

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/85183>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

# De burgemeester als veiligheidsbaas

*H.J.B. Sackers\**

De rol van de burgemeester is in snel tempo aan het veranderen. Van oudsher is de burgemeester de herder van de lokale bevolking. Hij is tevens de hoeder van de normen in de gemeentelijke samenleving. Echter, deze herder en hoeder is steeds meer een handhaver geworden. In het publieke domein én achter de voordeur. De burgemeester is onze nieuwe veiligheidsbaas en wordt wel het sluitstuk genoemd in de strijd tegen overlast, verloedering en afnemend veiligheidsgevoel. Het is echter maar zeer de vraag of de burgemeester die rol kan waarmaken. Een handhavende burgemeester kan niet tegelijkertijd een beminnelijke burgervader of burgermoeder zijn. Voorts rijst de vraag naar de mate waarin de burger tegen zijn handhavende burgemeester wordt beschermd. Deze twee vragen worden besproken, voorafgegaan door een inventarisatie van de actuele ontwikkelingen.

## De handhavende rol van de burgemeester

De burgemeester is van oudsher belast met de bewaking van de openbare orde. Hoewel toepassingen van vooral de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet in de praktijk niet zo vaak voorkomen, heeft deze vorm van handhaving de wetgever in relatief korte tijd tot forse uitbreiding van het takenpakket van de burgemeester geïnspireerd. Daaronder valt de plaatsing van camera's in de openbare ruimte. Aarzelend, maar uiteindelijk op grotere schaal zijn die camera's in het straatbeeld verschenen. Aanvankelijk met het doel om toezicht in het uitgaansgebied te houden, allengs mede aangewend om criminaliteit te bestrijden of om het veiligheidsgevoel van

\* Prof. mr. Henny Sackers is als hoogleraar bestuurlijk sanctierecht verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Delen van deze tekst zijn gebaseerd op zijn inaugurele rede (Sackers, 2010).

burgers te versterken. De wetgever creëerde een wettelijke grondslag in artikel 151c Gemeentewet. Vergelijkbaar met de camera's (en zeker zo effectief) is de plaatsing van staatswege van de mosquito: een kastje met een constante pieptoon om jongeren uit het publieke domein te verjagen. Een wettelijke regeling ontbreekt. De minister wilde het gebruik van de mosquito niet in een wet vastleggen vanwege mogelijke strijd met grondrechten; maar zij wilde het gebruik ook niet verbieden. Burgemeesters die van de mosquito waren gecharmeerd, werd in overweging gegeven het gebruik via de APV te regelen.<sup>1</sup>

Tegen de achtergrond van enerzijds het toegenomen illegale wapenbezit en anderzijds het gevoel van onveiligheid in de openbare ruimte werd het preventieve fouilleren op wapens geïntroduceerd. De burgemeester kreeg in artikel 151b Gemeentewet de bevoegdheid om bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, gebieden aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In zo'n gebied kunnen bevoegdheden uit de Wet wapens en munitie worden toegepast, die kort gezegd neerkomen op preventief fouilleren. De burgemeester zet als het ware het licht op groen, waarna politie en justitie tot gerichte actie mogen overgaan. Bij het aanwenden van deze bevoegdheid vervult de burgemeester niet alleen zijn klassieke openbare-ordetaak, maar draagt als handhaver tevens bij in de bestrijding van illegaal wapenbezit. Een meer directe vorm van handhaven is het opleggen van gebiedsverboden bij drugsoverlast, en bij andere vormen van overlast, aan (in hoofdzaak) jongeren en zogenoemde zorgmijdende personen. De bevoegdheid is gebaseerd op artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Met deze bevelsbevoegdheid mag de burgemeester verblijfs- of gebiedsontzeggingen opleggen, waarbij de wet zwijgt over de duur en omvang van de ontzegging. Dikwijls beschikt de burgemeester over extra bevoegdheden op grond van de APV, bijvoorbeeld de oplegging van een samscholingsverbod.<sup>2</sup> In de strijd tegen het voetbalvandalisme wordt een aparte wet ingezet, aanvankelijk aangeduid als de Voetbalwet, maar later uitgebreid tot een wet(svoorstel) met maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige

