

2 | 15

Justitiële verkenningen

Spanningen tussen Rijk en gemeenten

Verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 41 • mei



Boom Juridische uitgevers



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Juridische uitgevers.

Redactieraad

dr. A.G. Donker
dr. B. van Gestel
dr. B. Rovers
dr. mr. M.B. Schuilenburg
dr. M. Smit

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen verschijnt zes keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.asp. Belangstellenden voor een plusabonnement kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mail-attending. De abonnementsprijs bedraagt € 181 (excl. btw, incl. verzendkosten). Het plusabonnement kunt u afsluiten via

www.bjutijschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail tijschriften@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom Juridische uitgevers
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
fax 070-330 70 30
e-mail info@bjju.nl
website www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Coverfoto

© Bert Beelen/Hollandse Hoogte Bed, bad, brood-opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers in Nijmegen

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Inleiding	5
<i>L. Raijmakers</i>	
Motieven voor decentralisatie. Schipperen tussen normativiteit en pragmatiek	9
<i>R. Staring</i>	
Niemand slaapt bij ons op straat? Over de noodopvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en het steekspel tussen centrale overheid en gemeenten	24
<i>J. Terpstra en B. van Stokkom</i>	
Politie in tweevoud: centraal en decentraal. Een analyse van enkele achtergronden en spanningen	39
<i>M. van Ooyen-Houben en A. Mein</i>	
Wie heeft hier de regie? Coffeeshops tussen lokaal, nationaal en internationaal drugsbeleid	55
Summaries	85
Congresagenda	88

Inleiding

Vaker dan voorheen lijken in de afgelopen jaren spanningen op te treden tussen 'het Binnenhof' en gemeenten. Recent nog botsten de regering en gemeenten over de noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Het compromis dat de regeringspartijen daarover sloten, de afschaffing van de bestaande 'bed-bad-broodvoorziening' en een nieuwe versoberde opvang in een vijftal steden en in Ter Apel voor vreemdelingen die meewerken aan hun terugkeer, bracht de gemeenten in het geweer. De ene na de andere burgemeester verklaarde gewoon door te gaan met de noodopvang van illegale vreemdelingen, wat de regering er ook van zou vinden. Dit onder het motto: 'het Binnenhof zoekt het maar uit', 'de gemeente is de eerste overheid in Nederland', 'de gemeente is een veel stabielere overheid' en 'wij willen hier geen zwervende mensen over straat'.¹

Op meerdere beleidsterreinen gaapt er een kloof tussen 'de Haagse werkelijkheid' en gemeenten, zo laat dit themanummer van *Justitiële verkenningen* zien. Terwijl de gemeenten sinds 1 januari 2015 een belangrijke rol toebedeeld hebben gekregen in de jeugdbescherming, de uitvoering van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet passend onderwijs, lijkt de nationale overheid de teugels op andere terreinen juist te willen aanhalen. Het bekendste recente voorbeeld van een *centraliseringsoperatie* is de vorming van de Nationale Politie per 1 januari 2013. Sindsdien zijn de klachten van burgemeesters, wettelijk verantwoordelijk voor de openbare orde binnen de gemeentegrenzen, niet van de lucht. De politie zou zich te veel laten leiden door landelijke prioriteiten, waardoor er te weinig capaciteit overblijft voor lokaal maatwerk.² In deze aflevering kijken we specifiek naar de manier waarop gemeenten de gaten die vallen in toezicht en handhaving, proberen op te lossen met behulp van stadswachten en boa's.

Ook in het drugsbeleid zien we dat gemeenten vaak een heel andere insteek hebben dan het kabinet. Verschillende burgemeesters hebben zich uitgesproken voor experimenten met legale wietteelt, zodat er een oplossing komt voor de illegale aanvoer van drugs aan 'de achterdeur'

1 Uitspraken van burgemeester Jozias van Aartsen van Den Haag in een interview met een NOS-verslaggever, <http://nos.nl/artikel/2030591-van-aartsen-ze-doen-maar-op-het-binnenhof.html>.

2 Zie <http://nos.nl/artikel/2004106-burgemeesters-willen-meer-grip-op-politie.html>.

van de coffeeshops. Opeenvolgende regeringen hebben daar niets van willen weten en zetten de afgelopen jaren juist in op een hardere aanpak van illegale wietteelt en probeerden ook de consumptie te beperken door extra eisen te stellen aan de locaties van coffeeshops (niet dicht bij scholen) en het drugstoerisme terug te dringen. Maar zoals de jammerlijk mislukte poging tot invoering van de 'wietpas' laat zien, is het niet gemakkelijk om voorgenomen wetgeving en beleid te effectueren zonder de medewerking van gemeenten.

Het beeld dat blijft hangen, is dat wetten en maatregelen op nationaal niveau genomen niet goed aansluiten op maatschappelijke problemen zoals deze daadwerkelijk op lokaal niveau tot uiting komen. Het beleidsvormingsproces op nationaal niveau wordt sterk bepaald door compromissen tussen de kopstukken van politieke partijen en de debatten zijn soms ook meer ideologisch, principieel van aard. De gemeenten daarentegen staan 'met hun voeten in de modder' en hebben doorgaans een meer pragmatische benadering van maatschappelijke problemen. Ook krijgen het gemeentelijk beleid en beleidsuitvoering vaak vorm in direct overleg met allerhande maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers. In de literatuur wordt deze op samenwerking gerichte stijl van besturen wel aangeduid als *governance*, dit in tegenstelling tot het meer verticale, dirigistische *government* (zie bijv. Kjaer 2004). Tot op zekere hoogte is dat governance-model ook van toepassing op het nationale wetgevingsproces, maar dan toch meer in het voortraject wanneer informatie wordt ingewonnen bij stakeholders. In de laatste fase (de coalitiestrijd, de onderhandelingen met de 'constructieve oppositie', de definitieve formulering van wetsvoorstellen en de behandeling in het parlement) lijkt 'de samenleving' buiten spel te staan en domineren soms andere belangen, zoals doorregeren en politiek wisselgeld op een ander beleidsdossier, die weinig te maken hebben met de inhoud of uitvoerbaarheid. Het eerste artikel in dit themanummer behandelt het fenomeen decentralisatie in staatsrechtelijk en bestuurskundig perspectief. Auteur Laurens Raijmakers analyseert de motieven van de wetgever (regering en parlement) voor het decentraliseren van taken en bevoegdheden. Hij laat zien dat door de jaren heen overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit doorgaans leidend waren bij decentralisatieoperaties. Een verklaring daarvoor is dat het initiatief voor decentralisatie vaak bij afzonderlijke departementen ligt, die decentralisatie zien als een middel om beleid (effectiever) te realiseren. Om die reden

is er geen herkenbare lijn te ontdekken in opeenvolgende (de)centralisatieoperaties. De nadruk ligt op economische en bestuurskundige afwegingen. Waarden als vrijheid, spreiding van macht, democratie en pluriformiteit komen hierdoor vrijwel niet in beeld. De beschreven motieven worden gerelateerd aan het recente debat over de decentralisatie van taken aan gemeenten op het terrein van zorg, participatie en jeugdbescherming.

