

De wethouder Veiligheid: Hoognodig of overbodig?

Colofon

Datum December 2021

Auteur Julien van Ostaaijen, Ron Ritzen, Sharise Eski, Ellen van den Kieboom-Bolluyt, Steven van den Oord, Joelle van der Laan, Joëlle de Rover.

Status Eindrapport

© 2021 Avans Hogeschool – Expertisecentrum Veiligheid

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

1	Inleiding en onderzoeksaanpak	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Onderzoeksaanpak	5
1.3	Leeswijzer	6
2	De wethouder veiligheid: feiten en cijfers	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Feiten en cijfers	7
2.3	Samenvatting	10
3	De wethouder veiligheid in de media	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Thema's	11
3.3	Discussiepunten	14
3.4	Samenvatting	16
4	De wethouder veiligheid, de wet en de burgemeester	18
4.1	Inleiding	18
4.2	De burgemeester en de handhaving van de openbare orde	18
4.3	Het containerbegrip veiligheid	20
4.4	De mogelijkheid van een wethouder openbare orde en veiligheid	21
4.5	Samenvatting	23
5	De wethouder veiligheid in de praktijk	24
5.1	Inleiding	24
5.2	Waarom worden wethouders veiligheid aangesteld	24
5.3	Taken en taakverdeling	25
5.4	De politiek en democratische legitimatie van veiligheidsbeleid	26
5.5	Een dynamisch duo	27
5.6	Samenvatting	28
6	De wethouder veiligheid: een afweging	30
6.1	Inleiding	30
6.2	Sterkten van een wethouder veiligheid.	30
6.3	Risico's bij een wethouder veiligheid	31
6.4	Aanvullende aandachtspunten bij het aanstellen van een wethouder veiligheid	32
6.5	De conclusies en aanbevelingen samengevat	32
7	Literatuurlijst	34
Bijlage 1	Overzicht geïnterviewde personen	38
Bijlage 2	Topic list interviews	39
Bijlage 3	Over de onderzoekers	40

Samenvatting

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal: In hoeverre hebben wethouders veiligheid, openbare orde en/of handhaving expliciet in hun portefeuille, wat zijn voordelen en nadelen daarvan en wat weten we over het functioneren van wethouders die een dergelijke portefeuille hebben (gehad)?

Feiten en cijfers

Van de 355 gemeenten in Nederland hebben eind 2020 welgeteld 96 gemeenten een wethouder met veiligheid, handhaving en/of openbare orde in de portefeuille (vanaf nu: wethouder veiligheid). Het gaat in totaal om 108 wethouders, waarvan 87 man en 21 vrouw. Lokale partijen en de VVD leverden een groot deel van deze wethouders veiligheid. Friesland is de provincie met het hoogste percentage gemeenten met een wethouder veiligheid (39%), Zeeland de provincie met het laagste aantal (15%).

De wethouder veiligheid in de media

Uit media berichten blijkt dat wethouders veiligheid zich met veel onderwerpen bezighouden, zoals straatintimidatie, de inzet van drones en camera's, eerwraak, prostitutie, kindermishandeling en verslaafdenopvang. Soms wordt de wethouder veiligheid geacht hierbij een coördinerende functie te hebben. Als er in een gemeente geen wethouder veiligheid is, dan zitten dergelijke onderwerpen doorgaans in de portefeuilles van de andere wethouders of de burgemeester. Daarnaast komen we twee in de media gevoerde discussies tegen. De eerste gaat over de taakverdeling tussen enerzijds een wethouder veiligheid en anderzijds het college en/of de burgemeester. De tweede gaat over de democratische controle vanuit de gemeenteraad. Dat gaat dan over de vraag of een wethouder veiligheid niet beter dan een burgemeester in staat zou zijn verantwoording over het veiligheidsbeleid af te leggen in en aan de gemeenteraad.

De wethouder veiligheid in theorie en praktijk

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Dit is een exclusieve bevoegdheid. Om deze taak te kunnen uitoefenen, kent de Gemeentewet de burgemeester een aantal voornamelijk repressieve bevoegdheden toe. Deze zijn niet overdraagbaar. Die beperking laat echter nog genoeg ruimte voor een wethouder om zich met aan veiligheid gerelateerde taken bezig te houden, zoals met betrekking tot sociale en fysieke veiligheid, informatieveiligheid en handhaving. De meeste door ons geïnterviewde wethouders en burgemeesters zijn het eens dat veiligheid niet het domein is van de burgemeester, maar van heel het college. De aanwezigheid van een wethouder veiligheid kan helpen om veiligheid te verbreden, maar kan er ook toe leiden dat andere wethouders er juist minder belangstelling voor hebben. Wethouders veiligheid lijken zich met name bezig te houden met preventie. Dat betekent dat ze actief zijn op veel terreinen, van jeugdzorg tot woningbouw. Bij externe partijen kan de aanwezigheid van een wethouder veiligheid tot vraagtekens leiden, met name wie nu precies waarover gaat. Bij onze gesprekspartners bestaat een behoorlijke mate van consensus over het uitgangspunt dat je over veiligheid niet al teveel politieke discussie moet voeren. Voor

het succes van een wethouder veiligheid is zijn of haar relatie met de burgemeester tenslotte cruciaal. Zij moeten met elkaar door een deur kunnen en elkaar op het veiligheidsdomein de ruimte geven.

De wethouder veiligheid: een afweging

Er zijn enkele goede redenen voor het aanstellen van een wethouder veiligheid: een grotere bewustwording van het belang van veiligheid, een betere coördinatie tussen collegeleden, directe steun voor de burgemeester en een democratischer gelegitimeerd(er) veiligheidsbeleid. Daartegenover staan ook enkele risico's: twee (beperkt samenwerkende) kapiteins op hetzelfde schip, afschuifgedrag van andere collegeleden, een politiek(er) veiligheidsbeleid en terughoudendheid vanuit de veiligheidspartners ten opzichte van de wethouder. Bovendien zijn intimidatie en bedreiging en een goede screening van kandidaten voor de functie belangrijke aandachtspunten bij het aanstellen van een wethouder veiligheid. Bovenal geldt dat de burgemeester en wethouder veiligheid goed moeten samenwerken om het goed functioneren van een wethouder veiligheid mogelijk te maken. Dat gaat dan om passende karakters, maar minstens zoveel over respect voor elkaars rol en de bereidheid om er bij conflicten samen uit te komen. Als we deze conclusies en aanbevelingen opsplitsen voor de belangrijkste actoren die we in dit rapport hebben onderscheiden dan leidt dat tot de volgende adviezen.

Politieke partijen adviseren we de in dit onderzoek benoemde sterkten en zwakten mee te nemen in hun afweging om al dan niet een wethouder veiligheid aan te stellen. Gebruik een wethouder veiligheid niet als een brevet van onvermogen tegen de burgemeester, maar als een door de burgemeester begrepen versteviging van het lokale veiligheidsbeleid. Zorg ervoor dat de taken van de wethouder veiligheid duidelijk zijn, dat er goede samenwerking met de burgemeester is, of kan ontstaan, en dat de desbetreffende persoon geschikt is voor de functie, onder andere door goede screening.

(Toekomstige) wethouders veiligheid adviseren we om veel te investeren in relaties, met de collega-wethouders en de burgemeester. Veiligheidsbeleid zit in al hun portefeuilles en enkel met goede samenwerking kun je ook resultaten halen. Probeer veiligheid niet al te politiek te benaderen, maar overtuig de gemeenteraad dat maatregelen om de veiligheid te vergroten in ieders belang zijn. Wees integer en sta stevig in je schoenen, ook ten opzichte van de personen die jou als wethouder veiligheid wellicht om de verkeerde redenen benaderen.

Wethouders en burgemeesters adviseren we om open te staan voor wethouders veiligheid en met hen de samenwerking aan te gaan. Beschouw een wethouder veiligheid niet als de enige wethouder verantwoordelijk voor veiligheid, maar besef dat dit een belang is van het hele college. Help als burgemeester een wethouder veiligheid, tot op zekere hoogte, ook om toegang te krijgen tot alle kennis en personen in het veiligheidsdomein die tot op heden vooral gewend waren zaken met een burgemeester te doen.

1 Inleiding en onderzoeksaanpak

1.1 Inleiding

De aanpak van veiligheidsvraagstukken lijkt op gemeentelijk niveau de afgelopen decennia steeds belangrijker te zijn geworden. Voor veel inwoners zijn problemen rondom veiligheid een belangrijke lokale zorg (CBS, 2020). Tegenover dit maatschappelijke belang van veiligheid staan betrekkelijk weinig wethouders die 'veiligheid' expliciet in hun portefeuille hebben (Boonstra, 2019). Veel taken rondom openbare orde liggen momenteel bij de burgemeester en ook veel nieuwe taken op dat terrein gaan naar de burgemeester. Toch lijkt er wat te zeggen voor een 'wethouder veiligheid', omdat deze meer dan een burgemeester, via verkiezingen, lokaal democratisch verankerd is. In dit onderzoek verkennen we de mogelijkheden en wenselijkheid van een wethouder veiligheid. Onder een 'wethouder veiligheid' verstaan we een wethouder die expliciet 'veiligheid' en/of het daaraan gerelateerde 'openbare orde' en/of 'handhaving' in zijn of haar portefeuille heeft. We onderzoeken hoeveel wethouders veiligheid er zijn, waarom ze er zijn en hoe ze functioneren. Daarnaast kijken we hoe de taken van een wethouder veiligheid zich verhouden tot de taken van een burgemeester op dit terrein en de portefeuilles van andere wethouders. Het doel van dit onderzoek is vooral gemeenten en politieke partijen die nadenken over het aanstellen van een wethouder veiligheid te helpen met hun keuze: wat zijn voordelen en nadelen van het aanstellen van een wethouder veiligheid?

Bovenstaande leidt tot de volgende onderzoeksvragen: *In hoeverre hebben wethouders veiligheid, openbare orde en/of handhaving expliciet in hun portefeuille, wat zijn voordelen en nadelen daarvan en wat weten we over het functioneren van wethouders die een dergelijke portefeuille hebben (gehad)?*

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen. In het eerste deel zetten we de feiten en cijfers op een rij: Hoeveel wethouders met veiligheid, openbare orde en/of handhaving expliciet in hun portefeuille zijn er? Waar komen ze vandaan? Van welke partij zijn deze wethouders? We hebben daarvoor eind 2020 en begin 2021 gezocht op de websites van alle gemeenten in Nederland en waar nodig verder gezocht naar specifieke eigenschappen van de desbetreffende wethouders, zoals van welke partij hij of zij is. Vervolgens hebben we een media analyse uitgevoerd om in grote lijnen in kaart te brengen wat al bekend is over wethouders veiligheid en wat daaromtrent de belangrijkste discussiepunten waren.¹ De volgende stap in het

¹ Er is gezocht in de databank van Nexis Uni. De analyse betreft de periode 1990- 2020. Het zwaartepunt ligt in de periode 2000-2020, omdat er voor 2000 relatief weinig over dit onderwerp werd geschreven. Voor wat betreft 'veiligheid' is gezocht op de zoektermen 'wethouder' en 'veiligheid'. Daarmee komt niet alleen de wethouder veiligheid in zicht, maar ook wethouders die indirect met veiligheid te maken hebben gehad. Aangezien deze termen 60.800 hits opleverden, werd een nieuwe term toegevoegd, namelijk 'portefeuille', 'openbare orde' en 'burgemeester'. In eerste instantie werd met deze termen gezamenlijk

onderzoek zijn interviews met wethouders veiligheid, burgemeesters en een vertegenwoordiger van politie. In bijlage 1 is een overzicht van onze gesprekspartners opgenomen.

1.3 Leeswijzer

We beginnen in hoofdstuk twee met een overzicht van wethouders veiligheid. Het gaat er dan onder meer om hoeveel wethouders er zijn met expliciet veiligheid, openbare orde en/of handhaving in hun portefeuille, waar ze werkzaam zijn en van welke partij ze afkomstig zijn. In hoofdstuk drie kijken we naar mediaberichtgeving over wethouders veiligheid en wat we daaruit over hun functioneren weten. In hoofdstuk vier volgt een met name juridische verkenning over waar (wettelijke) mogelijkheden liggen voor een dergelijke wethouder. Hoofdstuk vijf bevat de verslaglegging van de interviews over het functioneren van de wethouder veiligheid in de praktijk en de daarbij behorende aandachtspunten. Hoofdstuk zes biedt tenslotte een overzicht van de mogelijke sterkten en zwakten bij het aanstellen en/of functioneren van een wethouder veiligheid. Daarmee willen we gemeenten en politieke partijen een hulpmiddel bieden om de overweging te maken of zij na de aankomende verkiezingen ook een wethouder veiligheid aan moeten stellen.

gezocht, maar daarna ook met elk van de drie termen apart. Daarnaast werd gezocht met 'wethouder en veiligheid' met uitsluiting van de term 'burgemeester', want nagenoeg alle artikelen die we vonden met de termen 'wethouder en veiligheid', gingen in feite over de taak en bevoegdheid van de burgemeester. In de zoekactie met de termen 'wethouder' en 'openbare orde' werd om dezelfde reden 'burgemeester' als zoekterm uitgesloten. Die zoekactie leverde 720 hits op. Na het verwijderen van de dubbele artikelen, werd gezocht op de laatste 10 jaar, omdat er ook een overlap is met de zoekactie waarbij het in eerste instantie om 'veiligheid' ging. De zoekactie 'handhaving', 'wethouder' en 'burgemeester' leverde meer dan 10.000 hits op. Er is gekeken naar de eerste 300 meest relevante artikelen. Ook op de website van Binnenlands Bestuur werd gezocht met de termen wethouder en veiligheid (473 hits), wethouders en openbare orde (161 hits) en wethouder, handhaving en burgemeester (157 hits). De zoekactie met 'openbare orde' in relatie met 'wethouder' leverde geen andere resultaten op dan die bij de eerdere zoekacties al waren gevonden.

