

Grondrechten in veiligheid

Zoektocht naar een balans

september 2003

10
R

Inhoud

Voorwoord	5
1. Grondrechten en veiligheid	7
Een eerste verkenning van spanningen en dilemma's	
2. Veiligheid in een samenleving onder spanning	11
<i>E. van Middelkoop</i>	
3. Grondrechten en veiligheid	19
Zoektocht naar een balans	
<i>A.K. Koekkoek</i>	
4. Meer veiligheid door herstel van vertrouwen en versterking van decentrale kracht	29
<i>F.A.M. Kerckhaert</i>	
5. Veiligheid, veiligheid, veiligheid	35
Enkele <i>statements</i> over het Rotterdamse veiligheidsbeleid	
<i>R. Sørensen</i>	
6. Discussie	37
Bijlage I	43
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
Bijlage II	46
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
Bijlage III	48
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	

Voorwoord

Het thema veiligheid heeft de laatste tijd een prominente plaats gekregen op de maatschappelijke en politieke agenda. Gevoelens van onveiligheid van burgers geven voeding aan een breed gedeeld onbehagen over de prestaties van de overheid. Burgers eisen van de overheid een uiterste inspanning om onveiligheid tegen te gaan.

Politici – van links tot rechts – hebben de handschoen opgepakt en bieden tegen elkaar op met preventieve en repressieve maatregelen die de gevoelens van onveiligheid moeten temperen.

De Raad voor het openbaar bestuur onderkent met nadruk dat de overheid een centrale rol behoort te spelen in het bevorderen van veiligheid en het tegengaan van onveiligheid in onze samenleving. Hierbij dienen echter de grenzen die de rechtsstaat stelt aan overheidsoptreden, geëerbiedigd te worden. Een substantiële overheidsvrije sfeer, zoals vastgelegd in ons constitutioneel bestel, is een groot goed en mag geen speelbal worden van de waan van de dag.

De Raad wil bijdragen aan een fundamentele politieke en maatschappelijke discussie over de relatie tussen veiligheid en grondrechten. Hiertoe heeft de Raad op 4 juni 2003 een mini-symposium ‘Grondrechten en veiligheid’ gehouden waarop vanuit juridische en politiek-bestuurlijke invalshoeken een verkenning is gepleegd van de spanningen en dilemma’s op het terrein van ‘grondrechten en veiligheid’.

Vier inleiders lieten op het symposium hun licht schijnen op de verhoudingen tussen grondrechten en veiligheid:

- de heer *drs. F.A.M. Kerckhaert* (burgemeester van Hengelo en lid van de Raad voor het openbaar bestuur);
- de heer *prof. mr. A.K. Koekkoek* (hoogleraar Staatsrecht aan de Universiteit van Tilburg, vanaf 10 juni 2003 lid van de Eerste Kamer voor het CDA, en daarvóór, in de periode 1994 –1998, lid van de Tweede Kamer voor het CDA);
- de heer *E. van Middelkoop* (vanaf 10 juni 2003 lid van de Eerste Kamer voor de ChristenUnie, en daarvóór, van 1989 tot 2002, lid van de Tweede Kamer voor het GPV en later voor de ChristenUnie);
- de heer *drs. R. Sørensen* (sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 fractievoorzitter van Leefbaar Rotterdam in de Rotterdamse gemeenteraad).

De heer *prof. dr. W.B.H.J. van de Donk*, hoogleraar Maatschappelijke bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor het openbaar bestuur (tot 1 juli 2003), trad op als dagvoorzitter van het mini-symposium. De teksten van de lezingen van de heren Kerckhaert, Koekkoek en Van Middelkoop zijn opgenomen in deze publicatie. Deze bijdragen worden voorafgegaan door een probleemstellende nota van de Raad, en gevolgd door enkele *statements* van de heer Sørensen die dienden als opmaat voor de afslui-

tende discussie. Een verslag van deze discussie besluit deze publicatie.

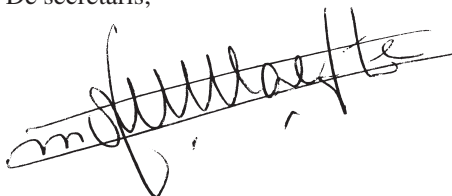
Het symposium heeft gezorgd voor een verdere verdieping van het inzicht in de spanningsvolle relatie tussen grondrechten en veiligheid, een relatie die nog meer – potentiële – spanningen gaat vertonen nu de binnenlandse en de buitenlandse veiligheid meer en meer met elkaar vermengd raken.

De voorzitter,

A stylized handwritten signature consisting of a large, sweeping loop on the left that extends into a long, horizontal stroke on the right.

De heer prof. dr. J. A. van Kemenade

De secretaris,

A handwritten signature with a cursive style, featuring a prominent initial 'M' and several loops and flourishes.

De heer drs. M. P. H. van Haften

1.

Grondrechten en veiligheid

Een eerste verkenning van spanningen en dilemma's¹

De grote aandacht voor het veiligheidsvraagstuk is een vraag naar veilige vrijheid. Deze paradoxale eis leidt tot een afkeer van bemoeizucht en een roep om optreden van de overheid; zij is kenmerkend voor de veiligheidsutopie. De tegenstrijdige verlangens van burgers leiden tot grote dilemma's in de vormgeving van het overheidsbeleid: het terugdringen van onveiligheid onder de conditie van maximale vrijheid van de burger.²

1.1

Inleiding

Hoe veilig zijn onze grondrechten anno 2003? Deze vraag wordt steeds prangerender nu politieke partijen van links tot rechts het thema veiligheid hoog in hun politieke vaandel hebben staan. Politici bieden tegen elkaar op met maatregelen die gevoelens van onveiligheid moeten wegnemen. Medio februari 2003 toonde de PvdA zich bereid in de formatie harde afspraken te maken over de invoering van een algemene legitimatieplicht, preventief fouilleren en het plaatsen van meerdere gevangenen op een cel. Eerder zag het (eerste) kabinet-Balkenende het als zijn centrale opdracht de burgers een groter gevoel van veiligheid te geven. Verbetering van de criminaliteitsbestrijding door bijvoorbeeld uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden zou hierbij een centrale rol moeten spelen.³

Dat de overheid in ons bestel een centrale rol behoort te spelen bij het bevorderen van veiligheid en het tegengaan van onveiligheid in onze samenleving is geen punt van discussie. Discussie is er over de principiële vraag hoever de overheid mag gaan in deze rol, immers een stringenter veiligheidsbeleid kan onze grondrechten en daarmee onze rechtsstaat aantasten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering, de vrijheid van godsdienst, ofwel om een door de overheid gewaarborgde overheidsvrije zone. De discussie over de relatie tussen grondrechten en veiligheid is op scherp gezet door de aanslag op de *Twin Towers* op 11 september 2001 en door de moord Pim Fortuyn op 6 mei 2002. De daarop volgende *war on terrorism* en *war on crime* hebben het thema veiligheid prominent in de schijnwerpers geplaatst, ten koste van allerlei andere thema's zoals milieu en armoede.

¹ De tekst van dit hoofdstuk diende als discussiestuk in de vergadering van de Raad voor het openbaar bestuur op 10 april 2003. Deze tekst fungeerde tevens als uitgangspunt voor de Rob-studiemiddag 'Grondrechten en veiligheid' op 4 juni 2003.

² H. Boutellier, *De Veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangens rond misdaad en straf*, Den Haag, 2002.

³ *Werken aan vertrouwen; een kwestie van aanpakken*, Strategisch Akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD, 3 juli 2002.

Vóór ‘11 september’ stond veiligheid ook al hoog op de Nederlandse politieke agenda, vooral naar aanleiding van ‘Volendam’ en ‘Enschede’: de overheid had wel allerlei regels opgesteld, maar controleerde niet of onvoldoende of deze regels ook werden nageleefd. Bij monde van zijn toenmalige fractieleider De Hoop Scheffer pleitte het CDA begin 2001 ervoor om het recht op veiligheid op te nemen in de Grondwet. De heer De Hoop Scheffer betoogde dat de veiligheid in toenemend mate onder druk staat, onder meer doordat de overheid op vele terreinen overtreding van wetten en regels gedooft. Als veiligheid in de Grondwet staat, zal het beter moeten worden afgewogen tegen andere belangen van burgers zoals privacy. ‘Veiligheid zal dan vaker de doorslag geven’ aldus de heer De Hoop Scheffer.

De inmiddels in brede kringen levende veronderstelling dat minder privacy meer veiligheid zou opleveren, wordt aangevochten door de voorzitter van het College Bescherming Persoonsgegevens:

‘Het is de hoogste tijd dat wij ons realiseren wat op het spel staat. Het recht op privacy is geen obstakel voor meer veiligheid, maar een essentieel onderdeel van de veiligheid die een democratische rechtsstaat zijn burgers te bieden heeft. Wie het recht op privacy onderuit haalt, berooft de goedwillende burger van een belangrijke waarborg en zaagt aan de poten van de rechtsstaat.’⁴

Hoe het ook zij – of het recht op veiligheid nu in de Grondwet staat of niet – de overheid kan haar burgers nooit 100% veiligheid garanderen: we leven in een risicosamenleving die beeldend omschreven kan worden als terp waarop van alles gebeurt:

‘Eigenlijk zitten we – in Nederland – samengepakt op een terp en moet alles wat we nodig hebben (en dat is steeds meer) van heinde en verre wordt aangesleept. Bovendien wordt die terp zelf ook grotendeels kunstmatig in stand gehouden met dijken, bruggen en tunnels. We zijn daarmee voor vrijwel alles afhankelijk geworden van techniek. Bovendien is deze techniek onderling zo verweven dat een domino-effect kan optreden en het ene na het andere systeem uitvalt en niets het meer doet. Aldus zijn we meteen verstoken van meest elementaire levensbehoeften (...). Drinkwater moet bijvoorbeeld worden gepompt om het uit de kraan te laten komen. Valt de electriciteit uit, dan zit je zonder. En erg lang kunnen we niet zonder (drinkbaar) water. Zonder electriciteit vallen ook de gaspompen uit en is er geen energie voor koken en verwarming. De noodvoorziening van onze gemalen draait op olie. Houdt een storing langer aan, dan overstroomt een steeds groter gebied en valt daar steeds meer uit. Als dan ook nog de (spoor-)wegen onbegaanbaar zijn geworden, dan gaat het helemaal fout.’⁵

⁴ P.J. Hustinx, Privacy bedreigt veiligheid niet, in: *NRC Handelsblad*, 5 november 2002.

⁵ P. de Jong en M. Bierman, *Politiek overstuur. Een essay*, Leende, 2002, p. 20.

Het besef dat wij in een risicosamenleving leven⁶, lijkt nog onvoldoende doorgedrongen: er heerst een te laag ‘huivergehalte’. Daar komt bij dat burgers welbewust risico’s zoeken: van het wonen aan de Maas in een gebied met een relatief grote kans op wateroverlast tot *bungeejumpen*: burgers willen maximale vrijheid én optimale veiligheid (de veiligheidsutopie). Vanwege de onverenigbaarheid van beide wensen zal gezocht moeten worden naar een balans tussen persoonlijke verantwoordelijkheid en door de overheid ‘gegarandeerde’ veiligheid. Vrijheid zonder persoonlijke verantwoordelijkheid leidt tot een samenleving waarin grenzeloos en grensoverschrijdend gedrag ‘normaal’ zijn.

1.2

Aantasting van grondrechten?⁷

Van verschillende kanten wordt de laatste tijd betoogd dat er sprake lijkt te zijn van een geleidelijke aantasting van onze grondrechten en daarmee van onze rechtsstaat.

