

Rob

Burgers, bestuur en veiligheid

Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid

Januari 2011

Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Fluwelen Burgwal 56, Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

F 070 426 7625

E rob-rfv@minbzk.nl

www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op

www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-061-4

NUR 823



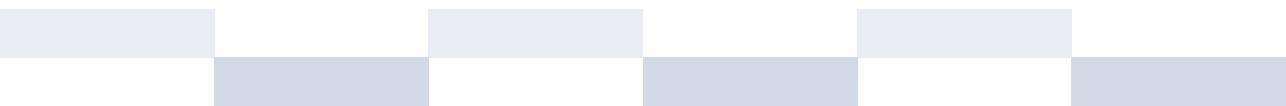
Burgers, bestuur en veiligheid

Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij
hebben van de overheid

Raad voor het openbaar bestuur
Januari 2011

Redactie:
E.R. Muller
M.M.S. Mekel

Rob





Voorwoord

Veiligheid is een klassieke kerntaak van de overheid. Veiligheid is bescherming tegen gevaar; het is de opgave van de overheid de samenleving tegen gevaar te beschermen. Veiligheid is dan ook een belangrijk maatschappelijk thema en van de overheid wordt veel verwacht. De handelingslogica van de overheid bestaat eruit om vanuit een bestuurlijk oogpunt maatschappelijke veiligheidsthema's aan te pakken. Daarbij is veel aandacht voor en wordt veel energie gestoken in vraagstukken van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en organisatie. Of het nu gaat om de organisatie van crisisbeheersing en rampenbestrijding of de rol van de burgemeester binnen het veiligheidsdomein.

De Raad voor het openbaar bestuur wil in deze essaybundel een aantal thema's vanuit een andere invalshoek laten belichten, te weten het weerstandsvermogen van de burger. Het gaat dan niet over overheidsorganisaties en bevoegdheden, maar over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid.

Actief burgerschap is het kunnen en willen deelnemen aan de samenleving. Burgerschap gaat over diversiteit, acceptatie en tolerantie. Het vraagt ook reflectie op het eigen handelen, een respectvolle houding en een bijdrage aan de zorg voor je omgeving. Veiligheid gaat over geweld, overlast, criminaliteitsbestrijding, binnenlandse veiligheid, verkeersveiligheid, crisisbeheersing of handhaving van de openbare orde. Veiligheid is bescherming tegen gevaar. Wat heeft de burger op het gebied van veiligheid nodig? Wat mag er van hem worden gevraagd? Hans Boutellier gaat op zoek naar de veranderende beschermingsrelatie tussen staat en gemeenschap. De burger is lui, maar heeft ook nog eens een kort lontje, hij is zowel te mondig als te passief. Die burger moet participeren: actief burgerschap! *De burger als serieuze gesprekspartner*, in zijn betoog zal Boutellier hierop ingaan door verschillende invalshoeken te belichten.

Veiligheid is een belangrijk aspect van leefbaarheid in de wijk. Welke activiteiten ontplooiën burgers op het gebied van sociale en wijkgebonden veiligheid? Wat is de rol van maatschappelijke instellingen en de overheid hierin? Hoe kunnen burgers, maatschappelijke instellingen en overheid samen wijkveiligheid versterken? Peter Lankhorst en Auke van Dijk beschouwen de organisatie van veiligheid in de buurt.

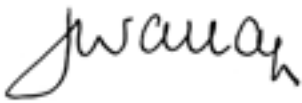
Maatschappelijke vraagstukken op het gebied van veiligheid worden het sterkst gevoeld op lokaal niveau: overlast, huiselijk geweld, voetbalvandalisme, bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, en de klassieke openbare-ordeproblematiek. Veiligheid op lokaal niveau zit in de portefeuille van de burgemeester. Bevoegdheden heeft hij genoeg, maar wat is nu de rol van de burgemeester: 'veiligheidsbaas' of spil in de veiligheidsketen? Arno Korsten nam een kijkje in de keuken bij twee burgemeesters: Frank Kerckhaert van Hengelo en Don Bijl van Purmerend (en daarvoor Wijdmeren).

Risico is gevaar voor schade of verlies, of de kans daarop. Risico's worden voorkomen (preventie), geaccepteerd (aanvaard) of gedragen (aansprakelijkheid). Ira Helsloot, Roel Pieterman en Jaap

Hanekamp schrijven erover bij hun zoektocht naar een nieuw beoordelingskader voor risico's. Dat gaat over de verantwoordelijkheidsverdeling voor fysieke veiligheid tussen overheid en burger. Er is een verschuiving zichtbaar om meer verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen om ongevallen te voorkomen. Tegelijkertijd moet er een herbezinning plaatsvinden omdat de verwachtingen die burgers van hun overheid hebben langzamerhand onrealistisch is geworden. In hun ontwerpschetsen kijken de auteurs kritisch naar het voorzorgbeginsel zoals dat door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is geformuleerd.

Essays zijn persoonlijk gekleurde verhandelingen over een bepaald onderwerp of thema. De essayist legt graag dwarsverbanden die binnen een gespecialiseerd wetenschapsvak in de regel uit den boze zijn. Een essay mag scherp en kritisch zijn, zoals Helsloot, Pieterman en Hanekamp in hun bijdrage. Het kan een reflecterende beschouwing zijn (Boutellier) of een visie geven op hedendaagse verschijnselen, problemen of ontwikkelingen (Korsten). Lankhorst en Van Dijk komen met hun bijdrage het dichtst in de buurt van het oorspronkelijke genre van het Franse 'essai', wat zoveel betekent als *probeersel*. Het genre laat ruimte voor vrije gedachten en scherpe geesten. De Raad heeft door middel van deze bundel de auteurs graag een platform geboden voor hun beschouwingen. De redactie van deze bundel was in handen van Erwin Muller en Michael Mekel.

De Raad voor het openbaar bestuur



Prof. drs. J. Wallage, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Inhoud

Voorwoord	3
Burgers in veiligheid	7
1. Inleiding	7
2. De burger als probleem	8
3. De burger als oplossing	10
4. Een ambivalente partner	11
5. De rol van het recht	13
6. Responsieve bescherming	15
De organisatie van veiligheid in de buurt	18
1. Veiligheid organiseren	18
2. De logica van samenwerking	19
3. De basis	25
4. Actieve burgers	27
5. Onverbonden burgers	31
6. Pad uit het moeras: richtingaanwijzers.	35
De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers	36
1. Inleiding	36
2. Veiligheid raakt burgers	38
3. De risicomaatschappij en de verbreding van het veiligheidsbegrip	40
4. Veiligheid en onveiligheid op de lokale bestuurlijke agenda	41
5. De burgemeester en de openbare orde: bevoegdhedenarsenaal	42
6. Niet alleen openbare orde bevoegdheden: met Bibob naar meer veiligheid	50
7. Brede veiligheidsprogramma's	52
8. Taxiperikelen: openbare orde en het gebruik van bevoegdheden in de praktijk	55
9. Werk in uitvoering: de dagelijkse praktijk van de burgemeester	59
10. De burgemeester 'veiligheidsbaas' of spil in de veiligheidsketen?	63
11. Een actualiteit: Bestuurlijke informatievoorziening aan gemeenten	66
12. Samenvatting en conclusie	67
Risico's en redelijkheid	69
1. Inleiding	69
2. Analyse van het huidige beleid voor risicobeheersing en schadevergoeding	71
3. Uitgangspunten voor besluitvorming over risicobeleid en schadevergoeding	75
4. Naar een mogelijk beoordelingskader voor risico's	78

Over de auteurs	84
Literatuur	
Burgers in veiligheid	85
De organisatie van veiligheid in de buurt	88
De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers	89
Risico's en redelijkheid	92
Bijlage: samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	93

Burgers in veiligheid

Over de veranderde beschermingsrelatie tussen staat en gemeenschap

Hans Boutellier¹

1. Inleiding

De hedendaagse burger ligt op twee manieren onder vuur. De burger is lui, maar heeft ook nog eens een te kort lontje. Hij is met andere woorden zowel te mondig als te passief. Weg met de calculerende homo economicus, die zich ook nog eens door niemand wat in de weg laat leggen (zie bijvoorbeeld *Koning burger* van Van der Lans, 2005). Hoewel veel burgers zich niet aangesproken zullen voelen door dergelijke terechtwijzingen, is de diagnose niet geheel misplaatst. Heel wat burgers zijn op allerlei plaatsen en op verschillende tijdstippen hun medeburgers en ook overheidsfunctionarissen tot een gruwelijke last.

Buschauffeurs worden bespuwd en ambulancebroeders bedreigd. Op uitgaansavonden staan ME-bussen op het Leidseplein voor het geval de drankgelagen uit de hand lopen. En in het betaalde voetbal is het normaal geworden om onder begeleiding van politiehonden en preventief gefouilleerd het stadion te betreden. Onbeschaafd, onbeschoft of daadwerkelijk kwaadaardig gedrag lijken vrij normaal te zijn in het hedendaagse samenleven. Een vergelijkbare trits van verontrusting, verontwaardiging en woede staat daar tegenover. Het volk snakt naar disciplinerende maatregelen van de overheid (althans, die van anderen).

We lijken gevangen te zitten in een spiraal van incidenten, maatschappelijke onrust en maatregelen, gevolgd door nieuwe incidenten, grotere verontwaardiging en verdergaande maatregelen. Het is een situatie die niemand echt lijkt te bevallen. In de politiek zijn de idealisten van weleer de realisten van vandaag. En de realisten van destijds zijn hardliners geworden, die op hun grenzen stuiten. Zelfs de grootste haviken raken enigszins uitgepraat – alles is al voorgesteld, overwogen of gerealiseerd. Een enkel geluid over militairen in de straten en de herinvoering van de doodstraf daargelaten, lijken de politieke grenzen van wat de politiek vermogt zo een beetje wel bereikt te zijn.

En dus verschuift de blik naar de burger. De luie, mondige burger dient zich weer op vrijwillige basis te schikken naar de wet- en regelgeving. Men verwacht van hem zelfs meer dan onderschikking aan de rechtsorde. De burger dient te participeren: actief burgerschap! De actieve burger verschijnt in het huidige politieke discours met andere woorden als commentaar én als oplossing. De burger is zowel bedreiger als reddende engel van de sociale orde. ‘Samen werken, samen leven’ luidde het wat vermanende motto van het vorige kabinet. In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de nieuwe verhouding tussen overheid en burger in het veiligheidsbeleid. Binnen welke context komt het idee van de actieve burger eigenlijk op? En wat kan en mag er van hem verwacht worden?

1 Prof. dr. J.C.J. (Hans) Boutellier is algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut en bijzonder hoogleraar Veiligheid & burgerschap aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de VU te Amsterdam.

2.

De burger als probleem

Het is in vele toonaarden bezongen: er is sprake van een kloof tussen overheidsinstituties en burgers. Toch is deze kloof niet zo eenvoudig te duiden. Zij houdt immers verband met abstracte zaken als individualisering, globalisering en technologisering, en evengoed met de commercialisering van de media, de ontwikkeling van de welvaart en de veranderde samenstelling van de bevolking. Ga er maar aan staan: de kloof is multicausaal en buitengewoon complex. Het is om die reden verstandig ‘de kloof’ te benaderen vanuit een wat praktischer gezichtspunt. Het tweeledige karakter van de burger als probleem en oplossing verwijst naar *de vraag of hedendaagse burgers en overheidssystemen eigenlijk nog wel bij elkaar passen*.

Een representatieve democratie bijvoorbeeld veronderstelt dat burgers zich informeren en bereid zijn af en toe te gaan stemmen. Daarenboven vraagt het een zekere participatiegraad en de bereidheid van enkelen om als representant van het volk op te treden. En boven alles moet de massa van de burgers zich willen laten representeren.² Het hoeft weinig betoog dat het politieke systeem het op dit punt moeilijk heeft. De opkomst bij de verkiezingen neemt af, evenals het lidmaatschap van politieke partijen. De aanhang van traditionele, ideologisch geïnspireerde partijen krimpt. Veel kiezers kiezen liever tégen ‘Den Haag’ dan vóór een politieke visie.

De politiek moet dus echt op zoek naar de burger, wat op zichzelf nog wel aansluit bij haar rol in een democratische samenleving. Maar voor andere instituties ligt dit iets minder voor de hand. Toch lijkt ook daar sprake te zijn van ‘de kloof’. Het vanzelfsprekende vertrouwen van burgers in de politie, de rechtspraak, het onderwijs, de gezondheidszorg is tanende – niet dramatisch, maar toch ook niet onproblematisch. Burgers en instituties lijken wat van elkaar te zijn vervreemd.³ Burgers zijn veeleisend of juist onbereikbaar en professionals vaak onzeker, aldus Tonkens (2008). Het lijkt of de verhouding tussen functionaris of professional en de burger enigszins ‘onbemiddeld’ is geraakt. Het ontbreekt aan een vanzelfsprekend gedeeld referentiekader, dat wil zeggen een coherent geheel van werkwijzen, opvattingen en gedragsvormen dat min of meer onbetwist is.

Ter adstructie van deze stelling wil ik een onderscheid maken tussen twee vormen van burgerschap. Het ‘staatsburgerschap’ regelt de wettelijke rechten en plichten van burgers.⁴ Het ‘civiele burgerschap’⁵ zorgt voor de toeleiding, naleving en onderbouwing ervan. Civiel burgerschap is de

2 In de woorden van Van Gunsteren: burgerschap is meer dan een status – zij veronderstelt autonomie en beoordelingsvermogen (autonomy and judgement), zodanig dat de burger in staat is tot ‘both ruling and being ruled’ (1988, p. 732).

3 Fortuyn sprak van een ‘verweesde samenleving’.

4 Het idee van staatsburgerschap komt eigenlijk pas op in de negentiende eeuw wanneer de natiestaten tot ontwikkeling komen. In de 17e en 18e eeuw was volgens Dekker en De Hart (2005) sprake van een cultureel statuut: burgerschap hing bijvoorbeeld samen met lidmaatschap van gilden en deelname aan burgerwachten. Deze ‘civiele’ betekenis bleef nog lang doorklinken in burgerschapsdeugden, die later als ‘burgerlijk’ op de hak werden genomen.

5 Hoewel civiel burgerschap een pleonasme lijkt, acht ik de connotatie van civiel met civilisatie zinvol. Civiel burgerschap is daarom te verkiezen boven het momenteel veel gebruikte democratisch burgerschap (zie Stewart, 1995, en in Nederland De Winter, 2005).

gezindheid om zich passief te voegen naar of actief bij te dragen aan de sociale ordening van de samenleving.⁶ In perioden van maatschappelijke rust gaat de vorming van dit civiele burgerschap ongeveer vanzelf. Dat is na de Tweede Wereldoorlog lange tijd het geval geweest. Ondanks de tegenstellingen tussen de zuilen kon de overheid het civiele burgerschap met een gerust hart overlaten aan de disciplinerende werken van dominees, pastoors en politieke voorlieden. Maar in de loop van de jaren zestig en zeventig is deze civiele ordening onderuit gehaald. Met de ontzuiling ontstaat een geheel andere context voor burgerschap. Er ontwikkelt zich een staat die zijn 'zuilen' zelf moet gaan vormgeven. Hij kan niet meer leunen op de vanzelfsprekende pijlers van weleer. Hoewel veel van de instituties in naam dezelfde blijven, verandert hun ideologische inbedding dramatisch. Zij komen los te staan van de andere instituties binnen de zuil. De coherentie van waarden, normen, regels en instituties raakt ernstig verstoord. Zelfontplooiing van het individu wordt als het hoogste goed ervaren en de verzuilde coherentie wordt als verstikkend ervaren. De staat stuurt in de jaren zeventig vooral langs de lijnen van welvaart, welzijn en emancipatie. Hoewel ook hierin een morele opvatting schuilgaat, waakt de staat voor een rol als zedenmeester. Men gaat er eigenlijk vanuit dat zelfontplooiing als vanzelf tot 'het goede leven' zal leiden. Het zijn de jaren waarin invloedrijke criminologen als Bianchi en Hulsman pleiten voor de afschaffing van het strafrecht. Deze blijve criminologie van de jaren zeventig wordt echter gelogenstraft. De criminaliteit neemt toe, evenals de variëteit aan delicten. De ontzuiling laat de instituties achter in een enigszins verlaten moreel landschap. Waar ze eerder lagen ingebed in een solide structuur, daar zijn ze nu op zichzelf aangewezen om hun normatieve functie vorm te geven.⁷ Het civiele burgerschap is als het ware op goed geluk vrijgegeven.

Het gebrek aan ideologische inbedding maakt de instituties vatbaar voor de brutaliteit van het marktdenken, dat vanaf het midden van de jaren tachtig sterk doorzet. Publieke instituties worden geprivatiseerd of worden geacht zich als een bedrijf te gaan gedragen. Kengetallen, prestatiecontracten en monitoren zijn de trefwoorden van de nieuwe publieke wereld. Haar prestaties moeten efficiënter en effectiever, begeleid door consulenten, outputmetingen en contractonderzoek. De publieke sector drijft geleidelijk weg van haar legitieme titel: het algemeen belang.⁸ De verhouding met de burger krijgt de kenmerken van een verantwoordingsrelatie, ondersteund door *benchmarks* en horizontale verantwoordingsinstrumenten.

Maar zonder de vanzelfsprekende normatieve kaders weet *de burger* niet meer waar hij aan toe is (en gaat hij geregeld over de schreef), raakt *de professional* onzeker over zijn maatschappelijke opdracht (en verliest hij zijn gezag) en ontbeert *de overheid* directe sturingsmogelijkheden (en daarmee een legitieme positie). 'De kloof' verwijst dus niet zozeer naar een letterlijke 'afstand' tussen overheid en burgers, maar veeleer naar een *gebrek aan een gemeenschappelijk verhaal* van bestuurders, bestuurden en de professionele laag daartussen. Er bestaat met andere woorden behoefte aan gemeenschappelijke

6 Marshall benadrukt in 1963 als een van de eersten weer het communautaire aspect: 'based on loyalty to a civilisation which is a common possession' (geciteerd in Stewart, 1995, p. 68).

7 Getuige de schandalen en de topsalarissen van bestuurders in de semi-publieke sector slagen ze daar vaak nauwelijks in.

8 Zie voor dit commentaar recent de vice-voorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink.

referenties. Deze hoopt men te vinden in het aanspreken van burgers op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid: actieve burgers gezocht, goedschiks dan wel kwaadschiks.

3. De burger als oplossing

‘De kloof’ wordt niet eenzijdig vanuit de politiek en de instituties ervaren. Ook van onderop bestaat behoefte aan invloed. Burgers worden niet alleen gezocht, maar bieden zich ook aan. Fung & Wright (2001) zien de ontwikkeling van een ‘empowered deliberative democracy’, een onderhandelingsdemocratie van actieve en direct beïnvloedende burgers. Het gaat daarbij vaak om specifieke problemen, die met een praktische oriëntatie van onderop worden aangepakt. Meestal onderhouden burgers ook formele relaties met professionals en gezagsdragers. Eventueel kunnen er zelfs nieuwe instituties uit ontstaan. Een Nederlands voorbeeld hiervan is de zogenoemde buurtbemiddeling: vrijwillige conflictbeslechting in woonbuurten. Het gaat om een nieuwe organisatie, ontstaan uit initiatieven van onderop, die relaties onderhoudt met gemeente en politie en praktische oplossingen biedt (Fiers & Jansen, 2004).

Tonkens e.a. (2006) hebben meer van dit soort initiatieven onderzocht, die los van de overheid en van professionals van de grond komen. De aanleiding is meestal een acuut probleem. Het succes is vaak afhankelijk van de mate van contact, zowel onderling als naar buiten toe. De auteurs onderscheiden vier categorieën: *lichte* initiatieven met weinig interne en externe contacten, *netwerkende* initiatieven (weinig intern contact, veel extern contact), *coöperatieve* initiatieven (veel intern, maar weinig extern contact) en *federatieve* initiatieven met veel contacten (Tonkens e.a. 2006). De ontwikkeling van succesvolle initiatieven gaat vaak van licht naar federatief. Maar dan verwacht men ook daadwerkelijk serieus genomen te worden en als gesprekspartner van de overheid te worden erkend.

De auteurs wijzen er daarbij op dat er nauwelijks sprake is van menging van bevolkingsgroepen (‘verbinding’), tenzij dit expliciet de doelstelling is. Actieve burgers zijn overwegend blank, hoog opgeleid en ouder vanwege vereiste competenties. Lager opgeleiden zijn wel belangstellend, maar hebben volgens de auteurs vaak gebrek aan zelfvertrouwen (Tonkens e.a., 2006, p. 59). Daarenboven zijn het nogal eens dezelfde burgers die zich steeds weer melden als vertegenwoordiger van de buurt of de gemeenschap. Zij kunnen de participatie van anderen lelijk in de weg staan.

Burgers worden dus niet alleen gezocht, ze bieden zich ook aan – zij het op selectieve wijze.⁹ Op deze wijze ontwikkelt zich als het ware ‘een markt voor actief burgerschap’. Overheidsinstanties gaan druk op zoek naar burgers teneinde hun legitimiteit te versterken of te herformuleren. En soms worden deze gevonden, omdat sommigen ook zelf actief willen bijdragen aan het functioneren van de samenleving. Een actieve houding van burgers wordt ook keer op keer bevestigd door onderzoek op het terrein van vrijwilligerswerk. Circa 25% van de volwassen bevolking besteedt wekelijks minimaal één uur aan vrijwilligerswerk, veelal in de sport (Dekker & De Hart, 2009).

De tweeledige benadering van de burger – als probleem en als oplossing – zien we bij uitstek op het terrein van veiligheid. De burger is verdachte, ‘hufter’ of passieve veiligheidsconsument, maar

9 Hierop wordt ook gewezen door Van Stokkom, 2008.

is anderzijds ook steeds meer zichtbaar in beleid of uitvoering (zie Terpstra & Kouwenhoven, 2004; Terpstra, 2008; Scholte, 2008; Van Caem, 2008). Daarbij gaat het allang niet meer alleen om het aanbrengen van hang- en sluitwerk aan de eigen woning. Een letterlijk samenvallen van beide rollen zien we in projecten waarin lastige jongeren medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de veiligheid.¹⁰ De activering van burgers in de veiligheid is onmiskenbaar gaande. Op zichzelf leent het veiligheidsprobleem zich ook buitengewoon goed voor burgerparticipatie. Dat komt door de ervaren urgentie (bijvoorbeeld overlast van jongeren), maar ook door het referentiekader. De in het geding zijnde normen worden over het algemeen gedeeld en het doel is helder: terugdringing van het aantal overschrijdingen ervan. Waar in de hedendaagse samenleving ieder voor zich uitmaakt wat 'het goede leven' is, zoekt men de consensus in datgene wat men afwijst (Boutellier, 1993, 2008). Dit geldt bij uitstek voor criminaliteit en onveiligheid. Hier wordt een gemeenschappelijk verhaal gevonden. Maar geheel onproblematisch is het niet.

4. Een ambivalente partner

Onder de noemer veiligheid wordt getracht de geërodeerde civiele samenleving nieuw leven in te blazen. Enerzijds wordt een appél gedaan om 'verantwoordelijkheid te nemen', hetgeen met enige regelmaat ook daadwerkelijk gebeurt. Anderzijds stelt de overheid zich steeds offensiever op in zijn eis aan burgers 'om zich te voegen naar de wet'. Een voorbeeld van het eerste zijn de Marokkaanse buurtvaders (De Gruyter en Pels 2004), het tweede zien we in de zogenaamde interventieteams in bijvoorbeeld Rotterdam¹¹. Het verlangen naar civiel burgerschap is zelfs zo groot dat het nog wel eens wil botsen met de rechten die besloten liggen in het staatsburgerschap (bijvoorbeeld in de sfeer van de privacy).

De staat heeft van oudsher een beschermende, en daarmee begrenzende functie voor haar burgers: *securitas*. Maar deze functie is aan strenge richtlijnen gebonden – toepassing van het strafrecht is beperkt door de richtlijnen van de strafvordering. Bescherming slaat immers al gauw om in zijn tegendeel. Op het terrein van veiligheid zijn condities aanwezig om een gemeenschappelijk verhaal van politie, instituties en burgers te vertellen. De normen zijn redelijk helder en de doelstellingen relatief eenduidig. De burger wordt gezocht en ook vaak genoeg gevonden. Maar het is een tweesnijdend zwaard. De participatie van de ene burger staat tegenover het aanpakken van een ander. Er is onherroepelijk het risico van onderlinge strijd en uitsluiting. De burger heeft een prominente rol, maar het is niet altijd even duidelijk in welk toneelstuk.

Ik zoom nader in op de participatie van de burger in veiligheid. Scholte (2008) heeft over een periode van twee jaar berichten in de pers gecategoriseerd in verschillende vormen van burgerparticipatie op het terrein van veiligheid.¹² Hij onderscheidt *toezicht*, zowel passief als actief,¹³ *relationele controle*

10 Bijvoorbeeld de jongerentoezichtsteams in het De Mirandabad (Boonstra, Kromontono, Nieborg, 2005)

11 Zie voor kritiek hierop: Ombudsman van Rotterdam, 2008; voor een praktijkverslag: Van der Meer, 2009.

12 Hij bouwt voort op indelingen van Terpstra en Kouwenhoven (2004) en Van den Brink (2006).

13 Waaronder ook opsporingsachtige projecten als Burgernet dat bewoners alarmeert bij zoekacties of het vergelijkbare Sms-Alert.

(bijvoorbeeld buurtvaders) en *conflictbemiddeling* (zoals het eerder genoemde buurtbemiddeling). Verdergaande vormen zijn *beleidsvorming*¹⁴ en *beleidsadvisering* (die verschillende vormen aan kan nemen). Ten slotte komt het voor dat bewoners veiligheid in *eigen beheer* organiseren. In winkelcentra is dat al gebruikelijk, maar er zijn ook bewonersinitiatieven in bijvoorbeeld Bilthoven en Wassenaar (Scholte 2008) of verdergaand: ‘gated communities’.¹⁵ ‘Met name concrete inbraken en vernielingen lijken burgers te mobiliseren’, zo constateert hij op basis van zijn onderzoek (2008, p. 229). Met Terpstra en Kouwenhoven (2004) constateert Scholte ook hier een gebrekkige representativiteit – een probleem dat we eerder zagen bij Tonkens e.a. (2006). Toch wijst hij ook op initiatieven voor de minder gerepresenteerde groepen (jongerenprojecten en initiatieven van allochtonen). De ‘burger in veiligheid’ doet dienst in vele gedaanten – van verlengde arm tot adviseur – waarbij we de voorlopige conclusie trekken dat hier twee tendensen samenkomen: ‘voor de (politie)kar gespannen worden’ en ‘het heft in eigen handen nemen’. Burgers kunnen zich opgezaagd voelen met een ongevraagde verantwoordelijkheid, maar burgers kunnen ook doorschieten in hun eigen initiatieven (afscherming en eigenrichting). Instellingen kunnen burgers ‘gebruiken’, maar hen ook aan hun lot overlaten.

Voor daadwerkelijke burgerparticipatie lijkt steun van de politie cruciaal; het gaat om samenhang tussen formele en informele verbanden. Nederlandse netwerken voldoen hier volgens Terpstra nauwelijks aan: er wordt teveel gedacht vanuit de instantie en burgers worden vaak als lastig ervaren. Hij spreekt zelfs van ‘institutioneel imperialisme’ (2008, p. 264). Van Caem onderzocht burgerprojecten in Amsterdam en constateerde dat er sprake is van een ‘professionele barrière’ en een ‘bestuurlijk plafond’ (Van Caem, 2008). Als het erop aankomt zijn beroepskrachten niet in staat burgerprojecten in hun waarde te laten en zijn organisaties niet toegerust om ze adequaat te ondersteunen.

Van Stokkom (2008, p. 267) spreekt al even kritisch van ‘de retoriek van zelfredzaamheid’ in het veiligheidsbeleid. Hij wijst vooral op de beperkte slagkracht van burgers. Juist bij criminaliteit en overlast zijn de mogelijkheden van burgers om zaken aan te pakken niet groot. Het gaat volgens hem meer om sociologische hoop dan realiteit: burgers blijven liever afzijdig en voelen zich bij echte veiligheidsproblemen onmachtig. Hij pleit voor werkelijkheidszin (het temperen van verwachtingen) en mogelijkhedenzin. Met dit laatste doelt hij erop dat de hardnekkigste probleemsituaties door professionals dienen te worden aangepakt. Burgers kunnen deze signaleren, maar niet zelf aanpakken (vergelijk het Britse *reassurance policing* – Ponsaers e.a., 2008).

De relatie tussen een proactieve overheid en participerende burgers op het terrein van veiligheid is precair. Tussen verantwoordelijk maken (‘responsibilisering’: Garland, 1996) en verantwoordelijkheid nemen (‘deliberative responsibility’: Fung & Wright, 2004) zit een zekere spanning. Ten eerste kunnen er ongewenste tegenstellingen ontstaan tussen groepen burgers of tussen individuen. De overrepresentatie van goed geïntegreerde burgers doet de zaak geen goed. Ten tweede is er het

14 Bijvoorbeeld het project Buurt Veilig in Deventer, waar burgers meebeslissen over de inzet van de politie; in Amsterdam loopt thans een vergelijkbaar programma Mijn buurt beter; de uitgangspunten zijn ontleend aan het Britse Reassurance Policing, waarbij burgers systematisch wordt gevraagd naar zogenoemde ‘signal crimes’ die dan met voorrang worden aangepakt (zie bijvoorbeeld Ponsaers e.a., 2007).

15 In Nederland vooralsnog beperkt tot initiatieven als ‘seniorenstad’.

risico van gebrek aan effectiviteit. De mogelijkheden van burgers zijn beperkt als het gaat om een strafrechtelijke aanpak. Die van de politie zijn beperkt vanwege hun taakopdracht. Vaak gehoorde klachten van burgers over de reiniging moeten door de gemeente (of het stadsdeel) worden aangepakt. Het leidt al gauw tot teleurstellingen over en weer.

Toch wijst Van Stokkom (2008) er ook op dat in diverse onderzoeken is aangetoond dat door burgerparticipatie 'het vertrouwen in de politie, andere professionals en het lokale veiligheidsbeleid toeneemt' (p. 275). Er is een kleine groep die daadwerkelijk wil bijdragen; 'de kunst is deze groep te identificeren' (p. 278). Daarbij moeten professionals actief het front zoeken en de publieke sfeer versterken. En dat leidt tot de conclusie dat in het veiligheidsbeleid eerder het vertrouwen van de burger dan diens effectieve participatie gezocht moet worden. Het gaat dan om het ontwikkelen van een betere verstandhouding tussen overheidsinstanties en burgers. *De burger als serieuze gesprekspartner* – met dit uitgangspunt onderzoek ik de relatie tussen het (straf)recht en de burger.

5. De rol van het recht

Met enige regelmaat wordt het publiek opgeschrikt door falende rechtspraak. Neem de Schiedamse parkmoord. Door toedoen van politiepsycholoog Timmerman werd duidelijk dat het Openbaar Ministerie steken had laten vallen. Het gaat mij hier niet om deze zaak op zichzelf.¹⁶ Het gaat zelfs niet om het ontstane crisisgevoel rond Justitie – daaraan zijn we zo langzamerhand gewend geraakt.¹⁷ Waar het hier wel om gaat is de richting van de kritiek in dit voorbeeld. Justitie werd dit keer niet geattaqueerd op te laks, te laat of te weinig krachtdadig optreden, maar op het tegendeel daarvan. Het OM was juist te voortvarend opgetreden vanuit het oogpunt van rechtsbescherming van de verdachte. Dit geluid werd in Nederland sinds de commissie Van Traa niet meer gehoord. Vanzelfsprekend is er het werk van de rechtspsychologen Van Koppen, Wagenaar en Crombag. Zij leveren aanhoudend commentaar op de onzorgvuldigheid in dubieuze zaken (1992). Maar hun geluid verstomt in de aanhoudende storm van verontwaardiging over het tekort aan strafrechtelijke handhaving. De publieke opinie, *De Telegraaf* voorop, keert zich vaak tegen te grote zorgvuldigheid van de strafrechtspraak (bijvoorbeeld naar aanleiding van vormfouten of in gevallen van eigenrichting). Maar met de Schiedamse parkmoord werd de keerzijde van een te voortvarende vervolging zichtbaar. De magistratelijke rol van de officier van Justitie werd min of meer herontdekt. Het incident is betekenisvol omdat het aangeeft dat het vertrouwen in het strafrechtelijk bedrijf twee kanten kent. Binnen de politieke arena is het recht gevoelig voor de populistische roep om meer en hardere strafrechtelijke interventies. Gereide twijfel scoort niet binnen een dergelijke benadering, hetgeen een serieuze bedreiging vormt voor de waarheidsvinding. Maar met dit incident werd duidelijk dat het vertrouwen in het rechtssysteem ook is gebaseerd op de onafhankelijkheid van de rechter en de rechtsbescherming van de verdachte. Dat is dus niet louter een zaak van

¹⁶ Zie voor een gedetailleerde beschrijving Van Koppen, 2003.

¹⁷ Volgens De Britse criminoloog Garland (2000, p. 19/20) is justitie zelfs in een gevarezone beland vanwege de risico's, schandalen en kostenstijgingen waardoor de justitiële autoriteiten systematisch aan vertrouwen inboeten. De Nederlandse situatie is gezien Garlands oriëntatie op de VS en GB dus niet uniek.

strafrechtsgeleerden. Het wijst op het tweeledige karakter van de rechtsstaat, maar ook van het rechtsgevoel.¹⁸

Veiligheid en rechtsbescherming is het begrippenpaar dat voor het vertrouwen van burgers in de rechtstaat van belang is (zie ook WRR, 2002). Lag tot midden jaren tachtig de nadruk op de rechtsbescherming (tegen de overheid), in de laatste twee decennia leek de bescherming van het publiek (het gegeneraliseerde slachtoffer) de overhand te krijgen. Maar voor het vertrouwen in de rechtsspraak zijn beide van belang. Zelfs het misdaadprogramma van Peter R. de Vries ontleent zijn succes aan het handig laveren tussen deze twee vereisten van strafrechtelijke handhaving: voortvarendheid en betrouwbaarheid; *crimefighting* en objectiviteit; doeltreffendheid en rechtvaardigheid.¹⁹

Maar het rechtssysteem kan juist door deze dubbele functie alleen vertrouwen wekken binnen een context die ook op zichzelf vertrouwen genereert. Het recht dient gedragen te worden door een zekere mate van civiele zelfregulering. Dit veronderstelt enige morele samenhang, waarvan sociaal vertrouwen de grondstof vormt. Indien deze samenhang afneemt gaat de rechtsspraak een steeds grotere rol spelen. De grote betrokkenheid bij het recht is verklaarbaar uit de onzekere tijden: men verlangt naar het recht en wil het graag kunnen vertrouwen. Dit brengt een paradoxale situatie met zich mee. Men vertrouwt meer en meer op het rechtssysteem, maar wantrouwt juist daardoor zijn prestaties: 'vertrouwen op' vermindert 'vertrouwen in' de rechtsspraak.

