, A., & Homburg, G.H.J. (2010, maart). *Evaluatie Pilot BIVGEG. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Tops, P.W. (1992). Modernisering van de lokale democratie en de aanstelling van de burgemeester. In A.F.A. Korsten e.a., *De benoemde of gekozen burgemeester* (p. 175-86). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Verheul, W.J. (2006). Mayoral leadership, Engelse lessen voor de Nederlandse toekomst. In Koen Becking en Gregor Rensen (red.), *Meesterlijk besturen. De burgemeester als leider*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Vols, M., & De Jonge, A. (2009). Overlast en verloedering. Evaluatie wetten Victoria en Victor. *Rechten.eldoc.ub.rug.nl*. Gevonden op 02-04-2014 op http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2009/overenver/Overlast_en_verloedering_Evalu_1.pdf.
- Weisheit, R. A., Wells, L.E., & Falcone, D.N. (1995). *Crime and policing in rural and small-town America: an overview of the issues*. Washington D.C.: U.S. Dept. of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- Wierenga, H. (1992). De gekozen burgemeester verdedigd. Een visie vanuit de praktijk van het openbaar bestuur. In A.F.A. Korsten, H. Spoormans, F.A.M. Stroink, F.P.C.L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, p. 147-56. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

Wollmann, H. (2008). Reforming local leadership and local democracy; The cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective. *Local Government Studies*, jrg. 34, nr. 2, 2008, p. 279-298.

Zande, M. van der. (2012, 22 september). Puinhoop na Facebook-rellen Haren. *Nos.nl*.
Gevonden op 01-04-2014 op <http://nos.nl/artikel/421483-puinhoop-na-facebookrellen-haren.html>.

Zwan, P. van der. (2007, 12 oktober). Burgemeester mag geen burgerboeman worden; steeds meer orde en veiligheid op bord van burgemeester. In *VNG-Magazine*, p. 16-18.

Gemeentelijke websites:

<http://almelo.nl/>

<https://digid.ferwerderadiel.nl/>

<http://waalwijk.nl/>

<http://www.barneveld.nl/>

<http://www.boekel.nl/>

<http://www.dalfsen.nl/>

<http://www.delfzijl.nl/>

<http://www.dongeradeel.nl/>

<http://www.eindhoven.nl/web/show>

<http://www.franekeradeel.nl/>

<http://www.gemeentehulst.nl/>

<http://www.gorinchem.nl/>

<http://www.haarlemmerliede.nl/>

<http://www.hilversum.nl/>

<https://www.hoogeveen.nl/>

<http://www.kapelle.nl/>

<http://www.kerkrade.nl/>

<http://www.leusden.nl/>

<http://www.lingewaal.nl/>

<http://www.lopik.nl/>

<http://www.loppersum.nl/>
<http://www.marum.nl/>
<https://www.meppel.nl/>
<http://www.nuth.nl/>
<http://www.olst-wijhe.nl/>
<http://www.purmerend.nl/>
<http://www.rozendaal.nl/>
<http://www.schoonhoven.nl/>
<http://www.sintanthonis.nl/>
<http://www.tenboer.nl/>
<http://www.waalwijk.nl/>
<http://www.winsum.nl/>
<https://www.winterswijk.nl/>
<http://www.weststellingwerf.nl/sjablonen/1/default.asp?objectID=1>
<http://www.zwartewaterland.nl/>

Overige digitale bronnen:

www.burgemeesters.nl
www.cbs.nl
www.hetccv.nl
www.leiden.nl/gemeente
<http://leiden.raadsinformatie.nl/popup.php?i=popupDemand&type=1&odId=39090&encoding=h264>
www.minbzk.nl
www.overheid.nl
www.openbareorde.nl
www.parlement.com
www.politie.nl
www.rijksoverheid.nl
www.vng.nl
www.wodc.nl

