



Universiteit Utrecht

“Besturen in het veiligheidsdomein”

Onderzoek naar het handelen van burgmeesters in het veiligheidsdomein



Ellen Dircks

Master: Publiek Management

Utrechtse school voor Bestuurs- en Organiseriwetenschap

Studentnr: 0459747

Begeleiders:

Dr. K. Geuijen

Prof. Dr. M. Noordegraaf

Voorwoord

Het schrijven van een scriptie zie ik als het rijden op een fiets. Je moet blijven opletten en verschillende handelingen tegelijk verrichten anders kan het gebeuren dat je valt. Evenwicht houden is zowel op je fiets als tijdens het schrijven van een scriptie van essentieel belang. Bij het schrijven van een scriptie doe je dit door te proberen theoretisch- en empirisch onderzoek met elkaar te verweven. Ook het sturen in een bepaalde richting is van belang, zonder al te veel af te wijken van de centrale vraagstelling van het onderzoek. Niet onbelangrijk is dat je moet doortrappen dat bij alles wat je doet want je moet vooruit blijven gaan; lezen, interpreteren, schrijven en herschrijven. Tegelijkertijd kijk je om je heen of er al dan niet interessante bezienswaardigheden of personen zijn. Je stapt dan eventjes van je fiets om een boek of artikel te lezen of om in het veld te luisteren wat er zoal gezegd wordt. Dat neem je dan mee en probeer je in het stuk te verwerken. De beklimming van hellingen, die af en toe lijken op bergen, is soms zo zwaar dat je benen bijna niet meer verder kunnen maar ook dan wordt er doorgetrapt. Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik heel wat bloed, zweet en tranen gelaten. Op het einde van de rit kijk ik terug naar het traject dat ik heb afgelegd; aan de sporen van de smalle banden is te zien dat het een proces van vallen, opstaan en weer verder gaan is geweest maar.... de finish is gehaald!

De fietstocht is niet altijd eenzaam geweest. Bij het tot stand komen van deze scriptie hebben veel mensen een bijdrage geleverd, waarvoor ik ze graag wil bedanken.

Allereerst wil ik graag de burgemeesters bedanken die een inhoudelijke inbreng hebben gehad in deze scriptie. Ik kan het erg waarderen dat u ondanks een drukke agenda tijd vrij heeft gemaakt voor een gesprek met mij.

Dr. Karin Geuijen, begeleider van deze scriptie, wil ik bedanken voor de goede begeleiding en feedback tijdens het scriptieproces. Het vertrouwen dat jij in mijn scriptie en mij had, heeft mij gemotiveerd om mijn scriptie in een beperkte tijd tot een goed resultaat te brengen. Tevens wil ik prof. Dr. Mirko Noordegraaf bedanken voor de frisse blik in het eindstadium van het scriptieproces.

De afgelopen zes maanden heb ik stage gelopen bij COT Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement. Ik heb hier de mogelijkheid gekregen om mee te werken aan het project 'Bestuurlijke Agenda Veiligheid en Crisismanagement' en heb daarnaast een kijkje in de keuken kunnen nemen van het instituut. Daarom wil ik mijn collega's van het COT bedanken voor alle ondersteuning. In het bijzonder wil ik Rose Dammen, Jan Bos en Marco Zannoni bedanken

voor het delen van hun kennis over mijn scriptieonderwerp en de nuttige suggesties die zijn gedaan.

Hoewel ik in eerste instantie bang was voor de reacties over mijn scriptie, wil ik iedereen bedanken die zijn of haar betrokkenheid heeft getoond door mijn stukken te lezen en te voorzien van feedback. Bedankt! Zonder jullie lag er waarschijnlijk een heel ander eindresultaat. Ook wil ik mijn moeder en zussen bedanken voor de bemoedigende telefoontjes en mijn vrienden en vriendinnen voor de nodige afleiding tijdens het soms uitputtende scriptieproces.

Ellen Dircks

Utrecht, augustus 2009

Samenvatting

In dit onderzoek zijn de verschillen tussen het bestuurlijk handelen van burgemeester in het veiligheidsdomein inzichtelijk gemaakt door te kijken naar beeld en statusincongruentie. Dit is gedaan aan de hand van de casus jongerenoverlast in middelgrote gemeenten. Hierdoor kan het ontstaan van verschillen tussen het handelen van burgemeesters in het veiligheidsdomein worden verklaard.

Veiligheid is een belangrijk onderwerp in de Nederlandse maatschappij, maar ook op politiek en bestuurlijk niveau krijgt het veel aandacht. Het vergroten en behouden van de veiligheid vergt op lokaal niveau de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Deze handelt in het domein van openbare orde en veiligheid in samenspraak en in gezamenlijkheid met andere partijen en de lokale driehoek. Zowel formeel als informeel bestaan er verwachtingen van het handelen van een burgemeester. Wetten en regels worden aan een burgemeester opgelegd en daarnaast neemt het aantal nieuwe bevoegdheden gestaag toe. Door een geïndividualiseerde samenleving worden de burgers verwachtingen van de burgemeester groter, ze laten van zich horen en hun hoge eisen weerklinken vaak in de media. Iedere burgemeester geeft binnen deze vage en multi-interpretabele grenzen en verwachtingen op een eigen manier invulling aan het burgemeestersambt. Doordat er een eigen invulling wordt gegeven aan het ambt kan er gesproken worden van een persoonlijke rolinvulling. Omdat dit persoonlijk is kan er vanuit worden gegaan dat er tussen de burgemeesters verschillen zijn. Deze verschillen komen voort uit de manier waarop burgemeesters inspelen op de verwachtingen uit de omgeving evenals door de persoonlijke invulling die zij aan het burgemeestersambt geven.

Verschillen in het handelen van burgemeesters in het veiligheidsdomein ontstaan ten eerste door de betekenis die burgemeesters toekennen aan de ambigue context waarbinnen zij opereren. Deze context wordt formeel bepaald door wet- en regelgever. Zij stellen de wettelijke kaders voor de portefeuille openbare orde en veiligheid van de burgemeester. Zo heeft de burgemeester wettelijke bevoegdheden om maatregelen te nemen om de openbare orde te handhaven. De kaders zijn in veel opzichten vaag en bieden mogelijkheden voor burgemeesters om zelf een vorm te kiezen om hier inrichting aan te geven.

Zaken die het handelen van de burgemeester beïnvloeden zijn op te delen in factoren uit de politieke context en factoren uit de maatschappelijke context. De meningen over het aandeel en de steun van de rijksoverheid bij de aanpak van veiligheidsproblemen op lokaal niveau is onder burgemeesters verdeeld. Dat het rijk enkel de kaders schetst kan enerzijds vertaald worden in

onduidelijkheid over de invulling, anderzijds kan het gezien worden als vrijheid voor de invulling. Op lokaal niveau is het voor een burgemeester belangrijk om een goede verstandhouding te hebben met de gemeenteraad. Aangezien de gemeenteraad de begroting opstelt en dus ook het budget voor de portefeuille openbare orde en veiligheid is het van belang dat de burgemeester zijn beleid goed kan verantwoorden. Dit gebeurt aan de hand van cijfers en rapporten die de burgemeester via de politie ontvangt. Het is mogelijk dat een slecht verstandhouding tussen gemeenteraad en burgemeester in het nadeel werkt van de portefeuille openbare orde en veiligheid van de burgemeester.

De keuzes die een burgemeester maakt worden grotendeels persoonlijk bepaald. Burgemeesters laten zich bij hun handelen vaak laten leiden door persoonlijke ideologieën en normen en waarden. Dit is te zien in de mate waarin ze bereid zijn om grenzen op te zoeken, hun persoonlijke netwerk aan te boren en nieuwe initiatieven te nemen. Ook de mate van betrokkenheid bij een veiligheidsprobleem zorgt voor verschillen in het handelen van burgemeesters. De burgemeesters die zich erg nauw betrokken voelen bij het belang van de burger, zal vaak net een steentje extra bijdragen aan de aanpak van het probleem.

Veel burgemeester niet goed op de hoogte zijn van de hoeveelheid en inhoud hun bevoegdheden. Bij handhaven wordt in eerste instantie gedacht aan de maatregelen die getroffen worden om de openbare orde te herstellen. Burgemeesters zien deze maatregelen echter als noodknoppen, ze proberen eerst te dreigen met maatregelen of op een andere manier het probleem op te lossen.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Een (on)veilige samenleving	8
1.2 Een taakopdracht onder spanning	10
1.3 Met of zonder bevoegdheden.....	11
1.4 Doel- en vraagstelling	12
1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	13
1.4 Toelichting op vraagstelling:	14
Hoofdstuk 2	16
2.1 De formele positie van de burgemeester.....	16
2.2 De feitelijke positie van de burgemeester	18
2.2.1 Macht, gezag en vertrouwen.....	18
2.2.2 Bestuurlijk leiderschap.....	19
2.3 Het handelen van de burgemeester	20
2.4 Statusincongruentie versus beeldincongruentie.....	23
2.5 Zelfbeelden van burgemeesters.....	25
Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethoden	29
3.1 Literatuur en documenten	29
3.2 Enquête	30
3.3 Keuze voor respondenten.....	30
3.4 Interview	31
3.5 Opbouw gesprekken.....	31
3.6 Beperking.....	31
3.7 De case: Jongerenoverlast.....	32
Hoofdstuk 4: Resultaten en analyse	33
4.1 Formele/politieke context	34
4.2 Maatschappelijk context	36
4.3 Handelen van burgemeesters	38

4.3.1 De burgemeester	38
4.3.2 Stimuleren: initiatief nemen	39
4.3.3 Situeren: Grenzen opzoeken	40
4.3.4 Structureren: handhaven	41
4.3.5 Steun creëren: Het persoonlijk netwerk aanwakkeren.....	43
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	45
Literatuur.....	49
Bijlage 1: Enquête Bestuurlijke Agenda Veiligheid en Crisisbeheersing.....	52
Bijlage 2: Vragenlijst interviews.....	60

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Een (on)veilige samenleving

Nederland moet veiliger. De onveiligheid die door veel mensen ervaren wordt, is ontoelaatbaar. De ergernis over berovingen, geweld, vernielingen en overlast is vaak zeer groot, evenals het materiële en immateriële leed (ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002). Zo luidt de mening van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie in de veiligheidsnota ‘Naar een veiliger samenleving’. Deze mening wordt door menig burger gedeeld. De burger wil niet alleen fysiek veilig zijn maar zich ook veilig voelen in de maatschappij (Boutellier, 2005: 53). Volgens de Veiligheidsmonitor van het Rijk (VMR) 2008 voelde een vijfde van de bevolking van 15 jaar en ouder zich wel eens onveilig (20 procent). Dit aandeel ligt bijna twee procent lager dan in 2007 en ruim drie procent lager dan het jaar daarvoor (VMR, 2008). In 2005 voelde nog meer dan een kwart van de bevolking (27 procent) zich onveilig. Het aandeel dat zich wel eens onveilig voelt is daarmee in drie jaar tijd met zeven procent gedaald. Hoewel de onveiligheidsgevoelens enigszins dalen zijn de criminaliteitscijfers nog steeds hoog. Er is sprake van een aanzienlijke vergroving en verharding van maatschappelijke problemen. Zo is er onder andere een kleine harde kern overlastplegers en jonge criminelen die van kwaad tot erger gaat, niet geremd door school, ouders of sociale omgeving (VRM, 2008). Dit blijkt ook uit de cijfers van de VMR 2008. Volgens de VMR 2008 werd namelijk ruim een derde (35 procent) van alle voorvallen door of namens de slachtoffers bij de politie gemeld. Dit is vrijwel even veel als in de drie hieraan voorafgaande jaren. Veiligheid blijft hiermee een belangrijk aandachtspunt in de Nederlandse samenleving.

Wellicht gerelateerd aan de bovengenoemde cijfer is er de laatste jaren veel meer politieke aandacht gekomen voor veiligheid (Boutellier, 2005: 20). Veiligheid is op dit moment een politiek thema van de eerste orde. Er is veel over te horen en lezen en dat maakt het moeilijk voorstelbaar dat dit niet altijd zo is geweest. Toch vormt veiligheid pas een jaar of tien, zo rond het verschijnen van de eerste *Integrale Veiligheidsrapportage* in 1993, de kern van het Nederlandse criminaliteitsbeleid. Van alle oorzaken voor de politieke aandacht van de veiligheidsproblematiek kan in elk geval de katalyserende werking worden genoemd van ‘9/11’ en de daarop volgende ‘oorlog tegen het terrorisme’, en van de moord op Pim Fortuyn (Swaaningen, 2004: 9).

In het moderne tijdperk wil de burger zo veel mogelijk vrijheden hebben. De prijs die hiervoor wordt betaald is een gebrek aan zekerheid en veiligheid. Een grote individuele ruimte gaat bijvoorbeeld gepaard aan een hoge mate van criminele deviantie (Boutellier, 2005: 53). Bauman geeft echter aan dat vrijheid en risico tegelijkertijd toe- of afnemen (Bauman, 1997: 193) Meer vrijheid gaat gepaard met meer onzekerheid en meer zekerheid gaat ten koste van de vrijheid. Toch blijkt dat burgers en bedrijven sneller om aandacht vragen voor onveilige situaties, of sterker nog, om preventief en pre-emptief handelen van de overheid (Sociaal Cultureel plan bureau, 2008). Deze vragen vanuit de maatschappij kunnen mede onder druk van de informatisering en media, steeds minder met een ‘nee’ worden afgedaan (Cachet, 2003). De Nederlandse burger is minder meegaand geworden, geeft het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) aan in haar tweejaarlijks rapport “De sociale staat van Nederland” (2008). Er wordt minder getolereerd of gedoogd. Het SCP concludeert verder dat de Nederlandse burger minder meegaand is geworden. Men vindt dat andere burgers aangesproken moeten worden op hun verantwoordelijkheden. ‘De burgers willen dat de touwtjes strakker worden aangetrokken.’ De overheid mag zich bemoeien met het privéleven van burgers. Of het nu gaat om handhaving van wet- en regelgeving, om het bestrijden van overlast en criminaliteit, of om de bescherming van kinderen in bedreigende (gezins)omstandigheden (SCP, 2008). De afgelopen jaren is het besef versterkt dat maatschappelijke problemen moeten worden aangepakt daar waar de problemen het sterkst worden gevoeld en het best worden gezien: op het lokale niveau.

Om de burgers hierbij tegemoet te maken zet de overheid uiteenlopende maatregelen in om de sociale veiligheid te vergroten, variërend van meer politie op straat, het invoeren van camera toezicht en het aanpassen van straatverlichting tot de opvang en begeleiding van risicojongeren en het opleggen van zwaardere sancties. Bij de oplossing van de sociale veiligheidsproblematiek op lokaal niveau wordt samengewerkt met onderwijs-, zorg-, jeugd- of veiligheidsinstellingen (van Noije, 2008: 35). Maar ook steeds meer maatschappelijke organisaties houden zich met veiligheidsvraagstukken bezig, hierdoor worden de veiligheidsvraagstukken ook vanuit andere invalshoeken benaderd zoals sociale cohesie, leefbaarheid, radicalisering, werkeloosheid, gebrekkige integratie en armoede aangezien alle partijen andere belangen hebben. (van Noije, 2008: 31). Om er voor te zorgen dat de samenleving veilig is, wordt een integrale aanpak vereist van deze partijen. Veiligheidsvraagstukken dienen namelijk aangepakt te worden met behulp van meerdere partijen dan alleen de overheid. Er is dan ook niet alleen verhoogde inspanning nodig van de overheid, maar ook van burgers en het bedrijfsleven die op hun bijdragen zullen worden aangesproken. Om een efficiënte aanpak van veiligheidsproblemen te bereiken kan verwacht worden dat er een goede taakuitoefening van alle betrokken lokale en bovenlokale organisaties nodig is. Hiervoor draagt het gemeente bestuur de verantwoordelijkheid (vsn Noije, 2008: 35).

1.2 Een taakopdracht onder spanning

Op lokaal niveau is de burgemeester hoofdverantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. Ooit was dit een klein, overzichtelijk deel van het gemeenterecht. Er waren maar enkele wetsbepalingen die refereerden aan deze taak en alleen voor lokale noodsituaties bevatte de oude gemeentewet een expliciete regeling (art. 219 en 220-oud) (De Jong, 2004: 387). De afgelopen jaren heeft het begrip openbare orde meer inhoud gekregen door regering en wetgever. Het feit dat er geen officiële definitie bestaat voor het begrip openbare orde maakt het lastig om hier als burgemeester mee om te gaan. Maar ook de vraag wanneer er sprake is van verstoring van de openbare orde is lastig te benoemen. Het wordt namelijk mede bepaald door maatschappelijke, culturele en sociale opvattingen. Ook spelen de normen en waarden een rol die op enig moment in een samenleving worden gehanteerd (Notitie Burgemeester & Veiligheid, april 2009: 23). Het blijkt geen makkelijke taak voor de burgemeester. Voornamelijk de afgelopen jaren is het voor de burgemeester moeilijk geworden om op een adequate wijze invulling te geven aan zijn taken. Het ambt van de burgemeester is namelijk de afgelopen jaren aan verandering onderhevig geweest. Gedurende de twintigste eeuw was de burgemeester vooral een persoon met gezag in zijn dorp of stad. De burgemeester bleef op redelijke afstand van de burger, zorgde ervoor dat bestuurlijke processen goed verliepen en bewaarde de orde en rust (Cachet, 2008: 38). Hier is enige verandering in gekomen door het ontstaan van de verzorgingsstaat, hierdoor groeide het gemeentelijke takenpakket. Het zwaartepunt van de gemeentelijke bestuurstaak verschoof van het algemeen bestuur van de raad naar het dagelijks bestuur van het college. Wethouders kregen portefeuilles toebedeeld en omdat ze zich in de jaren zeventig gingen profileren werd de positie van de burgemeester versterkt. Tegen het einde van de eeuw kwam de burgemeester wederom in opspraak vanwege een felle discussie over de mogelijke invoering van de gekozen burgemeester. Hierbij was het nadrukkelijk de bedoeling dat deze zich ook politiek sterker zou gaan profileren. Andere ontwikkelingen die van invloed zijn op het ambt van de burgemeester zijn onder andere veranderingen die voortvloeien uit de wet dualisering van het gemeentebestel zoals het burgerjaarverslag. Ook de regionalisering van taken op gebied van rampenbeheersing zorgen ervoor dat de burgemeester deels afhankelijk worden van bovenlokale beleidsprocessen die allen een eigen aanpak vereisen. Tot slot is er de aanhoudende discussie over de toekomstige invulling van de positie van de burgemeester (Oostendorp, 2004: 69). Met wisselende intensiteit en richting wordt er gediscussieerd over de manier waarop de burgemeester het beste invulling kan geven aan het ambt. Hieruit volgt ook de discussie over de hoeveelheid en inhoud van de bevoegdheden van de burgemeester.