In een onderzoek onder burgerpanels (Boutellier, Lünemann, 2007) bleken burgers het recht als enigszins vervreemd te ervaren. Zij pleitten vaak voor een minder dogmatische rechtsspraak, maar schrikken terug voor de consequenties daarvan. In de discussies over de beleving van de rechtsspraak waren 'emotie' en 'objectiviteit' de twee terugkerende grootheden. Fouten in het rechtssysteem worden als een teleurstelling ervaren of soms zelfs als persoonlijke krenking. De houding van de burgers is ambivalent. Enerzijds wordt de klassieke verticale positie van het strafrecht niet geaccepteerd, maar men wil haar ook niet loslaten. Men vertrouwt de rechter misschien niet helemaal, maar de medeburger nog veel minder! De wet vertegenwoordigt bescherming, onkreukbaarheid en een superieur oordeelsvermogen. Men hecht veel waarde aan een dergelijke rechtsspraak, maar heeft tegelijkertijd het gevoel dat deze te weinig responsief is naar de eigen behoeften en verlangens.

Men wil bescherming én invoelend vermogen, een objectieve autoriteit die ook communicatief is, een superieure oordeelskracht met een goed gevoel voor wat er speelt. Men verlangt naar een menselijke, empathische rechter die toch neutraal en objectief is. Het vertrouwen zal toenemen als het rechtssysteem recht doet aan de emotie van de burger zonder verlies van objectiviteit. Vertrouwen veronderstelt meer informatie, over het verloop van de zaak en over het proces. Ook meer contact met burgers over wat politie, justitie en rechters doen zou de relatie verbeteren. Zoals een van de respondenten zei in een panelonderzoek naar de rol van de rechter: *'ik hou van de fictie*

18 De aard van dit rechtsgevoel blijkt nog gecompliceerder wanneer we ook kijken naar de zaken waarin de beslissing om te vervolgen juist in twijfel is getrokken, zoals in de zaken Eric O., de tasjesroverdoodrijdster, de AH-winkelbedienden en de jeugdzorgmedewerkster.

19 En kan derhalve altijd wel een stok vinden om de hond te slaan.

dat het recht ons allemaal vertegenwoordigt, ons soort staat, de samenleving die we willen hebben' (Boutellier, Lünemann, 2007).

De burger is gehecht aan het rechtssysteem en wil erop kunnen vertrouwen. Dat geldt waarschijnlijk voor alle beschermende functies van de overheid. Het leert ons dat we niet te gemakkelijk moeten denken over de verschuiving van verantwoordelijkheden naar burgers. Het rechtssysteem staat als een bolwerk in een turbulente omgeving. Als het erop aankomt moeten de informele systemen kunnen terugvallen op het formele systeem. Hier geldt de kwaliteit en betrouwbaarheid van het beschermingsarrangement dat door verschillende partijen kan worden geboden. Daarbij gaat het niet alleen om procedure-afspraken, maar ook om de morele overtuiging, een professionele houding en een humane bejegening.

6. Responsieve bescherming

De vraag of burgers en overheidssystemen nog wel bij elkaar passen heb ik beantwoord door een gebrek aan gemeenschappelijk verhaal te constateren. Rond het begrip veiligheid lijkt een dergelijk verhaal te worden gevonden. De normen zijn relatief solide, dat wil zeggen dat er meestal consensus over bestaat. De overschrijding ervan roept verontwaardiging op, brengt een gevoel van urgentie met zich mee en leidt tot een zekere actiebereidheid. Het vertrekpunt ligt in de consensus over datgene wat we afwijzen. De burger is hier daadwerkelijk probleem en oplossing, dat wil zeggen sommige burgers veroorzaken problemen en een selectie van burgers voelt zich aangesproken om tot handelen of meedenken over te gaan. Maar het is een niet onproblematische vorm van actief burgerschap: burgers zijn vaak onmachtig en er is een gevaar van uitsluiting en polarisatie.

Daarom heeft het rechtssysteem een onontbeerlijke functie. Het biedt de basis om op te treden als het er echt op aankomt – het vervult daarmee een functie die burgers nooit kunnen vervullen. Burgerparticipatie op het terrein van veiligheid behoeft dan ook bijna per definitie betrokkenheid van de politie. Maar het begrenst bovendien de mate waarin burgers wel tot eigen handelen en eigenrichting over kunnen gaan. Een goed voorbeeld hiervan is wat ik zou willen noemen 'digitale eigenrichting'. In toenemende mate gebruiken burgers internet om zelf tot veroordeling over te gaan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om bedreigingen van politici, naming en shaming van veroordeelde pedoseksuelen, en beschuldigingen van concrete daders. Het recht dient hier een beschermende rol te vervullen naar de slachtoffers van deze praktijken.

Eerder hebben Lünemann en ik het begrip beschermingsarrangement geïntroduceerd (Lünemann, Boutellier e.a., 2005). Hierbij staat niet zozeer de handhavingstaak, alswel de beschermingstaak van de overheid voorop. Het begrip verwijst naar de verwachtingen van de burgers, ziet op de mogelijkheden van het recht (strafrecht, privaatrecht, bestuursrecht) en biedt uitzicht op aanvullende vormen van bescherming die via andere lijnen kunnen worden geboden. Welke vormen van bescherming dient het recht vanuit dat perspectief te waarborgen, welke kunnen heel goed aan burgers zelf worden overgelaten, en waar zijn eventuele derde partijen in het geding? Een beschermingsarrangement is een gesystematiseerd geheel van afspraken tussen organisaties, instituties en betrokken burgers, voor het oplossen van een gemeenschappelijk ervaren probleem. Het gaat daarbij om zowel de informele als formele vormen van bescherming. Het begrip bescherming behoeft enige toelichting. In het kader van de strafrechtspleging wordt het begrip

rechtsbescherming van oudsher gebruikt ten aanzien van de belangen van de verdachte. Juist bij het strafrecht is het tegengaan van willekeur en het streven naar rechtsgelijkheid van groot belang. In het algemeen wordt bescherming gebruikt ter markering van de democratische rechtsstaat. Door de toename van de criminaliteit en de angst hiervoor (samengenomen in het begrip onveiligheid) wordt in toenemende mate ook bescherming door de staat verwacht (zie in dit verband ook WRR, 2002). Aan welke arrangementen hebben burgers eigenlijk behoefte ter bescherming van hun veiligheid? Het antwoord op deze vraag zal per domein verschillen: gezin, school, buurt veronderstellen ieder een eigen constellatie die ook nog eens met (lokale) situatie kan verschillen. Cruciaal in de verhouding tussen informele en formele systemen is wat Tom Tyler (1990; 2001; Tyler & Huo, 2000) psychologische jurisprudentie heeft genoemd, de mate waarin personen geneigd zijn zich te houden aan de wet omdat zij deze gerechtvaardigd achten en eerlijk vinden binnen hun morele referentiekader. Zowel conceptueel als empirisch heeft hij aangetoond dat naleving van de wet voortvloeit uit deze psychologische jurisprudentie. Formele systemen dienen aan te sluiten bij datgene wat mensen juist vinden. Tyler heeft daarenboven omstandig aangetoond dat het vertrouwen van mensen in de rechtspleging gemotiveerd is door de bejegening, ook al denken ze zelf dat de uitkomst veel belangrijker is. Het systeem kan met andere woorden fatsoenlijk gedrag bevorderen door fatsoenlijk te behandelen.

In de vraag naar actief burgerschap ligt teveel het idee besloten van een regulerende staat en een participerende burger alsof deze niets met elkaar te maken hebben. Maar zoals de burger niet kan zonder de overheid (en zijn instituties), zo kunnen de instituties niet zonder hun burgers. Deze tweeledige behoefte heeft twee consequenties. In de eerste plaats dienen burgers te worden gesocialiseerd in het hoe en waarom van wetgeving, regulering en de grenzen daaraan. Maar nog belangrijker is het onderhouden van de relatie tussen institutie en burger. Dat bepaalt zijn morele instemming met besluiten en afstemming over de rolverdeling. Zelfredzaamheid is niet een effect van een tekortschietende overheid, maar het resultaat van een responsieve overheid. Het gaat dan nadrukkelijk niet om meer overheid, maar om een als legitiem ervaren overheid.

Ik hoor vaak een verontwaardigde of teleurgestelde bestuurlijke toon over burgers die het af laten weten. Deze toon is niet altijd onterecht: in een geïndividualiseerde wereld laten burgers zich vaak wel erg gemakkelijk leiden door hun eigen belangen, motieven en behoeften. Eigen emoties eerst, lijkt soms het devies. Toch zou het onverstandig zijn de herdefiniëring van de relatie tussen overheid en burger in deze termen te zoeken. Het leidt tot een moreel appel dat als ongeloofwaardig en betuttelend wordt ervaren. Het bevestigt het cynisme van burgers die zich niet gehoord weten en zich afzetten tegen de instituties. Het onderzoeksprogramma van Tyler c.s. wijst ons op het belang van instituties met een duidelijke boodschap, die rechtvaardig en betrouwbaar wordt uitgedragen en uitgevoerd. Zelfs veroordeelden kunnen hun straf als rechtvaardig beschouwen.

In deze morele kwaliteit van burgers²⁰ schuilt uiteindelijk ook de potentie van de zelfredzaamheid. Deze is waarschijnlijk groter dan de overheid geneigd is te denken. De politiepsycholoog Frans Denkers wees erop dat het 'dark number' van de criminaliteit (circa viervijfde van de geregistreerde criminaliteit) door burgers zelf wordt opgelost of verwerkt. Men vergeet het, vergeeft het, of deelt een klap uit, maar in de meeste gevallen hebben de autoriteiten geen weet van de gekozen

20 Tyler verwijst hier vaak naar het werk van de sociaal-psycholoog M. Hoffman (1977).

strategie.²¹ In deze morele veerkracht ligt een aanknopingspunt voor de rol van de overheid en de eventuele inkrimping daarvan. Er dient aangesloten te worden bij wat burgers als rechtvaardig, billijk en juist beschouwen, en wat ze daarbinnen verwachten van de instituties.²² Op basis daarvan is een nieuwe beschermingsrelatie tussen overheid en burgers denkbaar.

21 Zie Boutellier (2007) voor het voorstel om onderzoek te doen naar dit idee van Frans Denkers.

22 In dat verband heb ik voorgesteld dat het OM gaat experimenteren met burgerontmoetingen, een maatschappelijke raad en een raad van advies inzake de strafvordering (Boutellier, 2008).

De organisatie van veiligheid in de buurt

Peter Lankhorst en Auke van Dijk²³

1. Veiligheid organiseren

Veiligheid – of onveiligheid – is ondertussen een noemer geworden waaronder een veelheid aan de meest uiteenlopende maatschappelijke processen en functies wordt geschaard. Dit betekent ook dat een veelheid aan organisaties bij het waarborgen van veiligheid betrokken is die stuk voor stuk gericht zijn op een deel van de veiligheidsproblematiek. Het ligt voor de hand om het dan vooral ook samen te doen. Dit wordt veelal aangeduid als ‘samenwerking’ waarbij er al jaren over wordt gesproken en geschreven dat het centrale probleem daarbij is dat de samenwerking te vrijblijvend van aard is, dat het noodzakelijk is dat op die samenwerking ‘regie’ wordt gevoerd, en dat nu juist die functie geen of onvoldoende gestalte krijgt.

Onvrede daarover heeft bijvoorbeeld in de visie van de Nederlandse politie (2005) *Politie in ontwikkeling*²⁴ geleid tot de ontwikkeling van het concept programmasturing, waarin verschillende partners zich verbinden aan een gemeenschappelijke doelstelling en vervolgens afspraken maken over welke taken en verantwoordelijkheden de partners hebben met het oog op de te bereiken doelstelling. Het bestuur dient de regie te voeren, wat in deze context in feite betekent dat het bestuur ervoor zorg draagt dat de partners zich aan hun afspraken houden en bewaakt dat de doelstelling wordt bereikt.

Het lijkt zo logisch, en toch blijkt het buitengewoon ingewikkeld. De publieke taak de veiligheid te waarborgen lijkt vaak in het gedrang te komen door de complexiteit van het veiligheidsveld met al die partijen die een bijdrage zouden kunnen leveren. Dit is vooral zichtbaar in de directe leefomgeving van burgers, de buurt. Tegelijkertijd liggen ons inziens juist ook daar de meest kansrijke mogelijkheden veiligheid adequaat en samenhangend te organiseren.

23 Drs. P.A. (Peter) Lankhorst was gemeenteraadslid in Amsterdam, lid van de Tweede Kamer en lid van het dagelijks bestuur van de deelraad van het Amsterdamse stadsdeel Bos en Lommer. Als adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg heeft hij verschillende adviezen aan gemeenten gegeven voor verbetering van het jeugdbeleid. Lankhorst is lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Drs. A.J. (Auke) van Dijk is strategisch adviseur van de politie Amsterdam-Amstelland en was onder meer lid van projectgroep Visie op de Politiefunctie. Als senior adviseur van de Raad voor het openbaar bestuur (2000-2006) werkte hij onder meer aan adviezen van de Raad over veiligheid.

24 Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofddcommissarissen (2005) *Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie*, Den Haag, Nederlands Politie Instituut.

In dit hoofdstuk formuleren we een aantal richtingaanwijzers om uit het moeras van de gefragmenteerde veiligheidszorg te komen. We beginnen met een beschrijving van samenwerking in het vaak als complex ervaren veiligheidsveld. Daarbij schetsen we de volgende drie – onderling samenhangende – perspectieven op deze problematiek.

- Niemand is de baas;
- Er wordt wel erg eenvoudig uitgegaan van een harmonie van belangen;
- Vanuit het perspectief van organisaties is een integrale aanpak ingewikkeld en vaak onaantrekkelijk.

Vervolgens zoomen we in op de buurt en knippen we het probleem van de organisatie van veiligheid op in drie delen die we zo concreet mogelijk beschrijven.

- Basisvoorzieningen voor alle burgers;
- Het faciliteren van actieve burgers;
- Het ondersteunen en corrigeren van onverbonden burgers.

In het betoog staat centraal dat de overheid er niet in de eerste plaats is om problemen op te lossen, dat is aan de burgers. Niet alleen dienen burgers zoveel als mogelijk bij te dragen aan de oplossing van problemen, zij gaan er ook over wat de problemen eigenlijk zijn. De overheid en professionele organisaties zorgen er tegelijkertijd voor dat de sociale ‘veiligheidsinfrastructuur’ voldoende op orde is en zij zijn er vooral wanneer problemen het oplossend vermogen van burgers te boven gaan. Dat vraagt geen nieuwe organisaties of structuren maar wel slim organiseren op de ‘menselijke maat’: dicht bij burgers en professionals, en tevens dicht bij de concrete problemen en oplossingen in de buurt.

2.

De logica van samenwerking

De complexiteit van het veiligheidsveld dreigt soms tot verlamming te leiden. Het lijkt er op dat de complexiteit ontdekt is – feitelijk ook omdat we meer weten dan voorheen – en dat we ons daar door laten ontmoedigen. Hoewel er vanzelfsprekend veel goed gaat, zit het pessimisme soms dicht onder de oppervlakte. Weinigen staan nog voor hun aandeel in de publieke zaak. Er wordt veel gesproken maar minder gedaan, de vervreemding slaat toe bij burgers en professionals, en vaak lijkt het meer te gaan om een managementgame dan om het bereiken van concrete doelstellingen. De vraag is waar deze ervaren ingewikkeldheid vandaan komt.

Niemand is de baas

In antwoord op de complexiteit van de netwerksamenleving is met name in de bestuurskunde het ‘antwoord’ van *governance* – en de keerzijde ‘integraliteit’ – geformuleerd waarbij de overheid één van de spelers is in een netwerk van onderling afhankelijke spelers. De wenselijkheid en noodzaak van deze benadering staan ondertussen bij bestuurders en uitvoerders nauwelijks meer ter discussie. Het verbazingwekkende is dat dit nauwelijks lijkt te helpen, we worden vooral geconfronteerd met voorbeelden van het onvermogen samen te werken en met langs elkaar heen werkende (publieke) organisaties met soms schrijnende gevolgen. Dit heeft onder meer te maken met het

gegeven dat niemand nog echt 'de baas' is. In termen van de speltheorie zijn *non-coöperatieve games* op dit moment de norm. Deze spelvorm onderscheidt zich niet van *coöperatieve games* door het al dan niet voorkomen van samenwerking. In beide typen games is samenwerking mogelijk, alleen in coöperatieve games is er sprake van een speler die eventuele afspraken tussen de spelers kan afdwingen. Het meest pregnante voorbeeld van een dusdanige speler is de overheid die wet- en regelgeving handhaaft. De roep om regie in de context van non-coöperatieve games lijkt vooral te duiden op het ervaren gemis aan een speler die afspraken kan afdwingen, hoewel tegelijkertijd duidelijk is dat de aard van het spel is veranderd.

Een belangrijke omissie in het *governance* denken is dat er geen speciale plaats is ingeruimd voor spelers met een bijzondere gezagspositie, zoals de staat en zijn representanten. De overheid is zoals gesteld slechts één van de spelers en bereikt haar doelstellingen in netwerken waarin zij – net als de andere spelers – haar hulpbronnen inzet teneinde gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken. De overheid was echter oorspronkelijk bedoeld als noodzakelijk instituut wanneer gemeenschappelijke doelstellingen niet voldoende zijn, of waarbij er ongelijk verdeeld moet worden bij gelijke aanspraken: de beroemde gezaghebbende toedeling van waarden. In de discussie over het *governance* perspectief komt deze klassieke functie steeds weer ter sprake, maar ontbreekt het aan een speler die hier invulling aan geeft. Sommigen pleiten in dat verband wel voor een terugkeer van de staat²⁵. Anderen vestigen de aandacht op de zogenoemde knooppunten in netwerken als nieuwe 'gezagsbronnen' (*nodal governance*²⁶), waarbij niet op voorhand vaststaat dat de staat een belangrijk knooppunt is. Het probleem met deze knooppunten is dat zij eerder de uitkomst zijn van de formatie van netwerken dan het startpunt. Zij bieden daarmee dus geen oplossing voor het vraagstuk van het tot stand brengen van collectieve goederen die niet op basis van vrijwillige ruil 'geproduceerd' kunnen worden.

Uitgaande van een netwerk of *nodal governance* perspectief – waarbij de knooppunten in netwerken centraal staan – kan vanzelfsprekend een veelheid aan randvoorwaarden, karakteristieken en perspectieven worden geformuleerd. Met betrekking tot de randvoorwaarden kan gedacht worden aan het volgende.

- Partijen moeten elkaar kunnen vinden;
- Partijen delen dezelfde doelen en belangen;
- Partijen zijn op de hoogte van elkaars taken en bevoegdheden en handelen daarnaar;
- Partijen wisselen optimaal informatie uit;
- Partijen vertrouwen elkaar.

Aan deze randvoorwaarden wordt slechts in een zeer beperkt aantal gevallen voldaan. Om te kunnen spreken van het delen van doelen en belangen is het onvoldoende vast te stellen dat bijvoorbeeld zowel de politie als woningbouwcorporaties baat hebben bij een veilige leefomgeving. Beide

25 Vergelijk Loader, I & N. Walker (2007) *Civilizing Security*, Cambridge: Cambridge University Press

26 Een ondertussen klassieke tekst is van Johnston, L & C. Shearing (2003) *Governing security: explorations in policing and justice*, Londen: Routledge.

organisaties hebben immers een ander vertrekpunt en ook andere prioriteiten. Om te begrijpen waar spelers elkaar kunnen aanvullen – maar waar dus ook de bronnen voor conflict liggen – moet specifiek gekeken worden naar de karakteristieken van de spelers in een netwerk. Het gaat daarbij om karakteristieken als manieren van denken, technieken, aard en omvang van de beschikbare hulpbronnen en de institutionele structuur.

Een vervolgvraag is op welke wijze de relaties tussen spelers vervolgens vorm krijgen of – *governance* – middels sturing vorm te geven zijn. Hier dienen zich verschillende perspectieven aan, bijvoorbeeld:

- Horizontaal versus verticaal;
- Vertrouwen versus controle²⁷;
- Gepland versus proces;
- Gelijke macht van partijen versus machtsconcentratie.

Dit zijn op zich voor de hand liggende perspectieven die tegelijkertijd weinig waarde lijken te hebben voor het formuleren van een handelingsperspectief. Het is in ieder geval voor de spelers in het veiligheidsveld zelf in hoge mate onduidelijk op welke wijze netwerken leiden tot gewenste publieke uitkomsten.

Een harmonie van belangen

De verborgen aanname in het netwerkperspectief is die van een fundamentele belangenharmonie en de daaraan gerelateerde verwachting dat wanneer er een harmonie van belangen is, dit – in principe – voldoende is voor het ontstaan van samenwerking. In dat verband werd veel gesproken over de zogenoemde ‘win/win situatie’. Het enige dat moet gebeuren is het slechten van een aantal barrières. In die zin is in feite sprake van een zeer positief mens en wereldbeeld: mensen en organisaties worden gedreven door het – waar mogelijk gezamenlijk – bereiken van (maatschappelijke) doelstellingen. Uit de eerder aangehaalde speltheorie weten we echter al lang dat het onvoldoende is dat er een gedeelde ‘beste’ uitkomst is. De uitkomst kan ook zijn dat het rationeel is ervoor te kiezen niet samen te werken, zelfs als dit betekent dat beide partijen slechter af zijn.

Het is interessant te zien dat het optimisme van de netwerkbenadering sterk contrasteert met de eerdere dominante instituties voor de toedeling van waarden: overheid en markt. De basis van zowel de markt als van de overheid berusten op de aanname dat spelers alleen aan hun eigen belangen denken. Adam Smith legt omstandig uit dat het niet het altruïsme van de bakker is dat zorgt voor goed en betaalbaar brood, maar zijn eigenbelang. Max Weber laat zien hoe in een bureaucratie het najagen van particuliere (bureau) belangen toch leidt tot de productie van collectieve goederen. Met de overgang naar de netwerksamenleving lijkt de hoop gevestigd op de goede bedoelingen van

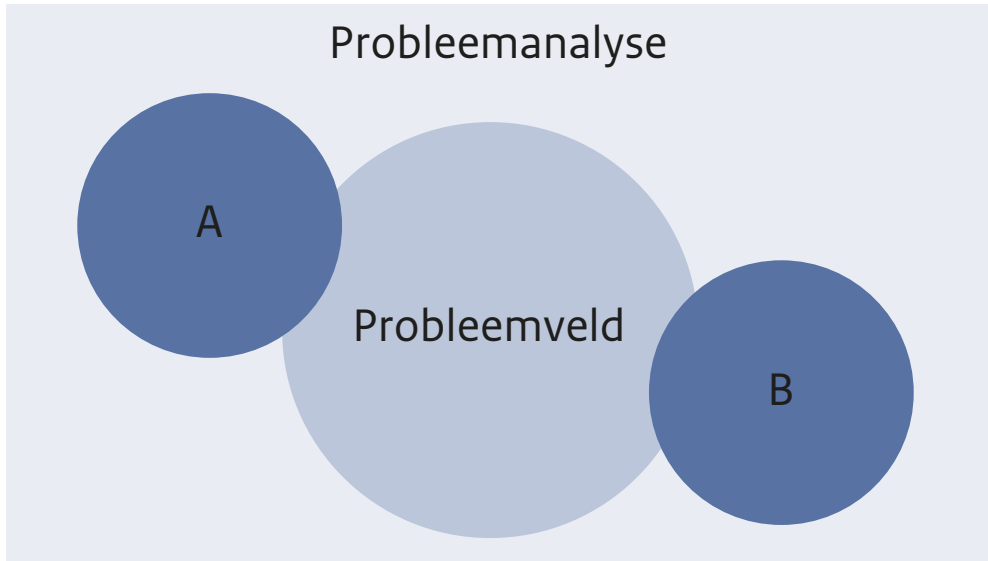
27 Zie bijvoorbeeld Hester Hageman (2008) *Tussen controle en vertrouwen. Een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt*, serie: Dynamics of governance, 9, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Veiligheid & Burgerschap.

mensen en organisaties, overigens zonder dat daar enige onderbouwing voor is. Deze positieve visie wordt zichtbaar in de populariteit van het spreken over maatschappelijk ondernemen, de aandacht voor waarden en normen, het herformuleren van belangentegenstellingen als gemeenschappelijke uitdagingen, de aandacht in de literatuur over organisaties en leiderschap voor zingeving en bewustzijn, enzovoorts. Maar voorlopig leidt dit nog tot onvoldoende maatschappelijke prestaties. Van de markt weten we welke structurele karakteristieken de maatschappelijke prestaties beïnvloeden, van de overheid weten we ook het één en ander, van het netwerk weten we zo goed als niets.

Samenwerken is ingewikkeld.

Het is goed nog wat nader te kijken naar de positie waarin de huidige instituties en organisaties zich bevinden. Daarbij is het van belang in het achterhoofd te houden dat de klassieke instituties en organisaties zijn opgezet vanuit de idee dat hun structuur ervoor moet zorgen dat particuliere belangen leiden tot wenselijke collectieve uitkomsten. Dus, wanneer het bestaansrecht van organisatie A afhangt van doelstelling Y is de organisatie idealiter zo ingericht dat eenieder die bijdraagt aan Y daar zelf ook 'beter' van wordt. Wat daarbij 'beter' is hangt in hoge mate af van de cultuur en structuur van de organisatie. Bovendien is van belang dat het dichterbij brengen van Y door de organisatie er ook toe leidt dat het met de werknemers/werkgevers van A ook 'beter' gaat. Beide beweringen gaan idealiter – maar niet noodzakelijkerwijs – samen. Bij markt en overheid dragen spelers bijna ondanks zichzelf bij aan de maatschappelijke 'doelstelling'. Gegeven de emancipatie van de werknemer in de netwerksamenleving lijkt het niet vreemd de relatie tussen individueel gedrag en collectieve uitkomsten meer rechtstreeks te maken. Dat neemt niet weg dat er nog steeds sprake dient te zijn van een mechanisme dat er voor zorgt dat de verbinding met de doelstelling tot stand brengt. De vraag is wat dat kan zijn.

Eerst even terug naar de huidige positie van organisaties. Zichtbaar is dat het veiligheidsveld zich opnieuw aan het organiseren is, en dat daarbij urgente maatschappelijke problemen centraal staan. Iedere organisatie (A, B, etc.) overlapt met slechts een deel van het maatschappelijk probleem. In de volgende figuur is de logica voor (netwerk)samenwerking weergegeven.

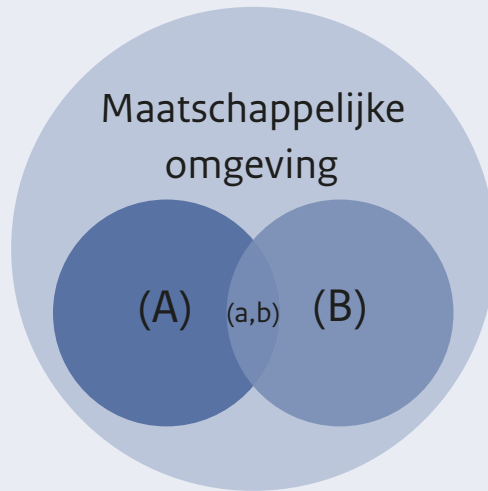


Dit betekent ook dat organisaties niet primair meer taken uit voeren, maar trachten doelstellingen te behalen. In termen van *Politie In Verandering* (1977)²⁸: Van taak naar bijdrage. Voor al die maatschappelijke problemen geldt dat geen van de organisaties afzonderlijk in staat is deze te behalen. Vandaar dat er consensus is over het belang van een integrale aanpak en de noodzaak tot samenwerking. Dit leidt er toe dat iedereen met iedereen zegt te willen samenwerken, en dit krijgt vooral zijn beslag in veel overleg: afstemming en coördinatie. Het zal duidelijk zijn dat hier een grens aan zit: organisaties zijn ook bedoeld voor het reduceren van de transactiekosten en de dichtheid van relaties binnen een organisatie dient groter te zijn dan de dichtheid van de relaties met andere organisaties. Er komt een punt waarop twee organisaties zoveel overleggen dat de conclusie moet zijn dat de grondslagen van beide organisaties niet deugen en dat het beter is te fuseren of te integreren. Meestal wordt dit echter gezien als een brug te ver, en wordt er gekozen voor nieuwe coördinerende functies en structuren of organisaties. De bureaus jeugdzorg zijn hiervan een goed voorbeeld. Toch helpt dit meestal maar beperkt en kortstondig.

Natuurlijk hebben organisaties in hetzelfde domein altijd al wel wat met elkaar te maken gehad, maar de relaties werden gestructureerd vanuit de afzonderlijke organisatiedoelstellingen op basis van wederkerigheid: jij doet wat voor mij, ik doe wat voor jou. Wanneer echter maatschappelijke problemen centraal staan (in plaats van de taken) is de bijdrage van andere partijen onmisbaar voor het volledig bereiken van de doelstelling. Voor het bereiken van een deel van de doelstelling is een overlap tussen organisaties noodzakelijk. Hoe groter de overlap, hoe groter het objectieve belang van samenwerking.

28 Projectgroep Organisatie Structuren (1977) *Politie in Verandering*, 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Organisatie overlap



Het organiseren van de doelgebieden (A) en (B) is niet eenvoudig, maar nog veel complexer is de vraag op welke wijze (a,b) kan worden gestructureerd. Doelgebied (a,b) bevindt zich gedeeltelijk buiten de eigen organisatie, het resultaat is afhankelijk van een andere speler, het betreft doelstellingen die niet als (kern)taken kunnen worden opgevat, de verantwoordelijkheden zijn onduidelijk en onderhandelbaar. Dit vraagt een andere manier van opereren en organiseren. Voor veel organisaties is het een probleem dat dit gebied in de beleving steeds groter wordt ten opzichte van het relatief autonome eigen doelgebied, terwijl tegelijkertijd onduidelijk is of – en zo ja hoe – dat te organiseren valt. Als de verwachting is dat dat niet gaat lukken, is een gebruikelijke strategie wel lippendienst te bewijzen aan gezamenlijke doelen, andere concurrerende partijen zo veel als mogelijk van dat terrein te weren dan wel verantwoordelijk te maken voor het falen, dan wel zoveel partijen in het gebied te brengen dat het ondenkbaar is dat er iets gebeurt, en ondertussen vooral proberen zaken te bereiken in het autonome doelgebied.

Voor de oprecht betrokken mensen in het gemeenschappelijk doelgebied is dit zeer frustrerend. Niemand wil dit maar de (organisatie)logica is bijna onontkoombaar. Uitvoerders zullen primair stellen dat hier vooral regie op moet komen. Bestuurders – van wie de regie wordt verwacht – zullen aangeven dat de uitvoerders vooral hun (primaire) werk beter moeten doen. Samenwerking is daarmee ook het strijdtoneel voor de nieuwe positionering van de betrokken partijen. En de burgers schieten er niets mee op. Integendeel. Tot zover de ingewikkeldheid van instituties en organisaties, maar hoe zou het er nu uit moeten zien in de buurt?

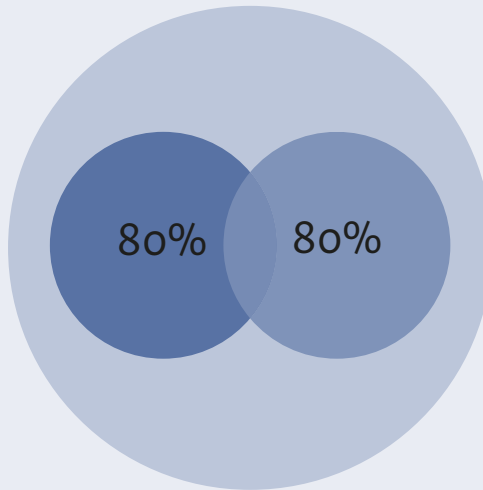
3. De basis

In elke buurt in ons land zijn veel professionals werkzaam. Zeker ook als het om veiligheid gaat. Veiligheid heeft met veel zaken te maken. We spreken over veilige scholen, over veiligheid op straat, over veiligheid voor ouderen, over een veilige woonomgeving, over veilige buurten en dorpen en over veiligheid in het openbaar vervoer. Actieve burgers spelen een heel belangrijke rol als het om veiligheid gaat, waarover later meer. Maar ook professionals zijn niet weg te denken als het om veiligheid handelt. De politie heeft de wettelijke taak om de rechtsorde te handhaven, maar daarnaast zijn het jongeren- en ouderenwerk, het opbouwwerk, de woningbouwcorporaties, de zorginstellingen, het onderwijs, het openbaar vervoer en allerlei gemeentelijke diensten betrokken bij het vergroten van de veiligheid.

Dikwijls treden de verschillende organisaties in samenwerkingsverband op. Sterker, het lijkt er wel op dat tegenwoordig alles in samenwerking moet. Het gaat immers al snel over ketenbenadering, regievoering, coördinatie en afstemming. Maar misschien is het goed om er eens een keer op te wijzen, dat in eerste instantie elk zijn eigen werk moet doen. Een leraar moet lesgeven, een corporatie huizen onderhouden en een jongerenwerker moet het vertrouwen van jongeren zien te winnen. Als iedereen zijn of haar eigen werk doet en het liefst met een beetje plezier dan is er al veel gewonnen. Ook als het om veiligheid gaat. Een goede sfeer op een school, een openbaar vervoer dat op tijd rijdt, een reinigingsdienst die regelmatig inzamelt en poetst en een politie die zichtbaar is, daar begint het allemaal mee. Als organisaties en diensten goed werken en vooral doen waarvoor ze in het leven zijn geroepen dan zijn we al een heel eind. Elke professionele organisatie kent zijn eigen deskundigheid. Het is die deskundigheid die optimaal moet worden ingezet. En het is om de inzet van die deskundigheid waarom de betrokken organisatie zal worden gewaardeerd.

De basis van samenwerking moet zijn dat alle organisaties dus doen waarvoor ze zijn uitgevonden. Pas daarna kan er over samenwerking worden gesproken. Want als de basis er niet is en dat met samenwerking moet worden opgevangen dan kan iedereen bedenken dat het nooit iets wordt. De prijs voor samenwerking wordt dan letterlijk en figuurlijk te hoog. Wij schatten dat minimaal tachtig procent van de beschikbare professionele capaciteit als het om wijkveiligheid handelt gebruikt zou moeten worden voor de reguliere inzet van de diverse organisaties. Het gaat hierbij om de invulling van de eigen voor de organisatie cruciale taken.

De basis



Samenwerking is eerst aan de orde als een instelling niet in staat is om alleen datgene te bieden wat nodig is en daardoor de geloofwaardigheid en draagvlak van de organisatie in het geding komt. Dan is het goed om de koppen bij elkaar te steken en afspraken te maken. Die afspraken kunnen heel eenvoudig zijn. Als jij dat voor je rekening neemt dan doe ik dat.

Als servicemedewerkers een bepaald plein in de gaten houden dan hoeven politieagenten daar minder op te letten. Als buurtconciërges jongeren begeleiden naar sportclubs dan kunnen jongerenwerkers met andere jongeren aan de slag. Als de plantsoenendienst in een complex goed voor de openbare ruimte zorgt dan kan de corporatie ergens anders meer prioriteit geven aan de openbare ruimte. Het lijkt allemaal zo simpel. Bij elkaar komen, zaken afspreken en je vooral aan de afspraken houden.