2 De wethouder veiligheid: feiten en cijfers

2.1 Inleiding

We hebben eind 2020 voor alle 355 gemeenten in Nederland geïnventariseerd of en wat voor 'wethouders veiligheid' er zijn. Onder wethouders veiligheid verstaan we zoals gezegd wethouders met 'veiligheid', 'openbare orde' en/of 'handhaving' in hun portefeuille.

2.2 Feiten en cijfers

In 2020 zijn er in Nederland 1389 wethouders actief (Jansen, 2019). Daarvan zijn er 108 die een of meerdere van de begrippen veiligheid, openbare orde en/of handhaving in hun portefeuille hebben. Zij zijn actief in 96 gemeenten. Dat betekent dat 8% van de wethouders in Nederland veiligheid, openbare orde en/of handhaving in hun portefeuille hebben en dat in 27% van de gemeenten een dergelijke 'wethouder veiligheid' aanwezig is.

Tussen de drie begrippen die we bij een wethouder veiligheid onderscheiden, zitten de nodige verschillen. Het begrip 'veiligheid' komen we 23 keer tegen, in 20 gemeenten en bij 22 verschillende wethouders.² Het begrip komt in verschillende combinaties voor, zoals externe of integrale veiligheid, maar ook specifiekere varianten zoals kustveiligheid, gezin en veiligheid, wijkveiligheid, informatieveiligheid en spoorveiligheid. Zie tabel 1.

Het begrip 'handhaving' komen we 90 keer tegen, in 83 gemeenten en bij 90 wethouders. Sommige gemeenten hebben dus meerdere wethouders die handhaving in hun portefeuille hebben. Het begrip wordt vaak gekoppeld aan toezicht of vergunningen. Ook milieu en bouwen komen voor.

Het begrip 'openbare orde' komt slechts een keer voor. In de gemeente Waterland heeft een van de wethouders openbare orde, (integrale) veiligheid en handhaving in haar portefeuille.

² Eén wethouder heeft het dus twee keer in zijn/haar portefeuille. Twee gemeenten hebben twee wethouders die het begrip 'veiligheid' in hun portefeuille hebben.

Tabel 1. Hoe vaak veiligheid, handhaving en openbare orde in wethoudersportefeuilles voorkomen en in welke combinatie

Specifieke onderwerpen in de portefeuille	Aantal portefeuilles waarin het voorkomt
Openbare Orde	1
Veiligheid	23
Externe veiligheid	5
Verkeersveiligheid	4
(Integrale) veiligheid	2
Wijkveiligheid	2
Informatieveiligheid	2
Veilig thuis	2
Zorg- en veiligheidshuis, Gezin en veiligheid, Kustveiligheid, Integraal veiligheidsbeleid, Sociale veiligheid, Spoorveiligheid	Alle 1
Handhaving	90
Handhaving	29
Toezicht & Handhaving	20
Handhaving en vergunningen	7
Vergunningen, toezicht en handhaving	6
Handhaving milieu	2
Integrale handhaving	2
Handhavingsbeleid	2
O.a. Handhaving RO, Handhaving BWT en milieu, Bouwen en milieu (incl. toezicht en handhaving), Alle handhaving behalve leerplicht, Toezicht en handhaving m.b.t. bouwen/OVIJ, Jongeren en handhaving, Buitenruimte incl. handhaving, Vergunningverlening en handhaving (voor zover niet wettelijk), Handhaving fysieke leefomgeving, Integrale handhaving (bouw gerelateerd toezicht), Toezicht en handhaving (incl. milieu), Toezicht en handhaving sociaal domein, Toezicht en handhaving verkeer, Toezicht en handhaving RO, Toezicht en handhaving openbare ruimte, VHT incl. integraal HH beleid, Handhaving incl. bouw en woningtoezicht.	Alle 1

Als we vervolgens kijken naar waar de wethouders veiligheid werkzaam zijn, zien we dat Friesland het hoogste aantal gemeenten met een wethouder veiligheid kent (39%) en Zeeland de minste (15%). In absolute zin kent Noord-Brabant de meeste wethouders veiligheid (19) en in Flevoland, Zeeland en Groningen de minste (ieder 2).

Tabel 2. Aantal gemeenten met een 'veiligheidswethouder' per provincie.

Provincie	Aantal gemeenten met een wethouder veiligheid	Percentage van totaal aantal gemeenten
Noord-Brabant	19	31%
Gelderland	14	27%
Noord-Holland	13	28%
Zuid-Holland	11	21%
Overijssel	9	36%
Utrecht	8	31%
Friesland	7	39%
Limburg	6	19%
Drenthe	3	25%
Groningen	2	20%
Zeeland	2	15%
Flevoland	2	33%
Totaal	96	27%

Het merendeel van de wethouders veiligheid is man. Dat geldt voor 87 van de 108 wethouders (81%), 21 zijn vrouw (19%). Dat wijkt af van de toch al scheve verhouding van wethouders in het algemeen. Van alle wethouders in Nederland is namelijk 73% man en 27% vrouw (Ollongren, 2021).

Als laatste hebben we gekeken naar de partij waar de wethouders veiligheid van afkomstig zijn. Dan blijkt dat de lokale partijen met 38% en de VVD met 25% veruit de grootste leveranciers van wethouders veiligheid zijn. Het CDA staat met 14 op de derde plaats. Zie tabel 3.

Tabel 3. De veiligheidswethouders per partij

Partij	Aantal veiligheidswethouders (n=108)
Lokale partijen	38%
VVD	25%
CDA	13%
ChristenUnie	6%
GroenLinks	6%
D66	5%
SGP	3%
Onbekend/neutraal	2%
CDA/ChristenUnie	1%
ChristenUnie/SGP	1%
D66+GroenLinks	1%
SP	1%
PvdA	0%
Totaal	108

2.3 Samenvatting

Van de 355 Gemeenten in Nederland hadden eind 2020 welgeteld 96 gemeenten een wethouder met het begrip veiligheid, handhaving en/of openbare orde in de portefeuille. Het gaat in totaal om 108 wethouders waarvan 87 man en 21 vrouw. Lokale partijen en de VVD leverden een groot deel van deze 'wethouders veiligheid'. Friesland is de provincie met het hoogste percentage (39%) gemeenten met een wethouder veiligheid, Zeeland met het laagste aantal (15%).

3 De wethouder veiligheid in de media

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de wethouder veiligheid, zoals dat naar voren komt in de media. Het gaat dan onder meer onder welke naam hij functioneert, met welke onderwerpen hij zich bezighoudt en hoe er over zijn functioneren wordt gedacht en gesproken.

3.2 Thema's

De aanstelling

In de jaren negentig van de vorige eeuw zien we een wethouder veiligheid in Rotterdam (Leeuwarder Courant, 2014). Daarna zien we het vaker terugkomen, zoals onder meer in Utrecht, Alkmaar (Voermans, 2019), Capelle aan de IJssel (IJssel & Lekstreek Capelle, 2016), Bergen op Zoom (BN/DeStem, 2020), Gouda, Breda, Zoetermeer, Arnhem, Eindhoven en Schiedam. In een aantal steden pleiten politieke partijen ervoor om een wethouder veiligheid aan te stellen. Dat is het geval in Almere, Den Haag, Barendrecht (Rotterdams Dagblad, 2001), Veenendaal, Maassluis, Utrecht en Groningen. In Groningen stelt de Stadspartij voor om een wethouder veiligheid en jongerenbeleid aan te stellen (Dagblad van het Noorden, 2006). De wens om een wethouder veiligheid in te stellen, komt van partijen als de VVD (ANP, 2010), PVV (ANP, 2010), Leefbaar en een enkele keer vanuit het CDA of D66 (Rotterdams Dagblad, 2001). In de krantenartikelen treffen we incidenteel een motivering aan waarom men zo'n wethouder wenselijk acht. In Veenendaal vond de VVD dat "de verantwoordelijkheid niet alleen bij de burgemeester moet liggen als je veiligheid echt wilt aanpakken" (ANP, 2010). In Den Haag stelde de PVV dat het nodig is om "de problemen goed in kaart brengen, zodat we ze ook goed en adequaat kunnen aanpakken" (ANP, 2010). In een enkel geval komt het verzoek om een wethouder veiligheid vanuit bewoners. In 2019 vond het Haagse bewonerscollectief De Buurt Bestuurt dat er een aparte wethouder veiligheid moest komen in een nieuw college. "De stad heeft die extra bestuurlijke aandacht en inzet nodig" (AD/Haagsche Courant, 2019). De burgemeester is weliswaar eindverantwoordelijk voor veiligheid, maar daarnaast is een extra kracht gewenst.

De focus

Als we kijken waarmee de wethouder veiligheid zich zou moeten bezighouden, gaat dat over een waaier van veiligheidsthema's, zoals vandalisme, (drugs)criminaliteit, overlast, gedoogcultuur, bedelaars en het veiligheidshuis. In Utrecht vond de lokale PVV dat een wethouder veiligheid wat moet doen "aan al die autobranden en andere criminaliteit" (AD/Utrechts Nieuwsblad, 2018). Ook het oproepen tot waakzaamheid na een aanslag in België behoort tot zijn taak (AD/Rotterdams Dagblad, 2014). Uit de krantenartikelen blijkt dat wethouders veiligheid aan de slag zijn gegaan met de volgende onderwerpen: straatintimidatie (NRC NEXT, 2017), de inzet van drones (Noordhollands Dagblad, 2016) en camera's

(Streekblad, 2015), eerwraak (AD/Rotterdams Dagblad, 2014), prostitutie (AD/Rotterdams Dagblad, 2014), kindermishandeling en -verwaarlozing (AD/Rotterdams Dagblad, 2010) en verslaafdenopvang (Rotterdams Dagblad, 2004). Naast deze specifieke inhoudelijke onderwerpen, hoor je de wens dat de wethouder (ook) een coördinerende functie moet hebben. Dat is het geval in Rotterdam. Daar pleitte het CDA in 2001 voor een coördinator. De wethouder veiligheid zou “alles wat daarmee [veiligheid] samenhangt in één portefeuille moeten houden. Nu zijn er wethouders verkeer, openbare orde en jongerenwerk die allen op hun eigen manier met veiligheid te maken kunnen krijgen” (AD/Rotterdams Dagblad, 2001).

Verhouding met andere wethouders

De portefeuille van de wethouder veiligheid vertoont overlap met onderdelen van de portefeuilles van collega-wethouders. Enerzijds zie je wethouders veiligheid die thema's oppakken die wellicht niet direct bij veiligheid in enge zin lijken te horen. Zo hield de wethouder veiligheid in Capelle aan den IJssel zich bezig met “arme huurders” die vanuit Rotterdam uitwijken naar het naburige Capelle (NRC, 2007). De Alkmaarse wethouder veiligheid wilde geïnformeerd worden over een rapport over de brand(on)veiligheid van een voetbalstadion (Voermans, 2019). Er zijn gemeenten zonder wethouder veiligheid, waarbij wethouders thema's in portefeuille hebben die raken aan veiligheid. Voor wat betreft evenementen benadrukt de Maastrichtse wethouder Aarts dat de veiligheid en de gezondheid van de inwoners voorop blijven staan. “Daarom kunnen evenementen, en ook dus de uitbreiding daarvan, alleen doorgaan als de coronamaatregelen daar ruimte voor geven. Daarin volgt de gemeente de adviezen van Rijk en Veiligheidsregio. Bieden die deze ruimte niet, dan gaan de evenementen uiteraard helemaal niet door” (Dagblad De Limburger, 2020). Wethouder Langens (Oirschot) besloot in 2020 om de Middelbeerse kermis niet te laten doorgaan en licht toe: “We zetten gezondheid en veiligheid op de eerste plaats. Het coronavirus is nog niet weg. Daarom is het niet mogelijk om de normale kermis op het Doornboomplein met de cafés en terrassen eromheen te organiseren” (Van Ginneken, 2020). Kortom, het blijkt dat in gemeenten zonder een wethouder veiligheid, de onderwerpen waarmee een wethouder veiligheid zich doorgaans bezighoudt in andere portefeuilles te zitten. Dat kan ook die van de burgemeester zijn.