De recente clash tussen gemeenten en rijksoverheid over de bed-bad-broodvoorziening voor illegaal verblijvende vreemdelingen staat centraal in het artikel van Richard Staring. Hij stelt de vraag hoe deze spanningen zijn te verklaren en welke rol de noodopvang hierbij speelt. Hij maakt daarbij gebruik van het onderscheid dat David Garland maakt tussen op aanpassing of ontkenning gebaseerde beleidsstrategieën. Waar de rijksoverheid bovenal in een ontkenningsmodus opereert, passen de gemeenten zich vooral aan en proberen zij de problemen, die mede het resultaat zijn van de ontkenningsmodus, beheersbaar te houden. Deze houding is ook ingegeven door de zorgplicht waar de gemeenten zich voor geplaatst zien als er sprake is van humanitaire noodsituaties. Noodopvang speelt in deze gemeentelijke aanpassingsstrategie een belangrijke rol doordat de lokale organisaties die betrokken zijn bij deze voorziening, veel expertise hebben en doorgaans het vertrouwen genieten van de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

De vorming van de Nationale Politie met ingang van 2013 moet worden gezien als de bezegeling van een proces van schaalvergroting dat al jaren gaande was, zo betogen Jan Terpstra en Bas van Stokkom in hun bijdrage. Gemeenten gingen ertoe over hun eigen toezichtsfunctionarissen aan te stellen om op straat te patrouilleren. Langzamerhand beginnen nu de contouren van een duaal politiestelsel zichtbaar te worden. De auteurs gaan in op de vraag welke factoren hebben bijgedragen aan de opkomst van de nieuwe gemeentelijke handhavingsorganisaties, wat de consequenties zijn van dit duale politiestelsel en wat de daaraan verbonden problemen en risico's zijn.

Marianne van Ooyen-Houben en Arnt Mein illustreren dit aan de hand van drie casus, die alle betrekking hebben op langdurige problemen met drugstoerisme, overlast en criminaliteit rond coffeeshops. Zo zien we in de zaak Checkpoint (een coffeeshop in Terneuzen, vlak bij de Belgische grens) dat de officier van justitie de coffeeshop als zijnde een crimineel netwerk in 2008 besloot te vervolgen, terwijl het

gemeentebestuur op goede voet stond met de coffeeshopeigenaar en regelmatig overleg voerde om de overlast als gevolg van de bezoekersstroom uit met name België en Frankrijk in goede banen te leiden. De tweede casus betreft de beoogde invoering van de 'wietpas' en het besloten-clubcriterium in 2012, die echter nauwelijks op medewerking van gemeentebesturen kon rekenen. Het plan stierf dan ook een vroege dood. De derde casus betreft de onder andere door sommige burgemeesters voorgestane regulering van de cannabisteelt ten behoeve van coffeeshops. Deze opvatting is door achtereenvolgende kabinetten afgewezen omdat een dergelijke regulering in strijd zou zijn met internationale verdragen en bovendien het probleem van de illegale wietplantages niet zou oplossen, omdat een aanzienlijk deel van de teelt voor de export bestemd zou zijn. In alle casusbeschrijvingen wordt ook de relevante jurisprudentie besproken, waarbij opvalt dat coffeeshopeigenaren steeds vaker vrijuit gaan.

Het artikel laat duidelijk zien dat er in de afgelopen jaren op nationaal niveau sprake is van een verharding van het drugsbeleid, maar dat dit weinig steun krijgt op lokaal niveau, terwijl ook rechterlijke uitspraken lang niet altijd meegaan in de gewenste strenge aanpak. De auteurs constateren dat er weinig wordt geluisterd naar gemeenten, terwijl de ervaring leert dat juist in steden ruimte is voor kleinschalige en experimentele oplossingen voor de drugsproblematiek.

Marit Scheepmaker

Literatuur

Kjaer 2004

A.M. Kjaer, *Governance*, Cambridge: Polity Press 2004.

Motieven voor decentralisatie

Schipperen tussen normativiteit en pragmatiek

*L. Raijmakers**

De hoofdstructuur van het openbaar bestuur in Nederland wordt gevormd door drie niveaus van algemeen bestuur: Rijk, provincies en gemeenten. Aan deze hoofdstructuur wordt invulling gegeven door het verdelen van taken en bevoegdheden over deze drie niveaus. (De)centralisatie is dan ook mede bepalend voor de machtsverhouding tussen de centrale en decentrale overheden.

In dit artikel wordt inzicht geboden in de motieven die de wetgever heeft bij het decentraliseren van taken en bevoegdheden. Inzicht bieden in deze motieven geeft, zo is de veronderstelling, duidelijkheid over de houding van de wetgever ten opzichte van de verhoudingen tussen de drie overheidslagen. Beschreven wordt welke motieven in de loop van de geschiedenis zijn opgevoerd. Deze motieven worden gereleëerd aan het recente debat over de decentralisatie van taken aan gemeenten op het terrein van zorg, participatie en jeugdzorg.

Om te komen tot een overzicht wordt eerst beschreven wat de basis vormt voor de bestuurlijke hoofdstructuur. Aansluitend wordt vanuit vier perspectieven gekeken naar decentralisatie. Deze perspectieven worden gebruikt om verschillende typen motieven voor decentralisatie te onderscheiden. Vervolgens wordt geschetst welke motieven in de historie van de Nederlandse decentralisatiepraktijk leidend zijn. Daarbij wordt gekeken naar zowel organieke wetgeving als domeinwetgeving. De motieven voor de recente decentralisaties in het sociale domein komen eveneens aan de orde. Er wordt afgesloten met een reflectie.

* Dr. Laurens Raijmakers is adviseur Kabinetszaken & Openbare Orde en Veiligheid van de commissaris van de Koning in Zuid-Holland. Hij promoveerde in 2014 aan de Universiteit Leiden op het proefschrift *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Het Huis van Thorbecke

De hoofdstructuur van de bestuurlijke inrichting van Nederland wordt ook wel aangeduid met de metafoor *het Huis van Thorbecke*. Het is, sinds het einde van de twintigste eeuw (Raijmakers 2014, p. 15), een manier om 'de territoriale organisatie van het binnenlands bestuur zoals deze ontstond als gevolg van de door Thorbecke geïnitieerde Grondwet van 1848 en de Gemeente- en Provinciewet van 1851' (Engels 2006, p. 6-7) in een beeld te vangen. Ook het paradoxale begrippenpaar *decentrale eenheidsstaat* is een manier om de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland te omschrijven. Dat Nederland een decentrale eenheidsstaat is, is in verschillende staatsrechtelijke werken terug te vinden (bijv. Hennekens e.a. 1998, p. 1; Kortmann 1997, p. 69; Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 859). Toch staat dit niet expliciet zo vermeld in de Grondwet. De decentrale eenheidsstaat is dan ook een relatief nieuw begrip, dat pas echt opkomt in de jaren zestig, zeventig van de twintigste eeuw (Toonen 1987, p. 177). Uit de hiervoor aangehaalde metafoor wordt al duidelijk dat het bestuurlijk stelsel zoals we dat in Nederland kennen, is ontworpen door Thorbecke. Thorbeckes denken is sterk beïnvloed door zijn studiereizen in de periode tussen 1820 en 1824 naar Duitsland (Kossmann 1987, p. 310). Tijdens die reizen verdiept hij zich in de werken van de postkantiaanse filosofen. Hij maakt kennis met het werk van Hegel, Fichte en Schelling en ontwikkelt zich tot een aanhanger van die laatste (Kossmann 1987, p. 326). De romantische *Naturphilosophie* van Schelling legt voor Thorbecke de basis voor het abstracte gebruik van natuurverschijnselen in zijn denken over filosofie en geschiedenis. De organische beschouwingwijze die Thorbecke zich in Duitsland eigen maakt, past hij toe op filosofie, geschiedenis en later ook op zijn denken over de staat (Toonen 1987, p. 46). Deze organische of historische opvatting van de geschiedenis ruimt een centrale plaats in voor de staat (Drentje 2011, p. 5). In die beschouwingwijze wordt uitgegaan van voortdurende ontwikkeling en aanpassing aan de omstandigheden van het moment.

