

De gekozen burgemeester en de politie

Standpunt en rapport

Wat doet SMVP

Een goed functionerende **veiligheidszorg** is van groot belang voor **iedereen**. Ontwikkelingen in de samenleving vereisen een **voortdurende** bezinning door alle betrokken partijen. Nieuwe **ideeën** op dit gebied verdienen steun en stimulans. Om tot **optimale** communicatie te komen tussen allen die het aangaat is een aanjager nodig.

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie wil die rol op zich nemen. De missie van de stichting is bij te dragen aan de maatschappelijke discussie over de verbetering van de veiligheid(szorg) in de breedste zin. Zij doet dit onder meer door meningen te formuleren over belangrijke thema's, door partijen bijeen te brengen, door vernieuwing te stimuleren, door conferenties, symposia en uitwisselingsprogramma's te organiseren en door achtergrondinformatie te verstrekken.

De gekozen burgemeester en de politie

Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie

Rapport van de projectgroep Gekozen Burgemeester

Dordrecht, 1999

Inhoud

<i>Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie</i>	7
<i>Rapport van de projectgroep Gekozen Burgemeester</i>	11
Inleiding	
1. De burgemeester: benoemd of gekozen?	12
2. De burgemeester en de politie	15
3. Een discussie in beeld	21
4. Een korte internationale schets	24
5. De argumenten nader bezien	26
6. Scenario's van toekomstige richtingen bij een gekozen burgemeester	31
7. Samenvatting en conclusies	34
Literatuur	37
Samenstelling projectgroep	38

Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie

In 1998 is, als uitvloeisel van het regeerakkoord van Paars II, een staatscommissie ingesteld die tot taak heeft gekregen om voor 1 januari 2000 te adviseren over een mogelijke dualisering van het lokale bestuursmodel en over de vraag 'hoe een eventuele toekomstige invoering van de gekozen burgemeester zich zou verhouden tot de dualisering van het lokale bestuursmodel en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zijn'. De staatscommissie heeft belangstellenden opgeroepen om haar visies en ideeën toe te zenden.

Het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) wil graag aan dat verzoek voldoen. Een vraagstuk dat zich immers onontkoombaar aandient, is of een gekozen burgemeester dezelfde positie dient te hebben ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en als gezagdrager over de politie als de (huidige) benoemde burgemeester. De SMVP acht dit een belangrijk veiligheidsvraagstuk op het raakvlak van samenleving en overheid. Omdat de stichting tot taak heeft de meningsvorming over dergelijke vraagstukken te bevorderen, heeft het bestuur deskundigen uit verschillende geledingen gevraagd haar als projectgroep te ondersteunen bij de vorming van een standpunt. In concreto heeft het bestuur van de SMVP de projectgroep gevraagd zich te buigen over de vraag wat de gevolgen zouden zijn voor de gezagsverantwoordelijkheid ten aanzien van de openbare orde en veiligheid en de verantwoordelijkheden ten opzichte van de politie. De projectgroep heeft het hierachter opgenomen rapport vervaardigd. Het bestuur heeft het rapport besproken in haar vergadering van 8 september 1999 en onderschrijft zowel de analyse van de projectgroep als de conclusies die worden getrokken. Het bestuur hecht eraan de volgende elementen te benadrukken.

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie meent dat de overgang naar een gekozen burgemeester in democratisch opzicht een ingrijpende ontwikkeling is. De overgang naar een systeem van gekozen burgemeester heeft, naar de mening van de stichting, vergaande consequenties voor de verhouding tussen bestuur en politie. Wanneer men die consequenties in beeld wil brengen, dan dient men een onderscheid te maken tussen de verschillende rollen die de burgemeester ten opzichte van de politie speelt.

In de eerste plaats betreft dit de *gezagsrelatie* die de burgemeester tot de politie heeft inzake de handhaving van de openbare orde. In het rapport wordt terecht gewezen op een aantal potentiële gevaren die in een dergelijke situatie kunnen ontstaan, zoals een te sterk politiek gekleurde sturing van de politie, of een sturing waarbij herverkiezingsbelangen een grote rol spelen. Dat betekent dat zich bij de uitoefening van de gezagsfunctie door een burgemeester die wordt gekozen knelpunten kunnen voordoen waarvan thans geen sprake is. De SMVP acht het feit dat zich knelpunten kunnen voordoen onvoldoende zwaarwegend om voor te stellen de gezagsverantwoordelijkheid af te nemen van de burgemeester indien zou worden besloten over te gaan tot een gekozen burgemeester. De SMVP hecht zeer aan een zwaar lokaal accent bij de aanpak van veiligheidsproblemen (die immers voor een belangrijk deel plaatselijk van aard zijn) en meent dat de burgemeester daarin een centrale rol behoort te blijven spelen, ook als het om een gekozen burgemeester gaat.

Mocht worden overgegaan tot een gekozen burgemeester, dan spreekt de stichting de voorkeur uit voor de indirecte, door de raad gekozen burgemeester die opereert volgens het zogenoemde presidentiële model. Dat wil zeggen dat de burgemeester een positie heeft op enige afstand van de raad en niet wordt gezien als de *primus inter pares* van de wethouders. In het verlengde daarvan meent de SMVP dat de gemeenteraad dan meer bevoegdheden moet krijgen om het openbare ordebeleid van de burgemeester te beïnvloeden. Men kan daarbij denken aan bijvoorbeeld de uitbouw van lokale veiligheidsplannen.

In de tweede plaats vervult een deel van de burgemeesters de rol van *korpsbeheerder*, binnen de regio. In de uitoefening van die functie ziet de stichting het grootste knelpunt wanneer de burgemeester zou worden gekozen. De SMVP meent dat een systeem van gekozen burgemeester zich niet laat combineren met de huidige positie van de korpsbeheerder. Het gevolg

zou immers zijn dat iemand die wordt gekozen door de raad (of de bevolking) van één gemeente, zeggenschap heeft over het beheer van de politie in andere gemeenten. De uitoefening van het gezag over de politie door burgemeesters van die andere gemeenten kan hierdoor ernstig worden belemmerd. Het adagium 'beheer volgt gezag', waarmee wordt bedoeld dat beheersbevoegdheden een afgeleide moeten zijn van gezagsbevoegdheden, zou op deze wijze immers wel erg onder druk komen te staan. Andere vormen van aanwijzing van de korpsbeheerder, zoals benoeming door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, of wellicht het kiezen van de korpsbeheerders door de gezamenlijke burgemeesters binnen het regionale college, kunnen nauwelijks worden gezien als een redelijk alternatief. De SMVP is van mening dat een overgang naar een bestuursstelsel met een gekozen burgemeester onvermijdelijk is met het huidige politiebesteding.

Uit diverse evaluatiestudies van de Politiewet 1993 is naar voren gekomen dat de huidige bestuurscultuur binnen de regio's er in sterke mate op is gericht conflicten te voorkomen en zo mogelijk binnenskamers op te lossen. Deze op consensus gerichte cultuur zal, zo verwacht de SMVP, veranderen als betrokkenen zich daarbij, bijvoorbeeld in verband met herverkiezing, in het licht van de schijnwerpers plaatsen. Dit zal ertoe zal leiden dat met name het huidige gezagsdriehoeksoverleg onder druk komt te staan. Waar thans vooral de collegiale oordeelsvorming centraal staat in dit overleg, is de verwachting gewettigd dat een gekozen burgemeester de neiging zal hebben zich te profileren in de richting van het electoraat. Als die profilering plaatsvindt op de manier die men in andere landen nogal eens aantreft, dan zal die veelal repressief van toonzetting zijn en duidelijk strafrechtelijk getint. Een dergelijk beroep op het strafrecht verdraagt zich echter slecht met de normatieve begrenzing die binnen de juridische kaders belangrijk wordt gevonden en de zorgvuldige hiërarchische sturing binnen het openbaar ministerie, waarbij ook rekening wordt gehouden met landelijke prioriteiten. Daardoor, zo verwacht de stichting, zullen de wegen van bestuur en van openbaar ministerie uiteen gaan lopen en zal het driehoeksoverleg minder soepel verlopen.

Op grond van het voorgaande meent de SMVP dat de invoering van een systeem van gekozen burgemeester in ieder geval zal moeten leiden tot een verandering van het politiebesteding. Nu is het de vraag of het erg is om het huidige bestel te veranderen, gezien de vele kritiek die er reeds op bestaat. Op zichzelf hoeft men hiervoor niet al te bevreesd te zijn, maar de stichting verwacht dat eventuele bestelwijzigingen zullen leiden tot een substantiële vermindering van de lokale invloed op het veiligheidsbeleid. De SMVP komt tot deze verwachting op grond van de situatie in andere Europese landen, waar zeggenschap over de politie in combinatie met het gekozen burgemeesterschap nauwelijks blijkt voor te komen. De stichting zou een afnemende lokale invloed betreuen. Veiligheidsbeleid dient een sterke lokale component te hebben; iedere buurt of wijk kent andere veiligheidsproblemen. Burgemeesters hebben meer kennis van deze lokale situaties dan eventuele andere ('nieuwe') gezagsdragers die op grotere afstand van de gemeente opereren. Al met al kan het gekozen burgemeesterschap aanleiding geven tot een paradoxale ontwikkeling: burgers van een gemeente winnen aan zeggenschap bij de keuze van hun burgemeester, maar verliezen aan zeggenschap over hun lokaal veiligheidsbeleid.

Concluderend: de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie ziet de gekozen burgemeester in relatie tot de zeggenschap over de politie niet als een verbetering. Mocht er toch toe worden besloten dan zal, zo meent de stichting, één van de gevolgen zijn dat het politiebesteding niet in stand kan blijven. In dat geval is de kans groot, mede gelet op de ervaringen in het buitenland, dat de zeggenschap over veiligheid aan het lokale bestuur wordt onttrokken en dat er

wordt geopteerd voor een nationale politie. De SMVP hecht er echter aan dat, ook in het geval van een gekozen burgemeester, de lokale zeggenschap bewaard blijft. De stichting realiseert zich dat de vormgeving van een nieuw politiebestedel daarmee een zware opgave zal zijn. De SMVP heeft zich in dit project beperkt tot een reactie op (mogelijke) ontwikkelingen inzake het burgemeestersambt als reactie op het verzoek van de staatscommissie. Zij heeft zich in deze fase niet gebogen over voorstellen voor eventuele bestelwijzigingen. De SMVP meent dat, alvorens een definitieve beslissing wordt genomen over de gekozen burgemeester, eerst zicht zou moeten bestaan op mogelijke oplossingen voor de problematiek van het bestel. De stichting is voornemens om over het vraagstuk van het politiebestedel apart te adviseren, wanneer daartoe aanleiding bestaat op grond van de verdere discussie over de gekozen burgemeester.

Tot slot dank ik de leden van de projectgroep voor hun vele werk en het boeiende rapport dat daaruit is voortgevloeid. Ik verwacht dat de SMVP met dit standpunt een bijdrage heeft geleverd aan de maatschappelijk belangrijke discussie over de ontwikkelingen van het lokaal bestuur.

Dordrecht, november 1999,

Mr Pieter van Vollenhoven
Voorzitter Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie

Rapport van de projectgroep Gekozen Burgemeester

Inleiding

Het rapport begint in hoofdstuk 1 met een korte schets van de huidige discussie over de benoemde of gekozen burgemeester. In hoofdstuk 2 wordt de relatie van de burgemeester met de politie nader belicht. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de openbare ordeproblematiek. Tevens wordt een aantal recente ontwikkelingen geschetst die de projectgroep in dit kader belangrijk acht. In hoofdstuk 3 worden de argumenten voor dan wel tegen de gekozen burgemeester kort in beeld gebracht en hoofdstuk 4 bevat een kort overzicht over de positie van de burgemeester in een aantal andere landen. Tot zover beoogt de projectgroep niet meer dan een feitelijk beeld te schetsen van de situatie. Vanaf hoofdstuk 5 wordt de tekst meer ingekleurd vanuit de visies en de beschouwingen van de projectgroep. De verschillende argumenten worden gewogen, er worden uitgangspunten gekozen en inschattingen gemaakt van de gevolgen. In hoofdstuk 6 wordt een aantal oplossingsrichtingen besproken en hoofdstuk 7 bevat een samenvatting en een aantal conclusies.