De driehoek

In het verlengde van het vorige punt is er de vraag hoe de positie van de wethouder veiligheid zich verhoudt tot het driehoeksoverleg. De Politiewet verplicht de burgemeester en de officier van justitie tot het voeren van periodiek overleg met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid die binnen het gemeentelijke grondgebied valt, zo nodig met de politiechef van een regionale eenheid. In dit overleg maakt de burgemeester, die meestal de voorzitter is, afspraken met de officier van justitie en de commissaris over de inzet van de politie. Formeel heeft het driehoeksoverleg geen eigen bevoegdheden (Sackers, 2021, p. 13). Het blijkt dat de wethouder veiligheid slechts zeer incidenteel bij het driehoeksoverleg aanschuift, zoals in Alkmaar. Dat leverde daar overigens wel strijd op. De wethouder probeerde grip te krijgen op het veiligheidsbeleid van de gemeente en de burgemeester bewaakte op zijn beurt zijn vrijheid van handelen op dat terrein. “Dit was weer een slag in een oude oorlog tussen die twee”, aldus het Noordhollands Dagblad (Van der Maten, 2019). In Gouda lijkt dat

aanschuiven niet problematisch. Het argument is dat door de scheiding tussen de taken van de burgemeester en die van de wethouder veiligheid de eerste de ruimte zou krijgen om zich te richten op zijn uitvoerende taken op het gebied van openbare orde en veiligheid. Dat gaat dan bijvoorbeeld om het aanstellen en functioneren van boa's.

Casus Rotterdam

Rotterdam is er met een wethouder veiligheid in de jaren negentig vroeg bij. Wanneer Leefbaar Rotterdam met Pim Fortuyn en een stevige ambitie op (onder meer) veiligheidsgebied in 2002 de Rotterdamse gemeenteraadsverkiezing wint met bijna 35% van de stemmen, wordt veiligheid de grote prioriteit. De partij wil werk maken van een stevigere en zichtbare veiligheidsaanpak met onder meer een (nieuwe) wethouder veiligheid, De Faria (Tops, 2007; Van Ostaaijen, 2010). Achter de schermen is de dan al eerder aangetreden burgemeester Opstelten ook bezig met een omvangrijkere aanpak van veiligheidsproblemen. Hij weet daar in het vorige door de PvdA gedomineerd college extra geld voor vrij te maken, maar pas met het nieuwe college van Leefbaar Rotterdam, VVD en CDA krijgt de veiligheidsaanpak de wind in de zeilen en bovendien veel geld. Wat overigens ook bijzonder is, is dat de politie en het Openbaar Ministerie aangeven hoe zij meewerken aan de veiligheidsaanpak. In het collegeprogramma van 2002 voegen zij hun eigen prioriteiten toe. In de uitwerking van de veiligheidsaanpak na 2002 is bovendien de rol van de burgemeester groot. Dat wordt nog eens bevestigd bij de persconferentie van het collegeprogramma. De burgemeester bevestigt dat als de 'targets' niet worden gehaald, hij daaraan ook zijn consequenties zal verbinden. Op die manier legitimeert de burgemeester ook zijn eigen rol om zich met de veiligheidsaanpak te bemoeien, want nu is immers ook zijn positie in het geding. Het blijkt in die situatie – een burgemeester die zich zeer intensief met het veiligheidsbeleid in de stad bezighoudt – bijzonder lastig voor een wethouder veiligheid om naast de burgemeester een positie te verwerven. In het begin ziet de wethouder haar kracht vooral in het verbeteren van de samenwerking omtrent veiligheid. "Die was er niet onder het vorige college. Je had allemaal aparte koninkrijkjes. Als veiligheidswethouder kan ik nu bij andere wethouders zaken op de agenda zetten. In het vorige college zat inderdaad ook een wethouder veilig. Verschil is dat ik tegen collega's kan zeggen, 'luister eens, in het belang van veiligheid is dit de eerste prioriteit'" (AD, 2002). In 2004 verliest De Faria desalniettemin het vertrouwen van haar eigen fractie. Volgens de fractie zou ze een moeilijke relatie met burgemeester Opstelten en de hoofdcommissaris hebben, haar dossiers onvoldoende beheersen en slecht liggen bij haar ambtenaren (Tops, 2007). Anderen benadrukken het lastige parket waarin de wethouder veiligheid zat. "Ze moest Rotterdam veiliger maken", aldus deelgemeentevoorzitter Harreman van Delfshaven, "maar ze gaat niet over de politie. Burgemeester Opstelten gaat daarover" (AD, 2004). Ook werd gewezen op de sterke persoonlijkheid van burgemeester Opstelten. Die zou De Faria parten hebben gespeeld. "Ze zou te weinig uit zijn schaduw komen", menen bestuurders en bewoners. "Maar dat ligt niet zozeer aan haar, want wie zou dat wel kunnen?", aldus Petra Molenaar van het actiecomité Keileweg Weg, die die jaren regelmatig met de burgemeester en de wethouder overlegde over de tippelzone (AD, 2004). Als Leefbaar Rotterdam jaren later opnieuw tot het gemeentebestuur toetreedt met een nieuwe wethouder veiligheid is er, ondanks dat er ook een nieuwe burgemeester is, soortgelijke kritiek te horen. De wethouder zou onder meer weinig

dossierkennis hebben en de burgemeester zou de belangrijkste veiligheidstaken uitvoeren (Beek & Liukku, 2018).

3.3 Discussiepunten

Uit de berichtgeving over wethouders veiligheid kunnen we meerdere impliciet of expliciet besproken onderwerpen destilleren. In deze paragraaf gaan we in op twee prominente discussies die we daaruit halen: de taakverdeling met het college en de burgemeester en de democratische controle vanuit de gemeenteraad.

Taakverdeling met het college en met de burgemeester

In 2008 nam de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Ter Horst, stelling in de discussie over de wethouder veiligheid: wethouders moeten zich niet met veiligheid en handhaving bezighouden, was haar boodschap (Binnenlands Bestuur, 2008). Dat is een zaak van de burgemeester. "De kerntaak van de burgemeester is volgens de minister integrale veiligheid en omvat dus ook terreinen als jeugd, onderwijs en huisvesting" (Binnenlands Bestuur, 2008). In het interview zegt de minister dat "de oplossing van maatschappelijke vraagstukken niet gebaat is bij een onduidelijke splitsing van verantwoordelijkheden in de trant van: burgemeester, u heeft uw bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en dan doet de wethouder de rest" (Binnenlands Bestuur, 2008). Alles wat met veiligheid en handhaving te maken heeft, behoort volgens haar tot het takenpakket van de burgemeester. "Een burgemeester heeft immers de leiding bij de aanpak, en dus ook bij de handhaving, van het brede veiligheidsbeleid in de gemeente" (Binnenlands Bestuur, 2008). Pieter Broertjes, burgemeester van Hilversum, is het daarmee eens (Binnenlands Bestuur, 2008). Als je veiligheid en openbare orde losknipt, meent hij, gaan burgemeesters alleen nog over de demonstraties en het verlenen van vergunningen daarvoor. Daardoor hol je zijn positie uit. Bovendien werkt het huidige systeem goed, aldus Broertjes: "Momenteel bespreken we elke vier jaar een integraal veiligheidsplan met de gemeenteraad. Daar zit alles in: verkeersveiligheid, overlast, drugshandel op straat en inbraken. Ik heb dat de afgelopen periode mede opgesteld door in de buurten aan mensen te vragen wat ze van hun veiligheid vinden en wat ze verbeterd willen zien. Dat is in de beleving van veel mensen ook een neutraal iets." Met de driehoek en de gemeenteraad kijkt de burgemeester waar de focus moet liggen. Broertjes signaleert dat burgemeesters hun rol steeds breder oppakken. Daar is niet iedereen het mee eens. De Graaf en Foederer geven aan dat burgemeesters die rol niet breed genoeg oppakken (De Graaf & Foederer, 2001). Als de portefeuilles openbare orde en veiligheid bij de burgemeester worden ondergebracht, dan miskent men, volgens hen, de veel bredere context. "Naast de typische zorg voor handhaving van de openbare orde en bestrijding van rampen, die wettelijk bij de burgemeester is ondergebracht, is er ook de zorg voor een breder veiligheidsbeleid. De zorg daarvoor is van een ander karakter. Het gaat dan om toezicht, controle en handhaving van milieuvoorschriften, horecavoorschriften etc." Bovendien is het wenselijk dat het veiligheidsbeleid wordt ondergebracht bij één wethouder, stellen zij. De verantwoordelijkheid voor het algemene veiligheidsbeleid berust nu vaak bij verschillende

wethouders. Dat is niet wenselijk. De auteurs zijn van mening dat het goed zou zijn als dat beleid niet over verschillende leden van het college van burgemeester en wethouders wordt versplinterd, maar wordt ondergebracht bij één enkele wethouder. Hij of zij houdt toezicht op de naleving van en controle op veiligheidsvoorschriften. Dit kan ook de transparantie vergroten. Volgens emeritus-hoogleraar Bestuurskunde Korsten is die transparantie echter geen probleem. De rolverdeling is helder: de burgemeester heeft in juridisch opzicht allerlei taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen. "Aan de bouw van dat bouwwerk is lang gewerkt en daaraan hebben velen vanuit het recht, de politie en het parlement een bijdrage geleverd. Ik zie geen reden om dat bouwwerk af te breken of te herstructureren" (Boonstra, 2019). Bestuurskundige Van Steden ziet in de aansturing van de boa's daarvoor wel een reden. Dit blijkt in de praktijk een notoir zwak punt. De manier waarop de handhaving binnen de gemeenten is belegd, is verbrokkeld in de zin dat elke wethouder de baas is over de eigen handhavers en dat de voor openbare orde verantwoordelijke burgemeester op de achtergrond blijft (Nieuwenhuijsen, 2013). Uit zijn onderzoek blijkt dat ten aanzien van handhaving sprake is van een gebrek aan eenheid. Wethouder veiligheid in Rotterdam Kathmann stelt dat een wethouder veiligheid juist kan bijdragen aan eenheid. Onderwerpen als evenementenbeleid en handhaving zijn in Rotterdam zaken van de wethouders. Basisveiligheid en ondermijning wil je juist beleggen bij mensen die boven de partijen staan en beslissingen nemen in het belang van veiligheid. "Dat moet je niet laten afhangen van een politieke kleur of achterban. Zulke veiligheid hoort dus bij de burgemeester", aldus Kathmann (Centrum voor Lokaal Bestuur, 2019). De wethouder veiligheid gaat over toezicht en handhaving. "Er zijn meerdere facetten aan veiligheid. Sociale veiligheid en preventie zitten weer bij verschillende wethouders in de portefeuille. De wethouder veiligheid kan wel een duidelijke mening hebben dat er bijvoorbeeld meer beveiligers op de metro moeten komen, maar over vraagstukken als terrorisme, demonstraties en risicowedstrijden gaat hij niet." Er is volgens haar dan ook geen onduidelijkheid in Rotterdam: de basisveiligheidsvraagstukken als politie, brandweer en ondermijning vallen onder de burgemeester. "De rest is belegd bij de verschillende wethouders. Handhaving en toezicht bij de een, evenementbeleid bij de ander. En ook de sociale veiligheid, die onder mijn portefeuille wijken valt."

Democratische controle vanuit de gemeenteraad

Een ander discussiepunt is of een wethouder veiligheid niet beter dan een burgemeester in staat is om het veiligheidsbeleid te onderwerpen aan de politieke/democratische controle van de gemeenteraad. Wethouder Van Ravenhorst (Brielle) stelt van wel (Centrum voor Lokaal Bestuur, 2019). Veiligheid gaat namelijk vaak om zichtbare problematiek, die tot allerlei discussies in de samenleving leidt. Het probleem dat je oplost als je veiligheid weghaalt bij de burgemeester, is het probleem van de politieke verantwoording. Volgens Ravenhorst is veiligheid een politiek item. "Overlast, sociale veiligheid in buurten, het verwelkomen van arbeidsmigranten versus de mogelijke overlast, preventief beleid over alcohol en drugs, daar raakt het elkaar telkens. Dan helpt het wel wanneer je als wethouder het hele pakket in je portefeuille hebt" (Centrum voor Lokaal Bestuur, 2019). Ook voormalig wethouder veiligheid in Rotterdam Van den Anker wijst op dat voordeel: het is democratischer om de portefeuille veiligheid bij een wethouder neer te leggen. De raad heeft er dan meer over te zeggen. Nu is

burgemeester in feite politieke verantwoordelijkheid en dat maakt hem kwetsbaar. Je moet er immers politiek afrekenbaar op zijn. De rol van de burgemeester wordt steeds breder, merkt Van den Anker. “Het wordt tijd dat we ons gaan afvragen hoe we dat in de democratie gaan indelen. De burgemeester is meer verantwoordelijk voor dingen met een politieke connotatie. Wil je die speelbal laten zijn?” (Centrum voor Lokaal Bestuur, 2019) Van den Anker wijst erop dat de bestuursrechtelijke mogelijkheden in de aanpak van ondermijning in de handen van de burgemeester liggen. Dat onderwerp zou breder besproken moeten worden en gaat niet alleen de burgemeester aan. Ook de Wet Bibob en vergunningverlening, moeten volgens haar onderdeel zijn van politiek debat en in het college worden besproken. De VVD in Veenendaal pleitte in 2010 voor een wethouder veiligheid omdat “veiligheid niet alleen een wettelijke taak van de burgemeester is, maar ook een politiek onderwerp moet worden, waarop een wethouder kan worden aangesproken” (De Gelderlander, 2016). De vraag is echter in hoeverre die democratische controle nu niet plaatsvindt. Al in 2013 betoogde Douwe Jan Elzinga in Binnenlands Bestuur dat de burgemeester bij uitstek een politieke ambtsdrager is (Elzinga, 2013). Hij is als voorzitter van het college mede-verantwoordelijk voor het collegebeleid. Dat komt volgens hem nog scherper tot uitdrukking in de taken die de burgemeester heeft bij de taken op het terrein van openbare orde en veiligheid. Elzinga: “Geen enkele gemeenteraad zal meer accepteren dat de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid zich verschuilt achter een neutraliteit die door de Kroonbenoeming zou zijn geïndiceerd. Veiligheid en ordehandhaving behoren tot de harde kern van het politieke bedrijf en het is de burgemeester die hierop ten volle aanspreekbaar is in de meest scherpe politieke zin van het woord” (Elzinga, 2013). Ook bestuurskundige Korsten is van mening dat de verantwoording van burgemeesters naar de gemeenteraad over openbare orde en veiligheid niet het grootste probleem is. Als er al eens een burgemeester in moeilijkheden komt, dan liggen de oorzaken of aanleidingen volgens hem in de meeste gevallen niet in de orde en veiligheidssfeer (Boonstra, 2019).

