

REDACTIONEEL

De positie van de gemeente in de veiligheidszorg

Een inleiding

Jan Terpstra & Arnt Mein

Een van de centrale partijen in de huidige veiligheidszorg in Nederland is onmiskenbaar de gemeente. Tegelijk is het lokaal veiligheidsbeleid voor gemeenten een van de belangrijkste en mogelijk ook gevoeligste beleidsvelden geworden. Hoe snel de ontwikkelingen op dit terrein zijn gegaan en hoe groot de verschillen zijn met een nog niet zo ver verleden, wordt duidelijk bij een korte terugblik. In de tweede helft van de jaren tachtig nam het ministerie van Justitie het initiatief om in het kader van de bestuurlijke preventie experimenten te starten van wat toen nog heette kleine, veelvoorkomende criminaliteit. Veel van die experimenten moesten plaatsvinden op lokaal niveau. Bij de uitvoering daarvan werden tal van partijen betrokken (toen nog een noviteit op dit terrein), zoals scholen, sportverenigingen, welzijnsinstellingen, woningbouwcorporaties en hulpverlenende instanties. Deze organisaties moesten proberen om vaak in samenwerking met politie en justitie nieuwe manieren te vinden om criminaliteit, vooral van jeugdigen, te voorkomen. De aanvraag voor subsidiëring van deze lokale projecten verliep via de gemeenten. De aanpak van criminaliteit was tot op dat moment voor gemeenten in beleidsmatige zin echter een onbekend terrein. De betrokkenheid van gemeenten beperkte zich tot de gezagsrol van de burgemeester met betrekking tot de openbare orde en in het geval van grotere gemeenten tot de politie, die echter meestal tamelijk geïsoleerd opereerde ten opzichte van de rest van het gemeentelijk apparaat. Van een gericht beleid was op dit terrein nauwelijks sprake.

De initiatieven vanuit het ministerie van Justitie (en de eerlijkheid gebiedt het te zeggen, ook de geldbuidel die daarachter zat) leidden ertoe dat de belangstelling van de gemeenten werd gewekt voor de aanpak van criminaliteit en overlast. Dit onderwerp verscheen daarmee voor het eerst op de gemeentelijke beleidsagenda om er niet meer vanaf te gaan, integendeel, daarop een steeds prominenter plaats te krijgen.

Deze ontwikkeling kreeg een belangrijke impuls toen vanaf de eerste helft van de jaren negentig het lokaal integraal veiligheidsbeleid in Nederland tot ontwikkeling kwam. Daarmee werd een belangrijke stap gezet van losse projecten en experimenten naar de ontwikkeling van een nieuw beleidsterrein en een nieuwe maatschappelijke sector. Zeer uiteenlopende problemen en aandachtspunten zijn inmiddels onder de brede en ook eigenlijk wel vage noemer van veiligheidszorg gebracht, zoals de aanpak van brandveiligheid, overlastgevende jeugdgroepen, huiselijk geweld, rampen, klachten van omwonenden bij coffeeshops, verkeers-

Jan Terpstra & Arnt Mein

veiligheid, kleine criminaliteit, hennepplantages, onveiligheidsgevoelens van burgers, de nazorg bij veelplegers of de innesteling van georganiseerde criminaliteit in de zogenoemde bovenwereld.

Gemeenten kregen in deze zich ontwikkelende sector een nieuwe centrale rol toegewezen, deels eigenden zij zich deze ook toe. Gemeenten, zo heet het sinds die tijd, hebben de 'regie' over het lokaal integraal veiligheidsbeleid.

Gemeenten en veiligheidszorg: complexiteit en spanningen

Deze relatief nieuwe taak brengt voor gemeenten nieuwe problemen, vragen en uitdagingen met zich mee. Die hangen direct samen met het feit dat de gemeenten bij de uitoefening van deze taak moeten opereren in een buitengewoon complexe, tegenstrijdige, turbulente en onvoorspelbare omgeving. Verschillende factoren spelen hierbij een rol.