Maar het is ook bekend dat het allemaal niet zo makkelijk werkt. Vaak komt dat omdat de afspraken op een verkeerd niveau gemaakt worden, er slechte interne communicatie is en de uitvoerders van niets weten. Het beste is om de afspraken te laten maken door diegenen die dicht bij de uitvoering zitten. Die zien er dan ook de zin van in, vooral als ze weten dat uitvoerders van andere instellingen andere taken voor hun rekening nemen. Je moet de afspraak eerst kennen, voordat je die kunt nakomen. Maak het ook bij samenwerking vooral niet ingewikkelder dan nodig is. Niet iedereen hoeft met iedereen aan tafel. De kans van slagen wordt dan gewoon minder. Want dan wordt het steeds onduidelijker wie de verantwoordelijke is. Chaos ligt dan op de loer. Praten is goed als er heldere afspraken komen, want anders is het zonde van de tijd. Samenwerking kan zeker nodig zijn bij heel ingewikkelde situaties of bij moeilijk aan te pakken en indringende vormen van onveiligheid. Als dat het geval is dan moet het van het begin af duidelijk zijn wie de leiding heeft. Normaal gesproken zal, als het om veiligheid gaat, de overheid of de politie de eerst aangewezen zijn om de leiding op zich te nemen en de verschillende organisaties bij elkaar te roepen.

In zulke situaties is het heel belangrijk om eerst goed te weten waar het over gaat en met elkaar te wisselen wat het probleem is. Als meerdere organisaties met elkaar in zee gaan dan is het absoluut noodzakelijk om te weten hoe hoog de golven zijn. Wie gezamenlijk een koers wil bepalen moet eerst weten wat de omstandigheden zijn. Veel beleid zie je mislukken omdat de probleemstelling niet helder is. En dat is juist bij samenwerking funest. Echte samenwerking vraagt om harde afspraken. Maar afspraken kunnen alleen zinnig gemaakt worden als duidelijk is welke inzet nodig is om tot de gewenste verandering te komen. Het heeft natuurlijk alleen zin om afspraken te maken als die kunnen worden nagekomen. Dus het begint altijd met twee afspraken. Afspraak één: wie is leidend, wie ziet erop toe dat er afspraken worden gemaakt en worden nagekomen. Afspraak twee: afspraken worden nagekomen en de leider mag de anderen daar op aanspreken. Als deze afspraken niet gemaakt kunnen worden dan is elk stelsel van afspraken zinloos. Doe het dan vooral niet. Dat scheelt veel tijd en ergernis. Stop dan je tijd en energie in het zo goed mogelijk doen van je eigen werk. Of in het met een beperkt aantal organisaties afspreken van taakverdelingen. Als dat goed gebeurt dan is dat allemaal zeer bevorderlijk voor een betere wijkveiligheid.

Dit is geen pleidooi om niet samen te werken. Maar samenwerking en zeker verregaande samenwerking, die soms noodzakelijk is, heeft alleen nut als iedereen daarvan doordrongen is en het belang ervan inziet. Afdwongen samenwerking levert over het algemeen weinig resultaat op. En het is ook heel moeilijk om samenwerking af te dwingen. Er is altijd wel een argument te verzinnen om je aan de samenwerking te onttrekken. Je moet dus met elkaar op een lijn zien te komen. Dat doe je door taken helder af te bakenen. Door problemen samen te onderkennen. En door je vakkennis beschikbaar te stellen.

4. Actieve burgers

In elke buurt zijn er burgers die actief zijn. Die het veel geprezen actief burgerschap in de praktijk waarmaken. De activiteiten zijn vaak buurtoverstijgend. Denk aan de inzet voor Amnesty International of voor Natuurmonumenten. Maar denk ook aan de motorrijders die gehandicapte kinderen een prachtdag bezorgen of aan alle vrijwillige bestuurders van talloze verenigingen. Veel sportclubs zijn allang niet meer buurtgebonden en dat geldt voor veel andere organisaties.

Maar er zijn ook nog steeds activiteiten die zich wel in de eigen buurt of in het eigen dorp afspelen. Burgers die een oogje in het zeil houden, de rommel opruimen, anderen op hun gedrag aanspreken. Het zijn burgers die vanuit zichzelf gemotiveerd zijn in de eigen woonomgeving enige verantwoordelijkheid op zich te nemen. Het zijn mensen die er gewoon de pest aan hebben als de omgeving vervuild is, als er veel overlast is of als het onveilig is²⁹. Het zijn lang niet allemaal heiligen. Eigenbelang zal ook een rol spelen. Maar daar is niets mis mee. Dat is toch dikwijls de bron

29 Zie bijvoorbeeld Barbara van Caem (2008) *Verborgene kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*, serie: Dynamics of governance, 12, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Veiligheid & Burgerschap.

van handelen. Het wordt anders als het alleen maar negativisme creëert. Als jongeren niets meer mogen en er geen enkele overlast wordt geduld. Dan is burgeractivisme niet altijd prettig en is de participatie van burgers eerder een probleem erbij dan het begin van de oplossing.

Als het om veiligheid in de eigen omgeving gaat, is het van groot belang om daar actieve buurtbewoners bij te betrekken. In de eerste plaats omdat het hun eigen belang is. En betrokkenheid van burgers is van groot belang om kleine zaken klein te houden. Want dat moet altijd voorop staan. Niet escaleren, niet uitvergroten. Het huisje bij de kerk houden. En dat lukt het beste als professionals op afstand worden gehouden. Eerst kijken wat de gemeenschap zelf kan. Het vertrouwen aan de buurt geven, zoals Pieter Winsemius dat in zijn WRR-rapport stevig formuleerde.³⁰ Indien niet nodig dan moet zeker de overheid op afstand blijven. Als het maar enigszins mogelijk is dan moeten burgers en de buurtorganisaties – in afstemming met de zorg en onderwijsinstellingen, het welzijnswerk, het bedrijfsleven, en de wijkpolitie – de problemen zelf oplossen.

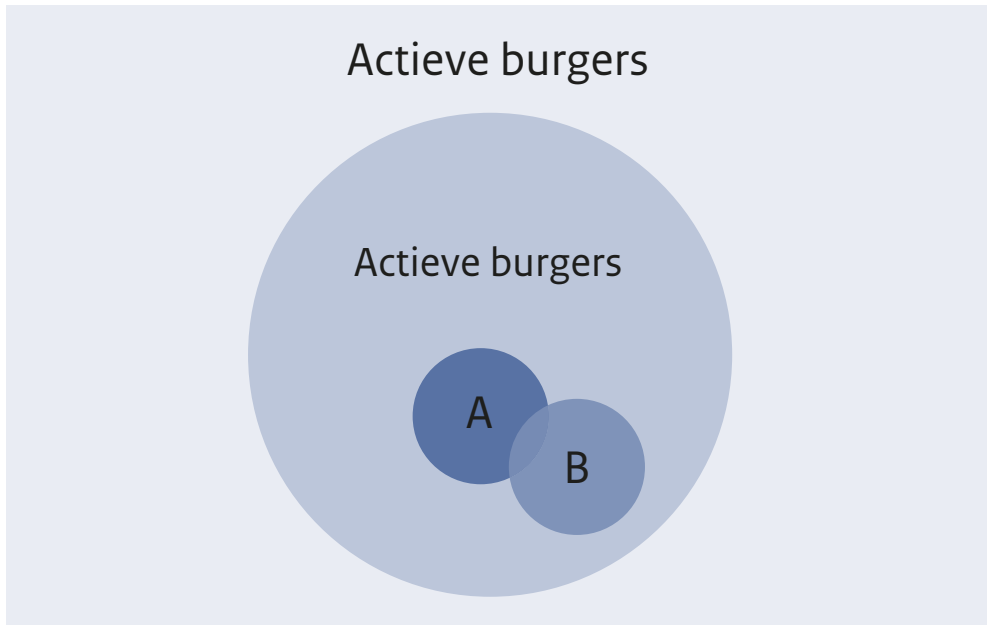
In de tweede plaats is de inzet van actieve burgers bij veiligheid in de eigen omgeving zo belangrijk omdat ze meer dan wie ook het geheugen van de buurt zijn. Ze weten letterlijk en figuurlijk de weg. Ze kennen dikwijls de problemen van vroeger en ook de oplossingen. Vaak is er niets nieuws onder de zon. Dat wordt nog vaker niet gezien omdat er geen geheugen meer is. Professionals komen en gaan. Dat is een veelgehoorde klacht. Professionals kennen de buurt niet, wonen er ver vandaan. En de meeste professionals zijn er alleen op kantooruren. Onveiligheid houdt zich niet aan die uren. Het aanboren van de ervaring en deskundigheid van bewoners is essentieel en voorkomt veel nodeloze ellende.

Dat raakt aan de derde reden om bewoners royaal te betrekken bij alle plannen en de uitvoering van buurtveiligheid. Burgers zijn ook de beste thermometer van de buurt. Zij voelen beter dan professionals aan hun water hoe het er voorstaat. Als zij signalen geven dan is het belangrijk die te verstaan en te kijken wat er moet gebeuren. Niet om de problemen als professionals over te nemen, maar om die in samenspraak te verduidelijken en te bezien welke ondersteuning er eventueel nodig is. Alert reageren, aandacht schenken, present zijn daar begint het mee. En de goeden niet te na gesproken: daar gaat het ook al vaak mis. Hoe vaak worden afspraken niet nagekomen of gebeurt dat op een veel te laat tijdstip. Als de zaken klein gehouden moeten worden dan kan dat over het algemeen alleen als er tempo wordt gemaakt. Niet in bureaucratische maanden denken, maar in uren of dagen.

Voor professionals, en ook voor het bestuur, is het de kunst om de betrokkenheid van burgers bij buurtveiligheid te stimuleren en niet te frustreren. Dat gebeurt door de burgers serieus te nemen. Hun eigenbelang te onderkennen, het geheugen adequaat aan te boren en de thermometer tijdig te raadplegen. Het vertrouwen aan de buurt moet uitgangspunt zijn. Het bestuur kan het overlaten aan

30 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt*, rapport nr.72, Amsterdam: Amsterdam University Press.

de bewoners en de professionele organisaties zolang als het goed gaat. Gaat het echt fout met de veiligheid dan moet het bestuur handelen. Eerst de dichtstbijzijnde bestuurslaag. En dan vooral niet de burgers vergeten en alleen communiceren met de professionals. Integendeel. Vanaf het begin de bewoners serieus nemen en gebruik maken van hun deskundigheid, geheugen en temperament.



Voor bewoners is het heel belangrijk dat er een vast aanspreekpunt is. Niets erger dan van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Bij een ernstige verstoring van de veiligheid is het goed denkbaar dat de dichtstbijzijnde bestuurslaag de regie pakt. Of als er opgeschaald moet worden een andere bestuurslaag. Maar dat moet geen wet van meden of perzen zijn. Het is heel belangrijk om in elke situatie goed te bekijken wie het best geëquipeerd is om het voortouw te nemen en het aanspreekpunt te zijn voor de bewoners. Want elke situatie is anders. Elke buurt is anders. De mate van bewonersparticipatie is overal verschillend en dat geldt ook voor de inzet en bekwaamheid van de professionals van de verschillende organisaties. Waarom niet aan de actieve bewoners vragen in wie zij het meeste vertrouwen hebben en die leidend te laten zijn. De wie vraag is interessanter dan de instellingsvraag. Want uiteindelijk komt het als het om vertrouwen gaat altijd op mensen aan. In het ene geval is er misschien meer vertrouwen in de buurtconciërge, in een ander geval in de buurtregisseur. Of is er meer vertrouwen in een bepaalde ambtenaar of in de burgemeester of wethouder. Organisaties en overheden moeten niet te snel op hun strepen gaan staan. Natuurlijk hebben ze allemaal strepen en verantwoordelijkheden, maar die moeten ze in de eerste plaats met elkaar delen en pas in de laatste plaats voor zichzelf opeisen.

De persoon of de organisatie die leidend is en het voortouw heeft, moet in staat zijn de andere personen en organisaties mee en op een lijn te krijgen. Dat zal niet eenvoudig zijn. De ene organisatie staat op de ladder van aanzien nu eenmaal hoger of lager dan de ander en dan is het

voor anderen moeilijk om dat te accepteren. Dat lukt dus alleen als iedereen het algemeen belang in de gaten houdt en niet het instellingsbelang. Het buurtveiligheidsbelang en de belangen van de burgers, de bedrijven en de buurt vormen in dit geval het algemeen belang. Dat moet uitgangspunt zijn. En tijdens het proces vooral blijven. Dat lukt alleen als er onderlinge acceptatie is en voldoende vertrouwen. Dat vertrouwen moet gebaseerd zijn op de deskundigheid van elke professional. Samenwerking betekent dat elke samenwerkingspartner zijn eigen specifieke deskundigheid inbrengt. Die specifieke deskundigheid moet nodig zijn, anders kan die partner bij deze samenwerking gemist worden. Pas als die nodig is, kan die deskundigheid gewaardeerd worden en kan het vertrouwen opgebouwd worden.

Mede omdat in de onderlinge samenwerking het vertrouwen tussen de buurt en de verschillende partners moet worden opgebouwd, is het een voordeel als niet steeds dezelfde persoon of organisatie leidend is. Als verschillende personen en organisaties de ene keer leidend zijn en de andere keer volgend dan leren ze het belang van die verschillende posities kennen en hebben daar hopelijk ook meer begrip voor. In situaties van onveiligheid is er niets zo frustrerend als bewoners en bedrijven geconfronteerd worden met naast elkaar heen werkende overheden en organisaties. Buurtveiligheid is een kwestie van goed organiseren, van stimuleren en niet frustreren. Het gaat erom de bestaande mogelijkheden zo goed mogelijk in te zetten. In het algemeen zijn er geen nieuwe middelen of organisaties nodig. Die zorgen voor meer ingewikkeldheid en voor meer in plaats van minder afstemming. Extra coördinatie is niet de oplossing. Veel beter is het om in overleg met de buurt de bekende gezichten leidend te laten zijn.

En leiden is niet coördineren. Leiden is vooral uitvoeren. In elke situatie weer kijken wie dat het beste kan en wie dus het beste de leider kan zijn. Leiden is op een goede manier gebruik maken van de deskundigheid van collega's van andere organisaties. Daar zit een coördinatieaspect aan, maar dat moet niet op de voorgrond staan. Het gaat veeleer om slimme samenwerking. Eigenlijk gaat het steeds om de vraag hoe kan ik het slimste de bestaande menskracht inzetten om de buurtveiligheid te bevorderen. En vergeet daarbij nooit de actieve burgers te betrekken, te bevragen, van hun ervaring gebruik te maken en daar waar maar mogelijk een centrale plaats te geven in de aanpak van onveiligheid. En denk bij actieve bewoners niet alleen aan de ouderen, maar ook aan de jongeren. Geef ze vertrouwen en maak ze verantwoordelijk. In de buurt wonen jongeren en ouderen samen. De mate van buurtveiligheid wordt in belangrijke mate bepaald door de vraag of jongeren en ouderen elkaar een beetje verdragen. Wie aan de buurtveiligheid wil werken, moet dus ook jongeren, jongens en meisjes, aanspreken en van hun deskundigheid gebruik maken.

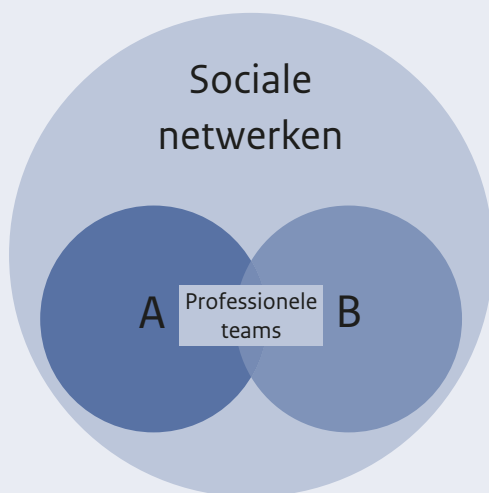
5. Onverbonden burgers

In elke wijk zijn er onverbonden burgers. Burgers die zich niets van anderen aantrekken. Zij zijn niet aanspreekbaar. Ze onttrekken zich aan alles en iedereen. Echt problematisch wordt het als ze voor anderen overlastgevend of hinderlijk zijn. Als ze crimineel zijn, zullen politie en justitie hun werk moeten doen. Maar de probleempersonen zullen binnen de wijk aangepakt moeten worden. Dat kan het beste gebeuren vanuit hetzelfde organisatorische perspectief als beschreven bij de actieve burgers. Maar de werkelijkheid is vaak nog een andere. Want met enige regelmaat komen er 'ontspoorde' zaken in de media waarbij de conclusie is dat een veelheid aan partijen zich er mee bezighield zonder dat men weet had van elkaars informatie en activiteiten. De oplossing ligt ook hier voor de hand: de verschillende instanties moeten met elkaar samenwerken. Het was deze constatering die in het verleden geleid heeft tot de oprichting van de Bureaus Jeugdzorg. Maar het zijn dezelfde bureaus die op dit moment worden gezien als exemplarisch voor het langs elkaar heen werken van de verschillende instanties. De nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin zijn de volgende 'coördinerende structuren' die worden geïntroduceerd, en het is niet gegarandeerd dat het hiermee anders afloopt dan met de Bureaus Jeugdzorg.

Deel van het probleem is dat nieuwe coördinerende structuren 'organisaties' (bureaus, centra) worden in plaats van netwerken. Volgens de eerder beschreven logica belemmert dit de coördinatie. Er wordt een nieuwe organisatie belast met de 'regie' en er komen nieuwe coördinatieproblemen. En dat terwijl de logica van coördinatie op het niveau van de uitvoering eenvoudig en voor de hand liggend is.

Op het niveau van de uitvoering gaat het erom de verschillende professionals te organiseren rondom diegene die de gevarieerde ondersteuning nodig heeft. Drie zaken zijn daarbij van belang. In de eerste plaats dient één professional – als eerste onder gelijken – het primaire aanspreekpunt te zijn voor diegene met de problemen, bij gebrek aan een betere term hier aangeduid als de (al dan niet coöperatieve) cliënt. Die professional is een uitvoerder en moet het vertrouwen genieten van de cliënt. Is het vertrouwen er niet dan is enig succes nauwelijks denkbaar. In de tweede plaats dient dezelfde professional er voor te zorgen dat de deskundigheid van de andere betrokken professionals wordt ingebracht en dient hij of zij er voor te zorgen dat de tussen de professionals gemaakte afspraken worden gevolgd en dat er actie wordt ondernomen als onverhoopt afspraken niet gestand worden gedaan. Op het niveau van de samenwerking tussen organisaties zou dit wellicht worden betiteld als regie, maar op het niveau van de professionals gaat het hier om iets dat meer eenduidig is: de juiste afspraken maken en kijken of eenieder doet wat is afgesproken. Het lijkt op huidige functies als die van de gezinscoach of de gezinsmanager. Maar die zijn vaak van nieuwe organisaties of in dienst van de gemeente, terwijl wij het uitdrukkelijk bij de bestaande organisaties zoeken. In de derde plaats dient deze professional er ook voor te zorgen dat het niet-professionele netwerk van de cliënt wordt benut. Vanuit dat netwerk wordt niet primair deskundigheid ingebracht maar bijvoorbeeld ondersteuning, stimulering, wederkerigheid, en acceptatie. Of, wanneer van het sociale netwerk een negatieve invloed uitgaat dient deze invloed te worden gereduceerd, geneutraliseerd of anders te worden gericht.

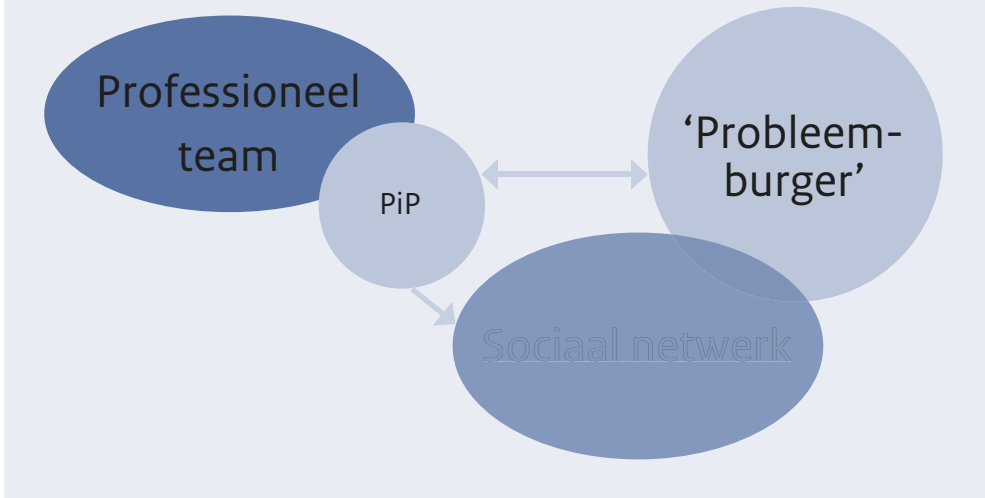
Onverbonden burgers



De verleiding is groot de centrale professional te zien als een regisseur die de acties van andere professionals uit andere organisaties die om de cliënt heen zijn gepositioneerd moet gaan coördineren. De andere professionals hebben echter weer te maken met de druk uit de eigen organisatie en die weegt veelal zwaarder dan de afspraken op uitvoeringsniveau. Als afspraken niet gestand worden gedaan leidt tot de ervaren noodzaak afspraken te maken tussen organisaties op een hoger niveau ('escaleren'), en dit raakt dan weer aan besluitvorming op een nog hoger niveau. Het risico is groot dat daarmee vraagstukken op het niveau van de uitvoering uiteindelijk onderwerp worden van politiek-bestuurlijk overleg waarbij de professionals buiten beeld raken, en de cliënt al helemaal.

Als remedie wordt dan wel 'doorzettingsmacht' op uitvoerend niveau gesuggereerd, het model van de stadsmarinier. Hoewel dit zeker tot resultaten kan leiden, is ook duidelijk dat de stadsmarinier zich in feite slecht verhoudt tot de logica van de betrokken organisaties. In feite wordt er iets bereikt ondanks, en niet dankzij, de organisaties waar de professionals deel van uitmaken. De logica van wat goed is voor de cliënt (eenieder brengt in samenhang de benodigde deskundigheid in) botst met de logica van de organisaties in het veiligheidsveld. De oplossing is de logica van wat goed is voor de cliënt als uitgangspunt te nemen, en niet als afgeleide van de logica van organisaties. Vanuit het perspectief van de cliënt staat centraal dat een herkenbaar professioneel *team* in samenhang de juiste deskundigheid inbrengt noodzakelijk voor het oplossen van de probleemsituatie, en dat daarbij tevens waar dienstig het sociaal netwerk wordt betrokken. Het team wordt aangestuurd door de teamleider (de *primes inter pares* of 'PiP'), die tevens het primaire aanspreekpunt is voor de cliënt.

Professionele teams



Aangezien de praktische organisatie hiervan een cruciaal en weerbarstig issue is, loont het de moeite nader in te gaan op de organisatorische consequenties van dit principe en in te gaan op een aantal voor de hand liggende vragen.

Wie is de teamleider?

Wie de teamleider is hangt af van de aard van de problematiek. Diegene wiens tijd en deskundigheid het hardste nodig is, is in de regel de teamleider. De teamleider steekt dus zelf ook de handen uit de mouw. Vanuit zijn eigen praktische bijdrage coördineert hij en spreekt hij anderen aan. Essentieel is dat er geen nieuwe organisatie bijkomt.

Wie vormen een team?

In het team zitten die professionals wier gezamenlijke deskundigheid (competenties, bevoegdheden) nodig zijn met het oog op de problematiek van een bepaalde categorie cliënten. Het is daarbij van belang dat de teams een zekere duurzaamheid hebben (net als ‘afdelingen’ binnen een andere organisatieloga!). Dat betekent ook dat niet altijd dezelfde professional teamleider is, zoals gesteld hangt dat af van de aard van de problematiek. Binnen een zelfde team is sprake van wisselend teamleiderschap met betrekking tot verschillende cliënten.

Hoe wordt er verantwoording afgelegd?

In de eerste plaats legt de teamleider verantwoording af aan de cliënt. In de tweede plaats leggen de verschillende teamleden verantwoording af aan de teamleider en daarmee aan elkaar. Het verantwoordelijkheidsgevoel van professionals is overigens sowieso erg hoog, en de kans dat ze niet het allerbeste resultaat willen behalen is gering, zeker wanneer zij niet langer geplaagd worden – of zich kunnen verschuilen achter – hogere machten die bepalen hoe de professional zijn werk moet doen. Deskundige professionals die ‘het verschil kunnen maken’ leveren goed werk! Daarnaast

leggen de professionals binnen hun moederorganisatie verantwoording af over de resultaten van het team waar zij deel van uitmaken, en over hun bijdrage aan het team. Dit laatste oordeel zou bijvoorbeeld geformuleerd kunnen worden door de andere teamleden. Pas wanneer een team onder de maat presteert en/of er sprake is van in de ogen van de andere teamleden onvoldoende presterende professionals is er reden te escaleren.

Wat is de rol van de moederorganisaties?

De betrokken organisaties leveren in de eerste plaats competente en deskundige professionals aan de teams. Zonder organisaties geen gekwalificeerde en onderscheiden professionals. De moederorganisatie zorgt niet alleen voor deskundigheid maar ook voor de inbreng van onderscheiden attitudes, perspectieven, methodieken, netwerken en hulpbronnen. Beleid is er primair op gericht deze inbreng in teams te maximaliseren. De professionals zijn daarmee voldoende toegerust om te kunnen bepalen hoe zij moeten handelen. Wat zij moeten doen en wat prioriteit heeft in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen of politiek vastgestelde doelstellingen, kan eveneens onderwerp van beleidsontwikkeling zijn. Dit geldt tevens voor de criteria waaraan (de uitkomsten van) de activiteiten van de professional moeten voldoen. Het is eigenlijk heel eenvoudig, de organisatie moet datgene doen waar zij idealiter voor bedoeld is: die zaken regelen die professionals niet individueel kunnen organiseren maar die wel van belang zijn voor de adequate uitoefening van hun professie.

Vereist dit grootscheepse reorganisaties?

Het zal duidelijk zijn dat dit een radicaal ander inrichtingsprincipe is dan in de meeste organisaties gebruikelijk is. Tegelijkertijd kan de voorgestelde werkwijze en organisatie gewoon gestalte krijgen binnen de bestaande organisaties: begin met het formeren van een tiental teams en ga daar als deelnemende organisaties achter staan.

Ongetwijfeld zijn bij bovenstaand model de nodige 'beren op de weg' te formuleren. Maar er is consensus over de noodzaak van een integrale aanpak van 'probleempersonen', er is consensus dat dit de enige manier is waarop het werkt, en er is consensus over het feit dat de huidige wijze waarop we het georganiseerd hebben ondertussen volstrekt onacceptabel is. De zorg rondom jeugd in Amsterdam wordt ondertussen aangeduid als 'het monster van Frankenstein'. Met enige regelmaat klinkt ook de roep om werkkampen of internaten voor jongeren, vanuit het idee dat alleen in een fysieke institutie tot een samenhangende aanpak gekomen kan worden. Tegelijkertijd weten we dat dit zeer kostbaar is en dat de resultaten zeer teleurstellend zijn: terug uit het internaat betekent bijna altijd terug naar de oude problemen. En ook hier geldt weer dat een centraal probleem is dat we denken dat *organisaties* – net als de eerder genoemde bureaus en centra – kunnen zorgen voor de gewenste samenhang, terwijl organisaties in die betekenis vooral onderdeel van het probleem zijn. Dat klinkt hard, maar het valt toch moeilijk te ontkennen. De in deze paragraaf voorgestelde benadering zien wij als een *Alternatief Internaat*: zo ziet een internaat in de netwerksamenleving er uit. Er zijn geen nieuwe investeringen nodig, want alles is reeds aanwezig. Het gaat enkel om slim organiseren.

6.

Pad uit het moeras: richtingaanwijzers.

We zijn dit hoofdstuk gestart met een beschrijving van de barrières voor productieve samenwerking op het veiligheidsdomein. Vervolgens hebben we gekeken hoe buurtveiligheid zou kunnen worden vormgegeven en op welke wijze samenwerking wel gestalte kan krijgen. We zijn daarbij opgeschoven van de logica van organisaties naar de logica van professionals en burgers in de buurt. We vatten de belangrijkste richtingaanwijzers hieronder samen.

Hoewel samenwerking ten aanzien van veel onderwerpen overduidelijk voordelen kan opleveren, heeft dit geen zin wanneer de eigen taken niet op orde zijn. Organisaties dienen er vanuit te gaan dat minimaal tachtig procent van hun inzet betrekking heeft op de eigen taken. Je werkt samen voor zover dit de uitoefening van je eigen taken (kerntaken) ten goede komt en daarmee je resultaten. Je doet dit alleen als er een helder gedeeld belang is en er niet-vrijblijvende afspraken gemaakt kunnen worden, en er een partij is die de anderen aan de afspraken kan houden, anders doe je het niet. Dus alleen wanneer de partijen willen. Anders is er niet alleen verloren energie maar zijn er zelfs extra kosten. Belangrijkste drijfveer is dus gewoon als organisatie goed doen waar je primair voor in het leven geroepen bent.

Wanneer niet langer de taken centraal staan maar problemen is het in eerste instanties aan de burgers zelf de problemen op te lossen. Professionals kunnen ondersteunen maar de burgers zijn de belangrijkste spelers. De overheid vormt eerder een gelegenheidsstructuur voor het optreden van burgers dan dat zij de oplosser van problemen is. Probeer niet het veiligheidsveld op het niveau van organisaties te structureren, maar organiseer op basis van de door burgers aangedragen problemen en gewenste oplossingen. Het vertrouwen dat burgers hebben in specifieke personen in relatie tot specifieke problemen is doorslaggevend voor wie het voortouw neemt. Het gaat daarbij niet om beleid maar primair om uitvoering.

Daar waar specialistische inzet rondom personen of gezinnen aangewezen is dient dit georganiseerd te worden in teams waarbij de rol van teamleider wisselt afhankelijk van de problematiek. In combinatie met het activeren van het sociaal netwerk kunnen op deze wijze Alternatieve Internaten in de buurt ontstaan.

We bepleiten vooral een verschuiving van aandacht voor organisaties naar aandacht voor mensen. Tal van organisaties in het veiligheidsveld worstelen met hun positie in het ingewikkelde veiligheidsveld. Maak het dus minder ingewikkeld. Ga niet weer herstructureren. Bouw geen nieuwe instituten en ook geen nieuwe tussenlagen. Werk vanuit de bestaande instellingen. Benut de deskundigheid van actieve burgers en professionals. Probeer onverbonden burgers te binden. Als burgers en hun problemen centraal staan dan is dat de beste manier om de veiligheid te vergroten. En het levert de motivatie op om volhardend door te gaan. Want net als democratie moet veiligheid steeds bevochten worden.

De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers

Arno Korsten, met medewerking van Don Bijl en Frank Kerckhaert³¹

1. Inleiding

Bij de vorming van het kabinet-Balkenende IV is een nieuw *veiligheidsprogramma* aangekondigd. Dat leidde tot een uitwerking van een groot programma. De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken uit het kabinet-Balkenende IV – Hirsch Ballin en Ter Horst – werkten, als uitwerking daarvan, onder meer aan een vermindering van de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte. Medio 2005 startten BZK en de VNG het Project ‘*Veilige gemeenten*’. Het primaire doel daarvan was versterking van de regierol van de gemeenten en verhoging van de prestaties van kleine en middelgrote gemeenten op het gebied van (integrale) veiligheid. Een ander onderdeel van het programma was het ‘*Actieplan Overlast en verloedering*’. Ook was een stevige aanpak nodig op het dossier ‘*Jeugd en alcohol*’; een combinatie van maatregelen was nodig uit een oogpunt van openbare orde en volksgezondheid. De bedoeling was in 2007, zo lezen we, dat gemeenten meer toezichtmogelijkheden zouden krijgen op de horeca en andere verkooppunten. Dan was er het actieplan ‘*Jeugd en veiligheid*’, gericht op ketensamenwerking. Het kabinet had ook oog voor de ‘*Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*’, waarbij het gaat om het witwassen van criminele gelden, hennepteelt en mensensmokkel. Denk aan de maatregel: geen coffeeshops bij scholen; en doorlichting van bedrijven op integriteit (Bibob). Versterking van de *wijkgerichte inzet van de politie* was eveneens nodig. De *Veiligheidsmonitor* is een integraal onderzoek dat vanaf 2008 de sociale veiligheid in Nederland in kaart brengt. Polarisation van de tegenstellingen tussen groepen in de samenleving en radicalisering onder in het bijzonder moslims en rechts-extremistische jongeren vormen een groeiend probleem, zo valt in BZK-stukken te lezen. Een *actieplan* is begin 2007 aangekondigd. In 2007 is voorts een ‘*Actieprogramma Brandveiligheid*’ (ABV) aangeboden naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost.

31 Prof. dr. A.F.A. (Arno) Korsten was hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en is bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Was in de periode 2000–2009 lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Auteur van vele artikelen en boeken, waaronder ‘*Gemeenten in rapportcijfers*’ (Eburon, 2009).

Mr. D. (Don) Bijl is per 1 juni 2009 burgemeester van de gemeente Purmerend. Daarvoor was hij onder andere burgemeester van de gemeente Wijdmeren (Noord-Holland). Was toegevoegd lid van de Rob voor enkele adviezen over veiligheidsvraagstukken.

Drs. F.A.M. (Frank) Kerckhaert is burgemeester van de gemeente Hengelo. Daarvoor onder meer lid van de directie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Was in de periode 2000–2009 lid van de Rob.

Hoewel tal van andere programma's en dossiers te noemen zijn, laat alleen al deze aanduiding zien dat rond veiligheid nationaal sprake is van *hyperactiviteit*. Een volledig overzicht is hier echter niet nodig. We geven deze aanduidingen slechts om de *context van urgentie* te schetsen voor een beschouwing over de burgemeesters, openbare orde en lokale veiligheid van burgers.

De burgemeester heeft bij de handhaving van de openbare orde een *eigenstandige* rol maar bij bepaalde lokale veiligheidsvraagstukken is het gehele college van B&W betrokken, en maakt de burgemeester dus deel uit van het collegiaal bestuur. De positie van de burgemeester met eigen taken en bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid is hier hoofdzakelijk aan de orde. Daarbij geldt dat de burgemeester functioneert in een politiek systeem van meer lagen; de burgemeester is soms afhankelijk van de rijksopstelling, zoals zal blijken.

Vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt: Hoe ontwikkelt het werken aan de gemeentelijke bevordering van veiligheid voor burgers zich vanuit de positie van de burgemeester gezien? Blijken zal dat de burgemeester over steeds meer bevoegdheden beschikt. Deze kan uit een oogpunt van 'openbare orde' tal van beslissingen nemen. Als de burgemeester steeds meer aanspreekpunt voor veiligheid wordt en wellicht zelfs 'veiligheidsbaas', hoe verhoudt zich dat dan tot denken in termen van 'partners in veiligheid', in een netwerk en ketenbenadering, en druk van media en politiek? Kan de burgemeester, zeker in de grote stad, onder druk 'overeind blijven' door meer informatievoorziening of wordt de burgemeester overvraagd in een wereld waarin de 'veiligheidsutopie' van overtrokken verwachtingen volop rondwaart, alsof elk risico uitgebannen kan worden? Deze vragen zijn te zien in relatie tot burgers die steeds meer bestuurlijke inzet vragen om veiligheid te bevorderen en vooral niet weg te kijken of traag te reageren als zich veiligheidsproblemen aandienen.