Naar aanleiding van de discussie, die is ontstaan over de noodzakelijkheid van de (nieuwe) bevoegdheden in het veiligheidsdomein en vooral over de rol van de burgemeester in de gemeente, hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het Bestuursakkoord van juni 2007 de afspraak gemaakt een visie op te stellen over de openbare orde portefeuille van de burgemeester. De afgelopen jaren zijn de bevoegdheden van de burgemeesters in hoeveelheid toegenomen. Zo kan de burgemeester bijvoorbeeld harder optreden doordat hij een belangrijkere rol heeft gekregen bij terrorismepreventie en ook heeft hij meer bevoegdheden gekregen om huiselijk geweld aan te pakken (Dijkgraaf, 2005: 26). De belangrijkste conclusie uit de visie is dat er op landelijk niveau wordt vrij snel ingezet wordt op nieuwe bevoegdheden als oplossing voor acute veiligheidsproblemen, maar het belangrijkste punt is niet het gevoelde tekort aan bevoegdheden.

1.3 Met of zonder bevoegdheden

Toch blijven de nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester toenemen, ook buiten het klassieke openbare orde terrein, toenemen. Zo staan in het actieplan ‘overlast en verloedering’ waarmee de ministerraad heeft ingestemd vooral aanvullende maatregelen op het terrein van: overlast van jongeren, uitgaansoverlast, overlast in de woon- en leefomgeving, verloedering van de fysieke woon- en leefomgeving (Ministerie BZK). Het plan introduceert nieuwe initiatieven en bundelt bestaande initiatieven om effectiever op te treden en wil burgemeesters de bevoegdheid geven om in het uiterste geval instellingen te kunnen dwingen om mee te werken aan een oplossing en gezinnen die overlast veroorzaken uit huis te plaatsen en ernstige overlastgevers kunnen sneller worden aangepakt door een gebiedsverbod.

De burgemeester bevindt zich in het web tussen gemeenteraad en college, ambtenarij en bestuur en tussen burger en gemeente. Omdat het zowel door de maatschappij als door de politiek niet wordt geaccepteerd dat een burgemeester zich op de achtergrond houdt treden burgemeesters harder en luidruchtiger op in vergelijking top een paar jaar geleden. Een recent voorbeeld hiervan is burgemeester Cohen van Amsterdam, die met nadruk de Marokkaanse jongeren aansprak op wangedrag tegenover ambulancepersoneel. “Je blijft met je poten van het personeel van de overheid af”. (NRC, 15 april 2009)

Door de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen is een benadering waarbij een specifiek issue met een specifieke oplossing wordt aangepakt vanuit de formele bevoegdheden niet meer voldoende om de aanpak van veiligheidsproblemen tegemoet te komen. De burgemeester zal vaker worden aangesproken op sociale veiligheid buiten de ‘klassieke’ openbare orde en veiligheid portefeuille om. De formele bevoegdheden beslaan namelijk maar één dimensie de

sturing van veiligheid. Voor de effectiviteit van zijn optreden is de burgemeester niet alleen afhankelijk van zijn formele positie, taken en bevoegdheden. Ook zijn de rollen en rolopvattingen van de burgemeester van betekenis. Er bestaan vele beelden van de rollen die een burgemeester aan dient te nemen ongeacht de schaal van de gemeente. Zo dient hij proactief te zijn, coördinerend, regisserend en dient hij problemen te signaleren en op te pakken. Tegelijkertijd dient hij verbindend te zijn, zowel binnen het college van burgemeester en wethouders, als naar de gemeenteraad, als naar de instellingen en maatschappelijke organisaties, als naar de burgers (Oostendorp, 2004: 32). In toenemende mate dringt het besef door dat het succes van een burgemeester hierdoor in sterke mate wordt bepaald, of het nu gaat om de verhoudingen met College en/of Raad of andere werkverbanden.

1.4 Doel- en vraagstelling

De burgemeester handelt in het domein van openbare orde en veiligheid in samenspraak en in gezamenlijkheid met andere partijen en de lokale driehoek. Zowel formeel als informeel bestaan er verwachtingen van het handelen van een burgemeester. Formeel kan er gedacht worden aan de wetten en regels die een burgemeester worden opgelegd en de toename van nieuwe bevoegdheden. Er bestaan ook informele verwachtingen van een burgemeester, hiermee wordt bedoeld op wat de maatschappij van burgemeesters wil en dit weerklinkt vaak in de media. Iedere burgemeester geeft binnen deze vage en multi-interpretabele grenzen en verwachtingen op een eigen manier invulling aan het burgemeestersambt. Doordat er een eigen invulling wordt gegeven aan het ambt kan er gesproken worden van een persoonlijke rolinvulling. Omdat dit persoonlijk is kan er vanuit worden gegaan dat er tussen de burgemeesters verschillen zijn. Het is interessant te onderzoeken waar deze verschillen uit voortkomen. Dit onderzoek zal de verschillen in het bestuurlijk handelen van burgemeesters inzichtelijk maken. De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

Verschillen in het bestuurlijk handelen van burgemeesters in het veiligheidsdomein verklaren

De doelstelling leidt tot de volgende vraagstelling;

“Hoe kunnen verschillen in het bestuurlijk handelen van burgemeesters van middelgrote gemeenten in het veiligheidsdomein worden verklaard?”

De positie van de burgemeester ligt wettelijk vast in zowel de gemeentewet als de politiewet. Om het feitelijk handelen van de burgemeester te kunnen begrijpen dient allereerst inzichtelijk

gemaakt te worden hoe deze positie er formeel en feitelijk uitziet maar ook de context waarbinnen een burgemeester opereert. De eerste drie deelvragen luiden daarom volgt;

1. *Wat kenmerkt de positie van de burgemeester in het veiligheidsdomein?*
2. *Welke manieren van bestuurlijk handelen zijn er te onderscheiden?*
3. *Hoe hangt de positie van de burgemeester samen met het handelen van burgemeester in het veiligheidsdomein?*

Na de beantwoording van de eerste drie vragen wordt een conceptueel kader geschetst aan de hand van het theoretisch kader. De laatste twee deelvragen worden empirisch onderzocht.

4. *Welke factoren beïnvloeden het bestuurlijk handelen van de burgemeester bij de aanpak van jongerenoverlast?*
5. *Hoe gaan burgemeesters om met jongerenoverlast?*

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De bestuurskunde houdt zich bezig met de manier waarop het openbaar bestuur functioneert. Er wordt ook gekeken naar de manier waarom bestuurders inrichting geven aan ontwikkelingen in de samenleving. De overheid speelt daarbij een belangrijke rol, deze heeft de taak toegewezen gekregen om die sturing te verrichten. Tal van ontwikkelingen buiten en binnen een overheidsorganisatie beïnvloeden de mogelijkheid om kennis te verkrijgen, beslissingen te kunnen nemen en daarmee problemen in de samenleving en in de eigen organisatie, aan te kunnen sturen. Dit onderzoek biedt de kans om het handelen van burgemeesters onder de loep te nemen. De manier waarop een burgemeester feitelijk zijn rol invult wijkt in veel opzichten af van de formele positie. Opvallend is dat er weinig empirisch onderzoek is gedaan naar de feitelijke positie en het werkelijk functioneren van burgemeesters. Er zijn echter wel beschouwingen over het burgemeesterschap te vinden. Deze beschouwingen zijn echter voornamelijk formeel juridisch en politiek-normatief dan dat ze empirisch bestuurskundig zijn. Om deze reden is dit onderzoek voor de bestuurskunde interessant aangezien het een beeld geeft van de manier waarop burgemeesters invulling geven aan hun ambt. Het onderzoek is daarnaast

van belang omdat het systematische en empirische kennis levert over de wijze waarop bestuurders momenteel met jongerenoverlast omgaan.

Maatschappelijk is de vraagstelling van dit onderzoek ook waardevol. Het kan ten eerste namelijk een toevoeging zijn op het hedendaagse debat over de uitbereiding van de bevoegdheden van burgemeesters. In het empirische deel van het onderzoek wordt gefocust op jongerenoverlast. Door onderzoek te doen naar de invulling van de rol van burgemeesters bij de aanpak van jongerenoverlast, wordt inzicht getoond in de manier waarop zij afwegingen maken om bepaalde bevoegdheden te gebruiken. Daarnaast komt er ook meer informatie vrij over de mogelijkheden die zij ervaren om de jeugdproblematiek te lijf te gaan maar ook over de problemen en belemmeringen zij hierbij ervaren. Het inzicht kan in de manieren waarop burgemeesters omgaan met jongerenoverlast en de omstandigheden waaronder zij handelen interessant zijn voor kennisdeling onder burgemeesters. Dit onderzoek kan verder nog waardevol zijn voor andere burgemeesters en gemeenten die kampen met jongerenoverlast. Jongerenoverlast is op dit moment namelijk een van de belangrijkste sociale veiligheidsproblemen in Nederland. Het is daarom een onderwerp waar veel burgemeesters zich mee bezig houden.

1.4 Toelichting op vraagstelling:

Hieronder volgt een definiëring van de belangrijkste begrippen die volgen uit de vraagstelling.

Bij de beschrijving van **veiligheid** worden begrippen zoals fysieke en sociale veiligheid, objectieve en subjectieve veiligheid, safety en security gebruikt. Aangezien de staat er is om de burger te beschermen kan gesteld worden dat veiligheid een van de centrale opdrachten van de staat is. Hierbij is onderscheid te maken in het beschermen tegen krachten buiten de staat, dit is een taak van defensie, maar wanneer het gaat om de bescherming van het leven en eigendom tegen medeburgers wordt er gesproken over binnenlandse veiligheid. Het begrip veiligheid is een veelomvattende term daarom wordt ermee bedoeld dat onder veiligheid datgene verstaan wordt dat zo belangrijk is, dat bij een bedreiging ervan desnoods opgetreden mag worden van niet-normale middelen om de veiligheid te herstellen en te waarborgen. Veiligheid is dus een breed begrip dat betrekking heeft op de bescherming tegen onrechtmatige of disproportionele inbreuken op lijf, eerbaarheid en goed (Muller e.a., 2008: 17). Alles wat onder de noemer lokale veiligheid wordt geschaard valt binnen het kader van het **veiligheidsdomein**.

Met **bestuurlijk handelen** worden alle inspanningen van de burgemeester bedoeld, zowel de formele (denk aan maatregelen) als informeel. Simpel gezegd gaat het om alle dingen die hij doet

in het belang van besturen van de gemeente. Het bestuurlijk handelen is in dit onderzoek gerelateerd aan het veiligheidsdomein.

Hoofdstuk 2

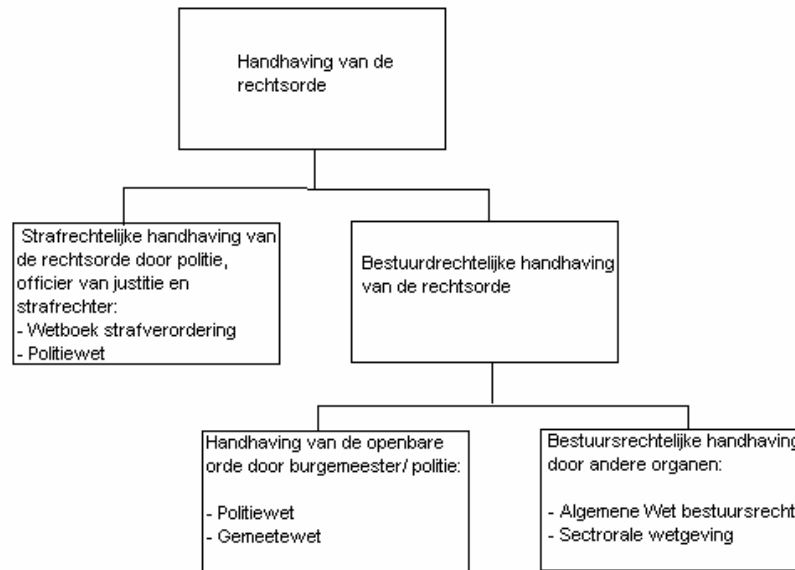
De formele positie van de burgemeester in het lokale bestel is bijzonder. Al is het maar door de aanstellingswijze. Over de jaren heen is er veel veranderd in het ambt van de burgemeester maar van een fundamenteel andere rol en positie van de burgemeester is formeel geen sprake (Cachet, 2003: 139). De burgemeester is nog steeds één van de drie gemeentelijke bestuursorganen, nog steeds niet het hoofd van de gemeente (de Grondwet verhindert dat) en nog steeds, ook onder het dualisme, zowel raads- als collegevoorzitter. Zijn eigen bevoegdheden hebben nog steeds vooral betrekking op openbare orde en veiligheid. De feitelijke positie van de burgemeester wijkt in veel opzichten af van zijn formele positie. In dit hoofdstuk worden eerst de formele en de feitelijke positie van de burgemeester in het veiligheidsdomein beschreven. Daarna wordt ingegaan op de vraag waarom formele en feitelijke positie zo sterk verschillen. Hierbij wordt de nadruk gelegd op het handelen van burgemeester. Tot slot wordt er gekeken naar de manier waarop de positie van de burgemeester samenhangt met het handelen.

2.1 De formele positie van de burgemeester

In de Gemeentewet ligt vast dat de burgemeester zorg draagt voor de handhaving van openbare orde en veiligheid. In de Nederlandse en internationale regelgeving is echter geen alomvattende omschrijving van het begrip openbare orde en de handhaving te vinden. Openbare orde is dan ook een erg ruim begrip met veel betekenissen. Dit komt mede doordat er veel afhangt van de context waarbinnen het begrip wordt geplaatst. De context kan namelijk naar tijd en plaats verschillen. Zowel het begrip openbare orde, maar ook de vraag wanneer is sprake van verstoring daarvan is, worden bepaald door maatschappelijke, culturele en sociale opvattingen. Daarnaast spelen de normen en waarden een rol die op enig moment in een samenleving worden gehanteerd (Notitie Burgemeester & Veiligheid, april 2009: 23). De Hoge raad verwijst in zijn arrest van 30 januari 2007 naar ‘de normale gang van zaken in of aan de betreffende openbare ruimte’ (Muller e.a., 2008: 29). Handhaving van de openbare orde is de zorg voor de naleving van regels, bij niet naleving waarvan deze orde en rust worden verstoord (Gemeentewet, Kamerstukken II, 1988/89, 19 403, nr. 10).

De handhaving van de openbare orde speelt zich voornamelijk af in het publieke domein. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn, bijvoorbeeld in het geval van huiselijk geweld waarbij de burgemeester de bevoegdheid heeft om burgers uit huis te plaatsen (Gemeentewet, artikel 174a, lid2). Ook kan er gedacht worden aan niet-openbare ruimten zoals privaat eigendom die wel regelmatig opengesteld worden voor publiek. Hierbij wordt bedoeld op cafés, coffeshops ,

winkelcentra, voetbalstadia en terreinen voor grootschalige evenementen. De handhaving van de openbare orde hoeft dus niet direct in het publieke domein plaats te vinden, er moet echter wel sprake zijn van versturende effecten op het gemeenschapsleven (Notitie Burgemeester & Veiligheid, april 2009: 23). De handhaving van de openbare orde geschiedt door feitelijk optreden van de politie en daarop gerichte bevelen van de burgemeester (Muller e.a., 2008:30). Deze maatregelen kunnen bestaan uit feitelijke handelingen, zoals bestuursdwang, het uit nemen van besluiten variërend van een beschikking (rechtsvaststelling in een individueel geval) tot algemeen verbindende voorschriften (bijvoorbeeld noodverordeningen), beleidsregels maar ook plannen (Muller e.a., 2008: 18). Hierbij moet opgemerkt worden dat de toepassing van het strafrecht of een bestuurlijke maatregel nemen soms dicht bij elkaar liggen. Schema 2.1 geeft de onderverdeling tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de betrokken organen en de belangrijkste wetgeving weer. Onder strafrechtelijke handhaving valt het optreden dat primair gericht is op het daadwerkelijk voorkomen, opsporen, beëindigen, vervolgen en berechten van strafbare feiten. Ook het ten uitvoering leggen van beslissingen van de rechter en het Openbaar Ministerie is strafzaken valt hieronder. Het Openbaar Ministerie is dan ook gezagsdrager van de strafrechtelijke handhaving. Bestuurlijke handhaving daarentegen houdt zich enerzijds bezig met de handhaving van de openbare orde en anderzijds met het uitoefenen van toezicht op de naleving van publieksrechtelijke voorschriften (Rogier, 2007: 71). Dit onderzoek zal echter uitsluitend gaan over maatregelen die burgemeesters kunnen treffen zonder in de sfeer van het strafrecht te komen. Daarnaast moet opgemerkt worden dat normaal gesproken bevoegdheden uitgevoerd kunnen laten worden door een daartoe aangewezen persoon of instantie, mits deze delegatie of mandaat wettelijk is. De openbare ordebevoegdheden die de burgemeester aan de Gemeentewet ontleent, komen op grond van artikel 178, lid 2, Gemw. niet in aanmerking voor delegatie. Het artikel geeft aan dat dit delegatieverbod eveneens geldt voor de bevoegdheden die de burgemeester ontleent om uitvoering te geven aan het hem opgedragen toezicht (art 174 Gemw). De in een algemeen plaatselijke verordening (APV) geregelde bevoegdheid tot het opleggen van een verblijfsontzegging valt strikt genomen niet onder artikel 174 maar toch is delegatie ook hiervan niet toegestaan. Het is echter wel toegestaan dat de burgemeester zijn bevoegdheden uit de APV kan mandateren aan de politie (De Jong: 2004: 397). De burgemeester is dus de enige binnen de gemeente die maatregelen mag nemen ten behoeve van de veiligheid.