In de eerste plaats kan gewezen worden op de neiging bij sommige politici en wetenschappers om een hiërarchie aan te brengen in de zogenaamde klassieke vrijheidsrechten. Zo pleitte D66-Kamerlid Dittrich in 2001 – naar aanleiding van voor homo’s kwetsende uitspreken van imams – voor een herijking van het discriminatieverbod (artikel 1 Grondwet), de vrijheid van meningsuiting (artikel 7 Grondwet) en de vrijheid van godsdienst (artikel 6 Grondwet). Dittrich wil aan het discriminatieverbod het grootste gewicht toekennen. Ook voor VVD-leider Zalm staat het discriminatieverbod hoger dan de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst.⁸

Voor Pim Fortuyn daarentegen was de vrijheid van meningsuiting zo belangrijk dat daarvoor het discriminatieverbod geschrapt zou moeten worden uit de Grondwet. Evenals Fortuyn bestempelt Paul Cliteur de vrijheid van menings-

⁶ Hoe kwetsbaar onze ‘vertechnologiseerde’ en ‘vernetwerkte’ samenleving is, bleek op 6 december 2002 toen een groot deel van de regio Rotterdam ruim twee uur zonder stroom kwam te zitten doordat een vorkheftruck in de Rotterdamse Waalhaven een hoogspanningsmast had geramd. Het treinverkeer in Rotterdam en wijde omgeving lag plat, metro’s en liften liepen vast, 300.000 huishoudens zaten zonder stroom, alarmcentrales raakten overbelast, het mobiele netwerk van KPN ging plat. Tot ver buiten Rotterdam werden de gevolgen van de storing gemerkt, omdat tijdens de storing een ‘spanningsdip’ optrad in alle netwerken van leverancier Eneco. (Bron: *Trouw*, 7 december 2002).

⁷ Voor deze paragraaf is dankbaar gebruik gemaakt van de tekst van de lezing ‘Grondrechten zijn niet alleen voor de lente’ die Femke Halsema op 5 september 2002 hield ter gelegenheid van de opening van het facultaire jaar van de Rechtenfaculteit van de Universiteit Utrecht.

⁸ Bron: Kamerdebat over waarden en normen d.d. 18 december 2002; uiteindelijk oordeelde een ruime Kamermeerderheid dat alle grondrechten gelijkwaardig behoren te zijn en dat de rechter van geval tot geval moet oordelen.

uiting als ‘koningin onder de grondrechten’. De vrijheid van godsdienst zou wat hem betreft op kunnen gaan in de vrijheid van meningsuiting: ‘Wat beschermenswaardig is aan de godsdienst, dat is nu juist de mening.’⁹

Het aanbrengen van een hiërarchie in de grondrechten kan ertoe leiden dat grondrechten mee gaan waaien met de politieke wind en een instrument worden van de zittende politieke macht, daar waar grondrechten een bovenpolitiek karakter geacht worden te hebben.

In de tweede plaats kan hier gewezen worden op de neiging om grondrechten en rechtsbeginselen dienstbaar te maken aan het bereiken van beleidsdoelstellingen (‘consequentialisme’).

‘Chemische castratie, gemeenschappelijke detentie voor bolletjesslikkers, preventief fouilleren, zogenaamd grootschalige DNA-onderzoeken onder de dreiging van een politie-onderzoek: ze mogen dan wel spanning opleveren met strafrechtelijke beginselen, maar ze zijn wel verdomde handig.’¹⁰

In de derde plaats kan genoemd worden dat sommige politici ervoor voelen om het toekennen van grondrechten te beschouwen als een beloning voor goed gedrag, en het onthouden van grondrechten als een straf voor personen die zich misdragen hebben. Zo zei CDA-Kamerlid Wim van der Camp ooit dat wat hem betreft de Grondwet niet geldt voor serieverkrachters en zeiden sommige (LPF-)politici dat de moordenaar van Pim Fortuyn zijn grondwettelijke rechten had verspeeld. Zo zou hem het zwijgrecht moeten worden ontnomen.

De dreigende – of wellicht reeds sluipende – aantasting van grondrechten (door een toenemende politieke en maatschappelijke wens om grondrechten te instrumentaliseren/politiseren) doet de vraag rijzen wie onze grondrechten beschermt *casu quo* zou moeten beschermen.

Een wetgever die speelbal wordt van kiezers op drift en die een ‘men vraagt wij draaien’- gedrag vertoont, lijkt niet de meest ideale beschermer van onze grondrechten. Er is een achtervang nodig. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens? De nieuwe EU-Grondwet?

⁹ Paul Cliteur, ‘Welk grondrecht is het belangrijkste?’ In: *Algemeen Dagblad*, 7 januari 2003.

¹⁰ Femke Halsema, t.a.p., p. 5.

2.

Veiligheid in een samenleving onder spanning

E. van Middelkoop

2.1

Inleiding

Aan elk politiek systeem liggen vooronderstellingen ten grondslag die zelden worden uitgesproken of gearticuleerd, omdat zij zo vanzelfsprekend zijn. Als evenwel een samenleving wordt opgeschud door bijzondere gebeurtenissen dan brengen wij deze weer in de herinnering. In het verband van het thema ‘grondrechten en veiligheid’ valt te wijzen op de aan het Romeinse recht ontleende politieke wijsheid ‘salus populi primus lex’, oftewel: de veiligheid van het volk is de hoogste wet.¹¹

Het is een maxime die – als gezegd – in herinnering wordt gebracht als de veiligheid problematisch is geworden, hetgeen nogal wat mensen tegenwoordig vinden, waarvan de politieke en morele inhoud natuurlijk een hoog gehalte aan gezond verstand bevat, maar die in bijzondere situaties bij een onverkorte toepassing een bedreiging kan worden voor de politieke orde, die van de democratische rechtsstaat, die wij als normaal en wenselijk beschouwen. Een bekend voorbeeld van meer recente datum was wellicht de ideologie van de nationale veiligheid die op een verabsoluteerde wijze werd toegepast in veel Latijns-Amerikaanse staten in achter ons liggende decennia.

2.2

Verloren onschuld

Natuurlijk, met dit voorbeeld hebben we het niet over het Nederland van vandaag. Maar toch: er is de laatste twee jaar nationaal en door externe invloeden toch iets veranderd in de kwaliteit van onze samenleving, de perceptie van veiligheid en onveiligheid, en wij hebben iets van onze argeloosheid en onschuld verloren. De wereld van de films van Bert Haanstra is, naar het zich laat aanzien, een wereld waarvan we definitief afscheid hebben genomen.

Hoe dan ook: veiligheid als een fundamenteel politiek en maatschappelijk goed is hernieuwd onder de aandacht van politiek en beleid gekomen, want de zaak waar het om gaat is nadrukkelijk geproblematiseerd. Om dit probleem wat scherper in beeld te krijgen is het goed enkele vragen expliciet aan de orde te stellen. Welke actuele maatschappelijke verschijnselen kunnen we met recht en reden bezien onder de invalshoek van het veiligheidsthema? En dan hebben we het natuurlijk niet over zaken als de verkeersveiligheid of de veiligheid op het werk waar we de Arbeidsomstandighedenwetgeving voor hebben, maar over een complex van verschijnselen met sociaal-culturele en politieke relevantie.

¹¹ M. Ignatieff, *Mensenrechten en terreur*, Thomas More-lezing 2002, Budel, 2002.

Daarbij hoort dan ook logischerwijs de vraag of wellicht ook onze grondrechten op enigerlei wijze in het geding kunnen zijn.

2.3

Criminaliteit en terrorisme

Drie zaken, maatschappelijke tendensen of fenomenen, vragen dan onze aandacht: criminaliteit, terrorisme en culturele spanningen. Mijn aandacht gaat in dit betoog vooral naar het laatste uit, maar ik wil kort ook iets zeggen over de eerste twee zaken. De criminoloog Hans Boutellier heeft er onlangs in zijn interessante beschouwingen over het onbehagen en verlangen rond misdaad en straf, onder de titel *De veiligheidsutopie*, op gewezen dat onze samenleving thans een veiligheids- en criminaliteitsvraagstuk kent dat kwalitatief anders is dan de klassieke vormen van evidente wetsovertreding met bijbehorende strafrechtelijke sanctionering.¹²

Het actuele niveau van de misdaadcijfers is historisch ongekend hoog. We worden geconfronteerd met nieuwe vormen van criminaliteit als het zogenaamde zinloos geweld, voetbalagressie en met wat vroeger met enige ideologische scherpte werd aangeduid als 'witteboordencriminaliteit', waaronder ook vormen van schending van bestuurlijke integriteit. Denk aan de resultaten van de Bouwfraude-enquête. En de morele legitimatie van het strafrecht is een probleem geworden, hetgeen het gevaar in zich bergt dat het strafrechtsinstrument verschaalt tot een uitwendig, kil beheersinstrument. Daar doet het sterk gegroeide publicitaire geweld van betrokken professies als officieren van justitie, advocaten en verwante academische figuren weinig aan af. Het is er eerder een bevestiging van.

In de tweede plaats kennen wij sinds kort het diffuse onbehagen vanwege de dreiging van terroristische aanslagen. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) ontleent er een nieuwe élan aan en in defensiekringen wordt gesproken over de noodzaak van een concept van *Homeland Security*. Het is allemaal slecht grijpbaar, maar het beeld van militairen die een tunnel bewaken is toch iets anders dan het tafereel van Bromsnor die achter Swiebertje aan zit.

2.4

Clash of civilizations

Het derde fenomeen dat medeconstituerend is voor het moderne veiligheidsthema is de spanning die voortvloeit uit *the clash of civilizations*, zoals dat heet sinds het gelijknamige boek van de Amerikaanse politicoloog Samuel Huntington of ook wel *the clash of cultures*.¹³ Meer dan welke

¹² H. Boutellier, *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag, 2002.

¹³ S.P. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of the world order*, New York, 1996.

andere sociaal-culturele ontwikkeling ook heeft het minderhedenvraagstuk met zijn religieuze aspecten onze samenleving onder spanning gezet. De grillige electorale bewegingen van de laatste jaren zijn er een reactie op, evenals de publieke discussie over de inpassing van de cultuur van de Islam in een land als Nederland en het afscheid – geproclameerd door minister-president Balkende zelf – van multiculturaliteit als modieus maatschappelijk wensbeeld. De moslimfactor in het minderhedenvraagstuk zorgde er ook voor dat er spanningen vanuit het buitenland, denk aan de Turks-Koerdse, werden geïmporteerd in onze binnenlandse sociale en politieke orde. En zoals Nederland pas begin 1950 de moed wist op te brengen de staat Israël volkenrechtelijk te erkennen, omdat men beducht was voor de negatieve reactie van de moslimbevolking van het toenmalige Nederlands-Indië, zo hield menigeen bij het begin van de oorlog in Irak in maart 2003 zijn hart vast hoe onze eigen moslimbevolking zou reageren. Kortom, veiligheid is een vraagstuk geworden dat niet meer uitsluitend in de klassieke, strafrechtelijke termen beschreven kan worden, maar inmiddels ook sociaal-cultureel en politiek is gekwalificeerd.

Enerzijds is er onvoldoende reden dit te dramatiseren, anderzijds is het wel zo serieus dat gevraagd mag worden naar de verhouding van dit veiligheidsvraagstuk tot de gegeven staatkundige orde *in casu* onze democratische rechtsstaat in zijn formele en materiële gedaante, oftewel zijn procedures van conflictbeslechting en gewaarborgde vrijheidsrechten.

2.5

Geen constitutionele crisis

Ik ga daarvoor terug naar de maxime ‘salus populi primus lex’. De vraag is dan of het veiligheidsvraagstuk zo ernstig en van een zodanige aard is dat de wetgever nieuwe afbakeningen van het vrijheidsdomein dat door onze grondrechten wordt geconstitueerd onder ogen moet zien. Dat leidt tot een drietal observaties.

In de eerste plaats vergt het criminaliteitsvraagstuk een aandacht die past bij het bijzondere karakter ervan. Het gaat daarbij om meer dan een beleid dat het moet hebben van nog meer agenten, cellen en wat niet al. Als de burger zich de vereisten van een constructief burgerschap niet meer wil eigen maken, dan is het niet reëel en fair om de gevolgen maar af te wentelen op politie en justitie. Dat is mijn conclusie uit de analyse van Boutellier, die wijst op de spanning die is gegroeid tussen enerzijds de vitaliteit en normloze vrijheidsdrang van onze postmoderne cultuur en anderzijds de hoge eisen van veiligheid die burgers tegelijkertijd stellen. Concreet: we moeten er meer oog voor hebben dat de ongeremde vrijheidsbeleving die de ene burger voor zich opeist kan leiden tot ‘onaangepast gedrag’ op grond waarvan de andere burger de overheid vraagt de bevoegdheden van politie en justitie uit te breiden. Dat is wat in feite is gebeurd met de maatregel van het preventief fouilleren. Een noodzakelijke maatregel, maar wel één die raakt aan de vrijheid van mobiliteit en het recht op de integriteit van het menselijk lichaam. Hetzelfde mechanisme, namelijk dat

de ene burger de staat inroept om zich te beschermen tegen de andere burger, heeft – en daar verbaas ik mij vaak over – inmiddels geleid tot een sterke devaluatie van de waarde van privacy. Is er nog iemand die moeilijk doet over de steeds meer verfijnde mogelijkheden van cameratoezicht, het gebruik van ons sof-nummer of de persoonsafdrukken die ons internetgebruik traceerbaar nalaat?