1 Kamerstuk 28 684, nr. 188.

2 Sommige APV's maken een onderscheid tussen een gebiedsontzegging of gebiedsverbod en een in duur lichtere variant, de verblijfsontzegging. Soms is de maatregel gekoppeld aan de aanwijzing van een 'overlastgebied'.

overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen.<sup>3</sup> Op dit wetsvoorstel, dat naar verwachting weldra de status van wet zal bereiken, wordt hierna teruggekomen.

De wetgever heeft de burgemeester voorts instrumenten in handen gegeven om (kort gezegd) overlastpanden te sluiten. Artikel 174a Gemeentewet behelst de bevoegdheid tot fysieke sluiting van een woning, indien door gedragingen in of rond die woning de openbare orde wordt verstoord. Ook ernstige vrees is voldoende. Aanvankelijk is het doel de bestrijding van drugsoverlast geweest. Men wilde de aanpak van drugspanden; woningen van waaruit werd gedeald, waar junks op de meest vreemde tijden van de dag drugs kochten en deze dan in de directe nabijheid consumeerden of waar zij anderszins rondhingen. Uiteindelijk is tijdens de parlementaire behandeling ervoor gekozen om in artikel 174a Gemeentewet woningsluiting mogelijk te maken bij de 'verstoring van de openbare orde' (gepaard gaande met ernstige overlast) en de overlast van de drugspanden afzonderlijk aan te pakken via artikel 13b Opiumwet. Voor de burgemeester is deze laatste bevoegdheid aldus niet primair een 'openbare orde'-bevoegdheid, maar een bevoegdheid die wortelt in de bestrijding van strafbare feiten uit de Opiumwet.

Te noemen is ook het bestuurlijk ophouden. De burgemeester kreeg door middel van de artikelen 154a en 176a Gemeentewet de bevoegdheid om een groep personen maximaal twaalf uren op te houden, wat niets anders inhoudt dan het oppakken van de betreffende personen en hen overbrengen naar een bepaalde locatie om daar voor enige tijd te worden ondergebracht en mitsdien de vrijheid te ontnemen.

Misschien is het meest ingrijpend de bevoegdheid van de burgemeester op basis van de Wet tijdelijk huisverbod.<sup>4</sup> De wetgever wilde daarmee een stevige aanpak tegen huiselijk geweld realiseren. Daarmee is niets mis. Wel wekt het verwondering dat de burgemeester de handhavende rol heeft gekregen. Kon bij alle voorgaande

3 Wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen, Kamerstuk 31 467 (eindverslag).

4 Wet van 9 oktober 2008 houdende regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat, Stb. 2008, 421 (Kamerstuk 30 657).

bevoegdheden nog iets van een openbare-ordemotief worden aangedragen, bij de uithuisplaatsing is, zoals wel wordt gezegd, door de wetgever een 'sheriffster' aan de ambtsketen gehangen. Op grond van deze wet mag de burgemeester een meerderjarige dwingen onmiddellijk zijn woning te verlaten, inclusief het verbod die woning te betreden, zich bij die woning op te houden en contact op te nemen met degenen die in dezelfde woning wonen. Nodig is dat uit feiten of omstandigheden blijkt dat de aanwezigheid van de persoon in die woning een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een van de andere mensen in die woning. Ook een ernstig vermoeden van dit gevaar volstaat. De duur van een huisverbod is tien dagen, bij voortduren van de dreiging van het gevaar of het ernstige vermoeden daarvan te verlengen met (ten hoogste) vier weken.