Het is niet de bedoeling van de projectgroep om te komen met uitgewerkte voorstellen. Het gaat immers om een discussienota, die vooral tot doel heeft de verschillende aspecten die in de discussie een rol spelen zo goed mogelijk voor het voetlicht te brengen. Daarbij heeft de projectgroep zich gericht op een lezerspubliek dat redelijk is ingeschoten in deze materie. Er is niet voor gekozen om de tekst toegankelijk te maken voor een breed publiek.

1. De burgemeester: benoemd of gekozen?

De positie en het functioneren van de burgemeester zijn met enige regelmaat onderwerp van discussie in ons land. Een thema dat daarbij steevast aan de orde komt is of het huidige staatsrechtelijke stelsel, waarbij de burgemeester wordt benoemd door de Kroon, moet worden vervangen door een stelsel waarin de burgemeester wordt gekozen. De discussie is niet nieuw. Ook in het verleden hebben velen zich sterk gemaakt voor afschaffing van het stelsel van benoemingen. Recentelijk is er onder meer op gewezen dat Nederland in Europa een uitzonderingspositie inneemt: in andere Europese landen wordt de burgemeester gekozen.¹ Deze uitzonderingspositie heeft geleid tot kritiek van rapporteurs van de Raad van Europa, die het Nederlandse bestuurlijke systeem onlangs aan een visitatie hebben onderworpen. De kritiek is overgenomen door de Raad, die een gekozen burgemeester beschouwt als een blijk van democratische gezindheid. De Raad van Europa stelt aan landen die nieuw willen toetreden tot de Raad zelfs de eis dat de burgemeester wordt gekozen. In dat verband wordt de Nederlandse situatie als een anomalie gezien. Dit heeft tot gevolg dat op enige termijn benoemde Nederlandse bestuurders zullen worden geweerd uit die organen van de Raad van Europa waarvan de vertegenwoordigers van andere landen gekozen bestuurders zijn. Sommigen leiden uit deze internationale druk af dat een gekozen burgemeester nog slechts een kwestie van tijd is.

De huidige discussie beperkt zich overigens niet tot de burgemeester; de gehele bestuurlijke vormgeving van de gemeente staat ter discussie. Nederland kent thans op gemeentelijk niveau een monistisch bestuursstelsel: er wordt uitgegaan van een machtsconcentratie bij één orgaan, de gemeenteraad. De raad is het hoofd van de gemeente. De wethouders komen voort en maken deel uit van de raad. Dit monistische stelsel wordt sterk gekritiseerd. De laatste jaren zijn diverse publicaties verschenen waarin wordt gepleit voor aanpassingen die nog binnen het monistische stelsel blijven.² Anderen vinden echter dat deze voorstellen onvoldoende ver gaan en pleiten voor een geheel ander stelsel, het dualistische stelsel, dat globaal vergelijkbaar is met de verhouding tussen ministers en Staten-Generaal. De groei van een monistisch naar een dualistisch stelsel zal op tal van terreinen aanzienlijke consequenties hebben, zoals de positie van wethouders ten opzichte van de raad en de onontkoombare spreiding in de tijd van gemeenteraadsverkiezingen.

De (enige) uitzondering op het monistische stelsel is de burgemeester. Deze door de Kroon benoemde ambtsdrager is een zelfstandig bestuursorgaan dat relatief onafhankelijk van de raad opereert. Deze positie van de burgemeester beperkt het grondwettelijke uitgangspunt dat de raad hoofd is van de gemeente. Het is onder meer deze constatering die tot de fundamentele kritiek op het stelsel van de benoemde burgemeester heeft geleid. In een eventueel dualistisch stelsel is een benoemde burgemeester zo mogelijk nog moeilijker voorstelbaar. Immers, als er sprake is van een conflict tussen de raad en (leden van) het college van burgemeester en wethouders, dan moet in een dualistisch stelsel de raad hen kunnen heen zenden. Dat is de kern van een dualistisch stelsel en daarmee lijkt zich een benoemde burgemeester niet te verdragen.

In de achterliggende jaren zijn verschillende aanpassingen bedacht (en ten dele ook gerealiseerd) om de kritiek op de benoemde burgemeester te pareren. Voorbeelden daarvan zijn de

¹ Er zijn nog enkele uitzonderingen op deze regel, zoals in België. Daar wordt de burgemeester weliswaar benoemd, maar deze benoeming is niet meer dan een formaliteit omdat de Kroon gebonden is aan de voordracht van de gemeenteraad. Waar burgemeesters elders worden benoemd (zoals in Finland) gaat het om een ander type functionaris; een soort stadsdirecteur. (Van den Bergh, 1998)

² Zie bijvoorbeeld het rapport 'Op de grens van monisme en dualisme' van de Raad voor het openbaar bestuur van 1997.

versterking van het recht van aanbeveling van de raad met betrekking tot de benoeming van de burgemeester en de voorstellen die in het regeerakkoord van 1998 zijn opgenomen, zoals de openbare volksraadpleging die kan plaatsvinden over kandidaten ten behoeve van de openbare voordracht van de gemeenteraad. Daarmee zouden de voordelen van een gekozen burgemeester relatief gering zijn en de positie van de gemeenteraad zozeer versterkt dat zijn bevoegdheden vrijwel gelijk zijn aan de bevoegdheden die de raad zou hebben als hij de burgemeester kan kiezen. Critici vinden dit echter een halve oplossing. Kiezen is kiezen, en niet toch een beetje benoemen, stellen zij.

Wanneer men opteert voor een gekozen burgemeester, dan laten zich verschillende opties denken. Zo kan de burgemeester *direct* worden gekozen door de inwoners van de gemeente (waarbij zich het probleem voordoet dat beide bestuursorganen zich kunnen beroepen op het mandaat van de kiezer), maar ook *indirect* door de gemeenteraad. Ook kan worden gekozen voor de zogenaamde *presidentiële variant* waarbij de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan blijft functioneren, of voor de *collegiale variant* waarbij hij als primus inter pares tussen de wethouders opereert.³ Hoewel de meeste auteurs in Nederland lijken te opteren voor een indirect (door de gemeenteraad) gekozen burgemeester die als zelfstandig bestuursorgaan gehandhaafd blijft, lijkt deze strijd nog niet gestreden.

De positie van de burgemeester

Hoe komt het dat Nederland een uitzonderingspositie inneemt? Hoe komt het dat, ondanks de druk om te komen tot een gekozen burgemeester, daartegen nog zoveel verzet is? Dat heeft zonder twijfel te maken met de positie die de burgemeester in ons staatsbestel inneemt. De huidige staatsrechtelijke positie is ontstaan in het begin van de vorige eeuw, na en als reactie op de Franse overheersing. De grote centrale macht uit die periode leidde in Nederland tot heftige kritiek. Als reactie daarop is gekozen voor een sterk gedecentraliseerde verantwoordelijkheid van de overheid. De gemeente ging daarin een centrale rol spelen. Maar om die zeggenschap toch enigszins te kunnen beheersen, werd een zekere mate van bemoeienis van de centrale overheid onontkoombaar geacht. Die werd gevonden in de benoeming van de burgemeester, gekoppeld aan het toekennen van bepaalde ingrijpende bevoegdheden aan de burgemeester, zoals het gezag over de politie en de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde. Maar niet alleen op die terreinen. In tal van wetten worden de meest uiteenlopende taken aan de burgemeester opgedragen.⁴ Zij variëren van het voorzitterschap van de gemeenteraad en het college van B&W tot het sluiten van panden (woningen, horecagelegenheden), van het toezicht op grond van de Kieswet tot het verbieden van demonstraties of voetbalwedstrijden, van colportageverboden tot machtiging geven om personen van hun vrijheid te beroven (zoals de inbewaringstelling op grond van de Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen). Wat opvalt is dat de burgemeester een aantal verantwoordelijkheden is toebedeeld die liggen op het snijvlak van individuele (grond)rechten en maatschappelijke orderingsvraagstukken. Het gaat om ingrijpende beslissingen bij potentiële belangen-

³ In verband hiermee is bijvoorbeeld de *functioneringstermijn* van belang: als een burgemeester wordt gekozen voor zes jaar, dan is de zittingstermijn langer dan die van de gemeenteraad, en dat zal naar verwachting een grotere onafhankelijkheid betekenen, en daarmee een grotere kans op het presidentiële model. Wordt de zittingstermijn daarentegen beperkt tot vier jaar, dan is de kans groot dat de wethouders de burgemeester als 'één van de onzen' beschouwen.

⁴ Enkele voorbeelden ter adstructie: Gemeentewet, Politiewet 1993, Kieswet, Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen, Zondagswet, Ontheffingswet, Oorlogswet, Wegenverkeerswet, Woningwet, Wet op de ruimtelijke ordening, Wet op de justitiële documentatie en Wet openbare manifestaties.

tegenstellingen tussen individu en gemeenschap. In een rechtstaat wordt grote waarde toegekend aan het verantwoord 'omgaan' met dergelijke vraagstukken. De burgemeester heeft daarbij een grote verantwoordelijkheid toebedeeld gekregen.

Daarnaast kan de burgemeester een politieke verantwoordelijkheid hebben voor bepaalde beleidsterreinen. Hij of zij is dan portefeuillehouder, net zoals wethouders dat zijn. Bij het sluiten van een programmakkoord na gemeenteraadsverkiezingen wordt beslist hoe de portefeuilles worden verdeeld en welke de burgemeester krijgt toegewezen. Deze politieke rol van de burgemeester is de afgelopen decennia in belang afgenomen. Hij kreeg in veel gemeenten steeds minder portefeuilles en werd soms zelfs beschouwd als politiek gemarginaliseerde bestuurder. De laatste jaren lijkt er overigens weer sprake van een kentering: veel burgemeesters hebben het gevoel dat dit aspect van hun functie weer in de lift zit.

2. De burgemeester en de politie

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat de politieke inhoud van de functie van de burgemeester per gemeente kan variëren, maar dat hij een aantal wettelijke verantwoordelijkheden heeft die in elke gemeente gelijk is. Een daarvan is dat de burgemeester in elke gemeente verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en zeggenschap heeft over de politie. De Politiewet 1993 leert dat de burgemeester op dit terrein drie verschillende rollen kan spelen: de gezags-, de beheers- en de bestuursrol.

De verantwoordelijkheden inzake de politie

De gezagsrol

In de eerste plaats heeft de burgemeester een gezagsrol. De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde (en veiligheid). De in zijn gemeente dienstdoende politie staat daartoe onder zijn bevelen. Deze rol is van oudsher aan de burgemeester toebedeeld. De Politiewet 1993 heeft daarin geen verandering gebracht. Zowel de Politiewet 1993 als de Gemeentewet kennen verschillende bepalingen waaruit deze verantwoordelijkheden blijken. De handhaving van openbare orde en veiligheid is dus primair op gemeentelijk niveau neergelegd. Het gaat hier in de eerste plaats om de handhaving van de openbare orde in enge zin; het optreden bij ordeverstoringen in de openbare ruimte, zoals bij (voetbal)rellen, baldadige jongeren, grootschalige evenementen en rampen. Maar de rol van de burgemeester is breder. Het gaat bijvoorbeeld ook om beleidsaspecten die met handhaving in een ruimer kader te maken hebben: horecabeleid en drugsbeleid zijn hiervan belangrijke voorbeelden. De sluitingstijden van de horeca, de hoeveelheid horecaverunningen en de eventuele aanwezigheid van coffeeshops in een gemeente zijn immers van groot belang voor de handhaafbaarheid van de openbare orde. De burgemeester speelt dan ook in veel gemeenten een belangrijke rol op dergelijke beleidsterreinen.