Een tweede stroming die Thorbecke beïnvloedt, is het doctrinair-liberalisme van de Franse politicus Guizot (Drentje 2011, p. 5). De doctrinair-liberalen richten zich op een evenwicht tussen individuele vrijheden en collectieve belangen. Ze streven naar een staatsysteem waar-

bij individuele vrijheden worden gewaarborgd en overheidsmacht wordt gespreid (Randeraad 1994, p. 544; Boogers e.a. 2008, p. 6). Thorbecke verwerkt de organische beschouwingwijze en het doctrinair-liberalisme in zijn ontwerp voor de verhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden. Aan de eerste stroming ontleent hij de idee van gestadige ontwikkeling en de decentrale overheden als deel van het geheel. Het doctrinair-liberalisme levert het vrijheidsbegrip en de spreiding van macht. Om aan deze uitgangspunten tegemoet te komen moet aan de decentrale overheden de vrijheid worden geboden om hun eigen huishouding te besturen. Die vrijheid tot besturen wordt echter beperkt om de positie van de centrale staat te waarborgen. Grenzen aan de huishouding worden volgens Thorbecke gesteld door het eigen grondgebied en door hogere wet- en regelgeving (Rajmakers 2014, p. 69). Thorbecke, maar ook bewindslieden na hem blijven het antwoord schuldig op de vraag wat onder de huishouding van een overheidslaag moet worden verstaan (Rajmakers 2014, p. 282). De hoofdstructuur van het openbaar bestuur is sinds Thorbeckes ontwerp niet noemenswaardig veranderd. Wel zijn er hulpstructuren zoals gemeenschappelijke regelingen en vormen van functioneel bestuur ingevoerd. Maar de drie territoriale lagen van algemeen bestuur zijn, ondanks jarenlange discussie over vooral de positie van het middenbestuur, ongewijzigd.

Nu de wortels van ons bestuurlijk stelsel zijn geschetst, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op het fenomeen decentralisatie.

Motieven voor decentralisatie in het verleden

Om te komen tot een typering van motieven voor decentralisatie wordt in deze paragraaf vanuit een viertal perspectieven verklaard waarom de wetgever overgaat tot decentralisatie. Territoriale decentralisatie is het uitgangspunt bij de bestudering van de verhoudingen tussen territoriale bestuurslagen. Hieronder wordt verstaan het overdragen van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen van een hogere overheid naar onafhankelijk van die overheid opererende territoriaal begrensde autonome bestuursorganen (Hennekes e.a. 1998, p. 1). Decentralisatie kan vanuit verschillende wetenschapsdisciplines worden verklaard. Historische, economische, bestuurskundige en juridische perspectieven bieden inzicht in het type motieven

dat wordt opgevoerd bij decentralisatie. Deze perspectieven komen hierna aan bod.

De ontstaansgeschiedenis van de Nederlandse eenheidsstaat maakt duidelijk dat de vraag op welk bestuursniveau bevoegdheden worden belegd een bron van conflict vormt. De opstand tegen het Spaanse gezag in de zestiende eeuw wordt mede ingegeven door de pogingen van Karel V om het bestuur van de Nederlanden te centraliseren. In de loop van de achttiende eeuw gaan er meer en meer stemmen op om het bestuur drastisch te wijzigen, dit culmineert in de Bataafse Omwenteling van 1795 (Leenknecht e.a. 2006, p. 88-90). Wat op deze revolutie volgt, is 'een nauwelijks meer te overzienbare opeenvolging van regimes en staatsregelingen' (Roegiers & Van Sas 2001, p. 232). Bij deze omwentelingen wordt wisselend overgegaan tot het versterken en verzwakken van de positie van de decentrale overheden (Raijmakers 2014, p. 24-27). De totstandkoming van de Grondwet van 1814 leidt tot versterking van de centrale overheid met beperkte autonomie voor de decentrale overheden (Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 136; Roegiers & Van Sas 2001, p. 247). Deze geschiedenis laat zien dat op breukvlakken in de staatsvorming de keuze voor een gecentraliseerde of gedecentraliseerde staatsvorm oorzaak is van politieke spanning. Bij het verzet tegen de Spanjaarden gaat het om het behoud van autonomie. Bij het vestigen van de Republiek wordt decentralisatie gebruikt als instrument om te grote macht van de Staten-Generaal te voorkomen. Decentrale verhoudingen worden steeds gezien als een waarborg voor de spreiding van macht en het behoud van verworven vrijheden. Naast dit motief is ook een hang naar behoud van het bestaande herkenbaar. Een voorbeeld hiervan is terug te vinden bij Van Hogendorp, die na het vertrek van de Fransen streeft naar restauratie van de organisatie van het regionale en lokale bestuur (Van den Berg & Vis 2013, p. 198).

In de economische wetenschap geven de theorieën van Tiebout en Oates verklaringen voor het decentraliseren van bevoegdheden. Volgens Tiebout kan door decentralisatie beter tegemoet worden gekomen aan de vraag van de burger (Tiebout 1956, p. 418). Lokale gemeenschappen gaan de concurrentie met elkaar aan om voor een zo laag mogelijke belastingdruk een optimaal voorzieningenaanbod te verschaffen. Ook Oates schetst hoe decentralisatie kan leiden tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod naar overheidsvoorzieningen. Op decentraal niveau is er bovendien een directer verband tussen

besluitvorming over uitgaven en de belastingdruk. Andere voordelen zijn meer ruimte voor experimenteren en innovatie, wat leidt tot variatie en diversiteit (Oates 1972, p. 11-13).

Ook de bestuurskunde geeft het beter aansluiten van vraag en aanbod van voorzieningen als verklaring voor decentralisatie. Maar ook het bevorderen van de burgerparticipatie, de ruimte om te experimenteren en het verhogen van de flexibiliteit van overheidsoptreden zijn redenen om te decentraliseren (Berg 1975, p. 26-30). Een andere reden voor decentralisatie vormt de spreiding van macht (Lijphart 1999, p. 187).

In de juridische wetenschap wordt decentralisatie gezien als een van de beginselen van de inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur (Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 833). De decentrale eenheidsstaat verenigt decentrale waarden zoals vrijheid, verscheidenheid en zelfstandigheid met centrale waarden als hiërarchie, gebondenheid en uniformiteit (Toonen 1987, p. 8). De juridische basis voor de decentrale eenheidsstaat vormt hoofdstuk 7 van de Grondwet. Artikel 124 van de Grondwet vormt daarin de centrale bepaling die de bevoegdheid en beleidsvrijheid van de decentrale overheden beschermt (Konijnenbelt 1995, p. 51). Samen met het in Gemeentewet en Provinciewet vastgelegde decentralisatiebeginsel geeft dit artikel een normatief uitgangspunt voor de bestuurlijke inrichting. Het vormt een erkenning van de eerdergenoemde decentrale waarden. Politieke representatie ligt aan de basis van het bestuur van de decentrale overheden. Dit betekent dat deze ook substantiële vrije beleidsruimte gegund moet worden om politieke keuzes te kunnen maken. Het juridisch perspectief laat zien dat decentralisatie een erkenning is van de lokale gemeenschap.