### **Burgemeester wordt nog meer handhaver**

Hiervoor is gesproken over de sheriffster die de burgemeester aan zijn ambtsketen kreeg gehangen. Nieuwe wetgeving doet die metafoor verbleken. De uitvoering van de plannen tegen overlast en verloedering lijkt van de burgemeester primair een handhaver te maken. Als eerste valt te noemen het hiervoor al kort gesignaleerde wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Het brengt een nieuwe bepaling, artikel 172a Gemeentewet. De burgemeester mag volgens die nieuwe bepaling een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, of die bij een groepsgewijze verstoring een leidende rol heeft gespeeld, bij verdere verstoring het bevel geven weg te blijven van bepaalde objecten of de omgeving daarvan, dan wel zich te verwijderen uit bepaalde delen van de gemeente. De burgemeester kan ook een groepsverbod geven door (tevens) te gelasten dat de betrokkene zich niet zonder redelijk doel in een groep (bestaande uit meer dan drie personen) ophoudt. Het bevel kan worden versterkt met een meldingsplicht. Het venijn van deze nieuwe bevelsbevoegdheid zit in de duur, namelijk drie maanden, met de mogelijkheid van drie verlengingen, steeds met weer drie maanden, zo lang als de burgemeester het ter voorkoming van verdere verstoringen nodig oordeelt.

Het *Actieplan overlast en verloedering*, voortvloeiend uit *Naar een veiliger samenleving* (Kamerstuk 28 684), introduceert verschillende nieuwe instrumenten. Ondanks dat het bestuurlijk ophouden in de praktijk geen rol speelt, kondigden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken de verkenning aan van de invoering van een lichte vorm van bestuurlijke ophouding met minder vergaande juridische en organisatorische voorwaarden. Daaraan zou volgens de bewindslieden in de praktijk behoefte bestaan. Zij overwogen ook een uitbreiding van het preventief fouilleren, maar dan op drugs. Verder wordt bezien of de procedure van onteigening na woningsluiting kan worden verbeterd. Het ingrijpen van de overheid 'achter de voordeur' wordt uitgebreid. Naast de uithuisplaatsing van volwassenen is een voorstel aangekondigd om asociale gezinnen in het belang van de openbare orde uit huis te zetten. Veel wordt geïnvesteerd in de aanpak van ontsporende jongeren, inclusief hun ouders. In het hiervoor genoemde wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast krijgt de burgemeester de bevoegdheid om ouders/verzorgers van twaalfminners, welke laatsten herhaaldelijk de openbare orde hebben verstoord en daarmee voort lijken te willen gaan, voor de duur van drie maanden een 'zorgbevel' te geven. Dit bevel houdt in dat de ouder/verzorger ervoor moet zorgen dat zijn kind zonder begeleiding wegblijft uit aangewezen gebieden of dat hij het kind 's avonds binnenhoudt ('avondklok'). Ouders/verzorgers (ook van twaalfplussers) lopen het risico binnenkort op instigatie van de burgemeester de maatregel tot gedwongen opvoedingsondersteuning opgelegd te krijgen. Een wetsvoorstel is in aantocht. De burgemeester krijgt tevens een rol in het stelsel van de civiele kindbeschermingsmaatregel. Om sneller te kunnen ingrijpen krijgt de burgemeester doorzettingsmacht. De burgemeester kan de Raad voor de Kinderbescherming zo nodig dwingen een zaak voor de kinderrechter te brengen.<sup>5</sup> Onderzocht wordt nog of de burgemeester die doorzettingsmacht ook naar andere instanties met een publieke taak, bijvoorbeeld de woningcorporaties, moet krijgen.