Mijn tweede observatie is van geheel andere aard. In de analyses van onze politieke turbulenties van de laatste jaren zijn nog al eens grote woorden gebruikt. Ik laat nu maar in het midden of de term crisis van toepassing is, en als die er is, dan is die mijns inziens niet van constitutionele aard.

Anders dan in de jaren zestig van de vorige eeuw is er nu geen roep om een ingrijpende wijziging van onze constitutionele orde, de gegeven machtsverdeling. Noch politiek, noch sociaal, noch economisch. De door het kabinet Balkenende-II voorgenomen studie naar een gekozen minister-president of het oeverloos gepalaver over referenda zijn dan ook hopeloos gedateerd en bloedeloos. Dat ligt misschien een slagje anders als het gaat om de gekozen burgemeester. Als daartoe zou worden overgegaan, niet zozeer om redenen van meer democratische invloed, als wel met het oog op het versterken van de legitimiteit van het ambt, dan kan daar wel eens behoefte aan zijn. Dus: niet het democratisch beginsel is dan doorslaggevend, maar het autoriteitsbeginsel, een opwaardering van de paternalistische kern die verscholen zit in deze centrale bestuurlijke positie.

2.6

Spanwijdte van grondrechten

Mijn derde observatie verdient een wat ruimere behandeling. Ik vestig de aandacht op het onmiskenbare feit dat er een spanning is gegroeid tussen enerzijds de eis van handhaving van de democratische rechtsorde in de ruimste zin des woords, en anderzijds de kritiek op aspecten van het vrijheidsdomein dat onze geestelijke, politieke en burgerlijke grondrechten beogen te vormen. De laatste jaren zijn op het niveau van de wetgeving, de rechter of het publieke debat vrijwel alle vrijheidsrechten op hun spanwijdte beproefd, en zijn derhalve de grenzen van onze staatkundige vrijheid afgetast.

Enkele illustraties. De vrijheid van meningsuiting wordt getest door herhaalde beschuldigingen van discriminatie, racisme of ondemocratische uitlatingen. Dit laatste lijkt soms wel het seculiere substituut van de godslastering van weleer. De vrijheid van vereniging en vergadering is aan de orde bij al dan niet gemakkelijke oproepen tot het verbieden van politieke partijen, zoals is gebeurd met de Arabisch-Europese Liga (AEL). Als bij een eerste vermoeden dat op enkele islamitische scholen de lesinhoud weinig bijdraagt aan de opdracht tot integratie, de onderwijsinspectie erop af wordt gestuurd, dan raakt dat aan de zo – ook door mij – gekoesterde vrijheid van onderwijs. De vrijheid van godsdienst is onder druk komen te staan. Dat loopt dan van de Tilburgse burgemeester Stekelenburg, die in 2002 een ambtenaar met een cassetterecorder

onder de arm verzocht ter moskee te gaan om de preek van een kennelijk 'riskante' imam te registreren tot de journalist van Netwerk die een debat met Aboe Jahjah glansrijk verloor en definitief ten onder ging met de uitroep dat de Koran toch in strijd is met onze Grondwet. Wat een gotspe! Ik kan ten slotte ook nog wijzen op het recht op vrije gezinsvorming en wellicht nog meer, maar dit lijkt me genoeg om aan te geven dat onze roemruchte tolerantiecultuur kennelijk op de proef wordt gesteld op een zodanige wijze dat sommigen wel erg gemakkelijk naar het inperken van vrijheidsrechten grijpen. Het bepaalt ons er weer eens bij dat met het verdwijnen van de typische manier waarop die cultuur van tolerantie meer dan een eeuw lang institutioneel vorm kreeg, namelijk in een structuur van verzuiling, er kennelijk een ongestructureerde vrijheid is ontstaan die mensen onzeker en bang kan maken.

2.7

De overheid als zedenmeester

Wat moet nu de overheid daar tegenover stellen? In de eerste plaats niet al te snel toegeven aan oproepen fundamentele rechten in te perken. Als burgers het besef kwijtraken van de intrinsieke kern van vrijheidsrechten dan is het de taak van de overheid, noem het voor mijn part een pedagogische, pal te staan voor die rechten. Als een politicus het debat met en vooral over de AEL start met het zinspelen op een partijverbod, dan dient hij krachtig te worden tegengesproken. En als een ander weinig vertrouwen heeft in het islamitisch onderwijs, dat overigens gebonden is aan de onderwijswetten, dan mag dat, maar dat is nog geen rechtvaardiging de grondwettelijke onderwijsvrijheid in te perken.

Hetzelfde geldt voor het gemak waarmee de onderwijsinspectie als controleur van politiek correct gedrag de scholen in wordt gestuurd. Het is niet zo moeilijk met warmte te spreken over de waarborgfunctie terzake van constitutionele vrijheden in een ontspannen samenleving, maar die functie moet zich nu juist bewijzen in een samenleving onder spanning. Het verdient daarom aanbeveling als de minister van BZK of de Raad van State meer systematisch aandacht gaan geven aan de afweging tussen het grote belang van grondrechten enerzijds en sociaal-culturele conflicten anderzijds, bijvoorbeeld in een jaarlijks verslag dat in de Staten-Generaal besproken kan worden. Op dit punt mag de overheid een zedenmeester zijn.

In de tweede plaats wil ik oproepen tot meer zorgvuldig spreken en optreden. Enkele illustraties. Ik vind het winst dat de vernieuwde AIVD met leesbare jaarverslagen een bijdrage wil geven aan het veiligheidsdebat, maar wij zijn het aan onze democratische stand en aan de AIVD zelf verplicht deze dienst met gepast wantrouwen te volgen.

Daarom zou ik het op prijs stellen als deze dienst eens preciseert wat zij verstaat onder anti-democratisch of anti-integratief gedrag en vooral welk gedrag terecht mag worden aangemerkt als een bedreiging van de nationale veiligheid. Zo wordt in het laatste jaarverslag van de AIVD gesproken over imams die 'anti-westers' zouden preken en daardoor bijdragen aan een klimaat

van onverdraagzaamheid.¹⁴ Mijn reactie is dan: *so what?* Of wat serieuzer: als dat gesignaleerd moet worden, wanneer is dan mijn gereformeerde predikant aan de beurt, die – en dat is maar goed ook – met enige regelmaat zeer krachtig de staf breekt over bijvoorbeeld het verderfelijke libertinisme en nihilisme dat behoort tot de hoofdstroom van diezelfde westerse cultuur? Angst voor geestelijke vrijheid is een slechte raadgever.

In de derde plaats wijs ik erop dat het prima is wanneer overheidspersonen of -organen waarschuwen tegen uitwassen van de politieke islam of religieus geïnspireerd terrorisme, als dat maar gepaard gaat met een ruimhartig respect voor elke godsdienst en eredienst als zodanig. Zo'n Tilburgse ambtenaar die preken van imams registreert, dat moet niemand willen. In *Trouw* stond een krantenkop 'Imam doet alles wat de burgemeester zegt'.¹⁵ Dat is onwaardig, tenminste wanneer deze horigheid voortvloeiende uit angst, hetgeen ik veronderstel.

Het vragen van respect voor godsdienst en levensovertuiging – hetgeen nog iets anders is dan te moeten erkennen dat alle godsdiensten gelijk zouden zijn, wat natuurlijk onzin is – dient namelijk ook een evident publiek belang. Wanneer zijn burgers bereid onbevangen loyaliteit op te brengen jegens gezag en rechtsorde? Dat doen zij als het politieke systeem de garantie biedt dat men de volle vrijheid heeft te leven met en naar innerlijke overtuiging. Oftewel: wanneer men zich veilig weet terzake van datgene wat wellicht het meest dierbaar is en identiteit verschaft.

In de sociologische literatuur over de verzuiling is in het verleden de interessante vraag aan de orde geweest waarom tijdens de Tweede Wereldoorlog in het zo verzuilde Nederland er zoveel eenheid was in het verzet, van calvinist tot communist, waar die eenheid er veel minder was in het laïcistische Frankrijk met zijn toenmalige eenheidsscholen. Kwam dat wellicht omdat een land met een politiek bestel dat zoveel vrijheden respecteerde en waarborgde en zoveel pluriformiteit aandurfde, de moeite van het verdedigen meer dan waard was?¹⁶ De vraag stellen is haar beantwoorden.

2.8

Overheidsbelang bij integratie

In de vierde en laatste plaats wil ik aanbevelen de overheidsoogmerken met betrekking tot het zogenaamde integratiebeleid helderder en vooral eenduidiger te formuleren. Houd het uit de buurt van welzijns- en achterstandsbeleid en nog meer van het streven naar een geïdealiseerde multiculturele samen-

¹⁴ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2002*, Den Haag, 2003, p. 40.

¹⁵ *Trouw*, 21 juni 2002.

¹⁶ J. Waterink, 'Verzuiling en onderwijs', in: P.H. van Gorkum (red.), *Pacifiatie en de zuilen*, Meppel, 1965, p. 48.

leving. De term integratie wijst op het kennelijke bestaan van een gekoesterde gemeenschap waarin alle burgers opgenomen dienen te worden. Welnu, de gemeenschap waar de overheid een eigen belang bij heeft is eerst en vooral de publieke rechtsgemeenschap waarin alle burgers gelijk zijn. Daarom mag de overheid eisen van loyaliteit aan wet en recht stellen, daartoe is zij zelfs verplicht jegens zichzelf en alle burgers. Weinig heeft destijds, en misschien soms nog wel, zoveel kwaad bloed gezet bij veel doodgewone autochtone burgers als het laffe, multiculturele gedogen van het aan de laars lappen door allochtonen – wisten zij veel – van bijvoorbeeld vestigingseisen die golden voor middenstanders of de wijze waarop misbruik – zo u wilt: uitgelokt misbruik – is gemaakt van de zegeningen van ons stelsel van sociale zekerheid. Ik hoor nog tuinders uit mijn omgeving een jaar of tien geleden verbitterd spreken over Marokkaanse werknemers die op hun 45ste de ‘WAO-gerechtigde leeftijd’ hadden bereikt. De werkgever werd daarop dan financieel afgerekend. Gelijkheid voor de wet dient meer dan wat ook de integratie in de publieke rechtsgemeenschap en wederzijdse aanvaarding van burgers. Dat vergt krachtige bestuurders. Als die de rug recht houden is er geen behoefte aan het wel gehoorde idee om aan binnenkomers een vorm van ondertekening van de Grondwet te vragen. Onze Grondwet is vooral een organisatiewet, en ondertekening ervan zou niet veel meer dan een symbolische betekenis hebben.¹⁷ Het document, dat op gezette tijden wordt gewijzigd, heeft ook niet de onaantastbaarheid van bijvoorbeeld de Amerikaanse constitutie. Het is belangrijker dat volksvertegenwoordigers, die immers *qualitate qua* deelnemen aan het proces van wetgeving, zich bewust zijn van hun eed of belofte op de Grondwet.

Naast het motief van loyaal integreren in de publieke rechtsgemeenschap is er het evidente belang, zowel voor het geheel van de samenleving alsook voor de binnenkomer, dat hij of zij een bijdrage levert aan de ontwikkeling van onze samenleving. Bevorder daarom het ontstaan van een multiculturele middenklasse, die een eigen belang krijgt bij de gevestigde orde. Een ontwikkeling in die richting is nu reeds zichtbaar, van de samenstelling van de Tweede Kamer, tot de lagere bestuursechelons en actieve intellectuelen.

Trotse burgers met zelfrespect zijn nooit een veiligheidsrisico.

¹⁷ E. van Middelkoop, ‘De grondwet als formulier van enigheid’ (column in het *Nederlands Dagblad*, 3 mei 2003).