Schema 2.1 Handhaving van de rechtsorde (Muller e.a., 2007: 19)

2.2 De feitelijke positie van de burgemeester

De maatschappij ontwikkelt zich en problemen binnen die maatschappij worden steeds complexer. De burgemeester is steeds vaker degene die opstaat om een maatschappelijk lokaal probleem aan te pakken en aan te kaarten (Cachet, 2003; Oostendorp, 2004). Deze verwachting wordt steeds groter. De verantwoordelijkheid die een burgemeester draagt voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid kan breed worden opgevat, hoewel alle handelingen uiteraard binnen de kaders van de wet moeten blijven. Aangezien de burgemeester een éénhoofdig, benoemd, bestuursorgaan is heeft hij van oudsher allerlei bevoegdheden gekregen die op een onpartijdige en snelle wijze uitgeoefend dienen te worden. Juist bij bevoegdheden in het kader van de openbare orde en veiligheid is het van groot en soms levensbelang om deze op bestuurlijke wijze, het brede maatschappelijke belang voorop stellend, uit te oefenen. Dergelijke belangrijke bevoegdheden dienen geen speelbal te zijn in het politieke bedrijf. De eigenstandige positie van een burgemeester staat hiermee voorop (Muller e.a., 2007: 25).

2.2.1 Macht, gezag en vertrouwen

De burgemeester heeft een machtige functie. In de Gemeentewet en vele andere wetten zijn hem vele belangrijke bevoegdheden gegeven op allerlei terreinen. Daarnaast heeft hij een belangrijke procesmatige rol in de gemeente doordat hij voorzitter is van zowel de gemeenteraad als het

college van burgemeester en wethouders. Ook heeft hij een coördinerende taak binnen het functioneren van het gemeentebestuur alsmede het gemeenteapparaat. Voor de handhaving van de openbare orde (en de hulpverlening) heeft de burgemeester het bevoegde gezag over de politie en de brandweer.

Gezag heeft ook een andere kant dan enkel de formele. Het heeft te maken met uitstraling en persoonlijkheid, charisma. Een burgemeester met ‘natuurlijk gezag’ heeft ook zonder bevoegdheden invloed, ‘macht’. De bevolking ziet in de burgemeester vaak als belangrijkste persoon van het gemeente bestuur (Oostendorp, 2004: 39). Om deze reden moet een burgemeester zorgvuldig omgaan met het vertrouwen dat de bevolking in hem stelt.

Voor de burgemeester is, als leidende figuur binnen de gemeente, de combinatie van macht en gezag bijzonder belangrijk. Het zorgvuldig te werk gaan, goed onderbouwde en overtuigende beoordeling en heldere communicatie zijn basisvoorwaarden voor het opbouwen en behouden van gezag (VNG, 2009: 5).

In april 2009 schreef de Vereniging van Nederlandse gemeenten in samenwerking met het Genootschap van Burgemeesters een visie voor de openbare orde portefeuille van de burgemeester. Hierin geven zij aan dat een burgemeester in algemene zin verschillende rollen heeft. Die van voorzitter en lid van het college van burgemeester en wethouders, die van voorzitter van de gemeenteraad, die van burgervader (100-jarigen, bruiloften), ambassadeur van de gemeente (trots op de gemeente uitdragen, iets binnenhalen voor de gemeente), mediator (conflictoplosser, verbindingen leggen), “boeman” (openbare ordebevoegdheden; hard optreden waar nodig), “leider/baas” van de gemeente (het gemeentebestuur vóór willen gaan, fungeren als primus inter pares), constructieve partner (in de driehoek en het regionale college) en die van vertrouwenspersoon (de bevolking wil haar zorgen kwijt). Het wisselen van rollen vergt een houding van voortdurende schakelen en verschillend handelen.

2.2.2 Bestuurlijk leiderschap

Voor de veiligheidsportefeuille is dat niet anders. De positie van de burgemeester is versterkt. Dit geeft burgemeesters ook meer kansen om veiligheidsproblemen in brede zin op te lossen en niet alleen openbare orde. Naast de dualisering heeft de openbare orde- en veiligheidsportefeuille ertoe geleid dat de niet- partijpolitiekgeprofileerde positie van de burgemeester het gezag van de burgemeester versterkt. De VNG geeft aan dat er in de praktijk behoefte is aan één regisserende partij in de vorm van het bevoegd gezag; de burgemeester (VNG, 2009: 7). Naast een goede informatiepositie is er als sluitstuk een heel palet aan bevoegdheden beschikbaar voor de

burgemeester. De wet reikt de instrumenten aan die nodig zijn om maatwerk te leveren. Het is aan de burgemeesters te beoordelen wanneer zij deze instrumenten nodig hebben. Een burgemeester staat zijn bevolking ook bij in tijden van grote ongelukken, rampen en crises. Burgemeester en wethouders regelen de organisatie, het beheer en de taak van de gemeentelijke brandweer. Feitelijk staat de brandweer heel dicht bij de burgemeester. Hij is in tijden van lokale rampen en crises opperbevelhebber en samenbinder in één persoon. Het komt erop aan dat de burgemeester opereert vanuit zijn bestuurlijk leiderschap, zijn natuurlijk gezag en zijn rol als vertrouwenspersoon. De burgemeester spreekt zijn eigen netwerk aan, van wethouders, ambtenaren, inspectiediensten, maar ook media. Niet het wettelijke regime, maar de lokale context en de eigen creativiteit is bepalend voor de rol die de burgemeester uiteindelijk speelt. Juist omdat de spanning tussen formele en feitelijke positie groot is, zal de burgemeester creatief en met een zekere mate van vrijheid inhoud moeten geven aan zijn rol of beter gezegd aan de vele rollen die hij speelt (Cachet, 2003; Derksen, 1995).

Bij actuele incidenten op het terrein van sociale veiligheid zoals grootschalige jeugdige horeca overlast en geweldscriminaliteit is vaak sprake van onvoorziene escalatie, dreigende maatschappelijke onrust en de noodzaak van een langer of langere termijn beleid. Hier kan op verschillende manieren op gereageerd worden door bijvoorbeeld als burgemeester in gesprek te gaan met daders en hun vertegenwoordigers of krachtig repressief door een tik op stuk reactie. Er bestaat een spanning tussen deze reacties aangezien de noodzaak van een no-nonsense aanpak van de probleemgroep voor mogelijk stigmatisering van de groep kan zorgen. De formele bevoegdheden van de burgemeester beslaan hierbij maar een dimensie van sturing op veiligheid. De keuze die een burgemeester maakt voor de manier van handelen is afhankelijk van een bewuste rolkeuze van de burgemeester (Oostendorp, 2004: 41). Soms kan het nodig zijn voor de burgemeester om bij anderen operationeel leiderschap af te dwingen. Maar ook kan hij daar waar hij geen bevoegdheden heeft, bijvoorbeeld het relevante netwerk organiseren.

2.3 Het handelen van de burgemeester

Hupe en Klijn (1997) hebben vijf uitgangspunten voor bestuurlijk handelen opgesteld, het zogenaamde vijf 's-en model'. De uitgangspunten maken het mogelijk om beleid te realiseren. Hiernaast kunnen bevredigende resultaten voor alle betrokken organisaties behaald worden. De vijf suggesties zijn: stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen (Hupe en Klijn, 1997, p. 39-44). Voor een beleidsmedewerker, een wethouder maar ook een burgemeester

Het eerste uitgangspunt van bestuurlijk handelen is ‘**stimuleren**’. De bestuurder behoort een actieve rol te vervullen bij het initiëren van nieuwe ontwikkelingen en moet tevens voldoende variëteit creëren. Een actieve en initiatiefrijke opstelling mag worden verwacht, omdat beleid niet meer van achter een bureau van een centrale ontwerper geformuleerd en opgelegd kan worden. Het is eerder het resultaat van interacties tussen verschillende publieke en private actoren.

Onder stimuleren valt allereerst de aandachtverwerving onder de lokale politiek. Actieve politieke aandacht is vereist om jeugd- en veiligheidsbeleid te kunnen bewerkstelligen. Daarvoor is een politiek debat en het opnemen van jeugd- en veiligheidsbeleid als issue in de partijprogramma’s onmisbaar. Hiernaast is een actieve opstelling vereist, omdat beleidsnota’s op het terrein van jeugd en veiligheid slechts op een algemeen niveau motieven voor het te ontwikkelen beleid aangeven. Dit komt mede doordat het om facetbeleid draait, dat in verschillende beleidssectoren wordt geformuleerd. Slechts ten dele wordt de inhoud van het beleid door documenten bepaald, omdat integraal beleid gaandeweg als resultaat van vele inspanningen ontstaat.

‘**Situëren**’ houdt in dat de bestuurder kennis en overzicht moet hebben van het complexe netwerk. De situatie waarin het netwerk zich bevindt en de lopende initiatieven die zich daarbinnen afspelen dient de bestuurder helder voor ogen te hebben. Om de juiste initiatieven te kunnen nemen is een duidelijk beeld van de sterke en zwakke kanten van het netwerk een belangrijke voorwaarde. De gemeente kan inzicht in een netwerk verkrijgen door zich te richten op de aanwezige organisaties en hun beschikbare middelen. Tevens kan beter inzicht totstandkomen door aandacht te schenken aan de contactenpatronen tussen verschillende instellingen en de omgangsvormen tussen hen. Hiernaast heeft ‘situëren’ te maken met het schenken van aandacht aan de reeds eerder ingezette beleidsinitiatieven. De bestaande beleidsinitiatieven kunnen laten zien wat mogelijk is, maar ook als startpunt fungeren voor nieuwe initiatieven.

Het ‘**creëren van steun**’ is het derde element van bestuurlijk handelen voor een gemeentelijke bestuurder. Het actief bevorderen van steun voor beleid komt tot stand door het organiseren van participatie. Middels overlegstructuren kunnen partijen met elkaar in contact gebracht worden, waar zij als belanghebbenden worden erkend en tevens verantwoordelijk gehouden kunnen worden. Vervolgens kan door betrokkenheid draagvlak voor het beleid gecreëerd worden. Bij het creëren van steun gaat men uit van een ‘bottom-up’ benadering. Van het college van B&W en de gemeenteraad mag de koersbepaling worden verwacht, maar de formulering van concrete en operationele doelen is onderdeel van het te ontwikkelen lokale jeugd- en veiligheidsbeleid. De werkwijze maakt maximaal gebruik van de inbreng van de afzonderlijke actoren en vergroot

daarmee de kans op een succesvolle uitvoering. Het beleidsproces is dan eerder een proces van doelzoeken dan van doelstellen.

Van de bestuurder mogen initiatieven worden verwacht, die gericht zijn op de vorming en bestendiging van een netwerk. Dit wordt ook wel **'structureren'** genoemd. Bij het onderhouden en vormen van relaties tussen organisaties vervult de gemeente de rol van aanjager. Contacten tussen instellingen worden gestimuleerd, randvoorwaarden worden gecreëerd en de bestuurder is zelf actief in het onderhouden van relaties. Hierdoor kan een netwerk gevormd en in stand gehouden worden. Om een netwerk in stand te houden is er behoefte aan omgangsregels en mechanismen die conflicten reguleren. Tijdens beleidsprocessen en beleidsevaluaties zijn conflicten niet uitgesloten aangezien veel verschillende actoren met uiteenlopende belangen en doelstellingen betrokken zijn. Afspraken tussen organisaties kunnen potentiële conflicten

voorkomen of op zijn minst reguleren. Tevens kunnen afspraken bijdragen aan de helderheid over wat betrokken partijen van elkaar verwachten. Door de afspraken en regels kan het netwerk sterker en meer gestructureerd worden.

Tot slot wordt **'sturen'** als een element van de lokale regie beschouwd. De bestuurder dient de richting aan te wijzen door intelligent gebruik te maken van beschikbare sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën. Daarbij moet de bestuurder de inzet van instrumenten met de activiteiten van de bestuurdersrol integreren. Flexibel en creatief gebruik van mogelijkheden zijn hiervoor belangrijke elementen. Sturing kan onder andere tot uiting komen in selectieve activering. Organisaties worden selectief geactiveerd voor bepaalde onderdelen van het beleidsproces ter wille van het feit dat niet iedereen aan alles deel hoeft te nemen. Hiervoor kan een projectmatige aanpak geschikt zijn. Tevens kan de bestuurder sturend optreden wanneer hij prikkels voor samenwerking creëert. Inputsturing door bijvoorbeeld financiële prikkels kunnen organisaties tot samenwerking bewegen.

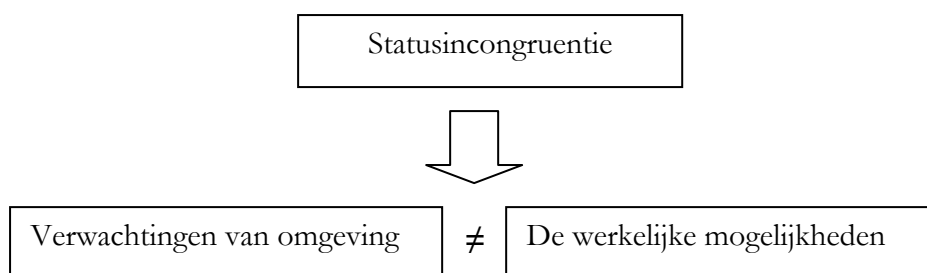
In tabel 2.2 wordt een overzicht gegeven van de verschillende manieren van bestuurlijk handelen zoals die terug komen in het vijf S-en model van Hupe en Klijn. In de volgende paragraaf zal worden besproken hoe de positie van de burgemeester samenhangt met de manier waarop hij handelt.

Uitgangspunt	Suggestie
Stimuleren	-politieke aandacht -actieve opstelling -gemeentelijk initiatief: geen eindpunt maar beginpunt
Situëren	-bestaand netwerk als vertrekpunt -inzicht in zwakke en sterke punten van netwerk -overzicht van bestaande beleidsinitiatieven en projecten als basis voor nieuwe initiatieven
Steun creëren	-draagvlak door betrokkenheid -doel zoeken in plaats van doel stellen -bottom up betekent contact met doelgroep en uitvoerder
Structureren	-onderhoud relaties -organisatorische ondersteuning -conflictereguleringsmechanismen -afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria
Sturen	-selectieve activering -samenwerking vereist prikkels

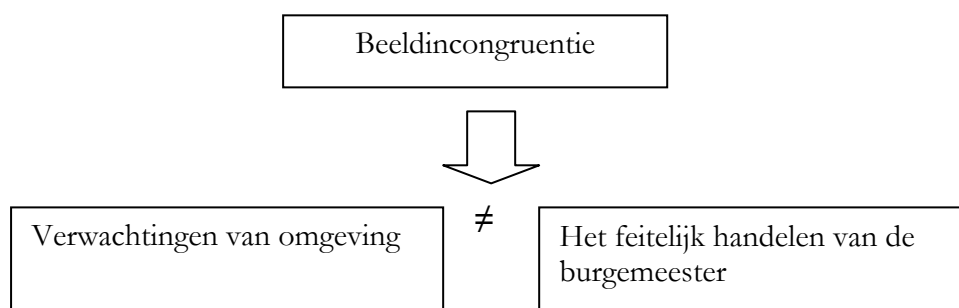
Tabel 2.2: Uitgangspunten en suggesties voor bestuurlijk handelen van de gemeente als bestuurder (Hupe en Klijn, 1997, p. 47)

2.4 Statusincongruentie versus beeldincongruentie

Het is niet eenvoudig voor een burgemeester om geloofwaardig, krachtig en met gezag te besturen. Hendriks spreekt in dit verband van statusincongruentie (Hendriks & Tops, 1998). De term geeft aan dat er een discrepantie bestaat tussen de verwachtingen die leven ten aanzien van de sturende rol van een burgemeester en zijn werkelijke mogelijkheden tot beïnvloeding (positie en bevoegdheden). Hoewel het gebruik van zijn informele status onder omstandigheden functioneel kan zijn voor een burgemeester, verhult het toch volgens Hendriks & Tops een probleem van een gebrek aan formele bevoegdheden. Het is mede daarom dat de commissie Polak-Versteden, die onderzoek deed naar de cafébrand in Volendam, erop heeft gewezen dat een bezinning op de taken en bevoegdheden van de burgemeester dringend noodzakelijk is, om zo de regels beter te handhaven en de veiligheid van burgers in de gemeenten te waarborgen (rapport Commissie Polak-Versteden, 2001: 47).