Uit de vier hiervoor gegeven perspectieven is een aantal drijfveren of motieven voor decentralisatie af te leiden. Deze motieven zijn onder te verdelen in de volgende vijf hoofdvormen (Raijmakers 2014, p. 45-48):

1. een hang naar en worteling in het verleden;
2. streven naar een beter of doelmatiger werkende overheidsorganisatie;
3. het evenwichtig spreiden van macht en daardoor het behoud van individuele en collectieve vrijheid;
4. door het vergroten van burgerzin de staat verder ontwikkelen;
5. de territoriale schaal laten aansluiten op (beleids)problemen.

Aan de hand van deze typering wordt in de volgende paragraaf beschreven welke motieven de wetgever hanteert bij het decentraliseren van taken en bevoegdheden naar de decentrale overheden. Daarbij moet het volgende worden opgemerkt. Dit artikel gaat in op de overwegingen die de wetgever heeft voor decentralisatie, het doorgronden van de bedoeling van de wetgever staat centraal. Overwegingen kunnen expliciet zijn als ze worden ingebed in een stelsel van argumenten en rechtvaardigingen. Soms blijven overwegingen meer impliciet. In dat geval is er sprake van onderliggende drijfveren, beweegredenen of motieven. Die kunnen worden achterhaald door interpretatie van uitingen van de betrokken actoren. Terwijl redenen een verklaring geven voor het handelen van een actor, geven motieven inzicht in de bedoeling van zijn handelen. Een motief wordt in dit artikel opgevat als de uiting van een bepaalde houding van de actor, in dit geval de wetgever, ten opzichte van decentralisatie. Een motief maakt de positie van de wetgever helder. Een actor kan zich op verschillende manieren uiten, in woord en gebaar. Voor dit artikel is ervoor gekozen om motieven te achterhalen op basis van de stukken die voortkomen uit de parlementaire beraadslaging: de Handelingen en Kamerstukken. De reden hiervoor is dat in het onderzoek is gezocht naar de motieven van de wetgever. Dit betekent dat niet de particuliere motieven van een bewindspersoon, Kamerlid of ambtenaar centraal staan, maar die van regering en Staten-Generaal gezamenlijk. De parlementaire stukken vormen hiervan de neerslag en geven daarmee inzicht in de formele motieven die de wetgever opvoert.

Een overzicht van 150 jaar decentralisatiepraktijk in Nederland

De decentralisatiepraktijk, gezien vanaf de periode dat de bestuurlijke organisatie vorm kreeg, is zo complex en omvangrijk dat het onmogelijk is om hem volledig, en met al zijn nuancerings, in dit artikel te verwoorden. Hiervoor wordt verwezen naar eerder onderzoek, dat de basis vormt voor dit artikel (Raijmakers 2014). Hier wordt volstaan met het weergeven van de hoofdlijnen.

In de parlementaire debatten over decentralisatie kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten wetten. Allereerst is er de organieke wetgeving – Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet – die vorm geeft aan de verhoudingen tussen de centrale en decentrale

overheden. Daarnaast is er de domeinwetgeving, die inhoud geeft aan die verhoudingen. In het navolgende wordt eerst ingegaan op de organieke wetgeving.

Organieke wetgeving

De parlementaire besluitvorming in het midden van de negentiende eeuw is bepalend voor de bestuurlijke inrichting van Nederland. In 1848 werd de Grondwet herzien en aansluitend kwamen in 1850 en 1851 respectievelijk de Provinciewet en de Gemeentewet tot stand. Thorbecke speelde een belangrijke rol als ontwerper van deze wetten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zijn organische beschouwingwijze en streven naar vrijheid in deze wetten zijn terug te vinden. Tijdens de debatten over de organieke wetten werd uitvoerig stilgestaan bij de positie van de provincies in het bestel. Punt van afweging vormde de balans tussen nationale eenheid en regionale zelfstandigheid. Parlementariërs waren bevreesd voor vergaande centralisatie, wat zou kunnen leiden tot verlies van zelfstandigheid en vrijheid. Het verlenen van autonomie aan decentrale overheden werd gezien als een instrument om burgers te betrekken bij hun bestuur, en vormde daarmee, zo werd verondersteld, een bijdrage aan een gezonde ontwikkeling van de staat.

Ook bij de grondwetswijziging van 1887 richtte de discussie zich op het zoeken naar balans tussen eenheid van de staat en zelfstandigheid van de delen. Gezocht werd naar een juiste spreiding van macht. Tegelijkertijd werd een eerste aanzet gegeven naar uniformering van grondwettelijke bepalingen over provincies en gemeenten, dit om het bestuur te verbeteren.

De beide grondwetswijzigingen die tijdens het interbellum werden doorgevoerd, veranderden niets aan de positie van de gemeenten en provincies. Het debat over herziening van de Gemeentewet in 1931 laat zien dat Kamerleden bevreesd waren voor een ongelimiteerde beleidsruimte van gemeenten, die daarmee een te sterke positie zouden verwerven ...

In de periode na de Tweede Wereldoorlog zijn de grondwetswijzigingen van 1956 en 1983 van belang voor de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie. Daarnaast werd in 1962 de Provinciewet gewijzigd. Het debat over de grondwetswijziging van 1956 liet zien dat de wetgever beducht was voor het doorschieten van centralisatie. Dit zou kun-

nen leiden tot een te omvangrijke en ondoelmatige overheidsorganisatie, terwijl doelmatigheid juist voorop dient te staan bij de toedeling van overheidstaken. De wijziging van de Provinciewet maakte duidelijk dat de periode voorbij was waarin de provincies werden gezien als 'gewantrouwde staatsrechtelijke eenheden'.¹ Door provincies meer bevoegdheden te verlenen werd recht gedaan aan belangen die op dat niveau spelen. Daarnaast was de overtuiging dat dit zou bijdragen aan het verantwoordelijkheidsgevoel en de staatsrechtelijke vorming van de burger.

De grondwetswijziging van 1983 kende een lange aanloop met belangrijke voorbereidende adviezen. Daarbij werd er onder meer op gewezen dat decentralisatie een instrument is om burgers te betrekken bij de overheid. Bij de parlementaire behandeling werd opnieuw benadrukt dat decentrale autonomie en de eenheid van de staat in balans moeten zijn. De decentrale overheden worden beschouwd als tegenwicht tegen de centrale overheid, daarnaast is decentralisatie een instrument tegen de almaar groeiende bureaucratie op centraal niveau.

De Gemeentewet en Provinciewet werden in 1992 beide ingrijpend herzien. Bij deze herziening werd het decentralisatiebeginsel in de wet vastgelegd. De regering onderkende het staatsrechtelijke belang van decentralisatie, maar betoogde dat bij verdeling van taken ook andere beginselen moeten worden gewogen, zoals bijvoorbeeld de eenheid van de staat en doelmatigheid. Ook werd gesteld dat er tussen de overheidslagen geen natuurlijke vastliggende verdeling van taken bestaat. De aard van de taak en de ervoor benodigde bestuurskracht zijn hiervoor bepalend. Dit was in lijn met eerdere uitspraken van de wetgever, dat doelmatigheid leidend is bij de verdeling van taken.