***Bijlage 1: Lijst profvoetbal seizoen 2013/2014 naar inwonertal
gemeente***

Club	Gemeente	Inwonertal
Achilles'29 ¹⁵⁹	Groesbeek (Gelderland)	19.009
FC Volendam	Edam-Volendam (Noord-Holland)	28.754
Heerenveen	Heerenveen (Friesland)	43.323
RKC Waalwijk	Waalwijk (Noord-Brabant)	46.438
Roda JC	Kerkrade (Limburg)	47.194
De Graafschap	Doetinchem (Gelderland)	56.414
SC Telstar	Velsen (Noord-Holland)	67.122
Heracles Almelo	Almelo (Overijssel)	72.729
FC Oss	Oss (Noord-Brabant)	84.861
Helmond Sport	Helmond (Noord-Brabant)	89.023
Fortuna Sittard	Sittard-Geleen (Limburg)	94.024
AZ	Alkmaar (Noord-Holland)	94.505
SC Cambuur-Leeuwarden	Leeuwarden (Friesland)	95.949
Go Ahead Eagles	Deventer (Overijssel)	98.581
VVV-Venlo	Venlo (Limburg)	100.159
FC Emmen	Emmen (Drenthe)	108.392
Dordrecht	Dordrecht (Zuid-Holland)	118.466
MVV Maastricht	Maastricht (Limburg)	121.819
PEC Zwolle	Zwolle (Overijssel)	122.562
FC Den Bosch	Den Bosch (Noord-Brabant)	142.817
Vitesse	Arnhem (Gelderland)	149.827
FC Twente, Jong Twente	Enschede (Overijssel)	158.627
NEC	Nijmegen (Gelderland)	166.382
NAC Breda	Breda (Noord-Brabant)	178.140
Almere City	Almere (Flevoland)	195.213
FC Groningen	Groningen (Groningen)	195.418
Willem II	Tilburg (Noord-Brabant)	208.527
PSV, FC Eindhoven, Jong PSV	Eindhoven (Noord-Brabant)	218.433
FC Utrecht	Utrecht (Utrecht)	321.916
ADO Den Haag	Den Haag (Zuid-Holland)	505.856
Feyenoord, Excelsior, Sparta Rotterdam	Rotterdam (Zuid-Holland)	616.294
Ajax, Jong Ajax	Amsterdam (Noord-Holland)	799.278

Bron inwoneraantal: CBS. (2013). *Demografische kerncijfers per gemeente 2013*, p. 12-32.

Bron voetbalclubs: NOS. (2014). *Teletekst (pagina 819 en 830)*.

¹⁵⁹ Achilles '29 is momenteel officieel nog een amateurvoetbalclub.

Bijlage 2: Lijst geselecteerde gemeenten

Gemeente	Inwoneraantal	Profvoetbal	Ligging
Rozendaal	1.501	Nee	Gelderland
Ameland	3.525	Nee	Friesland
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	5.526	Nee	Noord-Holland
Ferwerderadiel	8.856	Nee	Friesland
Marum	10.382	Nee	Groningen
Kapelle	12.495	Nee	Zeeland
Lopik	13.992	Nee	Utrecht
Nuth	15.494	Nee	Limburg
Ommen	17.314	Nee	Overijssel
Westerveld	19.091	Nee	Drenthe
Reimerswaal	21.859	Nee	Zeeland
Edam-Volendam	28.754	Ja	Noord-Holland
Midden-Drenthe	33.422	Nee	Drenthe
Gorinchem	35.128	Nee	Zuid-Holland
Dronten	40.679	Nee	Flevoland
Heerenveen	43.323	Ja	Friesland
Waalwijk	46.438	Ja	Noord-Brabant
Kerkrade	47.194	Ja	Limburg
Veenendaal	63.032	Nee	Utrecht
Almelo	72.729	Ja	Overijssel
Leiden	119.800	Nee	Zuid-Holland
Eindhoven	218.433	Ja	Noord-Brabant

Tabel 2: Geselecteerde gemeenten voor dit onderzoek

Bijlage 3: Uitgezonden vragenlijst

Gemeente X

Adresgegevens gemeente X

(T.a.v. Dhr./Mevr. Y)

Leiden, 29 april 2014

Betreft: Participatie onderzoek Master-scriptie

Geachte heer/mevrouw,

Mijn naam is Lindy Keulen en ik ben een Master-studente Politicologie aan de Universiteit van Leiden. Voor mijn Master-scriptie doe ik onderzoek naar de mate waarin de burgemeester gebruik maakt van zijn/haar bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Graag zou ik u willen vragen of uw gemeente bereid is aan dit onderzoek mee te werken.

Mijn onderzoek zal zich richten op de volgende bevoegdheden:

- Het sluiten van overlastpanden op grond van artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria);
- Het bestuurlijk ophouden op grond van artikelen 154a en 176a Gemeentewet;
- Het aanwijzen van gebieden als veiligheidsrisicogebieden op grond van artikel 151b Gemeentewet;
- Het weigeren of intrekken van een vergunning of subsidie op grond van de Wet BiBob;
- Het plaatsen van camera's in openbare ruimten op grond van artikel 151c Gemeentewet;
- Het opleggen van een tijdelijk huisverbod op grond van de Wet Tijdelijk Huisverbod;
- Het opleggen van een groepsverbod op grond van de Wet MBVEO (artikel 172a Gemeentewet);
- Het opleggen van een gebiedsverbod op grond van de Wet MBVEO (artikel 172a Gemeentewet);
- Het opleggen van een meldingsplicht op grond van de Wet MBVEO (artikel 172a Gemeentewet);
- Het opleggen van een zorgbevel op grond van artikel 172b Gemeentewet.

Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in de 'praktische' toename van de bevoegdheden van de burgemeester. In de literatuur wordt namelijk vaak gesproken over een burgemeester die

steeds meer bevoegdheden krijgt op het terrein van openbare orde en veiligheid, er wordt door sommigen zelfs gesproken over een ‘veiligheidsbaas’ of ‘burgerboeman’. Alhoewel er gesproken kan worden over een formele/theoretische uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester, wil dit nog niet zeggen dat burgemeesters daar in de praktijk ook daadwerkelijk gebruik van maken. Door middel van dit onderzoek wil ik erachter komen in welke mate burgemeesters gebruik maken van hun bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid.

Mijn vraag aan u is of uw gemeente aan dit onderzoek zou willen meedoen. Ik zou dan graag een overzicht willen krijgen van hoe vaak burgemeesters van de zojuist genoemde bevoegdheden gebruik hebben gemaakt in het kalenderjaar 2013. Indien een besluit omtrent (een van) de bevoegdheden niet jaarlijks, maar bijvoorbeeld om het jaar, genomen wordt, zou ik het waarderen als u de gegevens van het meest recente jaar zou kunnen verstrekken (met de vermelding van het jaar waarop deze gegevens van toepassing zijn).

Ik zou het erg op prijs stellen mocht u de gegevens beschikbaar stellen, deze uiterlijk aan het einde van de maand mei aan te leveren.

Alvast bedankt voor uw tijd.

Ik zie uw antwoord graag tegemoet,

Met vriendelijke groeten,

Lindy Keulen

Studente Politicologie aan Universiteit Leiden

l.i.r.keulen@umail.leidenuniv.nl

+316 22 41 51 67

Titel scriptie: Burgemeester, Veiligheid en Democratie. De relatie tussen de bevoegdheden van de Nederlandse burgemeester op het terrein van veiligheidsbeleid en de manier van aanstelling.

Scriptie-begeleider: Dr. J.P. Vollaard

Bijlage 4: Lijst participerende gemeenten

Gemeente	Inwoneraantal	Profvoetbal	Ligging
Rozendaal	1.501	Nee	Gelderland
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	5.526	Nee	Noord-Holland
Ten Boer	7.500	Nee	Groningen
Ferwerderadiel	8.856	Nee	Friesland
Boekel	10.062	Nee	Noord-Brabant
Loppersum	10.292	Nee	Groningen
Lingewaal	11.007	Nee	Gelderland
Sint Anthonis	11.760	Nee	Noord-Brabant
Schoonhoven	11.864	Nee	Zuid-Holland
Kapelle	12.495	Nee	Zeeland
Winsum	13.906	Nee	Groningen
Lopik	13.992	Nee	Utrecht
Nuth	15.494	Nee	Limburg
Olst-Wijhe	17.751	Nee	Overijssel
Franekeradeel	20.476	Nee	Friesland
Zwartewaterland	22.139	Nee	Overijssel
Dongeradeel	24.221	Nee	Friesland
Weststellingwerf	25.595	Nee	Friesland
Delfzijl	26.025	Nee	Groningen
Hulst	27.514	Nee	Zeeland
Dalfsen	27.570	Nee	Overijssel
Winterswijk	28.967	Nee	Gelderland
Leusden	28.969	Nee	Utrecht
Meppel	32.726	Nee	Drenthe
Gorinchem	35.128	Nee	Zuid-Holland
Waalwijk	46.438	Ja	Noord-Brabant
Kerkrade	47.194	Ja	Limburg
Barneveld	53.751	Nee	Gelderland
Hoogeveen	54.874	Nee	Drenthe
Almelo	72.729	Ja	Overijssel
Purmerend	79.482	Nee	Noord-Holland
Hilversum	86.017	Nee	Noord-Holland
Eindhoven	218.433	Ja	Noord-Brabant

Tabel 2: Participerende gemeenten aan dit onderzoek

Bijlage 5: Onderzoeksresultaten

Gemeente	Sluiten overlastpanden	Bestuurlijk ophouden	Aanwijzen gebieden als veiligheidsrisicogebieden	Weigeren of intrekken vergunning of subsidie	Plaatsen camera's in openbare ruimten ¹⁶⁰
Rozendaal	0	0	0	0	0
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	0	0	0	0	0
Ten Boer	0	0	0	0	0
Ferwerderadiel	0	0	0	0	0
Boekel	0	0	0	0	0
Loppersum	0	0	0	0	0
Lingewaal	0	0	0	0	0
Sint Anthonis	0	0	0	0	0
Schoonhoven	0	0	0	0	0
Kapelle	0	0	0	0	0
Winsum	0	0	0	0	0
Lopik	0	0	0	0	0
Nuth	0	0	0	0	1
Olst-Wijhe	0	0	0	0	0
Franekeradeel	0	0	0	0	0
Zwartewaterland	0	0	0	0	0
Dongeradeel	0	0	0	0	1
Weststellingwerf	0	0	0	0	0
Delfzijl	0	0	0	0	0
Hulst	0	0	0	0	0
Dalfsen	0	0	0	0	0
Winterswijk	0	0	0	0	0
Leusden	0	0	0	0	0
Meppel	0	0	0	0	0
Gorinchem	0	0	4 ¹⁶¹	0	2