De statusincongruentie hoeft echter niet zo problematisch te zijn als het lijkt. Het gaat namelijk niet alleen over de beschikking over, zowel formele en informele, machtsbronnen maar het draait om de wijze waarop er van de machtsbronnen gebruik wordt gemaakt. Een machtsbasis die zwak lijkt kan uitstekend op krachtige wijze worden ingevuld. Om deze reden gaat Oostendorp uit van beeldincongruentie in plaats van statusincongruentie (Oostendorp, 2004: 35). Volgens Oostendorp is hier sprake van wanneer een verschil bestaat tussen het beeld dat de burgemeester van zichzelf oproept en de mate waarin dit beeld wordt ondersteund door feitelijk gedag (Oostendorp, 2005: 40). Een voorbeeld hiervan kan zijn wanneer een burgemeester uitspreekt waarde te hechten aan de aanpak van jongerenoverlast maar vervolgens nooit aanwezig is bij bijvoorbeeld manifestaties die worden georganiseerd.



De hoge verwachtingen over de sturende rol van de burgemeester worden bij statusincongruentie tegenover zijn beperkte formele bevoegdheden geplaatst. Van beeldincongruentie is echter sprake wanneer het eigen handelen onvoldoende strookt met het beeld dat de burgemeester van zichzelf neerzet. Het verschil is dus dat de bewijslast bij de burgemeester zelf ligt in plaats van machtsbronnen die hij beperkt tot zijn beschikking heeft.

Om ervoor te zorgen dat er statuscongruentie ontstaat, zouden er nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester moeten komen. Zodat hij op deze manier kan voldoen aan de verwachtingen van zijn omgeving. In het geval van beeldcongruentie betekent dit dat de burgemeester er zelf voor moet zorgen dat zijn imago en het feitelijk handelen, past bij de verwachtingen van de omgeving. De mate waarin de burgemeester in staat is zichzelf een 'imago' aan te meten dat werkelijk bij

hem en de gemeente past is van doorslaggevende betekenis voor het functioneren van de burgemeester, aldus Oostendorp (Oostendorp, 2005: 40).

2.5 Zelfbeelden van burgemeesters

Oostendorp onderscheidt de volgende vier zelfbeelden ofwel rollen (Oostendorp, 2004: 38:40): Kwaliteitsborger, Handhaver, Manager, Leider.

De schetsen van de invulling van het burgemeesterschap sluiten elkaar niet wederzijds uit. Iedere burgemeester zal zich herkennen in meerdere elementen. Verwacht wordt dat er wel een accentverschil bestaat tussen burgemeesters onderling. Dit zal ook mede afhangen van bijvoorbeeld de onderwerpen of problemen die binnen de gemeente spelen. Juist hierbij zouden zou het mogelijk zijn voor burgemeester om zich te onderscheiden of om hun inspanningen nadrukkelijker te richten.

Met de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de relatie tussen burger en bestuur veranderd ten opzichte van hoe het voorheen ging. De verantwoordelijkheid ligt nu formeel bij de burgemeester. Deze verantwoordelijkheid bestaat uit twee componenten namelijk, burgerparticipatie en publieke dienstverlening. Het dualisme heeft echter veel te bieden voor de burgemeester als **kwaliteitsborger**. Een burgemeester die zich indachtig dit zelfbeeld opstelt als hoeder van het belang van de burger, kan dit richting de gemeentelijke organisatie verankeren in het burgerjaarverslag. Volgens de Haan kan het burgerjaarverslag zelfs wel eens het meest betekenisvolle instrument worden om zowel dualisering als de externe oriëntatie van raad en college reële inhoud te geven (De Haan, 2004: 12). Hij benadrukt hier wel bij dat de het jaarverslag een levendige presentatie is en geen droge opsomming. De andere zelfbeelden hechten minder waarde aan het burgerjaarverslag. Het gezag van de burgemeester berust in deze visie meer op externe legitimatie dan op het voorzitterschap van en loyaliteit aan het college. De burgemeester maakt een duidelijke eerste keuze voor de raad en burgerij en het college krijgt hierbij een tweede plaats.

Concluderend richt de burgemeester als kwaliteitswaarborger zich vooral op de kwaliteit van de externe dienstverlening en profileert tussen de relatie tussen burger en bestuur.

De meeste bevoegdheden van de burgemeester liggen op het gebied van openbare orde en veiligheid (Muller, 2008). Wanneer de focus wordt gelegd op deze traditionele gezagstaken kan de burgemeester zich profileren tot een aanvechter van de criminaliteit. De burgemeesters van Maastricht heeft zichzelf tot **handhaver** gemaakt door bijvoorbeeld aanpak van de jarenlange overlast van woonwagencamp De Vinkenslag). Een theorie die hierbij aansluit is de zogenaamde

'broken window theory' waarbij aangenomen wordt dat criminaliteit en overlast primair het resultaat zijn van gebrekkige handhaving van normen (Oostendorp; 2005: 43). De burgemeester als handhaver handelt ook daadkrachtig bij andere beleidsinhoudelijke thema's binnen de portefeuille. Hierbij stelt hij duidelijke normen en handhaaft. Binnen het college profileert hij zich als een politiek bestuurder, die redeneert vanuit zijn eigen portefeuille en de raakvlakken hiervan. Een kritiek punt hierbij is volgens Oostendorp de verhouding met de inhoudelijke relatie die wethouders met hun diensten en afdelingen onderhouden. De burgemeester verbindt zijn eigen positie aan targets die gesteld zijn ten aanzien van beperking van alle typen overlast in de publieke ruimte. Verantwoordelijk wordt daarom ook bij voorkeur afgelegd aan de hand van cijfer in de vorm van kwantitatieve prestatie-indicatoren.

Kortom, de burgemeester als handhaver draagt een beeld uit van krachtig handhaver van normen. Oostendorp deelt het perspectief van de burgemeester als **manager** op in twee componenten namelijk, de politiek- bestuurlijk manager en de netwerkmanager. Voor de politiek bestuurlijk manager staat de coördinatie tussen de gemeentelijke bestuursorganen centraal. De primaire aandacht gaat uit naar de voortgang van beleidsprocessen en de onderlinge relaties tussen betrokken actoren. Het komt er op neer dat hij het proces van gemeentelijke besluitvorming moet bewaken en optreedt als procesmanager en procescoördinator. De burgemeester kan zich om deze reden ook goed vinden in het dubbelvoorzitterschap van college en de raad. De burgemeester voelt zich in dit perspectief een soort coach, dit vindt zijn uitwerking in de met dualisme formeel vastgelegde zorgplichten.

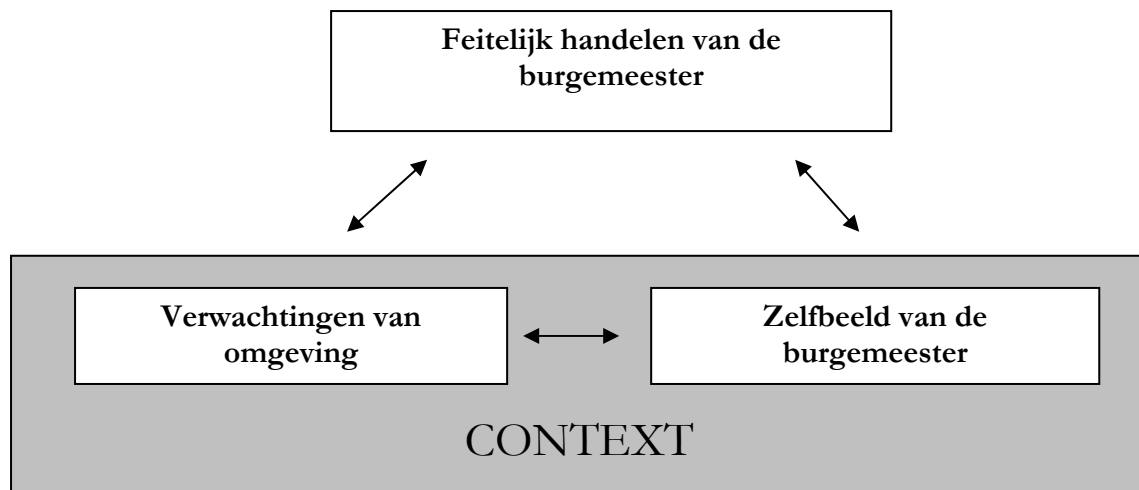
Bij het component van netwerkmanager staat de externe oriëntatie van de burgemeester centraal. Hiermee worden allereerst de lobbyende kwaliteiten van de burgemeester richting bijvoorbeeld de rijksoverheid, de eigen partij maar in het geval van jongerenoverlast ook bijvoorbeeld de jeugdzorg of andere actoren. Ten tweede kan de netwerkmanager ook gezien worden als de taak van de burgemeester om ruimte te geven aan discussie van mensen in hun eigen omgeving. Hiermee worden instellingen, wijkverenigingen, buurthuizen bedoeld. De burgemeester heeft aandacht voor wat burgers bezighoudt en bindt en spreekt hierover met hen binnen de eigen sociale verbanden. Als manager werpt de burgemeester zich op als een politiek en/ of netwerkmanager.

De Nederlandse burger heeft steeds meer behoefte aan herkenbare autoriteiten (Grever & Ribbens, 2007). Hierdoor neemt ook de betekenissen die burgers toekennen aan de burgemeester als boegbeeld van de lokale gemeenschap alleen maar toe. Met de toenemende aversie tegen politiek verkeert de burgemeester in een voorkeurspositie (Rosenthal, 2003: 2). Er blijkt dus vraag te zijn naar een persoon die men voor alles kan aanspreken. Volgens Oostendorp

ziet dit type burgemeester zichzelf als ‘vaandel draager’ van de gemeente en probeert zaken voor elkaar te krijgen binnen de gemeente. In tegenstelling tot de burgemeester als manager kan de burgemeester als **leider** zich minder goed vinden in het dubbelvoorzitterschap. Het is moeilijk voor de burgemeester om zich hierin te handhaven, dit vindt zijn uitwerking door risico’s uit de weg te gaan of kameleongedrag te vertonen. Dit type burgemeester geeft heft liefst zelf bepalen wanneer hij naar voren treedt als personificatie van het gemeentebestuur. In tegenstelling tot de burgemeester als kwaliteitsborger zijn begrippen zoals teamleider en politieke neutraliteit niet echt terug te vinden in de werkwijze van dit type burgemeester. De burgemeester als leider is meer een politiek bestuurder zoals de handhaver. Kortom de burgemeester als leider wordt getypeerd als boegbeeld van de gemeente. Dit perspectief sluit dan ook aan bij de visie van de gemeente als politieke institutie.

2.6 Conclusie

De theorieën sluiten elkaar niet uit zoals de auteurs aangeven maar ze hangen met elkaar samen. De burgemeester roept namelijk een beeld op bij zijn omgeving door zijn manier van handelen. De verwachtingen van de omgeving worden daarom bepaald door wat de burgemeester zelf doet. De burgemeester is de enige persoon binnen de gemeente die bepaalde bevoegdheden heeft op het gebied van veiligheid. Dit maakt het logisch dat er bepaalde verwachtingen van zijn handelen zijn. Hoewel alle burgemeesters dezelfde bevoegdheden hebben kan de inzet hiervan per persoon verschillen. De ene burgemeester zal bijvoorbeeld sneller een gebiedsverbod opleggen dan de andere. De ene burgemeester probeert bijvoorbeeld alle problemen op te lossen aan de hand van zijn bevoegdheden omdat hij waarschijnlijk zelf ook vindt dat hij moet handhaven. Het is dan ook vrij waarschijnlijk dat hij op een bepaald moment bij deze aanpak in bevoegdheden tekort schiet. Wanneer een burgemeester vaker op basis van zijn bevoegdheden problemen oplost zoals de handhaver dat doet, zal de omgeving hier ook vanuit gaan en verwachtingen hierop aanpassen. De verwachtingen van de burgemeester worden versterkt of aangepast door zijn eigen handelen. De manier waarop een burgemeester handelt, zegt echter ook wat over de druk die de burgemeester ervaart van zijn omgeving maar ook het beeld dat een burgemeester van zichzelf heeft is belangrijk voor de rol die hij hierbij aanneemt. Op de volgende pagina wordt op schematische wijze weergegeven hoe het feitelijk handelen samenhangt met de context bestaande uit de verwachtingen uit de omgeving en het zelfbeeld van de burgemeester.



De verwachtingen uit de omgeving en het zelfbeeld van de burgemeester vormen de context van het feitelijk handelen van de burgemeester corporatie. De verwachtingen kunnen vertaald worden naar de beschrijving van de formele en informele positie van de burgemeester zoals deze behandeld zijn in paragraaf 2.1 en 2.2. De formele positie wordt vastgesteld door wetgever en rijksoverheid. Zij hebben een bepaald idee van een burgemeester en verwachten dat hij naar behoren handelt zoals zij dat hebben vastgelegd in wetten en regels. Daarnaast is er de informele positie van de burgemeester die beïnvloed wordt door verwachtingen van burgers en organisaties. Daar waar burgers belang hebben bij een burgervader met charisma, hebben organisaties andere belangen en verwachten een burgemeester met macht en gezag.

Naast de verwachtingen uit de omgeving kan verwacht worden dat een burgemeester zelf ook een idee heeft van de invulling van zijn ambt op gebied van openbare orde en veiligheid. Hierbij kan gedacht worden aan de vijf zelfbeelden die Oostendorp in paragraaf 2.5 beschrijft.

Naar aanleiding van het bovenstaande blijkt dat het handelen van een burgemeester bepaald wordt door zijn zelfbeeld en de verwachtingen vanuit de omgeving. In het empirisch deel zal het handelen van een negental burgemeesters nader worden bekeken. Gelet zal worden op de keuzes die zij maken zal getracht worden een beeld te geven van zelfbeeld van de burgemeester. Ook zal gekeken worden of de manier van handelen past bij de rol die hij aanneemt.

Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk worden de methoden voor het onderzoek uiteen gezet. Voor het onderzoek werd gebruik gemaakt van zowel een kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethode. Het onderzoek is explorerend van aard (Baarda: 2005, p.96), omdat over de rolinvulling van burgemeesters nog weinig bekend is.

Er is in dit onderzoek sprake van een interpretatieve onderzoeksbenadering. Hierbij wordt de wereld gezien als een subjectieve ervaring van mensen. De methode van kennisontwikkeling richt zich op het begrijpen van de wereld door te reflecteren op veranderingsprocessen, te experimenteren en door het uitwisselen van ervaringen en verhalen (Yanow, 2006: 30).

Onderzoekers met een interpretatieve wetenschapsopvatting gaan er vanuit dat er niet één werkelijkheid is. Iedereen ziet de werkelijkheid op zijn eigen manier en vanuit een eigen perspectief. De assumptie die hieruit voortvloeit, dat de werkelijkheid sociaal geconstrueerd is, heeft implicaties voor dit onderzoek. Als interpretatieve onderzoeker streeft de onderzoeker ernaar om het bestuurlijk handelen van burgemeesters in het veiligheidsdomein te begrijpen. Dit wordt gedaan door met de burgemeesters in gesprek te gaan over de persoonlijke invulling van het ambt op gebied van veiligheid. Vanuit het sociaal constructivistische perspectief bestaat de werkelijkheid niet, maar wordt deze geconstrueerd. Dit onderzoek richt zich op de werkelijkheid zoals deze door de burgemeesters wordt geconstrueerd. De methode die hier het beste bij past is kwalitatief onderzoek waarbij door middel van interviews de belevingswereld van de respondent in kaart kan worden gebracht. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is echter gebruik gemaakt van meerdere methoden en technieken om een onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Dit wordt ook wel triangulatie genoemd (Hakvoort: 1996, p. 131). Triangulatie is hier toegepast in de materiaalverzameling, er is gebruik gemaakt van verschillende bronnen om het onderzoeksdoel te kunnen bereiken. Bronnen die gebruikt zijn documenten, enquêtes en interviews.

3.1 Literatuur en documenten

In het beginstadium van het onderzoek heeft er een verkenning plaatsgevonden op zowel theoretische als empirisch gebied. Op basis van literatuur over lokaal bestuur, veiligheid en rollen is een theoretisch kader gevormd. Gedurende de verkennende fase is daarnaast onderzoek gedaan naar de 9 deelnemende burgemeester door het verzamelen van achtergrondinformatie; plannen van aanpak met betrekking tot jongerenoverlast en de burgerjaarverslagen.

3.2 Enquête

Het idee voor een enquête is in eerste instantie een initiatief geweest van het COT Instituut voor veiligheid- en Crisismanagement (COT), de organisatie waarbij ik stage heb gelopen gedurende mijn scriptie onderzoek. Het COT wil graag inzicht in- en kennis van de behoeften die een burgemeester heeft aangezien burgemeesters als bestuurders een belangrijke rol spelen op gebied van veiligheid en crisisbeheersing. Om deze reden is een nieuw project opgestart om zowel de prioriteiten van burgemeesters op gebied van veiligheid als mede de kansen en knelpunten in kaart te brengen. Het COT en weekblad Binnenlands bestuur hebben het initiatief genomen om door mij een survey 'Bestuurlijke Agenda Veiligheid & Crisisbeheersing' te ontwikkelen.

Voor dit onderzoek is deze enquête gebruikt om in kaart te brengen wat voor burgemeesters de belangrijkste veiligheidsproblemen in hun gemeente zijn. De antwoorden van de enquêtes zijn geanalyseerd door middel van het statistiek programma SPSS. Naar aanleiding van de analyse van de enquête bleek dat jongerenoverlast voor burgemeesters het belangrijkste veiligheidsprobleem was. De verwachting bestond dat burgemeester bij ieder veiligheidsprobleem op een andere manier zouden handelen. Om deze reden is er gekozen voor de focus op één veiligheidsprobleem namelijk jongerenoverlast. Op deze manier zou specifiek het handelen van burgemeesters kunnen worden bekeken en met elkaar worden vergeleken. Tijdens de gesprekken met de burgemeesters bleek echter dat de burgemeester bij het beantwoorden van de vragen ook voorbeelden aanhaalden van andere veiligheidsproblemen.