De beheersrol

Tot de Politiewet 1993 in werking trad, hadden burgemeesters van grotere gemeenten een eigen, gemeentelijk politiekorps. Er bestonden 148 van die gemeenten. De consequentie van het hebben van een eigen korps was dat de burgemeester verantwoordelijk was voor het beheer ervan. Had een burgemeester de beschikking over rijkspolitie in zijn gemeente, dan had hij geen verantwoordelijkheid voor het beheer. Burgemeesters in gemeenten met gemeentepolitie hadden daarmee aanzienlijk meer zeggenschap over de politie dan hun collega's in gemeenten met rijkspolitie. Met de komst van de Politiewet 1993 is dat verschil verdwenen. Toen werd de politie in Nederland georganiseerd in vijfentwintig regionale politiekorpsen. In die regio's is het beheer opgedragen aan de korpsbeheerder, meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. De overige burgemeesters hebben geen beheersstaak meer. Hoewel de Politiewet 1993 de mogelijkheid biedt om beheerstaken te delegeren aan de burgemeesters in de regio, wordt daarvan in de praktijk geen gebruik gemaakt. De regionale korpsen hebben alle gekozen voor mandatering in plaats van delegatie. Daarbij worden de beheersbevoegdheden binnen de organisatie toegedeeld aan de korpschef van politie (die deze gewoonlijk 'doormandateert' aan de onderdeelchefs) en niet aan de burgemeesters van de gemeenten binnen de regio. De beheersbevoegdheden van de burgemeester spelen daarbij thans een marginale rol, met uitzondering uiteraard van de burgemeester die tevens korpsbeheerder is. Dat maakt de rol van de korpsbeheerder in de sturing van het regionale korps tot een cruciale. Immers, hoezeer ook als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de beheersbevoegd-

heid de gezagsbevoegdheid moet volgen, steeds weer blijkt dat de zeggenschap over het beheer door de gezagsdragers van groot belang wordt gevonden. Deze levert als het ware de gereedschappen om het gezag in de praktijk waar te maken. In de vorig jaar gepubliceerde evaluatie van de Politiewet 1993 kwam naar voren dat de 'gewone' burgemeesters de beheersbevoegdheid niet misten. Het blijkt voor hen moeilijk om de gezagsrol zonder beheersbevoegdheid waar te maken. Zij hadden het gevoel 'er niet echt over te gaan'. Er bestaat in brede kring ernstige kritiek op de geschetste zeggenschapstructuur; het gevoel bestaat dat de sturing van de politie alleen maar goed functioneert omdat alle betrokkenen zich er voor inzetten de goede sfeer binnen de regio te behouden en conflicten in het openbaar te vermijden.⁵

De bestuursrol

De politie is georganiseerd in regionale korpsen. Een regionaal politiekorps wordt bestuurd door het zogenaamde regionale college, waarvan alle burgemeesters in de betreffende regio en de hoofdofficier van justitie deel uitmaken. Het college staat onder voorzitterschap van de korpsbeheerder. Het college is belast met het bestuur van de regio, waaronder wordt verstaan het jaarlijks vaststellen van organisatie, formatie, begroting, jaarverslag en beleidsplan (Artikel 31 Politiewet 1993). De verantwoordelijkheid van het college is collectief, hetgeen betekent dat niet de belangen van de eigen gemeente maatgevend mogen zijn bij de besluitvorming, maar dat elke burgemeester mede verantwoordelijkheid draagt voor de regio als geheel. De individuele burgemeester is op lokaal niveau alleen aanspreekbaar op de mate waarin hij de gemeentelijke belangen vertegenwoordigt in het gezamenlijke overleg. Het vorig jaar gepubliceerde evaluatieonderzoek leert dat de burgemeesters deze positie niet al te positief beoordelen.⁶ De collectieve besluitvorming in het college heeft niet alleen negatieve invloed op hun communicatie met de gemeenteraad over aangelegenheden inzake de openbare orde en de politie, ook hun mogelijkheden om de politie te sturen is erdoor afgenomen. Ook was er kritiek op de verschillende posities die de burgemeesters gingen innemen: de korpsbeheerder en diens plaatsvervanger hebben aanzienlijk meer te vertellen dan de andere burgemeesters.

Drie rollen; drie petten

Iedere burgemeester draagt, waar het om de politie gaat, twee petten: in de eerste plaats de pet van het 'echte' burgemeesterschap die betekent dat hij verantwoordelijk is voor de gezagsuitoefening over de politie en in de tweede plaats het lidmaatschap van het regiocollege waardoor hij deelt in de bestuursverantwoordelijkheid. De korpsbeheerder heeft zelfs drie petten; in de eerste plaats is hij net als de andere burgemeesters, verantwoordelijk voor het gezag over de politie in zijn eigen gemeente, in de tweede plaats is hij voorzitter van het regiocollege met bestuurlijke bevoegdheden en tenslotte heeft hij een beheersmatige verantwoordelijkheid voor de gehele regio, waarmee zijn zeggenschap die van zijn collega's verre overstijgt.

De burgemeester en de politiek

In ons land is vanaf het begin van de negentiende eeuw als uitgangspunt gehanteerd dat de verantwoordelijkheid inzake de ordehandhaving weliswaar op gemeentelijk niveau moet liggen, maar dat deze niet moet zijn opgedragen aan een bestuurder met een sterke lokaalpolitieke binding. De burgemeester wordt gezien als iemand die binnen de gemeente 'boven' de

⁵ De evaluatie bestond uit een breedte-onderzoek onder alle regio's (Gunther Moor, Bakker en Brummelkamp, 1998) en een diepteonderzoek waar een achttal regio's meer uitgebreid werd bestudeerd (Rosenthal et al. 1998).

⁶ Rosenthal et al., *Evaluatie Politiewet 1993. Een diepte-onderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA, 1998.

lokale partijen staat en in een redelijke mate van onafhankelijkheid, afstandelijkheid en wijsheid de zorg voor de handhaving inhoud geeft.⁷ Hij legt over het gevoerde beleid inzake de handhaving van de openbare orde verantwoording af aan de gemeenteraad.

De betrokkenheid van de raad is overigens van betrekkelijk recente datum. Sinds 1969 is de burgemeester verantwoording verschuldigd aan de raad. Daarvoor kwam het wel voor dat een burgemeester eenvoudigweg weigerde met de gemeenteraad van gedachten te wisselen over het functioneren van de politie, een weigering die werd verdedigd met zijn formeel onafhankelijke positie. Het politieke element bij de uitoefening van de burgemeestersfunctie inzake de politie en de handhaving van de openbare orde is de achterliggende jaren versterkt. Niet alleen door de groeiende invloed van de gemeenteraad bij de (her)benoeming van de burgemeester en door de neiging van burgemeesters hun functioneren afhankelijk te stellen van de (politieke) steun van de raad. De betrokkenheid is veelal ook inhoudelijk toegenomen. Veiligheid is een steeds belangrijker onderwerp geworden binnen de discussies van de raden. In de programmakkoorden van de grotere gemeenten is het onderwerp gewoonlijk terug te vinden. Bovendien is in de Politiewet 1993 de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de beleidsplanning voorgeschreven. De gemeenteraad is actief op het terrein van het formuleren van doelstellingen, bij het bespreken van incidenten en in toenemende mate ook bij het integrale veiligheidsbeleid. Desondanks bestaat er ook nog steeds kritiek. De evaluatie van de Politiewet 1993 laat zien dat de rol van de gemeenteraad door velen nog te beperkt wordt gevonden.

Andere spelers

Om de positie van de burgemeester goed te kunnen begrijpen, is het van belang te weten dat hij niet de enige functionaris is die verantwoordelijk is voor het functioneren van de politie. Naast de burgemeester speelt ook de (hoofd)officier van justitie een belangrijke rol.

Als het gaat om bestuur en beheer wordt die rol gespeeld door de *hoofdofficier van justitie*. De hoofdofficier maakt deel uit van het regionaal college, waar hij een zogenaamd ‘dubbel instemmingsrecht’ heeft ten aanzien van de beleidsplannen. Dat betekent dat zijn goedkeuring is vereist in zowel de planfase als bij de definitieve vaststelling. De hoofdofficier heeft hiermee wel invloed op het beheer, maar hij heeft een bij de korpsbeheerder achtergestelde positie, want alleen deze laatste ‘voert’ het beheer. Daarnaast schrijft de Politiewet 1993 voor dat korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef geregeld overleg voeren over het beheer van het regionale korps (de beheersdriehoek). Inzake de gezagsuitoefening heeft de lokaal bevoegde officier van justitie een specifieke rol: hij is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Teneinde afstemming te bewerkstelligen inzake de beleidsvorming op de (veelal overlappende) terreinen van handhaving van de openbare orde en de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde schrijft de Politiewet 1993 voor dat op lokaal niveau (gewoonlijk per gemeente of groep gemeenten) driehoeksoverleg moet plaatsvinden. Aan dat overleg nemen de burgemeester, de officier van justitie en de territoriale politiefchef deel.

Een andere belangrijke speler is de *korpschef*. Hij staat aan het hoofd van het korps en is verantwoordelijk voor de uitvoering. De korpschef is geen lid van het regionaal college, maar hij woont wel de vergaderingen bij. Uit de twee eerder genoemde evaluatieonderzoeken van de Politiewet 1993 kwam naar voren dat zijn positie in formele zin relatief ondergeschikt is, maar dat zijn feitelijke positie zeer invloedrijk is. Hij beschikt niet alleen over de meeste in-

⁷ Overigens zijn er ook wel burgemeesters die daarbij erg sterk varen op het eigen morele kompas, dat niet in alle gevallen overeenkomt met wat groepen inwoners van de gemeenten vinden.

formatie betreffende het functioneren van het korps, maar heeft gewoonlijk ook een aantal belangrijke beheersbevoegdheden gemandateerd gekregen van de korpsbeheerder waardoor hij zijn stempel kan drukken op de uitvoering.

Naast de rechtstreeks verantwoordelijken op lokaal niveau (burgemeester en officier van justitie) spelen op het naast hogere bestuurlijke niveau de *commissaris van de koningin* en de *procureur-generaal* een rol. Zij houden toezicht op de taakuitvoering door de politie, zij kunnen in bepaalde omstandigheden aanwijzingen geven en zij spelen een rol bij mogelijke conflicten tussen de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie.

Op landelijk niveau staan de twee 'politieministers' centraal. De *minister van Justitie* is verantwoordelijk voor het opsporings- en vervolgingsbeleid; het openbaar ministerie is aan hem ondergeschikt. De *minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)* is verantwoordelijk voor, zoals het veelal wordt genoemd, het 'opperbeheer' en voor de ordehandhaving wanneer die het lokale niveau overstijgt. De verantwoordelijkheden van de beide ministers zijn de afgelopen jaren fors veranderd. Enerzijds is sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheden inzake de politie 'ten gunste' van de minister van BZK en 'ten nadele' van de minister van Justitie. De beheersfunctie is sterker bij de minister van BZK komen te liggen. Zo is het beheer van het Korps Landelijke Politiediensten aan hem overgedragen. Anderzijds is een groeiende invloed waarneembaar van het ministerie van Justitie. Wat aan beheer verloren is gegaan, wordt op tal van terreinen aan gezag gewonnen, mede als gevolg van de rapportage van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.

De regelingen met betrekking tot de gezagsuitoefening en het beheer zijn niet alleen complex, zij zijn ook in sterke mate aan verandering onderhevig (geweest). Dat stelt bijzondere eisen aan de onderlinge afstemming bij de beleidsvorming. Het is dan ook niet vreemd dat het driehoeksoverleg in de Politiewet 1993 expliciet is voorgeschreven. Het driehoeksoverleg is ontstaan als reactie op het feit dat de politie in de jaren zestig te gemakkelijk haar 'eigen baas kon kiezen' (vrijwel elk probleem waar de politie voor komt te staan kan worden gedefinieerd als een ordeprobleem en als een strafrechtelijk probleem). Om dit te voorkomen is het van het grootste belang dat de beide gezagsdragers periodiek afstemmen en, liefst, gezamenlijk en in goed overleg vaststellen wat het beleid is. Dat is een ingewikkelde zaak, die vooral eist dat partijen de wil hebben er gezamenlijk uit te komen. De afgelopen decennia heeft het driehoeksoverleg steeds meer vorm gekregen, waarbij de gezagsdragers zich langzaamaan steeds meer profileerden.