Wie jongeren aanpakt, moet ook naar het alcoholmisbruik kijken. Aanhangig is een wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Hore-

5 Kamerstuk 32 015, in samenhang met Kamerstukken 31 855 en 31 977, wijziging van de Wet op de jeugdzorg.

cawet.<sup>6</sup> De burgemeester wordt het bevoegde gezag ten aanzien van uitvoering en handhaving, inclusief het opleggen van sancties, zoals een bestuurlijke boete aan slijters, supermarkten en andere verkopers van alcohol aan jongeren. Bij de derde keer betrapt, mag de burgemeester (op grond van een nieuw art. 19a Drank- en Horecawet) als bestuurlijke sanctie een straf opleggen die de vergelijking met een pittige sanctie uit het economische strafrecht glansrijk kan doorstaan. Dan verdwijnt tijdelijk alle bier, wijn, sherry en mixdrank uit de schappen: de ontzegging tot de verkoop voor ten hoogste twaalf weken. En natuurlijk moeten ook de drankketens worden aangepakt.

Zijn er nog wensen? Kennelijk wel. De burgemeester van Rotterdam vroeg, na een uit de hand gelopen dansfeest bij Hoek van Holland, aan 'Den Haag' direct om meer bevoegdheden. De burgemeester van Eindhoven wil van 'Den Haag' een snelle oplossing voor de maatschappelijke onrust na het vrijlaten van afgestrafte zedendelinquenten. Andere (oud-)burgemeesters pleitten eerder voor internaatplaatsingen van jongeren die grote maatschappelijke overlast veroorzaken, en voor herinvoering van de tuchtschool. En zo rond de jaarwisseling duikt ergens wel weer de wens van een burgemeester op om raddraaiers van een bestuurlijk enkelbandje te mogen voorzien.

### **De handhavende rol van de burgemeester nader beschouwd**

De handhavende rol van de burgemeester is op zichzelf niet nieuw. Ook niet dat er soms wel eens fricties zijn tussen de streng, maar rechtvaardig handhavende burgemeester en de begripvolle en innemende burgervader. Een burgemeester die een noodbevel uitvaardigt om bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd te verbieden, kan nu eenmaal niet allerwegen op sympathie rekenen. Maar dit mag niet omslaan in een reputatie van 'burgerboeman'. Dat risico bestaat, omdat van een handhavende burgemeester, althans bij de lokale bevolking, over het algemeen een negatieve connotatie uitgaat

6 Voorstel van wet tot wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van administratieve lasten, Kamerstuk 32 022.

(Cachet, Daemen e.a., 2009). De waardering voor een burgemeester met een rechte rug (waarmee doorgaans op een ferm handhavende burgemeester wordt gedoeld) wordt kennelijk vooral met de mond beleden.

Het voorgaande brengt de conclusie dichtbij dat de burgemeester een sluitstuk aan het worden is in de strijd tegen overlast, verloering en herwinnend veiligheidsgevoel. De contouren worden duidelijk van de problematische spagaat waarin een handhavende burgemeester kan komen te verkeren. Die ziet niet alleen op de verhouding met de burger, maar ook op de voortdurende aanwezigheid van een kritische raad. Daarnaast weet de burgemeester zijn college nabij, waarbij wethouders vanuit de specifieke portefeuilles niet altijd onverdeeld gelukkig zullen zijn met sommige burgemeestersbeslissingen. En, hoe werkt de doorzettingsmacht van een individuele burgemeester ten opzichte van de burgemeester met de rol van korpsbeheerder, in het driehoeksoverleg en in de veiligheidsregio? De politiek verwacht van de moderne burgemeester veel. Hij is volgens de minister een alleskunner. De vraag is echter of daaraan in redelijkheid door de ruim vierhonderd burgemeesters in Nederland kan worden voldaan. Zeker gelet op het risico (aldus oud-minister Ter Horst) dat 'je als burgemeester soms even in het oog van een orkaan staat', en het soms 'spitsroeden lopen is'. Ondertussen roepen andere politici dat een burgemeester 'bij slap burgemeestersbeleid onder curatele moet worden gesteld'.<sup>7</sup>