Domeinwetgeving

Zoals eerder aangegeven, wordt via domeinwetgeving inhoud gegeven aan de verhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden. In het onderzoek naar motieven voor decentralisatie is voor vier beleidsdomeinen – ruimtelijke ordening, planning van lager-onderwijsvoorzieningen, soortenbescherming en planning van psychiatrische zorg –

1 *Handelingen II 1961/62, 7, p. 2043.*

onderzocht welke beweegredenen de wetgever opvoert om tot decentralisatie over te gaan.

Bij de domeinwetgeving valt op dat doelmatigheid een terugkerend motief vormt. Ook vereenvoudiging en uniformering van regelgeving worden vaak als redenen opgevoerd. Vereenvoudiging is bijvoorbeeld in 2006 een reden om het planstelsel in de ruimtelijke ordening te herzien. Uniformering van regelgeving wordt verschillende keren gebruikt als argument bij de bescherming van planten- en diersoorten.

Gebruikte argumenten worden niet zelden zonder verdere onderbouwing opgevoerd. Als er wel sprake is van onderbouwing is die vaak mager te noemen. Het beste voorbeeld hiervan is het gebruik van doelmatigheid als motief. Bij decentralisatievoorstellen wordt simpel gesteld dat overdracht van taken doelmatig is. Waarom dat zo is, wordt vervolgens niet uitgewerkt.

Bij verschillende wetswijzigingen blijkt dat pragmatiek boven beginse-len of ideologie gaat. Zo wordt in 1878 over de onderwijswetgeving opgemerkt dat het 'leerstellige begrip' dat een onderwerp geen verantwoordelijkheid van Rijk én gemeenten tegelijk kan zijn, om praktische redenen terzijde wordt geschoven.² Dit herhaalt zich in 1996, als op praktische gronden wordt overgegaan tot territoriale decentralisatie.³ Een ander voorbeeld waarbij pragmatiek leidend is, vormt de toedeling van planbevoegdheid in de psychiatrische zorg. In de negentiende eeuw erkent de regering dat de provincies die bevoegdheid kregen omdat er eenvoudigweg geen andere geschikte overheid voorhanden was. In 1971 volgde men bij de Wet ziekenhuisvoorzieningen eenzelfde redeneerlijn. Omdat geen andere overheidslaag de juiste schaal heeft, werden bevoegdheden aan de provincies gelaten.

Tussenconclusie

In de voorgaande alinea's is op hoofdlijnen beschreven welke motieven de wetgever opvoert als gesproken wordt over decentralisatie van taken en bevoegdheden. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen organieke wetgeving en domeinwetgeving. Bij het parlementaire debat over de organieke wetgeving komen de vijf eerder geïntroduceerde motieven voor decentralisatie herhaaldelijk terug. Veel belang wordt

² *Kamerstukken II 1878/79*, 130, 3, p. 16.

³ *Kamerstukken II 1995/96*, 24455, 3, p. 16.

gehecht aan spreiding van macht. Maar ook doelmatig overheidsop-treden komt regelmatig terug in de discussies. Bij de domeinwetgeving wordt decentralisatie vooral ingegeven door doelmatigheid en het verbeteren van het optreden van de overheid door uniformering en vereenvoudiging van regelgeving. Opvallend vaak zijn er ook pragmatiscche redenen om te kiezen voor decentralisatie. Uit het onderzoek dat de grondslag vormt voor dit artikel, blijkt dan ook dat decentralisatie vaak is ingezet als instrument om een beleidsprobleem op te lossen. Hogere waarden die ten grondslag liggen aan de decentrale eenheidsstaat, en terug te vinden zijn in het gedachtegoed van Thorbecke, worden bij domeinwetgeving opvallend weinig opgevoerd als motief. Het genoemde onderzoek laat zien dat er tussen organieke wetgeving en domeinwetgeving een verschil is waar te nemen tussen de motieven die worden opgevoerd als wordt gesproken over decentralisatie. Een verklaring voor dit verschil kan de functie zijn die in de verschillende soorten wetgeving wordt gegeven aan decentralisatie. Bij de organieke wetgeving vormt decentralisatie een op zich staand beginsel met zijn eigen betekenis. Decentralisatie richt zich op intrinsieke waarden als vrijheid en pluriformiteit. De functie die decentralisatie bij organieke wetgeving vervult, is het ordenen van de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. Bij de domeinwetgeving is decentralisatie vooral een manier om beleid te realiseren. Decentralisatie heeft daarbij de functie van een beleidsinstrument, het ordenen van bestuurlijke verhoudingen is niet het doel. Waarden die bij domeinwetgeving door decentralisatie worden gediend, zijn doelmatigheid en doeltreffendheid. Een verklaring voor de verschillende functies die decentralisatie vervult bij respectievelijk organieke wetgeving en domeinwetgeving vormt de context waarbinnen er over decentralisatie wordt gedebatteerd. Organieke wetgeving heeft een constituerende functie en is normstellend voor de bestuurlijke verhoudingen. Bij organieke wetgeving is het parlementaire debat over decentralisatie dan ook normatief van aard. Het is gericht op de vraag hoe de overheidslagen zich tot elkaar zouden moeten verhouden. Bij domeinwetgeving staat een beleidskwestie centraal. Voor die beleidskwestie moet een oplossing worden gevonden en decentralisatie kan die oplossing zijn. Het inrichten van de bestuurlijke verhoudingen vormt daarbij geen doel op zich. Het debat is gericht op het oplossen van een probleem.

Decentralisaties in het sociale domein

In deze paragraaf wordt de focus verlegd naar de recente decentralisaties in het sociale domein. Opnieuw is daarbij de vraag welke motieven door de wetgever worden opgevoerd. De decentralisaties in het sociale domein kennen, onder meer omdat ze elk hun eigen parlementaire traject hebben doorlopen, naast een grote verwevenheid ook grote variëteit. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft, vanuit zijn staatsrechtelijke verantwoordelijkheid voor een goede overdracht van taken en bevoegdheden, verschillende initiatieven genomen om samenhang aan te brengen tussen de drie recente decentralisaties. Parlementaire documenten van dit ministerie worden daarom in deze paragraaf gebruikt als bron om motieven te identificeren.

In de zogenaamde decentralisatiebrief (februari 2013) aan de Tweede Kamer laat de regering blijken veel belang te hechten aan doelmatigheid. Zo schrijft de regering dat ‘maatwerk nodig is (...) en onnodige bureaucratie vermeden kan worden (...). Bovendien moet er een einde komen aan de praktijk, waarin vele hulpleners langs elkaar heen werken.’⁴ Ook schetst de minister dat gemeenten ‘de aangewezen bestuurslaag’ zijn om dit te realiseren, ‘zij kunnen voorzien in de noodzakelijke integraliteit en maatwerk én kunnen beter inspelen op de rol van het sociale netwerk rond de burger’.⁵ Uit de decentralisatiebrief blijkt echter ook dat een ander doel voor de regering zwaar weegt. De ‘inhoudelijke en financiële belangen bij de decentralisaties’ zijn te groot om met de uitvoering van de decentralisaties te wachten tot de uitvoeringskracht van gemeenten voldoende is versterkt om de taken over te nemen.⁶ In de decentralisatiebrief worden verder geen andere motieven voor decentralisatie opgevoerd. In april 2015 informeert de minister de Kamer over de voortgang van de decentralisaties. Ook in deze brief wordt ingegaan op de keuze om taken over te dragen aan gemeenten:

‘Gemeenten kunnen nu integraal beleid gaan voeren (...). Bovendien kunnen gemeenten, als de bestuurslaag die het beste zicht heeft op de eigen inwoners en de omgeving waarin mensen werken en leven, voorzien in

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33400 VII, 59, p. 1.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33400 VII, 59, p. 2.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33400 VII, 59, p. 3.

maatwerk dat beter dan voorheen is afgestemd op de individuele ondersteuningsbehoefte.' (Ministerie van BZK, 2 april 2015)

Uit de motieven die de regering opvoert voor de decentralisaties in het sociale domein komt eenzelfde beeld naar voren als bij de eerder beschreven decentralisaties. Doelmatige uitvoering van taken lijkt de belangrijkste drijfveer voor de overdracht van taken. De decentralisaties moeten leiden tot minder bureaucratie, integrale beleidsvoering en uitvoering door de overheidslaag dicht bij de burger, zodat maatwerk mogelijk is. De basisuitgangspunten die Thorbecke hanteerde – het evenwichtig spreiden van macht en daardoor het behoud van individuele en collectieve vrijheid en het vergoten van de burgerzin om zo de staat verder te ontwikkelen – komen in de brieven van de regering niet terug.

Reflectie

In dit artikel is beschreven welke motieven de wetgever opvoert om bevoegdheden en taken te decentraliseren. Uit deze beschrijving blijkt dat doelmatigheid en pragmatiek leidend zijn bij de parlementaire besluitvorming over decentralisatie. Ook andere onderzoeken laten zien dat efficiency van bestuur een belangrijke beweegreden is om te decentraliseren (Peters 2014, p. 85). Een parallel lijkt hierbij te trekken met het debat van de laatste decennia over de terugtrekkende overheid. Dit debat wordt niet geleid door idealen over vrijheid en democratie, maar door financiële drijfveren (Ossewaarde 2014, p. 13-14). Een verklaring voor de grote nadruk die wordt gelegd op doelmatigheid en pragmatiek kan zijn dat de verschillende decentralisatieoperaties in de afgelopen decennia veelal op zichzelf stonden. De afzonderlijke departementen ontwierpen zelf hun probleemdefinitie en de bijbehorende oplossing. Hierdoor was er geen sprake van een herkenbare lijn en een eenduidig en doordacht decentralisatiebeleid (Boogers e.a. 2008, p. 43). Het ontbreken van een eenduidig decentralisatiebeleid kan verklaren waarom andere motieven dan die voortkomend uit departementale belangen een ondergeschikte rol speelden.

Doordat in de besluitvorming over decentralisatie doelmatigheid en pragmatiek leidend zijn, wordt de nadruk gelegd op economische en

bestuurskundige afwegingen. Instrumentele waarden als efficiency en effectiviteit staan centraal. Waarden als vrijheid, spreiding van macht, democratie en pluriformiteit komen hierdoor vrijwel niet in beeld. Deze waarden lagen voor Thorbecke en zijn tijdgenoten aan de basis van de bestuurlijke inrichting. Met het voeren van een meer eenduidig decentralisatiebeleid, dat niet enkel focust op efficiency en effectiviteit, kan de wetgever recht doen aan die oorspronkelijke gedachten achter de decentrale eenheidsstaat. Dit vraagt dan tevens om samenhang en consistentie tussen beide vormen van wetgeving, die, in elk geval wat betreft de opgevoerde motieven, nu niet zichtbaar zijn. De wetgever heeft daarbij de taak om, veel meer dan nu het geval is, een verbinding te leggen tussen enerzijds de organieke wetgeving en anderzijds de domeinwetgeving. Door het aanbrengen van die samenhang kan de wetgever beredeneerd inhoud geven aan de bestuurlijke verhoudingen. Iets wat ook dienstbaar kan blijken als, na een geschiedenis van ruim zestig jaar vruchteloos proberen, voor de zoveelste maal wordt gesproken over het herinrichten van het openbaar bestuur.

Literatuur

Berg 1975

E.L. Berg, *Decentralisatie in drievoud* (oratie Rotterdam), Den Haag: VNG 1975.

Van den Berg & Vis

J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*, Amsterdam: Bert Bakker 2013.

Boogers e.a. 2008

M.J.G.J. Boogers, L. Schaap, N. Karsten & E.D. van den Munckhof, *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

Drentje 2011

J. Drentje, 'Thobcke revisited. De rol van het doctrinaire liberalisme in de Nederlandse politiek', *BMGN-LCHR* (126) 2011, afl. 4, p. 3-28.

Engels 2006

J.W.M. Engels, 'Opschaling en verdunning in het middenbestuur', in: *Thorbeckediner parlant 2006*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2006, p. 5-20.

Hennekens e.a. 1998

H.Ph.J.A.M. Hennekens, H.J.A.M. van Geest & R. Fernhout, *Decentralisatie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998.

Konijnenbelt 1995

W. Konijnenbelt, 'De Grondwet en het binnenlands bestuur', *Bestuurswetenschappen* 1995, afl. 1, p. 24-56.

Kortmann 1997

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutio-neel recht*, Deventer: Kluwer 1997.

Kossmann 1987

E.H. Kossmann, *Politieke theorie en geschiedenis*, Amsterdam: Bert Bakker 1987.

Leenknecht e.a. 2006

G. Leenknecht, R. Kubben & B. Jacobs, *Opstand en eenwording. Een institutionele geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

Lijphart 1999

A. Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven: Yale University Press 1999.

Oates 1972

W.E. Oates, *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich 1972.

Ossewaarde 2014

R. Ossewaarde, 'De mythe van de terugtrekkende overheid: een verhaal over Europese idealen en erotische tekorten', *Bestuurskunde* (23) 2014, afl. 3, p. 7-15.

Peters 2014

K. Peters, 'Decentralisaties in het lokaal bestuur: bestuurlijke lessen uit Denemarken', *Bestuurskunde* (41) 2014, afl. 1, p. 80-88.

Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006

D.J. Elzinga & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.

Raijmakers 2014

L.M. Raijmakers, *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2014.

Randeraad 1994

N. Randeraad, 'Thorbecke en de inrichting van het lokale bestuur', *Tijdschrift voor Geschiedenis* (107) 1994, p. 537-558.

Roegiers & Van Sas 2001

J. Roegiers & N.C.F. van Sas, 'Revolutie in Noord en Zuid (1780-1830)', in: J.C.H. Blom & E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Baarn: HB Uitgevers 2001, p. 222-256.

Tiebout 1956

C.M. Tiebout, 'A pure theory of local expenditures', *Journal of Political Economy* 1956, afl. 5, p. 416-424.

Toonen 1987

Th.A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (diss. Rotterdam), Den Haag: VUGA 1987.

Niemand slaapt bij ons op straat?