Bronnen

Onze beschouwing is gebaseerd op het bestuderen van tal van documenten – zoals veiligheidsprogramma's van vele gemeenten, APV's, begrotingen en evaluaties –, het beluisteren van speeches van bewindslieden, gesprekken met Haagse ambtenaren en burgemeesters in den lande en een directeur van een veiligheidshuis, en op het zelf bijwonen van tal van vergaderingen in het kader van regionaal beraad in een politieregio en veiligheidsregiokader. Dat niet alleen. Twee van ons moeten ook bijna dagelijks als burgemeester (van Wijdmeren, later Purmerend; Hengelo) besluiten nemen op het vlak van veiligheid. Om daarvan 'profijt' te trekken in de reflectie zijn enkele weekboeken bijgehouden. Onderdelen van deze verslagen zijn verwerkt in het navolgende betoog.

Indeling

De indeling is als volgt. We gaan hier kort in op de betekenis van veiligheid voor burgers, de gegroeide verbreding in het denken over veiligheid, de urgentie van veiligheidsbeleid, en komen daarna uit bij taken en bevoegdheden van de burgemeester inzake openbare orde, de dynamiek bij de keuze van de burgemeester in een concreet geval. Daarna gaan we in op Bibob, de veiligheidsprogramma's en op enkele praktijkvraagstukken die zich in het leven van alle dag van burgemeesters nog meer afspelen. Is de burgemeester de werkelijke veiligheidsbaas of een spil tussen partners in veiligheid?

2.

Veiligheid raakt burgers

De publieke ruimte bestaat uit tal van locaties, zoals openbare wegen, pleinen, de toegangswegen naar voetbalstadions, taxistandplaatsen. Is het altijd pais en vree in die publieke ruimte?

Voetbalvandalen kende Nederland in 1950 en 1960 niet of nauwelijks, '*risicowedstrijden*' in het betaald voetbal evenmin. Van het woord '*steward*', een clubfunctionaris die supporters begeleidt, had nog vrijwel niemand gehoord. Een besluit van een burgemeester om een wedstrijd op een bepaalde dag of uur *niet* te laten doorgaan vanwege risico's op verstoring van de *openbare orde* als gevolg van mogelijke supportersrellen in en rond het stadion, was in die jaren een '*non-issue*' en over '*stadionverboden*' werd toen al helemaal niet uitgesproken. Voetbalsupporters dromden toen in het stadion nog gewoon rondom het voetbalveld samen en bleven doorgaans zonder morren op gepaste afstand van 'de lijnen', zonder dat hekken tussen veld en publiek nodig waren. Supportersrellen of 'haatzaaiende' of anderszins onwettelijke spreekkoren in stadions gericht tegen bepaalde bevolkingsgroepen ('*Hamas, hamas, alle joden aan het gas!*') of scheidsrechters waren toen nog *geen* onderwerp voor burgemeesters noch voor voetbalbestuurders. Dat zou sterk veranderen (Cachet en Muller, 1991). Is er reden voor ongerustheid? Sommigen zullen minder vrees kennen maar dat onaanvaardbaar voetbalvandalisme bestaat, is zeker. Ook bepaalde sportjournalisten besloten jaren terug al zich niet meer in stadions te vertonen.

Voetbalvandalisme is al enkele decennia een politiek en bestuurlijk onderwerp. Bij voetbalwedstrijden, of op weg daar naartoe, is veelal sprake van verstoring van de openbare orde en/of het plegen van strafbare feiten. Dus zijn maatregelen nodig. Clubs, KNVB, justitie, politie en gemeenten spraken in 1997 af voor ieder seizoen een convenant te sluiten met afspraken over regelingen rond wedstrijden. Tijdens de seizoensvoorbereiding zou moeten worden vastgesteld welke duels risicowedstrijd zijn. Veel heeft het niet mogen baten.

Is de burgemeester volgens de Gemeentewet betrokken? De burgemeester gaat over politie-inzet. De politie-inzet in Haarlem is in het voetbalseizoen 2006-2007 gemiddeld 87 uur *per* thuiswedstrijd van de plaatselijke FC – die in de eerste divisie speelt – geweest. Die van Ajax, uitkomend in de eredivisie, 808 uur *per* wedstrijd. Lees: 200 politiemensen hebben vier uur dienst per wedstrijd; in de praktijk maken sommigen meer uren, anderen minder. Er is per betaald voetbalwedstrijd dus veel politie op de been. Tijdens de rellen rond Ajax2-Utrecht op 29 maart 2002 moesten 350 agenten in actie komen. Commissaris van politie Van Riessen van Amsterdam op 3 april 2002: '*Krankzinnig dat we zo in beslag genomen worden door voetbalvandalen. De grens is bereikt*' (NRC, 030402).

Het supportersgeweld ('hooliganism') is de afgelopen decennia gestegen, heeft zich verplaatst naar buiten de stadions (bij voorbeeld langs snelwegen), is minder voorspelbaar geworden en heeft zich geleidelijk – volgens onderzoek van het Crisis Onderzoeksteam (COT) – vermengd met andere typen ordeverstoringen, zoals bij concerten. '(On)veiligheid' *verschuift* dus in de tijd en wordt zeker niet minder complex. Burgemeesters van grote steden houdt dit toenemend bezig. Als Ajax thuis voetbalt, moet de Amsterdamse burgemeester alert zijn.

Verwachtingen en roep om actie

Veiligheid beperkt zich niet tot politietoetredingen op straat, rondom taxistandplaatsen, stadions of waar dan ook, maar is veel breder, zoals nog zal blijken. Veiligheid is bij uitstek een gebied waar burgers *prestaties* van de overheid verwachten, zoals minister Ter Horst in 2009 zei ten overstaan van de burgemeesters van Nederland. Veiligheid is immers iets dat direct aan mensen raakt: hun persoon zelf, hun vertier, hun relaties, hun woning en woonomgeving, hun activiteiten in de publieke ruimte. Al sinds een aantal jaren is er een luide roep om *zichtbaar* en *snel* overheidshandelen ter zake (on)veiligheid. Van burgemeester en politie worden acties en afwegingen verwacht.

Neem voetbal of eenmalige evenementen. De grote inzet van politiecapaciteit bij dergelijke evenementen gaat natuurlijk ten koste van inzet op andere fronten, zoals korpschefs en burgemeesters volop erkennen. Sommige burgemeesters van de grote vier steden schreven publiekelijk en vertelden ons persoonlijk dat de politie-inzet bij voetbalwedstrijden al lang ver de grens van het financieel acceptabele heeft overschreden, zeker ook als in ogenschouw genomen wordt dat deze inzet ten koste gaat van inzet op andere plaatsen. Maar een oplossing ontbreekt, want openbare orde is volgens clubbestuurders een overheidszaak waarvoor men niet wenst te betalen.

Burgemeesters zien en voelen dat het *politiek-bestuurlijk belang* van veiligheid na 2000 in brede zin verder is gestegen. Verzoeken om interviews wijzen daar ook op. Burgemeesters nemen maatregelen, stoten daarbij soms op grenzen of zoeken de grenzen van een aanpak op. De laatste jaren is daarom voor een veiligheidsbevorderende aanpak gericht op veiligheid een steviger fundament gezocht en zijn grenzen verlegd. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om veroorzakers van ernstige overlast aan te pakken met gebiedsverboden, groepsverboden en een meldingsplicht. Ook zijn er bestuurlijke mogelijkheden gekomen om de vinger te krijgen achter criminele activiteiten. Iedere burgemeester kan hier met de Wet Bibob in de hand maatwerk plegen en dus op zijn of haar eigen wijze invulling aan geven. En er wordt volgens het rapport ‘*Geen deuren maar daden*’ van de commissie-Van de Donk (2009) gezocht naar mogelijkheden om drugsgebruik via coffeeshops anders te reguleren, mogelijk met een pasjessysteem, een volgens de vroegere burgemeester van Maastricht bemoedigende ontwikkeling.

De bestuurlijke aanpak wint terrein. Maar niet alles laat zich vertalen in positieve cijfers. De aanpak van overlast en verloedering stagneert. ‘We streven naar 25 procent vermindering in 2011, maar tot nu toe zien we slechts een vermindering van zo’n procent. Er zal dus een flinke schep bovenop moeten’, aldus oud-minister Ter Horst in 2009 in een toespraak voor de burgemeesters van ons land.

3.

De risicomaatschappij en de verbreding van het veiligheidsbegrip

(On)veiligheid is in de Lage Landen van oudsher een *'hot item'* maar dan veiligheid in *een bepaalde* zin. De Lage Landen, waarvan grote delen onder NAP-niveau liggen, zijn historisch gezien namelijk vaak bedreigd door water en stormvloed. We kennen daarom de waterschappen, met onder meer met een beschermende taak, de zeeweringen en later de Deltawerken. We hebben in ons land niet altijd preventief kunnen opereren of ermee kunnen volstaan. De *watersnoodramp* uit 1953 noopte tot evacuatie en later tot herstel en verdere maatregelen om de noden op te vangen en de kans op een volgende ramp te beperken.

Nederland heeft niet alleen te maken gehad met door ligging beïnvloede of opgeroepen *veiligheidsrisico's* maar ook met tal van andere veiligheidsvraagstukken, zoals bij voorbeeld de mond- en klauwzeerepidemie. Het voorkomen van dierziekten heeft dan ook de aandacht gehad van de overheid, die daartoe een organisatie als de Algemene Inspectiedienst (AID) oprichtte, die controles uitvoerde op in te voeren vee en vlees, op de visvangst en op opslag en omgaan met bestrijdingsmiddelen in de land- en tuinbouw. Nederland kent ook andere organisaties met andere taken. Denk aan de lokale BB, de bescherming bevolking, later vervangen door een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie, en de nationale Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD, later AIVD).

Risicomaatschappij

De historisch gegroeide rol van de overheid op het gebied van veiligheid bevorderende arbeidswetgeving, gezondheidszorg, land- en tuinbouw, verkeer en waterstaat, voetbal en rampenbestrijding kende recent nog een verdere ontwikkeling. Veiligheidsvraagstukken doen zich tegenwoordig breder voor. Er wordt gesproken van de *'risk society'* (Beck, 1992). Burger en bestuur lopen risico's op een uiteenlopend geheel aan bronnen en verschijnselen, dat verder reikt dan 'rampen, rellen en gijzelingen'. Te noemen zijn ernstige bodem- en luchtverontreiniging (milieu), instortingsgevaar (bouw), stroomstoringen en brandstoftekort (energie), vuurwerk en kernenergie(afval) (gevaarlijke stoffen), zinloos geweld, wegpesten wijkbewoners; intimidatie door hangplekjongeren of moskeebranden (overlast en verstoring van sociale verhoudingen). Tegenwoordig worden ook experimenten met DNA-manipulatie tot de *risk society* gerekend. En de variëteit aan strafbaar gedrag neemt toe.

Veiligheidsutopie

Er is sprake van zoveel risico's van allerlei aard dat dus gesproken wordt van een *risk society*, een *risicomaatschappij*. Risico's zullen nooit helemaal zijn in te dammen maar de eisen ten aanzien van *risicobeperking* in de risicomaatschappij zijn de afgelopen decennia gestegen (Beck, 1992; Korsten en Leers, 2005). Evaluaties zijn niet van de lucht: van dance festivals, van een moskeebrand in Helden, van de crisisbeheersing en vergunningverlening rond de verwoestende brand bij de faculteit Bouwkunde van de TU Delft, van Bossche rellen, van koopavonden in Rotterdam, van het tegengaan van radicalisering in het stadsdeel Slotervaart. Talrijke protocollen, handleidingen en instructies verschijnen, zoals voor het veilig organiseren van evenementen, voor het tegengaan van polarisatie en radicalisering, het tegengaan van gevolgen van terrorismebestrijding en hoe te handelen op een koopavond in een grote stad. Eigenlijk vragen bijna alle situaties en processen waar sprake is van

‘mensenmassa’s’ uit veiligheidsoogpunt aandacht maar nogmaals: veiligheid nastreven omvat meer dan aandacht voor ‘mensen als lastpost’ en het handhaven van de openbare orde.

Ook het denken in termen van (*overheids*)*aansprakelijkheid* is verder tot ontwikkeling gekomen. Begrijpelijk. Rapportages van de Nationale Ombudsman laten in verschillende jaren zien dat burgers niet altijd gekregen hebben waarop ze in geval van gerechtvaardigde klachten tegen een overheidsorganisatie recht hadden.

Zullen stijgende verwachtingen niet kunnen leiden tot een *veiligheidsutopie* (Boutellier, 2002)? Dat is mogelijk en ook al praktisch. Het risico op onveiligheid is zelden of nooit tot nul te reduceren. Maar daar gaat het hier niet om. We richten ons hier op de positie van de burgemeester om waar mogelijk de veiligheid in het publiek domein in het oog te houden en de openbare orde te handhaven, problemen te voorkomen of op te lossen, en veiligheid, samen met wethouders en raad te bevorderen.

4.

Veiligheid en onveiligheid op de lokale bestuurlijke agenda

Veiligheid en onveiligheid staan na 2000 op de agenda van veel gemeentebesturen, vooral van grote steden. Vooral de gemeente Rotterdam maakte er werk van, nadat de partij ‘Leefbaar Rotterdam’, die van leefbaarheid en veiligheid een hoofdpunt in de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 had gemaakt, met een enorme overwinning uit de gemeenteraadsverkiezingen was gekomen (o.a. Tops, 2007). Ook vele andere gemeenten hebben in de programmabegroting een *programma ‘veiligheid’* opgenomen. En menige grensgemeente startte een *coffeeshopbeleid* of brede programma’s, zoals Heerlen met de *operatie-Hartslag*. Veiligheid en openbare orde vormen echter niet gewoon een nieuwe prioriteit, zoals er prioriteiten komen en gaan. De moord op Pim Fortuyn en later op Theo van Gogh brachten grote delen van de Nederlandse bevolking in een ‘shock’. Hoe was dit mogelijk geweest? Had dit niet voorkomen kunnen worden?

Dat ‘veiligheid’ en ‘openbare orde’ geen gewone nieuwe prioriteiten waren, blijkt ook uit andere feiten, die de burgers raakten en bestuurders tot nadenken stemden zoals blijkt uit een grote hoeveelheid analyses. Denk aan de Bijlmerramp, als gevolg van een neergestort El Al-vliegtuig, de Herculesramp in Eindhoven, rellen in de Oosterparkwijk in Groningen of de Bossche rellen, de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam.

De burgemeester: aanspreekpunt en meer...

In al deze gevallen was de burgemeester betrokken en *eerste aanspreekpunt* vanuit de samenleving en pers en had de burgemeester ook feitelijk een grote taak als *kanalisator* van ‘collectief verdriet’ of *boegbeeld* dat werkt aan crisisopvang en verdere oplossingen (en *stootkussen*). In sommige gevallen bleek de burgemeester fouten gemaakt te hebben in het ene opzicht en naar tevredenheid gehandeld te hebben in ander opzicht. De toenmalige burgemeester van Enschede, Jan Mans, trad direct na de vuurwerkramp voortvarend op en herstelde, naar eigen zeggen, zijn eerder ‘niet heel erg sterke positie’. De gemeenteraad heeft niet het vertrouwen in de burgemeester opgezegd, ook

niet na het verschijnen van de analyse door de commissie-Oosting van de vuurwerkramp. Deels vulde burgemeester Mans een rol in, die maar gedeeltelijk in de wet was gefundeerd en ten dele ook helemaal niet. Geen wet die zegt wanneer een burgemeester in dit soort omstandigheden een persconferentie moet beleggen. Mans communiceerde volgens velen uitstekend, onder moeilijke omstandigheden van veel verdriet onder nabestaanden van slachtoffers en anderen, onder druk en spanning. In andere gevallen trad een burgemeester terug, zoals in Groningen en Volendam.

Al deze casussen laten zien dat veiligheid niet zo maar een nevenschikt onderwerp van marginaal belang is maar een gewichtig onderwerp. Een analyse van de portefeuilles van burgemeesters laat zien dat hoe groter de gemeente is hoe meer een burgemeester uren van de werkweek moet besteden aan openbare orde en veiligheid. Vooral burgemeesters van (zeer) grote steden hebben hier de handen vol aan, zeker ook omdat ze nog korpsbeheerder zijn. Het spectrum aan soorten ongewenste situaties en risico's in de risicomaatschappij is veel groter geworden. Burgemeesters zijn in 2008 en 2009 meer dan enkele decennia terug bezig met zeer uiteenlopende vraagstukken, zoals van rellen, wegpestgedrag, huiselijk geweld, verblijfs- en gebiedsontzeggingen, coffeeshop-, drugs- en Bibobproblematiek. Het volgen van de persmededelingen van de burgemeesters van de grote steden zegt genoeg.

5. De burgemeester en de openbare orde: bevoegdhedenarsenaal

Als van de burgemeester krachtiger optreden gevraagd wordt, zoals oud-minister Ter Horst stelde, wat is dan de kerntaak op het gebied van openbare orde en wat zijn dan de bevoegdheden?

De burgemeester gaat over de handhaving van de openbare orde, een deelgebied van de veiligheidsproblematiek. In de Gemeentewet is het begrip openbare orde in relatie tot de bevoegdheden van de burgemeester maar beperkt behandeld. Bezien we het begrip 'openbare orde' echter ook buiten de Gemeentewet dan is uit te gaan van een ruim begrip 'openbare orde', zo houden De Jong en Michiels ons voor. Openbare orde is aan te duiden als:

de 'normale gang van zaken in de publieke ruimte, dat wil zeggen dat het publiek de openbare ruimte, inclusief de voor het publiek toegankelijke inrichtingen, kan gebruiken volgens de bestemming die daaraan door het (lokale) bestuur is gegeven'

(De Jong en Michiels, 2004: 7).

In het algemeen vallen volgens beide auteurs onder het begrip 'openbare orde en veiligheid' maatregelen in het belang van:

- het voorkomen of bestrijden van wanordelijkheden, geweld, ongeregelheden in de publieke ruimte, waarbij te denken is aan betogingen dan wel ernstige vormen zoals een oorlog of aanslag;
- de openbare gezondheid resp. volksgezondheid, waartoe behoren het voorkomen en bestrijden van besmettelijke ziekte, reguleren van lijkbezorging, lijkverbranding en begravenissen;
- veiligheid, waartoe behoren maatregelen ter preventie van of bestrijding van criminaliteit, evenals de afwending van gevaarlijke inrichtingen of objecten in de openbare ruimte;

- gezondheid en veiligheid, wat kan leiden tot maatregelen ter preventie of bestrijding van ernstige vervuiling van het publieke domein (milieuproblematiek).

Daarmee is nog geen voldoende afbakening gemaakt want er is meer aan de hand op het gebied van openbare orde. Tegenwoordig wordt zelfs de komst van een ex-gedetineerde of zedendelinquent al bij de burgemeester aangekondigd. Het komt voor dat een burgemeester een scala van onderzoek- en uitvoeringsbevoegdheden heeft waarbij slechts op een punt een verbinding valt te leggen met openbare orde en veiligheid. In de praktijk is het gebied van openbare orde en veiligheid dus veel breder. Juristen als De Jong en Michiels (2004) beklagen zich er wel over dat de afbakening zo lastig is maar niet alles kan nu eenmaal eenvoudig gejuridiseerd worden.

Waarop we hier ingaan, is het ambt van burgemeester. Bevoegdheden van de korpsbeheerder blijven buiten schot want deze bevoegdheden worden als zodanig uitgeoefend, niet als burgemeester. Bovendien, de korpsbeheerders zijn altijd ook burgemeester maar de meeste burgemeesters zijn geen korpsbeheerder.

Wie het zoekwoord ‘burgemeester’ loslaat op alle wetten en algemene maatregelen van bestuur die in Nederland gelden, krijgt honderden ‘hits’. Hiervan is een aantal van toepassing op ‘openbare orde en veiligheid’. In de meeste gevallen is sprake van een koppeling van taken en bevoegdheden maar het komt incidenteel voor dat wel een taak is genoemd maar geen bevoegdheid.

Gemeentewettelijke bevoegdheden

De Gemeentewet bepaalt in artikel 172 dat de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Het artikel geeft twee algemene bevoegdheden ter handhaving onder *normale* omstandigheden. Andere bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde onder normale omstandigheden zijn te vinden in de artikelen 151, 154, 174, 176 van de Gemeentewet. Bevoegdheden voor de burgemeester voor handhaving van de openbare orde onder *buitengewone* omstandigheden zijn te vinden in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet. Deze bevoegdheden zijn exclusief verbonden met, lees toebedeeld aan de burgemeester.

De praktijk van de toepassing van artikelen uit de Gemeentewet hangt sterk samen met de beschikbaarheid van politie. In plattelandsgemeenten is dit nog wel eens een probleem. De burgemeester heeft bij de handhaving van de openbare orde ook te maken met een zeker spanningsveld tussen informatiebehoefte en handelingsmogelijkheid. Zonder informatie kan een burgemeester weinig kanten op. Heeft de burgemeester niet voldoende informatie, dan kan een probleem soms meevallen. Een probleem kan immers ‘overwaaien’. Maar soms zal een burgemeester moeten kiezen ‘tussen openbare orde en justitie’ en dan is van belang dat een burgemeester weet over welke bevoegdheden de burgemeester beschikt (Muller c.s. 2008: 81).

Het wettelijk kader dat betrekking heeft op informatie in relatie tot de openbare ordebevoegdheden betreft met name de Wet Politierregisters (Wet Polr). De praktijk wijst uit dat het uitwisselen van informatie voor menig burgemeester een knelpunt is bij het uitoefenen van bevoegdheden: Wat mag wel en wat mag niet en aan welke voorwaarden moet zijn voldaan? Het is allemaal erg ingewikkeld gemaakt en privacywetgeving kan praktische oplossingen in de weg staan, zoals

blijkt uit het functioneren van de driehoek van officier van justitie, burgemeester, en politiechef of vervanger daarvan (Muller e.a., 2008: 82). Over dit onderwerp is in 2005 een advies uitgebracht door de werkgroep-Holtslag in het rapport 'Vaste verbindingen'.

Dit advies formuleert dat de burgemeester ervan moet kunnen uitgaan dat de centrale overheid de burgemeester zoveel mogelijk actief en tijdig informeert over zaken die hij moet weten om zijn taken goed uit te voeren en dat als een centrale dienst die informatie niet verstrekt dit op goede gronden geschiedt. Het gaat volgens deze werkgroep in essentie om cultuur: om vertrouwen in elkaar en een bewustzijn van elkaars verantwoordelijkheden. Vertrouwen is de basis voor goede samenwerking, ook in deze sector. Zijn ondersteunende convenanten ook nuttig? Convenanten over informatie-uitwisseling zijn slechts een beperkt hulpmiddel om problemen op te lossen. Immers, men kan zich altijd wel beroepen op een 'beroepsgeheim'. Ook al is informatie-uitwisseling soms niet toegestaan, dan nog kan die wel plaatsvinden. Tijdens casusoverleggen ontstaan praktijken waarbij meer informatie over tafel gaat dan volgens de regels zou mogen maar hierop is nauwelijks toe te zien als het om mondeling overgedragen informatie gaat (Muller e.a., 2008).

Artikel 172, lid 3 van de Gemeentewet biedt de burgemeester de bevoegdheid om *zelf* een norm te scheppen jegens een of meer personen die de openbare orde (dreigen te) verstoren. Deze bevoegdheid wordt voor *uiteenlopende* gevallen gebruikt, zoals het bevel aan supporters om een bepaalde route naar of van een stadion te volgen, een voorbeeld uit het parlementair wetgevingsproces over artikel 172. Een burgemeester besloot op basis van dit artikel een schip dat huisvesting bood aan Poolse werknemers te ontruimen wegens brandgevaar. Een andere burgemeester vaardigde het bevel uit om een voormalig ziekenhuis dat als woning dienst deed te sluiten wegens een dreigende ramp. Weer een ander besloot om een café tijdelijk te sluiten omdat hier sprake was van overlast (ontleend aan Muller e.a., 2008).

Verblijfs- en gebiedsontzeggingen

Artikel 172, lid 3 Gemeentewet is tegenwoordig vooral actueel geworden in verband met verblijfs- en gebiedsontzeggingen. Een grondslag voor verblijfsontzeggingen is in diverse gemeenten te vinden in de APV, de Algemene Politieverordening, waarbij overtredingen gebonden worden aan een bepaalde termijn. Deze APV beperkt de vrijheid van handelen van een burgemeester soms teveel, waardoor deze hier en daar geneigd is te 'grijpen' naar artikel 172, lid 3. Want dan kan een burgemeester zich meer ruimte verschaffen dan via een tijdelijk opgelegd verblijfsverbod. In de praktijk zoeken burgemeesters naar mogelijkheden tot slagvaardig handelen. Daar staat tegenover dat de regeling vragen oproept over het inbreuk maken op grondrechten.

Zijn gebiedsontzeggingen een effectief middel?

Bij drugsoverlast in de grensstreek blijkt het middel 'redelijk effectief' maar een *waterbedeffect* – van probleemverplaatsing – is niet uitgesloten (Muller c.s., 2008: 86). In bepaalde gevallen werken gebiedsverboden niet, zoals in geval van jongeren die drank en drugs gebruiken en hangjongeren die ordeverstoringen en vernielingen veroorzaken; ze zoeken een andere plek. De lichte bevelsbevoegdheid biedt geen oplossing hiervoor. Op zoek naar nieuwe middelen?

Voetbalwet voor bestrijding van ernstige overlast

Enkele jaren terug is een voorstel geformuleerd voor een nieuwe Wet 'Aanwijzing ernstige overlast', een beoogde wijziging van de Gemeentewet. De wet moest zowel de burgemeester als de officier van justitie de bevoegdheid geven om personen die (herhaaldelijk) voor ernstige overlast zorgen een aanwijzing te geven. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsontzegging en of een meldingsplicht. Dit voorstel is in 2008 *gewijzigd* in een nieuw voorstel, de Wet tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht: '*Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*'. Het gaat om het opleggen van langer durend gebieds- of groepsverbod. Het nieuwe wetsartikel in de Gemeentewet leert het volgende.

Een burgemeester kan iemand die herhaaldelijk *groepsgewijs* de openbare orde heeft verstoord of daarbij een leidende rol heeft gespeeld, een bevel geven tot *gebiedsontzegging*. In combinatie hiermee kan een bevel tot *meldplicht* gegeven worden. Dit wetsvoorstel is niet alleen een antwoord op verzoeken om preventief te kunnen optreden in geval van voortdurende overlast in de vorm van (dreigende) vernielingen of ander overlastgevend gedrag maar ook een antwoord op de wens te komen tot 'een voetbalwet' met nieuwe mogelijkheden voor een stadion- of gebiedsverbod en een meldingsplicht ter bestrijding van voetbalwedstrijden. Deze wet kan ook gebruikt worden bij het bestrijden van geweld tegen homo's en bij radicaal dierenrechtactivisme.

Voldoet dit voorstel? Het voorstel behelst de mogelijkheid van zowel een stadion- als een gebiedsverbod. Daarmee kunnen voetbalvandalen ver van de stadions gehouden worden. Zowel het gebiedsverbod als de meldingsplicht zijn op te leggen door de officier van justitie als de burgemeester. Hiermee kan door alle partijen '*lik-op-stuk*'-beleid in de toekomst in de praktijk worden toegepast. Bij niet nakomen van de opgelegde straf bestaat de mogelijkheid een boete of gevangenisstraf op te leggen.

Wet openbare manifestaties

Bij demonstraties is de 'Wet openbare manifestaties' (WOM) van toepassing. Dit is de wet die de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en het recht van vergadering en betoging – in de Grondwet gefundeerd – reguleert (Muller e.a., 2008: 88). De WOM is typisch een wet die geldt voor grotere gemeenten. In grotere grensgemeenten komt soms een demonstratie van een extreemrechtse groepering voor, wat overigens een tegendemonstratie kan oproepen. In de praktijk ontstaan er weinig problemen met de wet, zeker omdat de burgemeester nog maatregelen, te baseren op art. 175 en 176 van de Gemeentewet, achter de hand heeft.

Toezicht op openbare gemakkelikheden en inrichtingen

Art. 174 Gemeentewet belast de burgemeester met het toezicht op openbare bijeenkomsten en gemakkelikheden. De burgemeester kan bevelen geven die nodig zijn uit een oogpunt van veiligheid en gezondheid. Te denken valt aan gemakkelikheden als festivals, kermissen, optochten, persconferenties, processies, gildefeesten, fancy fairs, braderieën, wijk- en straatfeesten, voetbalwedstrijden, wielervedstrijden. Bij openbare bijeenkomsten is het spectrum eveneens heel breed: bibliotheken, musea, banken, kerken, discotheken, theaters, coffeeshops, hotels, bioscopen, prostitutiehuizen, terrassen van horecabedrijven, restaurants. Ook al stelt de gemeenteraad

verordeningen op en is de burgemeester belast met toezicht, de rol van de burgemeester blijft exclusief. Het is de burgemeester en alleen deze die vergunningen, gerelateerd aan art. 174, verleent of weigert, of ontheffing verleent. Ook deze taak van de burgemeester geeft in de praktijk doorgaans niet veel problemen (Muller e.a., 2008: 93). De wetgeving is voldoende. De burgemeester heeft nog de art. 175 en 176 achter de hand.

Sluiting van woningen: art 174a Gemeentewet

Op basis van art. 174a van de Gemeentewet – de ‘Wet Victoria’ – kan een burgemeester een woning uit het oogpunt van openbare orde te sluiten. De vrees voor ernstige overlast is bepalend geworden voor de bevoegdheid tot het sluiten van een woning. Daarmee is een breder aanpak gekozen want de genoemde wet is oorspronkelijk wel bedoeld geweest om drugspanden te sluiten. Het sluiten van een woning kan overigens gepaard gaan met enige voetangels en klemmen. Soms is het bijvoorbeeld geboden om vervangende woonruimte aan te bieden. Er zijn soms ook artikelen van andere wetten aan de orde, zoals de mogelijkheid om een pand te onteigenen middels de Onteigeningswet, wanneer er geen uitzicht is op duurzaam herstel van de openbare orde. En woningcorporaties kunnen via de weg van verhuur soms meewerken.

De praktijk leert dat burgemeesters van grote steden en van de grotere grensgemeenten veelvuldig gebruik maken van art. 174a. Het gaat daarbij vooral om het bestrijden van overlast door drugshandel en -gebruik. Jurisprudentie leert dat wie succesvol wil optreden als burgemeester duidelijk de ernst van de overlast moet meten en bij voorkeur vaker dan eens, en een besluit deugdelijk moet motiveren. Burgemeesters schrikken ook wel eens voor de gevolgen terug als blijkt dat sluiting impliceert dat iemand (zonder huis of haard) op straat komt te staan. Het wegens overlast uitzetten van probleemgezinnen is daarom niet eenvoudig. Soms doet een burgemeester er goed aan in gesprek te gaan met betrokken personen.

Bestuurlijke ophouding

We komen nu bij de artikelen 154a en 176a Gemeentewet. Het art. 154a houdt in dat de raad de burgemeester de bevoegdheid kan geven om door de burgemeester aangewezen groepen van personen, op een door de burgemeester aangegeven plaats tijdelijk te doen ophouden. Tijdelijk ophouden wil zeggen: tijdelijk van hun vrijheid beroven. Art. 176a zegt dat de burgemeester (onafhankelijk van de opstelling van de raad) door hem aangewezen groepen van personen op een door hem aangegeven plaats tijdelijk kan ophouden.

De bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding is in mei 2000 ingevoerd. Waarom? Omdat de openbare orde- en noodbevoegdheden van de burgemeester en het strafrechtelijk instrumentarium niet voldoende bleken in situaties waarin op grote schaal ordeverstoringen werden begaan. Ophouding is een zwaar middel (Muller e.a., 2008: 97). Het kan pas worden toegepast, zo leert de ervaring, als de overtreding groepsgewijze geschiedt, de opgehouden personen voorschriften overtreden en de kans dat ze alsnog de voorschriften nakomen verkeken is of niet is benut. Dat wil ook weer niet zeggen dat pas optreden mogelijk als de groepsgewijze ordeverstoring volop een feit is. Het tijdstip waarop ophouding kan plaatsvinden hangt af van de inhoud van de lokale voorschriften, noodbevelen en noodverordeningen. Bij niet naleving en dreigende ordeverstoring kan door middel

van ophouding worden opgetreden wegens ernstig vrees voor ordeverstoring, nog voordat sprake is van daadwerkelijke wanordelijkheden (Muller e.a., 2008: 97).

Praktijkervaring leert dat vele burgemeesters kritisch aankijken tegen het fenomeen 'ophouding'. Er kleven veel praktische en juridische bezwaren aan. Een ander bezwaar luidt dat ophouden te ingewikkeld wordt gemaakt. De juridische onderbouwing van ophouding bij voetbalvandalisme is moeilijk. Gemeenteraden blijken bovendien niet happig te zijn op het geven van uitvoering aan art. 154a (Muller c.s., 2008). Een verordening op grond van art. 154a Gemeentewet is volgens sommigen een overbodige bevoegdheid. De regeling is in de praktijk dan ook 'slechts enkele keren toegepast'. Burgemeesters neigen ertoe uit te wijken naar andere bevoegdheden zoals de noodverordening of een gebiedsverbod. Hoewel burgemeesters kunnen zich in de praktijk kunnen redden (met het strafrecht, de identificatieplicht en zo nodig noodverordeningen en de 'voetbalwet') wordt merkwaardig genoeg toch *niet* gepleit voor afschaffing van de regeling, stellen Muller c.s. (2008: 99). De regeling heeft iets van 'je weet maar nooit, wellicht kan die nog nodig zijn'.

Noodbevelen en noodverordeningen

We komen nu bij de noodverordeningen en noodbevelen. Art. 175 van de Gemeentewet geeft de burgemeester een ruime bevoegdheid om in geval van oproer, ernstige wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen (het situatiecriterium genoemd), dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevelen te geven die deze ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar (het doelcriterium) nodig acht. Het gebruiken van geweld is pas toegestaan na het geven van de nodige waarschuwing. Art. 176 van de Gemeentewet houdt in dat de burgemeester in omstandigheden van oproer, wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen (dus noodsituaties) algemeen verbindende voorschriften (een verordening) kan geven ter handhaving van de openbare orde of beperking van gevaar. Die maatregelen moeten ter kennis worden gebracht van diverse organen, zoals onder andere de gemeenteraad, de officier van justitie. De burgemeester trekt de voorschriften in als de noodsituatie niet meer aan de orde is.

Zoals uit het voorgaande blijkt, kan een burgemeester niet zo maar met noodbevelen komen. Er geldt een situatie- en doelcriterium. Daarnaast geldt het proportionaliteitscriterium: maatregelen mogen niet verder strekken dan strikt noodzakelijk is. Een vierde criterium is het subsidiariteitscriterium: noodbevelen en een noodverordening moeten slechts uitgevaardigd wordt als ze echt nodig zijn en een ander middel niet meer volstaat, lees 'gewone' bevoegdheden tekortschieten (Cf Muller c.s., 2008).

Wat leert de praktijk? Dat een strikt onderscheid tussen toepassing van art. 175/176 en 172 niet goed mogelijk is, dus een zuivere afbakening tussen de lichte bevelsbevoegdheid en het geven van noodbevelen. Bij ordeverstoringen zou de burgemeester het beste uit kunnen gaan van art. 172 Gemeentewet. Noodbevelen gelden in de Nederlandse context (thans nog) als zware middelen.

De Algemene Plaatselijke Verordening

De gemeenteraad heeft verordenende bevoegdheid en kan dus verordeningen maken die de raad in het belang van de gemeente, dus in het algemeen belang, nodig vindt. Deze mogen niet strijdig zijn

met hogere wet- en regelgeving (bovengrens) en niet in een particulier belang treden (ondergrens). Een bepaald type verordeningen zijn de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV). De VNG heeft een model-APV gemaakt, de laatste daterend uit 2006.