3.4 Samenvatting

Wethouders veiligheid houden zich bezig met onderwerpen als straatintimidatie, de inzet van drones en camera's, eerwraak, prostitutie, kindermishandeling en -verwaarlozing en verslaafdenopvang. Soms wordt de wethouder veiligheid geacht hierbij een coördinerende functie te hebben. Als er in een gemeente geen wethouder veiligheid is, dan zitten de onderwerpen waarmee een wethouder veiligheid zich doorgaans bezighoudt, in de portefeuilles van andere wethouders of de burgemeester. In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op twee prominente discussies, namelijk over de taakverdeling met het college en de burgemeester en over de democratische controle vanuit de gemeenteraad. Wat betreft de taakverdeling wordt gesteld dat het huidige systeem met het zwaartepunt van de bevoegdheden met betrekking tot openbare orde en veiligheid bij de burgemeester goed functioneert. Anderen zijn echter van mening dat de bredere invulling door de burgemeester niet voldoende is en ook wethouders zich bezig dienen te houden met veiligheid. Het andere discussiepunt betreft de democratische legitimatie. De wethouder veiligheid wordt door de gemeenteraad aangesteld en zou daardoor

beter in staat zijn verantwoording over het veiligheidsbeleid af te leggen aan diezelfde raad. Anderen menen dat een burgemeester net zo goed verantwoording aan de raad kan afleggen.

4 De wethouder veiligheid, de wet en de burgemeester

4.1 Inleiding

Als we het binnen het lokaal bestuur hebben over veiligheid, openbare orde en handhaving kunnen we niet om de wettelijke bevoegdheden van de burgemeester heen. Met het oog op de wet bespreken we in dit hoofdstuk de kansen en beperkingen van een wethouder veiligheid. Respectievelijk hebben we het over de burgemeester en de handhaving van de openbare orde, het containerbegrip veiligheid en de mogelijkheden voor een wethouder veiligheid.

4.2 De burgemeester en de handhaving van de openbare orde

Uit onderzoek blijkt dat burgemeesters tussen de 40 en 50% van hun tijd aan veiligheid besteden. Voor een enkele burgemeester was dat zelfs 70%. De burgemeesters geven aan dat de ervaren (maatschappelijke) druk van hun inwoners ertoe heeft geleid dat geen enkele burgemeester zich kan permitteren om niet (zeer) actief te zijn in deze veiligheidsportefeuille (Van den Broek, 2019). De burgemeester is allereerst belast met de handhaving van de openbare orde, aldus artikel 172 lid 1 Gemeentewet. Dat is een exclusieve bevoegdheid (De Jong, 2013).

Openbare orde

Openbare orde is een containerbegrip (Dölle & Elzinga, 2004), vandaar dat Hennekens wijst op de multi-interpretabiliteit van dit concept (Hennekens, 2007). Met het begrip 'openbare orde' wordt bedoeld 'op een ordentelijk verloop van het maatschappelijk verkeer in de openbare ruimte' (Van Bennekom & Jong, 2017)³. Wat dat ordentelijk verloop inhoudt, is hoofdzakelijk genormeerd door wettelijke voorschriften, waaronder ook gemeentelijke verordeningen die voor een groot deel strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Het ordentelijk verloop van het gemeenschapsleven, en dus ook de vraag of dit wordt verstoord, is situatief bepaald. De context, bijvoorbeeld een kampioensfeest, het tijdstip van de dag of nacht, de verkeerssituatie, enzovoort, bepaalt mee of een bepaalde situatie of gang van zaken gekwalificeerd dient te worden als verstoring van de openbare orde (Dölle, 2014). Om te bepalen of er een verstoring van de openbare orde is in de openbare ruimte, moet worden gekeken naar alle specifieke omstandigheden van het geval (Van Bennekom & Jong, 2017). De wetgever gaat ervan uit dat strafbaar gedrag een dominant onderdeel vormt van het openbare-ordebegrip. Dit is duidelijk terug te zien in titel V in het Wetboek van Strafrecht waarin, de misdrijven tegen de openbare orde staan omschreven. Volgens de memorie van toelichting betreffen dit gedragingen die gevaar opleveren voor het maatschappelijk leven en de natuurlijke orde der maatschappij. Denk hierbij aan: opruiing in het openbaar, maar ook het afluisteren van binnen de woning

³ Conform artikel 177 van de Gemeentewet is mandatering aan de politie mogelijk wanneer het gaat in de Algemene Plaatselijke Verordening opgenomen bevoegdheden van de burgemeester.

gevoerde gesprekken, het wederrechtelijk verkopen van een computerwachtwoord, het heimelijk fotograferen op besloten plaatsen, georganiseerde criminaliteit, groepsgeweld, openlijke geweldpleging, enzovoort. Naast de Gemeentewet kent de Politiewet 2012 nog twee elementen voor het gezag over de politie in de handhaving van openbare orde toe:

1. De daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde.
2. De algemene bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten, die vorm krijgt in de participatie van de politie in het preventieve veiligheidsbeleid (Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2017).

Wanneer de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde of hulpverlening, dan staat zij onder gezag van de burgemeester. De burgemeester kan dan achteraf door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. Wordt de politie ingezet voor het opsporen van strafbare feiten, dan doet zij dit onder de verantwoordelijkheid van de officier van justitie. Van oorsprong bepalen de burgemeester en de officier van justitie voor welke taken en met welke intensiteit de politie lokaal wordt ingezet (Binnenlands Bestuur, 2010). De nationalisering van de politie heeft de ruimte die de burgemeester en officier van justitie hebben om te taakuitoefening van de politie autonoom te sturen, beperkt. De minister van Justitie en Veiligheid stelt nu elke vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen voor de taakstelling van de politie vast. Vervolgens worden voor elke regionale eenheid doelstellingen vastgesteld om die landelijke beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Burgemeesters en Hoofdofficier van Justitie moeten dan ook deze doelstellingen vertalen naar hun regionale beleidsplan. Het gezag blijft onverlet: de burgemeester en de Officier blijven ten volle verantwoordelijk voor de inzet en het optreden van de politie, maar de prioriteitstellingen zijn centraal bepaald. In naam blijft de burgemeester dus verantwoordelijk voor de ordehandhaving en de inzet van politie, maar in de praktijk is die verantwoordelijkheid in sterke mate uitgehold (Koopman, 2011).

Handhaving

Over het begrip 'handhaving' bestaat in de juridische literatuur een redelijke mate van consensus. Handhaving betekent het feitelijk/daadwerkelijk bewaren en/of herstellen van de openbare orde (De Jong & Broeksteeg, 2017). In dit gemeentelijke begrip zitten twee kernelementen, namelijk de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten anderzijds (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1990, p. 38). De burgemeester, als eenhoofdig ambt, is belast met deze handhavingstaak, omdat er bij de uitvoering van de taak vaak zeer snel en doeltreffend besluiten moeten worden genomen om daadwerkelijk te kunnen opgetreden in de gemeente. Het handhaven van de lokale orde en veiligheid is in vergelijking met vroeger een veel zwaardere en omvangrijkere taak geworden. Te denken valt aan drugsoverlast, ondermijning, geweld achter de deur en dreiging van mogelijk terreur. De burgemeester is dus niet langer slechts verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in de klassieke zin, maar de verantwoordelijkheden van de burgemeester reiken inmiddels ook tot allerlei daarmee samenhangende aspecten van veiligheid (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2017, p.11).

4.3 Het containerbegrip veiligheid

Tot nu toe hebben we het over openbare orde en handhaving hiervan gehad, maar vaak wordt ten aanzien van het takenpakket van de burgemeester 'openbare orde en veiligheid' in één adem genoemd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Daar waar handhaving van de openbare orde in de Gemeentewet exclusief aan de burgemeester wordt toegekend, ligt dat voor veiligheid anders. Op zowel nationaal als decentraal niveau hebben meerdere organisaties en overheidslagen taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheid (SteR, 2017). Voordat we hier verder over uitweiden is het belangrijk te omschrijven wat we onder veiligheid verstaan. Het geven van een definitie van veiligheid is moeilijk; veiligheid is -net zoals openbare orde- een containerbegrip, waaronder allerlei maatschappelijke processen, functies en uitkomsten worden geschaard (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2011). Wat het definiëren van veiligheid zo moeilijk maakt, is het feit dat het te maken heeft met het voorkomen of de repressie van iets negatiefs, namelijk het voorkomen van schade of leed. Veiligheid heeft dus een link met de toekomst. Het gaat om het nemen van maatregelen die ingeschatte negatieve gebeurtenissen moeten voorkomen (Muller et al., 2008), maar waarbij de urgentie of nut nu niet per se duidelijk is. 'Veiligheid is de overkoepelende term van alles wat ontwrichtend kan zijn. Onder veiligheid wordt datgene verstaan dat zo belangrijk is, dat bij een bedreiging daarvan desnoods met gebruikmaking van niet-normale middelen wordt opgetreden om die veiligheid te herstellen of waarborgen. Veiligheid is een breed begrip dat betrekking heeft op de adequate bescherming tegen onrechtmatige of disproportionele inbreuken op lijf, eerbaarheid en goed' (Muller et al., 2008) Bij veiligheid wordt vaak gebruik gemaakt van bijvoeglijke naamwoorden, zoals integrale veiligheid of fysieke veiligheid, om naast "feitelijkheden" ook te benadrukken dat veiligheid wordt ingevuld naargelang wiens of welk perspectief wordt gehanteerd. Veiligheid kent verschillende vormen, zoals een onderscheid tussen objectieve en subjectieve veiligheid en een onderscheid tussen sociale en fysieke veiligheid.

- *Objectieve en subjectieve Veiligheid*

Deze begrippen verwijzen naar de onderbouwing van de mate van veiligheid. Objectieve veiligheid is gebaseerd op feitelijkheden, op uiterlijk waarneembare verschijnselen. Het gaat om het feitelijke niveau van criminaliteit en overlast en gemeten uiterlijk waarneembare verschijnselen. Subjectieve veiligheid verwijst naar de mate waarin mensen zich veilig voelen, dus hoe mensen veiligheid waarnemen en beleven. Objectieve en subjectieve veiligheid worden als begrippenpaar genoemd, maar geven apart vaak een geheel ander beeld (Stol, 2016). Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een hoge mate van onveiligheidsgevoelens, hoeft er absoluut geen sprake te zijn van een objectief vastgestelde onveiligheidssituatie en vice versa.

- *Sociale en fysieke Veiligheid*

Bij sociale veiligheid gaat het om menselijk handelen. Het gaat om de bescherming of het zich beschermd voelen tegen gevaar dat veroorzaakt wordt door of dreigt van de kant van menselijk handelen in de openbare ruimte (Stol, 2016). Het gaat echter verder dan de openbare ruimte. Sociale veiligheid omvat ook veiligheid in huis, op school en op het werk. Het gaat doorgaans om de alledaagse veiligheid in de directe woon- en

leefomgeving, waarbij veiligheid breder is dan slachtofferschap van veelvoorkomende criminaliteit zoals woninginbraak en diefstal (Stol, 2011). 'Fysieke veiligheid is de mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door ongevallen en tegen onheil van niet-menselijke oorsprong' (Stol, 2016). Bij fysieke veiligheid moet gedacht worden aan beleidsterreinen van volksgezondheid, landbouw, verkeer, ruimtelijke ordening of milieu. Denk aan een bedreiging van de volksgezondheid door de uitbraak van een epidemie, een grootscheepse dijkdoorbraak of een ongeluk in een chemische fabriek (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2011).