Deze ontwikkelingen hebben er (mede) toe geleid dat de politie meer dan vroeger als een uitvoerend orgaan optreedt en de feitelijke gezagsbeslissingen ook echt door de gezagsdragers worden genomen. De beleidsmatige invloed van het politieapparaat lijkt in een aantal opzichten te zijn afgenomen. Uiteraard heeft het apparaat veel invloed op de besluitvorming in de regio's, maar de betekenis van de burgemeesters in de grote politieke vraagstukken is aanzienlijk toegenomen.

Relevante beleidsontwikkelingen

Op verschillende onderdelen van het veiligheidsbeleid is de laatste jaren sprake van ontwikkelingen die van invloed zijn op de rol van de burgemeester. De belangrijkste worden hier kort samengevat.

1. Integrale aanpak van het veiligheidsbeleid

In toenemende mate is er, ook op gemeentelijk niveau, sprake van beleid waarbij een integrale aanpak van onveiligheid wordt nagestreefd. Dit omvat meer dan alleen maar samenwer-

king. Er ontwikkelt zich een nieuwe visie. Dat wordt onder meer zichtbaar doordat begrippen die op dit terrein traditioneel worden gehanteerd worden vervangen door andere. Zo worden begrippen als ‘ordehandhaving’ en ‘criminaliteitsbestrijding’ overvleugeld door een begrip als ‘veiligheidsbeleid’. De ‘oude’ begrippen verliezen aan betekenis; zij worden gezien als te eenzijdig, te beperkt. Het begrip openbare orde zal sterk aan belang inboeten. Waar het in het verleden werd beschouwd als een kernbegrip inzake handhaving en publieke veiligheid, zal het in de toekomst naar verwachting worden beschouwd als een onderdeel van het bredere begrip ‘maatschappelijke veiligheid’. Mede in samenhang daarmee veranderen ook de verhoudingen van de betrokken verantwoordelijken. Waar van oudsher de burgemeester binnen het college van B&W een specifieke positie inneemt inzake de ordehandhaving, ziet men in tal van (met name grotere) gemeenten een collectivisering van de verantwoordelijkheid op het terrein van de veiligheidszorg, bijvoorbeeld in de vorm van stuurgroepen of in de vorm van een belangrijker rol voor het college van B&W. In veel gemeenten worden wethouders aangesproken op het meewegen van veiligheidsaspecten op hun eigen beleidsterreinen, waar dat vroeger als een exclusieve verantwoordelijkheid van de burgemeester zou zijn gezien. Dit verandert de positie van de burgemeester. Hoewel een onderzoek in 1998 aantoonde dat in 82% van de gemeenten nog steeds de burgemeester de eerstverantwoordelijke is voor het integraal veiligheidsbeleid en gemeenten er dus niet voor hebben gekozen om het college daarmee als geheel te belasten,⁸ verandert zijn positie wel. Hij wordt meer ‘coördinator’ dan ‘de enige aanspreekbare verantwoordelijke bestuurder’. Dit maakt zijn positie minder specifiek dan voorheen het geval was.

2. Bestuursrechtelijke handhaving

Rechtshandhaving wordt reeds tal van jaren als een probleem gedefinieerd. Ook op gemeentelijk niveau leeft het gevoel dat onvoldoende prioriteit aan handhaving wordt gegeven. Hoewel er deskundigen zijn die het begrip handhavingstekort niet zonder meer voor lief nemen, zijn de afgelopen jaren diverse rapporten gepubliceerd met suggesties om de handhaving te verbeteren (met name de commissie-Michiels) en heeft de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht de mogelijkheden voor andere vormen van handhaving doen toenemen. Het gaat dan met name om de bestuursrechtelijke handhaving. Naar verwachting zal deze ontwikkeling ook gevolgen voor de burgemeester hebben; de wethouders krijgen immers meer mogelijkheden om (bestuurlijke) handhaving binnen de eigen beleidsportefeuille te organiseren. Dit kan leiden tot een andere rol van de burgemeester. In negatieve termen geformuleerd kan het leiden tot marginalisering van zijn positie, in positieve termen geformuleerd zal het ook hier gaan om een burgemeester die vooral een coördinerende rol vervult.

3. Centralisering

De centrale overheid had, ook onder de vigeur van de voormalige Politiewet uit 1957, in bepaalde gevallen de bevoegdheid aanwijzingen te geven inzake de handhaving van de openbare orde, bijvoorbeeld als er sprake was van ordeverstoringen die het lokale belang te boven gingen. Nu doet zich de laatste jaren een aantal ordeproblemen voor die op bovenlokaal niveau spelen (rampen, Eurotop, voetbalvandalisme, Europese voetbalkampioenschappen) waardoor de centrale invloed in de praktijk steeds gebruikelijker lijkt te worden. Daarnaast laat het Beleidsplan Nederlandse Politie van 1999 – 2002 er geen misverstand over bestaan dat in de toekomst wordt gestreefd naar een grotere beleidsmatige invloed van de centrale overheid. De centrale overheid stelt inmiddels bijvoorbeeld al een aantal algemene prioritei-

⁸ SGBO, *Veiligheidsbeleid van gemeenten – ontwikkelingen sinds 1993*, Den Haag, 1998.

ten vast voor de Nederlandse politie als geheel. Bovendien heeft de minister van BZK onlangs aangekondigd ernaar te willen streven dat de korpsbeheerder wordt benoemd en dat deze functie niet meer automatisch toevalt aan de burgemeester van de grootste gemeente of (in een drietal regio's) de provinciehoofdplaats. Daarnaast is op het gebied van de internationale, georganiseerde misdaad een grotere invloed van het openbaar ministerie merkbaar: het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie speelt hierbij een belangrijke rol. Tenslotte gaat ook de Tweede Kamer een steeds belangrijker rol spelen. Het aantal 'bazen' neemt flink toe.

De gesignaleerde centralisatie zal naar verwachting de rol van de burgemeester veranderen. Hij zal als zelfstandig gezagsdrager in de eigen gemeente en als lid van het regionaal college worden aangesproken op de bijdrage die is geleverd aan de landelijke prioriteiten. Daarnaast moet hij zijn geloofwaardigheid op lokaal niveau, in het driehoeksoverleg, in het regionaal college en niet in de laatste plaats de eigen gemeenteraad overeind houden en ervoor zorgen dat ook belangrijke lokale ontwikkelingen (wijkzorg, het bevorderen van sociale zelfredzaamheid) vorm en inhoud krijgen. Dat vergt grote stuurmanskunst!

4. Veiligheidsregio's

De afgelopen jaren is Nederland een aantal malen geconfronteerd met rampen of 'bijna rampen'. Er is daarbij een aantal malen stevige kritiek geuit op het gebrek aan coördinatie bij de aanpak ervan. Een van de oorzaken van het gebrek aan coördinatie ligt in het feit dat de meest betrokken organisaties (brandweer, politie, geneeskundige hulp) verschillend zijn georganiseerd qua territorium en qua bestuurlijke inbedding. In de Hoofdpijnennotitie Rampenbestrijding (BZK, 1999) wordt gepleit voor een territoriale harmonisatie in de vorm van veiligheidsregio's, waarbij de politieregio's als uitgangspunt zullen dienen. Deze veiligheidsregio's moeten voor het jaar 2002 zijn gerealiseerd. De bestuurlijke organisatie en de financiering zijn thans nog onderwerp van studie. Een van de problemen die wordt gesignaleerd is dat de politieregio's zich op deze wijze dreigen te ontwikkelen tot een vierde bestuurslaag, zonder dat er sprake is van een adequate democratische inbedding. In ieder geval moet niet uitgesloten worden geacht dat de ontwikkeling van veiligheidsregio's gevolgen zal hebben voor de huidige verantwoordelijkheidstoedeling binnen de politieregio's.

3. Een discussie in beeld

In dit hoofdstuk wordt het eerste deel van de inhoudelijke discussie rond het centrale vraagstuk van het rapport gevoerd: wat zijn de gevolgen voor de verantwoordelijkheden op het terrein van de openbare orde en de politie als het stelsel met een benoemde burgemeester wordt vervangen door een stelsel met een gekozen burgemeester? De projectgroep geeft eerst een schematisch overzicht van de argumenten die veelal naar voren komen in de discussie over de gekozen of benoemde burgemeester.

Een overzicht van argumenten

Bij het overzicht van de argumenten die men in de discussies vaak tegenkomt wordt een onderscheid gemaakt in:

- argumenten vóór de gekozen burgemeester
- argumenten tegen de gekozen burgemeester
- argumenten van hen die van mening zijn dat het niets zal uitmaken.

1. Argumenten vóór een gekozen burgemeester

Voorstanders van een gekozen burgemeester noemen als belangrijk argument dat een gekozen vertegenwoordiger een groter politiek gewicht heeft dan een benoemde. Een benoemde burgemeester wordt minder serieus genomen in de politieke besluitvorming dan een gekozen burgemeester. De ontwikkelingen in ons land, zo stellen zij, heeft ook laten zien dat dit gebeurt. De burgemeester krijgt steeds minder gewichtige politieke zaken in portefeuille. Bovendien betekent een gekozen bestuurder dat de betrokkenheid zal groeien, bijvoorbeeld bij het vaststellen van programakkoorden. Veiligheidsissues zullen directer vanuit de bevolking via de politieke lijn op de bestuurlijke agenda komen. Daardoor neemt ook, voor de burger, de politieke helderheid toe. De gekozen burgemeester zal meer rekening houden met het politieke krachtenveld en minder varen op het eigen morele kompas.

Zij verwijten tegenstanders van de gekozen burgemeester vooral koudwatervrees. In de eerste plaats is er, zo stellen zij, een ruime ervaring opgedaan met gekozenen die het burgemeestersambt uitoefenen, ook al kennen wij het stelsel van de gekozen burgemeester nog niet. Zo komt het voor dat een loco-burgemeester vaak vele maanden de verantwoordelijkheden waarneemt, zonder dat die waarneming leidt tot fundamenteel andere benaderingen of tot zichtbare knelpunten. In de tweede plaats is er in ons land sprake van gekozenen die formeel weliswaar geen burgemeestersverantwoordelijkheid kennen, maar waarvan de functie min of meer vergelijkbare elementen kent. Gedoeld wordt op de voorzitters van de deelgemeenten in Rotterdam en de stadsdelen in Amsterdam. Zij oefenen op een aantal terreinen bevoegdheden uit die vergelijkbaar zijn met de bevoegdheden die elders door de burgemeester worden uitgeoefend, zoals bijvoorbeeld inzake de Drank- en Horecawet, het coffeeshopbeleid, en dergelijke. En ook dat gaat gewoonlijk goed.

De voordelen van een benoemde burgemeester worden gewoonlijk sterk overdreven. De gemiddelde burgemeester heeft sowieso een beperkte rol waar het de politie betreft. De politie heeft niet veel mogelijkheden om prioriteiten te stellen omdat veel politiewerk bestaat uit het reageren op aanvragen/aangiften vanuit de bevolking. Ook heeft de politie een bepaalde mate van vrijheid nodig om prioriteiten te kunnen stellen in het dagelijks werk, afhankelijk van plotselinge incidenten. De burgemeester heeft daarop een slechts beperkte invloed. Die betrokkenheid moet groeien en de beste manier om dat te doen is de burgemeester te laten kiezen. Ook wijzen voorstanders erop dat de veiligheidsproblematiek in brede zin is gepoliti-

seerd. Het is een kernthema geworden op de politieke agenda. Steeds meer politieke en bestuurlijke gremia zijn erbij betrokken en door de verdere ontwikkeling van het integrale veiligheidsbeleid zal dat alleen nog maar groeien, zo is de verwachting. Dan hoort ook het totale veiligheidsveld te worden vormgegeven in een zo coherent mogelijke politiek/bestuurlijke cultuur. Dat leidt tot een grotere eenduidigheid en daardoor voor de bevolking tot een grotere herkenbaarheid.