Gemeenten werken al jaren met APV's, dus met strafverordeningen. Bijzonder bericht uit de jaren negentig: het gemeentebestuur van 's-Hertogenbosch heeft besloten om rollerskatende kinderen voortaan met de APV in de hand te weren van een strak geplaveid pleintje in het centrum van de stad omdat ze het winkelend publiek en de omwonenden teveel overlast bezorgen. De APV, het strafrecht van de gemeente (Ter Brake, 1986), is een vaak gebruikt middel om lokale calamiteiten het hoofd te bieden maar bevat vaak ook achterhaalde want onnodige en overbodige bepalingen. Gemeentebesturen hebben de neiging teveel of te concreet te willen regelen. Hoewel de VNG ook in 1986 al een model-APV uitbracht, waren nog niet opmerkelijkheden in die tijd verdwenen. Zo heeft een gemeente in de APV wel eens het rechtsom schaatsen op een schaatsbaan, een 400 meter-baan, verboden. En een Amsterdamse verordening heeft wel een de bepaling bevat dat bordeelhouders en exploitanten ervoor moesten zorgen dat prostituees niet verplicht worden om alcohol te drinken. Dit is niet te controleren. De kenner van APV's Ter Brake meent dat van APV's die het gedrag van mensen trachten te verbeteren 'weinig heil te verwachten is' (Elsevier, 080495: 32). Maar toen de APV ingezet werd om op te treden tegen het 'balletje-balletje'-spel, vanwege overlast, bleek dit effectief.

Wat is de actualiteit? De onderwerpen in de APV's zijn historisch gezien geleidelijk verschoven. Tal van gemeenten wijken met hun APV van het VNG-model 2006 af vanwege de specifieke behoefte aan eigen bevoegdheden, geboden en verboden. APV-onderwerpen die betrekking hebben op openbare orde zijn: een verbod op alcohol- en softdruggebruik op bepaalde plaatsen; verbod op het dragen van messen en andere wapens in bepaalde locaties; gebiedsontzeggingen; een samenscholingsverbod; voorkomen en bestrijden van excessen rond voetbalwedstrijden; een tippelverbod (prostitutie); een verbod op gelaatsbedekkende kleding.

Als een APV een alcohol- en cannabisverbod bevat is het handhaven van de openbare orde het uitgangspunt en heeft de burgemeester de bevoegdheid tot handhaving. Een APV kan niet het gehele alcohol- en cannabisgebruik weren voor de gehele gemeente, want dan zou sprake zijn van een algemeen verbod. Daarom is in menige APV een alcoholverbod opgenomen voor een bepaald gebied, dat onderdeel is van de openbare ruimte. Zo speelde in de gemeente Hilversum in 2006 overlast op en rondom hangplekken, waar jongeren vervallen in baldadigheid, vandalisme en andere uitingen als gevolg van veel alcoholgebruik. Een alcoholverbod op die plekken maakt het optreden van de politie effectiever (Muller c.s., 2008: 106). In Amsterdam is in de APV een cannabisverbod mogelijk gemaakt. Doel van het instellen van een blowverbod was om de overlast van blowende jongeren op het Mercatorplein in Amsterdam-West tegen te gaan. Tal van andere gemeenten hebben dit nagevolgd, zoals bij voorbeeld Rotterdam, Den Haag, Dordrecht.

Gebiedsontzeggingen zijn mogelijk op basis van art. 172, lid 3 van de Gemeentewet maar een gebiedsontzegging kan ook via de APV worden geregeld. De burgemeester kan een gebiedsontzegging opleggen aan iemand die regelmatig de openbare orde verstoort, wat wordt

onderbouwd door de overtreding van bepalingen in de APV te noemen. Dit is een betrekkelijk eenvoudige werkwijze. Voorbeelden van gebiedsontzeggingen zijn te vinden in de APV's van Utrecht en Den Helder. Sommige APV's maken onderscheid tussen een verblijfsontzegging en een gebiedsontzegging (Muller c.s., 2008).

De model-APV bevat ook een artikel dat betrekking heeft op samenscholing. In de APV vinden we dit element terug. De burgemeester is de bevoegdheid verleend om een overlastgebied aan te wijzen, waarin het verboden is voor groepen om op te houden, als dat leidt tot verstoring van de openbare orde.

In de modelverordeningen van de VNG komt geen artikel voor dat betrekking heeft op voetbal maar in bepaalde APV's komt het voor dat het houden van voetbalwedstrijden onder een specifieke vergunningplicht valt. De vergunningplicht biedt voor de burgemeester een *opstap* om voorwaarden aan de verlening van een vergunning te verbinden, ter bescherming van bepaalde personen en goederen, vanwege hinder en wanordelijkheden. Ook kan de mogelijkheid zijn voorzien bepaalde supporters naar bijzondere plekken te dirigeren. Daarmee wordt zo een bepaling vergelijkbaar met 'bestuurlijk ophouden'. Bepaalde APV's van gemeenten met een betaald voetbalclub kennen uitvoerige bepalingen om de openbare orde voetbalwedstrijden te reguleren, in casu het volgen van verplichte routes voor voetbalsupporters en een stadionomgevingsverbod.

De model-APV bevat ook artikelen en bepalingen ten aanzien van straatprostitutie, waarbij het bijvoorbeeld verboden is om door handelingen, houding, woord of gebaar passanten tot prostitutie te bewegen.

Tijdelijk huisverbod

Met ingang van 2009 is de Wet tijdelijk huisverbod in werking getreden, die de burgemeester machtigt een tijdelijk huisverbod op te leggen aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat. Het verbod geldt voor maximaal tien dagen en wordt opgelegd door de burgemeester of namens hem door de hulpofficier van justitie. Er is in dit verband een pilot gestart waaraan is meegedaan door de gemeenten Venlo, Groningen en Amsterdam. Daaruit komt een positief beeld (Muller e.a., 2008: 166).

Veiligheidsrisicogebied aanwijzen

Illegaal wapenbezit geldt als een ernstige bedreiging van de veiligheid en daarom wil een overheid hiertegen kunnen optreden. Ingevolge art. 151b Gemeentewet kan de raad bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen tot aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied. Dat is een voorwaarde om tot preventief fouilleren op basis van de Wet wapens en munitie te kunnen overgaan. Het gaat hier om gelede bevoegdheidstoekenning (Overkleeft-Verburg, 2006: 80). Een burgemeester wijst een risicogebied aan na samenspraak met de officier van justitie en de politie. De officier van justitie is bevoegd om personen in een risicogebied door de politie preventief te laten fouilleren. Fouilleren is overigens pas toegestaan als er een verdenking is van een strafbaar feit.

Ontwikkeling in de tijd

Overzien we deze taken en bevoegdheden, dan valt het volgende op te merken. In het afgelopen decennium zijn de taken en bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de lokale veiligheid en openbare orde *snel uitgebreid*. Van de bestaande bevoegdheden in de Gemeentewet is een steeds *ruimer* gebruik gemaakt, met name door de toepassing van verblijfsverboden en gebiedsontzeggingen (cf Overkleeft-Verburg; 2006: 79). De bevoegdheidsuitbreiding betreft de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester van een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een woning of bijbehorend erf wegens verstoring van de openbare orde in 1997; en de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang van de burgemeester ingevolge de Opiumwet, in geval van verkoop, verstrekking of aflevering van drugs in publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven.

Vrij algemeen wordt het inzicht gedeeld dat uit een oogpunt van lokaal veiligheidsbeleid het afgelopen decennium de APV aan betekenis heeft *gewonnen* (Overkleeft-Verburg, 2006: 82). De verordeningen voor Den Haag, Utrecht en Tilburg bevatten een specifieke regeling voor betaald voetbalwedstrijden, met inbegrip van de bevoegdheid voor de burgemeester om een omgevingsverbod op te leggen (Den Haag, Tilburg). Een verordening bevat een regime voor het toezicht op een kermis. Alle drie de gemeenten kennen een regeling voor seksinrichtingen of escortbedrijven. Een burgemeester kan een vergunning hiervoor weigeren, bijvoorbeeld als de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan of een leefmilieuverordening. Gemeentelijke APV's zijn ook wel normerend en controlerend als het gaat om growshops, belwinkels, afhaalgelegenheden. De APV van Rotterdam kent een vergunningplicht voor coffeeshops.

Het geheel van nationale beleidsprogramma's werkt op allerlei manieren door in het lokale veiligheidsbeleid. Zo heeft de aanpak van probleemwijken in grote steden van doen met het bestrijden van de huisteelt van hennep. Om verloedering tegen te gaan is er oog voor de aanpak van illegaliteit, onrechtmatige bewoning en huisjesmelkerij. In de Rotterdamwet is het lokale veiligheidsbeleid ingebed in een breder kader van bevoegdheden met het oog op een doelgerichte aanpak van de grootstedelijke problematiek (Overkleeft-Verburg, 2006: 101).

6.

Niet alleen openbare orde bevoegdheden: met Bibob naar meer veiligheid

Wie het heeft over lokaal veiligheidsbeleid komt ook uit bij de gemeentelijke gegevenshuishouding (Overkleeft-Verburg, 2006: 102 e.v.). Een handhavingsprobleem is meestal ook een informatieprobleem en een samenwerkingsprobleem met woningcorporaties en particuliere huiseigenaren. Het inzetten van interventieteams bij de handhaving, van de gemeente met andere diensten samen, biedt de mogelijkheid informatie en sanctiemogelijkheden te bundelen. Door een integrale werkwijze bij de gecombineerde toezichtsuitoefening is een breder instrumentarium beschikbaar (Overkleeft-Verburg, 2006: 109).

De gemeentelijke informatiebevoegdheden zijn de afgelopen jaren uitgebreid, evenals die van de politie. Denk bij basisregistraties met name aan de GBA, het kadaster, het handelsregister, het

kentekenregister. Bestandsvergelijkingen (koppelingen) zijn een belangrijk en geaccepteerd geraakt instrument om toezicht uit te oefenen op wetsovertredingen.

De GBA is uit een oogpunt van lokaal veiligheidsbeleid van groot belang. Denk aan de locatie van drugspanden, wietplantages in woonhuizen, malafide huiseigenaren en illegale bewoning. Maar de GBA is, zeker in grote steden, ook vervuild, wat beleid vraagt om correcties aan te brengen. Onder meer omdat er woonfraude voorkomt, door ongeoorloofde doorverhuur door huurders. En illegale bewoning. Conclusie: de gebrekkige gegevenskwaliteit van de GBA in de grote steden is een belangrijke hinderpaal voor een effectief toezichts- en handhavingsbeleid (Overkleeft-Verburg, 2006: 105).

De burgemeester beschikt over de bevoegdheid om de openbare orde te handhaven maar doet meer. Beschikt de burgemeester over instrumenten om zich te informeren over bepaalde organisaties die criminele activiteiten ontplooiën en deze lam te leggen?

In 2003 wordt de Wet Bibob van toepassing. De 'Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur' (Wet Bibob) beoogt bestuursorganen een instrument te geven ter voorkoming en bestrijding van (*georganiseerde*) criminaliteit (Muller c.s., 2008: 155). De Wet Bibob moet de verwevenheid van boven- en onderwereld tegengaan. De overheid wil voorkomen dat door het verlenen van vergunningen, opdrachten of subsidies *onbedoeld* criminele activiteiten worden ondersteund. Burgemeesters kunnen bij voorbeeld gaan toetsen of er crimineel geld aan de orde is bij de vestiging van een bedrijf. Gemeenten en provincies kunnen de integriteit toetsen van mensen die een vergunning aanvragen voor bijvoorbeeld een coffeeshop of een prostitutiebedrijf. Als de ondernemer banden heeft met criminelen, kan de aanvraag worden afgewezen. Dat gebeurt ook als de financiële constructies onduidelijk zijn. In de vastgoedsector wordt gecontroleerd of mensen die een pand willen verkopen aan de overheid criminele antecedenten hebben. Als dat zo is, loopt de staat het risico mee te werken aan het witwassen van misdaadgeld.

De wet toepassen bleek niet erg eenvoudig. In Noord-Holland Noord liep enkele jaren terug een pilot 'programmabureau integrale veiligheid'. Sinds begin 2007 richt de werkgroep Bibob, die geleid wordt door de burgemeester van Den Helder, zich op het regionaal implementeren van de Wet Bibob. De werkgroepleden zijn afkomstig uit gemeenten als Enkhuizen, Hoorn, Alkmaar en Castricum. De werkgroep ontwikkelde een startpakket, waartoe onder meer ook een collegevoorstel en een stappenplan behoort. De werkgroep ontwikkelde ook een opleiding voor Bibob-coördinatoren en handhavers.

De toepassing van de Wet Bibob neemt vanaf 2005 een grote vlucht. De wet Bibob wordt steeds meer gebruikt. In 2005 heeft bijna vier op elke tien gemeenten een beleidslijn voor Bibob uitgezet en eind 2007 was dit al opgelopen tot 56 procent (Muller c.s., 2008:158; Voogd e.a., 2007). Sinds 2003 zijn naar schatting meer dan 20 duizend vergunningaanvragen getoetst. Begin 2008 waren ruim vijfhonderd vergunningaanvragen geweigerd. De meeste afwijzingen zijn van recente datum. Het zijn vooral grote gemeenten die de wet toepassen. De gemeente Amsterdam gebruikt de wet om postcodegebied 1012, beter bekend als de Wallen, op te schonen. Zo loopt tegen de exploitant van

seksclubs als Casa Rosso en de Bananenbar een procedure die tot sluiting moet leiden. Yab Yum is al gesloten.

Gemeentebesturen opereren niet solitair. Veel besluiten van een gemeentebestuur kwamen tot stand met medewerking van bureau Bibob. Dat bureau is een landelijk bureau dat toegang heeft tot vertrouwelijke dossiers van de politie en onder meer ook de belastingdienst. Het bureau bracht tot 1 april 2007 311 adviezen uit. De Bibob-procedure wordt vooral gebruikt voor vergunningaanvragen, nauwelijks voor subsidies of aanbestedingen (Muller c.s. 2008: 158).

Wat is de kijk van ondernemers op deze wet en de integriteitsbeoordelingen? Sommigen klagen dat ze zich nauwelijks kunnen verweren tegen adviezen van het bureau Bibob. Het kabinet komt deze klagers in 2008 tegemoet. Onder bepaalde voorwaarden kunnen gedupeerden een afschrift krijgen van het advies, dat tot nu toe alleen 'ter inzage' beschikbaar was. Het bureau Berenschot (Voogd e.a., 2007) dat de wet evalueerde, constateert dat criminelen hun toevlucht vaker zoeken in branches waar minder toezicht is, zoals in belwinkels of kapperszaken, die in de avonduren open zijn. Doordat in dergelijke branches geen vergunning nodig is, zijn ze lastig onder de Wet Bibob te brengen. Er wordt in 'Haagse kringen' eind 2008 nagedacht over de vraag of gemeenten de bevoegdheid kunnen krijgen om dergelijke zaken te sluiten. Het voornemen bestaat om te komen tot een landelijk register waar alle Bibob-onderzoeken van de laatste jaren in worden opgeslagen.

7. Brede veiligheidsprogramma's

De openbare orde handhaven en het beoordelen op integriteit (Bibob) is ook nog niet het hele verhaal. Werken aan veiligheid is tegenwoordig, zeker in grote steden, *ingebled* in brede collegeprogramma's. De kern daarvan vinden we doorgaans terug in een *specifiek programma* en de *programmabegroting* waarbij sprake is van werken volgens de drie W's: wat willen we?; wat doen we ervoor?; en wat mag het kosten? De doelstellingen moeten dan specifiek, concreet en meetbaar ('smart') zijn zodat ook naderhand bezien kan worden of deze doelstellingen bereikt zijn. Enkele voorbeelden: Nijmegen, Utrecht, Enschede, Amsterdam, Rotterdam.

Alle steden willen 'veilige stad' zijn

De stadsbegroting voor Nijmegen 2006-2009 kent een programma Veiligheid. Daarin wordt melding gemaakt van de volgende thema's binnen het programma: integrale veiligheid; handhaving; vergunningverlening; rampenbestrijding; de aanpak van drugscriminaliteit. De begroting zegt dat de veiligheid in Nijmegen is toegenomen. Door middel van de Stadspeiling en de Integrale Veiligheidsmonitor worden veiligheidsontwikkelingen gevolgd. In 2001 voelde 43 procent zich in de stad onveilig en in 2003 was dit percentage gedaald naar 36. In de eigen buurt daalde het percentage van 33 naar 27.

De programmabegroting 2006 van Utrecht. Daarin wordt het veiligheidsbeleid gekwalificeerd als 'hard en sociaal'. Bijzondere aandacht is er voor veelplegers, 'urgentiegebieden' en sociaal kwetsbaren. Verder is er geen ruimte voor veel opsmuk. De termen waarin het beleid gegoten is, zijn zakelijk. Utrecht moet een veilige stad zijn, heet het. In de programmabegroting van Enschede 2005-2008 wordt bij de 'bestuurlijke overwegingen' weinig aandacht besteed aan veiligheid. Blijkbaar is dat geen 'kwestie'. Veiligheid is geen topprioriteit maar de kwaliteit van de

dagelijkse leefomgeving moet verbeteren. De begroting zegt wel dat 'een pakket van maatregelen moet leiden tot een grotere veiligheid en daarmee tot herstel van vertrouwen van de burger in de overheid' (p. 29).

De begroting 2009 van Amsterdam bevat veel aspecten van veiligheid. Uit de bestuurlijke hoofdlijnentekst: 'Veiligheid is een basisrecht voor alle Amsterdammers. Ons College spant zich dan ook in voor de bestrijding van criminaliteit, voor verkeersveiligheid, voor het tegengaan van geweld buitens- en binnenshuis en van overlast en verloederen en voor crisisbeheersing en de bestrijding van calamiteiten. Amsterdam moet veiliger worden door preventie én repressie. Toezicht en handhaving in de openbare ruimte en in het openbaar vervoer vergroten de (objectieve en subjectieve) veiligheid voor de burger. Ons College wil de veiligheid in alle buurten vergroten, onder andere door meer toezicht, bestrijding van overlast, extra aandacht voor multiprobleemgezinnen, efficiëntere camerabewaking en het aanpakken van jongeren die zich stelselmatig schuldig maken aan strafbare feiten- en van hen in de eerste plaats de harde kernjongeren. (...) De gemeente blijft zeer actief in het verminderen van de misstanden in de horeca en de prostitutie. Ons College ontwikkelt een bestuurlijke aanpak voor de bestrijding van gedwongen prostitutie en de versterking van de positie van de sekswerkers. Met het project 1012 hebben we een start gemaakt met het terugdringen van criminogene invloeden op het Wallengebied. Panden zijn aangekocht en de Bibob wetgeving wordt effectief toegepast. Een vergunningensystematiek voor de escort is ontwikkeld en prostitutievergunningen worden doorgelicht. Ter bestrijding van onder andere drugsoverlast is de Vliegende Brigade als instrument ontwikkeld'. De bedoeling is die brigade gemeentebreed in te gaan zetten.

Regimeverandering in Rotterdam

De gemeente Rotterdam ging met een veiligheidsaanpak vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 landelijk voorop. Het gemeentebestuur stelt in de begroting 2006, die we als voorbeeld namen, dat veiligheid topprioriteit is.

'Met het eerste vijfjarenprogramma (2001-2006) en de aanscherpingen daarvan in het collegeprogramma zijn in de afgelopen jaren belangrijke resultaten geboekt. Rotterdam is zichtbaar en voelbaar veiliger geworden. Maar de veiligheid in de stad blijft een permanente inzet van de gemeente vragen. Mede daarom heeft het college nu een nieuw meerjarenprogramma Veiligheid in voorbereiding. Dat programma staat in het teken van het verder bouwen aan en investeren in veiligheid: verdergaande herovering van de publieke ruimte, een persoonsgerichte aanpak die geen ruimte laat aan vrijblijvendheid, samenwerking met overheidsgebonden en private partners, bevordering van actief burgerschap en de formulering en handhaving van heldere normen en gedragsregels'. 'Onderdeel van het collegeprogramma is het terugdringen van overlast door verslaafden. Repressie en zorg gaan hand in hand. Om die reden wil de gemeente de 700 meest overlast gevende verslaafden in een strafrechtelijk- of zorgtraject plaatsen'.

In recente documenten onderscheidt het gemeentebestuur verschillende pijlers in het veiligheidsprogramma. Deze zijn gebaseerd op vastgestelde Vijfjarenactieprogramma Veilig. Centraal staat de drieslag: Toezicht en handhaving; Beheer en onderhoud van de buitenruimte; Fysiek en sociaal investeren. In documenten op de gemeentelijke website wordt gezegd: 'Dit programma garandeert inwoners en bezoekers van Rotterdam een toename van de veiligheid'. De kern blijft de gebiedsgerichte en persoonsgerichte aanpak. In de gebiedsgerichte aanpak wordt door de wijkveiligheidsactieprogramma's de ingezette verbetering voortgezet. Stadsmariniers lossen hardnekkige probleemsituaties snel en effectief op en de meest verloederde gebieden van de stad behouden een hotspotaanpak. De persoonsgerichte aanpak richt zich op de belangrijkste

dadergroepen: overlastgevende verslaafden, criminele en overlastgevende jongeren en geweldplegers.

Hartslag

Lokaal zijn meer veiligheidsbevorderende programma's ontwikkeld. 'Operatie Hartslag', een programma van de gemeente Heerlen, is een voorbeeld daarvan maar dergelijke programma's komen ook in andere gemeenten voor. Dit programma Hartslag had betrekking op de aanpak van problemen die aanvankelijk werden geduid in termen van overlast, onveiligheid en leefbaarheid. Bepaalde stadsgebieden waren min of meer 'bezet' door drugsverslaafden en prostituees en daardoor werd het leven van andere burgers en ondernemers bemoeilijkt. In de uitwerking ging het programma, dat al jaren loopt, aanvankelijk ook de kant op van het terugdringen van overlast. Uiteindelijk ging het toch meer om bevordering van de sociale en bestuurlijke kwaliteit van de stedelijke samenleving en herwinning van zelfvertrouwen. De aanpak in Heerlen heeft veel weg gehad van een '*regimeverandering*', die ook wel voor Rotterdam benoemd is (Tops, 2007). Kenmerkend hiervoor is het volgende.

Ten eerste, repressie en preventie worden in elkaars verlengde gezien. Repressie alleen heet 'inhumaan' en ineffectief te zijn. Deze verbinding tussen repressie en preventie heeft als organisatorisch complement de verbinding tussen professies in netwerkverband, wat ook wel *ketensamenwerking* wordt genoemd. Er wordt getracht door samenwerking tussen professionals *persoonsgebonden* oplossingen te zoeken, die soms ook leiden tot huisbezoek.

Ten tweede is er een accentuering ontstaan voor een manier van kijken naar beleid die gericht is op uitvoering. In het verleden kreeg het ontwerpen teveel het primaat boven de uitvoering waardoor beleid teveel een kwestie van papier werd. Het gaat echter om de actie, niet om de nota. Bijgevolg moet er ook waardering zijn voor uitvoerders. Pieter Tops en Wil Gooren (2009) typeren deze verandering als een verandering '*van beleidssturing naar frontlijnsturing*'.

Ten derde gaan deze ontwikkelingen samen met een stevig engagement van een lokale bestuurder of van enkele bestuurders en ambtenaren: *een activistische manier van besturen*. Zij verknopen zich helemaal met het thema en de opgaven, zij zijn sterk betrokken. Zij personifiëren de richting waarin het proces gaat, ze staan voor de zaak, ze weten wat speelt, ze geven de uitvoerders rugdekking. In Heerlen sprongen in dit verband het hoofd van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid eruit, de projectleider Hartslag en de districtschef van de politie (Tops en Gooren, 2009: 6).

Ten vierde moet men beseffen dat dit werken aan orde en veiligheid plaatsvindt in een *gefragmenteerd veld* waarin alleen samenwerking verder kan brengen. Maar die samenwerking gebeurt voornamelijk op vrijwillige basis. Hier kan het gemeentebestuur het initiatief nemen in een *regierol*. Die regierol vraagt behoedzaamheid om niet te vervallen in bazengedrag, want de partners zijn van elkaar afhankelijk. Eerder is het gewenst om bovenop de taak en bevoegdhedenverdeling een klimaat van *lotsverbondenheid* en *enthousiasme* te scheppen. Daarvoor is in elk geval doel en richting nodig waarbij de manier van hieraan werken open moet zijn.

Deze vier factoren vormen de context waarin in Heerlen aan regimeverandering op gang is gekomen. Kunnen we daarmee spreken van een model? Nee, niet van een model en ook niet van een kookboekrecept maar misschien wel van een concept. Het netwerk van 'partners in veiligheid'

had met de aanpak niet de zekerheid van een piekfijn wetenschappelijk gefundeerde ‘diagnose-remedie’- werkwijze. Van ‘*evidence based policy*’ is geen sprake. De aanpak heeft desalniettemin wel meerwaarde gehad. De evaluatoren van Hartslag zijn dan ook positief over deze vorm van *programmasturing*.

8.

Taxiperikelen: openbare orde en het gebruik van bevoegdheden in de praktijk

De burgemeester heeft bevoegdheden om de openbare orde te handhaven maar hoe gaat het nu concreet? Druk van de raad en/of de media? Besluiten met gebonden handen? We nemen de casus ‘*Wantoestanden op een taxistandplaats*’ als vingeroefening om te illustreren dat de burgemeester niet als eenling kan opereren.

Taxiperikelen

De taxiwetgeving is in 2000 gecentraliseerd en geliberaliseerd. Aanvankelijk leek de marktwerking te verbeteren. De toetredingsdrempel voor toetreding tot de taximarkt bleek lager te worden. Het aantal taxi’s steeg sterk. In Amsterdam rijden er naar schatting 3000. Maar de tarieven daalden niet. Gemeentebesturen hebben echter vanaf de nieuwe Taxiwet weinig meer te vertellen over de geliberaliseerde taxibranche. De rijksoverheid geeft vergunningen af. Een echte verbetering is de wetgeving niet. Dat de *Taxiwet* nadien mankementen vertoonde, drong geleidelijk tot ‘Den Haag’ door maar tot wezenlijke maatregelen kwam het voor 2008 niet. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelde echter per 1 februari 2008 een nieuw tarief systeem voor taxi’s vast met een vaste instapprijs en een bedrag per kilometer. Ook werd een diploma verplicht gesteld voor iedereen die na 2001 taxichauffeur was geworden of wilde worden. Afdoende was dat niet en een vervolg was dus aanstaande. Oud-staatssecretaris Huizinga stond begin juli 2009 op het punt met een langverwachte ‘*Taxibrief*’ aan de Tweede Kamer te komen, met vervolgmaatregelen (de brief kwam ook, zie verderop). De bedoeling is dat gemeentebesturen weer meer zeggenschap krijgen over de vergunningen, chauffeurs zich moeten aansluiten bij een organisatie, en chauffeurs verplicht worden klanten voor korte ritjes mee te nemen. Volgens commentatoren is de verwachting dat ‘vrije rijders’, die eerder van het ministerie wel een vergunning hebben gekregen, worden aangepakt (NRC, 070709).

Waarom die verwachte maatregelen, en zijn ze afdoende? Criticasters zeiden onmiddellijk: de Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft nauwelijks taxivergunningen ingetrokken, waarom zou een gemeente daar dan wel in slagen? Begin juli 2009 nam de urgentie tot het nemen van maatregelen plotseling nog meer dan voordien toe. Er viel een dode bij een schermutseling op een taxistandplaats op het Leidseplein in Amsterdam tussen een taxichauffeur en een klant; de klant overleed na een vuistslag van de chauffeur. De gemeente Amsterdam trok daarop bij monde van een wethouder en de burgemeester aan de bel. Had ‘Den Haag’ steken laten vallen? Andere gemeenten volgden onmiddellijk door te melden dat vergelijkbare ongewenste situaties zich ook op taxistandplaatsen in hun gemeenten voordeden, bijvoorbeeld in Tilburg. Specifiek voor Amsterdam kwam naar voren dat de concurrentie in de taxibranche juist daar groot was door

de vele taxirijders en een additionele zeer *grote toestroom* van taxirijders uit de Randstad naar de hoofdstad om een ritje mee te pikken. Maar achter concurrentie ging meer schuil. Vooral de situatie op twee taxistandplaatsen, waaronder het Leidseplein, was al tijden ‘onverkwikkelijk’, ook volgens oud-burgemeester Cohen. Velen wisten dat al langer. Ze keken of opzij, of zagen het wel maar droegen geen verantwoordelijkheid of negeerden het Leidseplein. Op de taxistandplaats was al tijden ‘*veel gedoe*’: een teveel aan taxi’s; chauffeurs die korte ritten weigeren; ‘getrek en geduw’ om aantrekkelijke ritten; scheldpartijen en beledigingen naar klanten door chauffeurs, o.a. van Marokkaanse komaf; chauffeurs die teveel vragen voor korte ritjes, die korte ritten weigeren, of die bewust niet de kortste route rijden om zo de prijs op te drijven of voordringen in de rij wachtende taxi’s. Reisgidsen als de Lonely Planet waarschuwen al jaren voor de Amsterdamse chauffeurs.

Vanwege met name de escalatie in de late avonden en nacht, besloot een grote taxicentrale maanden eerder geen klanten meer op te halen van het Leidseplein. Een aantal vrije, voornamelijk ‘Marokkaanse’ chauffeurs – aldus oud-burgemeester Cohen – nam de macht op bepaalde (nachtelijke) uren in handen. De gemeente voerde wel ‘verscherpt’ toezicht uit op het Centraal Station – wat werkte – maar niet op het Leidseplein. Moest de gemeente Amsterdam meer doen? De gemeente zou meer regulerend moeten kunnen optreden door middel van het verstrekken of intrekken van vergunningen, verklaarden oud-burgemeester Job Cohen (Nova) en zijn toenmalige verkeerswethouder Gerson onmiddellijk. Rond het Centraal Station in Amsterdam zou de situatie al normaler zijn geworden onder invloed van ingesteld gemeentelijk toezicht maar de Taxiwet gaf het gemeentebestuur weinig macht.

Openbare orde in geding?

Is sprake van wel of geen bedreiging van de openbare orde op de taxistandplaats? Voor oud-burgemeester Cohen was de situatie op het Leidseplein *géén evident voorbeeld* van in het geding zijnde openbare orde (aldus uitspraken in Nova, 6 juli). Hij wist wel van ‘de foute situaties’ die al maanden op en rond de taxistandplaats speelden, er waren ook wel enkele politiemensen aanwezig maar de politie greep niet in. Orde in de taxibranche brengen en volgorde van vertrek op een standplaats bepalen, is geen specifieke taak van de burgemeester of politie, zo verklaarde de burgemeester. Had er toch niet eerder gehandeld kunnen of moeten worden? De taxiperikelen op het Leidseplein waren al heel lang bekend en ook al eerder gemeld bij de verantwoordelijke staatssecretaris. Zijn we er daarmee? De burgemeester organiseert bedenktijd maar de druk op actie neemt zienderogen toe.

De NRC-commentator schrijft: ‘*Hopelijk vraagt de burgemeester zich ook af of hij, als hoofd van de politie, de openbare orde op het plein wel naar vermogen onder controle had gebracht*’. Zijn antwoord in Nova luidt samengevat: de politie is er niet voor om afspraken tussen een taxichauffeur en een klant waar te nemen, inhoudelijk te volgen, te begeleiden, zo nodig te corrigeren of bemiddelen. De politie kan zo nodig wel handgemeen proberen te voorkomen en als daar aanleiding toe is ‘wordt er anderszins opgetreden’. Overwogen wordt om het toezicht ook op het Leidseplein te vergroten, zodat de doorstroming van de taxi’s verbetert, aldus oud-wethouder Hans Gerson. Commentator Frits Abrahams gelooft er niet echt in:

‘Dan wordt een toestand van verhoogde waakzaamheid afgekondigd, je ziet op de standplaatsen opeens een batterij “toezichhouders” in kleurige hesjes en zowaar ook een paar politieagenten (“toezichhouders zijn mensen die het werk doen waar de politie geen zin in heeft”). Opeens gaat alles goed, de rust is teruggekeerd, we zijn allemaal tevreden. Dit duurt hooguit een week of zes. Daarna keert de verloedering langzaam terug, als de uitzaaiing van een verwijderd gezwel. Er staan opeens weer minder “toezichhouders”(…). Ook nu hoor ik de autoriteiten weer de vertrouwde mantra opdreunen: meer toezichhouders...(…). Ze beginnen elkaar zelfs de schuld te geven: Job Cohen wil de bevoegdheid om vergunningen af te pakken, Tineke Huizinga vindt dat hij meer aan handhaving moet doen. Het is lastig...’

(NRC, 070709)

Welke bevoegdheden zou een burgemeester willen hebben om in te grijpen op een taxistandplaats? De APV aanpassen, een noodverordening? Mogelijk wordt gepoogd de Algemene Plaatselijke Verordening aan te passen maar nog niet duidelijk is hoe, schrijft de NRC (070709). Wellicht kunnen bepalingen worden opgenomen om de vergunning, in de toekomst mogelijk door de gemeente te verstrekken, aan voorwaarden te binden. Maar de gemeente heeft die bevoegdheid nog niet. Is dit te incidentgestuurd handelen? Het zijn heel vaak incidenten die aanleiding zijn voor beleid. Altijd geldt echter in de uitwerking, dus ook in deze casus, een situatiecriterium (wat is er aan de hand?), een doelcriterium (wat wil ik als burgemeester?), een subsidiariteitscriterium (wat een ander moet doen, hoeft of moet ik als burgemeester niet te doen?) en een proportionaliteitscriterium (vermijd een zwaar middel als een licht volstaat?). Zie hier de actualiteit van een (grens)geval van openbare orde.

Voorstel

Wat werd het voorstel van oud-burgemeester Cohen? Hij besluit tot extra veiligheidsmaatregelen en er komt een extra raadsvergadering. De gemeenteraad is eerder akkoord gegaan met de invoering van het *gebiedsverbod* op uitgaanspleinen van donderdag tot en met het weekend. Ook had het college besloten tot de invoering van *cameratoezicht* op het Leidseplein. De burgemeester voert beide maatregelen *per direct* in door middel van een *noodverordening*. Met het gebiedsverbod krijgt de politie de bevoegdheid om herriemakers die zich misdragen, dus uitgaanspubliek dat overlast bezorgt, te verwijderen. Dit gebiedsverbod geldt ook voor taxichauffeurs die zich misdragen. Het gebiedsverbod geldt wekelijks. Het gebiedsverbod kan worden opgelegd als sprake is van misdragingen zoals opruiing, bedreiging, samenscholing, mishandeling en verkeersbelemmering. Overtreding van het gebiedsverbod is een misdrijf en leidt tot strafrechtelijke vervolging.

Door de noodverordening kan de politie al vanaf 9 juli 18.00 uur voor plegers van uitgaansgeweld een gebiedsverbod opleggen. Personen die een gebiedsverbod krijgen, mogen zich tot en met zondagnacht niet meer in dit gebied begeven. Dit instrument kan ook worden ingezet bij misdragingen door taxichauffeurs die hiermee het hele weekend niet meer op de lucratieve standplaats bij het Leidseplein en het Rembrandtplein mogen staan. De taxistandplaats op het Centraal Station is alleen toegankelijk voor de kwaliteitstaxi. Hier gold al dat er extra toezicht is. Het gebied waar een gebiedsverbod kan worden opgelegd is: Leidseplein, Leidsestraat, Koningsplein, Regulierdwarsstraat, Rembrandtplein en Thorbeckeplein. De burgemeester heeft de politie *gemandateerd* om een gebiedsverbod op te leggen.