Politici, wetenschappers, maar ook de beroepsgroep van de burgemeesters zelf, trappen stevig op de rem. Om met die laatste te beginnen: in 2009 verscheen het rapport van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters *Tussen trends en toekomst, een verkenning naar de ontwikkelingen van de burgemeestersfunctie*. In deze rapportage wordt de toekomst van het ambt verkend, tegen de achtergrond van (onder meer) de toegenomen taken en eigenstandige bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid. De schrijvers van het deelrapport *Zorg dat het een prachtbaan blijft* (Cachet, Daemen e.a., 2009) achten het noodzakelijk en uitdagend een balans te vinden tussen enerzijds meer bevoegdheden en doorzettingsmacht

7 De eerste twee typeringen komen uit de rede van oud-minister Ter Horst, uitgesproken op het congres 'De opgetuigde burgemeester', Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Wassenaar, 1 oktober 2009, de laatste uit de motie van het Kamerlid Brinkman, Kamerstuk 28 684, nr. 171.



en anderzijds het recht doen aan andere, niet minder belangrijke rollen, zoals die van burgervader, boegbeeld van de lokale gemeenschap, informele ombudsman, enzovoort. Hoe die balans te bereiken blijft aan de toekomst voorbehouden. Wat heeft een burgemeester nodig om zijn verantwoordelijkheden waar te maken? In de notitie *Burgemeester en Veiligheid*<sup>8</sup> luidt het antwoord: bestuurlijke kwaliteiten, een gedegen informatiepositie, een goede relatie met de raad en het college, en met bevoegdheden die op de praktijk zijn toegesneden. Het lijkt meer een profielschets voor de toekomstige burgemeester, die zijn ambt hoopt te aanvaarden in de meest ideale gemeente van Nederland.

### **En de burger dan?**

Bij veel van de burgemeestersbevoegdheden zijn grondrechten in het geding. Gebiedsverboden tasten het recht op bewegingsvrijheid aan, de tijdelijke huisverboden raken het recht op eerbiediging van de woning. Wie zou verwachten dat de ene na de andere principiële rechterlijke uitspraak valt op te tekenen, zoekt tevergeefs. De burger die het niet eens is met een beslissing van de burgemeester en daardoor direct in zijn belangen wordt geraakt, komt de normale rechtsbescherming toe uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Kort gezegd dient een bezwaarschrift te worden ingediend bij het orgaan dat het bestreden besluit heeft genomen (de burgemeester), waarbij de bezwaarde in de gelegenheid is zijn zegje te doen. Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de rechtbank, eventueel aansluitend (hoger) beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak. Zowel tijdens de bezwaarfase als tijdens de behandeling in beroep kan om een voorziening worden gevraagd bij de voorzieningenrechter (art. 8:81 Awb). Bij het tijdelijk huisverbod is nog iets extra's geregeld. Anders dan bijvoorbeeld bij de gebiedsontzegging en de woningsluiting, is voorzien in een versnelde procedure bij de voorzieningenrechter waar de betrokkene binnen drie dagen moet worden gehoord en direct uitspraak wordt gedaan. Bij burgemeestersbeslissingen zal de burger dus zelf het initiatief moet nemen om

8 Notitie Burgemeester en veiligheid: bijlage bij Kamerstukken I, 30 657 K, en Kamerstukken II, 28 684, nr. 212, Den Haag, 2009.

(uiteindelijk) een rechterlijk oordeel te verkrijgen. De burger zal dit als een beoordeling 'achteraf' beschouwen. Bovendien is het niet de bestuursrechter die de sanctie oplegt, zoals de strafrechter, maar beoordeelt de bestuursrechter of de sanctie (in redelijkheid) mocht worden opgelegd. Misschien dat hierin een verklaring is te vinden voor het opmerkelijk lage aantal burgemeestersbeslissingen dat aan de rechter werd voorgelegd. Zo geven bijvoorbeeld opgelegde gebiedsontzeggingen nog wel de nodige bezwaarschriftprocedures te zien, maar is het aantal bezwaarden dat na een ongegrondverklaring in beroep komt op één hand te tellen. In de praktijk blijkt men zelfs te berusten in de beslissing dat de burger in zijn bezwaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard, vanwege het feit dat de gebiedsontzegging inmiddels is geëxpireerd en de bezwaarde geen belang meer bij een beslissing zou hebben. Rechtbanken hebben met deze laatste redenering (terecht) korte metten gemaakt.