Ten eerste kent de lokale veiligheidszorg een grote complexiteit door de betrokkenheid van vele, zeer diverse partijen, zowel publiek als privaat. Naast de gemeenten gaat het daarbij onder meer om politie, justitie, tal van andere partijen in de strafrechtsketen, welzijnsinstellingen, hulpverlenende en zorgverlenende instanties, woningbouwcorporaties, scholen, bedrijven, groepen burgers en openbaar vervoer. Deze organisaties zijn vaak op verschillende niveaus georganiseerd, kennen elk hun eigen invalshoek, opvattingen en belangen en werken vanuit verschillende tradities en deskundigheden. Voor niet al deze organisaties is veiligheid het centrale thema. Deze brede betrokkenheid van heel verschillende partijen maakt een integrale werkwijze mogelijk rond tal van veiligheidsproblemen. Tegelijk ontstaan zo complexe, horizontale verhoudingen in de vorm van lokale veiligheidsnetwerken en samenwerkingsverbanden (Terpstra & Kouwenhoven 2004). Van de gemeente wordt hierin een leidende en coördinerende taak verwacht. Omdat veel van die partijen (semi)autonoom zijn, moet daarbij vaak worden gesteund op vormen van sturing en verantwoording die worden aangeduid met termen als regie, netwerksturing of horizontaal bestuur. De gemeente is bij de uitvoering van die regietaak vaak afhankelijk van de bereidheid van andere partijen om ook een bijdrage te leveren. Het (van bovenaf) afdwingen daarvan is doorgaans nauwelijks mogelijk. Daarom moet door gemeenten vaak worden gesteund op overredingskracht en een beroep op de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de verschillende partijen. Mede daarom ontstaat de laatste jaren een discussie over de grenzen van een horizontale regie. Om die reden heeft het vorige kabinet een wettelijke verankering van de gemeentelijke regie in de veiligheidszorg aangekondigd, waarbij de gemeenten de beschikking moeten krijgen over zogenoemde doorzettingsmacht.

Ten tweede stelt het brede en zeer diverse terrein van de veiligheidszorg hoge eisen aan de deskundigheid van de gemeenten. Dat werd in de beginjaren van het lokaal veiligheidsbeleid al direct duidelijk. Gemeenten beschikten vaak niet over informatie en expertise op dit voor hen vaak nog onbekende terrein. Zij moesten afgaan op de kennis en ervaring van onder meer de politie, brandweer en GGD.

Inmiddels hebben gemeenten de afgelopen decennia veel ervaring en kennis op dit terrein opgedaan. Toch blijven zij vaak afhankelijk van de operationele kennis van andere instanties, zoals de politie. Bovendien, het terrein van het lokaal veiligheidsbeleid is zo breed dat het vaak niet mogelijk is als gemeente al deze deskundigheid in huis te hebben. Dit is ook een van de redenen waarom advies- en consultancybedrijven rond veiligheid in gemeenten vaak een dankbare afnemer van hun diensten vinden.

De politisering van veiligheid die zich in Nederland ongeveer de laatste tien jaar zo nadrukkelijk voordoet, is ook op lokaal niveau onmiskenbaar aanwezig. Ook daar ontstaat vaak een moeilijk te doorbreken spiraal van onveiligheidsgevoelens, stijgende eisen van burgers en bedrijfsleven, media die uitvoerig berichten over allerlei incidenten en drama's, en politici en bestuurders die proberen hun gezag en vertrouwen terug te winnen door hun daadkracht te tonen, vooral rond de aanpak van onveiligheid. Ook lokaal horen zo dramademocratie en emotiecultuur bij elkaar en versterken ze een veiligheidsspiraal (Elchardus 2002; Terpstra 2010). Incidenten en emotionele drama's als problemen rond een coffeeshop, de terugkeer van een 'pedo' in zijn woonbuurt, uitgaansgeweld, gevallen van voetbalvandalisme, botsingen tussen vertegenwoordigers van verschillende bevolkingsgroepen in een wijk, een ongeluk met een transport van gevaarlijke stoffen worden vaak breed uitgemeten in de lokale pers, om vervolgens te functioneren als katalysator in een moeilijk te ontwarren kluwen van emoties, mediaberichtgeving en beleid rond veiligheid (vergelijk Van Gestel 2006). Voor gemeenten blijft het zo moeilijk het gevaar van incidentalisme in het lokaal veiligheidsbeleid te vermijden.

Nauw verwant hiermee is dat de taken van de gemeente in het lokaal veiligheidsbeleid vorm moeten krijgen bij veranderende en tegenstrijdige verhoudingen met burgers. Enerzijds tellen voor gemeenten de wensen en behoeften van burgers zwaarder. Via onder meer burgerpanels, wijkshouwen, buurttafels, kwaliteitskringen en bevolkingsmonitoren proberen lokale overheden, vaak in samenwerking met de politie, beter op de hoogte te raken van de wensen en behoeften van burgers en bedrijfsleven. Burgers worden daarbij beschouwd als mondig en als 'gelijkwaardige' partners. Tegelijk brengen burgers ook gemakkelijker hun kritiek op de overheid naar voren en zijn zij minder geneigd zich te voegen naar aanwijzingen en plannen van bovenaf.