3. Grondrechten en veiligheid: zoektocht naar een balans

A.K. Koekkoek

3.1 Inleiding: twee praktijkvoorbeelden

Voorbeeld 1

In Tilburg wordt de politie een handje geholpen door burgers om berovingen aan te pakken. De wakkere burgers krijgen een snelle *mountainbike* en een portofoon en ontvangen een korte opleiding. De combinatie van agent en burger wordt ingezet in de binnenstad, waar het aantal straatroven in de eerste vier maanden in vergelijking met vorig jaar met zestig procent is gestegen.¹⁸ Een radiojournalist belt mij als voormalig lid van de Commissie-Van Traa met de vraag wat ik van deze opsporingsmethode vind. Kan de politie zomaar burgers inzetten? Na enig nadenken meld ik hem dat ik niet veel problemen zie. Burgers mogen aangifte doen van strafbare feiten (artikel 161 Wetboek van Strafvordering). In geval van levensbedreigende delicten zijn zij daartoe zelfs verplicht (Sv. 160). Bij betrapping op heterdaad mag een burger de verdachte aanhouden, waarna hij deze moet overdragen aan de politie (Sv. 53). Een bijzondere opsporingsmethode is het inzetten van burgers om stelselmatig informatie in te winnen over een verdachte of over een persoon die vermoedelijk betrokken is bij georganiseerde criminaliteit. Een schriftelijke overeenkomst geeft dan de rechten en plichten aan van de burger die bijstand verleent (Sv. 126v).

Toen ik dit vertelde aan de journalist was hij teleurgesteld. Betrad de politie met het inzetten van burgers dan geen hellend vlak? Toonde het gebruik maken van burgers niet aan dat de politie niet op haar taak berekend is? Wat blijft erover van de privacy als burgers burgers gaan bespieden? Omdat ik erbij bleef dat er niets bijzonders aan de hand is zolang de politie en de behulpzame burgers zich aan de regels houden, haakte de journalist af en ging hij op zoek naar een hoog- of anderszins geleerde die beter in zijn straatje paste.

Het voorbeeld laat zien hoe het zoeken naar methoden om de veiligheid in de steden te vergroten meteen vragen over grondrechten oproept. Zijn grondrechten alleen maar lastige obstakels op de weg naar een veiliger samenleving?

Voorbeeld 2

De Indische Buurt in Amsterdam-Oost is een schrikbarend voorbeeld van onveiligheid: berovingen, openlijke drugshandel, steek- en schietpartijen zijn aan de orde van de dag. Trieste dieptepunten waren onlangs de vondst van een opengesneden bolletjesslikker en de aanwezigheid van heroïne in een peuterdagverblijf. De stadsdeelraad kon het op een vergadering in mei 2003 niet eens

¹⁸ *Brabants Dagblad*, 24 mei 2003.

worden over invoering van de ingrijpende maatregel van preventief fouilleren. De deelraad discussieerde verder tot middernacht over een stoeptegels met het opschrift 'Poepie'. Poepie was de koosnaam van een 18-jarige Surinamer die in maart op straat werd doodgeschoten. Bij de lokale hangjeugd was hij zeer populair, maar volgens de politie was hij een veelpleger die het slachtoffer werd van een criminele afrekening. Moest de tegel weg of mocht hij blijven liggen? Zowel de verwijdering als de aanwezigheid van deze meningsuiting op de openbare weg is een bron van spanning tussen verschillende bevolkingsgroepen.¹⁹ Erkenning van vrijheid van meningsuiting of aanvaarding van straat-terreur: is dat het dilemma?

3.2

Grondrechten

Grondrechten zijn veelzijdig. De oudste lijst van grondrechten, de *Bill of Rights* van de staat Virginia van 1776, laat dat zien. Artikel 1 noemt als aangeboren mensenrechten: 'The enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.' Leven, vrijheid, en de mogelijkheid eigendom, geluk en veiligheid te verkrijgen zijn inherent aan ieder mens.

Artikel 2 van de Franse Verklaring van de rechten van de mens en de burger van 1789 noemt als doel van ieder politiek verband de handhaving van de natuurlijke en onvervreembare mensenrechten. Dat zijn 'la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression'. Ook hier vrijheid, eigendom en veiligheid. Geluk als staatsdoel is weggelaten; weerstand tegen onderdrukking daarentegen opgenomen.

Een gebruikelijke indeling is die in klassieke en sociale grondrechten. Klassieke grondrechten zijn vrijheidsrechten zoals vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke vrijheid. Artikel 5, eerste lid, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) formuleert deze laatste aldus: 'Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon.' Artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie herhaalt deze bepaling. Aspecten van vrijheid en veiligheid zijn in de Grondwet te vinden in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10), het recht van eenieder op onaantastbaarheid van zijn lichaam (artikel 11), de onschendbaarheid van de woning (artikel 12) en de waarborgen tegen willekeurige vrijheidsontneming (artikel 15). Veiligheid als klassiek grondrecht houdt in dat de overheid geen inbreuk mag maken op de veiligheid van de burger. De politie mag bijvoorbeeld niet inhakken op vreedzame demonstranten.

Sociale grondrechten omvatten de zorgplichten van de overheid in een moderne samenleving, zoals de bevordering van voldoende werkgelegenheid,

¹⁹ Zie de *Volkskrant*, 30 mei 2003.

volksgezondheid, een schoon milieu. Een zorgplicht van de overheid betreft ook de veiligheid van de burger, zoals de geciteerde bepalingen uit de 18e eeuw laten zien. Veiligheid als staatsdoel, als sociaal grondrecht, heeft dus heel oude papieren. Zo oud en vanzelfsprekend, dat zij als zorgplicht van de overheid in de vergetelheid dreigde te raken.

De indeling in klassieke en sociale grondrechten is nog steeds bruikbaar, maar enige nuancering is op haar plaats. Vaak worden klassieke grondrechten opgevat als uitsluitend onthoudingsplichten van de overheid: zij moet haar handen thuishouden. Dat klopt wel, maar er is niet alles mee gezegd. Klassieke grondrechten vragen van de overheid meer dan niets doen of de andere kant opkijken. Zij vragen bijvoorbeeld niet alleen dat de overheid kritische meningen of vreemde uitlatingen toelaat, zij moet ook nog de burgers die vreemde opvattingen erop nahouden beschermen tegen boze medeburgers. Een onthoudingsplicht kan dus ook een beschermingsplicht meebrengen. Of een informatieplicht. Een mooi voorbeeld is de *Guerra-zaak* (1998),²⁰ waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) oordeelde dat de Italiaanse overheid de privacy van de omwonenden had geschonden door hen niet te informeren over de gevaren van een chemische fabriek. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM brengen de rechten en vrijheden van het EVRM ook positieve verplichtingen mee voor de staten die partij zijn bij het verdrag. Klassieke grondrechten zijn dus meer dan alleen onthoudingsplichten.

Zijn sociale grondrechten, zoals de zorg voor voldoende werkgelegenheid of goed onderwijs, alleen maar onverbindende instructies voor de overheid? Zo lijkt het soms wanneer de Hoge Raad herhaalt dat sociale grondrechten in verdragen geen rechtstreekse werking hebben. Burgers hebben er dan niets aan. Dat wil overigens niet zeggen dat wetgever en bestuur de overheidstaken betreffende veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs niet serieus moeten nemen. Integendeel. Burgers verwachten juist van de overheid dat zij doet wat zij moet doen. Dat kan betekenen dat de zorgplichten van de sociale grondrechten heel concreet worden. Denk aan de zorgplicht in onze Grondwet voor openbaar onderwijs. De bestuursrechter heeft ooit uitgemaakt dat het gemeentebestuur dan ook moet zorgen dat een gehandicapt kind een plaats op een speciale school krijgt.

Nog één opmerking over grondrechten. Zij zijn niet alleen van belang voor individuen, maar ook voor sociale organisaties. Dat geldt in de eerste plaats voor de klassieke vrijheidsrechten. Godsdienstvrijheid komt bijvoorbeeld niet alleen aan individuen toe maar ook aan godsdienstige gemeenschappen. Vrijheid van meningsuiting niet alleen aan de individuele protestant, maar ook aan actiegroepen. Zij houden dus ook de vrijheid in je te organiseren om bepaalde doelen te bereiken. Daarmee geven zij ruimte aan particulier

²⁰ EHRM 19 februari 1998, *JB* 1998, 49 (*Guerra*).

initiatief, dat onmisbaar is in een levende samenleving.

Ook sociale grondrechten omvatten meer dan overheidszorg voor individuen. Wil de overheid haar vele taken goed vervullen, dan doet zij er goed aan maatschappelijke organisaties daarbij in te schakelen. Denk aan de sociale partners bij werkgelegenheidsbeleid. Of buurtorganisaties en bedrijven voor het veiligheidsbeleid.

3.3

Veiligheid

Waardoor is veiligheid actueel?

- De vuurwerkramp op 13 mei 2000 te Enschede. Meer dan 20 doden. De Commissie-onderzoek vuurwerkramp (Commissie-Oosting) vroeg zich 'Gezien de harde les van de vuurwerkramp (...) af of in het overheidsbeleid het onderwerp externe veiligheid wel voldoende prioriteit heeft, zowel bij het Rijk als bij de lagere overheden.'²¹ Haar conclusie was: 'Het is van groot belang dat de samenleving er op kan vertrouwen dat de overheid ten volle gestalte geeft aan haar eigen en bijzondere verantwoordelijkheid voor de externe veiligheid van haar burgers. Dat vertrouwen is door de vuurwerkramp duidelijk geschokt.'²²
- De cafébrand in Volendam op 1 januari 2001 die 13 jonge mensen het leven kostte; meer dan 250 raakten gewond. De Commissie-Alders schreef in haar rapport op 21 juni 2001: 'De Commissie stelt vast dat het college van Burgemeester en Wethouders zijn taken op het gebied van het brandveilig gebruik van openbare gebouwen nauwelijks heeft ingevuld. Daaruit vloeit voort dat de gemeente Edam-Volendam in haar verantwoordelijkheid ernstig tekortgeschoten is.'²³
- De aanslagen in Amerika op 11 september 2001. Hierna heeft veiligheid een geheel nieuwe dimensie gekregen. In de strijd tegen het terrorisme gaan de verdediging van binnenlandse en internationale veiligheid samen. Ingrijpende nationale veiligheidsmaatregelen zijn gepaard gegaan met een gewapend internationaal optreden tegen het Al-Qaeda-netwerk en zijn handlangers in Afghanistan.

Veiligheid vraagt niet alleen bescherming tegen rampen en aanslagen. Meer algemeen vraagt zij om doeltreffend optreden tegen grote en kleine criminaliteit.

Op 9 oktober 2001 heeft het toenmalige CDA-Tweede-Kamerlid Theo Rietkerk een voorstel van wet ingediend 'houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende

²¹ Commissie-onderzoek vuurwerkramp, *De vuurwerkramp. Eindrapport*, z.p. 2001, p. 228; *Staatscourant*, 28 februari 2001, p. 1.

²² Commissie-onderzoek vuurwerkramp, *Eindrapport*, p. 104.

²³ *Staatscourant*, 21 juni 2001, p. 1; Commissie-onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001, *Eindrapport*, p. 387.

tot opneming van een bepaling over de veiligheid'.²⁴ Er is nog een lange weg te gaan voordat de bepaling in de Grondwet zal worden opgenomen.²⁵

Het initiatiefvoorstel-Rietkerk houdt in dat na artikel 22 van de Grondwet een nieuw artikel wordt ingevoegd, luidende:

'Artikel 22a

1. De veiligheid van allen die zich in Nederland bevinden en hun bezittingen, is voorwerp van zorg van de overheid.
2. De wet stelt regels ter bevordering van de veiligheid.'

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel begint met een verwijzing naar de bepaling uit de Staatsregeling van 1798, die 'beveiliging van persoon, leven, eer en goederen' als staatsdoel noemt. Dat de 'bescherming van persoon en goederen' in 1983 uit de Grondwet is verdwenen is verklaarbaar omdat onveiligheid in de jaren dat de herziening totstandkwam, veel minder dan thans een maatschappelijk probleem was. In de jaren na 1983 is dat sterk veranderd. Bovendien hebben de recente rampen blootgelegd dat de overheid in haar zorg voor de veiligheid van de burgers tekortschiet.