De sluiting van panden geeft een iets ander beeld te zien. Het zullen de economische belangen zijn die een verklaring vormen waarom daar vaker rechtsbescherming wordt aangewend. De rechtspraak gaat overigens uit van de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester en laat een terughoudende toetsing zien. De rechtspraak is verder beperkt van omvang en geeft een wisselend en casuïstisch beeld. Burgemeesters worden soms in het ongelijk gesteld. In die gevallen zijn de knelpunten vaak de ontoereikende dossieropbouw waardoor de rechter onvoldoende aannemelijk oordeelde dat van ernstige overlast sprake was. In een enkele zaak bleek de burgemeester te hebben nagelaten voor adequate vervangende woonruimte te zorgen.

Het beeld bij de aanwijzing door de burgemeester van een veiligheidsrisicogebied is niet wezenlijk anders. Huiseigenaren, bewoners en/of exploitanten van panden in een veiligheidsrisicogebied zijn niet altijd onverdeeld gelukkig met deze bijdrage aan de verbetering van het veiligheidsgevoel. Zij stelden bij herhaling bij de rechter de schending van de privacy aan de kaak en mopperden soms ook wel over de economische schade. De rechterlijke toets beperkt zich tot de vraag of het besluit strijdig is met wettelijke voorschriften, of de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat een gebiedsaanwijzing in verband met (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde noodzakelijk was, en of de burgemeester bij afweging van de betrokken belangen (inclusief het recht van eenieder op eerbiediging van zijn privéleven) in redelijkheid tot de

aanwijzing heeft kunnen komen. De duur van de aanwijzing dient niet langer, en de omvang van het gebied niet groter te zijn dan noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. De door de burgemeester gemaakte keuzen dienen deugdelijk te zijn gemotiveerd en proportioneel te zijn in relatie met de dreigende schending van het privéleven van eenieder in het aangewezen gebied.

Ter zake opgelegde gebiedsontzeggingen zijn de laatste jaren ruim honderd burgers naar de rechter gestapt. In bovengemiddeld veel zaken bleek de ontzegging niet in orde. Waar gaat het zoal mis? De rechter constateert bij herhaling dat burgemeesters niet altijd hard kunnen maken dat er sprake was van een dreigende ordeverstoring die geen andere keus meer liet dan in te grijpen met een gebiedsontzegging. Bijvoorbeeld omdat het antwoord schuldig bleef waarom er geen andere, minder vergaande oplossing was, of waarom de gebiedsontzegging bij uitstek geschikt was voor het direct beëindigen of voorkomen van (verdere) ordeverstoringen. Lukt het de burgemeester dit allemaal wél aannemelijk te maken, dan strandt het schip met regelmaat op de duur van de gebiedsontzegging. Die mag van de rechter niet onevenredig lang zijn. Opvallend is dat de rechter nogal eens tot een aanmerkelijk 'zuiniger' beoordeling van de duur komt dan de burgemeester noodzakelijk achtte. Het gaat bovendien nogal eens mis met de formaliteiten.