3.3 Keuze voor respondenten

De burgemeesters zijn geselecteerd aan de hand van criteria met betrekking tot de jongerenoverlast. Ten eerste moest de gemeente een middelgrote gemeente zijn. De keuze voor middelgrote gemeenten is vrij simpel geweest aangezien de grote vier steden de enquête niet hebben ingevuld waardoor er geen informatie beschikbaar was. Onder een middelgrote gemeente wordt een gemeente verstaan met een inwoners aantal tussen de 40.000-100.000 inwoners. De geselecteerde burgemeesters hadden in de enquête aangegeven dat jongerenoverlast het belangrijkste veiligheidsprobleem in hun gemeente was. Omdat het belangrijk is dat ongeveer dezelfde problematiek om het te kunnen vergelijken is er een gekozen voor overlastgevende jongeren (Beke & Ferwerda). Een aantal burgemeesters is op advies van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters gevraagd voor een interview en een aantal burgemeesters is op advies van medewerkers van het COT gevraagd.

3.4 Interview

Om in kaart te brengen hoe burgemeesters handelen en op wat voor manier ze hun rol invullen is gebruik gemaakt van interviews. De respondenten voor het onderzoek bestaan uit burgemeesters van middelgrote en kleine gemeenten. Hiervoor is gekozen aangezien er al veel onderzoek is gedaan naar de aanpak van jongerenoverlast in de vier grote gemeenten van Nederland. In totaal zijn er negen burgemeesters bevraagd. De persoonlijke invulling van het ambt van de burgemeesters is van belang voor dit onderzoek en gaat hierbij niet om de representativiteit. Om deze reden waren negen interviews voldoende om hier uitspraken over te kunnen doen. De interviews zijn allemaal uitgehouden in de werkomgeving van de respondent, namelijk het gemeentehuis van de desbetreffende gemeente. Het is enkele malen voor gekomen dat er een wethouder jeugd of een veiligheidsadviseur bij het gesprek aanwezig was op verzoek van de burgemeester. Om de mogelijkheid tot een kritische blik op de aanpak van jongerenoverlast ruimte te geven zijn de interview vertrouwelijk gehouden. Het gerapporteerde materiaal is daarom geanonimiseerd.

3.5 Opbouw gesprekken

De opbouw van de interviews is semi-gestructureerd, zo is er een lijst van onderwerpen aan de hand van een topic overzicht opgesteld voorafgaand aan het interview. Tijdens de interviews was er ook ruimte voor een subjectieve bijdrage van de respondent. Dit heeft ertoe geleid dat de onderwerpen binnen het interview soms afdwaalden naar andere veiligheidsproblemen dan enkel de jongerenoverlast. De interview zijn opgenomen met een digitaal opname apparaat.

De interviews zijn allemaal uitgewerkt tot woordelijke verslagen. De techniek die gebruikt wordt om deze interviews te analyseren is de techniek van het selectief coderen. De interviews worden gestructureerd om de mogelijke relaties te verifiëren op hun juistheid (Boeije, 2006, pp. 97 - 105).

3.6 Beperking

Een mogelijke beperking van het onderzoek kan zijn dat het onderzoek meer kracht had gewonnen wanneer bij elke gemeente meerdere interviews waren uitgevoerd, vanuit verschillende posities van zowel bestuur als uitvoering. Zo had er een breder beeld kunnen worden gegeven van de ideeën van de burgemeester zelf over zijn rol bij de aanpak van jongerenoverlast evenals de ideeën van betrokken partijen over de rol van de burgemeester. Dit is niet gedaan omdat het de persoonlijke rolinvulling van burgemeesters centraal staat.

3.6 De case: Jongerenoverlast

Niet alle veiligheidsproblemen vereisen dezelfde aanpak en om deze reden wordt er verwacht dat er verschillend wordt gehandeld door de burgemeester per veiligheidsprobleem. Daarom is er voor dit onderzoek gekozen om één veiligheidsprobleem uit te lichten. Dit onderwerp is jongerenoverlast geworden, een sociaal veiligheidsprobleem dat als groot probleem wordt ervaren door de media en de rijksoverheid. Maar naar aanleiding van een kwantitatieve analyse onder alle gemeenten van Nederland is ook gebleken dat burgemeester jongerenoverlast als belangrijkste veiligheidsprobleem binnen hun gemeente zien. De enquête is naar alle 441 gemeenten in Nederland gestuurd en had een respons van N= 120.

Uit deze enquête bleek dat jongerenoverlast bij uitstek met 32% voor burgemeesters het belangrijkste veiligheidsprobleem is binnen hun gemeente.

Overlast door jongeren zorgt voor verstoring van de openbare orde. Burgers worden geconfronteerd met bijvoorbeeld herrie op straat, kapotte straatlantaarnpalen, zwerfvuil, spelletjes waarbij andere jongeren in elkaar geslagen worden, jongeren die met messen op zak lopen. Vrijwel iedereen kan wel een probleem opnoemen van jeugdig probleemgedrag in zijn eigen, directe omgeving. Gedrag dat overlast geeft is niet toegestaan aangezien het leefgedrag van burgers hiermee in het geding komt. Een strikte definitie van overlast is niet te geven. Dit komt doordat de problematiek de laatste decennia wordt opgerekt door zowel burgers, maar ook door politie en justitie. Met het gebruik van termen als 'jongerenoverlast' of 'overlast door gewelddadige jongeren' wordt de maatschappelijke werkelijkheid van nu bedoeld en niet alleen lawaai, in groepen rondhangen, drank- en drugsgebruik baldadigheid en vernielingen, maar ook onfatsoenlijk en intimiderend gedrag en verbaal geweld als schelden en beledigingen uiten. De klachten waar het over gaat hebben echter wel allemaal betrekking op deviant gedrag van jongeren. Deviant gedrag is te omschrijven als gedrag dat als ongewenst wordt beschouwd. Het wordt op zijn minst als hinderlijk en vervelend ervaren en veroorzaakt soms gevoelens van ergernis en onveiligheid. Het roept reacties op van overheden, maatschappelijke instellingen maar ook die van de school en het gezin.

Niet iedere jeugdgroep is hetzelfde: sommige jeugdgroepen bestaan uit schoolgaande jongeren die enkel voor geluidsoverlast zorgen, terwijl andere groepen bestaan uit werkloze jongeren die straatroven plegen en drugs verhandelen. Op basis van onderzoek concludeerden Beke, Ferwerda en van Wijk (Beke e.a., 2000) dat er drie typen van jeugdgroepen te onderscheiden zijn. De drie typen worden in oplopende ernstcategorie als volgt aangeduid: hinderlijk, overlastgevend en crimineel. In steekwoorden zijn te karakteriseren zoals aangegeven in tabel 3.1.

De typering zoals hier weergegeven zijn “ideaaltypen”, dat wil zeggen dat jeugdgroepen in de werkelijkheid bijna nooit aan al deze kenmerken zullen voldoen, of die kenmerken hebben van verschillende typen. Zo zijn er bijvoorbeeld overlastgevende groepen die wel buurtgebonden zijn. Voor dit onderzoek is er gekozen om tijdens de interviews te focussen op de groep die door Beke en Ferwerda als overlastgevend wordt bestempeld. Dit is gedaan omdat de hinderlijke groepen in vrijwel alle gemeenten voorkomen en gemakkelijk te corrigeren zijn. De criminele groep daarentegen is vaak zo gewelddadig en crimineel dat voornamelijk door justitie opgelost wordt.

	Hinderlijke groepen	Overlastgevende groepen	Criminele groepen
Omgeving	Eigen buurt	Uitgaanscentra, niet echt buurtgebonden	Soms regionaal/landelijk
Grootte en samenstelling	10-20 jongeren, 13-16 jaar, schoolgaand en werkend	10-20 jongeren, 16-18 jaar, deels schooluitvallers en werkloos	Ca 30 jongeren, 12-20+ jaar, zeer laag opgeleid, werkloos
Alcohol- en drugsgebruik	Softdrugs en alcohol minder dan de overige typen	Alcohol, softdrugs, XTC en harddrugs	Alcohol, softdrugs en XTC
Groepsstructuur	Bestaan ca 2,5 jaar; tamelijk open	Bestaan ca 4 jaar; hecht, duidelijker leiders	Subgroepjes met leiders, zeer hechte structuur en organisatievorm
Overlast- en criminaliteitsprofiel	Rondhangen, provoceren, geluids-overlast, vernielingen, verzet openbaar gezag.	Hinderlijk gedrag, ook: openlijke geweldpleging, mishandeling, ernstige confrontaties met openbaar gezag	Hinderlijk gedrag, zware geweldplegingen, handel in drugs, diefstal met geweld.
Contact met justitie	Sommigen. Bijvoorbeeld Halt, boete. Goed te corrigeren.	Meesten. Bijvoorbeeld Halt, boete. Soms vrijheidsstraffen. Niet goed te corrigeren	Bijna allemaal. Bijvoorbeeld boetes, vrijheidsstraffen. Nauwelijks te corrigeren

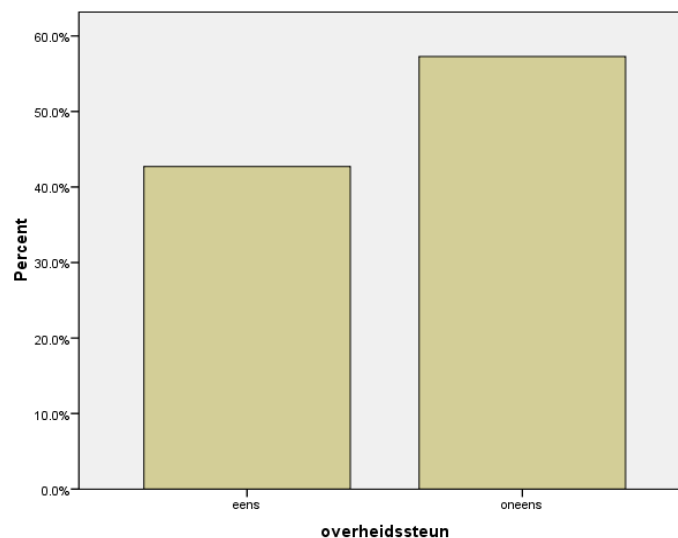
Hoofdstuk 4: Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk zal de data behandeld worden die is verkregen op empirische wijze. Naar aanleiding van de interviews is er een aantal overeenkomsten in het handelen van burgemeesters ontdekt en ook zijn er verschillen te benoemen. Deze zullen belicht worden in dit hoofdstuk. Allereerst zal ingegaan op factoren die het handelen van de burgemeester beïnvloeden. Daarna zal inzichtelijk worden gemaakt op welke manieren burgemeesters handelen in het veiligheidsdomein. In de tekstblokken wordt telkens de kwantitatieve resultaten weergegeven.

4.1 Formele/politieke context

In de formele/politieke context spelen lokale, regionale en nationale overheid een rol. Maar ook de wetgever heeft een rol in de formele context. Zij bepalen voor een groot deel de kader omtrent de werkzaamheden van de burgemeester. Er worden plannen gemaakt en regels en bevoegdheden vastgelegd ten aanzien van het ambt van de burgemeester.

In de enquête werd de burgemeesters gevraagd of ze voldoende overheidssteun kregen bij de oplossing van veiligheidsproblemen. Van de respondenten antwoorden **41,3%** voldoende steun te ontvangen, **56,7 %** was het hier niet meer eens en vond dat de overheid tekortschiet in haar steun.



Veiligheid is een belangrijk onderwerp voor overheidsambtenaren op lokaal en nationaal niveau. Vooral van een burgemeester die gemeentelijk verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid, wordt verwacht dat het een waardevol onderwerp is. Voor de geïnterviewde

burgemeesters gold dit ook, allen gaven zij de hoogste prioriteit aan het vergroten van de veiligheid binnen hun gemeente. Dit sluit aan bij het huidige kabinet die in haar coalitieakkoord aangeeft dat “het integraal gemeentelijk veiligheidsbeleid en systematische handhaving door het bestuur zal worden bevorderd.” De lokale regierol van gemeenten bij de totstandkoming van gemeentelijke veiligheidsplannen krijgt deze kabinetsperiode wettelijk vorm. De gemeenteraad zal tenminste elke vier jaar een integraal veiligheidsplan vaststellen. De burgemeester heeft hierbij een belangrijke taak: machthebbend, gezagdragend, besturend, beslissend en uitvoerend. Dat stelt zwaardere eisen aan het bestuur van een gemeente en van de burgemeester, verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, in het bijzonder. De steden kunnen zelf kiezen welke maatregelen ze inzetten. Uit de interviews is gebleken dat alle burgemeesters vinden dat de gemeente de regierol op zich moet nemen bij de aanpak van jongerenoverlast. In toenemende mate maken de gedetailleerde rijksregels op het beleidsterrein veiligheid plaats voor een aanpak die lokale overheden de ruimte biedt om vraagstukken op te lossen waarvoor het rijk slechts de kaders schetst. Binnen deze kaders hebben gemeenten de bewegingsvrijheid en de verantwoordelijkheid om samen met maatschappelijke instanties passende oplossingen te zoeken voor lokale problemen. *“De bal wordt bij de gemeente neergelegd om met de relevante maatschappelijke partijen op lokaal niveau samenhangend beleid tot stand te brengen.”* (Respondent 6).

Een enkele respondent gaf aan problemen te hebben met de invulling van zijn portefeuille openbare orde en veiligheid als gevolg van het dualistische stelsel. Van de burgemeester wordt ondermeer verwacht dat hij als voorzitter van de gemeenteraad ervoor zorgt dat alle politieke fracties in de raad tot hun recht komen en niet alleen de collegepartijen. Daarnaast is de burgemeester ook voorzitter van het college en de wethouders en ook zij verwachten loyaliteit aan het college. Wanneer de onderlinge politieke verhoudingen redelijk goed zijn, dan kan de burgemeester in beide rollen bijdragen aan een goede balans tussen college en raad. Zijn de verhoudingen echter gepolitiseerd, dan is de kans groot dat de burgemeester ofwel in het ene ofwel in het andere politieke kamp wordt getrokken. Op deze manier wordt de burgemeester een politiek profiel aangemeten. Dit zorgt ervoor dat burgemeesters in een lastige positie komen aangezien ze boven de partijen willen staan en juist vanuit die positie bijdragen aan werkbare verhoudingen. Dit geldt niet alleen voor jeugd-veiligheidsbeleid maar voor het gehele werkveld van de burgemeester. Het blijkt daarom belangrijk dat de burgemeester een goede verstandshouding heeft met de gemeenteraad. De meeste burgemeesters hebben ook een goede band met de gemeenteraad en geven ook aan dat zij hierin investeren omdat ze zich realiseren dat het belangrijk is. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de programmabegroting en de burgemeester heeft hier wettelijk gezien geen inspraak in. Het is daarom van belang om met

goede rapporten te komen waarin de relevantie van veiligheid wordt besproken. Meestal wordt dit hard gemaakt met cijfers van de politie en het openbaar ministerie maar ook door middel van de burgermonitor. Over het algemeen ervaren de burgemeester geen budgettaire problemen voor hun portefeuille openbare orde en veiligheid. Een enkeling voorziet hier nog wel problemen. Wanneer de burgemeester een stevig veiligheidsbeleid wil voeren maar de raad hier minder affiniteit mee heeft wordt het lastig voor de burgemeester om deze taak uit te voeren. Door de invoering van het dualistische systeem is de burgemeester niet meer betrokken bij het opstellen van het coalitie akkoord en de programmabegroting. Wethouders hebben dit probleem niet omdat ze in de coalitie betrokken zijn bij het opstellen van het coalitieakkoord. De gemeenteraadsleden staan volgens de burgemeester dicht bij het volk en hebben daarom vaak moeite om strenge maatregelen te treffen.

Ook tijdens de interviews waren de meningen hierover verdeeld. “*Het is moeilijk voor de rijksoverheid om op lokaal niveau in te schatten wat de effecten zijn van hun beleid. Ik ben daar zelf ook weg gegaan omdat de afstand tot de bevolking te groot was.*” (Respondent 5). Een andere respondent ervaart het juist als zeer prettig dat er meer mensen bij de rijksoverheid werken die ervaring hebben op lokaal niveau “*Guus (Minister Terborst) weet wat er op gemeentelijk niveau speelt, ze weet wat we nodig hebben om goed beleid te voeren*” (Respondent 7).

De invulling van de regierol van de gemeente is vrij breed interpreteerbaar. Sommige burgemeesters vinden het lastig om hiermee om te gaan, met name doordat ze het lastig vinden zichzelf een rol toe te bedelen. “*we krijgen de regierol maar het wordt niet verankerd. Samen met de gemeenteraad moeten we dingen gaan doen en dan denk ik van ja wat houdt de sturende rol van de burgemeester daarbij in?*” (respondent 1). Wanneer er enkel een kader gesteld wordt kunnen burgemeesters zelf op zoek gaan naar een manier om invulling te geven aan hun rol binnen dat kader. Dit wordt op verschillende manieren gedaan. De vrijheid kan echter ook op een andere manier benaderd worden, namelijk doordat gemeenten en ook burgemeester meer ruimte krijgen om hun eigen weg te gaan. Op het gebied van jongerenoverlast was dit duidelijk zichtbaar. Ook bij de aanpak van dit veiligheidsprobleem heeft de gemeente de regierol gekregen. Enkele burgemeesters hebben dit aangegrepen door eigen initiatieven op te starten.