De toelichting op het wetsvoorstel vat 'veiligheid' breed op. Zij legt verband tussen de bevolkingsdichtheid en de risico's van criminaliteit. Ook andere gevaren worden genoemd: van water, verkeer, milieubedreigingen, brand. De toenemende risico's vragen om een verhoogde aandacht voor veiligheid. De ruime betekenis blijkt ook uit de volgende passage:

'De term veiligheid wordt ten behoeve van dit grondwetsartikel ingevuld vanuit verschillende beleidsterreinen: de bestrijding en voorkoming van criminaliteit, openbare orde en veiligheid, rechtshandhaving, arbeidsveiligheid, milieuveiligheid en verkeersveiligheid. Deze lijst is echter niet limitatief. Ook andere beleidsterreinen kunnen een ontwikkeling ondergaan waardoor ook daar veiligheid een rol kan spelen.'²⁶

Waarom is een sociaal grondrecht inzake veiligheid nodig? De toelichting wijst erop dat het bevorderen van de veiligheid van de burger de kerntaak van de overheid is en behoort in de Grondwet om het belang van deze taak te onderstrepen.²⁷

Het voorgestelde grondwetsartikel betreft niet de subjectieve onveiligheidsgevoelens van de burger maar 'de objectieve, reële onveiligheid': 'de legitieme verwachting van de burger in een redelijke mate beschermd te worden tegen van buiten komend onheil.'²⁸

Het begrip veiligheid betreft niet de veiligheid van de staat, maar 'ziet op de persoonlijke veiligheid van de burger en op de veiligheid van zijn bezittingen.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 036, nrs. 1-3.

²⁵ Zie artikel 137 Grondwet.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 036, nr. 3, p. 2.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 036, nr. 3, p. 2.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 036, nr. 3, p. 2.

Het gaat dan om de burger en zijn directe leefomgeving.²⁹ Het is de vraag of er zo'n tegenstelling is tussen de veiligheid van de burger en de veiligheid van de staat. De veiligheid van de staat, inwendig of uitwendig, is immers tevens de veiligheid van de burgers die tot het staatsverband behoren. De bestrijding van terrorisme maakt dat duidelijk. Juist onschuldige burgers zijn het slachtoffer van terrorisme. Omdat de Grondwet reeds bepalingen bevat over defensie en noodtoestanden behoeft een grondrecht inzake veiligheid deze terreinen niet te bestrijken.

De opdracht aan de wetgever is van belang voor bestaande en toekomstige wetgeving. 'Een grondwettelijke bepaling biedt het sterkst mogelijke staatsrechtelijke fundament voor de reeds bestaande regelingen op het gebied van veiligheid', aldus de toelichting. Te denken valt aan het Wetboek van Strafrecht, de Gemeentewet, de Politiewet 1993 en de Wegenverkeerswet 1994.

Voor de toekomst is het grondwetsartikel verder 'een aansporing voor nieuw te ontwikkelen regelgeving'. De indiener denkt allereerst aan een Wet op de openbare orde en veiligheid. Deze gedachte leeft ook bij de regering. Zo'n wet zou een systematische ordening inhouden van bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.³⁰ Nu staan deze bepalingen verspreid over een aantal wetten, bijvoorbeeld in de Politiewet 1993 en de Gemeentewet.

In de tweede plaats heeft de indiener voor ogen dat de huidige tweejaarlijkse Integrale Veiligheidsrapportages een wettelijke grondslag zullen krijgen. Het vrijblijvende karakter zal daarmee verdwijnen. De opdracht aan de wetgever biedt de mogelijkheid 'deze integrale veiligheidsrapportages te laten uitgroeien tot een soort miljoenennota voor de veiligheid, met heldere doelen en toekenning van middelen. Het ontwikkelen van veiligheidsbeleid wordt daarmee wettelijk een interdepartementale verantwoordelijkheid.'

Een derde uitwerking van het grondrecht is de wettelijke verplichtstelling van veiligheidseffectrapportages. In de *Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004* heeft het kabinet de aandacht gevestigd op de VeiligheidsEffectRapportage als hulpmiddel bij bouwprojecten, evenwel zonder deze verplicht te willen stellen.³¹

Deze opsomming is volgens de indiener niet limitatief. Op dit grondrecht kunnen ook bijvoorbeeld een wettelijke verplichting om rampoefeningen te houden en een wettelijke grondslag voor een nieuw in te stellen Onderzoeksraad voor veiligheid worden gebaseerd.³²

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 036, nr. 3, p. 2.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 22 236, nr. 57, p. 24.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 956, nr. 2, p. 13.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 036, nr. 3, p. 6-7; zie inmiddels het voorstel van Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 634 (R 1727)).

Het initiatiefvoorstel heeft het bevorderen van de veiligheid van de burgers geformuleerd als een sociaal grondrecht. Volgens de toelichting maakt bij een sociaal grondrecht de burger aanspraak op handelen van de overheid. De burger kan echter zijn aanspraak niet rechtstreeks op het sociale grondrecht baseren. In het wetsvoorstel krijgt de wetgever de plicht opgelegd om te handelen. Dit handelen wordt in het tweede lid geconcretiseerd in de opdracht tot het maken van uitvoeringswetgeving om het sociale grondrecht verder concreet inhoud te geven. De wetgever heeft hierin een grote mate van beleidsvrijheid.³³ Pas in de uitvoeringswetgeving zal het recht voor de burger genoeg geconcretiseerd zijn om er in rechte een beroep op te kunnen doen.³⁴

Aan deze toelichting voeg ik toe dat de wetgeving waarin de overheidszorg voor veiligheid wordt geconcretiseerd, moet worden uitgelegd in het licht van de grondwettelijke opdracht. Dat is van belang voor de bestuursorganen die de wet uitvoeren en voor de rechter die besluiten toetst aan de wet. Bestuursorganen moeten de wet daadwerkelijk uitvoeren en handhaven. Dat geldt voor elke wet, maar in het bijzonder als een wet de veiligheid van de burgers betreft. Als de wet niet duidelijk is dienen bestuur en rechter de wet zo uit te leggen dat het belang van de veiligheid van de burger en zijn bezittingen zo goed mogelijk wordt gediend.

3.4

De balans

Voor het zoeken van de balans tussen grondrechten en veiligheid hebben we het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten weer nodig. Klassieke grondrechten zijn primair vrijheidsrechten. Sociale grondrechten zijn primair staatsdoelinden. We zagen dat veiligheid twee gezichten heeft: de overheid mag de veiligheid van de burger niet aantasten (klassiek) en in positieve zin rust op haar de taak de veiligheid van de burgers in al haar facetten zoveel mogelijke te waarborgen (sociaal).

De balans tussen grondrechten en veiligheid kan op twee manieren worden gezocht. Ten eerste vanuit de vrijheidsrechten; dan is de vraag welke beperkingen toelaatbaar zijn. Ten tweede vanuit de zorg voor veiligheid; dan is de vraag welke grenzen de vrijheidsrechten aan het overheidsoptreden stellen. Het is een kwestie van linksom of rechtsom: als het goed is verschilt de uiteindelijke afweging niet.

Bezien vanuit de grondrechten is dus de vraag welke beperkingen daarop mogelijk zijn met het oog op de zorg voor de veiligheid van de burger. De Grondwet en het EVRM geven daarop elk hun eigen antwoord. Laten we ons beperken tot twee grondrechten: de vrijheid van meningsuiting en het telefoongeheim, of ruimer, het communicatiegeheim.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 036, nr. 3, p. 7.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 036, nr. 3, p. 8.

De Grondwet laat beperkingen op de vrijheid van meningsuiting toe als de wet in formele zin dat bepaalt. Volgens artikel 7 is preventieve censuur op de drukpers verboden; hetzelfde geldt voor voorafgaand toezicht op de inhoud van radio- of tv-uitzendingen of andere uitingen, behoudens de bescherming van jeugdigen. Meningsuitingen als opruiing tot strafbare feiten (artikel 131 WvS) of belediging van een bevolkingsgroep (137c WvS) kunnen dus bij wet strafbaar worden gesteld. Een beperking is ook mogelijk op grond van de bevoegdheden van de burgemeester tot handhaving van de openbare orde in de Gemeentewet. Deze mogen weliswaar niet gericht zijn op het weren van bepaalde extremistische uitlatingen, maar wanneer de burgemeester een demonstratie verbiedt omdat hij wanordelijkheden vreest, heeft zijn optreden wel tot gevolg dat bepaalde uitingen worden geweerd.

Schending van het telefoongeheim is volgens artikel 13 Grondwet alleen mogelijk in de gevallen bij de wet bepaald, op gezag van de bij de wet aangevozen autoriteiten. Inbreuken op het computergeheim die buiten de telefoon om gaan, zijn te baseren op artikel 10 Grondwet. Dat beschermt de persoonlijke levenssfeer, maar geeft minder waarborgen doordat de wetgever zijn beperkingsbevoegdheid mag delegeren aan de Kroon of de minister. Neem het traceren van het zoekgedrag op internet, dat aanwijzingen voor bedreigingen kan opleveren. Er moet een wettelijke basis voor zijn, maar de wetgever hoeft niet alles zelf te regelen.

Het EVRM geeft wat meer houvast doordat het een aantal eisen stelt aan de beperking van mensenrechten. Deze komen kort gezegd op het volgende neer:

1. Beperkingen moeten bij de wet zijn voorzien. Dit hoeft geen wet in formele zin te zijn, als de beperkingen maar kenbaar en voldoende nauwkeurig zijn (*accessible en foreseeable*).
2. De beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, zij moet voldoen aan een *pressing social need* en niet verder gaan dan nodig is: de eis van proportionaliteit.
3. Een maatregel moet voorts noodzakelijk zijn met het oog op bepaalde doeleinden. Bij het recht op respect voor het privé-leven en de correspondentie (artikel 8 EVRM) en de vrijheid van meningsuiting (artikel 10) zijn dat onder andere de nationale veiligheid en de openbare veiligheid. Deze criteria heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer toegepast in afluisterzaken. Daarbij laat het Hof aan de staten die partij zijn bij het EVRM een zekere ruimte voor een eigen belangenafweging.

De balans tussen grondrechten en veiligheid zal gevonden moeten worden door een zorgvuldige afweging van belangen. Er is in een rechtsstaat geen andere keus. Daarbij moeten de vrijheden van burgers en sociale organisaties serieus worden genomen, maar evenzeer de bedreigingen voor de veiligheid door terrorisme en criminaliteit. Hoe ernstiger de gevaren, hoe groter beperking van de vrijheid mogelijk is. Dat ontslaat wetgever en bestuur echter niet van de verplichting om de gevaren die zij willen keren, zo nauwkeurig mogelijk te bepalen. Onbepaalde beperkingen – ook in naam van de veiligheid – zijn een

gevaar voor de grondrechten en daarmee voor de rechtsstaat.

Het zoeken naar een goede balans blijft daarom een opdracht voor wetgever, bestuur en, uiteindelijk, de rechter.

Rob

4. Meer veiligheid door herstel van vertrouwen en versterking van decentrale kracht

F.A.M. Kerckhaert

4.1

Inleiding

Grondrechten kunnen botsen met veiligheid en doen dat ook regelmatig. Zeker in de ogen van mondige burgers, en ook van vele politici.

Regels die elkaar hinderen, tegenspreken of tot veel onbegrip leiden, geven voeding aan onveiligheid. Want onzekerheid, het niet meer kunnen begrijpen van overheidsoptreden (het normale boerenverstand te boven gaand) zijn motoren van onveiligheidsgevoelens.

4.2

Actuele maatschappelijke verhoudingen

De verhouding tussen grondrechten en veiligheid is nu anders dan vroeger en zal ook altijd in zekere mate dynamisch blijven. De spanning die er onvermijdelijk is tussen veiligheid en grondrechten, verandert in intensiteit en in richting met de tijdgeest. Als start wil ik daarom een korte duiding geven van de tijdgeest. Een gevaarlijke bezigheid. Daarom ben ik voor een analyse van de staat der Nederlanden te biecht gegaan bij de vice-voorzitter van de Raad van State, de heer Herman Tjeenk Willink, in zijn jaarverslag 2002. Hij signaleert het volgende en ik citeer met instemming.³⁵

‘Het burgerschap als publiek ambt is verwaarloosd. De overheid heeft zich in Nederland altijd meer gericht op de bescherming van onderdanen dan op het ontwikkelen van burgerschap. Burgerschap betekent medeverantwoordelijkheid voor het publieke belang. Vanuit die verantwoordelijkheid is het niet acceptabel dat elk probleem door de burger wordt afgewenteld op de overheid; elk geschil dat intern zou moeten worden opgelost aan de rechter wordt voorgelegd. Evenmin als de overheid haar publieke verantwoordelijkheid kan privatiseren, kunnen de burgers hun medeverantwoordelijkheid voor het publieke belang op de overheid afwentelen. Aan die afwenteling draagt de overheid overigens zelf bij door zichzelf als bedrijf te beschouwen. Met de overheid als bedrijf worden de onderdanen veeleisende klanten. De overheid kan onmogelijk voldoen aan hun tegenstrijdige wensen. Zij moet optreden en terugtreden, ruimte laten en bescherming garanderen, bedrijfsmatig werken en risico’s vermijden, flexibel zijn en alle regels toepassen.’