2. Argumenten tegen een gekozen burgemeester.

Het verzet tegen de gekozen burgemeester wordt in ons land frequent beargumenteerd met de verwijzing naar de belangrijke inhoudelijke rol die de burgemeester speelt inzake de politie en de openbare orde. Het maakt hem of haar minder politiek gebonden en onafhankelijker van lokale belangen. Hij staat als het ware boven de partijen en werkt meer ‘vanuit het recht’ dan ‘vanuit de politiek’. Deze positie van de burgemeester is niet zonder reden tot stand gekomen. Het gaat om het leidinggeven aan het apparaat dat de rechtsorde moet handhaven en dat is iets anders dan het handhaven van de politieke ordening. Juist in een periode waarin sprake is van een sterke politisering van het veiligheidsvraagstuk is het belangrijk dat handhaving van de rechtsorde aan een relatief onafhankelijke functionaris wordt opgedragen. Immers, met de politisering groeit gewoonlijk ook een sterke wisseling van prioriteiten, waarbij steeds moet worden ingespeeld op nieuwe problemen. Het is niet zonder reden dat uit onderzoek een jaar of vijf terug naar voren kwam dat de groeiende politieke invloed op de uitoefening van de politiefunctie ook toen reeds als belangrijk probleem naar voren kwam bij gezagsdragers en bij degenen die leiding gaven in het politieveld: de steeds wisselende prioriteiten, de onvoorspelbaarheid, het werken volgens de waan van de dag.⁹ Voor burgers is het belangrijk dat zij consistentie ervaren en dat loopt niet altijd parallel aan het politieke denken.

Een tweede aspect is dat, om gekozen te worden, kandidaten zich juist op het terrein van de onveiligheid zullen willen profileren. De Verenigde Staten hebben laten zien dat *soft-on-crime* zijn de kans om gekozen te worden bepaald niet verhoogt. Kandidaten overstemmen elkaar in een steeds hardere aanpak en die leidt wel tot volle gevangenissen, maar niet tot minder criminaliteit. Een aftreksel daarvan is onze kant op komen waaien in de vorm van *zero-tolerance*. Een genuanceerde, innovatieve aanpak van onveiligheid en de fundamentele waarden van de rechtstaat zullen een minder grote rol spelen. Een gekozen burgemeester zal zeker een eigen programma op het veiligheidsterrein willen ontwikkelen; het is het terrein waar hij qua wettelijke taakopdracht het primaat heeft en waarop de bevolking een grote mate van gevoeligheid toont. Dat kan verscherpte verhoudingen betekenen met de andere partners-in-veiligheid. Het gaat om scores, om resultaat ‘wat het ook kost’. Het consensus-denken zal erdoor verminderen. De gevolgen daarvan zijn moeilijk concreet in te schatten, maar de kans is groot dat de Politiewet 1993, die sterk op het bereiken van consensus is gestoeld, dan minder goed zal functioneren. Als het bereiken van consensus niet lukt, zullen partijen vaker hun eigen weg gaan zonder rekening te houden met de opvattingen van de ander. Problemen in de communicatie en onvoldoende afstemming van de werkzaamheden zullen het gevolg zijn.

Gelet op de centralisatie van de aansturing van de politie waarop de laatste jaren de nadruk is komen te liggen (zie het Beleidsplan Nederlandse Politie) is een gekozen functionaris minder goed op zijn plaats. Dat zal tot spanning leiden, omdat de burgemeester (als gezagsdrager en als lid van het regiocollege) twee heren moet dienen: de gemeenteraad en de minister van BZK. In theorie lijkt dat allemaal goed te combineren, maar de feitelijke speelruimte voor eigen beleid van de gemiddelde burgemeester is zodanig gering, dat hij geen eerlijke partij kan meeblazen in de huidige afrekencultuur.

⁹ *Toekomst gezocht, het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht: SMVP, 1995.

3. Benoemd of gekozen: het maakt weinig uit

Er zijn schrijvers die stellen dat de komst van een gekozen burgemeester weinig zal veranderen. De gestelde voordelen van een benoemde burgemeester (afstandelijker, staat boven de partijen, meer bestuurder dan politicus, ervaring) moeten niet worden overdreven. Ook een wethouder kan op een dergelijke manier functioneren. Sterker nog: dat gebeurt al lang. Bovendien is er ook heel wat aan te merken op sommige benoemde burgemeesters. Een grote mate van sociale vaardigheid en een aparte bestuurscultuur mogen dan noodzakelijk worden geacht om bestuur, beheer en gezag in pais en vree inhoud te geven, er zijn ook burgemeesters/korpsbeheerders (geweest) die sterk hiërarchisch, dominant en geïsoleerd opereerden, en ook dat werkte.

Hennekens (1992), bijvoorbeeld, lijkt niet zo'n punt te maken van een overgang naar een gekozen burgemeester: 'Het zijn niet de systemen die bepalen of personen die tot bestuur geroepen worden kwaliteit hebben. Wel kan het zo zijn, dat een bepaald systeem zich er meer voor leent om gekwalificeerde personen aan te trekken dan een ander systeem'. Er zijn ook geen aanwijzingen dat personen met een bepaalde politieke kleur het beter of juist minder goed doen dan anderen. Het is zelfs niet zo dat verschillende politieke kleuren leiden tot verschillen in beleid inzake de handhaving van de openbare orde. Ook lijken deskundigheden op het terrein van de openbare orde geen rol van betekenis te spelen in de benoemingsprocedure. In de profielschets komt men het onderwerp evenmin vaak tegen. Het onderwerp wordt kennelijk niet echt belangrijk gevonden.

4. Een korte internationale schets

Wanneer men voor belangwekkende vraagstukken staat die de inrichting van de staat betreffen, is de neiging om eens over de schutting te kijken goed te begrijpen. Hoe doen andere landen het? Wat kunnen we daarvan leren? Waarin komen we overeen of verschillen we? Hier wordt een kort overzicht gepresenteerd van de situatie in enkele andere Europese landen.

Eerst iets over de situatie in *België*, die met name interessant is omdat die in een aantal opzichten lijkt op Nederland. De Belgische burgemeester is ook officieel benoemd door de Kroon en heeft ook zeggenschap over de (gemeentelijke) politie. Net als in Nederland wordt de lokale autonomie als een groot goed beschouwd. Maar bij nadere beschouwing vallen de overeenkomsten tegen. De benoeming moet als een formaliteit worden gezien omdat de voordracht van de gemeenteraad bindend is; in België beschouwt men de burgemeester, die functioneert als *primus inter pares* onder de wethouders, dan ook als gekozen. En de positie van de burgemeester ten opzichte van de politie is aanmerkelijk complexer dan in Nederland. Weliswaar heeft hij beheer en gezag over de gemeentelijke politie, maar zijn zeggenschap strekt zich niet uit tot Rijkswacht en Gerechtelijke politie. Eerst sinds kort heeft de burgemeester de bevoegdheid ook de Rijkswacht aanwijzingen te geven. Hoe dan ook, in de kern wordt een belangrijk deel van de politiefunctie aangestuurd vanuit justitie en de centrale overheid. Hoewel, voorzover bekend, er geen onderzoek is verricht naar de vraag hoe zeggenschap in België functioneert, moet worden geconstateerd dat er in het verleden sprake is geweest van veel incidenten inzake de aansturing van de politie.

Dan het *Verenigd Koninkrijk*, waar de politiezorg Nederland vaak tot voorbeeld dient. De vraag naar de positie van de burgemeester binnen het Engelse systeem is niet zo interessant, omdat de burgemeester geen zeggenschap heeft over de politie en evenmin verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De Engelse burgemeester wordt weliswaar gekozen maar is uitsluitend een ceremoniële figuur. De politie kent geen rechtstreekse politieke gezagsdragers, haar optreden wordt gestuurd door de *rule of law*. Noch bestuurlijk, noch justitieel gezag speelt een grote rol. Uiteraard vindt er wel sturing en controle plaats, onder meer vanuit Home Office, maar dat is een primair beheersmatige sturing op output (en in toenemende mate op kwaliteit). De Engelse politie opereert dus relatief los van de bestuurlijke structuren op grond van juridische grondslagen en professionele criteria. Enerzijds leidt dat tot een (voor Nederland goed herkenbare) innovatieve, experimenterende politie, maar anderzijds ook een politie die de nodige schandalen heeft gekend. De zogenaamde *miscarriages of justice*, zoals de Guildford Four en de Birmingham Six, zijn slechts enkele voorbeelden van politieoptreden waar de politie teveel op eigen houtje opereerde, bewijsmateriaal manipuleerde en de verkeerden achter de tralies zette. Soortgelijke voorbeelden zijn er ook ten aanzien van bovenmatig geweldgebruik jegens minderheden en racistisch optreden. Nu is het uiteraard te kort door de bocht om een oorzakelijk verband te leggen tussen *scandal and reform* enerzijds en bestuurlijke inbedding anderzijds, maar niet mag worden uitgesloten (zie ook de Nederlandse IRT-affaire) dat een politie die te los van andere maatschappelijke structuren wordt georganiseerd een verhoogd risico loopt op doorschieten van de professionele normen.

Ook in *Denemarken* wordt de burgemeester (indirect) gekozen, maar hij heeft een slechts beperkte invloed op de politie. De Deense politie is op nationale schaal georganiseerd en ressorteert onder de minister van Justitie. De organisatie is gedeconcentreerd in districten. Aan het hoofd van het district staat de *Politimester* (vergelijkbaar met de Nederlandse hoofdcom-

missaris), met eigen bestuursbevoegdheden. De *Politimester* overlegt wel geregeld met (enkele) burgemeesters in zijn district, in een apart daartoe gecreëerde commissie.

Duitsland kent verschillende systemen voor de verkiezing van de burgemeester. De Länder en de Stadsstaten zijn vrij om hun bestuurlijke vormgeving te kiezen. Zelfs binnen de verschillende Länder is er sprake van verschillen. Maar op een punt zijn ze gelijk: de burgemeester gaat niet over de politie.

In *Frankrijk* ligt de zaak complexer. Waar het gaat om de Police Nationale en de Gendarmerie heeft de lokale (gekozen) burgemeester geen invloed. De formele aansturing van de politie en de democratische controle zijn sterk gecentraliseerd. De aansturing vindt plaats via bestuurlijk/ambtelijke lijnen. De Franse politie is voor veel beslissingen afhankelijk van ‘Parijs’. Overigens is er veel kritiek op de starheid en de bureaucratie die hiervan het gevolg zijn. Die heeft ertoe geleid dat de laatste decennia steeds meer gemeenten ertoe overgaan zelf politiemensen aan te stellen. De (van oorsprong al aanwezige) gemeentepolitie wordt nieuw leven in geblazen, overigens zonder dat zij veel bevoegdheden heeft. Over de gemeentepolitie hebben de burgemeesters uiteraard veel meer te zeggen. Hoe een en ander in de praktijk werkt is niet bekend. Er is weliswaar het een en ander aan empirisch onderzoek, vaak nogal kritisch ten opzichte van het functioneren van de politie, maar er bestaat geen zicht op de vraag of die kritiek iets te maken heeft met de manier waarop de politie wordt aangestuurd.

Spanje kent, evenals *Italië*, een gekozen burgemeester die verantwoordelijk is voor de gemeentepolitie. Echter, in beide landen zijn de bevoegdheden van de gemeentepolitie gering en hebben zij een beperkte taakstelling. De ‘echte’ politietaak wordt uitgevoerd door de grote nationale politiediensten (Carabinieri, Guardia Civil, Policia Nacional).

Wanneer men dit overzicht beziet, vallen enkele zaken op:

- als er sprake is van lokale zeggenschap, dan wordt deze gecompenseerd door een invloed van hogere niveaus waarbij de beïnvloeding vanuit de ambtelijk/bestuurlijke lijn plaatsvindt;
- er is op gemeentelijk niveau geen gekozen functionaris die rechtstreeks de politie aanstuurt zonder dat ‘compenserende maatregelen’ zijn getroffen in de vorm van andere politieorganisaties die onder een meer centralistisch gezag opereren.