Opmerkelijk weinig mensen gingen in beroep tegen een huisverbod (Rogier, 2009). Afgezien van een enkele overweging over het niet-absolute karakter van het huisrecht, zijn (nog) geen principiële verweren naar voren gebracht. In ongeveer 30% van de zaken werd het beroep van de uithuisgeplaatste gegrond bevonden. Dit lijkt in bijna alle gevallen te maken te hebben met het feit dat de bestuursrechter *ex nunc* toetst. Hebben zich inmiddels omstandigheden voorgedaan waardoor het handhaven van het huisverbod weinig zin meer heeft, dan wordt het beroep gegrond verklaard. In andere zaken bleek onvoldoende zekerheid te bestaan of het huisverbod noodzakelijk en/of proportioneel was, bijvoorbeeld vanwege een te vage risicotaxatie. Een andere opmerkelijkheid is dat tegen de beslissing tot verlenging van het huisverbod tot op heden nauwelijks (afzonderlijk) beroep is ingesteld.

## De politiek: geen nieuwe bevoegdheden meer

Er komen geen nieuwe burgemeestersbevoegdheden meer. Volgens de regering is 'het palet nagenoeg compleet'. Dit is goed nieuws. Een voorbehoud valt echter te lezen in de typering van het veiligheids-terrein als 'dynamisch'. Ook het gebruik van de (eufemistische) term 'doorontwikkelen' van bestaande bevoegdheden doet anders vermoeden. Duidelijk is wel dat de toekomstige, eenzijdige benadering van de burgemeester als veiligheidsbaas hem isoleert van de andere taken (Peters, 2009).

De Tweede Kamer geeft geen blijk van reflectie. Het debat volgend op de notitie *Burgemeester en Veiligheid* verloopt najaar 2009 ronduit chaotisch.<sup>9</sup> Het lijkt erop dat niet de notitie centraal staat, maar de bezuinigingen bij de politie, de (on)wenselijkheid van een gekozen korpsbeheerder, het vermeend falen van het communicatiesysteem C2000, de taak van de reclassering bij het vrijlaten van ex-gedetineerden en de nasleep van de gewelddadigheden tijdens het Sunset Grooves-festival in Hoek van Holland. Wel valt op te tekenen dat de gewenste professionalisering van zittende burgemeesters vooral in opleiding en scholing wordt gezien. 'We moeten de burgemeester op gebieden waarop hij kwetsbaar is, uitrusten met capaciteiten, niet met bevoegdheden', sprak de minister. De term 'burgemeesterklasjes' viel, een 'handboek' voor burgemeesters werd aangekondigd. Andere politici vonden dat de burgemeester moet worden 'opgeplust' en niet 'met bevoegdheden moet worden afgetankt'. En het meest cryptisch was wel de oproep om te voorkomen dat burgemeesters gaan lijden aan het Bob de Bouwer-syndroom. Het is onduidelijk wat dit syndroom inhoudt, evenmin wat met het opplussen of aftanken wordt verstaan. Het lijkt erop dat de enige rake opmerking van het Kamerlid Van der Staay kwam: 'Het is de vraag of wij het met elkaar misschien niet wat te ingewikkeld hebben gemaakt, waarbij burgemeesters complete cursussen moeten volgen over wat de bevoegdheden allemaal zijn.'

Andere politici hebben vooral zorgen over de positie van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad. Bij de behandeling van de wijziging van de Drink- en Horecawet signaleren de leden van de SGP-fractie dit als een probleem.

9 Kamerstuk 28 684, nr. 241.

'In diverse recente wetsvoorstellen zijn steeds meer bevoegdheden bij de burgemeester komen te liggen, zonder dat er zicht bestaat op de samenhang tussen de verschillende wetten. Wordt met al deze maatregelen de druk op burgemeesters niet stevig opgevoerd om steeds politiever meer te opereren? Wordt daarmee de kwetsbaarheid van burgemeesters niet te veel vergroot?'<sup>10</sup>

De vraag stellen is hem beantwoorden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast is in de Eerste Kamer gewezen op het feit 'dat de bevoegdheid van de burgemeester het gevaar loopt zwaar te worden gehypothekeerd door de lokale politiek. De raad zal in het algemeen erop uit zijn proactief het burgemeesterlijk beleid te beïnvloeden via bijvoorbeeld moties.'<sup>11</sup>