Naast deze maatregel is besloten tot cameratoezicht op de kop van de taxistandplaats op het Leidseplein. Hier was eerder deze maand toe besloten door het college van burgemeester en wethouders. Ook deze maatregel wordt nu vervroegd ingevoerd.

Burgemeester Cohen en wethouder Gerson (Verkeer) hadden al extra maatregelen aangekondigd. Zo zullen in het weekend extra toezichthouders aanwezig zijn op de taxistandplaats Leidseplein die zich richten op ritweigering en het hanteren van de juiste ritprijs. Deze controles vinden plaats in samenwerking met de politie en de Inspectie van Verkeer en Waterstaat. Op de kop van de standplaats komt een *permanente* toezichtspost. Ook worden taxiklanten geïnformeerd over de hoogte van de taxiprijzen met behulp van een *informatiebord* en *flyers*.

De gemeente neemt deze maatregelen voor de korte termijn in de hoop dat nu ook spoedig structurele aanpassingen gedaan worden in de landelijke Taxiwet, aldus de gemeentelijke berichtgeving. Oud-staatssecretaris Huizinga komt nu ook direct in de benen.

In de 'Taxibrief' van staatssecretaris Huizinga die donderdag 9 juli nog voor de raadsvergadering verschijnt, staat dat de liberalisatie van de taximarkt in 2000 mislukt is. De taxitarieven gaan weer op de schop. Voorwaarde is dat de gemiddelde ritprijs niet omhoog gaat en de klant na de rit een geprinte bon krijgt met gegevens over de gereden afstand, de duur van de rit en informatie over de chauffeur en de taxi erop. Dat blijkt uit de brief. Gemeenten krijgen ruimere bevoegdheden om greep te houden of herkrijgen op de lokale taximarkt. Ze mogen eisen stellen aan de taxichauffeurs die werken vanaf standplaatsen. Alleen chauffeurs die georganiseerd en herkenbaar zijn, mogen op die plekken klanten oppikken. Groepsvorming is een prikkel om de naam van de groep hoog te houden, heet het. De gemeente bepaalt de omvang van de groep of organisatie. Zij bepaalt ook het gebied waarbinnen de groep actief mag zijn: de gehele gemeente of een deel daarvan, zoals het centrum. Als de gemeente Amsterdam kiest voor het gehele grondgebied van de gemeente kan het bestuur vrije (individuele) rijders weren. Er komen wel landelijke basiseisen voor deze groepsvorming, zoals het voeren van een daklicht en een zichtbare chauffeurspas. Het huidige tariefstelsel is de taxibranche een doorn in het oog. Huizinga omarmt nu het dubbeltariefsysteem dat de KNV Taxi heeft voorgesteld. De tijdsduur van een rit mag weer een rol gaan spelen. De tarieven die sinds februari 2007 van toepassing zijn, houden alleen een instaptarief in en een vaste kilometerprijs. De meter tikt dus niet door bij file en andere verkeersdrukke. De staatssecretaris stelt wel twee voorwaarden bij het nieuwe tariefsysteem: de geprinte bon en een systeem volgens welke de klant meer betaald bij verkeersdrukke maar minder bij het ontbreken daarvan. De Inspectie Verkeer en Waterstaat blijft de instantie die landelijk de vergunning verstrekt. Wanneer het vernieuwde landelijk taxibeleid in werking treedt, is nog niet duidelijk.

Conclusie

De reactie van de burgemeester op de fatale vuistslag op de taxistandplaats was er aanvankelijk een van terughoudendheid of openbare orde in het geding was. Maar de reactie enkele dagen later was een geheel andere. De openbare orde is wel degelijk in het geding. Er komt een stevig aangezet beleid om de openbare orde te herstellen met een mix van maatregelen, waaronder het van kracht worden van een noodverordening, de mogelijkheid van het opleggen van gebiedsverboden, cameratoezicht, de inzet van extra toezichthouders en informatieverstrekking. Een poging om de macht van bepaalde taxichauffeurs te breken. Onder druk van de situatie komt ook de staatssecretaris vervroegd met de 'Taxibrief'. De gemeente krijgt vooralsnog niet de vergunningverlening terug. Cohen moet blijven sturen 'met een hand op de rug', zoals hij zelf zei.

9.

Werk in uitvoering: de dagelijkse praktijk van de burgemeester

Hoe ziet de praktijk er verder uit? We gingen eerder al op *de praktijk van alle dag* in door te laten zien hoe omgegaan kan worden met een taxistandplaatskwestie en hoe op een burgemeester maatschappelijke en politieke druk wordt opgebouwd. Wat is de dagelijkse gang van zaken in het leven van een burgemeester in een gemeente buiten de Randstad waar géén sprake is van betaald voetbal of een 'Leidseplein' met een taxistandplaats?

Een van ons kreeg als burgemeester eind 2008/begin 2009 in kort tijdsbestek met een aantal onderwerpen van doen: het huisverbod; de opbouw van de veiligheidsregio in zijn regio; de problematiek van smart & growshops; het ontstaan van een veiligheidshuis in Hengelo en omstreken; het regulier overleg in de driehoek van officier van justitie, politiechef en burgemeester. Korthedshalve kunnen we er hier slechts enkele kwesties uitlichten.

De veiligheidsregio

Begin 2009 speelt in het leven van burgemeesters het '*werken aan de veiligheidsregio*'. Recent is op rijksniveau tot het ontstaan van veiligheidsregio's besloten. De samensmelting van de diverse regio's tot een veiligheidsregio leidt tot een ogenschijnlijk heldere structuur. Daarbij is aangesloten op de vijftientwintig bestaande politieregio's. De bedoeling is dat de politie-, brandweer- en GHOR-regio (GHOR staat voor de problematiek van geneeskundige handelingen bij rampen) dezelfde buitengrenzen hebben. Dit wordt wel de *territoriale congruentie* genoemd. De burgemeesters van alle gemeenten in de regio vormen samen het algemeen bestuur van de veiligheidsregio, dat tevens functioneert als regionaal college zoals dat bedoeld is in de Politiewet 1993. Strikt genomen mogen overigens ook wethouders in dat bestuur plaatsnemen.

Aan de voorzitter van de veiligheidsregio worden drie rollen toegekend: korpsbeheerder van de politieregio; voorzitter van de regionale brandweer, voorzitter van het GHOR-bestuur. Deze voorzitter- burgemeester heeft niet de zeggenschap over de andere burgemeesters, een hiërarchie tussen gemeenten bestaat namelijk niet. Maar feitelijk is de voorzitter- burgemeester wel een belangrijk boegbeeld dat voor de veiligheidsregio gezichtsbepalend is.

In een aantal regio's werd begin 2009 al langere tijd gewerkt met gezamenlijke bestuursvergaderingen, waarbij dan *drie agenda's* voorlagen: politie, brandweer, GHOR. De ambtelijke voorbereiding van die vergaderingen was gesegmenteerd maar er vond wel afstemming plaats. Naast de bestuurlijke samensmelting is er in de veiligheidsregio sprake van ambtelijke samenwerking. De ultieme integratie is dan ook nog eens de co- locatie waarbij een leidinggevende alle onderdelen en een multidisciplinair samengesteld directieteam 'aanstuurt'.

Een van de beide burgemeesters en auteurs van dit artikel viel bij de ontwikkeling van de veiligheidsregio in zijn regio iets op dat eerder elders ook al meer speelde. De bestuurlijke en ambtelijke discussies over integratie richtten zich in het begin *primair* op de brandweer en de GHOR en de meldkamerfunctie, zo viel in 2004 -2006 op. Gemeentelijke diensten die bij rampenbeheersing en toezicht op veiligheid een rol spelen, zijn daarbij vaak niet betrokken. Wat de Hengelose

burgemeester opmerkelijk vindt in zijn regio is dat de rol van de politie nog steeds niet erg in de beschouwingen meegenomen wordt. 'De politie' is een *onderbelicht fenomeen* in de discussie over de vormgeving van de veiligheidsregio in zijn regio. De politieleiding blijkt zelf ook niet erg bezig met de veiligheidsregio, mede omdat men al keuzen maakte over wat door wie regionaal wordt opgepakt en wat lokale clusters of teams zijn. De veiligheidsregio lijkt meer iets van de brandweer en GHOR, de politieleiding voelt zich nog *geen 'mede-eigenaar'*. De kern van de discussie concentreert zich volgens de Hengelse burgemeester teveel op een *convenant* tussen rijk en regiobrandweer. Begrijpelijk is wel dat het gaat zoals het gaat omdat de politie er enige tijd over gedaan heeft om tot een indeling in regio's te komen, te herstructureren en te komen tot convenanten tussen minister en politieregio's. Men heeft daaraan de handen vol gehad. Wie nu iets wil met veiligheidsregio's kan aanschuiven, moeten politiechefs gedacht hebben. Dat kan wel hier en daar zo zijn geweest, de wetgever bepaalt toch een nieuwe 'harmonie'. Vele burgemeesters hebben die thematiek in januari 2009 op hun bordje.

De smart & growshops

Uit het relaas van twee weken 'veiligheidsgebonden issues' uit het leven van de burgemeester van Hengelo komt ook de kwestie van de smart & growshops naar voren. Daarvan zijn er op enig moment in het recente verleden negen geweest in Hengelo. Voor het toestaan van dergelijke shops is recent een vergunningensysteem gekomen. De vergunningverlening is daarbij onderworpen aan de Bibob-procedure. Dat betekent dat de burgemeester de 'zuiverheid' in het financieel-economisch verkeer van de vergunningaanvrager kan laten beoordelen en op 'Bibob-gronden' een vergunning kan weigeren. Dit vergunningstelsel biedt de mogelijkheid om lokaal beleid te maken. De gemeente Hengelo is daartoe ook overgegaan door het opstellen van een verordening. Die verordening houdt in dat de smart & growshops zelf een vergunning moeten gaan aanvragen. De gemeente Hengelo heeft ervoor gekozen om aan het aantal smart & growshops een maximum te stellen, namelijk van negen en dit aantal zo mogelijk te verminderen, bijvoorbeeld als een shop sluit of geen vergunning meer krijgt, waarna een nieuw maximum ontstaat. Het tot voor kort bestaande aantal van deze shops is dus vertrekpunt geweest voor het proces. Feitelijk daalde het aantal shops al doordat men een vergunning moest gaan vragen. Een aantal shops vroeg *geen* vergunning aan maar doopte de winkel om; men ging iets anders verkopen. Daardoor daalde het aantal smart & growshops naar een *nieuw maximum* van drie. De gemeente stond voor de vraag hoe nu de handhaving van vergunningen te controleren. Ze benaderde de Voedsel- en Warenautoriteit die onmiddellijk liet weten voor deze handhaving geen tijd en andere middelen te kunnen vrijmaken als gevolg van de werkdruk die gepaard ging met de handhaving van het rookverbod in cafés en andere uitspanningen. Gevolg: de gemeente Hengelo gaat de handhaving van de vergunning van de drie shops dan maar zelf controleren. Dat was een problematiek die in de twee weken van de burgemeester ook langs kwam. Daar bleef het niet bij.

Veiligheidshuis

Het volgende issue uit de 'weekboeken' van de burgemeesters betreft het onderwerp 'veiligheidshuis'. Nederland kent op het gebied van sociale veiligheid, criminaliteitsbestrijding en maatschappelijke hulpverlening tal van instellingen. Die moeten samenwerken in situaties waarbij veiligheid en welzijn van mensen in het geding komen. Doen ze dat ook? In het recente verleden is

vastgesteld dat die samenwerking niet goed van de grond kwam of onvoldoende was. Voorbeelden als het Maasmeisje en het meisje van Nulde staan bij velen in het geheugen gegrift; voorbeelden die pijnlijk duidelijk maken dat een betere samenwerking mogelijk veel leed had kunnen voorkomen. Voorbeelden die speelden op een moment waarop al veel organisaties tot de conclusie kwamen dat samenwerken en het delen van informatie absoluut beter konden. In kringen van het OM ontstond discussie; het moest anders. In 1998 werd – vanuit de gedachte dat justitiële partners een betere verbinding moesten maken met een aantal andere partners in het bestrijden van criminaliteit –, door datzelfde Openbaar Ministerie de suggestie gedaan tot komen tot *Justitie-in-de-buurt-kantoren* (JIB). Deze JIB's kwamen er ook. De gemeente Tilburg was een van de steden die dit initiatief omarmden. Deze gemeente was binnen enkele jaren ook de eerste gemeente die tot de conclusie kwam dat de functie van dit kantoor breder van opzet zou moeten zijn vanuit de optiek dat veiligheid integraal aangepakt zou moeten worden. Niet alleen door de justitiële organisaties, maar juist onder de regie van de gemeente. Het gemeentebestuur van Tilburg voegde de daad bij het woord en *doopte JIB om in veiligheidshuis*. Andere steden en regio's volgden.

Wat is een veiligheidshuis? Een veiligheidshuis is een lokaal of een regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners, gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak van criminaliteit en het bevorderen van sociale veiligheid. Het doel was niet zozeer om alleen problemen aan te pakken binnen de strafrechtketen maar ook te zorgen voor een goede verbinding met de (lokale) zorgketen en daarbij preventie en nazorg mee te nemen. Ingegeven door de actualiteit werd de samenwerking op het gebied van huiselijk geweld, (risico)jeugd en veelplegers opgezet. In de praktijk maakten en maken nog steeds organisaties *casusgericht* afspraken met elkaar. Welke straf krijgt de dader bij een huiselijk geweldsincident? Wie heeft een rol in het begeleiden van het kind dat getuige is geweest van het voorval? Is therapie voor het echtpaar mogelijk om herhaling te voorkomen? Dat is het soort vragen dat in casusbesprekingen aan de orde kan komen.

Het ontstaan van het veiligheidshuis is onlosmakelijk verbonden met een klimaat waarin veiligheid prominent op de politiek-bestuurlijke agenda stond. De landelijke overheid legde in haar veiligheidsbeleid vanaf 2002 sterk de nadruk op het inzetten van systeemmaatregelen, met name het verbeteren van de ketensamenwerking om de veiligheid te verbeteren en de criminaliteit te verminderen. De ketensamenwerking binnen het veiligheidshuis is een voorbeeld van een dergelijke systeemmaatregel. De samenwerking in veiligheidshuizen is in de lijn van JIB al snel als een succesformule gezien. Een burgemeester: *'Het werkte heel goed dat een officier van justitie en anderen in een wijk zelf kwamen kijken en daar zitting' hielden'*.

Oud-minister Hirsch Ballin van Justitie ondersteunde deze ontwikkeling daarom ook. Er komt een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen. Veiligheidshuizen hebben in potentie meerwaarde in de wijze waarop ketenmanagement plaatsvindt. Ketenmanagement is te omschrijven als de managementactiviteiten die er op gericht zijn om alle partijen in de keten zodanig te laten samenwerken dat niet ieders eigen positie optimaal is maar dat juist de gezamenlijke prestatie naar de burger optimaal en transparant is.

Veiligheidshuizen komen er wel maar voldoen ze ook, zo vroeg de burgemeester van Hengelo zich af? Een veiligheidshuis is een *informatieknooppunt* voor de betrokken instellingen. Op de tweede plaats neemt men aan dat de *reguliere praktijk* zo optimaal mogelijk wordt uitgevoerd. De derde aanname is dat dit de samenwerking bevordert wordt door op *één locatie* samen te werken, ook al hoeft een veiligheidshuis daarvoor geen bedrijfsverzamelgebouw te zijn. Gebleken is dat bestaande veiligheidshuizen in zoverre voldoen dat het beschikken over een informatieknooppunt nodig is wil ketensamenwerking daadwerkelijk van de grond komen. Als zo'n knooppunt er niet is wordt samenwerking ernstig bemoeilijkt (Van Gestel, 2007). Dat ziet men in gebieden zonder veiligheidshuis.

Het is, zo gezien, begrijpelijk dat bij voorbeeld ook in Hengelo en omstreken begin 2009 gewerkt is aan de totstandkoming van een veiligheidshuis. De gemeenten hebben daar zelf ook belang bij. Als een veelpleger vrij komt en zich wil gaan vestigen in een gemeente kan het van belang zijn dat een burgemeester weet heeft of zich zo nodig op de hoogte kan stellen van het feit dat organisatie xx de betrokkene nog begeleidt. Voor het opslaan van relevante informatie wordt in veiligheidshuizen begin 2009 overigens nog geen gebruik gemaakt van één uniform (landelijk) systeem.

De zoektocht naar de juiste vormen van overleg blijkt binnen veiligheidshuizen nog in volle gang. Discussies ontstaan vaak door een discrepantie tussen de strafrechtketen, die binnen duidelijke wettelijke kaders en binnen bepaalde termijnen moet handelen, en de zorgketen die meer inhoudelijke besprekingen wil voeren over mogelijke interventies. Een tweede discussie betreft het feit dat de centrale overheid streeft naar een landelijk dekkend netwerk waarbij een veiligheidshuis in een centrumstad ook de regio moet bedienen. In Oss wordt bijvoorbeeld regionaal samengewerkt maar Tilburg is zoekende in de wijze waarop men een verbinding met de lokale (zorg)netwerken legt in de omringende gemeenten. Deze discussie speelt ook in Overijssel, zoals de burgemeester meldt in zijn weekboek. De gemeente Hengelo werkt met twee aanpalende gemeenten samen in het veiligheidshuis, de andere gemeenten zijn voorlopig '*niemandsland*'. De vormgevingsdiscussie is dus nog niet geheel bevredigend afgerond. Zoals zo vaak, gaat het hier ook om politiek-bestuurlijke wilsvorming en budget.

De algemenere problematiek die achter het veiligheidshuis schuil gaat betreft ketensamenwerking en 'ketenbesef op de werkvloer'. Er wordt, zo meent een burgemeester, steeds vaker gestreefd naar één loket (front office; denk aan Werk en Inkomen) terwijl het achterland van organisaties aangepast moet functioneren door samenwerking (in de 'back office'). Daar zitten aantrekkelijke kanten aan in zoverre de burgers minder makkelijk van het kastje naar de muur gestuurd kunnen worden. Van de andere kant is er de privacyproblematiek, waar weinigen zich in 2009 nog zeer om bekommeren. En er is het vraagstuk van organisaties die wel samen praten over cliënten, zorgbehoevenden en de mens in andere hoedanigheden maar weten we nog wie hij of zij is? Hier wordt slechts de vraag geopperd. Tenslotte is er het derde aspect dat organisatie die een aantal cliëntbesprekingen doen (cases behandelen) wel uitwisselen, wel proberen elkaar de hand te reiken maar zouden er ook professionals zijn die als gevolg van hun ontmoeting met andere professionals hun professionele werkwijze ten aanzien van een cliënt veranderen? Analyses van veiligheidshuizen laten nog niet zien

dat het bespreken van een case meer is dan het naast elkaar plaatsen van 'wat men doet' vanuit de eigen verantwoordelijkheid.

Stad en platteland

De landelijke discussie over veiligheid wordt vaak gedomineerd door de stedelijke problematiek. De persmedia spelen hier op in en er worden direct vragen gesteld in de Tweede Kamer. De problematiek in Gouda in 2008 is hiervan een goed voorbeeld. Op meerdere beleidsterreinen doen zich problemen voor zoals drugsoverlast, prostitutie, allochtonenproblematiek en achterstandswijken. Het is niet te ontkennen, dat hier majeure vraagstukken spelen. Maar het is ook waar, dat de steden verhoudingsgewijs veel meer politie en gemeentelijke medewerkers hebben om de problemen het hoofd te bieden. Op het platteland, in de kleine steden en dorpen, zijn ook vraagstukken van veiligheid aan de orde die door die bewoners als ernstig worden ervaren. Vaak zijn die vraagstukken minder spectaculair dan de stedelijke problematiek, maar voor de betrokkenen niet minder ernstig. Veiligheid is immers voor een belangrijk deel een subjectief gegeven. Het gevoel van veiligheid is belangrijker dan de rationele cijfers. Nederland is volgens die cijfers de laatste jaren veiliger geworden, maar dat wordt door de meeste burgers zo niet ervaren.

In gemeenten buiten de stedelijke gebieden wordt de veiligheidsagenda gevuld met vraagstukken als woninginbraken, verkeersveiligheid, overmatig alcoholgebruik, jeugdoverlast, horecaproblematiek, huiselijk geweld, overlast bij evenementen en burenruzies. De uitingsvormen van onveiligheid zijn er anders, maar de beleving eveneens.

10.

De burgemeester 'veiligheidsbaas' of spil in de veiligheidsketen?

Is de burgemeester nu de onbetwiste veiligheidsbaas of maakt deze toch deel uit van het netwerk van 'partners in veiligheid'? Is de burgemeester de spil in de veiligheidsketen?

Dat de burgemeester als persoon sterker naar voren komt, valt te verdedigen. Wat houdt die verdedigingslinie in?

1. Personen doen ertoe en de opstelling en inzet van een burgemeester is belangrijk. Dat bleek uit de analyse van de Rotterdamse aanpak en de evaluatie van Operatie Hartslag (Tops en Gooren, 2009). De feiten spreken voor zich.
2. Er is een normatief 'appeal'. De burgemeester moet ook duidelijk werk maken van aandacht voor openbare orde en veiligheid. Oud-minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde op het congres van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) in 2008 dat van gemeenten steeds meer gevraagd wordt, ook bij veiligheid. *'Burgers en bedrijven vragen sneller om aandacht voor overlast en om handelen van de overheid. Vergroving en verharding van maatschappelijke problemen rechtvaardigen de roep om krachtiger en vroegtijdiger bestuurlijk ingrijpen. Het politieke belang van de veiligheidsportefeuille neemt toe'*. Zij wijst op de roep van vroegtijdige signalering van problemen, sneller snelrecht, hogere straffen en harde repressie. In de burgemeester ziet ze de spil, de veiligheidsbaas. Ter Horst: *'Ik ben ervoor dat de burgemeester als veiligheidsbaas zijn rol stevig oppakt'*. De burgemeester moet een *'sterke burgemeester'* zijn volgens de minister; ze zegt het expliciet in haar speech uit 2008. De burgemeester *'merkt in de praktijk*

dat er behoefte is aan één regisserende partij in de vorm van het bevoegd gezag. Dat bevoegd gezag is de burgemeester. Soms alleen, soms met wethouders. De bevolking ziet de burgemeester, ook de door de Kroon benoemde, als degene die de problemen moet aanpakken. Juist omdat de burgemeester boven de partijen staat en een niet-politiek geprofileerde positie heeft, kan hij zo'n dwingende regisseur zijn'.

3. Het aantal bevoegdheden voor de burgemeester nam toe. Er zijn de laatste jaren veel instrumenten bijgekomen om de burgemeester in principe beter toe te rusten, aldus ook Ter Horst, zelf oud-burgemeester, in 2008 in een toespraak voor het NGB. Zij noemt naast de genoemde lichte bevelsbevoegdheid de volgende instrumenten waarover de burgemeester kan beschikken: *'De preventieve aanwijzing van veiligheidsrisicogebied, het preventief fouilleren en cameratoezicht, het sluiten van woningen, noodbevelen en noodverordeningen'*. Daar komt de wet *'Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast'* bij (aldus de minister medio 2008) die ruime mogelijkheden geeft tot gebiedsverboden. Actueel is ook het tijdelijk huisverbod, zo stelt ze. De burgemeester kan dan optreden vanuit een nieuwe bevoegdheid: *'veiligheid, preventie en hulpverlening komen samen in een instrument dat de veiligheid van burgers in hun eigen privédomein beschermt'*. Het opleggen van een huisverbod kan een middel zijn om escalatie te voorkomen. Dat geldt ook voor de crisismachtiging of inbewaringstelling op basis van de Wet BOPZ. *'Het aantal bevoegdheden neemt al met al toe'*, aldus de minister. Het gebruik van bevoegdheden is overigens geen *'must'*. Elke burgemeester kan met de instrumentariumkist bij de hand maatwerk leveren, om tijdig in te grijpen en ernstiger vormen van criminaliteit of menselijke drama's te voorkomen. De burgemeester wordt dus niet dolgemaakt door *'Den Haag'* maar kan in staat worden geacht zich een ware burgemeester te tonen: als gezicht van het gemeentebestuur, als samenbinder en burgervader. *'De burgemeester opereert niet alleen vanuit zijn bevoegd gezag, maar ook vanuit zijn natuurlijk gezag dat hij binnen de gemeente geniet'*, aldus Ter Horst.
4. Het beeldvormingsargument. Naar de burgemeester wordt gekeken als bestuurlijke ordebewaker. In de ogen van de bevolking is de burgemeester de *'baas'* van politie en brandweer. Hij is verantwoordelijk voor de veiligheid. Hij dient allerlei vormen van overlast te bestrijden, zoals jeugdoverlast, uitgaansgeweld, horecaoverlast en kleine criminaliteit. De burgemeester moet slagvaardig optreden en resultaten boeken. Als er slachtoffers vallen als gevolg van ongeregelde heden, overlast of ongelukken verwacht men dat de burgemeester direct zich voegt naar zijn rol als burgervader. Nazorg is dan noodzakelijk. Tijd van bezinning wordt nauwelijks gegeven.

Maar de burgemeester is ook afhankelijk van anderen, van partners. Welke argumenten gelden hier?

1. De burgemeester moet voortdurend schakelen. Denk aan zijn rol in de veiligheidsregio.
2. Denk aan de relatie met wethouders. In de discussie is de verhouding tussen de burgemeester en de wethouders onderbelicht. De vraagstukken van veiligheid hebben meestal een uitstraling naar andere beleidsvelden, waar veelal wethouders verantwoordelijk zijn. Te denken is aan de wethouder jeugd in geval van jeugdoverlast of de portefeuillehouder economische zaken als het gaat om horecaproblematiek. Ook het vraagstuk van externe veiligheid is een goed voorbeeld, waarbij de portefeuillehouder milieu betrokken is. In de verschillende fases van de veiligheidsketen (proactief, preparatie, preventie, repressie en nazorg) verschuift de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder naar de burgemeester en weer terug. Dit vraagt

dus om een goede afstemming, wat soms niet eenvoudig is. De verhoudingen in het college zijn hierbij van groot belang.

3. Het gevaar bestaat om de positie van de raad te verwaarlozen. De burgemeester moet zich op tal van momenten verantwoorden naar en in de raad (Dölle, 2009).
4. Is de burgemeester niet afhankelijk van nog andere partners in de veiligheidsketen? En zo ja, hoe is de informatieverstrekking aan de burgemeester zo dat die op de hoogte is als verontruste ouders aan de bel trekken na de waarneming dat een voormalige zedendelinquent zich weer gevestigd heeft in de wijk waar deze eerder verbleef? Dit zijn actuele vragen in kringen van burgemeesters, in de persmedia en in het parlement.
5. Veel problematiek op het gebied van 'jeugd en veiligheid' of andere orde- en veiligheidsvraagstukken is breed ingebed, zowel qua oorzaken en achtergronden, als qua gewenste aanpak. En er is sprake van '*multipele*' problematiek (Gerritsen, 2008). Het komt bij voorbeeld voor dat kinderen ineens gaan spijbelen, jongeren gaan radicaliseren, gezinnen langzaam afglijden, het alcoholgebruik te groot is.

Moet een burgemeester dan alle troep opruimen? Wordt de burgemeester dan niet sterk overvraagd in de rol van '*veiligheidsbaas*', die de minister van BZK aan de burgemeester toedicht? Wat te doen? De burgemeester heeft geen macht over instellingen die niet van het lokale bestuur zijn maar wel te maken hebben met probleemjeugd. Al deze instellingen vormen in feite wel een *beleidsnetwerk* van van elkaar afhankelijke organisaties. Geen van deze organisaties kan het (jeugd)probleem alleen oplossen omdat bepaalde handelingsmogelijkheden niet tot het taakgebied van de organisatie behoren, men de bevoegdheden mist of andere middelen ontbeert. Het is daarom in tal van gevallen gewenst dat organisaties samenwerken, een *ketenbenadering* wordt gevolgd en de specialisten van verschillende organisaties bij elkaar gaan zitten om vanuit betrokkenheid tot gezamenlijke probleempercepties in casuïstiekberaad te komen en een gedeelde aanpak, uiteraard binnen kaders van wetgeving, privacy en professionele standaarden. Te lang en te vaak hebben organisaties 'verkokerd opgetreden' en langs elkaar heen gewerkt, schrijven Gerritsen en De Lange (2007: 82). Ketenregie is de geëigende manier om de activiteiten van verschillende instellingen op elkaar af te stemmen, schrijven ze, daarbij verwijzend naar praktijken in Amsterdam. Ruis en onduidelijkheid moeten echter worden voorkomen. Een *cliëntvolgsysteem* kan behulpzaam zijn om te voorkomen dat steeds maar weer nieuwe informatie moet worden ingebracht en ervaring en 'case history' verloren gaan. Wat dan weer als nadeel dreigt is dat in het *integraliteitsstreven* niemand de baas is en dat ook de rol van de burgemeester als veiligheidsbaas verdwijnt. Wat te doen? De burgemeester kan trachten partijen om tafel te brengen door de ketenbenadering te propageren, zoals in Amsterdam gebeurt. Dat is een vorm van indirecte sturing, gebaseerd op vertrouwen in de professionaliteit van de professionals.

11.

Een actualiteit: Bestuurlijke informatievoorziening aan gemeenten

Actueel is ook de bestuurlijke informatievoorziening, zeker ook als een burgemeester onderdeel is van een netwerk.

In maart 2007 werd door de Tweede Kamer naar aanleiding van een ernstig incident met een tbs-gestelde in de gemeente Enschede een motie-Joldersma c.s. aangenomen die erop ziet dat forensisch psychiatrische centra (fpc) altijd de burgemeester informeren over tbs-gestelden en tbs-voorzieningen in de gemeente (Kamerstukken II, 2006/7, 29 452, nr. 60). De wens van burgemeesters om snel geïnformeerd te worden, is begrijpelijk want de persmedia informeren direct bij de burgemeester indien een tbs'er voor een incident zorgt en de openbare orde kan in het geding komen. Verontruste burgers kunnen zich wenden tot burgemeester en politie over de vraag 'was het incident niet te voorkomen geweest?' en 'waaraan worden wij blootgesteld?' De burgemeester van Enschede heeft na het eerder genoemde incident opdracht gegeven tot een pilot over informatievoorziening over tbs-gestelden, de pilot Zoet. Zoet heeft tot doel *de informatie-uitwisseling over tbs-gestelden* tussen verschillende organisaties in de regio Enschede te verbeteren en de informatieverstrekking aan de burgemeester vorm te geven, met als doel hieruit lering te trekken. De praktijk van Zoet in de Enschedese context heeft *gunstig* uitgepakt. Centraal in de pilot staat een *maandelijks casuïstiekoverleg*, waarin informatie wordt uitgewisseld tussen een vaste vertegenwoordiger van het OM, de reclassering, de politie en het Forensisch Psychiatrisch Centrum Oldenkotte. Het casuïstiekoverleg wordt ondersteund door een gezamenlijk informatiesysteem. Als onderdeel van de pilot worden de tbs-gestelden gemarkeerd in het politie-informatiesysteem en vindt een kennismakingsgesprek plaats tussen de wijkagent en de tbs-gestelde. Het casuïstiekoverleg wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, in dit geval de burgemeester van de gemeente Twenterand. De pilot wordt aangestuurd door de *regiegroep tbs*. Die bestaat uit afgevaardigden van de vier organisaties en de voorzitter van het casuïstiekoverleg. De burgemeester van Enschede is voorzitter. De regiegroep is beleidsmatig van karakter en komt twee keer per jaar bijeen. Conclusie: 'Alle betrokkenen bij de pilot Zoet zijn positief' (brief minister van Justitie, 29 juni 2009). 'De pilot is een voorbeeld van een succesvol lokaal initiatief waarbij verschillende partijen actief met elkaar samenwerken om de veiligheid in de directe leefomgeving te vergroten', aldus oud-minister Hirsch Ballin in een brief van juni 2009 aan de Tweede Kamer. Risicosignalen bij tbs-gestelden worden eerder opgepakt waardoor eerder preventief kan worden ingegrepen. Of de aanpak tot recidivevermindering leidde is nog niet bekend. Door de aanpak ontstaan in elk geval korte lijnen tussen organisaties wat de snelheid van informatie-uitwisseling in geval van incidenten bevordert. De aanpak leidt ook tot een beter inzicht bij de politie in de problematiek en de kennis van tbs-gestelden, waardoor zij beter in staat zijn informatie aan de fpc of de reclassering door te geven. De burgemeester wordt zo nodig direct door de politie geïnformeerd (KplusV, 2009).

Zijn andere samenwerkingsvormen dan niet geschikt? Twee andere samenwerkingmodellen zijn onderzocht, te weten het forensisch psychiatrisch toezicht (fpt) en de convenanten die op regionaal niveau zijn gesloten tussen de drie reclasseringsorganisaties en de politie. Tussen de drie modellen bestaat een belangrijk verschil: in Zoet participeert de burgemeester via de regiegroep waardoor hij de garantie heeft bij calamiteiten informatie te ontvangen. De burgemeester ontbeert een

rol bij de pft en de convenanten. Daar komt bij dat er verschillen zijn tussen de driehoeken (van burgemeester-korpsbeheerder, korpschef en officier) en de taakopvattingen van burgemeesters. De implicatie hiervan is dat Zoet niet in elke regio zo maar toepasbaar is. Maar de minister van Justitie ziet in bepaalde onderdelen van Zoet zeker 'best practice' waar naar gekeken kan worden, bij voorbeeld in (regionale) veiligheidshuizen die zich ook inlaten met de ketenaanpak. De ervaringen van Zoet worden dan ook meegenomen in het bredere verband van de bestuurlijke informatievoorzieningen betreffende (ex-)gedetineerden.

Alle plegers

Deze wens van burgemeesters is niet beperkt tot tbs-gestelden. De minister van Justitie laat begin november 2008 weten dat 'gemeenten tijdig op de hoogte dienen te zijn van de komst van *alle* plegers van ernstige gewelds- én zedendelicten die uit detentie worden ontslagen dan wel met verlof gaan. Hoe is dit praktisch uitgewerkt? Het project bestaat voorlopig uit meerdere fasen. In de eerste fase is bezien over welke personen de burgemeesters dienen te worden geïnformeerd. Hierin is een keuze gemaakt, die hier verder buiten beschouwing blijft. Er is een limitatieve lijst opgesteld van delicten waarop de informatievoorziening betrekking heeft. Het zou dan gaan om ongeveer 1750 detentiebeëindigingen en circa 1500 verlofmachtigingen op jaarbasis. Met de betrokken organisaties is afgesproken welk soort informatie verstrekt dient te worden, welke functionaris binnen de gemeente informatie moet ontvangen en hoe de informatieroute eruit moet zien. De burgemeester wijst binnen de gemeente een *gemandateerde* (bij het bestuursorgaan burgemeester) aan aan wie de informatie rechtstreeks wordt toegestuurd, zo stelde oud-minister Hirsch Ballin in juni 2009 in de eerder genoemde brief. In de eerste fase is ook nagegaan of burgemeesters in voorkomende gevallen over voldoende bevoegdheden beschikken om bestuurlijke maatregelen te treffen. De ervaringen wijzen uit dat er aan bevoegdheden voor burgemeesters geen gebrek is. De tweede fase omvat de bouw van een informatiesysteem.