4.4 De mogelijkheid van een wethouder openbare orde en veiligheid

Verantwoordelijkheid voor veiligheid binnen een gemeente

Zoals gezien, zijn de mogelijkheden voor een wethouder om zich op veiligheidsgebied bezig te houden een stuk ruimer dan voor wat betreft openbare orde. We gaan hier in deze paragraaf verder op in, maar eerst schetsen we de taken op het gebied van veiligheid van de burgemeester, gemeenteraad en het college. Een gemeente voert de regie over het veiligheidsbeleid. Dit doet zij door toezicht te houden op de verschillende partijen die zich met veiligheid bezighouden. Denk hierbij aan politie, woningbouwcorporaties, bedrijven en scholen. Daarnaast zorgt de gemeente dat de maatregelen beleidsmatig worden ingebed. De verantwoordelijkheid van de gemeente wordt ingevuld in de vorm van een integraal veiligheidsbeleid (VNG.nl). Naast de regierol van de gemeente heeft de burgemeester, zoals eerder uiteengezet, een wettelijke taak op het gebied van openbare orde en veiligheid. Hieruit vloeit voort dat de burgemeester verplicht is om zorg te dragen voor de handhaving van de openbare orde en bevoegd is om met behulp van de politieovertredingen van wettelijke voorschriften ter zake van de openbare orde te beletten of te beëindigen (VNG.nl). Op basis van de artikelen 172 lid 1 (handhaving openbare orde), artikel 173 lid 1 Gemeentewet (opperbevel bij brand en ongevallen) en artikel 4 lid 1 Wet veiligheidsregio's (gezag bij brand en ongevallen) is de burgemeester als bestuursorgaan verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. In lid 2 van alle voornoemde artikelen wordt vervolgens de burgemeester exclusief de bevoegdheid gegeven actie hierop te ondernemen, bijvoorbeeld door het geven van bevelen. Deze exclusieve bevoegdheid kan niet gemandateerd of gedelegeerd worden aan het college van burgemeester en wethouders of een wethouder. De bevoegdheden die de burgemeester heeft op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kunnen wel gemandateerd worden aan de politie (Van Bennekom & Jong, 2017). De burgemeester is aan de gemeenteraad verantwoording schuldig over het door hem uitgeoefende gezag over de politie ex. art. 15 lid 1 Politiewet 2012. De burgemeester en de officier van justitie maken in de driehoek afspraken over de inzet van de politie. De gemeenteraad kan aan de burgemeester haar wensen meegeven (VNG, 2013). Tijdens het driehoeksoverleg komen veiligheidsgelateerde onderwerpen aan bod zoals openbare veiligheid rond horeca, veiligheid bij grote evenementen, overlast en vandalisme, en beleid ten aanzien van daklozen, verslaafden en prostituees (De Raaff, 2015). Ten behoeve van het integraal veiligheidsbeleid moet de gemeenteraad, ten minste eens in de vier jaar, de doelen

vaststellen die de gemeente nastreeft op het gebied van veiligheid. In de meeste gemeenten gebeurt dit in het lokale integraal veiligheidsplan. Het wetsvoorstel dat de verplichting bevatte voor gemeenteraden om ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen, is ingetrokken, nu negentig procent van de gemeenten over een integraal veiligheidsplan beschikt en het niet noodzakelijk wordt geacht het vaststellen als een wettelijke verplichting vast te leggen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2013). In het veiligheidsplan wordt het beleid met betrekking tot fysieke en sociale veiligheid beschreven. In dit plan wordt de visie uiteengezet, de beleidsprioriteiten, de wijze waarop wordt samengewerkt met ketenpartners en het bevat een uitvoeringsplan met concrete acties, taakverdeling en termijnen (Instituut Fysieke Veiligheid, 2015). Voorafgaand aan de vaststelling van het regionaal beleidsplan van de politie raadpleegt de burgemeester de gemeenteraad. De gemeenteraad kan de burgemeester vragen om beroep in te stellen bij de minister van Veiligheid en Justitie, tegen het vastgestelde regionale beleidsplan van de politie. De uitvoering van het veiligheidsbeleid, wat door de gemeenteraad wordt bepaald, ligt tevens bij het college. Het college draagt er zorg voor dat, voor zover mogelijk, ter uitvoering van het veiligheidsbeleidsplan, concrete afspraken worden gemaakt met de lokale partners in het kader van het veiligheidsbeleid. De gemeenteraad controleert de uitvoering van het gemeentelijke veiligheidsbeleid door het college. De wethouder heeft geen staatsrechtelijk zelfstandige positie en daarmee geen zelfstandige bevoegdheden. Een reden waarom de wethouder niet staatsrechtelijk erkend wordt als zelfstandige, heeft te maken met het collegialiteitsbeginsel. De handhaving van het collegialiteitsbeginsel impliceert dat de wethouder niet kan optreden als afzonderlijk bestuursorgaan (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2003, p. 2)⁴. Door het ontbreken van de orgaanstatus kunnen geen collegebevoegdheden aan de wethouder worden gedelegeerd, dit overdragen van bevoegdheden kan alleen binnen het kader van de mandaatfiguur. Het is interessant om hier ten slotte te vermelden, dat er wel eens wordt geopperd om, in het kader van de verzelfstandiging van het wethoudersambt, delegatie van bestuursbevoegdheden aan collegeleden op basis van de Gemeentewet mogelijk te maken (Engels, 2015).

Het veiligheidsterrein van een wethouder veiligheid

Aangezien het begrip 'veiligheid' veelomvattender is dan het begrip 'handhaving van de openbare orde', zijn er nog tal van veiligheidsvraagstukken in een gemeente, waar een wethouder wel een rol in kan spelen. Denk bijvoorbeeld aan sociale veiligheid. Een voorbeeld hiervan zijn de decentralisaties in het sociaal domein, waarbij gemeenten de verantwoordelijkheid hebben gekregen op het gebied van zorg, participatie en zelfredzaamheid, werk en jeugdhulp. Een voorbeeld hierbij zijn jongeren die beschermd moeten worden tegen uitbuiting, uitsluiting, pesten, intimidatie en geweld, dit binnen en buiten onderwijsinstellingen. Denk hierbij ook aan loverboyproblematiek. Dit zijn deelonderwerpen die alle te maken hebben met voornamelijk sociale veiligheid en die vaak ook in de portefeuille van een wethouder 'Jeugd', 'Jeugdzorg' of 'Jeugd en veiligheid' zitten. De Vereniging van de Nederlandse gemeenten gaf in 2014 al aan dat de decentralisatie van de Jeugdwet niet los kan worden

⁴ Zie ook artikel 6 Gemeentewet: 'In elke gemeente is een raad, een college en burgemeester.'

gezien van het veiligheidsbeleid en adviseerde de burgemeester relevante wethouders uit te nodigen in de lokale driehoek, wanneer er specifieke veiligheidsonderwerpen zoals jeugd aan de orde zijn (VNG, 2014). Ook het Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid gaf aan dat zorggerelateerde onderwerpen steeds meer ter sprake komen en integraal opgepakt dienen te worden. Om die reden is het verstandig om de wethouder 'Zorg' bij het driehoeksoverleg te laten aansluiten (CCV, 2018). Ook op het gebied van informatieveiligheid liggen mogelijkheden. 'Informatiebeveiliging is het geheel van preventieve, detectieve, repressieve en correctieve maatregelen, plus procedures en processen die de beschikbaarheid, exclusiviteit en integriteit van alle vormen van informatie binnen een organisatie of een maatschappij garanderen' (Stimulansz, n.d.) Een volgend onderdeel van veiligheid is fysieke veiligheid, waar het gaat om bescherming tegen ongevallen en onheil van niet-menselijke oorsprong. De beleidsterreinen waar fysieke veiligheid een rol speelt, zoals ruimtelijke ordening, verkeer en milieu, behoren van oudsher tot de portefeuilles van wethouders. De wettelijke bevoegdheden op deze beleidsterreinen (bijvoorbeeld vergunningverlening, toezicht en handhaving) zijn toebedeeld aan het college; de burgemeester heeft hier geen wettelijke taak noch bevoegdheden. Tenslotte is er ook een mogelijkheid op het terrein van handhaving. De openbare orde-bevoegdheden van de burgemeester hebben ook een rol op het gebied van sociale veiligheid. Dit neemt niet weg dat ook de wethouders daarin ook een rol kunnen spelen. De bevoegdheden van de burgemeester zijn immers voornamelijk repressief en reactief: deze richten zich op handhaving van de openbare orde. Beter dan handhaven bij een onveilige situatie is het voorkomen van die onveilige situatie: preventief handelen.

4.5 Samenvatting

De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde. Dit is een exclusieve bevoegdheid. Om deze taak te kunnen uitoefenen kent de Gemeentewet de burgemeester een aantal bevoegdheden toe die voornamelijk als repressief te kenmerken zijn, zoals het sluiten van woningen, het opleggen van een tijdelijk huisverbod of het uitvaardigen van een noodbevel. Deze bevoegdheden zijn niet overdraagbaar aan het college van burgemeester en wethouders of een enkele wethouder. Die beperking laat echter nog genoeg ruimte voor een wethouder om zich met veiligheidsgelateerde taken bezig te houden, zoals met betrekking tot sociale en fysieke veiligheid, informatieveiligheid en handhaving.

5 De wethouder veiligheid in de praktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten uit de interviews. Respectievelijk gaat het er dan over, waarom er eigenlijk een wethouder veiligheid is aangesteld, wat de taken zijn, de taakverdeling met de andere collegeleden inclusief de burgemeester, hoe over de democratische legitimatie van het veiligheidsbeleid wordt gedacht en het belang van een goede samenwerking met de burgemeester.

5.2 Waarom worden wethouders veiligheid aangesteld

Het is niet zo dat veiligheidsproblemen alleen voorkomen in gemeenten met een wethouder veiligheid en dat een dergelijke wethouder daar is aangesteld vanwege die problematiek. Ook in gemeenten zonder een wethouder veiligheid komen die voor. We zijn daarom de interviews begonnen om erachter te komen wat de reden was dat in sommige gemeenten desalniettemin voor een wethouder veiligheid is gekozen. Daarvoor zijn de volgende redenen te onderscheiden:

- Een wethouder veiligheid als aanjager
- Een wethouder veiligheid als coördinator
- Een wethouder veiligheid als terechtwijzing

Een wethouder veiligheid als aanjager

Verschillende politieke partijen noemen veiligheid als een belangrijk aandachtspunt in hun verkiezingsprogramma (Wagenaar & Van Ostaaijen, 2018). Het aanstellen van een wethouder veiligheid kan binnen en buiten het gemeentehuis uitdragen dat het de initiatiefnemers menens is de veiligheid in de gemeente te verbeteren. Naast deze politieke en soms zelfs symbolische reden is er ook een meer bestuurlijke reden. Alle collegeleden, zo stelt een van de geïnterviewden, moeten beseffen dat veiligheid ook een verantwoordelijkheid van hen is. Een wethouder veiligheid kan dat besef vergroten door continu aandacht voor het onderwerp te blijven vragen, ook bij de onderwerpen die in de portefeuilles van collega-wethouders zitten. Volgens een van de geïnterviewden is dat zeker nodig, omdat de meeste wethouders 'totaal geen affiniteit met veiligheid' hebben; 'het merendeel [van de collegeleden] interesseert zich er ook niet erg voor.' Een risico om voor die reden een wethouder veiligheid aan te stellen, is dan nog wel dat er een omgekeerd effect op kan treden. De andere wethouders kunnen namelijk vinden dat ze door een wethouder veiligheid juist minder hoeven te doen. Veiligheid zit immers al in de portefeuille van hun collega, waardoor ze er zelf minder aandacht en middelen voor vrij hoeven maken.

Een wethouder veiligheid als coördinator

De wethouder veiligheid als coördinator van het veiligheidsbeleid gaat verder waar de aanjager stopte. Ook onderwerpen als ruimtelijke ordening en het sociaal domein hebben een duidelijk veiligheidsaspect. Denk onder meer aan het gebruik van panden voor criminele doeleinden of het inzetten van kwetsbare jongeren voor drugshandel. Zoals een van de geïnterviewde wethouders het zei: "Veiligheid is breder dan de burgemeestersportefeuille, het is een satéprikker, die overal doorheen gaat." De wethouder veiligheid heeft als coördinator de impliciete, maar doorgaans expliciete bevoegdheid zich ook met andere portefeuilles te kunnen bemoeien ten behoeve van veiligheid. "Als ik bijvoorbeeld jeugdoverlast wil aanpakken in een bepaalde wijk (...) dan ga ik naar mijn collega die gaat over speeltoestellen en naar een andere wethouder die gaat over de openbare ruimte". Een grote meerwaarde is dan wel dat de wethouder veiligheid een eigen budget heeft.

Een wethouder veiligheid als terechtwijzing

Een laatste reden voor een wethouder veiligheid die wij in het onderzoek tegenkwamen, was dat er binnen de lokale politiek onvrede kan bestaan over de burgemeester en dan met name de manier waarop hij/zij omgaat met vraagstukken die betrekking hebben op openbare orde en veiligheid. Het aanstellen van een wethouder veiligheid kan dan worden opgevat als een negatief signaal richting burgemeester. Een 'gele kaart' zoals dat door een geïnterviewde werd genoemd. Deze reden komt, zo lijkt het, gelukkig weinig voor en wordt ook door alle betrokkenen als een onwenselijke situatie gezien. Een wethouder veiligheid kan namelijk alleen goed kan functioneren als de samenwerking met de burgemeester goed is (zie verderop). Als een wethouder veiligheid dan eigenlijk wordt gezien als een vermeend brevet van onvermogen van diezelfde burgemeester zet dat de samenwerking mogelijk al snel onder druk.

