

Aan de leden van de Vaste Commissie
voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag, 12 juni 2006

Geachte heer of mevrouw,

Op 15 juni a.s. voert u een Algemeen Overleg met minister Remkes over een aantal politieonderwerpen. Tijdens dit overleg staat ook de uitwerking van de motie Van Schijndel op de agenda. Via deze motie heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd om de burgemeester de bevoegdheid te geven om een 'bijzondere gedragsaanwijzing' op te leggen aan 'notoire lastpakken'.

Wij vragen ons echter af of aanvullende wetgeving de juiste weg is om problemen op terrein van veiligheid en openbare orde het hoofd te kunnen bieden. De afgelopen jaren heeft de wetgever de bevoegdheden van de burgemeester op uiteenlopende terreinen uitgebreid. Cameratoezicht, preventief fouilleren en bestuurlijk ophouden zijn onderwerpen, waar de Gemeentewet al is uitgebreid met bevoegdheden voor de burgemeester. Bovendien zijn (wets-)voorstellen voor uithuisplaatsing van daders van huiselijk geweld en de genoemde bijzondere gedragsaanwijzing in voorbereiding.

Wij zijn van mening dat er meer samenhang moet komen in de burgemeesterlijke mogelijkheden om de openbare orde te handhaven en de veiligheid te versterken. Om deze reden bepleiten wij een gedegen verkenning naar de openbare ordebevoegdheden van de burgemeester, alvorens tot additionele wetgeving te komen. Wij verzoeken u een dergelijke verkennende studie te ondersteunen en niet te kiezen voor 'ad hoc' uitbreiding van de wetgeving.

Grenzen aan de openbare orde?

Kenmerkend voor bovengenoemde bevoegdheden is dat zij in sterke mate ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van 'daders'. Het gaat in alle gevallen om bevoegdheden die de persoonlijke vrijheid van betrokkenen inperken. Dit in tegenstelling tot de min of meer traditionele openbare ordebevoegdheden van de burgemeester, die meer gericht zijn op regulering van het openbare leven en het creëren van 'rust en orde' in het publieke domein. De eerste vraag die daarom opkomt is: waar liggen de grenzen van de openbare orde? Kennelijk gaan de

bevoegdheden van de burgemeester verder dan het reguleren van de rust en orde op straat. Hoever kunnen de bevoegdheden van de burgemeester gaan in de individuele vrijheidsbeperking van burgers?

De verkennende studie zou zich ook op gerelateerde vraagstukken moeten richten zoals de verhouding tot het strafrecht, de zeggenschap van de burgemeester en het lokaal bestuur jegens derden, de bestuursvrijheid van het lokaal bestuur, de positie van de burgemeester in het politiebestedel en het dossier rond de aanstellingswijze van de burgemeester.

Verhouding tot het strafrecht

O.a. in het Wetboek van strafvordering en in het Wetboek van strafrecht is nauwkeurig omschreven wanneer er sprake kan zijn van strafvorderlijk en strafrechtelijk optreden. Er is een verdachte van een delict en nadat deze schuldig is bevonden is er sprake van bestraffing van het misdrijf. Tegelijk is daarmee ook omschreven wanneer deze vormen van overheidsoptreden niet toepasbaar zijn.

Hier komt de vraag aan de orde waar de grens tussen strafrecht en openbare orderecht ligt; tussen strafrechtelijk en bestuurlijk optreden; tussen de officier van justitie en de burgemeester? Traditioneel waren deze grenzen wel duidelijk, maar kijkend naar genoemde bevoegdheden, is de burgemeester in het 'vaarwater' van het strafrecht gekomen. Dat blijkt niet alleen om het vrijheidsbenemende karakter van de maatregelen die hij kan nemen, maar ook uit de inhoud van de wetsartikelen zelf: daarin wordt veelvuldig verwezen naar regelgeving die gemaakt is voor strafvorderlijk en strafrechtelijk optreden.

Zeggenschap jegens derden

Uiteraard maakt de burgemeester deel uit van het lokaal bestuur. Zijn optreden moet dan ook passen bij de mogelijkheden die de gemeente heeft om het te effectueren. Lokale regelgeving, budgetten en beleid van de gemeente; daar moet de burgemeester het mee doen. Met de traditionele bevoegdheden op openbare ordeterrein gaat dat ook – met de onmisbare inzet van de politie erbij natuurlijk – , maar met de bevoegdheden uitbreiding is dat anders. Daar is de burgemeester afhankelijk dan de inzet van anderen, die niet onder verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur vallen. Van de hulpverlening tot de advocatuur; van de informanten tot de opsporingsambtenaren.