12.

Samenvatting en conclusie

Veiligheid is als 'issue' getransformeerd ten opzichte van de bijna idyllische situaties in 1950 en 1960, toen kwesties van 'openbare orde' in veel gemeenten nog nauwelijks speelden. Bij voorbeeld voetbalgeweld bestond toen niet, taxistandplaatsperikelen en terroristische dreiging waren afwezig, aan multiculturele botsingen werd niet gedacht. De situatie is nu anders. In de jaren negentig en zeker na 2000 steeg veiligheid nationaal en lokaal sterk op de maatschappelijke en bestuurlijke agenda. De burgemeester had al het gezag over de politie en het opperbevel bij brand maar kreeg meer bevoegdheden op het vlak van openbare ordehandhaving. De positie van de burgemeester is 'meegelift' met de stijging van veiligheid op de landelijke en lokale politieke aandachtsladder. Van de burgemeester wordt tegenwoordig meer verwacht en journalisten spreken hem of haar bij calamiteiten het eerste aan. Dat leidt tot een *paradox*: een sterkere positie door meer bevoegdheden maar tegelijk is meer dan ooit duidelijk dat ketensamenwerking de afhankelijkheden van 'partners in veiligheid' illustreert. Een comfortabele positie is er op veiligheidsgebied niet, ook niet voor de burgemeester. Geen enkele actor beschikt over alle bevoegdheden én middelen. De kwalificatie van minister Ter Horst van de '*burgemeester als veiligheidsbaas*' is overtrokken en leidt tot een overschatting

van de huidige macht van de burgemeester. Dat blijkt bij voorbeeld ook uit de Amsterdamse perikelen rond de taxistandplaats, want de burgemeester kan slechts besluiten ‘met een hand op de rug’. Ook rond taxikwesties is de macht versnipperd. De positie van de burgemeester wordt er in netwerken beter op als sprake is van kritische maar goede verhoudingen met ‘medespelers’ die productief meebewegen. De vele nationale maatregelen versterken op het oog wel de positie van de burgemeester, ook door de informatievoorziening, maar de burgemeester blijft een speler in ‘verbanden’, zoals recent in veiligheidsregio’s. De komst van veiligheidshuizen om te komen tot afstemming rond (ex-) gedetineerden is onvermijdelijk en positief vanwege de gewenste afstemming tussen organisaties in casuïstisch kader. Maar beide instituties kunnen het voortbestaan van de veiligheidsutopie – een beeld dat we absolute veiligheid kunnen bereiken – niet remmen. De burgemeester moet blijven switchen tussen tal van rollen en blijven schakelen en verbinden. Niet makkelijk maar als het lukt heel bevredigend en ook in het belang van burgers. Dat de burgemeester inmiddels een ware wapenkamer aan instrumenten kreeg, biedt geen garanties voor veiligheid in een netwerksamenleving.

Risico's en redelijkheid

*Naar een nieuw beoordelingskader voor risico's in Nederland*³²

Ira Helsloot, Roel Pieterman en Jaap Hanekamp³³

1. Inleiding

Ooit was het leven eenvoudig, althans in de zin dat ongevallen een daad van God waren die slachtoffers waarschijnlijk vooral aan zichzelf te danken hadden. De overheid had hier zowel vooraf als achteraf geen verantwoordelijkheid voor te dragen. In de liberale maatschappij van de 19^e eeuw was het later juist het geloof in de eigen verantwoordelijkheid van de rationele burger die maakte dat de verantwoordelijkheid van de overheid beperkt bleef. De komst van de verzorgingstaat in de 20^e eeuw bracht hier een essentiële verandering in. Voortaan had de overheid een (mede) verantwoordelijkheid bij het voorkomen van ongevallen en konden slachtoffers op solidariteit van de maatschappij rekenen.

Aan het einde van de 20^e eeuw worden er twee, op het eerste gezicht contraire, ontwikkelingen in het risicobeleid in Nederland zichtbaar:

Enerzijds is er, ook in Europees verband, een ontwikkeling zichtbaar waarbij de Nederlandse overheid steeds meer maatregelen neemt om zelfs garant te kunnen staan voor het voorkomen van nog onbekende risico's. Dit wordt wel de voorzorgsmaatschappij genoemd. De eerste aanzetten tot deze ontwikkeling zijn, terugkijkend, zichtbaar in het milieubeleid uit de jaren zeventig. Expliciet wordt het voorzorgsbeginsel echter voor het eerst benoemd als basis voor beleid in het Europese Verdrag van 1992. Het voorzorgsbeleid kan worden gezien als een 'logische' voortzetting van de eerder ingezette verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de het voorkomen van ongevallen

32 Dit hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van een verkenning naar de mogelijkheid van de ontwikkeling van een nationaal beoordelingskader voor fysieke veiligheidsrisico's gesubsidieerd door het ministerie van BZK (I. Helsloot, R. Pieterman en J. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid, verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, Boom Juridische uitgevers, 2010)

33 Prof. dr. I. (Ira) Helsloot is Bijzonder hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit. In zijn oratie Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid (2007) stelt hij dat rampenbestrijding en crisisbeheersing met veel symbolen en rituelen zijn omgeven om bestaande onveiligheid niet te hoeven benoemen. De zelfredzaamheid van burgers is een kernthema van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid.

Dr. R. (Roel) Pieterman is universitair hoofddocent rechtssociologie. Hij studeerde sociologie aan de Erasmus Universiteit (1974-1983) en is vanaf 1983 werkzaam als rechtssocioloog bij de Faculteit der rechtsgeleerdheid.

Dr. J.C. (Jaap) Hanekamp is docent aan de Roosevelt Academy in Middelburg en zelfstandig onderzoeker op het terrein van milieubeleid.

naar de overheid. Recente adviezen die in deze lijn passen zijn rapport van de WRR uit 2008 over 'Onzekere veiligheid' en dat van de Gezondheidsraad uit 2008 over 'Voorzorg met rede'.

Anderzijds benoemen de Nederlandse overheid en andere adviesorganen van haar, zoals RMNO en RIVM, juist de noodzaak om te komen tot een herbezinning op de verschuivende risicoverantwoordelijkheidsverhouding tussen burger en overheid. De verwachtingen bij burgers voor het garanderen van veiligheid door de overheid en voor de vergoeding van schade achteraf lijken immers zo langzamerhand onrealistisch te worden. Het Kabinet Balkende I neemt in 2002 dan ook als 'hoofdoriëntatie' op dat 'de verantwoordelijkheden in de samenleving opnieuw moet worden afgebakend. Het kabinet zet niet de overheid en de regels centraal, maar de eigen verantwoordelijkheid van mensen en maatschappelijke organisaties.'

In Nederland leiden beide ontwikkelingen tot verschillend beleid op verschillende beleidsdomeinen hetgeen tot een niet eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling leidt tussen burgers, bedrijven en overheden. Zo wordt in het 'levensstijl' domein erg sterk ingezet op de eigen verantwoordelijkheid van burgers terwijl in het milieubeleid de verantwoordelijkheid van de overheid centraal staat. Dit verschillend beleid bevordert de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan niet.

Op voorhand zijn er al verschillende perspectieven mogelijk en noodzakelijk om de vraag te beantwoorden naar de grenzen van de overheidsverantwoordelijkheid voor het voorkomen van incidenten en de aansprakelijkheid na incidenten. In willekeurige volgorde onderscheiden wij de volgende vijf perspectieven op een 'regeling' voor de overheidsverantwoordelijkheid rondom incidenten:

- het bestuurlijk perspectief vraagt om uitvoerbaarheid (waaronder handhaafbaarheid valt),
- het ethisch perspectief vraagt om bijzondere aandacht voor partijen met een zwakkere positie (waardoor bijvoorbeeld hun vrijheid van besluitvorming wordt beperkt),
- het economisch perspectief vraagt om een optimale inzet van (de principieel beperkte) middelen,
- het democratisch perspectief vraagt om draagvlak dat wil zeggen dat de regeling aan burgers 'te verkopen' moet zijn,
- het juridisch perspectief vraagt om eenduidigheid en gelijke behandeling van gelijke gevallen.

Deze bijdrage adresseert expliciet het bestuurlijke, het economische, het ethische en het juridische perspectief. Het democratisch perspectief is voor de auteurs van deze bijdrage volgend in die zin dat een regeling die vanuit de andere vier perspectieven gezien 'goed' is ook voor de Nederlandse burger en haar gekozen vertegenwoordigers acceptabel zal zijn, mocht dat niet zo zijn dan is het de fundamentele vrijheid van de democratie om tot een andere beslissing te komen. De discussie die achter deze 'hoop' verborgen ligt is al in 1787 fraai beschreven door James Madison in het zogenaamde Federalist paper nr. 10 waarin ook hij de 'hoop' uitspreekt dat de representatieve democratie als beste geschikt is om met wijsheid de beste belangen van het land te dienen:

'The effect of the [democratic republic] is [...] to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose partiotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations. Under such

*such a regulation, it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened by for the purpose.*³⁴

2.

Analyse van het huidige beleid voor risicobeheersing en schadevergoeding

Streven naar (fysieke) veiligheid is een kwestie van willen en kunnen. Wie een van beide ontbeert, is geen lang bestaan gegund. Het willen en kunnen zorgen voor voldoende veiligheid is behalve een karakteristiek van individuele mensen er ook een van hun gemeenschappen. In de moderne tijd gaat het om een afstemming van de inspanningen van burgers enerzijds en de kern van hun gemeenschap, de staat, anderzijds. Ten aanzien van de staat is het gebruikelijk om onderscheid te maken tussen de rechterlijke, wetgevende en uitvoerende macht. In deze bijdrage zullen de begrippen overheid of bestuur(ders) gebruikt worden als verwijzing naar de combinatie van de laatste twee machten binnen de staat.

Zo verkrijgen we het volgende basisschema

	Burgers	Overheid
Willen	Willen burgers zich beschermen of willen zij beschermd worden?	Wil de overheid de bevolking of specifieke categorieën burgers beschermen?
Kunnen	Kunnen burgers zich beschermen?	Kan de overheid de bevolking of specifieke categorieën burgers beschermen?

In termen van dit schema kunnen we radicale verschuivingen constateren tijdens het bestaan van de moderne Nederlandse eenheidsstaat. Deze verschuivingen staan in directe relatie tot verschuivingen in de politieke cultuur en de technologische ontwikkeling:

In de negentiende eeuw overheerste het individualisme van het (klassieke) liberalisme. Bij zowel burgers als overheid was het kunnen beschermen zwak ontwikkeld, maar waar het ‘willen’ betrof, gold dat burgers vooral geacht werden voor zichzelf te zorgen. De rol van de negentiende-eeuwse nachtwakerstaat was beperkt tot bescherming tegen interne en externe bedreigingen van de sociale veiligheid. Overheidszorg voor fysieke veiligheid is iets dat langzaamaan in de twintigste eeuw groeit. In de twee eeuwen tussen de vestiging van het Koninkrijk en het begin van de eenentwintigste eeuw zien we dat de klassieke individualistische visie op veiligheid heeft plaatsgemaakt voor een veel meer collectivistisch perspectief. Bij burgers is de verwachting om beschermd te worden zeer sterk gegroeid. Los van de doorwerking van die verwachting langs de weg van de democratie is ook binnen de overheid de wil tot beschermen van de bevolking steeds sterker geworden.

34 J. Madison, The union as a safeguard against domestic faction (Federalist paper no. 10), New York Packet, 23 november 1787

Ook het vermogen tot beschermen is eveneens dramatisch toegenomen. Onze sterk toegenomen wetenschappelijke kennis heeft steeds meer technologische mogelijkheden tot bescherming tegen allerhande bedreigingen doen ontstaan. De noodzaak deze mogelijkheden grootschalig en gecoördineerd aan te wenden, heeft ertoe geleid dat het kunnen van de overheid belangrijker is geworden dan het kunnen van de burgers.

De historische ontwikkeling van het beleid voor risicobeheersing en schadevergoeding is daarmee dat de (verantwoordelijkheid van de) overheid steeds meer centraal is komen te staan. In eerste instantie was dit een bewuste keuze bij de inrichting van de verzorgingsmaatschappij. Nadat in de jaren tachtig de financiële en morele onhoudbaarheid van het toenmalige sociale zekerheidstelsel duidelijk werd (en dit stelsel daarom werd aangepast) blijft tot nu toe binnen het veiligheidsdomein de verschuiving naar een voor risico's 'verantwoordelijke overheid' doorgaan. Sterker nog, in de jaren negentig ontwikkelt zich een nieuw verdergaand principe, het voorzorgsbeginsel. De regulerende overheid wordt nu verantwoordelijk gehouden om te sturen op *mogelijke* risico's. Dit is een trendbreuk met het tot dan toe gevoerde beleid dat (formeel) gebaseerd is op een geobjectiveerd risicobegrip en *evidence based* of *science based* beleid.³⁵ Het voorzorgsbeginsel, daarentegen, neemt afstand van deze objectiverende risicobenadering waarin de wetenschappelijke kennis van experts de doorslag geeft; de angst voor onbekende risicomechanismen wordt nu als gelijkwaardig aan wetenschappelijke kennis beschouwd. In het Verdrag van Europa wordt in 1992 dit voorzorgsbeginsel voor het eerst opgenomen in de titel die gewijd is aan milieubescherming. In de praktijk wordt het toepassingsgebied van het beginsel al snel veel ruimer en strekt het zich ook uit tot het beleid inzake de gezondheid van mensen, dieren en planten.³⁶ Als gevolg van de BSE episode, die in de perceptie van burgers, media en bestuurders een bewijs was dat het wetenschappelijk ondenkbare toch kon voorkomen, heeft het voorzorgsbeginsel na 1996 in de EU een steeds bredere en krachtigere werking gekregen.³⁷ Nederland voert in lijn met deze Europese aanpak sinds de jaren negentig waar nodig ook voorzorgbeleid.

Deze ontwikkeling richting een voorzorgscultuur past binnen de bekende observatie van Ulrich Beck dat 'honger wordt vervangen door angst' in onze risicomaatschappij.

Het voorzorgsbeginsel, in de zin dat emoties een gelijke waarde krijgen als feitenkwesties, lijkt in deze eeuw door wetenschappers als een onomkeerbare trendbreuk te worden beschouwd. Zo vinden

35 Dit beleid is expliciet beschreven in de nota 'Omgaan met risico's' van het ministerie van VROM, TK, 1988-1989, 21 137, nr. 5.

36 Het beginsel speelt onder andere vanaf 1990 een rol in de regulering van genetisch gemodificeerde organismen (Richtlijn 90/220/EEG; gewijzigd in Richtlijn 2001/18/EG).

37 E.J.L. Vos, *Overcoming the crisis of confidence: risk regulation in an enlarged European Union*, Universiteit Maastricht, oratie 23 januari 2004.

we deze inschatting terug in de het inmiddels klassieke RIVM rapport *Nuchter omgaan met risico's* uit 2003.³⁸

Bij het beoordelen van risico's spelen naast kans op en omvang van de schadelijke gevolgen van een activiteit nog vele andere aspecten een rol, zoals de mate van vrijwilligheid, eerlijke verdeling van lusten en lasten en de beheersbaarheid van een situatie. Het begrip risico bestaat dan ook niet uitsluitend uit objectief meetbare eigenschappen van systemen. Het is tevens een sociaal construct waarbij kwalitatieve, sociaal-psychologische eigenschappen een minstens zo belangrijke rol spelen. Zo verklaren deze eigenschappen bijvoorbeeld in hoge mate de verschillen in kosten die worden gemaakt voor het terugdringen van gezondheidsrisico's, waarbij de opbrengsten zijn uitgedrukt in termen van vermeden sterfte of gewonnen (gezonde) levensjaren. De keuze van toelaatbare risiconiveaus en de mate van differentiatie daarin is een bij uitstek politieke aangelegenheid. De wetenschap kan daarbij een principieel beperkte bijdrage leveren.

(RIVM rapport *Nuchter omgaan met risico's*, 2003, p. 9)

Een gebrek aan inzicht in kosten en baten van fysiek veiligheidsbeleid en een daarmee samenhangend politiek breed beleden notie dat 'veiligheid de kerntaak van de overheid is' zijn er in belangrijke mate voor verantwoordelijk dat deze verantwoordelijksverschuiving tot nu toe feitelijk niet is gestuit ondanks bijvoorbeeld de intenties van de kabinetten Balkenende.

Na een (zwaar) ongeval dat veel mediabelangstelling trekt, blijkt dan vervolgens dat de overheid kiest voor de vlucht voorwaarts door schade ruimhartig te compenseren en aanvullend veiligheidsbeleid te formuleren. Waar het gaat om de schadevergoeding is deze praktijk gecodificeerd in de Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen³⁹ waarin wordt bepaald dat gedupeerden recht hebben op een tegemoetkoming in bij de wet genoemde categorieën schade (hoofdzakelijk zaakschade) ten gevolge van aan te wijzen typen rampen en zware ongevallen. Deze handelswijze heeft twee ongewenste gevolgen.

- In de eerste plaats neemt de overheid hiermee impliciet achteraf de verantwoordelijkheid voor het optreden van het ongeval op zich. De verwachting van de maatschappij over de exclusieve overheidsverantwoordelijkheid voor ongevallen neemt hierdoor steeds verder toe.
- In de tweede plaats is het gevolg dat slachtoffers van rampen en zware ongevallen beter gecompenseerd worden dan slachtoffers van kleine ongevallen die geen media-attentie hebben gekregen. Hiervoor lijkt geen redelijke grond aanwezig.

Over de perceptie van nieuwe technologische risico's

Veelal zichtbaar is de perceptie dat het juist door die nieuwe technologie is dat de mens grote risico's loopt. De honderden miljoenen gewonnen levensjaren door de nieuwe technologie in de laatste eeuw in Nederland alleen

³⁸ De regering neemt de conclusies en aanbevelingen uit het RIVM-rapport in hoofdzaak over in de nota *Nuchter omgaan met risico's*: beslissen met gevoel voor onzekerheid (VROM, 2004). Het resultaat lijkt op een streven naar objectiveerbaar beleid dat gelimiteerd wordt door rekening te houden met publieke perceptie en de internationale ontwikkeling naar meer voorzorgsbeleid.

³⁹ Stb. 98, 325.

al worden dan als impliciet gegeven beschouwd. Het Centraal Planbureau is bijvoorbeeld een exponent van deze angst voor de moderne technologie: 'De technologie heeft echter ook een keerzijde. Er zijn nieuwe gevaren ontstaan, die in potentie veel groter zijn dan de ingedamde oude risico's. De paradoxale ontwikkeling is zichtbaar dat de technologische vooruitgang ons terug in de tijd plaatst, doordat nieuwe gevaren ontstaan.'⁴⁰ Wanneer het aantal gewonnen levensjaren als maatstaf zou worden genomen, laat het zich eenvoudig uitrekenen dat er tienduizenden mensen per jaar door technologische ongevallen kunnen omkomen, voordat we werkelijk terug in de tijd zouden worden geplaatst.⁴¹

Het resultaat van deze verantwoordelijksverschuiving is dat er een ondoorzichtig, onevenwichtig en daarmee onuitvoerbaar veiligheidsbeleid en een zelfs onrechtvaardig schadevergoedingsbeleid ontstaan is waardoor publieke en private middelen niet op een effectieve wijze worden ingezet.

- Ondoorzichtig omdat de kosten en baten van veiligheidsbeleid veelal onbekend zijn: het ontbreekt daarmee aan gedegen en transparante afwegingen van voor- en nadelen van verschillende beleidsopties naast elkaar. De ondoorzichtigheid betekent ook dat sommige bezorgdheden op basis van onvoldoende beargumenteerde afweging voorrang kunnen krijgen boven andere bezorgdheden. Democratische besluitvorming wordt hierdoor belemmerd omdat sommige belangen(groepen) beter naar voren komen dan objectief verantwoord zou zijn.
- Onevenwichtig omdat er op bepaalde beleidsdomeinen investeringen in veiligheid worden gepleegd die elders een veel groter veiligheidsrendement zouden hebben: een direct gevolg van de ondoorzichtigheid van het fysiek veiligheidsbeleid is een optredend gebrek aan effectiviteit. Ex ante wordt immers onvoldoende scherp naar de voor- en nadelen van beleid gekeken zodat de resultaten ex post vaak tegenvallen. Tenminste heeft fysiek veiligheidsbeleid een verschillend rendement per beleidsterrein.
- Onuitvoerbaar omdat de combinatie van ondoorzichtigheid en onevenwichtigheid resulteert in een veiligheidsbeleid dat niet meer uit te leggen is aan burgers, bedrijven en overheden en daarmee niet meer te handhaven is.
- Onrechtvaardig omdat (groeps)slachtoffers van (zware) ongevallen met een kleine kans op voorkomen beter gecompenseerd worden dan slachtoffers van veel vaker voorkomende ziekten en ongevallen.

De **eerste conclusie** van deze bijdrage is dan ook dat het dringend noodzakelijk is om te komen tot een transparant en consistent veiligheidsbeleid.

De **tweede conclusie** is dat het noodzakelijk is om een aantal fundamentele uitgangspunten te benoemen die aan de besluitvorming over (de aansprakelijkheid bij) risico's ten grondslag liggen en die politiek te accepteren. Zonder dergelijke geaccepteerde uitgangspunten zal elke poging om een technische uitwerking van een concreet nationaal risicobeoordelingskader te implementeren gedoemd zijn te mislukken.

40 F. Huysmans, en A. Steenbekkers, Kijken naar gevaren: over maatschappelijke percepties van externe veiligheid, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002, p. 5.

41 I. Helsloot, Voorbij de symboliek, Boom, 2007, p. 7.

3.

Uitgangspunten voor besluitvorming over risicobeleid en schadevergoeding

Als uitgangspunten noodzakelijk voor de ontwikkeling van een transparant, evenwichtig en rechtvaardig beoordelingskader over acceptatie van en schadevergoeding bij risico's worden in deze bijdrage voorgesteld:

- Uitgangspunt is de eigen verantwoordelijkheid en de rationaliteit van de Nederlandse burger: het staat de Nederlandse burger ten principale vrij om weloverwogen keuzes te maken over de extra risico's die hij/zij wil lopen.
- Er wordt democratisch besloten over onvrijwillige risico's die de burger loopt, maar er is een praktische en rechtvaardige grens aan veiligheidsinvesteringen door de overheid.
- In beide gevallen geldt dat de burger in principe zijn eigen schade draagt wanneer een risico zich materialiseert: de verantwoordelijkheid van de overheid voor schade is in principe beperkt tot de reguliere sociale zekerheidsstelling. Dit laat onverlet dat er vanzelfsprekend voor burgers en bedrijven ex ante mogelijkheden bestaan voor verzekering van risico's en ex post bij nalatigheid de reguliere mogelijkheden voor aansprakelijkheidsstelling.

Hieronder worden de drie uitgangspunten kort toegelicht.

Het eerste centrale uitgangspunt is dat het burgers vrij staat om te bepalen hoeveel extra risico zij willen lopen. De zorgplicht van de overheid om de bevolking te beschermen tegen risico's is mede afhankelijk van de vraag of het gaat om risico's die burgers welbewust zelf nemen. In deze bijdrage is het eerste hierboven vermelde uitgangspunt dat de burger zelf kan kiezen om vrijwillig extra risico te lopen. Voor bescherming tegen deze risico's draagt de overheid daarmee in principe geen enkele zorgplicht.

De vraag of, wanneer en in welke mate burgers risico's vrijwillig nemen, is uiterst complex. Twee essentiële voorwaarden om van vrijwilligheid te kunnen spreken, zijn het 'kennen' van het risico en het beschikken over de 'keuzevrijheid' om het risico uit de weg te gaan. Bij een absolute interpretatie van deze voorwaarden kunnen vrijwillig genomen risico's niet bestaan. In deze bijdrage wordt dergelijke interpretatie onrealistisch en onwenselijk geacht; het uitgangspunt van deze bijdrage is dat het mogelijk en zinvol is om aan te nemen dat er 'vrijwillig genomen risico's' bestaan.

De zorgplicht van de overheid betekent dan toezicht op het 'kenbaar en kiesbaar' zijn van vrijwillige risico's. Voor burgers geldt echter ook dat zij de verantwoordelijkheid hebben om zich actief te informeren over de risico's die zij lopen. De verantwoordelijkheid van de overheid is op grond van haar grotere deskundigheid weliswaar groter, maar dat doet niets af aan de informatieplicht die in redelijkheid van burgers zelf mag worden verwacht.

Een belangrijke overweging die echter ook moet worden gemaakt, betreft de vraag welke maatschappelijke gevolgen het individuele risicogedrag heeft. Het is onwenselijk dat het vrijwillig aangaan van een risico door een individuele burger als extern effect heeft dat de samenleving met hoge kosten wordt geconfronteerd. Deze maatschappelijke kosten kunnen soms door verzekering gedekt worden. Dat burgers op die manier zelf de kosten van hun risicogedrag dragen, kan dat gedrag maatschappelijk aanvaardbaar maken.

Twee onderzoekslijnen naar het vrijwillig nemen van risico's

Dat het vrijwillig nemen van risico's een waardevol onderdeel is van onze cultuur wordt duidelijk uit het onderzoek naar 'edgework': burgers zoeken risico's bewust op in extreme sporten of handelingen die de dagelijkse bescherming doorbreken. Volgens Lyng kan edgework begrepen worden als leren hoe je als burger optimaal kunt functioneren in de risicomaatschappij.⁴² Het uitgangspunt van keuzevrijheid bij het nemen van risico's is daarmee niet wezensvreemd voor onze samenleving.

De stroming van het 'libertair paternalisme' gaat (ook) uit van het uitgangspunt van keuzevrijheid, maar stelt dat mensen geholpen moeten worden met het maken van de 'juiste' keuzes. De overheid zou in deze visie mensen moeten helpen de minst risicovolle keuze te maken. In hun invloedrijke boek *Nudge* spreken Thaler en Sunstein in dit verband over 'choice architecture'.⁴³ Voorwaarde voor de aanvaardbaarheid van dergelijk beleid is in deze visie echter dat het zonder meer mogelijk blijft om de 'verkeerde' keus te maken. Zelfs als er maatschappelijk gezien een overheersend idee bestaat van wat de juiste keuze is, overheerst in deze benadering het uitgangspunt van de keuzevrijheid.

In deze bijdrage is het tweede centrale uitgangspunt dat risicobeleid rechtmatig en doelmatig moet zijn. De rechtmatigheid vergt democratische besluitvorming op basis van gedegen en transparante overwegingen. De doelmatigheid betekent onderkenning dat de hoeveelheid beschikbare middelen die ingezet kunnen worden om het welzijn van de bevolking te verbeteren, principieel en onvermijdelijk eindig is. De overheid is derhalve niet in staat om *alle* mogelijk wenselijke maatregelen te nemen en er is daarmee een praktische en rechtvaardige grens aan veiligheidsinvesteringen door de overheid. Het uitgangspunt vertaalt zich daarmee tot 'bij de keuze tussen verschillende mogelijkheden tot beschermend beleid verdient die mogelijkheid de voorkeur die de beste verhouding heeft tussen de verbetering van het welzijn van de bevolking en de inzet van middelen die daarbij nodig is'.

Over de relatie tussen kosten-batenanalyses en democratische besluitvorming.

De essentiële relatie tussen kosten-batenanalyses en democratische besluitvorming is fraai beschreven door Sunstein in zijn beroemde boek *Risk and reason* (die de inspiratie was voor de titel van deze bijdrage):

'A deliberative democracy does not simply respond to people's fears, whether or not those fears are well-founded. Indeed, participants in a deliberative democracy are alert to the fact that people might be frightened of risks that are actually quite small and indifferent to risks that are extremely serious. In these circumstances, a quantitative analysis of risks, to the extent that it is possible, is indispensable to a genuinely deliberative democracy.'

En: *"Deliberative democrats know that 'costs' are no mere abstraction. When the costs of regulation are high, real people will be hurt, through increased prices, decreased wages, and ever greater unemployment. The key point is that the costs [of regulation] should be placed 'on-screen', so that if they are incurred, it is with knowledge and approval, rather than ignorance and wishful thinking."*⁴⁴

42 Stephen Lyng, *Edgework: The Sociology of Risk Taking*, Routledge, 2005.

43 Richard H. Thaler en Cass R. Sunstein, *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, 2008.

44 Sunstein, *Risk and reason*, 2002, p. 7- 8 en 106.

Het *derde* uitgangspunt van deze bijdrage is een strikt causale ex post toepassing wanneer er schade of letsel ontstaat tengevolge van een activiteit die toegelaten was volgens de systematiek. Wie getroffen wordt in gezondheid of goederen heeft, ouderwets geformuleerd, ‘pech’ en daarmee geen recht op een uitzonderingsbehandeling door de Nederlandse staat ten opzichte van het veel groter aantal mensen dat ‘pech’ heeft in het dagelijks leven.

Voor het opvangen van ‘pech’ in het dagelijks leven bestaan individuele verzekeringen en een collectieve sociale zekerheid waarover democratisch is besloten vanuit politieke afwegingen over de invulling van morele solidariteit. Dit deels individueel, deels collectief vangnet is hetgeen ook beschikbaar is voor het kleine aantal mensen dat slachtoffer wordt van een ‘mediageniek’ ongeval.

De commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten (commissie Borghouts):

De onduidelijkheid gecreëerd door de lappendeken van uiteenlopende ad hoc en structurele regelingen was in april 2003 aanleiding voor de minister van Binnenlandse Zaken tot het instellen van de commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, onder voorzitterschap van H. Borghouts.⁴⁵

De commissie bezag de vraag naar de wijze waarop de overheid, rekening houdend met het bestaande stelsel van compensatiemechanismen, in de toekomst dient om te gaan met onverplichte tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten. De commissie heeft zich daarbij geconcentreerd op letsel- en inkomensschade. Zaakschade is veelal verzekerd en voor onverzekerbare zaakschade kan men een beroep doen op de WTS.

In het eerste hoofdstuk van haar rapport schetst de commissie het maatschappelijke verschijnsel waarbij het adagium ‘ieder draagt zijn eigen schade’ is vervangen door ‘pech moet weg’. De nadere analyse van de commissie komt sterk overeen met die in deze bijdrage: in de huidige samenleving bestaat een verminderde tolerantie ten aanzien van ongevallen en ongeluk. Er bestaat een sterke behoefte alle risico’s af te laten dekken en schade elders te laten vallen, hetgeen volgens de commissie op gespannen voet staat met de eigen verantwoordelijkheid. Onverplichte vergoeding van schade roept verkeerde verwachtingen op over de rol van de overheid: een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het behoud van de welvaart van individu naar collectief.

De commissie ziet verzekerbare schade dan ook als een verantwoordelijkheid van de burger. De commissie kiest echter niet voor de ultieme consequentie die in deze bijdrage gekozen is, namelijk dat ook voor schade als gevolg van rampen hetzelfde basisvangnet van sociale voorzieningen gehanteerd moet worden als bij ‘normale’ ongevallen en verzekeringen. Voor de commissie dient de schade ten gevolge van rampen ‘aanvullend’ vergoed te kunnen worden door middel van aansprakelijkstelling van de veroorzaker van de rampschade. Die mogelijkheid is in de praktijk echter beperkt vanwege onder andere de beperkte financiële draagkracht van de veroorzaker van de ramp, aldus de commissie. Met enige spijt, zo lijkt het wel, constateert de commissie dat ook het alternatief van het aanspreken van de overheid op grond van wetgevingsfalen, falend toezicht of handhavingstekorten weinig kansrijk is. De commissie beveelt daarom aan om voor onverzekerbare schade en schade die door omvang zo groot is dat aansprakelijkheid en verzekering nimmer een reële kans op succes bieden, een consistent en bruikbaar overheidsvangnet in te richten in de vorm van een nationaal solidariteitsfonds.

Het **eerste centrale voorstel** in deze bijdrage is om de hierboven genoemde drie uitgangspunten expliciet vast te leggen in wet- en regelgeving. Recente uitspraken van de Hoge Raad op basis

45 Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, Solidariteit met beleid, Aanbevelingen over financiële tegemoetkoming bij rampen en calamiteiten, ministerie van BZK, 2004.

van de huidige wet- en regelgeving hebben namelijk de aansprakelijkheid voor schade en letsel bij ongevallen verder verschoven van burger naar overheid (en andere ‘risicoveroorzakers’) zodat expliciete wetgeving noodzakelijk is om de verantwoordelijkheidsverschuiving te keren.

4.

Naar een mogelijk beoordelingskader voor risico’s

In deze bijdrage wordt aan bovenstaande uitgangspunten nog een extra uitgangspunt toegevoegd om een concreet voorstel op te baseren voor een mogelijk beoordelingskader voor toelating van en omgang met risico’s die burgers onvrijwillig lopen:

- De basis voor de besluitvorming over risicobeleid dient een kosten-baten-analyse gebaseerd op wetenschappelijke kennis te zijn.

Dit uitgangspunt stelt de waarde van wetenschappelijk kennis als basis voor besluitvorming expliciet boven de waarde van (publieke) emoties en percepties.

In de literatuur over risico’s is het de laatste decennia gebruikelijk om de waarde van wetenschappelijke kennis te relativeren. Tegelijkertijd wordt de waarde van de risicoperceptie van de burger vergroot. De nadruk wordt niet gelegd op het onderscheid tussen de expert en de leek, maar op de zelfstandige waarde van de burger als ‘ervaringsdeskundige’. Bovendien wordt er onderscheid gemaakt tussen de analyse van risico’s en de beslissing over de aanvaardbaarheid van risico’s. Bij de analyse wordt de rol van wetenschappelijk onderzoek wel erkend, maar wordt ook het belang van de inbreng van de ervaringskennis van burgers beklemtoond.

Deze tendensen zijn problematisch wanneer het streven erop gericht is om het risicobeleid te rationaliseren en de huidige verdeling van de verantwoordelijkheid tussen burgers en overheid (terug) te veranderen. In deze bijdrage wordt wetenschappelijke kennis daarom van doorslaggevend belang geacht. De rol van de risicoperceptie van de burger dient beperkt te zijn. Wat dit laatste betreft, citeren wij opnieuw Sunstein wiens argument wij hier volgen: ‘A deliberative democracy does not simply respond to people’s fears, whether or not those fears are well-founded. Indeed, participants in a deliberative democracy are alert to the fact that people might be frightened of risks that are actually quite small and indifferent to risks that are extremely serious. In these circumstances, a quantitative analysis of risks, to the extent that it is possible, is indispensable to a genuinely deliberative democracy. ... We need far less in the way of intuitions and interest groups, and not a great deal of populism, but far more in the way of science, peer review, and informed public deliberation’.⁴⁶

Dat dit niet zomaar ‘naïef positivistisch’ begrepen moet worden willen wij onderstrepen door verwijzing naar de filosoof Thomas Nagel. Hij zegt over het ‘objectief wetenschappelijk’ verstaan van

⁴⁶ Sunstein, Risk and reason, 2002, p. 7 en 8.

de werkelijkheid het volgende: ‘... for objectivity is both underrated and overrated, sometimes by the same persons. It is underrated by those who don’t regard it as a method of understanding the world as it is in itself. It is overrated by those who believe it can provide a complete view of the world on its own, replacing the subjective views from which it has developed. These errors are connected: they both stem from an insufficiently robust sense of reality and of its independence of any particular form of human understanding.’⁴⁷

Het **tweede centrale voorstel** in deze bijdrage is daarmee om een wetenschappelijke kosten-baten-analyse te vereisen bij elk besluit over het toestaan of juist reguleren van activiteiten die risico met zich meebrengen.