5.3 Taken en taakverdeling

Preventie in de brede zin van het woord

De wethouders veiligheid definiëren hun functie breed. Een wethouder noemt zichzelf onder andere verbinder, enthousiasmeerder, ambassadeur, boegbeeld en inhoudelijk meedenker. Een andere is bezig met het aan elkaar knopen van netwerken. Als bewoners van een flat klagen over overlast en over het feit dat er niets aan gedaan wordt, ligt hier een taak voor de wethouder veiligheid. Hij is dan degene die stadswachten stuurt, overleg pleegt met de bewoners, de politie en de burgemeester. Een andere wethouder veiligheid houdt zich naar eigen zeggen vooral bezig met preventieve veiligheid. De burgemeester gaat meer over het inzetten van repressie. Een voorbeeld hiervan is het thema ondermijning. De burgemeester gaat in dat voorbeeld over het handhaven van de openbare orde en veiligheid en de wethouder veiligheid houdt zich bezig met buurtpreventie en het voorkomen van jeugdoverlast. Het onderscheid tussen preventie en repressie wordt in de interviews vaker aangehaald als taakverdeling tussen wethouder veiligheid en burgemeester. Een wethouder geeft het als volgt weer: 'ik ben de coördinerende strateeg die alles aan elkaar knoopt. Als er acute problemen zijn, dan komt de burgemeester in beeld. De burgemeester heeft zijn eigen domein. Alles wat

buiten dat domein valt, komt terecht bij de wethouder veiligheid.’ Dat blijken nogal wat onderwerpen te zijn. De wethouders veiligheid zien veiligheid immers als een breed terrein. Het is een sociaal maatschappelijk vraagstuk, dat niet alleen te maken heeft met criminaliteit en ordeverstoringen. (On)veiligheid kan indirect voortkomen uit gebrekkig onderwijs, slechte jeugdzorg of leefbaarheid. De gemeenten krijgen op dit moment meer taken op hun bord op het gebied van de jeugdzorg, de Wmo en overlastgevende personen. Die onderwerpen hebben allemaal een directe relatie met veiligheid en vragen om een integrale blik.

Politie en Openbaar Ministerie

De al dan niet duidelijke taakomschrijving van een wethouder veiligheid neemt niet weg dat een wethouder veiligheid soms tot verwarring kan leiden. Daar moet onder andere ook de ambtelijke organisatie aan wennen. De ambtenaren zien dat in de praktijk: “Wie loopt bij wie binnen? Wij zijn aan het leren hoe die verhoudingen tot elkaar komen te liggen. We hanteren (...) vooral een pragmatische aanpak. Wij zijn gewoon begonnen en dan zien we wel hoe die rollen met elkaar verweven worden,” aldus een wethouder veiligheid. Terreinen die voor wethouders veiligheid daarbij het minst toegankelijk zijn, zijn politie en Openbaar Ministerie. In het driehoeksoverleg is doorgaans alleen ruimte voor de burgemeester. En als er al een wethouder veiligheid aanschuift, dan zit hij daar in de regel als locoburgemeester. Vanuit de politie wordt een enkele keer zelfs gezegd dat de aanwezigheid van een wethouder “wel ingewikkeld” is. Bepaalde informatie wordt wel gedeeld met de burgemeester, maar niet met de wethouder veiligheid. Een van de wethouders: “Ik merk dat vaak als ik in een overleg zit met meerdere burgemeesters. Als ze dan zien dat er ineens ook een wethouder aan tafel zit, dan fronzen ze hun wenkbrauwen. Ze zijn vooral erg gereserveerd. Een wethouder hoort niet aan die tafel te zitten. Ik leg dan uit dat veiligheid een thema is van het hele college in mijn gemeente. De burgemeester is het opperhoofd als het gaat om openbare orde en veiligheid, maar het college ondersteunt de burgemeester in het brede vraagstuk van integrale veiligheid. Het is mijn rol (als wethouder veiligheid) om daar regie op te voeren.”

5.4 De politiek en democratische legitimatie van veiligheidsbeleid

Is veiligheidsbeleid beter af in de portefeuille van een (meer) democratisch gelegitimeerde wethouder of past het beter bij een boven de partijen staande burgemeester? Kortom, moet veiligheid onderwerp van een politieke discussie worden of dient veiligheid juist zo neutraal mogelijk benaderd te worden? De meeste van onze geïnterviewden menen dat tweede en de geïnterviewde wethouders menen doorgaans dat zij dat ook op een neutrale manier (proberen te) doen. Een enkeling redeneert andersom, namelijk dat burgemeesters er de laatste jaren veel (veiligheids)bevoegdheden bij hebben gekregen. Hun bevoegdheden worden steeds politieker, zoals de bevoegdheid een pand (al dan niet) te sluiten bij een drugsvondst. Dat roept de vraag op of je als burgemeester met dat soort bevoegdheden nog wel boven de partijen kan staan. Is het dan niet beter om dat soort bevoegdheden over te dragen aan een wethouder? Een van de burgemeesters geeft aan dat de invulling van dat soort in potentie beladen of politieke onderwerpen beter bij burgemeesters kan liggen. Hoewel de bevoegdheden

weliswaar politieker zijn geworden, zijn er nooit vragen over gesteld. "En ik weet zeker dat als deze bevoegdheden bij een wethouder komen te liggen, er wel vragen over zullen worden gesteld door de gemeenteraad." Dat laatste vindt hij niet noodzakelijk een goede ontwikkeling. Als de wethouder iedere keer aan de raad verantwoording moet afleggen over veiligheidskwesties, dan gaat dit ten koste van de integriteit. De meeste van onze geïnterviewden pleiten tegen een (te) sterke politieke kleuring van veiligheid. Een van de wethouders is van mening dat het voor veiligheid niet uitmaakt of je socialist of liberaal bent. "Een politieke discussie over hoe je drugsdealers aanpakt, is een onderwerp dat zo min mogelijk politiek in zich moet hebben. Dit is een persoonlijke inschatting. Ik kan dat niet staven, maar ik heb gewoon dat gevoel dat veiligheid niet echt een thema is dat beter wordt bediend met een politieke discussie dan met een objectief inhoudelijke discussie". Volgens een andere wethouder veiligheid kan hijzelf beter werken als er van veiligheid geen politiek item wordt gemaakt. Als je veiligheid uit de politieke hoek houdt, kun je er ook makkelijker op een zakelijke manier afspraken over maken. Zo was er verschil van mening over de vraag of er in een gemeente preventief gefouilleerd mocht worden. Volgens de wethouder wel, maar volgens de burgemeester niet. "In zo'n geval krijgt zo'n verschil van mening een politieke lading." In de praktijk, zo merkt een andere geïnterviewde op, zijn wethouders in de uitvoering van veiligheidsbeleid 'politeker' dan burgemeesters. Ze worden ook zo gezien. Wanneer een burgemeester een bepaald voorstel doet, wordt dat toch minder snel als een politiek voorstel opgevat dan wanneer een wethouder dat doet. Op die manier wordt veiligheid toch ook politiek als het bij een wethouder belandt, ook al handelt deze wethouder daarmee niet altijd bewust op een politieke manier. Als derde valt op dat een democratisch gelegitimeerde wethouder door een aantal geïnterviewden niet als het belangrijkste voordeel wordt gezien. In sommige gemeenten wordt daar ook verrassend pragmatisch mee omgegaan. "We [burgemeester en wethouder] krijgen het wel samen voor elkaar. Je vertrouwt er ook op dat een van de twee verantwoording aflegt. Het maakt dan vaak niet zo veel uit wie van de twee."

5.5 Een dynamisch duo

Over één kwestie zijn alle geïnterviewden het met elkaar eens, namelijk het belang van samenwerking tussen burgemeester en wethouder veiligheid. Beide moeten de wil, houding en kwaliteiten hebben om van de samenwerking en het functioneren van de wethouder veiligheid een succes te maken. "Als ik niet met de burgemeester door één deur zou kunnen, zouden onze netwerken niet voor elkaar beschikbaar zijn. We hebben afgesproken dat we toegang krijgen tot elkaars netwerken en dat werkt goed. Ik ervaar het als erg prettig", stelt een van de wethouders veiligheid. Een burgemeester verwoordt dit vanuit zijn optiek: "Een goede samenwerking met de wethouder veiligheid is belangrijk. Maar het ligt aan de persoon van de wethouder. Je kunt niet zomaar een burgemeester en wethouder veiligheid samenvoegen". Als die klik er wel is, dan kunnen een burgemeester en wethouder elkaar versterken. Is die klik er niet, dan is de kans groot dat het veiligheidsbeleid daarvan de dupe is. Een burgemeester benadrukt dat de wethouder en de burgemeester goed op elkaar ingespeeld moeten zijn, want "anders werkt het niet. Het ligt echt aan de persoon van de wethouder. Heb je een cowboy

naast je zitten, dan krijg je een heel ander verhaal.” Als de burgemeester en de wethouder elkaar in de weg zitten, dan “wordt het voor niemand leuk. De burgemeester moet zien dat het meerwaarde heeft”. Het besef dat collegiaal bestuur erg belangrijk is, wordt gedeeld door de geïnterviewde burgemeesters en wethouders. Dat betekent niet dat de samenwerking met de burgemeester (en andere wethouders) altijd perfect verloopt. Het is een leerproces, benadrukt een van de wethouders. De burgemeester en hij lopen elkaar dagelijks voor de voeten, maar – zo voegt hij eraan toe – wij leren elke dag.’ Dat leerproces ontstaat soms vanzelf. In één gemeente zijn ze ‘gewoon begonnen’ en na verloop van tijd werd duidelijk hoe de rollen van de wethouder veiligheid en de rol van de burgemeester met elkaar verweven werden. Een van de wethouders meent dat dit misschien niet voor iedereen is weggelegd. “De burgemeester doet niet minder, hij doet nog steeds evenveel. Ik trek de burgemeester soms wel aan zijn jasje om te sparren, omdat mijn aanpak soms consequenties kan hebben voor zaken waar de burgemeester nog last van kan krijgen.” Hij betreft de burgemeester vooral in zaken, waar de burgemeester vroeger niet mee bezig was uit hoofde van zijn ambt. Ook de burgemeester is gebaat bij een goed collegiaal bestuur. Eén van hen geeft dat als volgt aan: “Veiligheid is wat mensen voelen in plaats van wat het werkelijk is. Wanneer je het vertrouwen verliest rondom de portefeuille veiligheid is dat heel vervelend. Dan verlies je ook je integriteit. Je moet niet te politiek met deze portefeuille omgaan en niet te graag willen scoren. Je moet iemand hebben die verstand heeft van dit vak. Ik heb een goede samenwerking met de wethouder veiligheid. Hij geeft me de ruimte om mij als burgemeester mijn wettelijke taken te laten uitvoeren.” In de samenwerking past ook enige bescheidenheid. Hoe goed de samenwerking tussen de burgemeester en de wethouder veiligheid ook verloopt, de burgemeester blijft toch onmiskenbaar het gezicht van de gemeente wanneer het om het lokale veiligheidsbeleid gaat. Dat is niet alleen zo vanwege zijn onoverdraagbare taken, maar ook omdat de maatschappij soms een burgervader wil zien bij veiligheidsproblemen. Het vertrouwen dat mensen hebben op het moment dat er iets gebeurt, een ramp of drama, heeft met veiligheid te maken. Wanneer er dan op dat terrein iets aan de hand is, dan wordt altijd gevraagd of de burgemeester even kan reageren. ‘Dit moet niet politiek worden weggelegd. Dat vinden mensen niet fijn. De burgemeester moet daarvoor verantwoordelijk blijven.’, aldus een wethouder veiligheid. In feite wijst hij op het belang van een burgervader, die vooral vertrouwen moet uitstralen.

5.6 Samenvatting

Over een aantal zaken blijkt een behoorlijke mate van consensus te bestaan. Zo is veiligheid niet alleen het domein van de burgemeester, maar van het hele college. In dit verband wordt ook verwezen naar het begrip collegiaal bestuur. De aanwezigheid van een wethouder veiligheid kan helpen om veiligheid te verbreden, maar kan er ook toe leiden dat andere wethouders er juist minder belangstelling voor hebben. Wethouders veiligheid lijken zich met name bezig te houden met preventie. Dat betekent dat een wethouder veiligheid zich met heel veel terreinen bezighoudt, van jeugdzorg tot woningbouw. Bij externe partijen kan een wethouder veiligheid bovendien tot vraagtekens leiden. Zijn aanwezigheid roept de vraag op wie nu precies waar over gaat. Ook bestaat er een behoorlijke mate van consensus over het uitgangspunt dat je

veiligheid geen politieke lading moet geven. Een enkele buitenstaander merkt echter op dat veiligheid niet altijd van de politieke lading ontdaan kan worden. Daarnaast wordt in een aantal interviews benadrukt dat het succes van een wethouder veiligheid nadrukkelijk samenhangt met de persoon van de wethouder. Zijn relatie met zowel de burgemeester als de andere wethouders is van belang om zaken gedaan te krijgen. Dat vergt dat beiden elkaar ook de nodige ruimte binnen de veiligheidsportefeuille geven.

6 De wethouder veiligheid: een afweging

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we de bevindingen uit het onderzoek op een rij in de vorm van enkele sterkten van en risico's bij het aanstellen van een wethouder veiligheid. We richten ons daarbij op politieke partijen en gemeenten die erover nadenken een wethouder veiligheid aan te stellen, bijvoorbeeld na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Daarop volgen enkele belangrijke aandachtspunten om bij dat aanstellen in overweging te nemen.