Over de noodopvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en het steekspel tussen centrale overheid en gemeenten

R. Staring*

Het beleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen – het zogenaamde ‘illegalenbeleid’ – wordt kritisch gevolgd door maatschappelijke organisaties, kerken, belangengroeperingen, gemeenten, academici en allerhande internationale organisaties. Het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen kenmerkt zich door een sterke ontmoediging van het illegaal verblijf van vreemdelingen en legt een sterke nadruk op de terugkeer van uitgeprocedeerde en onrechtmatig verblijvende vreemdelingen als sluitstuk van het ontmoedigingsbeleid. In de ‘Illegalennota’ van 2004 zijn als uitgangspunten geformuleerd dat een verdere toename van het aantal illegale vreemdelingen moet worden voorkomen en dat daarnaast de zogenaamde profiteurs van illegaal in Nederland verblijvende personen moeten worden aangepakt. In het ‘illegalenbeleid’ wordt ervan uitgegaan dat illegaal verblijf een probleem voor de Nederlandse samenleving vormt, omdat het tot gevolg heeft dat er beslag wordt gelegd op de leefruimte en economische mogelijkheden van anderen en bovendien samengaat met diverse vormen van overlast en criminaliteit.¹ Ook onder de kabinetten-Balkenende IV,² -Rutte I en -Rutte II³ blijven deze uitgangspunten gelden en stuurt de rijks-

* Prof. dr. Richard Staring is als hoogleraar Criminologie verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 Zie *Kamerstukken II* 2003/2004, 29537, 2, p. 1-2. Op al deze uitgangspunten valt inhoudelijk een en ander af te dingen, maar daar gaat het hier op dit moment niet om (vgl. Staring & Van Swaeningen 2013; Terlouw 2013).

2 *Kamerstukken II* 2007/08, 19637, 1207.

3 In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I *Vrijheid en verantwoordelijkheid* stellen de coalitiepartijen dat het terugkeer- en uitzetbeleid wordt aangescherpt en dat illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld (Rutte & Verhagen 2010, p. 21). In het regeerakkoord *Bruggen slaan* van het kabinet-Rutte II wordt wederom gesteld dat illegaal verblijf strafbaar gesteld zal worden naast een actief en consequent terugkeerbeleid (Rutte & Samson 2012, p. 31).

overheid sterk aan op een verbeterd en strenger terugkeerbeleid (Terlouw 2013, p. 13-16).

Daar waar de rijksoverheid de inhoud van het asiel- en vreemdelingenbeleid bepaalt, zijn het de gemeenten die dit beleid dienen uit te voeren. Juist op het terrein van het illegaal verblijf van vreemdelingen is dit echter geen vanzelfsprekendheid. Spanningen tussen de rijksoverheid als beleidsmaker en de gemeente als beleidsuitvoerder doen zich regelmatig voor. De recente discussie over de tijdelijke invoering van de zogenaamde sobere voorzieningen aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland vormt hiervan een duidelijk voorbeeld. De vraag hoe om te gaan met uitgeprocedeerde asielzoekers⁴ verdeelt niet alleen coalitiepartijen VVD en PvdA, maar levert ook de nodige discussie op tussen die rijksoverheid en de gemeenten. Ook de verschillende noodopvangorganisaties bemoeien zich nadrukkelijk met dit debat, dat geïnitieerd werd door de protestantse kerken, die een klacht indienden over de inhumane behandeling van illegalen door de Nederlandse Staat bij het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR). Terwijl de rijksoverheid zich al jaren negatief uitspreekt over gemeentelijke initiatieven inzake de noodopvang van vreemdelingen (zie bijv. LOGO 2005, p. 41-46), zouden de gemeenten op basis van de ECSR-uitspraak juist een sobere noodopvang moeten faciliteren. In deze bijdrage wil ik stilstaan bij de vraag wat er op dit beleids-terrein gebeurt tussen de rijksoverheid en de gemeenten. Hoe kan het dat het onrechtmatig verblijf van vreemdelingen met enige regelmaat spanningen oproept tussen het Rijk en de gemeenten? En welke rol speelt de noodopvang hier zelf bij?

De centrale overheid en de uitvoering van het illegalenbeleid

De verhouding tussen de centrale overheid en de gemeenten is in de context van de uitvoering van het illegalenbeleid er niet een die zich kenmerkt door eensgezindheid en regelmatig vallen er op dit terrein dan ook botsingen en spanningen tussen de centrale overheid en de lokale overheden waar te nemen. Het voert te ver hier op een systema-

⁴ Het gaat bij de bed-bad-brood-voorziening overigens niet alleen om de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, maar afgaande op de oorspronkelijke klacht van de Conferentie van Europese kerken om alle volwassen onrechtmatig verblijvende migranten (zie bijv. www.ceceurope.org/index.php?id=1802 of VNG, kenmerk ECSD-U201500450, www.vng.nl/files/vng/brieven/2015/20150325_brief-overige-bed-bad-brood-vng-aan-gemeenten.pdf).

tische wijze bij stil te staan, maar wat volgt zijn enkele prominente en gedocumenteerde voorbeelden van deze verticale beleidsincongruenties die zich in de afgelopen twee decennia hebben voorgedaan (Rusinovic e.a. 2002, p. 8-11; ACVZ 2012).

De invoering van de Koppelingswet in 1998, waarin werd vastgelegd dat het recht op overheidsvoorzieningen, zoals een bijstandsuitkering, ziektekostenverzekering of huursubsidie, werd gekoppeld aan een legaal verblijf, leidde tot voorzichtige protesten van de grote gemeenten. Zo gaf de gemeente Leiden aan de Koppelingswet niet te zullen uitvoeren. Andere protesterende gemeenten vreesden vooral dat de wet onuitvoerbaar zou zijn en toonden zich minder bezorgd om het welzijn van de vreemdelingen (Brandt 1995).⁵

In 2006 verzocht de toenmalige staatssecretaris van Justitie Albayrak van het kabinet-Balkenende IV, in de context van de generaal-pardonregeling, de burgemeesters niet alleen om de gegevens van mensen die aan de voorwaarden voldeden, maar ook om de namen van mensen die buiten deze regeling zouden vallen (Bunthof 2007, p. 129).⁶

Verschillende burgemeesters, onder wie die van de G4 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) naast de burgemeesters van Hilversum en Eindhoven, weigerden en maakten bezwaar tegen wat sommigen typeerden als het 'verklikken' van illegalen. Andere burgemeesters, zoals Wallage (Groningen), riepen juist op wel mee te werken aan deze oproep.⁷

Onder de voormalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel Gerd Leers in het kabinet-Rutte I zijn verschillende maatregelen afgekondigd om illegale binnenkomst en illegaal verblijf verder te ontmoedigen. Zo werd in juli 2012 de zogenaamde 'visumwet' geïmplementeerd. Deze wet maakt het mogelijk om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) te weigeren op basis van eerder illegaal verblijf. Deze weigering om een mvv af te geven geldt – afhankelijk van de specifieke omstandigheden – voor een periode van vijf jaar na de laatste uitzet-

5 Zie www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2666924/1998/06/19/Wet-tegen-illegalen-niet-meer-uitgesteld.dhtml.

6 Het betrof hier een generaal pardon voor (afgewezen) asielzoekers die hun asielaanvraag voor 1 april 2001 hadden ingediend en tot 2006 traceerbaar in Nederland hebben geleefd.