In de kosten-baten-analyse die voor specifiek risicobeleid dient te worden uitgevoerd, kunnen zaken als materiële schade, cultuurhistorische waarde of milieuwaarden zoals biodiversiteit soms een doorslaggevende rol spelen: brandpreventie van de Nachtwacht of de overstromingschade bij het breken van een primaire zeewering van de Randstad zijn daarvan bekende voorbeelden. In het algemeen staat echter de bedreiging van de volksgezondheid centraal in het risicobeleid dat de Nederlandse overheid voert en daar focust deze bijdrage zich dan ook op.

In deze bijdrage wordt uitgegaan van risicobeleid gebaseerd op statistiek: er wordt op grond van statistische ex post (zoals epidemiologisch volksgezondheidsonderzoek) of ex ante (zoals faalkansenconstructie) berekeningen een kans toegekend aan het verlies van mensenlevens of levensjaren in relatie tot een activiteit of product. Men spreekt in dit verband over probabilistisch risicobeleid. De maat die in deze bijdrage wordt gehanteerd is het (statistisch verwachte of berekende) aantal dodelijke slachtoffers per jaar onder de aan het risico blootgestelde populatie.

Belangrijk is om op te merken dat alle berekeningen met deze maatstaf die een uitkomst hebben van één slachtoffer op de duizend blootgestellten of minder met veel onzekerheden omgeven zijn. Zelfs met grootschalige epidemiologische studies kunnen risico’s kleiner dan ‘één op de duizend’ realistisch gezien niet met zekerheid gemeten worden. Dergelijk onderzoek benoemt door vergelijking van overlijdenskans van of het optreden van specifieke ziekten bij verschillende groepen (bijvoorbeeld longkanker bij rokers versus niet rokers) het zogenaamde hogere (of lagere) relatief risico op verlies van gezonde levensjaren dat leden van de twee te vergelijken groepen lopen. Kleine risico’s (tenminste die waarvoor het relatief risico kleiner is dan twee, dat wil zeggen dat de kans op het overlijden door dat kleine risico voor de blootgestelde groep twee maal hoger is dan voor de andere niet blootgestelde groep) zijn echter niet betekenisvol te onderscheiden van ‘statistische ruis’, omdat er niet gecontroleerd kan worden voor de invloed van –onbekende– *confounding factors*.

Sommige kleine risico’s kunnen wel direct gemeten worden

Zeer kleine risico’s kunnen soms wel direct (in tegenstelling tot statistisch) gemeten worden, vanwege diagnostische dan wel mechanistische kennis. Zo weten we dat de klassieke – sporadic – variant van Creutzfeld-Jacob Disease

47 Nagel, T. 1986. *The View from Nowhere*. Oxford University Press, Oxford, p. 4.

(CJD) onder mensen ongeveer met een frequentie van 'één op de miljoen' voorkomt. Onder jongeren is deze ziekte nog zeldzamer: 'één op de honderd miljoen'. Dit soort kennis berust op de mogelijkheid van een ondubbelzinnige diagnose, zoals die bij CJD gesteld kan worden. Naar de oorzaak of oorzaken kunnen we bij zo gering voorkomen echter geen epidemiologisch onderzoek doen. In de UK overlijden jaarlijks tussen de 30 en 80 mensen aan deze ziekte. Dat was overigens altijd aanmerkelijk meer dan het aantal slachtoffers van de variant van CJD (vCJD) die waarschijnlijk door BSE wordt veroorzaakt. In het jaar 2000 overleden daaraan in de UK 28 mensen; in 2008 is er nog 1 slachtoffer geconstateerd. Zelfs op het hoogtepunt van de epidemie kwam vCJD dus minder dan 'één op de miljoen' voor.⁴⁸

Een belangrijk risico-technisch detail bij de operationalisatie van de maatstaf is het te gebruiken risicoanalysemodel. In dit kader is essentiële empirische kritiek mogelijk op de veelgebruikte systematiek van het Linear Non-Threshold model (LNT) dat uitgaat van lineaire doorberekening van de effecten die bij hoge blootstelling zijn gemeten naar situaties van kleine blootstelling. De praktijk van blootstelling aan veel stoffen, maar ook aan bijvoorbeeld straling, laat zien dat beneden een bepaalde grens er geen negatief effect meer is (en soms zelfs een positief effect zoals bij de inname van vitamines; slecht bij hoge dosis, noodzakelijk in kleine dosis). Wanneer zou worden overgegaan van het klassieke LNT-model naar het zogenaamde Hormese model als voorkeursbenadering zou dat zeer grote effecten hebben op (de investeringen in) het risicobeleid in stoffen.

Concreet wordt in deze bijdrage voorgesteld de volgende drie beslisregels voor toelating van en omgang met risico's die burgers onvrijwillig lopen nader te beschouwen op hun bruikbaarheid voor de totstandkoming van een nationaal risicobeoordelingskader:

- Nieuwe activiteiten worden toegelaten als de corresponderende de kans op het verlies van mensenlevens niet groter is dan één mensenleven per jaar op de miljoen van de blootgestelde populatie of als het maatschappelijk belang dat vergt.
- Bestaande activiteiten worden geaccepteerd als de kans op het verlies van mensenlevens niet groter is dan één mensenleven per jaar op de honderdduizend van de blootgestelde populatie of als het maatschappelijk belang dat vergt.
- In die gevallen dat actief veiligheidsbeleid wordt gevoerd op toegelaten risico's mag dat veiligheidsbeleid niet meer kosten dan, teruggerekend naar het moment van investering, € 75.000 per gewonnen gezond levensjaar.

Hieronder worden deze drie beslisregels kort toegelicht.

De grenswaarde die in de eerste beslisregel wordt voorgesteld voor het 'gebonden'⁴⁹ toelaten van nieuwe activiteiten die een onvrijwillig risico met zich meebrengen, is een corresponderende kans op het

48 Voor deze gegevens over de UK, zie www.cjd.ed.ac.uk

49 'Gebonden' duidt hier op de constructie dat wanneer een nieuwe activiteit volgens berekeningen die een wetenschappelijke toets kunnen doorstaan aan de norm voldoet, dat deze nieuwe activiteit ook automatisch is toegestaan.

verlies van een mensenleven die kleiner is dan één slachtoffer per jaar op de miljoen blootgestelden. Kleinere risico's worden in deze bijdrage in navolging van literatuur en beleid als 'verwaarloosbaar' betiteld. Het gaat in de Nederlandse context dan om risico's die, wanneer de hele bevolking eraan zou zijn blootgesteld, volgens de berekeningen minder dan 16 doden per jaar zullen veroorzaken. Overigens geldt dat hoe kleiner de berekende risico's zijn, hoe groter de onzekerheden in de berekeningen. De grenswaarde van één op de miljoen ligt voor veel risico's al op een gebied waar de statistische onzekerheden zo groot zijn dat een zinvolle wetenschappelijke basis voor regulering ontbreekt.

Wanneer een nieuwe activiteit of product ondanks beschermende maatregelen naar verwachting risico's met zich meebrengt, die groter zijn dan 'één op de miljoen', dan wordt zij niet toegelaten. Daarop zijn alleen uitzonderingen mogelijk indien er een overwegend maatschappelijk belang mee gediend is waarover democratisch wordt besloten.

Op het specifieke geval van de zogenaamde onzekere risico's wordt hieronder nader ingegaan.

Risico's die *samenhangen met bestaande activiteiten* verdienen een andere beoordeling dan nieuwe volgens de *tweede* beslisregel. Een soepeler omgang met bestaande activiteiten of producten is immers legitiem op grond van de erkende maatschappelijke waarde die blijkt uit het bestaande gebruik ervan en de daarmee samenhangende gevestigde belangen.

Voor bestaande risico's geldt overigens, zoals voor alle risico's, dat zij, met in acht neming van de derde hierboven genoemde beslisregel over de maximale investering in veiligheidsbeleid, beperkt dienen te worden naar de mate en in de volgorde waarin zij prioriteit verdienen. Afhankelijk van de concrete situatie kan dat betekenen dat democratisch besloten wordt dat onmiddellijke sanering van het risico geboden is. Het kan echter ook betekenen dat bestaande risico's acceptabel worden geacht. Dat zal het geval zijn wanneer de kans op slachtoffer dicht bij de één slachtoffer per jaar op de honderdduizend blootgestelden ligt en in situaties waar verbetering zeer kostbaar of het maatschappelijk belang van de bestaande activiteit zeer groot is.

Er worden wel principiële bezwaren geuit tegen het op geld waarderen van een mensenleven. Toch kan daaraan niet ontkomen worden bij het formuleren van uitgangspunten voor risicobeleid. Dat geldt daarmee ook voor de *derde* beslisregel in dit beoordelingskader. Voor alle duidelijkheid is een dergelijke waardering geen expressie van een feitelijke waarde van een mensenleven, maar het geeft uitdrukking aan een expliciete limitering van financiële inspanningen om bepaalde risico's te beperken. Dat wordt het best samengevat in de notie van 'cost-induced fatalities'.

Er bestaan verschillende waarderingen voor een mensenleven. In deze bijdrage wordt op grond van een synthese van bestaande internationale toetsingskaders uitgegaan van een *maximale* investering van 6 miljoen euro voor het redden een mensenleven. Verder wordt aangesloten bij het gebruik in de gezondheidszorg om te rekenen met 'voor kwaliteit gecorrigeerde levensjaren' of qaly's. Bij de huidige gemiddelde levensverwachting van ongeveer 80 jaar en uitgaande van de 6 miljoen euro per mensenleven mag een investering daarom *maximaal* 75.000 euro voor iedere extra gewonnen qaly bedragen.⁵⁰

50 Deze berekeningswijze wordt onder andere door de Gezondheidsraad gevolgd.

Voor investeringen die nu worden gedaan om mensenlevens of -jaren in de toekomst te winnen moet de investering worden verrekend conform de daarvoor gebruikelijke methodiek met de anders behaalde rentewinst die gebruikt had kunnen worden om op dat moment in de toekomst aanvullende veiligheidsinvesteringen te plegen.

In de bestaande beleidspraktijk wordt expliciet of impliciet met zeer uiteenlopende bedragen gewerkt. Het implementeren van een eenduidige en gelijke norm zoals hier wordt voorgesteld voor alle beleidsterreinen is ongetwijfeld een van de eerder besproken politieke en bestuurlijke voetangels. Het vaststellen van zo'n norm waarboven niet in veiligheid geïnvesteerd mag worden is cruciaal voor het formuleren van een evenwichtig risicobeleid.

De precieze hoogte van het maximaal toegestane investeringsbedrag an sich is overigens veel minder essentieel. Die hoogte is uiteindelijk vooral afhankelijk van de economische draagkracht van een land en zal dus in de loop der tijd ook aan verandering onderhevig (moeten) zijn.

Het **derde centrale voorstel** is daarmee om de grenzen aan veiligheidsbeleid expliciet vast te leggen in nationaal beleid of wetgeving zodat afwijking ervan om expliciete democratische besluitvorming op basis van een kosten-baten-analyse vraagt en daarmee de waarschijnlijke onevenwichtigheid van een dergelijk besluit bewust onder ogen wordt gezien.

Wanneer we tenslotte kijken naar het specifieke geval van onzekere 'nieuwe risico's' dan gaat het dus om kwesties waarvan nog geen duidelijk aanwijsbare schadelijke gevolgen bekend zijn. Ze worden gegenereerd door hypothesen te opperen over mogelijk schade op de lange termijn. Onzekerheid houdt hier in: een concreet benoemd vermoeden van toekomstige schadelijke effecten waarvoor *nu* nog geen empirische evidentie bestaat.⁵¹ Zulke 'risico's' verdienen volgens de 'één-op-de-miljoen' norm geen beleidsaandacht.

De WRR constateert dat onder deze omstandigheden toepassing van het voorzorgbeginsel al te gemakkelijk leidt tot te grote risicooversiteit en tot een belemmering van innovatie en ontwikkeling. Hoewel de WRR deze nadelen onderkent en wil vermijden, houden zijn voorstellen helaas toch nadrukkelijk die risico's in. Dit geldt bij uitstek voor de algemene aanbeveling van opname van het voorzorgbeginsel in de Grondwet. Het voorstel tot doorwerking in het aansprakelijkheidsrecht is eveneens uiterst problematisch. Daardoor zou zelfs aansprakelijkheid ontstaan voor schade die men *had kunnen* vermoeden.⁵²

⁵¹ Vergelijk de voorbeelden die de Gezondheidsraad uitwerkt in het vierde hoofdstuk van Voorzorg met rede.

⁵² WRR 2008.

Vanuit de inzet van deze bijdrage kunnen vijf punten van kritiek op voorzorg naar voren gebracht worden.

1. Erkend moet worden dat aan al ons doen en laten onzekere nadelen kleven. Als men voorzorg werkelijk serieus wil nemen, dan moeten de onzekere nadelen van het voorzorgbeleid even zwaar wegen als de onzekerheden die men daarmee beoogt te bestrijden. Evenwichtig voorzorgbeleid wordt daardoor logisch onmogelijk. In de beleidspraktijk is het een extreem complexe aangelegenheid.
2. Erkend moet worden dat het onmogelijk is *no regret* beleid te voeren. Ieder beleidsbesluit leidt onvermijdelijk tot effecten die onvoorzien(baar) zijn en dus mogelijk tot ernstige en onomkeerbare schade.
3. Voorzorgbeleid staat op gespannen voet met kosten-batenanalyses. Enerzijds omdat de *nadelen* van het beleid zelf onvoldoende onder ogen gezien worden. Anderzijds omdat men erkent dat de *voordelen* net zo *onzeker* zijn als de gevreesde schade. Over de kosteneffectiviteit van voorzorgbeleid wordt daarom in het gunstigste geval als *beleidsaanne* gesproken.
4. Door van een kosten-batenanalyse af te zien en kosteneffectiviteit aan te nemen, vermijdt men bij voorzorgbeleid een evenwichtig democratisch proces waarin de voor- en de nadelen van alle beleidsopties worden afgewogen.
5. Bij toepassing van het voorzorgbeginsel wordt vaak de bewijslast omgekeerd: degene die een nieuw procedé of product voorstelt, moet dan bewijzen dat daarvan geen gevaar te duchten valt. Het is echter onmogelijk zulk bewijs te leveren. Hier wordt dus het onmogelijke gevergd, terwijl de overheid zichzelf ontslaat van de plicht om de bezorgdheid met duidelijke empirische evidentie te ondersteunen.

Een adequate omgang met risico's vereist in de opinie van de auteurs dat we ons afwenden van wat we zouden kunnen vermoeden en ons concentreren op wat we met enige waarschijnlijkheid kunnen voorspellen. Risico's die niet goed zichtbaar gemaakt kunnen worden, verdienen hooguit beleidsaandacht in de vorm van nader onderzoek.

Over de auteurs

Prof. dr. J.C.J. (Hans) Boutellier is algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut en bijzonder hoogleraar Veiligheid & burgerschap aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Drs. P.A. (Peter) Lankhorst was gemeenteraadslid in Amsterdam, lid van de Tweede Kamer en lid van het dagelijks bestuur van de deelraad van het Amsterdamse stadsdeel Bos en Lommer. Lankhorst is lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Drs. A.J. (Auke) van Dijk is strategisch adviseur van de politie Amsterdam-Amstelland en was onder meer lid van projectgroep Visie op de Politiefunctie. Van Dijk was in de periode 2000-2006 senior adviseur van de Raad voor het openbaar bestuur.

Prof. dr. A.F.A. (Arno) Korsten was hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en is bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Korsten was in de periode 2000-2009 lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Mr. D. (Don) Bijl is per 1 juni 2009 burgemeester van de gemeente Purmerend. Daarvoor was hij onder andere burgemeester van de gemeente Wijdereen (Noord-Holland). Bijl was toegevoegd lid van de Raad voor het openbaar bestuur voor enkele adviezen over veiligheidsvraagstukken.

Drs. F.A.M. (Frank) Kerckhaert is burgemeester van de gemeente Hengelo. Daarvoor onder meer lid van de directie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Kerckhaert was in de periode 2000-2009 lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Prof. dr. I. (Ira) Helsloot is Bijzonder hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Dr. R. (Roel) Pieterman is universitair hoofddocent rechtssociologie aan de Erasmus Universiteit. Hij is daarnaast verbonden aan het Rotterdams Centrum voor Recht en Samenleving.

Dr. J.C. (Jaap) Hanekamp is docent aan de Roosevelt Academy in Middelburg en zelfstandig onderzoeker op het terrein van milieubeleid.

Literatuur

Burgers in veiligheid

Over de veranderde beschermingsrelatie tussen staat en gemeenschap

- Boonstra, N., E. Kromontono en S. Nieborg, *Als een vis in het water; evaluatie van het Jongerentoezichtteam in het De Mirandabad*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2005
- Boutellier, H., *Solidariteit en Slachtofferschap. De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*. Nijmegen: SUN, 1993 (heruitgave Amsterdam: AUP, 2008)
- Boutellier, H., *Het geluid van stille marsen; de maatschappelijke betekenis van burgerinitiatieven tegen geweld*, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 42 (4), 317-332, 2000
- Boutellier, H., *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2002
- Boutellier, H., *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2005
- Boutellier, H., *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving: Oratie*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen, 2007
- Boutellier, H., *Participatie als panacee. De burger als opspoorder: OM Congres 2008* (pp. 7-33). S.l.: S.n., 2008
- Boutellier, H., en K. Lünemann, K., *Burgers over rechters: over de beleving van de rechtspraak*, in: *Rechtstreeks* 2007/1, 45-62, 2007
- Boutellier, H., en R. van Steden, R. (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008
- Bovens, M.A.P., *De verspreiding van de democratie*, in: *Beleid en maatschappij*, 32 (3), 119-127, 2005
- Brink, G. van der, *Van waarheid naar veiligheid; twee lessen voor een door angst bevangen burgerij*. Amsterdam, 2006
- Brouwer, H.N., *Over de stem van het volk, I Het B-woord*, in: *Themis*, nr. 3, pp. 108-110, 2007
- Caem, B. van, *Verborgen kracht; burgerparticipatie en veiligheid in Amsterdam*. Amsterdam: VU, FSW (nog niet gepubliceerd)
- Carr, P.J., *Clean Streets. Controlling Crime, Maintaining Order, and Building Copmmunity Activism*. New York: New York University Press, 2005
- Crombag, H.F.M., P.J. van Koppen en W.A. Wagenaar, *Dubieuze zaken: De psychologie van strafrechtelijk bewijs*. Amsterdam, 1992
- Dekker, P., C. Maas-de Waal, en T van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: SCP, 2004
- Dekker P., en J. de Hart, *Goede burgers*, in P. Dekker en J. de Hart (red), *De goede burger: Tien beschouwingen over een morele categorie*. Den Haag: SCP, pp. 11-19, 2005
- Dekker, P., en J. de Hart (red.), *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk 5*. Den Haag, SCP, 2009
- Dekker, P., en T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht*. Den Haag: SCP, 2007

- Fiers, L., en A. Jansen, *Het succes van buurtbemiddeling; resultaten van het evaluatieonderzoek*. Utrecht: Expertisecentrum Buurtbemiddeling, 2004
- Fung, A., en E.O. Wright, *Deepening Democracy; Innovations in Empowered Participatory Governance*, in: *Politics & Society*, 29 (1), 5-41, 2001
- Garland, D., *The Limits of Sovereign State; Strategies of Crime Control in Contemporary Societies*, in: *British Journal of Criminology*, 36 (4): pp. 445-471, 1996
- Garland, D., *The Culture of Control; Crime and Social Order in Contemporary Societies*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001
- Groenhuijsen, M.S., *Het D-woord, een reactie op Brouwer*, in: *Themis*, nr. 3, pp. 110-111, 2007
- Gruijter, M. de, en T. Pels, *De toekomst van buurtvaderschap. Professionalisering met behoud van zeggenschap*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2005
- Gunsteren, H.R. van, *Admission to Citizenship*, in: *Ethics*, 98 (4): 731-741, 1988
- Hoffman, M., *Empathy and Moral Development; Implications for Caring and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000
- Keijser, J.W. de, P.J. van Koppen en H. Elffers, *Op de stoel van de rechter; oordeelt het publiek net zo als de strafrechter?*, in: *Research Memoranda nr. 2*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak, 2006
- Keijser, J.W. de, P.J. van Koppen en H. Elffers, *Bridging the gap between judges and the public? A multi-method study*, in: *Journal of Experimental Criminology* (2007)/3, 131-161, 2007
- Knigge, G., *De stem van het volk*, in: *Themis*, nr. 6, pp. 235-236, 2006
- Koppen, P. van, *De Schiedammer parkmoord: Een rechtspsychologische reconstructie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2003
- Lans, J. van der, *Koning burger; Nederland als zelfbedieningszaak*, Amsterdam, 2005
- Lensing, J.A.W., *Inspraak in de strafmeting*, in: *Trema*, april Bulletin 1, 3-5, 2007
- Lünemann, K., M. Moll, en S. ter Woerds, *Burgers geraadpleegd; burgers over straftoemeteringsrichtlijnen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2008
- Lünemann, K., F. de Meere, F. en S. ter Woerds, *Het raadplegen van burgers; op zoek naar een kader voor burgerraadpleging door het Openbaar Ministerie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (in voorbereiding), 2008
- Lünemann, K., en H. Boutellier, *Beschermingsarrangementen als vorm van zelfregulering*, in: *Bestuurskunde* 15 (4): 42 – 49, 2006
- Meer, J. van der, *Mensen moeten af van de repeterende ellende*, in: *Tijdschrift voor sociale vraagstukken TSS*, 63 (4): 4-9, 2009
- Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag, 2002
- Ombudsman van Rotterdam, *Baas in eigen huis; 'Tja, we komen eigenlijk voor alles'; een rapport van een ambtshalve onderzoek naar de praktijk van huisbezoeken*. Rotterdam: De Ombudsman, 2007
- Openbaar Ministerie Parket Generaal, *Perspectief op 2010*, Den Haag, 2006
- Schinkel, W.), *Tegen actief burgerschap*, in *Justitiële Verkenningen*, 33 (8), 70-90. 2007
- Pieterman, R., *De voorzorgcultuur : streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008).
- Ponsaers, P., M. Easton, L. Gunther Moor, B. Hoogenboom, en B. van Stokkom, *Considerations on Reassurance Policing in the Low Countries*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij, 2008
- Scheffer, P., *Het multiculturele drama*, NRC-Handelsblad 29 januari 2000

- Scholte, R., *Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. Een empirische verkenning*, In: H. Boutellier & R. van Steden (Eds), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, (2008)
- Stewart, A., 'Two Conceptions of Citizenship'. *The British Journal of Sociology*, 46 (1), 63-78, 1995
- Stokkom, B. van, *Bange burgers, doortastende dienstverleners. Voorbij de retoriek van burgerschap en zelfredzaamheid*, In: H. Boutellier & R. van Steden (Eds), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008
- Taraf, S.B. en M. Dekkers, *Evaluatie BOS/Polaris*. Amsterdam: UvA (stagerapport), 2005
- Terpstra, J., *Burgers in veiligheid*, In: H. Boutellier & R. van Steden (Eds), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2008
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Enschede: UT, P&W/ IPIT, 2004
- Tonkens, E., M. Hurenkamp en J.W. Duyvendak, *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: UvA/Nicis, 2006
- Tonkens, E., *Mondige burgers, getemde professionals*. Amsterdam: uitgeverij Van Gennep, 2008
- Tyler, T., *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale, 1990
- Tyler, T., *Trust and Law-abidingness; a Pro-active Model of Social Regulation*. Australian Taxation Office, Australian National University (working paper 16), 2001
- Tyler, T., en Y. Huo, *Trust and the Rule of law*. New York: Russell-Sage Foundation, 2000
- Vries, M. de, en K. van der Vijver, K., *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*. Dordrecht: SMVP, 2002
- Winter, M. de, *Democratieopvoeding versus de code van de straat*. Utrecht: Universiteit van Utrecht (oratie), 2005
- Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: SDU, 2002

De organisatie van veiligheid in de buurt

- Caem, B. van, *Verborgen kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*, serie: Dynamics of governance, 12, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Veiligheid & Burgerschap, 2008
- Hageman, H., *Tussen controle en vertrouwen. Een casestudy naar de aanpak van overlast in de Transvaalbuurt*, serie: Dynamics of governance, 9, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Veiligheid & Burgerschap, 2008.
- Johnston, L., en C. Shearing, *Governing security: explorations in policing and justice*, Londen: Routledge, 2003
- Loader, I., en N. Walker, *Civilizing Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007
- Projectgroep Organisatie Structuren, *Politie in Verandering*, Den Haag, 1977
- Projectgroep Visie op de politiefunctie, Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie*, Den Haag, Nederlands Politie Instituut, 2005
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, 2005

De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers

- Algemene Rekenkamer, *Ketenbesef op de werkvloer*, Den Haag, 2008
- Beck, U., *Risk Society*, Sage, Londen, 1992
- Belt, K.J. van den, e.a. *Vroegtijdig schakelen & verbinden – Ketenregie bij vroegtijdig schoolverlaten in Amsterdam*, Amsterdam, 2003
- Bervoets, E. e.a., *Quick scan veiligheidshuizen*, COT, Den Haag, juli 2008
- Bervoets, E.J.A., en W. Stol, *Marokkanen en Nederlanders over hun wijk – Gedeelde problemen als mogelijkheid voor buurtactivisme*, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, jrg. 44, 2000, nr. 3, pp. 247-261
- Boekhoorn, P. e.a., *Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd*, BBSO/IVA, Tilburg, 2005
- Boutellier, H., *De veiligheidsutopie*, Boom, Den Haag, 2002
- Brake, H.K. ter, *Het strafrecht van de gemeente*, Gouda Quint, Arnhem, 1986
- Bruinsma, M., J. van Haaf en R. Pranger, *Evaluatie casusoverleggen Veelplegers en Jeugd*, IVA, Tilburg, 2008
- Bruinsma, M.Y., *Vijf jaar sociale veiligheid in Tilburg 1998 tot 2003: een inventarisatie van problemen, maatregelen en resultaten*, IVA, Tilburg, 2003
- Cachet, L., en E.R. Muller, *Beslissen over voetbalvandalisme: een permanent probleem*, Gouda Quint, Arnhem, 1991
- Commissie-Havermans, *AIVD in verandering*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2004
- Commissie-Van de Donk, *Geen deuren maar daden*, Den Haag, 2009
- Commissie-Van Montfrans, *Met de neus op de feiten: advies aanpak jeugdcriminaliteit*, Ministerie van Justitie, Den Haag, 1994
- COT, *Bij nader inzien – Een evaluatie van het cameratoezicht in Amsterdam Slotervaart*, Den Haag, 2008
- COT, *Bossche avonden*, Samsom, Alphen, 2001
- COT, *Coffeeshopklanten in Roosendaal & Bergen op Zoom*, mei 2008
- COT, *De Bijlmerramp*, Leiden, 1993
- COT, *Evacuaties bij hoog water*, Leiden, 1995
- Dölle, A.H.M., D.J. Elzinga m.m.v. H. Engels, *Handboek van het Nederlands Gemeenterecht*, Kluwer, Deventer, 2004
- Dölle, A.H.M., *Bestuur, recht en veiligheid*, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2009, nr. 3, pp. 23-25
- Duivenboden, H. van, M. Van Twist e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000
- Engbersen, G. e.a., *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*, WRR/Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005
- Fijnaut, C., en B. de Ruyver, *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*, Tilburg, 14 nov. 2008
- Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie*, Samsom, Alphen, 1999
- Gemeente Almere, *Algemene Plaatselijke Verordening 2005*
- Gemeente Amsterdam, *Algemene Plaatselijke Verordening*, versie 24 januari 2007
- Gemeente Amsterdam, *Begroting 2009*
- Gemeente Tilburg, *Algemene Plaatselijke Verordening voor de gemeente Tilburg*, versie 22dec. 2006

- Gemeente Tilburg, *Evaluatie veiligheidshuis 2001-2002*, Tilburg, 2002
- Gerritsen, E. en J. de Lange, *De slimme gemeente*, Reed, Den Haag, 2007
- Gerritsen, E., *De aanpak van multiprobleemgezinnen in Amsterdam*, in: M&O, mei/aug. 2008, pp. 99-113
- Gestel, G. van, *Veiligheid in de praktijk – Ervaringen met de integrale aanpak in Tilburg*, in: Christen-Democratische Verkenningen, winter 2007, pp. 70-78
- Grapendaal, M. en F. Luykx, *Justitie in de buurt- Een evaluatie van vier experimenten*, WODC, Den Haag, 1999
- Hart, J. de (red.), *Zekere banden – Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, SCP, Den Haag, 2002
- Helsloot, I., *Voorbij de symboliek- Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*, Boom, Den Haag, 2007
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., H.J.A.M. van Geest en R. Fernhout, *Decentralisatie*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1998
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., *Handhaving van de openbare orde*, Vuga, Deventer, 1990
- Horst, G. ter, *Toespraak bij najaarscongres van Nederlands Genootschap van Burgemeesters*, 2008
- Jong, M.A.D.W. de, en F.C.M.A. Michiels, *Bevoegdheden van de burgemeester*, Universiteit Utrecht, 2004
- Jong, M.A.D.W. de, en M. de Jong, *De opgetuigde burgemeester*, in: *De Gemeentestem*, 2004, nr. 7219, pp. 673-685
- Jong, M.A.D.W. de, *Orde in beweging*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2000 (diss. UU)
- Jong, M.A.D.W. de, H. Kummeling en M.C. Burkens, *Het gebruik van gemeentelijke noodbevoegdheden*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005
- KplusV, *Evaluatie pilot Zicht op Enschedese Tbs-gestelden*, WODC, 11 mei 2009
- Laar, M. van, en M. van Ooyen-Houben, *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Trimbos/WODC, Den Haag, 2009
- Mein, A., *Juridische instrumenten voor lokaal veiligheidsbeleid*, in: Stol, W. e.a. (red.), *Basisboek integrale veiligheid*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2008, pp. 96-108
- Ministerie van BZK, *Kabinetsstandpunt over 'De GHORDiaanse knoop doorgehakt'*, Den Haag, 2004
- Ministerie van BZK, *Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's*, Den Haag, 2004
- Ministerie van BZK, *Naar een veiliger samenleving – Midterm review*, Den Haag, 2004
- Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK en Koninkrijksrelaties, *Veiligheidshuizen – Naar een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen*, Den Haag, juli 2008
- Ministerie van Justitie, *Plan van aanpak veelplegers, tweede helft 2006-2008*, Den Haag, 2005
- Ministerie van Justitie/WODC, *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl- Verbindende netwerken in veiligheidshuizen*, Adviesbureau van Montfoort, Woerden, 2009
- Muller, E., L.J.J. Rogier e.a., *Bestuur, recht en veiligheid*, Boom, Den Haag, 2008
- Muller, E.R. (red.), *Veiligheid*, Kluwer, Alphen, 2004
- Muller, E.R. e.a. (red.), *Crisis*, Kluwer, Deventer, 2009
- Muller, E.R., U. Rosenthal en R. de Wijk (red.), *Terrorisme*, Kluwer, Deventer, 2008
- Nibra en ES&E, *Dance valley 2001 – Een evaluatie van de gebeurtenissen*, Arnhem/Den Haag, 2001

- Overkleef-Verburg, G., *Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen*, in: Rogier, L.J.J. en H. de Doelder (red.), *Toezicht*, Boom, Amsterdam, 2006, pp. 77-115
- Raad voor het openbaar bestuur, *Partners in veiligheid: van verantwoordelijkheidsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2002
- Raad voor het openbaar bestuur, *Veiligheid op niveau: een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, Den Haag, 2003
- Sgbo, *BIBOB in beweging – Resultaten quick scan Wet BIBOB*, Den Haag, 2005
- Steketee, E.F., *Ketenregie; acteren en regisseren in publieke zaken*, Doetinchem, 2007
- Stol, W. e.a. (red.), *Basisboek integrale veiligheid*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2006 (2008)
- Terpstra, J., *Sturing van politie en politiewerk*, Kerckebosch, Zeist, 2002
- Tops, P.W. en W. Gooren, *Een pact van het hart – Ontstaan en groei van Operatie Hartslag; aanpak van de drugsproblematiek in Heerlen*, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
- Tops, P.W., *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas, Amsterdam, 2007
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Model-Algemene Plaatselijke Verordening*, 30 aug. 2006
- Voogd, M.C., F. Doornbos en L.C.L. Huntjens, *Evaluatie Wet Bibob – Eenmeting*, Berenschot, Utrecht, 2007
- Vries, M.S. de, en C.D. van der Vijver, *Beelden van gezag bij de bevolking en bij de politie*, SMVP, Dordrecht, 2002
- Werkgroep gegevensverstrekking burgemeesters, *Vaste verbindingen – Een advies aan de minister van BZK over de verstrekking van gegevens op het terrein van de veiligheid door landelijke diensten aan burgemeesters*, Den Haag, 2005
- Wijk, A.Ph. van, e.a. (red.), *Politie en jeugd*, Elsevier, Den Haag, 2005
- Wildavsky, A., *Seaching for Safety*, Transaction Books, New Brunswick, 1988
- Winter-De Groot, J.P. de, *Een knooppunt van ketens – De meerwaarde van veiligheidshuizen*, Uden/Heerlen, 2009 (scriptie)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam UP, Amsterdam, 2005

Risico's en redelijkheid

Naar een nieuw beoordelingskader voor risico's in Nederland

- Commissie tegemoetkomingen bij rampen en calamiteiten, *Solidariteit met beleid, Aanbevelingen over financiële tegemoetkoming bij rampen en calamiteiten*, Ministerie van BZK, 2004
- Helsloot, I., *Voorbij de symboliek*, oratie 2007
- Helsloot, I., R. Pieterman en J. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid, verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*, 2010
- Huysmans, F., en A. Steenbekkers, *Kijken naar gevaren: over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002
- Lyng, S., *Edgework: The Sociology of Risk Taking*, Routledge, 2005
- Madison, J., *The union as a safeguard against domestic faction* (Federalist paper no. 10), New York Packet, 23 november 1787
- Nagel, T., *The View from Nowhere*, Oxford University Press, Oxford, 1986.
- Sunstein, Cass R., *Risk and reason*, 2002
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Nuchter omgaan met risico's*, 2003
- Thaler, Richard H., en Cass R. Sunstein, *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, 2008
- Tweede Kamer, 1988-1989, 21 137, nr. 5.
- Vos, E.I.L., *Overcoming the crisis of confidence: risk regulation in an enlarged European Union*, Universiteit Maastricht, oratie 23 januari 2004
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, 2008

Bijlage: samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter:

Prof. drs. J. Wallage

Oud-burgemeester van Groningen

Vice-voorzitter:

De heer mr. dr. G.D. Dales

Oud-burgemeester van Leeuwarden

Leden:

De heer drs. P. A. Lankhorst

Adviseur jeugdbeleid en jeugdzorg

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar

Hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC

Partner bij Boer & Croon Executive Managers

De heer prof. mr. dr. E.R. Muller

Hoogleraar veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg

Hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre

Manager KPMG Advisory NV

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort

Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland

Waarnemend lid:

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma

Dijkgraaf van Delfland, voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

Secretaris:

De heer dr. C.J.M. Breed