4.2 Maatschappelijk context

Om te komen tot de aanpak van een veiligheidsprobleem kunnen verschillende instrumenten of randvoorwaarden nodig zijn. Zo is er onder andere maatschappelijke aandacht nodig maar ook is

er draagvlak nodig bij belangrijke partners. In de enquête werd gevraagd wat burgemeesters persoonlijk als de belangrijkste randvoorwaarden zagen bij de aanpak van veiligheidsproblemen.

Van de ondervraagde burgemeesters vindt **19%** het belangrijkste dat er maatschappelijke aandacht is voor een veiligheidsprobleem om te komen tot een aanpak. Hierbij gaf **68%** aan dat deze aandacht ook aanwezig was en **17,2%** ervaart hier een gebrek aan binnen de betreffende gemeente. Verder vond **11,7%** van de burgemeesters dat er draagvlak bij andere partners nodig is om veiligheidsproblemen aan te pakken. In enquête gaf **28,5 %** van de burgemeesters aan dat hier geen draagvlak voor was.

Er zijn een aantal verschillen op te merken wanneer het gaat over manieren van handelen van burgemeesters in grote en in dit geval middelgrote gemeenten. De grote van de gemeente kan de burgemeester tegenwerken in zijn handelen. Zo gaf een aantal burgemeesters aan het lastig te vinden om sommige bevoegdheden te gebruiken aangezien ze de mensen wie het betrof goed kenden. *“Het is lastig om zo-iemand uit zijn huis te zetten, omdat je zijn familie elke dag in de supermarkt tegenkomt”* (Respondent 8) en *“wat moet ik ermee als bekend wordt dat ik weet dat een pedofiel in een woonwijk is komen te wonen. Dan komt de hele wijk in opstand! Ik vraag me af of het mijn verantwoordelijkheden zijn, er zijn mensen die daar beter voor opgeleid zijn.”* (respondent 5) De persoonlijke connectie die de burgemeester heeft met de inwoners van zijn gemeente maken het moeilijk voor hem om daadkrachtig te handhaven. *“Ik had liever dat dit op regionaal niveau werd besloten”* (respondent 8). De burgemeester van een grotere stad had hier minder problemen mee aangezien hij juist het idee had verder van de burgers af te staan. Deze respondent gaf echter aan dat de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging moeite had om streng te zijn en dit graag aan de burgemeester over lieten.

“De lokale politiek is er maar moeilijk op gebouwd dit soort vraagstukken aan te kunnen. En dat is in een dorp volgens mij nog veel erger daar krijg je al die rare volksberichten van.”(Respondent 2) en *“Ik hou heus wel een beetje rekening met de lokale gevoelens maar een zal wel moeten gebeuren en dat is de eenzaamheid als het over de burgemeesters gaat. Want je moet het gewoon doen, de politie en het OM vinden het ook, en jij moet die onaangename maatregel treffen.”*(Respondent 1).

4.3 Handelen van burgemeesters

De formeel/politieke context en de maatschappelijke context werkt door in de manier waarop een burgemeester handelt in het veiligheidsdomein. In het handelen van de burgemeesters zijn een aantal verschillen te benoemen. Aan de hand van het vijf S-model van Hupe en Klijn wordt in deze paragraaf het handelen van de burgemeester besproken. Allereerst zal wat algemene informatie over de respondenten gegeven worden wat mogelijk ook invloed heeft op het handelen.

4.3.1 De burgemeester

De burgemeester is een veelbesproken persoon, zowel in de media als in de politiek. Zoals in dit onderzoek al eerder is aangegeven is het ambt aan veel veranderingen onderhevig geweest. Hiermee wordt bedoeld op de positie van de burgemeester binnen het dualistische stelsel, de gekozen burgemeester en ook de discussie over de hoeveelheid en inhoud van de bevoegdheden. In de media worden ze enerzijds naar voren gebracht als echte burgervaders, wanneer ze zich hard maken voor de veiligheid van de burger, anderzijds worden ze goed in de gaten gehouden wanneer het aankomt op fraude zoals bij de onwettelijke vergoeding voor een tijdelijke huisvesting in Den Helder.

Sommigen waren al eerder burgemeester in een of meerdere andere gemeenten, anderen waren voorheen wethouder of werkten voor een ministerie en een enkeling heeft een loopbaan achter de rug in de nationale politiek. Wanneer ze eenmaal burgemeester zijn geworden blijven ze vaak ook voor lange tijd werkzaam in het ambt. Normaal gesproken worden burgemeesters aangesteld voor een periode van 6 jaar, na afloop van die termijn van zes jaar zijn zij telkens weer voor zes jaar herbenoembaar. Bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kan een burgemeester zijn ontslag indienen. Hieruit blijkt dat de burgemeesters over het algemeen goed functioneren aangezien ze herbenoemd worden.

Van de respondenten is **44,2%** drie tot tien jaar werkzaam waren als burgemeester en **14%** zelfs langer dan 20 jaar.

De burgemeesters die deel hebben genomen aan het onderzoek hebben uiteenlopende achtergronden. Zo lopen de opleidingsachtergronden van de burgemeester uiteen van rechten, bestuurskunde, planologie, economie en geschiedenis. Sommige burgemeesters vinden dat de

achtergrond doorschemert in het handelen van andere burgemeesters. Opvallend hierbij is dat alleen de juridische achtergrond hierbij genoemd wordt. *“Er zijn enkele burgemeesters die dolgraag alles willen weten. Aleid Wolfsen is er daar zo een van. Waarom is dat? Hij is een jurist en rechter, hij denkt dat hij met juridica een stad kan besturen. Ik denk dat dat niet zo is.”*(respondent 1) Een andere burgemeester betreft het op zichzelf: *“Waarschijnlijk voel ik door mijn juridische achtergrond toch meer voor die burger sheriff rol in plaats van de burgervaderrol”* (respondent 2)

Alle burgemeesters hebben een politieke loopbaan gehad voordat ze aantraden als burgemeester. Alle burgemeesters hebben gedurende hun voorgaande functies affiniteit met het veiligheidsdomein gekregen. *“Ik heb ook bij de rechtbank gewerkt, bij het openbaar ministerie bij het arrondissement parket gezeten, dus van huis uit heb ik veel affiniteit met het onderwerp en veiligheid dus dat vind ik heel plezierig.”*(Respondent 2). Dit is redelijk vanzelfsprekend omdat de portefeuille openbare orde en veiligheid een belangrijk onderdeel is van het takenpakket van de burgemeester. Opvallend is echter dat er niet een evenredige tijd wordt besteed aan de portefeuille door burgemeesters. In de enquête gaf 55 % van de respondenten aan dat het vergroten van de veiligheid de hoogste prioriteit van de respondent was binnen de gemeente. Leefbaarheid en duurzame energie werden vaak genoemd als belangrijkste prioriteit wanneer dit niet veiligheid was. Op de vraag hoeveel tijd de burgemeesters gemiddeld aan openbare orde en veiligheid besteden werd in de interviews ook verschillend geantwoord. De ene burgemeester is 30 tot 40% van zijn gehele takenpakket en daarom iedere dag met openbare orde en veiligheid bezig, de ander een paar dagen per week en een enkeling maar één á twee uur per week. Opvallend is dat sommige burgemeesters meer afstand namen van hun portefeuille openbare orde en veiligheid doordat ze hiervoor ondersteuning kregen. Zo hebben enkele burgemeesters een adviseur integrale veiligheid of zelfs een wethouder veiligheid.

4.3.2 Stimuleren: initiatief nemen

Een bestuurder behoort volgens Hupe en Klijn (1997) een actieve rol te vervullen bij het initiëren van nieuwe ontwikkelingen. Als bestuurder hoef je niet constant betrokken te zijn bij de uitvoering van een project. Maar wel op momenten waarop belangrijke beslissingen moeten worden genomen en wanneer de uitvoering afhangt van de politiek. Op momenten wanneer iets vast dreigt te lopen kan een burgemeester er voor zorgen dat de zaken weer vlot verlopen. In het geval van jongerenoverlast liep de aanpak op een bepaald moment vast doordat een medewerker van jeugdzorg zich bleef verzetten en dreigde uit het overleg te stappen. Op het moment dat de burgemeester hiervan op de hoogte was, heeft hij de directeur van jeugdzorg opgebeld en met hem gesproken over de betreffende medewerker. Het resultaat was dat men daarna op

uitvoerend niveau weer om te tafel zat met een andere werknemer van jeugdzorg. Een respondent omschrijft dit als volgt; *“Ik moet signaleren waar het mis dreigt te gaan en als oliemannetje alles smeren”* (respondent 2)

Ze zien daarom ook extra waarde om met ouders van de jongeren te praten. Een enkele burgemeester gaat nog een stapje verder door bijvoorbeeld jongeren te ‘adopteren’ als burgemeester. Voor een tijdsperiode van zes maanden nam de burgemeester twee jongens onder zijn hoede en zorgde er persoonlijk voor dat de jongens een stageplek kregen zodat ze werden gestimuleerd hun school af te maken. Ook nam de burgemeester de jongens mee naar een detentie inrichting om ze bewust te maken van de gevolgen van hun gedrag. Het project is besproken tijdens het regionaal overleg met andere burgemeesters. De andere burgemeesters waren niet gedwongen om mee te doen aan het project en sommigen gaven ook een eigen invulling eraan door het in samenwerking met de afdeling welzijn te organiseren.

“Ik wil toch stimuleren, zo ver als dat dan en ik had het idee dat dat redelijk aansloeg.”

4.3.3 Situeren: Grenzen opzoeken

Bij het situeren is het van belang dat een bestuurder de sterke en zwakke kanten van de beschikbare middelen inziet. Situeren heeft te maken met het schenken van aandacht aan bijvoorbeeld bestaand beleid. Zoals al eerder werd aangegeven heeft de burgemeester een aanzienlijke vrijheid om zijn ambt in te vullen. Hoewel zijn bevoegdheden wettelijk vastliggen wordt hier beperkt op gecontroleerd. Sommige burgemeesters zijn zich hier minder van bewust maar een aantal burgemeesters denkt de gemeente te kunnen helpen door grenzen op te zoeken.

“Ik ben niet te beroerd om juridische grenzen op te zoeken en er misschien een beetje overheen te hellen. Je bent ook steeds bezig om jurisprudentie te maken, de grenzen van het recht opzoeken. Ik vind dat je toch moet kijken wat er wel kan. Misschien kan ik dan een of ander dood regeltje in een wetje waar niemand meer van weet dat het bestaat nieuw leven inblazen en er iets van maken zodat het wel ergens op slaat. Soms lukt het je niet, dan krijg je een dreun van de rechter, nouja daarna sta je weer op.”(Respondent 2).

Door zoals in het citaat is aangegeven probeert een burgemeester zaken te situeren door een vage oude wetsregel te gebruiken bij de aanpak van een veiligheidsprobleem waardoor de aandacht wordt verlegd.

Zo gaven een aantal burgemeesters aan dat de privacywetgeving de aanpak van jongerenoverlast nog wel eens in de weg kon zitten. *“Privacy is vaak de grootste belemmering die vaak voorkomt tijdens de samenwerking”* (Respondent 6). De wet schrijft namelijk voor dat alle personen “die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd” deze niet

mogen bekend maken (art 458, Strafwetboek). De interpretatie van deze zwijgplicht maakt iedere vorm van communicatie over cliënten binnen het kader van de hulpverlening onmogelijk. Er wordt hierbij uitgegaan van een bilaterale relatie tussen de hulpverlener en de cliënt. Wie zich buiten deze inter-individuele relatie bevindt heeft, wordt beschouwd als een derde en om deze reden hoeft de informatie niet gedeeld te worden. In de ketenaanpak van jongerenoverlast is het echter belangrijk dat er met de verschillende ketenpartners wordt samen gewerkt. Er bestaat veel onduidelijkheid over het toepassen van het beroepsgeheim wat er voor zorgt dat er een spanningsveld ontstaat tussen enerzijds de privacy van de cliënt en het geheimhouden van informatie en anderzijds het feit dat bepaalde informatie over jongeren bekend gemaakt moet worden om daadwerkelijk hulp te kunnen verlenen. De burgemeesters ervaren het als een belemmering dat zij niet de bevoegdheid hebben om partijen te dwingen informatie te delen met de partners. *“Dat we ze wel stevig kunnen aanspreken als het niet goed gaat ook al hebben we geen sancties. Er zitten gewoon gaten in ons systeem.”*(Respondent 4) en *“Qua hulpverlening en aanpak van de problematiek zou dit het proces enorm kunnen versnellen”* (Respondent 5). De burgemeesters die deze mening delen hebben veel vertrouwen in het veiligheidshuis waarbij het privacy probleem verholpen zal worden. Een andere burgemeester vindt het onzin dat er zo'n groot punt van de privacy wetgeving wordt gemaakt en vraagt zich af of het werkelijk zo is. *“Met het privacy aspect wordt heel wat afgeschermd. In het verleden toen we nog geen veiligheidshuis hadden, hadden we wel een virtueel veiligheidshuis. In het begin was het ook wel eens zo dat er problemen waren met het uitwisselen van informatie maar hier hebben we samen met de organisaties een modus voor gevonden”* Op de vraag of deze manier ook wettelijk onderbouwd is werd geantwoord: *“Dat weet ik niet, maar dat doet er ook niet toe. Het werkt goed, en daar gaat het om”* (Respondent 7). Ook gaf een andere respondent aan dat hij het randje van de wet opzocht doordat hij bijvoorbeeld brieven met foto's van overlastgevende personen onder de horeca eigenaren verspreidde. Op de vraag of dit wel wettelijk was toegestaan werd dan ook geantwoord: *“De wet beperkt me tot nu toe niet”* (Respondent 6) Deze respondent was dan ook van mening dat er situaties zijn waarin burgemeester meer speelruimte hebben. *“In noodsituaties vertrouwt de samenleving je die positie toe om een interventie te doen of te regelen. Waarin de wet niet voorziet maar het moet toch geregeld worden”*(respondent 6)

4.3.4 Structureren: handhaven

Aangezien burgemeesters zoveel bevoegdheden hebben zijn ze vaak niet goed op de hoogte van de inhoud. Er wordt dan ook voornamelijk door de politie geadviseerd wanneer de burgemeester een verordening dient uit te vaardigen. Het komt zelden voor dat een burgemeester zelfstandig besluit een bevoegdheid te gebruiken. Meestal gebeurt dit na overleg in de driehoek waarbij de

politie bijvoorbeeld aandringt op een gebiedsontzegging voor een bepaalde groep jongeren. Op advies van de politie spreekt de burgemeester dan een gebiedsverbod uit. Er is een aantal bevoegdheden inzetbaar bij de aanpak van jongerenoverlast. Bevoegdheden die het meest ingezet worden zijn de gebiedsontzeggingen en samenscholingsverboden. Bij de aanpak van jongerenoverlast kunnen een aantal bevoegdheden van de burgemeester worden ingezet. Gebiedsontzeggingen en samenscholingsverboden worden hierbij het meest uitgevaardigd. De gebiedsontzegging is in veel gemeenten een belangrijk instrument om de overlast in bepaalde wijken, al dan niet tijdelijk, te verminderen. Alle burgemeesters zien de bevoegdheden als noodknoppen, in het uiterste geval worden ze ingezet. Dit is redelijk logisch aangezien de omvangrijke jurisprudentie op veel punten duidelijkheid biedt over de eisen waaraan een dergelijke beschikking moet voldoen. De burgemeester moet het besluit dan ook zorgvuldig voorbereiden, motiveren en uiteindelijk besluiten tot een passende maatregel. Dit betekent dat hij concrete incidenten met tijdstip en plaats waar deze plaatsvonden, aan het besluit ten grondslag moet leggen. De inzet van bevoegdheden moet volgens de respondenten gezien worden als het laatste redmiddel zijn dat ingezet wordt om de situatie veilig te maken. De afweging moet dan ook goed onderbouwd worden, alle andere methoden moeten zijn afgelopen voordat er op deze hevige manier wordt ingegrepen. De burgemeesters geven aan dat dit nodig om het politiek vol te houden maar ook om het juridisch vol te houden. *De harde hand is soms nodig om de kern en de omgeving te veranderen.*” (respondent 6) Natuurlijk is het afhankelijk van de ernst van de problematiek maar er is een aantal burgemeester meer uitgesproken over het gebruik van bevoegdheden dan anderen.

De overgrote meerderheid van burgemeesters heeft geen behoefte aan uitbreiding van bevoegdheden en beweert zonder wettelijk vastgestelde regels ook veel voor elkaar te kunnen krijgen. *“Op zo’n moment kun je je afvragen of je zo’n bevoegdheid wel nodig hebt want in de informele sfeer pas je hem al toe. Er kunnen echter situaties zijn waarbij het handig is om ermee te dreigen. Het dreigen is vaak 80-90% van de keren genoeg.”* De respondenten gaven tijdens de interviews aan geen moeite te hebben met het uitspreken van noodverordeningen. *“Op zo’n moment kun je je afvragen of je zo’n bevoegdheid wel nodig hebt want in de informele sfeer pas je hem al toe. Er kunnen echter situaties zijn waarbij het handig is om ermee te dreigen. Het dreigen is vaak 80-90% van de keren genoeg.”* (Respondent 4) Vaak zijn er veel andere manieren die een burgemeester heeft om tot het zelfde resultaat te komen als met nieuwe bevoegdheden. Hierbij hebben de burgemeesters vrij veel autonomie, niet zo zeer inhoudelijk maar wel in de positie van bestuurder. Wanneer een burgemeester andere manieren probeert te vinden om de orde te handhaven gebeurt dat vaak uit een overweging van persoonlijke normen en waarden. Een voorbeeld hiervan is de informele invoering van de avondklok voor jongeren:

“Toen ik in gemeente x kwam werken heb ik tegen de politie gezegd: als je nu een ’s avonds een kind van een jaar of tien op straat ziet, neem hem dan mee en breng hem thuis en confronteer de ouders ermee. Moet ik dat in de krant vermelden? Ik vind gewoon dat een kind van die leeftijd niet ’s avonds op straat hoort te zijn” (Respondent 7).