³⁵ Raad van State, *Jaarverslag 2002*, Den Haag, 2003, p. 19, 20.

De overheid is een beetje de weg kwijt, zou je ook kunnen zeggen. De democratische rechtsstaat is zelf onzeker geworden over zijn rol, over de onderlinge taakverdeling en spelregels. De behoefte aan veiligheid, toch al sterk gegroeid in de afgelopen tien jaar (extra aangezet sinds 11 september 2001), is ook daardoor nog extra toegenomen.

Vele gebeurtenissen van de afgelopen jaren leidden tot een vorm van ongenoegen. Ontsnappingsen uit de gevangenis (al weer bijna vergeten), de IRT-affaire en de Commissie-Van Traa, de cafébrand in Volendam, de vuurwerkramp in Enschede, de bolletjesslikkers, de moord op Fortuyn, de liquidaties in de criminele wereld, de lage ophelderingspercentages bij de politie. Inwoners willen meer zekerheid. Veiligheid moet in goede handen zijn. De media gaven continu uitdrukking aan dit allengs toegenomen gebrek aan vertrouwen in de overheid en in de samenleving zelf. Dat is zorgelijk.

En omdat spanning tussen grondrechten en veiligheid onvermijdelijk is, is dit probleem vandaag de dag veel zorgelijker dan het in vroegere perioden is geweest.

Ik geloof dat het weer meer ontspannen kunnen omgaan met die conflicterende belangen, gevonden moet worden in een veel duidelijkere overheid, een overheid die vertrouwen kan herwinnen.

Om dat te verduidelijken maak ik enkele uitstapjes naar de lokale praktijk.

4.3

Tegenstrijdige regels

Een Hengelse horeca-ondernemer (uitbater van een broodjeszaak) hield mij laatst het volgende voor:

- hij mag van de gemeentelijke regelgever zijn afvalzakken niet buiten aan de straat zetten; alleen op dinsdag na 's morgens 06.00 uur mag het;
- hij mag van de centrale wetgever, in dit geval in de figuur van de keuringsdienst van waren, zijn vuilnis niet in zijn zaak opslaan: zijn zaakje is zo klein dat er bij het grillen, uitserveren of consumeren te weinig fysieke afstand bestaat tot de restanten van vorige maaltijden.

De afvalzak mag niet buiten, maar ook niet binnen in dit geval.

Deze tegenstelling in regels is niet uniek. Ieder van ons weet er wel meer, sommigen véél meer. Het ministerie van EZ heeft onlangs zelfs een meldpunt 'tegenstrijdige regelgeving' geopend. Een slimme manier om voorlopig even vooruit te kunnen.

Daar waar gemeentelijke regelgeving en centrale regelgeving elkaar ontmoeten in de praktijk van alledag, is mijns inziens de kans op tegenstrijdige regels het grootst. Als dit een juiste veronderstelling is – en ik ga daar even van uit ook al kan ik dit niet staven met resultaten van empirisch onderzoek – dan moet dat probleem opgelost worden. Er zijn dan volgens mij slechts twee oplossingsrichtingen mogelijk: meer centralisatie of meer decentralisatie.

Bij de onderhavige casus zou dit betekenen:

- centralisatie: oftewel gemeenten moeten aparte afvalvoorzieningen maken oftewel de centrale regelgeving wordt nog gedetailleerder om ook dit type

bedrijven netjes geregeld te krijgen (dit is mogelijk gezien het vergelijkbare volgende geval: er is een wettelijke regeling gemaakt in het jaar 2002 die gemeenten verplicht om collectieve afvalcontainers zodanig te plaatsen dat geen enkele bewoner met zijn vuilniszak verder moet slepen dan 40 meter – ik meen dat de ouderenbonden dit hadden geëist – gerekend vanaf de voordeur van de flat!).

- decentralisatie: de controle door de keuringsdienst van waren op dit punt wordt overgeheveld naar het gemeentebestuur; dus naast het ophalen en verwerken van het afval wordt ook de controle op het ordentelijk bewaren en opslaan bij particulier en bedrijf een gemeentelijke taak.

Sommigen zullen nog een derde oplossingsrichting zien, namelijk het afschaffen van veel bestaande regels, populair in regeringskringen vandaag de dag. Die oplossingsrichting laat ik voor wat zij is: die heeft nog nooit gewerkt (alsof die regels ooit zomaar verzonnen zijn). Meer centralisatie of meer decentralisatie moet de hoofdrichting zijn

4.4

Doorgeschoten regelgeving

Naast gevallen van conflicterende regelgeving zijn er ook vele voorbeelden van ‘doorgeschoten’ regelgeving te vinden. Enkele voorbeelden ter illustratie.

- het zogenaamde ‘Attractiebesluit’: sinds 2000 worden verplicht honderden miljoenen euro uitgegeven aan nieuwe, zogenaamd veiligere, want geregleerde speeltoestellen op schoolpleinen en in openbare ruimten, omdat een commissie midden jaren negentig had vastgesteld dat er ondeugdelijke klimrekken en wipkippen bestonden;
- de Legionella-regelgeving: na de Legionella-epidemie op de Westfriese Flora te Bovenkarspel, in februari 1999, is de Legionella-regelgeving aangescherpt en moesten sportcomplexen, zwembaden, sauna’s, hotels et cetera voor eveneens honderden miljoenen euro verplicht investeren;
- het Vuurwerkbesluit: na de vuurwerkcramp in Enschede is sinds 2003 zelfs het onsteken van wat vuurwerk in een bruiloftstaart in sommige gevallen al gebonden aan een provinciale vergunning!

De zorg voor goede speeltoestellen in buurten en wijken, voor veilige watervoorzieningen, waarborgen van veilig gebruik van vuurwerk lijken toch duidelijke competenties van het lokaal bestuur te zijn. Dat er op deze terreinen dwingende centrale regelgeving is gekomen, roept op zijn minst twee vragen op:

- functioneert het lokaal bestuur zodanig slecht dat publieke verantwoordelijkheden niet bijtijds worden gezien en/of pas op grond van nieuwe, centrale verplichtingen worden nagekomen?
- functioneert de centrale overheid zodanig ‘incidentgestuurd’ dat centrale regelgeving bij zowat elk gesignaleerd probleem ingezet moet worden?

Wat de antwoorden ook zijn, in mijn optiek is er in toenemende mate sprake van ‘doorgeschoten’ regelgeving. Als dat waar is, levert dat op zichzelf een negatieve bijdrage aan veiligheid. Veiligheid is namelijk voor een niet onbelangrijk deel een perceptie, een gevoel. Als mensen nieuwe regels van de overheid in toenemende mate onbegrijpelijk vinden, daalt het vertrouwen in de overheid.

Ook hierbij is de vraag wat er aan te doen is. Mijn stelling is dat de kans op ‘doorgeschoten’ regelgeving toeneemt naarmate, gezien het onderwerp, de verkeerde bestuurslaag de touwtjes in handen neemt.

Bij de hiervóór genoemde voorbeelden is de keuze voor meer centralisatie mijns inziens een verkeerde geweest. Op deze terreinen zie ik geen blijvende oplossingen door extra centrale regelgeving, maar wel door versterking en waar nodig uitbreiding van de decentrale verantwoordelijkheden. Vertrouwen in de overheid is essentieel voor veiligheid. Een goed functionerende en zelfverzekerde overheid is derhalve de beste bijdrage aan veiligheid.

4.5

Grondrechten: een praktijkvoorbeeld

Als ik pleit voor een fundamentele inzet op de balans centralisatie-decentralisatie met betrekking tot overheidsverantwoordelijkheden, is het niet alleen maar decentralisatie wat de klok slaat.

De waarborging van onze grondrechten zou ik de kernzaak van de rijksverantwoordelijkheid willen noemen. De democratische verankering ligt bij parlement en regering en moet daar ook blijven. Grondrechten zijn fundamenten van een samenleving en moeten de tijdgeest in essentie kunnen doorstaan. Zij moeten duidelijk, beknopt, begrijpelijk en breed bekend zijn. Er moet over gesproken worden. Zij moeten wel te veranderen zijn, maar niet zomaar. Een uitgebreide verantwoording en een fundamentele discussie horen erbij met een democratische besluitvorming.

De toegenomen behoefte aan zekerheid, de behoefte aan extra veiligheid in onze bevolking komt regelmatig op gespannen voet te staan met zorgvuldige toepassing van grondrechten. Maar daar moet dan ook open over gesproken worden op de plek waar het thuishoort, namelijk het parlement.

Een actueel voorbeeld uit mijn bestuurspraktijk.

Kortgeleden bleek op een ochtend een werknemer van een papierrecycling bedrijf ineens verdwenen te zijn. Om 07.00 uur was hij nog door collega’s gezien (hij liep al telefonerende voorbij), maar bij de gezamenlijke koffiepauze om 08.00 uur ontbrak hij. Het persen van oud papier in grote blokken, het recyclingproces zelf zijn gevaarlijke activiteiten waarbij zeer op de veiligheid gelet moet worden. De politie werd snel ingeschakeld. Alle papierblokken werden gecontroleerd. Ook die blokken die al waren afgevoerd naar elders. Voorgesteld werd om de belgegevens van zijn mobiele telefoon op te halen via KPN. Wellicht bevatte dat informatie die voor zijn opsporing relevant zou kunnen zijn. Op basis van wettelijke bepalingen werd dat door het OM niet toegestaan (inbreuk op de privacy). Pas als er aanwijzingen zouden zijn

die op de mogelijkheid van een misdrijf duiden, mogen belgegevens worden doorgegeven. Diezelfde avond en nacht en de daarop volgende vijf dagen zijn twintig politiemensen in Hengelo en andere plaatsen op zoek geweest naar alle grote geperste papierblokken die op die bewuste ochtend waren afgevoerd vanaf dat bedrijf in Hengelo. Alle blokken zijn opengemaakt, alle stadia van het recyclingproces zijn overal nagelopen. Zonder resultaat. Na honderden uren politiewerk mocht zes dagen later uiteindelijk de mobiele telefoon van de gezochte man worden afgeluisterd. Stel je voor dat op dat moment via zijn mobiele telefoon blijkt dat betrokkene op die bewuste ochtend om 08.00 uur zou worden opgepikt. Hoeveel uren hadden wij niet gewonnen, hoeveel effectiever hadden wij niet kunnen werken en hoeveel meer kans hadden wij niet gehad om betrokkene te vinden?

Hier botsen privacy en effectieve opsporing in de praktijk van alledag. Ik laat in het midden of de officier niet te strak is geweest in de interpretatie van de privacyregels. Ik laat eveneens in het midden of de politie niet te volgzzaam is geweest. In de praktijk komen dergelijke botsingen regelmatig voor in het land. Mensen maken dat mee en begrijpen het niet, zelfs politieagenten niet, en zij zien de afwegingen tussen verschillende grondrechten niet. Dat doet geen goed aan het veiligheidsgevoel en draagt evenmin bij aan dat zo gewenste burgerschap waar de heer Tjeenk Willink het over had.

4.6

Lokale bestuurs- en beleidspraktijk

Het preventief fouilleren is een recent voorbeeld van nieuwe gedetailleerde centrale wetgeving in de lokale bestuurspraktijk. Omdat Rotterdam en andere grote steden een probleem ondervonden bij het preventief fouilleren in wijken moest er een oplossing gevonden worden. Iedereen begreep dat, wanneer men in een Rotterdamse wijk alles uit de kast haalt om de veiligheid terug te brengen, de politie ook bij verrassing moet kunnen fouilleren op wapens en drugs bijvoorbeeld.