6.2 Sterkten van een wethouder veiligheid.

In dit onderzoek zijn enkele potentiële sterkten van een wethouder veiligheid naar voren gekomen. Het is zeker niet zo dat deze altijd en overal gelden, maar een wethouder veiligheid *kan* leiden tot:

Een grotere bewustwording van het belang van veiligheid

Met een wethouder veiligheid wordt het belang van een goed lokaal veiligheidsbeleid benadrukt. Dat is niet alleen een symbolische actie, maar kan binnen de lokale context van het college en de ambtelijke administratie concreet effect hebben. In gemeenten waar de wethouders gewend zijn dat veiligheid niet alleen een taak van de burgemeester is, kan een wethouder veiligheid bijdragen aan het besef dat hun portefeuilles, zoals sociaal domein en ruimtelijke ordening, een belangrijke veiligheidscomponent hebben op basis waarvan zij ook dienen te handelen.

Een betere coördinatie tussen collegeleden

Juist met het besef dat veiligheid in vrijwel alle portefeuilles van belang is, groeit de noodzaak aan een duidelijke afstemming daartussen. Een wethouder veiligheid kan daar met een gecoördineerd lokaal veiligheidsbeleid aan bijdragen, in het bijzonder met (meer) aandacht voor preventie. Een eigen budget is daarbij behulpzaam.

Directe steun voor de burgemeester

Onder meer door de toenemende problematiek van ondermijning wordt de portefeuille van burgemeesters steeds zwaarder. Door meer verantwoordelijkheid bij een wethouder neer te leggen, wordt de burgemeester enigszins ontlast en wordt de slagkracht groter.

Een democratischer gelegitimeerd(er) veiligheidsbeleid

Meer dan een burgemeester is een wethouder veiligheid, via verkiezingen, lokaal democratisch verankerd. Juist omdat veiligheid een belangrijk(er) onderwerp is, kan dat de democratische verantwoording ten goede komen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dit geen groot discussiepunt was in de interviews, en het is ook zeker niet zo dat burgemeesters volledig buiten democratische controle staan.

6.3 Risico's bij een wethouder veiligheid

Naast mogelijke voordelen kwamen we ook potentiële risico's van een wethouder veiligheid tegen. Het aanstellen van een wethouder veiligheid kan namelijk leiden tot:

Twee (beperkt samenwerkende) kapiteins op hetzelfde schip

Los van de onoverdraagbare bevoegdheden van de burgemeester is er geen duidelijke scheidslijn tussen wat een wethouder veiligheid doet of moet doen en wat een burgemeester doet of moet doen met betrekking tot lokaal veiligheidsbeleid. Het onderscheid tussen preventie en repressie helpt enigszins, maar voorkomt geen overlap of bevoegdheidstwisten in concrete situaties. Deze kunnen zich voordoen, zeker als de burgemeester weinig bereidheid heeft de wethouder toegang te geven tot 'zijn' terrein en netwerk. Los van de onproductieve energie (en kosten) die dergelijke discussies over verantwoordelijkheden opleveren, zal een wethouder veiligheid makkelijker het onderspit delven bij conflicten. Dit heeft te maken met de exclusieve bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid, maar ook met het aanzien en vertrouwen dat een burgemeester doorgaans binnen zijn gemeenschap heeft; bij veiligheidsincidenten willen veel mensen toch vooral (actie van) de burgemeester zien.

Afschuifgedrag van andere collegeleden

Veiligheidsbeleid dient een verantwoordelijkheid van het hele college te zijn. Een wethouder veiligheid kan daaraan bijdragen. Dat neemt niet weg dat met een wethouder veiligheid het risico bestaat dat andere collegeleden juist achterover gaan leunen en veiligheid inhoudelijk en financieel uit hun portefeuille (sociaal domein, woningbouw, et cetera) weren. 'Daar hebben we immers een wethouder veiligheid voor'. Dit punt wordt nog problematischer als de wethouder veiligheid geen eigen budget heeft, want dan is hij volledig afhankelijk van de mate waarin andere wethouders de urgentie van veiligheid (willen) zien.

Een politiek(er) veiligheidsbeleid

Vrijwel alle geïnterviewden benadrukten het belang om veiligheid zoveel mogelijk uit partijpolitieke discussie te houden. Dat is echter wel wat er met een wethouder veiligheid kan gebeuren. Hoewel veiligheidsbeleid gebaat is bij een neutraal imago, kunnen voorstellen rondom veiligheidsbeleid sneller tot politiek debat en mogelijk tegenstand leiden als deze door een wethouder worden voorgesteld in plaats van door een burgemeester.

Terughoudendheid vanuit de veiligheidspartners

Hoewel er naar eigen zeggen van de wethouders veiligheid goede samenwerking is tussen de wethouder veiligheid en de veiligheidspartners, zijn er grenzen aan de toegankelijkheid van het netwerk van de burgemeester. Met name politie en Openbaar Ministerie delen doorgaans beperkter informatie als een wethouder ernaar vraagt. Daarnaast speelt de wethouder veiligheid in het driehoeksoverleg geen rol.

6.4 Aanvullende aandachtspunten bij het aanstellen van een wethouder veiligheid

Intimidatie en bedreiging

Indien een gemeente besluit om een wethouder veiligheid aan te stellen, kan deze met bedreigingen te maken krijgen. Binnen een veiligheidsportefeuille zijn er mogelijk casussen die daar een vergroot risico voor vormen. Marijnissen en Kolthoff deden onderzoek onder wethouders naar de invloed van bedreigingen op het proces en de uitkomst van lokale besluitvorming (Marijnissen & Kolthoff, 2020). Deze invloed varieert van een verharding van opvattingen tot grote voorzichtigheid. Uit het onderzoek bleek dat er geen aanwijzingen zijn dat bedreigingen de uiteindelijke uitkomst van lokale besluitvorming beïnvloeden. Wel bleek uit het onderzoek dat de gevolgen in de privésfeer van de wethouder ingrijpend zijn.

Screenen van kandidaten

Een wethouder veiligheid dient uiteraard, net als zijn collega's, integer te zijn. Alvorens ze collegelid worden, hebben de wethouders vaak een lange politieke en maatschappelijke loopbaan afgelegd. In bijna alle gevallen zijn wethouders in de gemeente waar ze wethouder worden eerst raadslid en fractievoorzitter geweest (Van Ostaaijen, 2014). Een burgemeester heeft dat soort banden vaak niet, omdat hij doorgaans van buiten de gemeente afkomstig is. Dat de wethouders daarnaast veel mensen in het verenigingsleven kennen of daar zelf uit voortkomen, brengt ook op het terrein van veiligheid risico's met zich mee, waaronder belangenverstrengeling. Dat hoeft geen reden te zijn om geen wethouder veiligheid aan te stellen, maar geeft op zijn minst het belang van stevige screening aan.

Bereidheid tot samenwerking

Wat al onze geïnterviewde wethouders en burgemeesters benadrukken is dat de burgemeester en wethouder veiligheid goed met elkaar moeten samenwerken, met respect voor elkaars rol en de bereidheid om conflicten samen uit te praten. Een wethouder veiligheid kan binnen een gemeente alleen meerwaarde voor het (veiligheids)beleid en bestuur hebben als een burgemeester die bereidheid heeft en daarnaar handelt. In gemeenten waar men een wethouder veiligheid wil aanstellen, moet het benadrukken van dergelijke samenwerking een belangrijk punt in de coalitieformatie zijn. In gemeenten waar al een wethouder veiligheid actief is, moet dat in de gesprekken met kandidaten voor de positie van nieuwe burgemeester gebeuren.

6.5 De conclusies en aanbevelingen samengevat

Er zijn enkele goede redenen voor het aanstellen van een wethouder veiligheid: een grotere bewustwording van het belang van veiligheid, een betere coördinatie tussen collegeleden, directe steun voor de burgemeester en een democratischer gelegitimeerd(er) veiligheidsbeleid. Daartegenover staan ook enkele risico's: twee (beperkt samenwerkende) kapiteins op hetzelfde

schip, afschuifgedrag van andere collegeleden, een politiek(er) veiligheidsbeleid en terughoudendheid vanuit de veiligheidspartners ten opzichte van de wethouder. Daarnaast zijn intimidatie en bedreiging en een goede screening van kandidaten voor de functie belangrijke aandachtspunten als een gemeente of politieke partij nadenkt over het aanstellen van een wethouder veiligheid. Bovenal geldt dat de burgemeester en wethouder veiligheid goed moeten samenwerken om het goed functioneren van een wethouder veiligheid mogelijk te maken. Dat gaat dan om passende karakters, maar minstens zoveel over respect voor elkaars rol en de bereidheid om bij conflicten er samen uit te komen. Als we deze conclusies en aanbevelingen opsplitsen voor de belangrijkste actoren die we in dit rapport hebben onderscheiden dan leidt dat tot de volgende adviezen.

Politieke partijen adviseren we de in dit onderzoek benoemde sterkten en zwakten mee te nemen in hun afweging om al dan niet een wethouder veiligheid aan te stellen. Gebruik een wethouder veiligheid niet als een brevet van onvermogen tegen de burgemeester, maar als een door de burgemeester begrepen versteviging van het lokale veiligheidsbeleid. Zorg ervoor dat de taken van de wethouder veiligheid duidelijk zijn, dat er goede samenwerking met de burgemeester is, of kan ontstaan, en dat de desbetreffende persoon geschikt is voor de functie, onder andere door goede screening.

(Toekomstige) wethouders veiligheid adviseren we om veel te investeren in relaties, met de collega-wethouders en de burgemeester. Veiligheidsbeleid zit in al hun portefeuilles en enkel met goede samenwerking kun je ook resultaten halen. Probeer veiligheid niet al te politiek te benaderen, maar overtuig de gemeenteraad dat maatregelen om de veiligheid te vergroten in ieders belang zijn. Wees integer en sta stevig in je schoenen, ook ten opzichte van de personen die jou als wethouder veiligheid wellicht om de verkeerde redenen benaderen.

Wethouders en burgemeesters adviseren we om open te staan voor wethouders veiligheid en met hen de samenwerking aan te gaan. Beschouw een wethouder veiligheid niet als de enige wethouder verantwoordelijk voor veiligheid, maar besef dat dit een belang is van het hele college. Help als burgemeester een wethouder veiligheid, tot op zekere hoogte, ook om toegang te krijgen tot alle kennis en personen in het veiligheidsdomein die tot op heden vooral gewend waren zaken met een burgemeester te doen.

7 Literatuurlijst

- AD. (2002, 7 juni). Wethouder Veiligheid schroeft ambities terug. *Algemeen Dagblad*.
- AD. (2004, 15 januari). Te weinig haar op de tanden; LR verwijt De Faria 'gebrek aan bestuurlijke daadkracht'. *Algemeen Dagblad*.
- AD/Haagsche Courant. (2019, 9 oktober). Aparte wethouder veiligheid nodig'. *AD/Haagsche Courant*.
- AD/Rotterdams Dagblad. (2001, 4 oktober). Wethouder veiligheid is nodig in deze tijd. *AD/Rotterdams Dagblad*.
- AD/Rotterdams Dagblad. (2010, 10 december). Probleemmama verplicht aan pil. *AD/Rotterdams Dagblad*.
- AD/Rotterdams Dagblad. (2014, 8 maart). Dit college is nooit een geweest. *AD/Rotterdams Dagblad*.
- AD/Rotterdams Dagblad. (2014, 5 juni). PvdA laakt tweet van Eerdmans. *AD/Rotterdams Dagblad*.
- AD/Utrechts Nieuwsblad. (2018, 3 maart). 17 jaar moeten wachten op je huisje, dat kan echt niet. *AD/Utrechts Nieuwsblad*.
- ANP. (2010, 28 januari). PVV wil Haagse wethouder veiligheid. *Algemeen Nederlands Persbureau*. <https://www.nu.nl/politiek/2172712/pvv-wil-haagse-wethouder-veiligheid.html>
- ANP. (2010, 24 maart). VVD Veenendaal wil wethouder veiligheid. *Algemeen Nederlands Persbureau ANP*.
- Beek, M., & Liukku, A. (2018, 10 maart). Politiek leider met een voorkeur voor ditjes en datjes. *AD/Rotterdams Dagblad*. <https://www.ad.nl/rotterdam/politiek-leider-met-een-voorkeur-voor-ditjes-en-datjes~ac8d1576/>
- Binnenlands Bestuur. (2008, 10 oktober). Burgemeester baas over veiligheid. *Binnenlands Bestuur*.
- Binnenlands Bestuur. (2010, 10 december). 'Van lokale politie naar staatspolitie', *Binnenlands Bestuur*.
- BN/DeStem. (2020, 28 februari). 200 brieven over vrachtwagenverbod voor Petter. *BN/DeStem*.
- Boonstra, W. (2019, 11 oktober). Liever wethouder openbare orde en veiligheid? *Binnenlands Bestuur*.
- Boonstra, W. (2019, 11 oktober). Leg portefeuille veiligheid bij wethouder neer. *Binnenlands Bestuur*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ambtenaar-en-carriere/nieuws/leg-portefeuille-veiligheid-bij-wethouder-neer.11072691.lynkx>
- Boonstra, W. (2019, 11 oktober). Liever wethouder openbare orde en veiligheid? *Binnenlands Bestuur*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/liever-wethouder-openbare-orde-en-veiligheid.13538202.lynkx>
- Bouwman, H. (2008, 10 oktober). Burgemeester baas over veiligheid, Minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst. *Binnenlands Bestuur*.