4.3.5 Steun creëren: Het persoonlijke netwerk aanwakkeren

Steun creëren doet een bestuurder door draagvlak te ontwikkelen, dit kan door partijen te benaderen om een bijdrage te leveren bij de aanpak van een veiligheidsprobleem of door verschillende partijen bij elkaar te brengen. De meeste burgemeesters beschikken over een groot netwerk van personen. Dit kan komen door een politieke achtergrond waardoor iemand bekend is met de mensen van bijvoorbeeld de tweede kamer. Vooral op gebied van veiligheid is het nog wel eens mogelijk dat een voorval de kranten haalt maar ook de nationale overheid wakker schud. *“Mijn rol is een beetje smeerolie, dat je binnen een netwerk mensen kent en leert kennen. Elk voordeel heeft zijn nadeel zoals Johan Cruijff zei. Doordat wij in de belangstelling kwamen, kon ik met ontzettend veel mensen in contact komen. En dat gold ook voor de minister van justitie die ik vrij persoonlijk heb leren kennen en wat er voor gezorgd heeft dat hij, tegen de keuze van zijn eigen ambtenaren in, onze gemeente een veiligheidshuis heeft toegezegd.”* (Respondent 7). Ook hier geldt dat een burgemeester zelf bepaald hoe intensief hij investeert in betrokken partijen.

Ook bleek uit de interviews dat de burgemeesters vaak connecties hebben met verschillende belangrijke spelers van organisaties en instellingen betrokken bij jongerenoverlast. De burgemeesters vinden het hun taak om hun persoonlijke netwerk aan te boren wanneer dit nodig is. De een doet dit net wat vaker en intensiever dan de ander. Iedere burgemeester maakt de afweging hoe ver hij hierin gaat. Zo geeft een burgemeester aan *“Het moet niet vanzelfsprekend zijn dat de burgemeester zich daarin mengt. Je moet je momenten kiezen anders verliest het aan effect”* (Respondent 5). Andere burgemeesters bemoeien zich het liefst met zoveel mogelijk zaken zodat ze zelf het overzicht kunnen houden. *“Openbare orde en veiligheid is een portefeuille overstijgend gebied, hierdoor werk ik nauw samen met de wethouders van bijvoorbeeld Jeugd, Onderwijs en Ruimtelijke Ordening. Mijn uiteindelijk draag ik de verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid”* (respondent 3).

Het komt echter ook voor dat de burgemeester aandringt op een sneller proces wanneer hij zelf op hete kolen zit vanwege een politieke situatie en uit eigen belang handelt. *“Nou het kan mij nooit snel genoeg gebeuren. Nou...soms duurt het net even iets te lang, dan denk ik echt politie en OM moeten sneller doorwerken want ik zit hier gewoon met een politieke situatie. Waar op ieder moment de rel kan uitbreken. En*

iedere dag de opstand kan uitbreken. Er kan iets verkeerd gaan in de stad. Dus soms moet het echt sneller dan de normale lijnen toelaat.” (respondent 1)

4.3.6 Sturen: Samenwerken

Een onderdeel van sturing is volgens Hupe en Klijn andere partijen te prikkelen om samen te werken. Het kan echter ook zo zijn dat een burgemeester aanstuurt op minder samenwerking. Zo werken de burgemeesters in nauwe samenspraak met politie en justitie. Dit driehoeksoverleg is wettelijk vastgelegd in de politiewet. Artikel 14 geeft aan dat de burgemeester en de officier van justitie regelmatig overleggen tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het politiekorps. Het merendeel van de burgemeester stuurt aan op tweewekelijks overleg met de driehoek. Ze achten deze samenwerking van groot belang voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. *“Veel zaken moet je samen oplossen, het heeft geen zin om de politie af te vallen, het is mijn politie”* (respondent 7). In het driehoeksoverleg krijgt het veiligheidsbeleid vorm en worden beleidsmaatregelen op elkaar afgestemd. Opvallend is dat de burgemeester van de kleinste gemeente vrij weinig waarde hecht aan het driehoeksoverleg. *“Ik zie het meer als een verplichting, zoveel gebeurt er hier niet en andere informatie kan wat mij betreft ook doorgebeld of gemaïld worden”* (Respondent 8).

Hoewel het een driehoeksoverleg is, sturen sommige burgemeesters erop aan dat nog een persoon vanuit de gemeente aanwezig is bij de gesprekken. Dit kan een coördinator of adviseur veiligheid zijn of een beleidsmedewerker. Deze burgemeesters gaven aan dat ze het prettig vonden als ze de informatie met iemand van de gemeente konden delen zodat ze samen konden nadenken over bijvoorbeeld nieuw beleid. *“De korpschef vond het in het begin ongepast dat er nog iemand bij de gesprekken aanwezig was, maar na een tijdje zag hij ook het voordeel ervan in”* (respondent 9)

De burgemeester handelt bij het uitvoeren van verordeningen altijd op advies van de politie. Omdat de burgemeester verantwoordelijk is voor het veiligheidsbeleid en daarom ook voor de maatregelen die hij de politie laat nemen is het van belang dat hij een goed informatiepositie heeft. Doordat de burgemeester een natuurlijke informatiepositie heeft kan hij de bepalende actor zijn in het veiligheidsdomein. Alleen als hij op het juiste moment over de juiste informatie beschikt, kan hij een stap voorwaarts doen en partijen prikkelen om samenwerkingsafspraken te realiseren of besluiten zijn bevoegdheden te gebruiken.

“Ik roep regelmatig de veldwerkers en veiligheidsregisseurs bij me aan tafel om te horen wat de werkelijke problemen zijn in de wijk, en of de voorgestelde aanpak werkt of bijgesteld moet worden” (Respondent 7).

Het merendeel van de burgemeesters heeft echter het idee dat hij voldoende op de hoogte is van de problemen die er spelen binnen de gemeente.

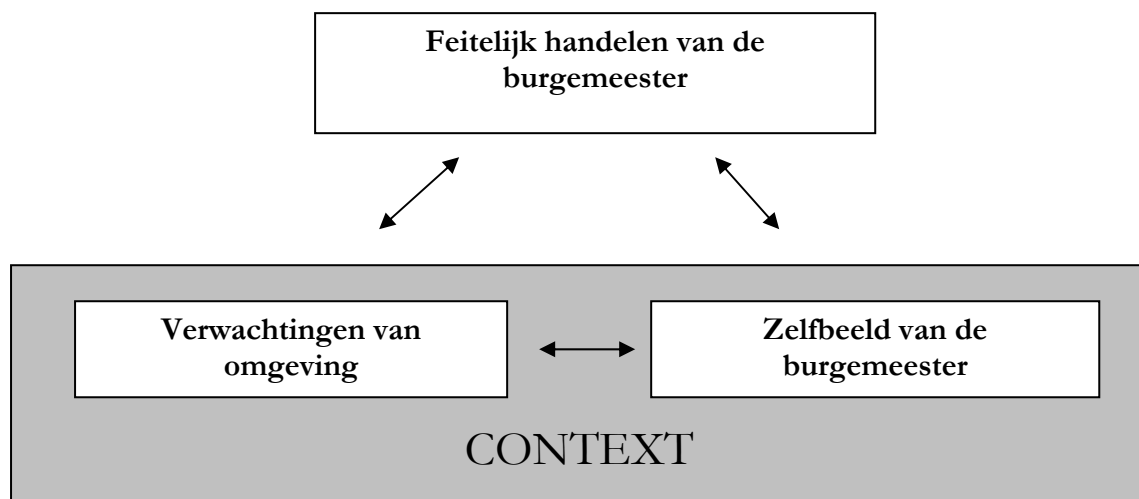
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de centrale vraag van het onderzoek:

“Hoe kunnen verschillen het feitelijk handelen van burgemeesters van middelgrote gemeenten in het veiligheidsdomein worden verklaard?”

5.1 Conclusie

Op basis van de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden dat burgemeesters op verschillende manieren handelen in het veiligheidsdomein. Deze verschillen komen voort uit de manier waarop burgemeesters inspelen op de verwachtingen uit de omgeving evenals door de persoonlijke invulling die zij aan het burgemeestersambt geven.



Versillen in het handelen van burgemeesters in het veiligheidsdomein ontstaan ten eerste door de betekenis die burgemeesters toekennen aan de ambigue context waarbinnen zij opereren. Deze context wordt formeel bepaald door wet- en regelgever. Zij stellen de wettelijke kaders voor de portefeuille openbare orde en veiligheid van de burgemeester. Zo heeft de burgemeester wettelijke bevoegdheden om maatregelen te nemen om de openbare orde te handhaven. De kaders zijn in veel opzichten vaag en bieden mogelijkheden voor burgemeesters om zelf een vorm te kiezen om hier inrichting aan te geven.

Zaken die het handelen van de burgemeester beïnvloeden zijn op te delen in factoren uit de politieke context en factoren uit de maatschappelijke context. Ten eerste kan geconcludeerd worden dat de meningen verdeeld zijn over het aandeel en de steun van de rijksoverheid bij de aanpak van veiligheidsproblemen op lokaal niveau. Dat het rijk enkel de kaders schetst kan enerzijds vertaald worden in onduidelijkheid over de invulling, anderzijds kan het gezien worden als vrijheid voor de invulling. Op lokaal niveau is het voor een burgemeester belangrijk om een goede verstandhouding te hebben met de gemeenteraad. Aangezien de gemeenteraad de

begroting opstelt en dus ook het budget voor de portefeuille openbare orde en veiligheid is het van belang dat de burgemeester zijn beleid goed kan verantwoorden. Dit gebeurt aan de hand van cijfers en rapporten die de burgemeester via de politie ontvangt. Het is mogelijk dat een slecht verstandhouding tussen gemeenteraad en burgemeester in het nadeel werkt van de portefeuille openbare orde en veiligheid van de burgemeester.

De keuzes die een burgemeester maakt zijn voor een groot deel persoonlijk bepaald. Uit het onderzoek is gebleken dat burgemeesters zich bij hun handelen vaak laten leiden door persoonlijke ideologieën en normen en waarden. Dit is te zien in de mate waarin ze bereid zijn om grenzen op te zoeken, hun persoonlijke netwerk aan te boren en nieuwe initiatieven te nemen. Ook de mate van betrokkenheid bij een veiligheidsprobleem zorgt voor verschillen in het handelen van burgemeesters. De burgemeesters die zich erg nauw betrokken voelen bij het belang van de burger, zal vaak net een steentje extra bijdragen aan de aanpak van het probleem. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een eigen initiatief starten of het eigen netwerk aanboren om zaken (sneller) geregeld te krijgen. Aan de hand van het vijf s-model kan aangegeven worden hoe burgemeesters handelen. Hieruit zijn ook vijf manieren gedestilleerd die het meest terug kwamen uit de gesprekken met de burgemeesters. In het algemeen kan geconcludeerd worden dat ook hier de mate van betrokkenheid doorspeelt in de manier van handelen. Bij het eerste uitgangspunt van bestuurlijk handelen kan stimuleren vertaald worden naar initiatief nemen. Op verschillende manieren kan een burgemeester initiatief nemen, bijvoorbeeld door een nieuw project op te starten of door op een bepaald belangrijk moment wanneer iets vast dreigt te lopen er voor zorgen dat zaken weer vlot verlopen. Grenzen van de wet worden door verschillende burgemeesters opgezocht. Omdat ze een aanzienlijke mate van autonomie hebben kunnen burgemeesters, sneller dan andere personen binnen de gemeente, risico's nemen. De burgemeesters die bereid zijn om risico's te nemen, zoeken naar manieren om gaten in het huidige rechtssysteem op eigenzinnige wijze in te vullen. Aangezien de politiek enkel kaders schetst wordt er slecht gecontroleerd op de wijze waarop burgemeesters hier invulling aan geven, dit geeft burgemeesters de kans om risico's te nemen.

Uit het onderzoek kan eveneens geconcludeerd worden dat de meeste burgemeesters niet goed op de hoogte zijn van de hoeveelheid en inhoud hun bevoegdheden. Bij handhaven wordt in eerste instantie gedacht aan de maatregelen die getroffen worden om de openbare orde te herstellen. Burgemeesters zien deze maatregelen echter als noodknoppen, ze proberen eerst te dreigen met maatregelen of op een andere manier het probleem op te lossen.

5.2 Discussie & Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt hoe verschillen in het handelen van burgemeesters in het veiligheidsdomein ontstaan. Ter afsluiting van het onderzoek zullen een aantal discussiepunten genoemd worden en zullen er aanbevelingen worden gedaan naar partijen die de context van het handelen van burgemeesters in het veiligheidsdomein bepalen. Er zullen geen aanbevelingen naar burgemeesters worden gedaan omdat er naar aanleiding van het onderzoek geen uitspraken worden gedaan over de waardering van het handelen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de burgemeester handelt in een ambigue context. Het is een context waarbij de overheid enkel kaders schetst. Hoewel sommige burgemeesters dit als onprettig ervaren kan er op basis van dit onderzoek gesteld worden dat burgemeesters zich in een positie bevinden waarbij de ambigue context voor veel kansen zorgt. Door middel van dit onderzoek kunnen burgemeesters zich ervan bewust worden dat er veel meer mogelijk is binnen de wettelijke kaders. De invulling hiervan wordt echter bepaald door de persoonlijk drijfveren van een burgemeester.

Naar aanleiding van de resultaten over de bevoegdheden van de burgemeester kan gesteld worden dat de meeste burgemeesters weinig kennis hebben van de inhoud en de hoeveelheid van de bevoegdheden. Hieruit blijkt ook dat er weinig animo is voor een uitbereiding van de bevoegdheden. Er bestaan veel mogelijkheden om veiligheidsproblemen op te lossen zonder gebruik te maken van maatregelen. Door nieuwe bevoegdheden krijgen burgemeesters meer verantwoordelijkheden die ze moeilijk kunnen plaatsen in het ambt. Naar aanleiding van media aandacht betreft een bepaald veiligheidsprobleem wordt er door de overheid snel een oplossing gezocht in nieuwe bevoegdheden voor een burgemeester. Dit vergroot de verwachtingen van de burgers en hierdoor zal een burgemeester sneller afgerekend worden op zijn handelen zoals in het geval dat een burgemeester acht heeft van de plaatsing van een pedofiel in een woonwijk. Ook bij organisaties reist hierdoor snel de vraag of de burgemeester niet kan optreden bij problemen waar instanties niet uitkomen. Of dit wel de taak van een burgemeesters is blijft discussabel, hij is verantwoordelijk voor de openbare orde en moet bekijken hoe hij een eind kan maken aan maatschappelijke onrust. De uitbereiding van formele macht maakt de uitvoering hiervan lastiger. Naar aanleiding van dit onderzoek kan de rijksoverheid worden aangeraden minder snel de oplossing voor een veiligheidsprobleem in nieuwe bevoegdheden voor de burgemeester te zoeken.

Een beperking van dit onderzoek is dat er geen onderzoek is gedaan naar de omgeving zelf. Uit de interviews met de burgemeesters moest de informatie gehaald worden over verwachtingen uit de omgeving. Voor vervolg onderzoek zou het interessant kunnen zijn om te bekijken wat betrokken partijen verwachten van de burgemeester. Hierdoor zouden er gerichte aanbevelingen kunnen worden gedaan naar de burgemeester hoe te handelen rekening houdende met de verwachtingen vanuit de omgeving.

Voor vervolg onderzoek zou het interessant kunnen zijn om de verschillen in handelen tussen burgemeesters van zowel grote, middelgrote en kleine gemeenten kunnen worden gedaan.

Ook zou vervolgonderzoek de positie van de burgemeester in andere landen mee kunnen nemen in het onderzoek om op deze manier verbanden te kunnen leggen tussen bijvoorbeeld verschillen in staatsstelsels en rechtsposities.

Literatuur

Angenent, H. (1991). *Achtergronden van jeugdcriminaliteit*, Bohn Stafleu. Van Loghum. Houten/Antwerpen.

Beke, B., Wijk, A. van en H. Ferwerda (2000) - *Criminaliteit in groepsverband ontrafeld. Tussen rondhangen en bendevorming*. SWP, Amsterdam.

Boutellier, J.C.J. (2005) *De veiligheidsutopie; hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Boutellier, J.C.J. (2005) *Meer dan veilig: over bestuur bescherming en burgerschap*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag

Cachet, A. (2002). Het veiligheidsprogramma 2002: Naar een veiliger samenleving. Over ambities van een demissionair kabinet, de uitvoerbaarheid van voornemens en het niet leren van ervaring. Een analyse. In: *het Tijdschrift voor de Politie*, 64 (12): 22-27.

Cachet, A. (2003). De veranderende positie van de burgemeester: over de kloof tussen formeel en feitelijk. In D. Houtman, B. Steijn & J. van Male (Eds.), *Sociologische opstellen voor Leo d'Anjou* (pp. 135-155). Maastricht: Shaker Publishing.

Damen, L.J.A. (1982). Verantwoordingsplicht burgemeester bij handhaving openbare orde. In: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*. 531-603.

Derksen, W. , *De bereikbare overheid. Over de leer van het binnenlandsbestuur*, VUGA, 's-Gravenhage, 1995.

Derksen, W., *Lokaal bestuur*, VUGA, 's Gravenhage, 1995

Elzinga, D.J. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. Alphen: Samsom.

Elzinga, D.J. (2003) *De gekozen burgemeester*, publicaties van de staatsrechtkring, 21, Kluwe, Deventer

Hendriks, F. & P. Tops, Het Jopie-syndroom of de dunne lijn tussen minachting en respect in de lokale politiek, in: W. Derksen (red.), *Politiek voor bestuurders*, VNG, Den Haag, 1998.