Het kabinet zou in zo'n geval met Rotterdam en andere steden hebben moeten nagaan op welke wijze de Rotterdamse aanpak het beste gediend zou kunnen worden. Uiteraard zou het kabinet daarbij pal moeten blijven staan voor te beschermen grondrechten. Maar daarbinnen is er veel mogelijk en de opdracht voor het kabinet had moeten zijn om op positieve wijze samen met de betrokken steden tot een uitgewogen nieuw instrumentarium te komen. Toen het kabinet maar niet in beweging kwam, is een kamerlid aan de gang gegaan en wie zou hem dat kwalijk nemen? Omdat hij wilde dat er snel iets van terecht zou komen, heeft hij hem de haalbaarheid de overhand gekregen. Hierdoor is een wet ontstaan die een klein onderdeel regelt, dat de Rotterdamse aanpak wel heeft geholpen, maar in vele delen van het land tot verwarring heeft geleid. Veel gemeenteraden, burgemeesters en politieagenten, zelfs officieren van Justitie denken dat preventief fouilleren op wapens moet worden geregeld. Als gemeentebestuurders het niet in de lokale APV opnemen dan staan zij te boek als bestuurders die niet alles doen om de criminaliteit aan te pakken. Je weet maar nooit. Je kunt het maar geregeld hebben voor het geval je het eens nodig

zou hebben. Zo is inmiddels in Wehl, in Haaksbergen en in het land van Cuyck de mogelijkheid tot preventief fouilleren op wapens in de APV opgenomen. Niemand die zich daar bekommert over de balans tussen grondrechten en veiligheid. Is het proportioneel gedrag van de overheid om iemand's privacy in die plaatsen terzijde te zetten?

Maar, leg ook maar eens uit aan je inwoners dat je zo een bevoegdheid niet wil hebben! Veel mensen begrijpen inderdaad niet waarom politie en justitie niet nog veel verder zouden mogen gaan bij het opsporen van criminaliteit. De les die hieruit geleerd kan worden is dat wetgeving niet op deze manier tot stand moet komen. De problemen rond veiligheid en de urgentie van een vertrouwenwekkende overheid zijn zo groot dat effectief samenwerken tussen stad en kabinet geboden is. Een duidelijke aanpak waarin regering en gemeente zich kunnen vinden is een vereiste. Detailwetgeving en verwarring is het allerlaatste wat we nodig hebben.

Deze overheden, Rijk en gemeenten, mogen niet uit elkaar worden gespeeld, ter wille van het zo nodige vertrouwen in de overheid.

Daarom is in mijn ogen een ruimere decentrale bevoegdheid geboden. Juist niet richting nationale politie, niet naar landelijke gedetailleerde regels, maar naar duidelijk ingekaderd maar lokaal ingekleurd beleid.

Vanuit Den Haag is niet te regelen hoe er precies preventief gefouilleerd moet worden. Als het op wapens mag, mag het dan ook op meer dan vijf gram wiet? Wat doen we als een gefouilleerde geen wapen maar de vermiste portemonnee van burgemeester Opstelten in zijn zak heeft? Het gemeentebestuur zit er niet voor een eigen belang, maar zit er voor hetzelfde algemene belang dat de rijksoverheid behartigt. De rijksoverheid moet regelen wat haar aangaat. Maar laat zij zich beperken tot datgene dat echt centraal is en laat zij kaders stellen voor andere overheden, die hun expertise tot ontplooiing willen brengen. De rijksoverheid moet vooral dienstbaar zijn aan steden.

De kracht van het Nederlandse openbaar bestuur is voor een belangrijk deel gelegen in de decentrale structuur. De decentrale overheden verantwoordelijk houden is investeren in de toekomst. Hen leren om meer verantwoordelijkheid aan te kunnen is de opdracht om tot meer vertrouwen te komen. Pak decentrale overheden niet steeds meer ruimte af, maar begeleid hen om meer te kunnen presteren. De heer Tjeenk Willink parafraserend sluit ik af met de stelling dat dit land meer burgerschap en meer decentralisatie nodig heeft.

Een sterk land heeft verantwoordelijke burgers en een sterk en zelfverzekerd lokaal bestuur. Daar moet het vertrouwen tussen burger en bestuur gewonnen worden; daar kan ontspannen worden omgegaan met de blijvende spanning tussen grondrechten en veiligheid.

5.

Veiligheid, veiligheid, veiligheid

Enkele statements over het Rotterdamse veiligheidsbeleid

R. Sørensen

In de stad Rotterdam leden wij tot de komst van Pim Fortuyn aan politiek conformisme dat echte oplossingen voor de grote maatschappelijke problemen in de weg stond. Hierbij is Leefbaar Rotterdam ‘geholpen’ door de politie toen deze naar buiten bracht dat van alle berovingen in Rotterdam slechts één procent gepleegd wordt door mensen van Nederlandse afkomst. Iedere Rotterdammer wist dat, maar je mocht het niet zeggen.

Op de school waar ik les gaf moesten de docenten de leerlingen waarschuwen voor groepjes Marokkanen die zich op school en op de weg van school naar huis voortdurend schuldig maakten aan bedreigingen en berovingen. Omdat niet gesproken mocht worden van Marokkanen, spraken de docenten over ‘Japanners’. Toen een nieuwe collega ons wees op een opengebroken kluisje zeiden wij, docenten, tegen hem: ‘Ach, dat zijn die Japanners weer geweest’, waarop de nieuwe collega zei: ‘Op mijn vorige school waren het altijd Marokkanen!’

Veel Rotterdammers vonden Pim Fortuyn een gewone man. Dat was hij niet, maar hij sprak wel de taal van de gewone man. Die taal sprak ook allochtone kiezers aan: een kwart van hen heeft bij de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 op Leefbaar Rotterdam gestemd.³⁶

De drie prioriteiten voor de komende drie jaar van het Rotterdamse gemeentebestuur en van Leefbaar Rotterdam blijven veiligheid, veiligheid en nog eens veiligheid. We gaan de grenzen van de wet oprekken. We willen verordonneren dat binnen de gemeente Rotterdam iedereen op elk moment gefouilleerd mag worden.

Wie moeite heeft met het oprekken van de wet en met inbreuken op grondrechten, moet bedenken dat criminelen de wet en de Grondwet aan een stuk door met voeten treden. De overheid dient om haar beleid duidelijk en begrijpelijk te maken dus eerst deze overtreders aan te pakken. In Rotterdam Noord worden in dat verband tien Marokkaanse families, bestaande uit 153 gezinnen, die de wijk tot een *no-go-area* maken, op de voet gevolgd door politie, justitie en hulpverleners (Marokkanen van arabische afkomst).

³⁶ Bij de Rotterdamse gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 verwierf Leefbaar Rotterdam met lijsttrekker Pim Fortuyn ruim eenderde van de uitgebrachte stemmen en werd daarmee de grootste raadsfractie met 17 van de 45 zetels. Enkele weken later kwam een college tot stand van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD. Een harde aanpak van de onveiligheid is prioriteit nummer één van dit college (zie: *Het nieuwe élan van Rotterdam... en zo gaan we dat doen*, Collegeprogramma 2002 – 2006, Rotterdam, 26 september 2002).

6. Discussie

De heer *Van Middelkoop* vraagt zich af of de procedurele ingreep die de heer *Kerckhaert* voorstelt, namelijk het verleggen van het niveau waarop de afweging tussen grondrechten en veiligheid plaatsvindt, van rijk naar gemeente, wel een adequaat antwoord is op de spanning tussen grondrechten en veiligheid. Daarnaast betwijfelt de heer *Van Middelkoop* of er een simpele weegschaal bestaat waarop vrijheidsrechten en veiligheid tegen elkaar kunnen worden afgewogen, zoals de heer *Koekkoek* schetst.

De heer *Kerckhaert* geeft aan dat politiek-bestuurlijke keuzes door de juiste overheidslaag gemaakt moeten worden. Het maakt uit of het Rijk een regeling maakt die altijd juridisch geldend is voor alle gemeenten op eenzelfde manier, of dat het Rijk binnen aangegeven kaders ruimte geeft aan het lokale bestuur. In dat laatste geval zullen er grote verschillen tussen gemeenten ontstaan en een grotere verantwoordelijkheid voor het lokale bestuur. De heer *Kerckhaert* is voorstander van deze lijn aangezien het lokale bestuur beter in staat is om lokale situaties te beoordelen en lokaal maatwerk te leveren dan het Rijk.

In antwoord op de heer *Van Middelkoop* stelt de heer *Koekkoek* dat de idee van een weegschaal waarop veiligheid en vrijheidsrechten tegen elkaar worden afgewogen weliswaar simpel klinkt en conceptueel wellicht onvoldoende is uitgewerkt, maar dat er in de praktijk niets anders op zit dan zo'n weegschaal te gebruiken. Zeker nu de veiligheidsproblematiek zo groot is geworden. Zo moet de AIVD op de hoogte zijn van opleidingen van Jihad-strijders en moeten er maatregelen op kunnen volgen. Daar moet ook de rechter iets aan kunnen doen. Nu is het voor rechters moeilijk om op basis van AIVD-informatie recht te spreken.

De grote onveiligheid in veel buurten in grote steden is schokkend. De politie kan vaak niet optreden of heeft onvoldoende capaciteit. De heer *Koekkoek* pleit ervoor om – in hoofdzaak in wetgeving – de gevaren voor de veiligheid zo nauwkeurig mogelijk aan te duiden en niet de lijn te volgen van 'er is grote onveiligheid, dus privacy doet er niet meer toe'. Concreet: bij terrorismebestrijding mag de overheid heel ver gaan met het inperken van vrijheid. Maar ook dan zijn er grenzen. Zelfs in noodtoestanden mag de overheid de persoonlijke vrijheid van godsdienst niet beperken; ook in noodwetgeving is proportionaliteit ingebouwd. De overheid moet blijven motiveren waarom zij grondrechten beperkt. Deze grondrechten zijn zeer waardevol: het gaat om de grenzen waaraan de overheid gebonden is.

Wat betreft de decentralisatiewens van de heer *Kerckhaert* stelt de heer *Koekkoek* dat het algemene kader toch steeds in wetgeving vastgelegd moet worden. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor preventief fouilleren.

Juridisch gezien is het volgens de heer *Koekkoek* geen probleem – zoals de heer *Kerckhaert* veronderstelt – wanneer de politie op zoek is naar wapens maar iets anders vindt, bijvoorbeeld een gestolen portemonnee. De politie

kan rustig doorgaan met opsporen. Wat betreft preventief fouilleren stelt de Gemeentewet (artikel 151b) dat de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om bij verordening de burgemeester de bevoegdheid te verlenen veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen. In alle uithoeken van ons land kunnen gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken. Weliswaar moet aldus de heer *Koekkoek* het algemene kader in de wet staan, maar lokale overheden moeten veel ruimte krijgen om daarbinnen de uitvoering ter hand te nemen. Zij weten immers wat er op lokaal niveau speelt.

Volgens de heer *Koekkoek* moet de afweging tussen grondrechten en veiligheid al met al op verschillende niveaus plaatsvinden: in wetgeving, door het bestuur (inclusief het lokale bestuur) en door de burgemeester.

In Nederland vormen de capaciteit en de werkwijze van de politie een knelpunt. Wellicht is er een gekozen burgemeester – à la Giuliani – nodig om de onveiligheid krachtig aan te pakken. Nu maakt de complexe, rommelige Nederlandse mentaliteit het moeilijk om problemen als criminaliteit stevig aan te pakken. Een cultuuromslag is nodig.

De heer *Van Middelkoop* vindt de roep om een cultuuromslag te makkelijk, en te vaak gebruikt door politici en bestuurders om de aandacht af te leiden van falend beleid. Burgemeester Leers van Maastricht laat zien dat ook een benoemde burgemeester een krachtig veiligheidsbeleid kan voeren. Wij zijn vooral bezig met het strafrecht, de achterkant. Het is echter zaak de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden in beeld te brengen, en niet alle problemen op het gebied van veiligheid door te schuiven naar justitie en politie. Zo zouden wij ons eens moeten afvragen of wij ons niet teveel vrijheid hebben toegeëigend als zijnde normaal, en te weinig oog hebben voor uitwassen van deze vrijheid.