Al met al lopen de politiek/bestuurlijke stelsels in de verschillende landen zo uiteen en is hun historie zo verschillend dat er weinig aanleiding is Nederlandse ontwikkelingen daaraan te spiegelen. Er is geen situatie die als een bruikbaar voorbeeld zou kunnen gelden. Wel is duidelijk dat als Nederland zou kiezen voor de uitoefening van lokale zeggenschap door een gekozen bestuursorgaan zonder compenserende maatregelen, ons land een uitzonderingspositie inneemt.

5. De argumenten nader bezien

In de voorgaande hoofdstukken is een schets gegeven van de huidige situatie en een overzicht van de argumenten die veelal worden gehanteerd door voor- en tegenstanders. In de komende hoofdstukken komt de projectgroep tot een weging van de verschillende aspecten en tot een beschrijving van een aantal centrale elementen in de discussie. Het gaat de projectgroep daarbij niet om te komen tot een eenduidig antwoord. Het gaat haar in de eerste plaats om het leveren van een bijdrage aan de discussie. Daarbij worden twee stappen gezet. In de eerste plaats komt de projectgroep tot een oordeel over de mogelijke consequenties van een overgang naar een systeem van een gekozen burgemeester als die zou plaatsvinden in het huidige politiebestedel. Dat vraagstuk wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt. Aansluitend komt in het volgende hoofdstuk de vraag aan de orde welke mogelijke scenario's aan de orde kunnen komen als zou blijken dat een gekozen burgemeester in het huidige bestel naar de mening van de projectgroep tot onacceptabele consequenties zou leiden.

Zoals in hoofdstuk 1 is gemeld, wordt gewoonlijk uitgegaan van twee modellen van de gekozen burgemeester: de indirect (door de gemeenteraad gekozen) burgemeester en de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. De projectgroep meent dat de direct gekozen burgemeester verder afstaat van het huidige systeem dan de indirect gekozen burgemeester en dat ten aanzien van zowel de voor- als de nadelen geldt dat deze pregnanter zullen optreden bij de direct gekozen burgemeester dan bij de indirect gekozen burgemeester. Bij de direct gekozen burgemeester is er bovendien een grotere kans dat er, bijvoorbeeld bij wijze van protest, een charismatisch maar onervaren bestuurder wordt gekozen die het bestuurlijke spel onvoldoende beheerst. De projectgroep baseert zich bij haar oordeelsvorming op de indirect gekozen burgemeester.

De argumenten die bij de discussie over de al dan niet gekozen burgemeester een rol spelen zijn in hoofdstuk 3 in hoofdlijnen naar voren gebracht. De beoordeling van die argumenten is altijd een complexe aangelegenheid. Hoe valide zijn zij? En als zij valide zijn, hoe zwaar moeten zij dan worden gewogen? De validiteit is niet echt vast te stellen, omdat het gaat om inschattingen van toekomstige situaties. Maar zijn er wellicht empirische gegevens die kunnen helpen bij het eventueel falsificeren van de argumenten? Op een aantal punten is er in ieder geval een hoeveelheid praktijkervaring. Wanneer men wil komen tot oordeelsvorming over een vraagstuk als dat van de benoemde of gekozen burgemeester, dan is het noodzakelijk aan te geven aan de hand waarvan men oordeelt. Dergelijke discussies voltrekken zich immers veelal in vage termen, met vaak gevoelsmatige overwegingen en met schattingen over mogelijke gevolgen die niet echt hard te maken zijn. Waar het in de eerste plaats om gaat is om aan te geven wat er binnen de lopende discussie specifiek van belang wordt gevonden. Over welk type gevolgen men een mening wil vormen en uiteindelijk wil oordelen. De projectgroep neemt twee thema's als leidraad voor de oordeelsvorming:

- de gevolgen voor de bestuurscultuur;
- de gevolgen voor de maatschappelijke rol van de politie.

De bestuurscultuur

De huidige bestuurscultuur wordt gekenmerkt door een grote mate van gerichtheid op het bereiken van consensus en op praktische, haalbare oplossingen. Gebruikelijk is niet nodeloos conflicten aan te gaan en deze zeker niet in het openbaar uit te vechten. Informele invloed is belangrijker dan formele invloed. Wat zijn de gevolgen als wordt overgestapt naar een gekozen burgemeester? Eerst volgen hier enkele algemene beschouwingen; vervolgens worden de verschillende rollen van de burgemeester (gezag, bestuur en beheer) afzonderlijk belicht.

Wanneer de argumenten in hoofdstuk 3 worden beoordeeld, dan meent de projectgroep dat de ervaringen, die zijn opgedaan bij wethouders die het burgemeestersambt waarnemen en de ervaringen in de stadsdelen/deelraden, leiden tot het oordeel dat er op zichzelf geen grote problemen hoeven te worden verwacht als gekozenen het ambt van burgemeester bekleden. Natuurlijk zijn er uitzonderingen, maar die komen in beide situaties voor: er zijn voorbeelden van stadsdeelvoorzitters die niet in staat waren voldoende afstand tot hun bewoners te handhaven en daardoor aan gezag inboetten, en er zijn voorbeelden van burgemeesters die er een aanpak op na hielden die men zelfs met veel goede wil niet als consensusgericht kan beschouwen. Het lijkt hier echter om uitzonderingen te gaan.

Uiteraard realiseert de projectgroep zich dat er een verschil bestaat tussen de situatie waarbij een gekozene in de huidige cultuur een tijdlang de rol van burgemeester vervult, of de situatie waarin er sprake is van een volledige wijziging van het stelsel. In het eerste geval gaat het om tijdelijke of partiële invullingen, waarbij de kans op aanpassing aan de heersende cultuur voor de hand ligt. De 'echte' veranderingen treden pas op als na een stelselwijziging een andere cultuur gaat groeien: er komen andere typen burgemeesters, er gaan andere (informele) normen gelden, et cetera. Onderzoek heeft laten zien dat de kans dat er een ander type burgemeester gaat komen reëel is (veel burgemeesters willen uitsluitend worden benoemd, en veel wethouders willen alleen burgemeester worden als zij worden gekozen). Het voorspellen van de gevolgen van deze ontwikkeling is onmogelijk. Wel kan de projectgroep per rol van de burgemeester een aantal gevolgen proberen in te schatten.

Eerst de *gezagsrol*. Veel burgemeesters vinden die rol reeds thans onvoldoende uit de verf komen: er is weinig beleidsruimte en er zijn veel (vaak tegenstrijdige) eisen. Zij komen, als zij zouden zijn gekozen, naar verwachting nog sterker tussen verschillende vuren te zitten als gevolg van enerzijds de toenemende centralisatie met de bijbehorende 'afrekenmodellen' en anderzijds de politieke verantwoording aan de gemeenteraad. In die zin kan een gekozen burgemeester zelfs betekenen dat een tegenwicht gaat ontstaan tegen de huidige tendens tot centralisatie. Immers, hij dient zijn loyaliteit dan primair te zoeken bij zijn kiezers, en niet bij het uitvoeren van landelijk beleid.

Het probleem bij de *bestuursrol* zal naar verwachting aanzienlijk zijn. Immers, anders dan bij de gewone verkiezingen van de gemeenteraad, zal de burgemeester *als persoon* worden gekozen. Het gaat niet, zoals thans bij wethouders, om het kiezen van een partij *waaruit de wethouders vervolgens voortkomen*. Dit heeft naar verwachting tot gevolg dat de burgemeester zich vooral als persoon moet profileren om bij de kiezers in het gevlei te komen. In dat geval is de kans groot dat hij zich juist profileert op het terrein van de veiligheidszorg (waar hij immers als enige primair verantwoordelijk voor is) en dat kan ertoe leiden dat hij zich afzet tegen bijvoorbeeld andere burgemeesters in de regio. Nu kan men tegenwerpen dat dit probleem in het duale systeem op landelijk niveau ook steeds speelt rond de verkiezingstijd, maar juist dat is een van de elementen die de politiek de naam geeft onvoorspelbaar, onhelder of zelfs onbetrouwbaar te zijn en het is de vraag of het verstandig is om te bevorderen dat zoiets ook bij zaken als ordehandhaving op lokaal niveau een toenemende rol kan gaan spelen.

Het grootste probleem zal zich naar verwachting voordoen bij de *beheersrol*, zoals die wordt uitgevoerd door de korpsbeheerder. Als er één functionaris is die het moet hebben van een mengsel van strategische denkkraft, bestuurlijke ervaring, doortastendheid, flexibiliteit en het vermogen consensus te bereiken met politiek, bestuur en ambtenaren op zowel landelijk, regionaal als lokaal niveau, dan is het wel de korpsbeheerder. Deze rol is in de nieuwe politieorganisatie van cruciale betekenis en torent uit boven het lokale politieke niveau. Bij een gekozen burgemeester zou de situatie dus zijn dat de raad van één gemeente een burgemeester kiest die vervolgens in vergaande mate invloed kan uitoefenen op het functioneren

van andere burgemeesters. De projectgroep acht dat een onhanteerbare optie, vanuit een zowel democratisch als bestuurlijk oogpunt.

De projectgroep verwacht dat de bestuurscultuur bij een gekozen burgemeester in die zin zal wijzigen dat de politieke betrokkenheid groter wordt en dat meer rechtstreeks wordt ingespeeld op de wensen en behoeften van de samenleving, waardoor de eenheid van het bestuur minder wordt en het gezag meer aan de burgemeester als (te verkiezen) persoon wordt gekoppeld. Het besturingsproces van de regio zal, zo verwacht de projectgroep, aanzienlijk toemen qua complexiteit. De bestuurscultuur zal harder en minder voorspelbaar worden en zich meer gaan concentreren rond individuen. Daarnaast blijft uiteraard overeind dat de politisering zal leiden tot een grote betrokkenheid. Bij de direct gekozen burgemeester zullen deze gevolgen sterker spelen dan bij een indirect gekozen burgemeester.

Het maatschappelijke functioneren van de politie

Inzake het maatschappelijk functioneren van de politie is eigenlijk alleen de gezagsrol van belang. De overige aspecten zijn voor de samenleving nauwelijks waarneembaar. Maar die gezagsrol is wel van grote betekenis. Immers, of het nu gaat om het uitoefenen van burgerrechten (het houden van demonstraties en het uitdragen van meningen door bijvoorbeeld colportage), of dat het gaat om kunstuitingen (toneelvoorstellingen, tentoonstellingen), in beide gevallen is sprake van zaken die veel (politieke) commotie kunnen veroorzaken. In dat geval kan de vraag wie het oordeel velt over de toelaatbaarheid ervan van groot belang zijn.

De projectgroep verwacht dat de politie bij een gekozen burgemeester anders gaat opereren dan thans. Aanwijzingen voor mogelijk ander optreden zijn in ieder geval te vinden in de Verenigde Staten, waar politietoedred sterk afhangt van de (politieke) kleur van de burgemeester en/of de korpschef. Waar de druk op gekozenen om met enige periodiciteit in het nieuws te verschijnen de laatste decennia is toegenomen en in de toekomst naar verwachting nog verder zal toenemen, acht de projectgroep de kans groot dat burgemeesters zullen opteren voor vormen van optreden die publiciteit opleveren. Het valt niet te ontkennen dat de maatschappelijke behoeften aan veiligheidszorg zoals die naar voren zijn gekomen in wetenschappelijk onderzoek op tal van punten kunnen afwijken van datgene wat publicitair en electoraal interessant is. Waar de huidige politisering van de veiligheidszorg al in een aantal gevallen heeft geleid tot kritiek vanuit zowel politie als bevolking op een afnemende voorspelbaarheid van het politietoedred, is dit een onderwerp dat zeker tot voorzichtigheid moet manen.

Een ander belangrijk thema is hiervoor reeds gesignaleerd. De huidige positie van de burgemeester lijkt voor een deel mede te zijn gegroeid vanuit de behoefte om een aantal cruciale maatschappelijke besluiten te laten nemen door iemand met bestuurlijke ervaring die niet te direct politiek is geaffilieerd. Hoewel de projectgroep de kans gering acht dat dit in het huidige culturele klimaat bij een gekozen burgemeester tot problemen zal leiden, wil zij de kans niet uitsluiten dat, bijvoorbeeld in situaties waarin maatschappelijke spanningen oplopen, de gekozen burgemeester een groter risico zal vormen.