Hiermee komt de volgende vraag voor de verkennende studie naar voren: waar beperkt de zeggenschap van het lokaal bestuur en van de burgemeester over de inzet van derden de openbare ordebevoegdheden van de burgemeester? Immers een burgemeester die verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft, moet ze ook wel kunnen waarmaken en afdwingen.

Bestuursvrijheid van het lokaal bestuur

De min of meer traditionele openbare orde bevoegdheden van de burgemeester kenmerken zich door het algemene karakter. De burgemeester wordt grote vrijheid gelaten om er inhoud aan te geven. De toezichts- en verantwoordingsregelgeving zijn van een zelfde algemene aard. Dat geldt voor de bepalingen in de Gemeentewet en in andere wetgeving, zoals de Wet openbare manifestaties

In contrast hiermee staan de recente uitbreidingen, waarbij in wet- en regelgeving veel uitgebreider is omschreven onder welke voorwaarden de burgemeester zijn bevoegdheden kan/mag uitoefenen. Hiermee komt de geconstateerde uitdijning van de bevoegdheden in een ander daglicht te staan: Is er niet eerder sprake van een precisering van de algemene bevoegdheden of een nadere regulering ervan?

De verkenning zou zich dan ook moeten richten op de vraag welk niveau van vrijheid wenselijk is voor de burgemeesterlijke openbare ordeportefeuille? De burgemeester moet ten volle de bestuursverantwoordelijkheid kunnen nemen, maar juist is er bij de wetgever een kennelijke behoefte om die aan regels te binden. Waar liggen op dit punt de grenzen?

De positie van de burgemeester in het politiebestedel

Parallel aan de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester, voltrekt zich een proces van centralisering van de politie. De Politiewet 1993 heeft een regionaal politiebestedel gecreëerd op basis van het adagium 'decentraal, tenzij'. Gaandeweg de ontwikkeling van het bestel is de zeggenschap over de politie steeds verder weg komen te liggen van de burgemeester. Recentelijk werd dat nog aangevuld met de versterking van de beheersbevoegdheden op Rijksniveau. En zelfs zo sterk dat er nu een ontwerp voor een nieuwe Politiewet is, dat spreekt van één landelijke politie-organisatie.

Dat leidt de volgende vraag in: beschikt de burgemeester nog wel over voldoende zeggenschap om zijn uitdijende openbare ordetaken waar te kunnen maken? Moet die zeggenschap anders of moeten bevoegdheden in dit licht anders?

De aanstellingswijze van de burgemeester

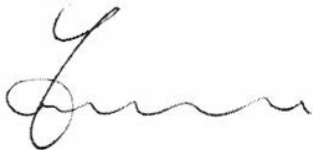
De traditionele openbare ordebevoegdheden komen uit de tijd dat de Kroonbenoeming nog de Kroonbenoeming was. De afgelopen decennia is deze verzwakt en is de invloed van het lokaal bestuur op de aanstelling van de burgemeester sterk uitgebreid. Feitelijk is er nu sprake van een door de raad geselecteerde burgemeester met zelfs de mogelijk de kiezers via een referendum bij die keuze te betrekken. En het Kabinet heeft in dezelfde periode dat de openbare ordebevoegdheden van de burgemeester uitdijen en de politie verder van de burgemeester georganiseerd wordt, plannen om een direct gekozen burgemeester in te voeren.

Dat brengt voor de verkennende studie de vraag aan de orde: hoe verhoudt het bevoegdhedenpakket van de burgemeester zich tot de aanstellingswijze van de burgemeester? Kan er op basis van een wenselijk bevoegdhedenpakket – en daarmee een belangrijk deel van het profiel van de burgemeestersfunctie – een bijpassende aanstellingswijze omschreven worden

Tenslotte

Wij verzoeken u niet te kiezen voor 'ad hoc'-uitbreiding van de wetgeving ten aanzien van deelvraagstukken op het gebied van veiligheid en openbare ordehandhaving. Zo er al nieuwe wetgeving moet komen, moet deze op basis van een samenhangende visie tot stand komen. Naar onze mening ontbreekt deze thans en daarom bepleiten wij een verkennende studie naar de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester, mede in relatie tot genoemde gerelateerde vraagstukken. Vanzelfsprekend wil het Nederlands Genootschap van Burgemeesters nauw bij deze studie betrokken worden.

Hoogachtend



Dr. J.P. Rehwinkel,
Burgemeester van Naarden,
Secretaris Nederlands Genootschap van Burgemeesters