Hennekens, H.Ph.J.A.M. (1990). *Handhaving van de openbare orde; taken en bevoegdheden van de burgemeester*. Den Haag: VUGA.

Hupe, P.L. & Klijn, E.H. (1997) *de gemeente als bestuurder van het preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid.

Jong, M. de, H.R.B.M. Kummeling en M. Burkens. (1994). *Het gebruik van noodbevoegdheden*. Zwolle: Tjeenk Willink.

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997), *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: SAGE publications Ltd.

Klijn, E.H. & Teisman, G.T. (1992) *Beleidsnetwerken: Analyse en management*. In: *Beleid en sturing in complexe netwerken*. Rotterdam.

Klinkers, L.E.M., J.K. Oosthoek, A. Hordijk en H.W.J. Buwalda. (1982). *Burgemeesters wegen hun ambt*. Amsterdam: Kobra.

Knapen, M., (2009). 'Pak de lastpak aan maar regel ook zijn rechten'. In: *SC*, 27: 2

Koppenjan, J.F.M., Bruijn, J.A. de & Kickert, W.J.M. (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over mogelijkheden van netwerksturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage:VUGA Uitgeverij B.V.

Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M. (2008), *Bestuur, recht en veiligheid*. Boom Juridische uitgevers

Noije, van, L. (2008) *Sociale veiligheid ontsleuteld; veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Sociaal en Cultureel planbureau, Den haag.

Oostendorp, J. (2004) *De dynamiek van dualisering; rol en positie van de burgemeester bij vernieuwend gemeente bestuur*. Contain Organisatie Advies, Den Haag.

Oostendorp, J., (2005) Krachtig bestuurder of reus op lemen voeten?. In: Bestuurskunde, nr. 5: 39-46

Poel, J.W.E.van de. (1982). *Politieoverleg: van incident tot institutie*. Arnhem: Gouda Quint.

Rogier, L.J.J., (2007), *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*. Den Haag : Boom Juridische uitgevers

Rosenthal, U. (2002). *Burgemeesters in crisistijd*. In: VNG Magazine, 8 november.

Rosenthal, U. (2003b). *Hart ligt meer bij college dan bij raad*. In: VNG Magazine, 23 mei.

Yanow, D. (2006) *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn* , London; ME Sharpe

1. Gegevens respondent

In dit blok wordt u gevraagd om informatie te geven over uzelf en uw gemeente. Deze informatie is relevant voor de analyse van de enquêteresultaten. Aan het einde van de vragenlijst heeft u de mogelijkheid aan te geven of uw gegevens wel of niet gebruikt mogen worden in de publicatie.

1. Naam burgemeester

.....

2. Gemeente

.....

3. Aantal inwoners

- < 20.000
- 20.000 – 50.000
- 50.000 – 100.000
- > 100.000

4. Aantal ambtsjaren als burgemeester

- < 3
- 3-10
- 10-15
- 15-20
- > 20

5. Lidmaatschap politieke partij

- CDA
- PVDA
- D'66
- VVD
- GL
- CU
- SGP
- Anders, namelijk.....
- Geen lid

- Enquête bestuurlijke agenda veiligheid en crisis -

2. Huidige veiligheidsproblemen

De volgende vragen hebben betrekking op de veiligheidsproblemen die u in uw gemeente spelen. In dit deel vragen we u wat voor uw gemeente **op dit moment** de belangrijkste veiligheidsproblemen zijn en hoe deze aangepakt dienen te worden. In het daarop volgende deel (deel 3) worden dezelfde vragen gesteld. Het verschil is dat in deel 3 gevraagd wordt naar uw verwachting van **toekomstige veiligheidsproblemen**. Deze kunnen eventueel overeenkomstig zijn met de huidige veiligheidsproblemen.

<p>1. Wat zijn de drie belangrijkste veiligheidsproblemen waar u op dit moment mee te maken heeft?</p> <p><i>Maak een keuze uit de onderwerpen uit de bijlage door het cijfer te noteren of noteer in eigen bewoording</i></p>	<p>2. Welke drie instrumenten/ randvoorwaarden acht u het belangrijkste in de aanpak van het probleem?</p>	<p>3. Geef aan welke van onderstaande instrumenten/ randvoorwaarden op dit moment wel of niet aanwezig zijn om tot de aanpak van het betreffende probleem te komen.</p>																																																																								
<p>Probleem 1</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 20%; text-align: center;"><i>kruis aan</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Maatschappelijke aandacht</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Ambtelijke capaciteit</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Expertise</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Politiek draagvlak</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Integraal veiligheidsplan</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Bevoegdheden</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Veiligheidshuis</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Wet- en regelgeving</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Nieuw nationaal beleid</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Nieuw internationaal beleid</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Politie capaciteit</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Anders, namelijk:</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> </tbody> </table>		<i>kruis aan</i>	Maatschappelijke aandacht	<input type="checkbox"/>	Ambtelijke capaciteit	<input type="checkbox"/>	Expertise	<input type="checkbox"/>	Politiek draagvlak	<input type="checkbox"/>	Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)	<input type="checkbox"/>	Integraal veiligheidsplan	<input type="checkbox"/>	Bevoegdheden	<input type="checkbox"/>	Veiligheidshuis	<input type="checkbox"/>	Wet- en regelgeving	<input type="checkbox"/>	Nieuw nationaal beleid	<input type="checkbox"/>	Nieuw internationaal beleid	<input type="checkbox"/>	Politie capaciteit	<input type="checkbox"/>	Anders, namelijk:	<input type="checkbox"/>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th rowspan="2" style="width: 70%;"></th> <th colspan="2" style="text-align: center;"><i>kruis aan wat van toepassing is</i></th> </tr> <tr> <th style="width: 15%; text-align: center;">aanwezig</th> <th style="width: 15%; text-align: center;">niet aanwezig</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Politieke aandacht</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Ambtelijke capaciteit</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Expertise</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Politiek draagvlak</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Integraal veiligheidsplan</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Bevoegdheden</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Veiligheidshuis</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Wet-en regelgeving</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Nieuw nationaal beleid</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Nieuw internationaal beleid</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Politie capaciteit</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>Anders, namelijk:</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> </tbody> </table>		<i>kruis aan wat van toepassing is</i>		aanwezig	niet aanwezig	Politieke aandacht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ambtelijke capaciteit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Expertise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Politiek draagvlak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Integraal veiligheidsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Bevoegdheden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Veiligheidshuis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Wet-en regelgeving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Nieuw nationaal beleid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Nieuw internationaal beleid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Politie capaciteit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Anders, namelijk:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<i>kruis aan</i>																																																																									
Maatschappelijke aandacht	<input type="checkbox"/>																																																																									
Ambtelijke capaciteit	<input type="checkbox"/>																																																																									
Expertise	<input type="checkbox"/>																																																																									
Politiek draagvlak	<input type="checkbox"/>																																																																									
Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)	<input type="checkbox"/>																																																																									
Integraal veiligheidsplan	<input type="checkbox"/>																																																																									
Bevoegdheden	<input type="checkbox"/>																																																																									
Veiligheidshuis	<input type="checkbox"/>																																																																									
Wet- en regelgeving	<input type="checkbox"/>																																																																									
Nieuw nationaal beleid	<input type="checkbox"/>																																																																									
Nieuw internationaal beleid	<input type="checkbox"/>																																																																									
Politie capaciteit	<input type="checkbox"/>																																																																									
Anders, namelijk:	<input type="checkbox"/>																																																																									
	<i>kruis aan wat van toepassing is</i>																																																																									
	aanwezig	niet aanwezig																																																																								
Politieke aandacht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Ambtelijke capaciteit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Expertise	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Politiek draagvlak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Integraal veiligheidsplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Bevoegdheden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Veiligheidshuis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Wet-en regelgeving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Nieuw nationaal beleid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Nieuw internationaal beleid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Politie capaciteit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
Anders, namelijk:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																																																								
<p>Toelichting (optioneel)</p>																																																																										

- Enquête bestuurlijke agenda veiligheid en crisis -

Probleem 2	Maatschappelijke aandacht		Maatschappelijke aandacht		
	Ambtelijke capaciteit		Ambtelijke capaciteit		
	Expertise		Expertise		
	Politiek draagvlak		Politiek draagvlak		
	Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)		Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)		
	Integraal veiligheidsplan		Integraal veiligheidsplan		
	Bevoegdheden		Bevoegdheden		
	Veiligheidshuis		Veiligheidshuis		
	Wet- en regelgeving		Wet- en regelgeving		
	Nieuw nationaal beleid		Nieuw nationaal beleid		
	Nieuw internationaal beleid		Nieuw internationaal beleid		
	Politie capaciteit		Politie capaciteit		
	Anders, namelijk:		Anders, namelijk:		

Toelichting (optioneel)

Probleem 3	Maatschappelijke aandacht		Maatschappelijke aandacht		
	Ambtelijke capaciteit		Ambtelijke capaciteit		
	Expertise		Expertise		
	Politiek draagvlak		Politiek draagvlak		
	Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)		Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)		
	Integraal veiligheidsplan		Integraal veiligheidsplan		
	Bevoegdheden		Bevoegdheden		
	Veiligheidshuis		Veiligheidshuis		
	Wet- en regelgeving		Wet- en regelgeving		
	Nieuw nationaal beleid		Nieuw nationaal beleid		
	Nieuw internationaal beleid		Nieuw internationaal beleid		
	Politie capaciteit		Politie capaciteit		
	Anders, namelijk:		Anders, namelijk:		

Toelichting (optioneel)

- Enquête bestuurlijke agenda veiligheid en crisis -

Probleem 2	Maatschappelijke aandacht		Maatschappelijke aandacht		
	Ambtelijke capaciteit		Ambtelijke capaciteit		
	Expertise		Expertise		
	Politiek draagvlak		Politiek draagvlak		
	Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)		Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)		
	Integraal veiligheidsplan		Integraal veiligheidsplan		
	Bevoegdheden		Bevoegdheden		
	Veiligheidshuis		Veiligheidshuis		
	Wet- en regelgeving		Wet- en regelgeving		
	Nieuw nationaal beleid		Nieuw nationaal beleid		
	Nieuw internationaal beleid		Nieuw internationaal beleid		
	Politie capaciteit		Politie capaciteit		
	Anders, namelijk:		Anders, namelijk:		
Toelichting (optioneel)					
Probleem 3	Maatschappelijke aandacht		Maatschappelijke aandacht		
	Ambtelijke capaciteit		Ambtelijke capaciteit		
	Expertise		Expertise		
	Politiek draagvlak		Politiek draagvlak		
	Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)		Draagvlak bij andere belangrijke partner(s)		
	Integraal veiligheidsplan		Integraal veiligheidsplan		
	Bevoegdheden		Bevoegdheden		
	Veiligheidshuis		Veiligheidshuis		
	Wet- en regelgeving		Wet- en regelgeving		
	Nieuw nationaal beleid		Nieuw nationaal beleid		
	Nieuw internationaal beleid		Nieuw internationaal beleid		
	Politie capaciteit		Politie capaciteit		
	Anders, namelijk:		Anders, namelijk:		
Toelichting (optioneel)					

4. Algemeen

“Het vergroten van de veiligheid in Nederland is prioriteit nummer één voor dit kabinet. Criminaliteit, overlast en verloedering moeten worden aangepakt. Samen met andere overheden, overheidsdiensten, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en alle inwoners van Nederland wil het kabinet zowel de feitelijke veiligheidssituatie als het veiligheidsgevoel van mensen verhogen.” (Bron www.minbzk.nl)

6. Prioriteit nummer één is in mijn gemeente...

Het vergroten van de veiligheid

Anders, namelijk

“De criminaliteit neemt de laatste jaren af. Die trend moet volgens het Kabinet worden voortgezet. Het terugdringen van het aantal geweldsdelicten is echter nog onvoldoende gelukt en verdient daarom een stevige extra investering. Nederland moet nog veiliger. De aandacht voor het tegengaan van terrorisme en radicalisering mag niet verslappen. De bestrijding van fraude, financieel-economische en georganiseerde criminaliteit en cybercrime wordt geïntensiveerd. Daarnaast is veel aandacht nodig voor het voorkomen van crimineel gedrag. De reclassering en het jeugdwerk hebben daarbij een rol in de voorhoede. Daarin zal dan ook extra worden geïnvesteerd.” (Bron: Coalitieakkoord, 2007)

7. Mijn gemeente ontvangt voldoende steun van de rijksoverheid bij de oplossing van veiligheidsproblemen.

Eens Oneens

Toelichting:

8. Ik verwacht negatieve gevolgen van de financiële crisis voor mijn gemeente op de veiligheid.

Eens (ga door met vraag 9) Oneens (ga door met vraag 10)

Toelichting:

9. Welke gevolgen heeft de financiële crisis voor de veiligheid binnen uw gemeente?

.....

10. Beschikt uw gemeente over een integraal veiligheidsplan?

Ja Nee In ontwikkeling Weet niet

Toelichting:

11. In hoeverre denkt u dat een integraal veiligheidsplan zal bijdragen aan het vergroten van de veiligheid in uw gemeente?

Zeer weinig Weinig Neutraal Veel Zeer veel

- Enquête bestuurlijke agenda veiligheid en crisis -

Toelichting:.....

12. Is er in uw gemeente een veiligheidshuis aanwezig?

Ja Nee In ontwikkeling Weet niet

Toelichting:.....

13. In hoeverre denkt u dat een Veiligheidshuis zal bijdragen aan het vergroten van de veiligheid in uw gemeente?

Zeer weinig Weinig Neutraal Veel Zeer veel

Toelichting:.....

5. Tot slot

Zoals in de begeleidende brief is aangegeven zullen de resultaten van dit onderzoek in het najaar worden gepubliceerd in het weekblad Binnenlands Bestuur. Ter verdieping zullen een aantal burgemeesters worden benaderd voor een toelichting op hun antwoorden.

Haal door wat niet van toepassing is.

14. Ik sta **wel/ niet** open voor benadering door Binnenlands Bestuur voor verdiepend interview

15. De naam van mijn gemeente mag **wel/ niet**, ter illustratie, genoemd worden in het artikel van Binnenlands Bestuur.

Bedankt voor uw medewerking!

Onderwerpen Bestuurlijke agenda Veiligheid en Crisisbeheersing

1. Brandveiligheid
2. Natuurrampen (storm, overstroming, aardbeving etc.)
3. Infrastructuur (spoorwegen, vliegvelden etc.)
4. Industrie (BRZO-bedrijven, etc.)
5. Vervoer gevaarlijke stoffen
6. Voedselveiligheid
7. Evenementen
8. Etnische problemen/spanningen
9. Softdrugs problematiek
10. Drank en drugsgebruik jongeren
11. Drank en/of druggebruik volwassenen
12. Extremisme en radicalisering
13. Geweldpleging / mishandeling
14. Huiselijk geweld
15. Illegale handel (wapens, mensen etc)
16. Jongeren overlast
17. Autochtone jongeren overlast
18. Marrokaanse jongeren overlast
19. Antiliaanse jongeren overlast
20. Pandemie
21. Prostitutie
22. Terrorisme
23. Uitgaansoverlast
24. Veelplegers
25. Vandalisme
26. Verkeersveiligheid (te hard rijden, oversteekplaatsen, etc.)

INTERVIEW BURGEMEESTER

Inleiding:

- stage COT
- link enquête- scriptie: Wat zijn mogelijkheden en beperkingen van de rol van de burgemeester bij de aanpak van jongerenoverlast.
- anonimiteit
- goedkeuring opname
- verslaglegging

Over burgemeester:

- Hoe lang in functie?
- Loopbaan?

Jongerenoverlast:

- Type jongerenoverlast?
- Hoe worden prioriteiten bepaald in de portefeuille openbare orde en veiligheid? Waardoor wordt u beïnvloed?
- Welke aanpak is er voor de jeugdproblematiek (wat houdt het project in)?
- Wat is uw rol hierbij?
- Met welke partijen werkt u samen?
- Kunt u 3 competenties noemen die specifiek belangrijk zijn voor een burgemeester op gebied van samenwerking
- In hoeverre steunt het project op voldoende middelen? In hoeverre heeft u hier invloed op?
- Wat vindt u van de regisseursrol die de gemeente is toebedeeld door het rijk?

Wettelijke bevoegdheden? (burgemeester en hoofdofficier van Justitie met de plaatselijke politiechef (driehoek) sluiten van drugspannen, bestuurlijke ophouding en het preventief fouilleren)

- Welke wettelijke bevoegdheden gebruikt u/heeft u gebruikt bij de aanpak van jongerenoverlast?
- Wat vindt u van de hoeveelheid en inhoud van de bevoegdheden die u heeft op gebied van openbare orde en veiligheid?
- Hoe maakt u beslissingen wanneer u wel of niet uw bevoegdheden gebruikt?
- Wat vindt u van het wetsvoorstel Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (najaar 2009)? Denkt u dit te kunnen gebruiken bij de aanpak van jongerenoverlast?

Feitelijke bevoegdheden:

- bij wie lag het initiatief voor het project?
- Wat is uw rol binnen het project?
- Maakt u wel eens gebruik van uw positie om zaken sneller geregeld te krijgen, zo ja hoe?
- Wat is uw mening over de opzet en functioneren van de betrokken partijen?
- Hoe ziet u uw positie bij de aanpak

Zowel wettelijk als feitelijk:

- Ervaart u barrières als burgemeester zijnde op gebied van jongerenoverlast?
- Ervaart u mogelijkheden als burgemeester zijnde bij de aanpak van jongerenoverlast?
- Hoe ervaart u samenwerking in de driehoek mbt jongerenoverlast?