De heer *Hustinx* geeft aan dat er al veel bevoegdheden op het terrein van veiligheidsbeleid zijn gecreëerd voordat veiligheid een groot maatschappelijk probleem was. Het is van groot belang dat wij preciezer en voor de burger begrijpelijk omgaan met de afweging tussen grondrechten en veiligheid. Bestuurders en politici die tegen de burgers zeggen 'als je niets te verbergen hebt, heb je ook niets te vrezen' bewijzen diezelfde burgers een slechte dienst. De heer *Hustinx* noemt drie voorwaarden voor goed veiligheidsbeleid:

- politici en bestuurders moeten zich goed verdiepen in de grenzen van het veiligheidsbeleid;
- de inrichting van het gewenste stelsel moet duidelijk zijn: bijvoorbeeld als men cameratoezicht wil en tegelijkertijd de privacy wil beschermen, dan moeten waarborgen tegen het ontsporen van veiligheidsbeleid worden ingebouwd;
- voordat nieuwe bevoegdheden worden gecreëerd zou eerst goed moeten worden nagegaan hoe effectief de vorige 'nieuwe' bevoegdheden zijn geweest. Nu roepen bestuurders en politici vaak om nieuwe bevoegdheden om eigen falen af te dekken.

Als in het debat over veiligheidsbeleid de hier genoemde punten niet aan bod zouden komen, dan wordt de rechtsstaat om zeep geholpen, aldus de heer *Hustinx*.

De ordening van het veiligheidsbeleid kan men zowel op centraal als op decentraal niveau vormgeven, dat is een pragmatische keuze. Gaat het echter om beperking van grondrechten, dan hebben gemeentebesturen een wettelijke grondslag nodig, zo meent de heer *Hustinx*.

De heer *Rosenthal* stelt dat het bij veiligheidsbeleid vooral van belang is dat politici en bestuurders niet zozeer een precieze als wel een heldere lijn volgen. Soms lijken bepaalde principes haaks te staan op het veiligheidsbeleid. Zo is een woningcorporatie die voor een financiële *target* gesteld wordt, allicht meer geïnteresseerd in de vraag of de huren betaald worden dan in de vraag wie de huren betalen.

Politici en bestuurders zouden wat de heer *Rosenthal* betreft meer aandacht moeten hebben voor het rechtsgevoel de burgers. De retorische vraag van de heer *Sørensen* ('houden criminelen zich dan wel precies aan de grenzen van veiligheidsrisicogebied waarbinnen preventief gefouilleerd mag worden?') is hier illustratief. Tot nu toe is het principe van het rechtsgevoel als factor in de strafrechtpleging een ondergeschoven kindje.

De heer *Koekkoek* beaamt dat het rechtsgevoel een grotere rol zou moeten spelen bij politici en bestuurders. Maar als men stelt 'waarom mag de overheid niet wat criminelen ook doen?', dan dreigt men van de overheid een soort criminele organisatie te maken. Het moet de burgers duidelijk worden gemaakt dat de overheid aan regels gebonden is. Dat stelt beperkingen. Het is de rol van de overheid om wat zij moet doen, zo goed mogelijk te doen.

De heer *Kerckhaert* is het eens met de opvatting van de heer *Hustinx* dat 'gemeenten niet over de grondrechten gaan'. De heer *Kerckhaert* is het echter niet eens met de opvatting dat de organisatie en de bevoegdheden op het gebied van veiligheidsbeleid op zich afdoende zijn. Het gebrekkige decentrale element in dat geheel is een manco. Zo is de politie, functionerend in regionale politiekorpsen, verder af komen te staan van de gemeenten. Deze hebben geen directe band meer met de politie. Op het lokale – en regionale – niveau moet kracht worden georganiseerd. Dat heeft niets met grondrechten te maken, maar met ruimte, organisatie en zeggenschap om te kunnen opereren.

De heer *Koekkoek* benadrukt dat grondrechten uitwerking in een wettelijk kader behoeven. Een (kader-)wet op de openbare orde en veiligheid kan nuttig zijn. Nu is er op dit terrein veel verbrokkeling. Hoe dan ook moet het lokale bestuur de ruimte krijgen om het veiligheidsbeleid goed uit te kunnen voeren. Dat vereist wel dat het toezicht (van Rijk en provincie) goed functioneert en daar ontbreekt het veelal aan. Er moeten prikkels worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat het lokale bestuur alert *blijft*.

In antwoord op een vraag van de heer *Bordewijk*, zet de heer *Kerckhaert* zijn hoofdbezwaar tegen preventief fouilleren uiteen. Er is in september 2002 voor gemeentebesturen een wettelijke mogelijkheid gecreëerd om preventief te fouilleren op wapens in een aangewezen veiligheidsrisicogebied. Het gaat hier om een beperkte maatregel terwijl gemeentebesturen behoefte hadden en hebben aan een veel bredere *setting* die het hun mogelijk maakt een krachtig veiligheidsbeleid te voeren. En dan gaat het niet alleen om wapens. Er is echter nooit een politiek debat gevoerd over zo'n bredere *setting*. Een gevolg van deze gang van zaken is dat nu in allerlei besturen van gemeenten waar nooit iets gebeurt met wapens, uitvoerig gediscussieerd wordt over de mogelijkheid van preventief fouilleren. Het is overigens gelukkig wel zo dat deze mogelijkheid niet zomaar gerealiseerd kan worden. Een veiligheidsrisicogebied kan slechts aangewezen worden 'bij verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel bij een ernstige vrees voor het ontstaan daarvan'. Bovendien kan de burgemeester niet eerder tot aanwijzing als veiligheidsrisicogebied overgaan dan na overleg met de officier van justitie in het driehoeksoverleg (Gemeentewet, artikel 151b, tweede lid).

De heer *Van Middelkoop* vindt evenals de heer *Rosenthal* en anderen dat het rechtsgevoel van burgers lange tijd ten onrechte genegeerd is door politici en bestuurders. Er lag een verstikkende deken over de Nederlandse politieke cultuur waardoor politici en bestuurders de maatschappelijke werkelijkheid niet meer onder ogen konden zien. Fortuyn en zijn aanhangers verdienen waardering voor het wegtrekken van deze deken. Wij moeten ervoor waken dat deze deken niet meer terugkomt.

Overigens is het gevoelen dat Groen-Links Tweede Kamerlid Halsema heeft bij preventief fouilleren – het nare gevoel, beeld, van een moeder met kinderkwagen die om de haverklap wordt gefouilleerd – óók een rechtsgevoel, aldus de heer *Middelkoop*.

De heer *Van Middelkoop* benadrukt dat politieagenten geen afweging van grondrechten hoeven te maken. Dat moet vóór hen in de wetgeving zijn gedaan.

De wetgever en de Raad van State dienen goed in de gaten te houden hoe de bestaande bevoegdheden uitwerken alvorens voorstellen voor nieuwe bevoegdheden in overweging te nemen.

Volgens de heer *Myer* moet – vanuit de grondrechtenproblematiek – de Politiewet op zijn kop wanneer het stelsel van de gekozen burgemeester wordt aanvaard. De gekozen burgemeester zou niet zonder meer korpsbeheerder moeten worden: een gekozen burgemeester die ook de macht krijgt over de politie is, vanuit allerlei staatsrechtelijke perspectieven, gevaarlijk.

De heer *Myer* stelt dat er indertijd, in 1998, met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet bob), een inhaaloperatie is geweest op het gebied van de strafrechtelijke bevoegdheden. De IRT-enquete had laten zien dat er in de opsporing veel mis ging en dat de politie over 'ontzettend veel' te weinig bevoegdheden beschikte. De nieuwe bevoegdheden van de Wet bob bestaan nu een aantal jaren

en de vuiltes van vormvoorschriftschendingen die er nog waren vóór de IRT-affaire, zijn aan het wegebben. Er wordt nu in de opsporing effectiever gewerkt en vanuit strafrechtelijk perspectief wordt niet om nieuwe bevoegdheden gevraagd. De Wet bob lijkt te werken en vormde een noodzakelijke inhaaloperatie, aldus de heer *Myer*.

De inhaaloperatie die thans wenselijk is, geldt niet voor het strafrecht achteraf, maar voor preventief beleid in gemeenten. Op het gebied van de openbare orde is behoefte aan een eigentijdse regeling waarin duidelijk staat wat het bevoegd gezag onder welke omstandigheden mag. De recente invallen in woonwagencampen laten volgens de heer *Myer* zien dat er omstandigheden kunnen zijn waarin preventief ingrijpen gewenst is, zelfs op een gebied waar wij – dankzij ons gedoogbeleid – de ellende over ons hebben afgeroepen. Zogenaamde *no go areas* kan men niet tolereren, ook niet in woonwagencampen, aldus de heer *Myer*. Het ontruimen van wietplantages in deze woonwagencampen was des te meer noodzakelijk en wenselijk omdat het zogenaamde htc-gehalte van wiet veelal zo hoog is dat het bijna een *hard drug* is geworden waardoor miljoenenwinsten worden gemaakt en criminaliteit wordt aangetrokken.

Algemene politieverordeningen waarin per gemeente allerlei zaken op het terrein van openbare orde worden geregeld, zijn volgens de heer *Myer* een ramp en strijdig met de eis van toegankelijkheid van regelgeving.

De heer *Koekkoek* onderscheidt twee aspecten aan de relatie tussen de gekozen burgemeester en de politie. In de eerste plaats moet nagedacht worden over de vraag of de burgemeester van de grootste gemeente in de politieregio ook korpsbeheerder moet zijn. In de tweede plaats moet ook een gekozen burgemeester bevoegdheden op het terrein van de openbare orde kunnen uitoefenen. Wellicht zouden dan wel waarborgen in de benoemingsprocedures moeten worden ingebouwd om te voorkomen dat charlatans als gekozen burgemeester zware openbare bevoegdheden kunnen uitoefenen. Democratie is veel, maar niet alles.

Volgens de heer *Koekkoek* is met de totstandkoming van de Wet bob de gereedschapskist van de politie goed gevuld, althans met het oog op de opsporing van strafbare feiten: het begrip opsporing is bewust beperkt tot strafvordering. De Wet bob brengt overigens wel veel bureaucratische rompslomp met zich: er moeten vele formulieren worden ingevuld. Wat eigenlijk niet goed geregeld is, zijn de bevoegdheden op het gebied van de openbare orde, aldus de heer *Koekkoek*, die ter illustratie wijst op het af luisteren met het oog op het voorkómen van wanordelijkheden. In wetgeving is her en der wel het nodige geregeld, maar met het oog op de handhaving van de openbare orde zouden de bevoegdheden die daarvoor nodig zijn – ook de bijzondere bevoegdheden – goed geregeld moeten worden, bijvoorbeeld in een Wet op de openbare orde en veiligheid.

De heer *Kerckhaert* voelt wel voor een Wet op de openbare en veiligheid, mits zo'n wet verzamelt wat overal elders is in wetgeving is geregeld en zodanig kaderstellend is dat er ook ruimte is voor lokaal maatwerk dat altijd nodig is.

Zeker op het gebied van preventief beleid is flexibiliteit noodzakelijk en moet dus niet van bovenaf alles ‘doodgeregeld’ worden.

Een effectief lokaal veiligheidsbeleid vraagt om een sterke band tussen de gemeente en de politie. Er is nu echter echter in de politiek en op ministeries een groeiende steun voor centralisatie van de politie en voor een accentuering van de repressieve kant van het politiewerk.

De heer *Kerckhaert* meent dat juist een gekozen burgemeester op het punt van veiligheid en openbare orde *power* moet tonen. Waar zou hij/zij anders op gekozen moeten worden? Er zou dan wel iets gedaan moeten worden aan de relatie tussen de gekozen burgemeester en de politie.

De heer *Van de Donk* meent dat een algemene wet op de openbare orde en veiligheid de mogelijkheid biedt om de door sommigen voorziene negatieve gevolgen van een gekozen burgemeester die een krachtig beleid wil voeren op het gebied van openbare en veiligheid, in te kaderen.

De heer *Van de Donk* dankt ten slotte alle aanwezigen voor hun inbreng in de discussie. De discussie over de betekenis van de bestuurlijke zorg voor veiligheid is teruggelegd in de schoot van het bestuur zelf, en verschillende dimensies en vragen rond het thema grondrechten en veiligheid zijn blootgelegd. Dat is voor de Raad voor het openbaar bestuur een waardevolle opbrengst.

Bijlage I

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Politiek en Media
Pleidooi voor een LAT-relatie augustus 2003
- Trias informatica
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst
van de veiligheidsregio's februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar
lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek
en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten
van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) november 2001
- Taakontwikkeling politie juli 2001

- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998

- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997



Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aan- gaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Verslag symposium, *Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000

- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



Bijlage III

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**,
(geen Raadslid).