Naast deze min of meer horizontale relatie tussen lokale overheid en burgers is er zeker de laatste jaren een roep om reverticalisering van deze relatie. Er wordt voor gepleit dat er een einde moet komen aan een gedoogcultuur, aan het handhavingstekort en aan 'de voor elk wat wils'-cultuur. De overheid zou weer meer het voortouw moeten nemen, leiderschap en duidelijkheid moeten tonen, eventueel door middel van de in dit verband zo kenmerkende gedachte van *zero tolerance*. Voor gemeenten levert dit spanningsveld tussen horizontalisme en verticalisme, of tussen het laten van vrijheid of het tegemoetkomen aan de eis van veiligheid (vergelijk Boutellier 2002), soms bijna onoverkomelijke problemen op. Dit wordt nog versterkt door de afnemende tolerantie voor onveiligheid, de steeds

Jan Terpstra & Arnt Mein

sterkere roep om risico's voor te zijn en daarmee om een meer activistische, ook lokale overheid.

Mede in antwoord op de hiervoor geschetste omstandigheden hebben de afgelopen jaren gemeenten steeds meer nieuwe instrumenten en bevoegdheden gekregen. Zij kunnen in de aanpak van onveiligheid gebruik (laten) maken van onder meer bestuurlijke boetes, bestuurlijke ophouding, samenscholingsverbod, gebiedsverbod of preventief fouilleren. De rol van de gemeente, en zeker van haar voornaamste vertegenwoordiger de burgemeester, verandert daardoor (Sackers 2010). Dit blijkt ook uit de termen die op dit terrein de laatste jaren hun intree hebben gedaan en de Nederlandse taal hebben verrijkt, zoals stadsmariniers, frontlijn, BOA's, interventieteams of actieplan in plaats van simpelweg beleidsnota. Deze terminologie past bij een retoriek die verwijst naar strijd en daadkracht en soms lijkt op de gewoonte in de VS om op allerlei terreinen een *war on* te beginnen.

Met deze ontwikkelingen zijn gemeenten in de voorste lijn van de veiligheidszorg gekomen. Zij zijn daardoor nog sterker betrokken geraakt op urgente maatschappelijke problemen en ontwikkelingen. In de regel lijkt bij gemeenten sprake van een grote betrokkenheid en bereidheid om problemen rond leefbaarheid en veiligheid aan te pakken. Tegelijk moet worden geconstateerd dat gemeenten in het veiligheidsbeleid, juist vanwege de hoge eisen, wisselende agenda's en het complexe karakter van dit veld, zich in een kwetsbare positie bevinden. Burgemeesters blijken er in de aanpak van crisissituaties toch vaak tamelijk alleen voor te staan (Jong & Johannink 2005). Vanwege de hoge eisen en verwachtingen van burgers lijken gemeenten het eigenlijk nooit goed te kunnen doen. Het kleinste falen wordt hen al aangerekend. Tegelijk is de gemeente bij de uitvoering van haar taken gebonden vanwege de afhankelijkheid van andere partijen en de juridische kaders waarbinnen zij moet blijven opereren.

Bijdragen aan dit themanummer

Gelet op de in het voorgaande geschetste ontwikkelingen en spanningen roept de positie van de gemeente in de veiligheidszorg vele vragen en discussiepunten op. Hoe gaan gemeenten om met de complexiteit en de spanningen waarmee zij worden geconfronteerd? Hoe geven zij vorm en inhoud aan de regie? Welke onvoorziene effecten doen zich voor en welke nieuwe vraagstukken en spanningsvelden dienen zich aan? Des te opvallender is het dat er in Nederland nauwelijks gericht wetenschappelijk en/of toegepast onderzoek heeft plaatsgevonden naar de positie en taakuitvoering van de gemeenten in de veiligheidszorg en naar de ervaringen die daarmee zijn opgedaan. De beperkte hoeveelheid onderzoek die er is, is bovendien vaak van beperkte kwaliteit. Het is tekenend voor de gebrekkige onderzoekscultuur en -traditie die er op dit terrein is.

Daarom heeft de redactie van het *Tijdschrift voor Veiligheid* besloten een speciaal nummer aan deze thematiek te wijden. Uiteraard kunnen daarbij niet alle aspecten

ten die in dit verband relevant zijn aan bod komen. Aan vijf onderwerpen wordt hier aandacht besteed.

Allereerst gaan **Terpstra en Krommendijk** in op het wetsvoorstel over de gemeentelijke regie in de veiligheidszorg. Zij gaan na in hoeverre dit voorstel aansluit bij de problemen die zich in deze regie voordoen en bij de omstandigheden die daaraan ten grondslag liggen. Volgens hen is het wetsvoorstel nauwelijks een oplossing voor deze problemen. Onduidelijk zou zijn wat het wetsvoorstel zal toevoegen aan de bestaande praktijk. Gezien de mogelijkheden en instrumenten die gemeenten nu al hebben, is het de vraag of deze wel behoefte hebben aan extra bevoegdheden. Gelet op de beperkte wijze waarop gemeenten vaak hun regietaak uitoefenen, is het onverstandig hun zulke ver reikende bevoegdheden te geven. Zij achten daarom het wetsvoorstel overbodig en niet zonder risico's. Het voorstel biedt tot slot onvoldoende aanknopingspunten om de bestaande knelpunten in de gemeentelijke regie aan te pakken.