¹⁶⁰ **Zwart** geeft aan dat dit het aantal vergunningen zijn die zijn uitgegeven voor het plaatsen van camera's in openbare ruimten in 2013 of (indien besluiten omtrent deze maatregel niet jaarlijks genomen wordt in het meest recente jaar), **blauw** geeft aan dat dit de aantal camera's zijn die in werking zijn, en **rood** geeft aan dat dit de hoeveel plaatsen zijn waarop camera's hangen. Deze resultaten zullen niet worden gebruikt in de verdere analysering, aangezien de getallen voor verschillende zaken staan.

¹⁶¹ Binnen gemeente Gorinchem worden besluiten omtrent het aanwijzen van gebieden als veiligheidsrisicogebieden niet jaarlijks, maar om het jaar genomen. De hier gebruikte gegevens zijn de meest recente gegevens (2012).

Waalwijk	0	0	0	0	3
Kerkrade	0	0	0	5	0
Barneveld	0	0	1	1	31
Hoogeveen	0	0	0	0	4
Nieuwegein	0	0	0	0	0
Almelo	1	0	0	1	0
Purmerend	0	0	0	0	18
Hilversum	0	0	0	3	1
Eindhoven	0	0	0	3	34 ¹⁶²

¹⁶² In gemeente Gorinchem worden besluiten omtrent het plaatsen van camera's in openbare ruimten niet jaarlijks, maar om het jaar genomen. De hier gebruikte gegevens zijn de meest recente gegevens (2012), en representeren het aantal aanwezige camera's.

Gemeente	Opleggen tijdelijk huisverbod	Opleggen groepsverbod	Opleggen gebiedsverbod	Opleggen meldingsplicht	Opleggen zorgbevel
Rozendaal	0	0	0	0	0
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	0	0	0	0	0
Ten Boer	1	0	0	0	0
Ferwerderadiel	3	0	0	0	0
Boekel	0	0	0	0	0
Loppersum	1	0	0	0	0
Lingewaal	0	0	0	0	0
Sint Anthonis	1	0	0	0	0
Schoonhoven	5	0	0	0	0
Kapelle	1	0	0	0	0
Winsum	1	0	0	0	0
Lopik	2	0	0	0	0
Nuth	0	0	0	0	0
Olst-Wijhe	2	0	0	0	0
Franekeradeel	1	0	0	0	0
Zwartewaterland	2	0	0	0	0
Dongeradeel	3	0	0	0	0
Weststellingwerf	7	0	0	0	0
Delfzijl	12	0	0	0	0
Hulst	2	0	0	0	0
Dalfsen	3	0	0	0	0
Winterswijk	0	0	0	0	0
Leusden	1	0	0	0	0
Meppel	4	0	0 ¹⁶³	0	0
Gorinchem	6	0	0	0	0
Waalwijk	5	0	9	0	0
Kerkrade	17	0	0	0	0
Barneveld	16	0	0	0	0
Hoogeveen	9	0	0	0	0
Nieuwegein	9	0	0	0	0
Almelo	41	0	0	3	0

¹⁶³ Er zijn in gemeente Meppel in 2013 wel 7 gebiedsverboden opgelegd en 68 waarschuwingen uitgedeeld op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening.

Purmerend	50	0	0	0	0
Hilversum	34	0	4	0	0
Eindhoven	72	0	11	0	0

***Bijlage 6: Totaal aantal keren dat de bevoegdheden gebruikt zijn
per gemeente***

Gemeente	Totaal aantal keren dat de bevoegdheden gebruikt zijn
Rozendaal	0
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	0
Ten Boer	1
Ferwerderadiel	3
Boekel	0
Loppersum	1
Lingewaal	0
Sint Anthonis	1
Schoonhoven	5
Kapelle	1
Winsum	1
Lopik	2
Nuth	0
Olst-Wijhe	2
Franekeradeel	1
Zwartewaterland	2
Dongeradeel	3
Weststellingwerf	7
Delfzijl	12
Hulst	2
Dalfsen	3
Winterswijk	0
Leusden	1
Meppel	4
Gorinchem	10
Waalwijk	14
Kerkrade	22
Barneveld	18
Hoogeveen	9
Nieuwegein	9

Almelo	46
Purmerend	50
Hilversum	41
Eindhoven	86