De projectgroep verwacht dat de verhouding van de politie tot de bevolking om nog andere redenen zal veranderen. Op dit moment is de vormgeving van de veiligheidszorg voor een belangrijk deel op lokaal niveau gelegd. Het driehoeksoverleg speelt daarbij een in belang toenemende rol. Toch kan niet worden ontkend dat de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde steeds vaker een eigen koers vaart: er worden grote sommen geld geïnvesteerd in bijvoorbeeld de aanpak van fraude, de landelijke justitiediensten nemen toe in belang en omvang en de invloed van het openbaar ministerie via de gezagslijn wordt groter. Zozeer zelfs dat de huidige officier van justitie beslissingen neemt die voorheen waren voorbehouden aan een recherchechef. De betekenis van het openbaar ministerie in de gezagsrelaties neemt daarmee toe. Het is zeer de vraag of een gekozen burgemeester dezelfde *credits* krijgt van het

openbaar ministerie als de huidige benoemde. De juridisch, professionele aanpak van het openbaar ministerie buigt op dit moment wel om in de richting van een bestuurlijke aanpak, maar het is zeer de vraag of die ombuiging doorgaat bij een verdergaande politisering. Als dat niet het geval is, is de kans groot dat de strafrechthandhaving zich meer en meer zal verzelfstandigen en het moeizame pad naar de integrale veiligheidszorg zich op termijn zal splitsen.

Als het argument juist is dat een gekozen burgemeester eerder en sterker zal inspelen op maatschappelijke signalen, dan zou er sprake zijn van een belangrijk voordeel van de gekozen burgemeester. De projectgroep betwijfelt echter of wat dit betreft een gekozen burgemeester anders zal optreden dan een benoemde burgemeester. Beiden hebben groot belang bij een politie die alert, professioneel en adequaat reageert op problematische ontwikkelingen. Het belangrijkste risico ziet de projectgroep in situaties waarin de burgemeester bepaalde situaties (om het negatief te formuleren) 'uitbuit' om te worden herkozen. Politieoptreden wordt dan onderdeel van een politieke strijd en dat ligt wel heel ver af van het ideaal van een min of meer objectieve ordehandhaving. In het verlengde daarvan doet zich de vraag voor of het, bij een toenemende politisering van het veiligheidsvraagstuk (waaronder de handavingsproblematiek), niet juist verstandig is om daarin een niet-politiek element te handhaven. De rol van coördinator (tussen partijen, tussen strafrecht en bestuursrecht, tussen preventie en repressie, tussen reactie en proactie) gedijt vooral bij enige afstandelijkheid.

Vanuit de bevolking gezien mag niet worden vergeten dat de burgemeester een belangrijke functionaris is. Hij is het symbool van het gemeentelijk gezag. Er is sprake van een opvallend schisma tussen (gemeente)politici en inwoners. Waar voor inwoners van een gemeente de burgemeester vaak de enige bekende bestuurder is, degene die als het ware het symbool is van de gemeentelijke overheid, hebben politici de afgelopen decennia de neiging gehad zijn positie te marginaliseren door hem steeds minder in portefeuille te geven. Wat de betekenis zal zijn van het verminderen van die positie (als dat overigens al zou gebeuren, want het is niet precies bekend waarmee die bijzondere uitstraling samenhangt) valt niet te voorspellen. Maar het is, in de ogen van de burger 'wel de zoveelste vastigheid die verdwijnt'. Ook mag niet worden vergeten dat uit Europees onderzoek naar voren is gekomen dat het vertrouwen van de burger in de politie aanzienlijk groter is dan het vertrouwen in de politiek. Als een versterking van de politisering leidt tot een verder teruglopen van het vertrouwen in de politie, kan dat een negatief effect hebben op het maatschappelijk vertrouwen en zelfs op onveiligheidsgevoelens. Overigens realiseert de projectgroep zich terdege dat dit veel meer te maken heeft met de opstelling van de burgemeester, dan met de vraag of hij is gekozen of benoemd.

De maatschappelijke rol van de politie zal enerzijds naar verwachting instrumenteler worden, concreet vanuit 'de politiek' aangestuurd. Het wordt meer een politiek gekleurd uitvoeringsorgaan, en minder een organisatie die op basis van professionaliteit binnen rechtstatelijke grenzen onder de bevolking een zelfstandige legitimiteit poogt te verwerven. Anderzijds zal de politie zich zowel formeel als informeel trachten te beschermen tegen deze ontwikkeling en alles op alles zetten om een grotere autonomie te bewerkstelligen. De maatschappelijke rol zal minder consistent worden uitgevoerd en het 'eigen' karakter van de Nederlandse politie, dat in de achter ons liggende decennia mede uit de korpsen zelf is vormgegeven, zal voor een deel verdwijnen.

6. Scenario's van toekomstige richtingen bij een gekozen burgemeester

Op grond van hoofdstuk 5 meent de projectgroep dat in ieder geval de huidige positie van de korpsbeheerder onhoudbaar zal zijn als wordt overgegaan tot een gekozen burgemeester. Daarnaast zijn er in hoofdstuk 5 meer aspecten naar voren gekomen die nopen de verwachte voor- en nadelen nog eens goed tegen elkaar af te zetten.

Maar eerst gaat de projectgroep in op de vraag welke stappen er mogelijk zijn, als er wordt gekozen voor een wijziging van het stelsel van de benoemde burgemeester. Welke alternatieven zijn er? Om de verdere discussie te stimuleren heeft de projectgroep ervoor gekozen een aantal mogelijke opties uit te werken in een drietal scenario's die hieronder worden beschreven:

- alles bij het oude laten;
- verschuiven van bepaalde taken/bevoegdheden;
- heroriëntatie op het bestel.

1. Alles bij het oude laten

Uitgangspunt in dit scenario is dat een systeem waarin sprake is van een (indirect) gekozen burgemeester de facto zo weinig verschilt van de huidige situatie dat er geen reden is bevoegdheden en verantwoordelijkheden anders in te vullen dan thans. Zoals hiervoor reeds gezegd acht de projectgroep dit geen hanteerbaar scenario. Waar men over de gezagsfunctie nog kan discussiëren, geldt dat in ieder geval niet voor het korpsbeheerderschap. Menig criticus heeft inmiddels uitgelegd dat de wetgever bij de vaststelling van de Politiewet 1993 in staatsrechtelijke termen gesproken voor vreemde oplossingen heeft gekozen die uitsluitend historisch te begrijpen zijn; met name waar het gaat om het democratisch gat. Het scenario waarin een gekozen burgemeester figureert en verder alles bij het oude wordt gelaten zou de uitzonderlijke positie van de politie in staatsrechtelijk opzicht alleen maar versterken.

2. Verschuiven van bepaalde taken/bevoegdheden

De projectgroep acht het derhalve onontkoombaar dat een gekozen burgemeester zal leiden tot aanpassingen. Moet dat alle burgemeesters betreffen, of alleen de korpsbeheerder? Eerst de korpsbeheerder. Als mogelijke oplossing kan men denken aan een (nog) sterkere centralisatie van de beheersmacht bij de minister van BZK (onder meer middels aanwijzingsbevoegdheden, centrale beleidsplanning en strikte controle op het beheer), waarbij de korpsbeheerder niet meer wordt dan een uitvoerder. Ook kan de zeggenschap van het openbaar ministerie worden versterkt inzake de opsporing van strafbare feiten; door, met andere woorden, 'sterker via de justitiële lijn te redeneren'. Waar het Openbaar Ministerie (onder meer via ontwikkelingen als Justitie in de Buurt) toch al een meer bestuurlijke rol gaat spelen, kan de positie van de burgemeester/korpsbeheerder ook via de justitiële lijn worden teruggedrongen. Een andere mogelijkheid is reeds eerder geopperd: de beheersverantwoordelijkheid komt te liggen bij de regionale korpschef die daarover rechtstreeks verantwoording aflegt aan de minister van BZK. De korpschef krijgt een functie die te vergelijken is met een directeur in het bedrijfsleven of met de *Politimester* in Denemarken.

Voor welke mogelijkheid men ook opteert, het korpsbeheerderschap - één van de meest cruciale functies in het huidige bestel - is niet op een logische manier in te vlechten in een stelsel met een gekozen burgemeester. Als hij zou blijven bestaan, dan wordt het een holle functie. En dus zal naar meer ingrijpende oplossingen moeten worden gezocht, waarbij bestel-discussies niet uit de weg kunnen worden gegaan. Voordat daarop wordt ingegaan, wordt eerst nog aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen voor de gezagsfunctie.

Inzake de *gezagsfunctie* zou men als alternatief kunnen overwegen bruikbare aspecten vanuit het Engelse model in een of andere vorm in te voeren: bijvoorbeeld een grotere rol van de rechterlijke toetsing en een verdere professionalisering van de politie als controle op mogelijk politiek ‘misbruik’ van de bevoegdheden door de gekozen burgemeester. Dit heeft echter niet de voorkeur van de projectgroep die meent dat de betrokkenheid van de burgemeester in Nederland bij openbare orde en veiligheid een groot goed is dat moet worden gekoesterd. Problemen inzake orde en recht hebben voor het overgrote deel betrekking op onderwerpen die plaatsvinden in de leefomgeving van de burger. Dan hoort de organisatie van veiligheid daarop aan te sluiten. De projectgroep is er geen voorstander van om een direct gekozen burgemeester de verantwoordelijkheid te laten houden over de openbare orde en te belasten met de gezagsfunctie ten aanzien van de politie. De projectgroep sluit niet uit dat een deel van de direct gekozen burgemeesters die functie adequaat zal vervullen. Toch acht zij het risico dat het verkeerd gaat te groot. De nadelen die hiervoor zijn geschetst (zie hoofdstuk 3) hebben in een rechtsorde zo’n wezenlijke betekenis en hebben maatschappelijk zulke vergaande consequenties, dat een onomkeerbaar proces van de overstap naar een rechtstreeks gekozen burgemeester niet het risico in zich mag dragen van een voor de bevolking niet acceptabele afbreuk van de rechtsordehandhaving.

Anders ligt dat bij de indirect gekozen burgemeester. Gelet op de veiligheidsklep die, naar men mag aannemen, gemeenteraden zullen inbouwen wanneer zij kiezen (zij moeten immers ook zelf kunnen werken met de burgemeester) mag men ervan uitgaan dat de risico’s niet veel groter zijn dan thans [wij mogen niet vergeten dat ook bij de benoemde burgemeester sprake is van tal van conflicten tussen korps(chef) en burgemeester en een deel van de burgemeesters eveneens kritiek oproept in het functioneren]. De projectgroep meent dat een indirect gekozen burgemeester verantwoordelijk kan blijven voor de handhaving van de openbare orde, mits een aantal extra waarborgen wordt getroffen voor het geval van mogelijk misbruik. Die waarborgen kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in extra bevoegdheden voor de gemeenteraad, in een scherpere rechterlijke toetsing en een zelfstandiger positie van de korpschef.