Daarna komen **Broekhuizen, Van Steden en Boutellier** met een empirische analyse van de positie van een gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk. Zij maken daarbij gebruik van een sociale netwerkanalyse en interviews met vertegenwoordigers van de in dat netwerk participerende organisaties. Zij laten zien dat deze gemeente weliswaar in dit netwerk een centrale plaats inneemt, maar daarin niet uniek is. De gemeente staat in het informele deel van het netwerk vrij zwak. Bovendien beschikken andere centrale actoren in het netwerk over meer praktische informatie en expertise dan de gemeente. Op het uitvoeringsniveau doet deze gemeente het matig. Hoewel volgens andere partijen de regie van hun netwerk bij de gemeente moet liggen, menen zij dat de gemeente te weinig overwicht en onvoldoende vertrouwen bij andere partijen heeft. Het bieden van doorzettingsmacht heeft volgens deze studie weinig zin, gelet op de kloof die er bestaat tussen gemeente en uitvoerend niveau.

Vervolgens behandelt **Mein** de uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden die de gemeente de laatste jaren heeft gekregen ter handhaving van de openbare orde en de bevordering van de veiligheid. Na een beschrijving van de nieuwe bevoegdheden in vogelvlucht vraagt hij zich onder meer af in hoeverre deze ontwikkeling heeft geresulteerd in een versterking of een verzwakking van de positie van de burgemeester. De bevoegdheidsuitbreiding stelt de burgemeester in staat vorm en inhoud te geven aan een robuust veiligheidsbeleid. Hij kan onmiskenbaar sneller en krachtiger interveniëren als zich acute veiligheidsproblemen voordoen. Zijn profiel wordt dus scherper, maar zijn afbreukrisico neemt ook toe. Slaagt hij erin zijn handhavingsbevoegdheden prudent in te zetten en weet hij de rechter en de gemeenteraad daarvan te overtuigen? Weet hij de boel bij elkaar te houden?

Daarna verschuift in de bijdrage van **Huisman** de aandacht naar de bijdrage die gemeenten kunnen leveren aan de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ingegaan wordt op de landelijke en lokale (beleids)ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan de toegenomen betrokkenheid van gemeenten in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad. Deze aanpak sluit aan bij de gegroeide aandacht

Jan Terpstra & Arnt Mein

in de criminologie voor situationele criminaliteitspreventie, vaak in Nederland vertaald met concepten als 'tegenhouden' en het creëren van 'barrières'. Huisman gaat vervolgens in op de Wet BIBOB, een van de belangrijkste middelen die gemeenten hebben in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Hij constateert dat voorgestelde uitbreidingen van deze wet bezwaren kunnen oproepen. Tegelijk uit hij twijfels over de bijdrage die dit zal leveren aan de slagkracht. Hij waarschuwt voor te hoog gespannen verwachtingen.

Tot slot wenden **Cachet en Prins** de blik over de grens. Kunnen wij leren van de ervaringen elders met lokaal veiligheidsbeleid en de positie die lokale overheden daarbij innemen? Zij vergelijken Nederland en België naar de ontwikkelingen die het lokaal veiligheidsbeleid heeft doorgemaakt en de positie daarbij van gemeenten. De verschillen tussen beide landen zijn groot. Opvallend zijn desalniettemin de overeenkomsten. In beide landen heeft lang de politie het voortouw gehad in het ontwikkelen van het lokaal veiligheidsbeleid. In beide landen is een verschuiving zichtbaar van een puur strafrechtelijke naar (ook) een bestuursrechtelijke handhaving, waarin de gemeente een centrale rol speelt. Dat gebeurt echter binnen bredere lokale arrangementen en netwerken, waardoor regie en leiderschap steeds belangrijker zullen worden. Terwijl andere auteurs in dit themanummer weinig verwachten van het wetsvoorstel van de regering over de gemeentelijke regie, lijken deze auteurs daar positiever over gestemd.

Literatuur

- Boutellier, H. (2002) *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Gestel, B. van (2006) *Nieuws, beleid en criminaliteit. Over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijding*. Amsterdam: Aksant.
- Jong, W. & R. Johannink (2005) *'Als dat, maar goed gaat'. Bestuurlijke ervaringen met crises*. Enschede: Bestuurlijk netwerk crisisbeheersing.
- Sackers, H.J.B. (2010) *Herder, hoeder, en handhaver. De burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Nijmegen: Radboud Universiteit (oratie).
- Terpstra, J. (2010) *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.