Niet alleen de beroepsgroep en politici, ook anderen geven krachtige geluiden af die bezinning vragen op de positie van de burgemeester als handhaver. Muller concludeert dat door de diversiteit aan veiligheidsproblemen, de complexiteit aan juridisch instrumentarium, de vele betrokken organisaties en de klassieke burgemeesterstaken, een superman/supervrouw nodig is om burgemeester te kunnen zijn; maar zelfs voor een 'superburgemeester' zijn er grenzen. Kan een burgemeester sheriff en burgervader tegelijk zijn? Nee, zegt Wallage, voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, in een rede die hij najaar 2009 uitsprak tijdens een burgemeesterscongres.<sup>12</sup> Want: wie met harde instrumenten de lieve vrede moet handhaven en dat op eigen verantwoordelijkheid moet doen, wordt geleidelijk meer sheriff en minder hoeder en herder. En dat wordt echt niet verholpen met training en scholing.

## Ten slotte

Er wordt wel gesteld dat burgers een streng optreden van de overheid eisen, inclusief een daadkrachtige burgemeester. Dat zij applaudiseren voor een burgemeester die een woonwagenkamp leegruimt

<sup>10</sup> Kamerstuk 32 022, nr. 5, p. 7.

<sup>11</sup> Kamerstuk 31 467 D.

<sup>12</sup> Citaten uit redes respectievelijk uitgesproken door E.R. Muller en J. Wallage op het congres 'De opgetuigde burgemeester', Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Wassenaar, 1 oktober 2009.

of een houseparty stillegt. Niemand lijkt nog te wachten op een lintenknippende burgemeester. De wetgever heeft de burger op zijn wenken bediend en van de burgemeester een handhaver gemaakt. Ondertussen is weinig bewijs voorhanden voor de stelling dat burgers onverdeeld blij zijn met een ferm handhavende eerste burger. Integendeel, er hangt een negatieve connotatie rond de sheriffster aan de ambtsketen. Die zal toenemen met de handhavende bevoegdheden die op stapel staan. De burger die ermee te maken krijgt, geniet de normale bestuursrechtelijke rechtsbescherming, maar lijkt daarvan maar mondjesmaat gebruik te maken. Een constatering die verbazing oproept. De burgemeester nieuwe stijl mag zich dan tot een alleskunner ontwikkelen, hij is bestuurder en geen rechter. En dat zou met het punitieve karakter van het uitdijende sanctiearsenaal wel eens een probleem kunnen worden in Straatsburg.

## Literatuur

**Cachet, A., H.H.F.M. Daemen e.a.**

*Zorg dat het een prachtbaan blijft*

In: *Tussen trends en toekomst, een verkenning naar de ontwikkelingen van de burgemeestersfunctie*, Den Haag, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2009

**Jong, M.A.D.W. de**

*De opgetuigde burgemeester*  
Gemeentestem, nr. 7219, 2004, p. 673-685

**Muller, E.R., M. Wensveen e.a.**

*Bestuur, recht en veiligheid*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008

**Noije, L. van, K. Wittebrood**

*Sociale veiligheid ontsleuteld*  
Den Haag, Sociaal en Cultureel Plan Bureau, 2008

**Noije, L. van, K. Wittebrood**

*Overlast en verloedering ontsleuteld*

Den Haag, Sociaal en Cultureel Plan Bureau, 2009

**Peters, J.A.**

*Van wie is de burgemeester?*  
Gemeentestem, nr. 7321, 2009, p. 371-374

**Rogier, L.J.J.**

*De Wet tijdelijk huisverbod. De eerste ervaringen in de jurisprudentie*  
Gemeentestem, nr. 7329, 2009, p. 609-616

**Sackers, H.J.B.**

*Herder, hoeder en handhaver, de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*

Nijmegen, Radboud Universiteit, 2010