3. Heroriëntatie op het bestel

De vraag hoe een eventueel gewijzigd politiebesteding eruit zou moeten zien is moeilijk te beantwoorden. De wijzigingen zullen immers niet alleen samenhangen met een eventuele dualisering van het lokale bestuur en de manier waarop de burgemeester in het zadel komt, maar ook met geheel andere overwegingen. Zo is er vanaf het ontstaan van de Politiewet 1993 ernstige kritiek op het democratisch tekort; de politie is de enige overheidsorganisatie die aan een territorium is gebonden zonder een gekozen volksvertegenwoordiging als controlerende instantie. Dat heeft al geleid tot veel discussie en tot veronderstellingen dat deze organisatie geen lang leven zal zijn beschoren. Een andere belangrijke ontwikkeling is de verdere uitbouw van de Europese Unie. Ontegenzeggelijk zullen de ontwikkelingen op Europees niveau leiden tot een grotere bemoeienis met de rechtshandhaving, met meer internationale afspraken en (dientengevolge) met een grotere centrale invloed binnen de afzonderlijke lidstaten. Die laatste druk zal naar verwachting groot zijn in ons land, omdat het verleden heeft geleerd dat samenwerking tussen politieorganisaties bij de aanpak van problemen die uitstijgen boven het territorium van organisatorische eenheden buitensporig moeizaam verloopt. In dergelijke discussies speelt het al of niet gekozen zijn van een burgemeester een beperkte rol. Naar verwachting zal de internationale discussie leiden tot een verdere marginalisering van de rol van de burgemeester en zal een overgang naar een gekozen burgemeester een stimulans vormen om centrale elementen verder uit te bouwen of te kiezen voor een nationale politie. Velen stellen zelfs dat een nationale politie onontkoombaar zal zijn. Dat is zeker het geval als het om een rechtstreeks gekozen burgemeester gaat. Het is niet aannemelijk dat een centrale overheid een

belangrijk thema als rechtshandhaving in een steeds internationaler wordende samenleving zal 'overlaten' aan rechtstreeks gekozenen op lokaal niveau zonder daarop een eigen greep te organiseren.

Het is, naar de mening van de projectgroep, onontkoombaar dat een stelselwijziging van de benoemde naar gekozen burgemeester ook consequenties moet hebben voor het politiebestedel. Centraal staat dat het beheer anders moet worden georganiseerd. De projectgroep ziet daarbij geen rol voor de commissaris van de koningin. Die zal naar verwachting (op termijn) de burgemeester volgen en ook worden gekozen. Bovendien betekent het een uitbouw van de zeggenschap over de politie op een tussenniveau dat traditioneel geen band heeft met de ordeproblematiek, en noch naar de lokale zorg, noch naar de internationale ontwikkelingen een rol van betekenis zal kunnen spelen. Dan komt de discussie in beeld van een nationalisering van de politie waarbij, zo de burgemeester een rol blijft spelen, hem een zekere beheersbevoegdheid kan worden toegekend.

7. Samenvatting en conclusies

In dit rapport is de vraag aan de orde gesteld of er consequenties moeten worden verbonden aan de zeggenschap van de burgemeester over de openbare orde en over het functioneren van de politie als wordt overgestapt van een systeem met een benoemde burgemeester naar een systeem met een gekozen burgemeester.

De projectgroep heeft, na een korte schets van de discussie rond de gekozen of benoemde burgemeester, zijn rol en positie met betrekking tot de politie en de gezagsuitoefening op het terrein van de openbare orde in beeld gebracht, waarbij ook aandacht werd besteed aan een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen rond deze thematiek. Na een kort overzicht van de situatie in een aantal andere landen werden de verschillende argumenten die in de discussie worden gehanteerd besproken en van commentaar voorzien. Daarbij signaleerde de projectgroep een aantal knelpunten. Aansluitend werden enkele scenario's beschreven om deze knelpunten op te vangen.

De projectgroep meent dat de burgemeester een aantal maatschappelijk belangrijke taken vervult, waarbij het gezag inzake de handhaving van de openbare orde en de zeggenschap over de politie tot zijn belangrijkste verantwoordelijkheden moeten worden gerekend. Dat dergelijke verantwoordelijkheden aan de burgemeester zijn toevertrouwd, hangt samen met het feit dat hij in ons land wordt benoemd waardoor hij een relatief onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van lokale (politieke) belangen. Hij staat 'boven' de lokale politiek en dat geeft hem de mogelijkheid om als 'bestuurlijke professional' te functioneren. De voordelen van een dergelijke positie van het burgemeestersambt worden in Nederland vaak breed uitgemeten en zijn voor velen een krachtig argument om niet over te gaan tot een gekozen burgemeester. Anderen stellen echter dat er geen aanwijzingen zijn dat het er heel anders aan toe gaat als een *gekozen* bestuurder die functies vervult (bijvoorbeeld een loco-burgemeester die een tijdlang waarneemt). Naast andere argumenten, zoals een grotere (politieke) betrokkenheid, is dit voor hen reden om, ook als zou worden besloten tot een systeem van een gekozen burgemeester, diens zeggenschap over de openbare orde en de politie niet ter discussie te stellen. De projectgroep meent dat deze conclusie te snel zou zijn getrokken. De (altijd tijdelijke) vervanger functioneert immers in een systeem met een geheel eigen cultuur, die vanaf het begin van de negentiende eeuw is gegroeid. In een dergelijke cultuur neemt een vervanger gewoonlijk snel de bestaande normen en waarden over. Maar die cultuur zal, zo verwacht de projectgroep, anders worden als het *een systeem* wordt waarbij een gekozene de zorg voor de handhaving van de openbare orde krijgt toebedeeld. Dan gaan er immers geheel andere belangen een rol spelen, zeker bij de strijd om herverkiezing. Dit betekent dat, als het om de direct (dat wil zeggen door de bevolking) gekozen burgemeester gaat, een politisering van de veiligheidsproblematiek zal optreden die de projectgroep ongewenst acht. De projectgroep acht dat gevaar niet alleen denkbeeldig in geval van herverkiezing, maar ook bij de uitoefening van de bevoegdheden in het algemeen. Daarom meent de projectgroep dat, als wordt overgegaan tot een direct gekozen burgemeester, deze geen zeggenschap zou moeten hebben over de politie en niet verantwoordelijk zou moeten zijn voor de handhaving van de openbare orde. De projectgroep weegt de nadelen, zoals die in dit rapport zijn beschreven, zo zwaar dat zij het afbreukrisico te groot acht. De behoefte aan profilering en de eventuele verknochtheid aan specifieke (politieke) belangen zullen niet opwegen tegen de grotere betrokkenheid die er ongetwijfeld mede het gevolg van zal zijn.

Dat ligt anders wanneer sprake is van een indirect (dat wil zeggen door de gemeenteraad) gekozen burgemeester. De projectgroep is in dat geval van mening dat de positie van de burgemeester inzake de gezagsuitoefening moet worden gehandhaafd. De nadelen waarvan spra-

ke is bij directe verkiezing doen zich hier niet of veel minder gelden en de projectgroep meent dat de rol van de burgemeester inzake het lokale veiligheidsbeleid van zodanig groot belang is dat die rol moet worden gekoesterd. Die betrokkenheid heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van het lokale integrale veiligheidsbeleid, op een evenwichtige ontwikkeling van de bestuurlijke handhaving naast de strafrechtelijke handhaving en op de te ontwikkelen veiligheidsregio's. De projectgroep voorziet wel een zekere spanning met de huidige tendens tot landelijke centralisering van het beleid. Hoe sterker de centrale invloed wordt, des te moeilijker zal het zijn voor de burgemeester om een lokaal veiligheidsbeleid vorm en inhoud te geven.

De projectgroep acht het onacceptabel dat de functie van korpsbeheerder in stand blijft bij een gekozen burgemeester, los van de vraag of het om directe of indirecte verkiezing gaat. Een andere organisatie van het beheer is onvermijdelijk, maar daarmee valt de ratio onder het gehele politiebesteding weg. De projectgroep acht het waarschijnlijk dat de druk op de nationalisering van de politie sterk zal toenemen, met alle consequenties van dien, zoals een nieuwe en ingrijpende reorganisatie en een toenemende spanning tussen de centrale overheid en de lokale overheid inzake de veiligheidszorg. Men mag immers niet vergeten dat verreweg het grootste deel van de veiligheidsproblematiek zich op lokaal niveau afspeelt.

Samenvattend trekt de projectgroep de volgende conclusies:

1. Een indirect gekozen burgemeester kan de gezagsfunctie inzake de openbare orde en de daarbij behorende zeggenschap over de politie waarmaken en ervoor zorgen dat de binding tussen veiligheidszorg en gemeente in stand blijft. Voor de projectgroep is de rol van de burgemeester in het (gemeentelijke) veiligheidsbeleid zo belangrijk dat mogelijke knelpunten die samenhangen met de overgang naar een indirect gekozen burgemeester geen argument mogen zijn de bevoegdheden inzake de ordehandhaving en de zeggenschap over de politie te ontnemen. Wel acht de projectgroep het wenselijk om dan de relatie tussen burgemeester en gemeenteraad te versterken, bijvoorbeeld door de toekenning van enigerlei vorm van beheersbevoegdheid. Voor de direct gekozen burgemeester ziet de projectgroep geen rol weggelegd in de handhaving van de openbare orde en de zeggenschap.

2. Als wordt overgegaan tot een systeem waarin de burgemeester wordt gekozen, dan kan het politiebesteding niet in de huidige vorm worden gehandhaafd omdat de rol van gekozen burgemeester-tevens-korpsbeheerder daarin niet past. Daarbij maakt het niet uit of het om een direct of om een indirect gekozen burgemeester gaat. Er laten zich verschillende alternatieven denken, maar het uitwerken daarvan valt buiten de taakopdracht van de projectgroep omdat daarbij nog tal van andere elementen een rol spelen waarover de projectgroep zich niet heeft gebogen.

3. De projectgroep realiseert zich dat de druk om te komen tot een nationaal politiebesteding als wordt overgegaan tot een gekozen burgemeester groot zal zijn. Als dat gebeurt, dan dient toch de lokale rol van de burgemeester te worden gehandhaafd.

Concluderend ziet de projectgroep weinig voordelen in de gekozen burgemeester voor zover het gaat om diens relatie tot de politie en de ordehandhaving. Als ertoe wordt besloten zijn er geen overwegende bezwaren tegen het belasten van de indirect gekozen burgemeester met de gezagsverantwoordelijkheid ten opzichte van de politie en de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde. De projectgroep geeft daaraan in ieder geval de voorkeur

boven het onttrekken van de gezagsfunctie aan het gemeentelijke niveau. Wel meent de projectgroep dat in dat geval een wijziging van het politiebestedel onontkoombaar is.

Literatuur

'Benoemde burgemeester niet langer welkom', in: *De Nederlandse Gemeente*, nr. 6/'99 (12-13);

Bergh, J.Th.J. van den, *Samenhang en overzicht. Een essay over de lokale democratie aan het einde van de eeuw van de staat*, Den Haag, 1998;

Derksen, W., Frerichs, R. en Tijsterman, S., 'Rapport '98', in: *Binnenlands Bestuur* 1/'99 (16-18);

Gunther Moor, L. et.al., *Evaluatie Politiewet 1993. Een breedte-onderzoek*, Den Haag: VUGA, 1998;

Hiemstra, J., *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1999;

Korsten, A.F.A., et al. (red), *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1992;

Macht en machteloosheid van de burgemeester, Enquête 1994, NRC Handelsblad/ Rijksuniversiteit Leiden, januari 1994;

Mans, J., 'Gekozen burgemeester', in: *Interdisciplinair*, 12/98, (12);

Raad voor het openbaar bestuur, *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag, 1997;

Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Advies inzake de aanstelling van burgemeesters en commissarissen van de koningin*, Den Haag, 1990;

Rosenthal, U., et.al., *Evaluatie Politiewet 1993. Een diepte-onderzoek*, Den Haag: VUGA, 1998;

SGBO, *Veiligheidsbeleid van gemeenten - ontwikkelingen sinds 1993*, Den Haag, 1998;

Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie. Rapport van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht: 1995;

Samenstelling van de projectgroep

J.W. Wegstapel, voorzitter Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (voorzitter)

J.L. Copray, projectleider regiopolitie Amsterdam-Amstelland (secretaris)

Mevrouw mr A.H. Brouwer-Korf, burgemeester van Utrecht

Mr S.J.A.M. van Gend, hoofdofficier van justitie te 's-Gravenhage

Prof. dr J.H.J. van den Heuvel, hoogleraar politicologie, Vrije Universiteit Amsterdam

J. Kamminga, commissaris van de koningin in Gelderland

Mr F. Kuitenbrouwer, commentator NRC-Handelsblad

Prof. dr J. Naeyé, hoogleraar politierecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. dr P.W. Tops, hoogleraar bestuurskunde, Katholieke Universiteit Brabant

Dr C.D. van der Vijver, directeur SMVP

Mr P. Vogelzang, korpschef regiopolitie Utrecht