- CBS. (2020). *De veiligheidsmonitor 2019*. CBS.
<https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/10/veiligheidsmonitor-2019>
- Centrum voor lokaal bestuur. (2019, 19 november). Veiligheid weghalen bij de burgemeester: is dat nu wel zo'n goed idee? *Centrum voor lokaal bestuur*.
http://www.lokaalbestuur.nl/lokaal_bestuur/artikel/t/veiligheid_weghalen_bij_de_burgemeester_is_dat_nu_wel_zon_goed_idee/bron/nieuwsbrief
- CCV. (2018). Strategische punten zorg en veiligheid. CVV.
https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Grote_steden/Strategische_punten_zorg_en_veiligheid__JH11.01.2018_.pdf
- Dagblad van het Noorden. (2006, 24 februari). Partijprogramma's met elkaar vergeleken. *Dagblad van het Noorden*.
- De Gelderlander. (2010, 5 januari). Verkiezingsstrijd in Veenendaal: VVD wil wethouder Veiligheid. *De Gelderlander*.
- De Graaf, T., & Foederer, B. (2001, 31 mei). De burger verdient een wethouder van veiligheid. *Dagblad van het Noorden*.
- De Jong, M. A. D. W. (2013, 1 januari). *Tekst & Commentaar GPW*.
- De Jong, R., & Broeksteeg, H. (2017). *Orde in de openbare orde* (33^e deel van Serie Staat en Recht). Deventer: Wolters Kluwer.
- De Limburger. (2020, 8 september). Extra dagen voor Rieu op Vrijthof. *Dagblad De Limburger*.
- De Raaff, H. (2015). *Voor de goede orde – Handhaven van regels en wetten*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Dölle, A. H. M., & Elzinga, D. J. (2004). *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*. Deventer: Kluwer.
- Dölle, A. H. M. (2014). *Bezield Staatsrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Elzinga, D. J. (2013, 21 juni). Burgemeester is een politieke ambtsdrager. *Binnenlands Bestuur*.
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/de-burgemeester-is-een-politieke-ambtsdrager.9090396.lynx>
- Engels, J. W. M. (2015). *Naar een staatsrechtelijke verzelfstandiging van de wethouder*.
- Hennekens, H. Ph. J. A. M. (2017). *Openbare orderecht*. Deventer: Kluwer.
- IFV. (2015). Taak en invloed gemeente op fysieke en sociale veiligheid. *Instituut Fysieke Veiligheid*. <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20150916-ifv-factsheet-sociale-en-fysieke-veiligheid.pdf>
- IJssel & Lekstreek Capelle. (2016, 28 september). De IJssel stroomt door mijn aderen. *IJssel & Lekstreek Capelle*.
- Jansen, G., Denters, B., & Van Zuydam, S. (2019). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Koopman, J. (2011, 15 juli). De rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie. *NJB*.
- Leeuwarder Courant. (2014, 9 mei). Wethouder veiligheid voor 'stevige aanpak'. *Leeuwarder Courant*.
- Marijnissen, D., & Kolthoff, E. (2020). De invloed van bedreigingen op de gemeentelijke besluitvorming. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2020(1), 51-68.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (z.d.). *Taken burgemeesters*.
- Muller, E. R., Rogier, L. J. J., Kummeling, H. R. B. M., Dammen, R., Bron R. P., Woltjer, A. J. Th., & Kalkhoven V. C. (2008). *Bestuur, recht en veiligheid – Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Nieuwenhuijsen, P. (2013, 4 februari). Aansturing semi-agent te vaag. *Binnenlands Bestuur*.
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/aansturing-semi-agent-te-vaag.8814829.lynkx>
- NRC. (2007, januari). Grote buurman stuurt kansarmen door. *NRC Handelsblad*.
<https://www.nrc.nl/nieuws/2007/01/12/grote-buurman-stuurt-de-kansarmen-door-11258541-a1143545>
- NRC.NEXT. (2017, 22 februari). Lastiggevallen op straat: bijna gewoon. *NRC.NEXT*.
- Noordhollands Dagblad. (2016, 19 april). Drone boven kaasmarkt. *Noordhollands Dagblad*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2011). *Veiligheid en vertrouwen – kernen van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2011/01/24/advies-veiligheid-en-vertrouwen>
- Rotterdams Dagblad. (2001, 24 oktober). Wethouder veiligheid is nodig in deze tijd. *Rotterdams Dagblad*.
- Rotterdams Dagblad. (2001, 13 december). D66: Aparte wethouder veiligheid in Maassluis. *Rotterdams Dagblad*.
- Rotterdams Dagblad. (2004, 7 september). Wethouder teruggefloten; B en W Rotterdam: Verslaafdenopvang in Pauluskerk mag blijven. *Rotterdams Dagblad*.
- Sackers, H. (2021). Commentaar op art. 13 Politiewet. In C. P. M. Cleiren, M. J. M. Verpalen & J. H. Crijns (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Stol, W. (red.) (2011). *Basisboek integrale veiligheid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Stol, W. (2016). *Basisboek integrale veiligheid* (3e druk). Den Haag: Boom criminologie.
- Stimulansz. (z.d). *Kennis en advies voor gemeenten in het sociaal domein*. Geraadpleegd op 11 januari 2021, van <https://www.stimulansz.nl/informatieveiligheid/>.
- Streekblad. (2015, 13 augustus). Cameratoezicht in Dorpsstraat. *Streekblad*.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam: Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1990). *Kamerstukken II* (vergaderjaar 1989-1990). Den Haag: dossier 19403, nr. 16.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2003). *Kamerstukken I* (vergaderjaar 2002-2003). Den Haag: dossier 28242, nr. 34a.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2013). *Kamerstukken II* (vergaderjaar 2012-2013). Den Haag: dossier 32459, nr. 14.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2017). *Kamerstukken II* (vergaderjaar 2016-2017). Den Haag: dossier 31570, nr. 33.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2021). *Staat van het Bestuur 2020*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z02134&did=2021D04669>
- Van Bennekom, R., & Jong, W. (2017). *Zakboek Openbare Orde en Veiligheid*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Van den Broek, H. (2019, september). *Toekomst burgemeester, Advies opgesteld op verzoek van de afdeling Inrichting Openbaar Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Den Haag.
- Van der Maten, G. (2019, 28 maart). Bruinooge vs Kloos: 'Daar gaat u niet over'. *Noordhollands Dagblad*. https://www.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20190327_64138852/analyse-bruinooge-vs-kloos-daar-gaat-u-niet-over

- Van Ginneken, R. (2020, 12 augustus). Afgelasten Beerse kermis doet pijn, maar is wel logisch. *Eindhovens Dagblad*. <https://www.ed.nl/kempen/afgelasten-beerse-kermis-doet-pijn-maar-is-wel-logisch~a4482133/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Van Ostaaijen, J. J. C. (2010). *Aversion and accommodation: Political change and urban regime analysis in Dutch local government: Rotterdam 1998-2008*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Van Ostaaijen, J. J. C. (2014). Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht. *Bestuurswetenschappen* 2, 68-86.
- VNG. (2013). Raadgever Lokaal integraal veiligheidsbeleid. *VNG.nl*
- VNG. (2014, 3 september). Veiligheid en de decentralisatie jeugdhulp. *VNG*. https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2014/20140903_factsheet-veiligheid-decentralisatie.pdf.pdf
- Voermans, T. (2019, 13 augustus). Ex-wethouder: Niemand wilde horen dat er iets mis was met AZ-stadion. *Algemeen Dagblad*. <https://www.ad.nl/binnenland/ex-wethouder-niemand-wilde-horen-dat-er-iets-mis-was-met-az-stadion~a34fc00d/154193718/>
- Voermans, T. (2019, 13 augustus). Ex-wethouder: Niemand wilde horen dat er iets mis was met AZ-stadion. *De Stentor*. <https://www.destentor.nl/binnenland/ex-wethouder-niemand-wilde-horen-dat-er-iets-mis-was-met-az-stadion~a34fc00d/154139798/>
- Wagenaar, C. C. L., & Van Ostaaijen, J. (2018). *Achter de schermen bij de lokale verkiezingen van 2018*. Tilburg University.

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde personen

De heer Mark Buijs, burgemeester gemeente Oosterhout, 26 november 2020.

De heer Robin van der Helm, wethouder gemeente Oosterhout, 10 december 2020

Mevrouw Ans Hartnagel, wethouder gemeente Capelle aan den IJssel, 8 januari 2021

Mevrouw Greetje Bos, wethouder gemeente Breda, 13 januari 2021

De heer Jan Hoskam, wethouder gemeente 's-Hertogenbosch, 25 januari 2021

De heer Sjors Peeters, wethouder gemeente Venlo, 27 januari 2021

De heer Paul Depla, burgemeester gemeente Breda, 4 februari 2021

De heer Jurgen van Houdt, wethouder gemeente Enschede, 9 februari 2021

Mevrouw Rianne Poortvliet, teamchef politie Rotterdam, 22 januari 2021

Bijlage 2 Topic list interviews

1. Waarom is er besloten in uw gemeente een wethouder veiligheid aan te stellen?
2. Taakverdeling. Wat doet een wethouder veiligheid? Zijn er taken bij de burgemeester weggehaald? Wat is de relatie met de andere wethouders?
3. Is veiligheid eigenlijk uit elkaar te halen?
4. Wat is de verhouding tussen burgermeester, wethouder en gemeenteraad met betrekking tot taakgebieden open orde, handhaving en veiligheid?
5. Hoe is de relatie met politie, Openbaar Ministerie en overige betrokkenen bij het (lokaal) veiligheidsbeleid?
6. Met wie heeft u voor deze portefeuille binnen en buiten de gemeente (het meeste) contact?
7. Kunt u beschrijven hoe besluiten omtrent openbare orde, handhaving en veiligheid tot stand komen?
8. Wat zijn voordelen van een wethouder veiligheid? (eventueel suggesties voorleggen)
9. Wat zijn nadelen van een wethouder veiligheid? (eventueel suggesties voorleggen)
10. Op welk manier(en) moet een wethouder worden gemonitord en gecontroleerd?
11. Overige opvallendheden

Bijlage 3 Over de onderzoekers

Dr. Julien van Ostaaijen is als lector Recht & Veiligheid verbonden aan het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool en de Juridische Hogeschool Avans & Fontys. Daarnaast is hij als universitair docent Bestuurskunde verbonden aan de Tilburg Law School, Tilburg University. Hij heeft zich veel beziggehouden met lokaal bestuur en lokale politiek, democratie, governance en regimes, binnengemeentelijk bestuur en opkomst bij verkiezingen. In 2018 verscheen zijn boek 'Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie' over de stand van zaken van de lokale democratie in Nederland. Hij is daarnaast onder andere redactielid van het wetenschappelijk tijdschrift 'Politics of the Low Countries' en was in het verleden onder meer wetenschappelijk adviseur van ProDemos: huis voor democratie en rechtstaat.

Mr. drs. Ron Ritzen werkt als senior-docent Bestuursrecht bij de Juridische Hogeschool Avans & Fontys. Zijn expertise ligt op het raakvlak tussen (bestuursrechtelijke) handhaving, veiligheid, kennistekorten en ethiek. Zijn belangstelling gaat uit naar de wijze waarop deze aspecten in de praktijk met elkaar verknoopt zijn. Hij deed doctoraalexamen in wijsbegeerte, rechten en pedagogiek.

Mr. Sharise Eski is docent aan de Juridische Hogeschool Avans & Fontys met Bestuursrecht en Internationaal Recht als hoofdvakken. Naast het begeleiden van stagiaires en afstudeerders is Sharise lid van de Toetscommissie en ontwikkelt zij het vak Internationaal Recht. Ze heeft na haar opleiding aan de Juridische Hogeschool Avans & Fontys haar rechtenstudie vervolgd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit van Utrecht, met de focus op Bestuursrecht en Internationaal Recht.

Ellen van den Kieboom-Bolluyt, LLM, BSc is werkzaam als docent bij de opleiding Integrale Veiligheid en Bestuur, Avans Hogeschool. Ze doceert onder meer de vakken Recht en Onderzoeksvaardigheden. Daarvoor werkte ze in het bedrijfsleven; bij General Electric Plastics was ze onder meer verantwoordelijk voor veiligheid en kwaliteit binnen de Supply Chain Management. Ellen studeerde Criminologie en Nederlands Recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Joelle van der Laan studeert Integrale Veiligheidskunde aan Avans Hogeschool. Ze is bezig met de minor 'Criminal Justice and Social Work'. Joelle werkte als student-assistent voor het lectoraat Recht en Veiligheid en voor het lectoraat Digitalisering & Veiligheid. Ze heeft stage gelopen bij Bilfinger Tebodin, een consultancy en engineering organisatie.

Joelle de Rover studeert Integrale Veiligheidskunde aan Avans Hogeschool. Ze is bezig met afstuderen bij het Regionaal Service Centrum van Politie Zeeland-West Brabant. Ze heeft de minor 'Politiekunde' aan de Politieacademie in Apeldoorn gevolgd en heeft stage gelopen bij GardaWorld Africa in Arusha, Tanzania, een beveiligingsbedrijf. Ze was als student-assistent werkzaam bij het lectoraat Recht & Veiligheid.