7 Zie www.elsevier.nl/Nederland/nieuws/2007/7/Grote-steden-weigeren-lijst-illegalen-te-geven-ELSEVIER129759W.

ting of gecontroleerd vertrek uit Nederland.⁸ Eerder – in januari 2010 – maakten de burgemeesters van de G4 juist over deze wijziging van de Vreemdelingenwet hun zorgen kenbaar aan de minister van Justitie in een brief waarin zij het opnamen voor ‘kwetsbare illegalen’, zoals slachtoffers van mensenhandel en vreemdelingen die buiten hun schuld om niet terug kunnen en waarbij het gevaar bestond dat deze mensen eeuwig zouden gaan zwerven, aldus burgemeester Wolfsen van Utrecht.⁹

Het nieuwe illegalenbeleid, zoals dat in 2012 door de toenmalige minister Gerd Leers werd geïnitieerd, behelsde bovendien het instellen van een zogenaamd illegalenquotum van 4.800 illegale vreemdelingen die moesten worden aangehouden en overgedragen aan de Dienst Terugkeer & Vertrek. De burgemeesters van zeven grote gemeenten, waaronder ook Amsterdam, protesteerden hiertegen. Zo stelde Jorritsma (Almere) dat het plan ‘onnodig en ongewenst’ is. Rehwinkel (Groningen) vond het een ‘foute en ongenueanceerde prioriteit’. Wolfsen (Utrecht) stelde dat dit quotum niet zou bijdragen aan de veiligheid, omdat ‘mensen worden opgepakt vanwege het turfje, terwijl ze vaak helemaal niet uitgezet kunnen worden en een paar weken later weer op straat staan’.¹⁰ Ruim anderhalf jaar later – op 17 oktober 2013 – stelt ook een meerderheid in de Tweede Kamer in navolging van de burgemeestersprotesten dat zij niet wil ‘dat de politie gaat jagen op mensen zonder verblijfsvergunning’.¹¹

Ook het verloop van de gebeurtenissen rond de plannen om onrechtmatig verblijf van vreemdelingen strafbaar te stellen, verduidelijkt het spanningsveld tussen nationaal en lokaal beleid. In het regeerakkoord van de VVD en PvdA *Bruggen slaan* (2012) kondigde de regering aan dat illegaal verblijf strafbaar zal worden gesteld. Dat zou, met andere maatregelen, tot een zeer substantiële daling van de instroom moeten

8 Wel heeft de overheid verschillende groepen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen van deze visumwet uitgezonderd. Vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven omdat het land van herkomst niet meewerkt aan hun terugkeer en zij dus buiten hun schuld niet kunnen terugkeren, zijn uitgezonderd van deze regel, evenals vreemdelingen van wie het onrechtmatig verblijf zich uitsluitend heeft voorgedaan toen zij nog minderjarig waren.

9 Zie www.volkskrant.nl/binnenland/grote-steden-nemen-het-op-voor-kwetsbare-illegalen~a974689/.

10 *Binnenlands Bestuur* 24 maart 2012. Voormalig PVV'er Hero Brinkman, die op dat moment net als zelfstandig Tweede Kamerlid is benoemd, stelt dat weigerende burgemeesters moeten worden ontslagen. Zie www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/steden-weigeren-uitzetten-minimaal-aantal.4639522.lynx.

11 Zie <http://nos.nl/artikel/563705-kamer-niet-jagen-op-illegalen.html>.

leiden, aldus de tekst van het regeerakkoord. Strafbaarstelling maakt het mogelijk om illegalen boetes op te leggen, op te sluiten en sneller uit te zetten. De georganiseerde misdaad – mensenhandel, mensen-smokkel – kan gemakkelijker worden bestreden en bovendien gaat van de maatregel een afschrikwekkende werking uit, aldus minister Leers.¹² Particulieren en particuliere organisaties die hulp bieden aan individuen zijn *niet* strafbaar, aldus het regeerakkoord (2012, p. 30). Het voornemen illegaal verblijf te criminaliseren leidt tot veel protesten vanuit verschillende kerkelijke en maatschappelijke instanties en ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) spreekt zich negatief uit over dit plan. In haar brief aan de vaste commissie voor Immigratie en Asiel van 1 november 2011 stelt zij nadrukkelijk dat aan de strafbaarstelling van illegaliteit meer nadelige gevolgen dan (positieve) voordelen zitten. Strafbaarstelling leidt in haar ogen tot onnodige stigmatisering van grote groepen mensen die mogelijk hierdoor verder uit het zicht van de overheid raken. Slachtoffers van mensenhandel zijn niet gediend met strafbaarstelling en bovendien heeft de VNG grote twijfel over de handhaafbaarheid van een eventuele strafbaarstelling in het licht van het grote aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en de geringe handhavingscapaciteit. De VNG stelt nadrukkelijk dat de gemeenten niet geconfronteerd willen worden met mogelijke negatieve gevolgen van dat beleid.¹³

In het zo ontstane debat blijven de verantwoordelijke ministers erop wijzen dat de strafbaarstelling van illegaal verblijf niet mag leiden tot een vertraging of belemmering van de terugkeer van de desbetreffende vreemdeling (wet en memorie van toelichting, 2012, p. 4). Tevens wijzen zij erop dat bij een eventuele strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf, illegale vreemdelingen detentie of boetes kunnen voorkomen door binnen de gestelde termijnen gehoor te geven aan terugkeer naar het land van herkomst. Naast de gemeenten hebben gezaghebbende instanties als de Raad van State, de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie zich kritisch uitgelaten over de plannen om illegaal verblijf strafbaar te stellen, onder meer onder verwijzing naar de Terugkeerrichtlijn en vanwege het disproportionele karakter van de strafbaarstelling.¹⁴ Uiteindelijk gaat de strafbaarstelling van onrecht-

12 Zie bijv. www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3626467/2014/04/01/Zo-hard-was-die-afpraak-in-het-regeerakkoord-dus-niet.dhtml.

13 Zie <http://inlia.nl/uploads/File/VNG%20brief%201feb2011%20strafbaarstelling.pdf>.

14 NL, E-001114/2011.

matig verblijf niet door. De coalitiepartijen VVD en PvdA besluiten in april 2014, mede onder druk van de achterban van de PvdA en de breed gedeelde maatschappelijke kritiek, dit voorstel uit hun regeerakkoord te schrappen en in plaats daarvan bedingt de VVD dat de arbeidskorting voor midden- en hoge inkomensgroepen omhooggaat (vgl. Staring & Van Swaaningen 2013).¹⁵

De bed-bad-broodvoorziening

De meest actuele controverse in de context van illegaal verblijf betreft de zogenaamde invoering van de bed-bad-broodvoorziening. Op 17 januari 2013 diende de protestantse kerk via de Conferentie van Europese Kerken bij de Europese Raad een klacht in tegen de Nederlandse Staat. In deze klacht stellen de kerken dat de situatie dat mensen zonder onderdak, kleding en voedsel in Nederland op straat zwerfen tegen de menselijke waardigheid ingaat. In november 2014 – bijna twee jaar na het indienen van de klacht – schaart het ECSR van de Raad van Europa zich in dezen definitief achter de klacht van de Conferentie van Europese Kerken en nodigt het de Nederlandse Staat uit onmiddellijk iedere burger onderdak, kleding en voedsel te bieden. Ook onrechtmatig verblijvende vreemdelingen, afgewezen asielzoekers en vreemdelingen die niet meewerken aan hun terugkeer naar het herkomstland dienen gebruik te kunnen maken van deze bed-bad-broodvoorziening.^{16,17}

Uitspraken van het ECSR zijn gezaghebbend, maar juridisch niet bindend. Een eerdere voorlopige uitspraak van het ECSR, waarin het de Nederlandse overheid vraagt 'te voorzien in de basale behoeften van vreemdelingen zonder verblijfstatus, zoals onderdak, kleding en voedsel', legde de Nederlandse overheid bij monde van toenmalig staatssecretaris Fred Teeven nog naast zich neer.¹⁸ In de visie van de staatssecretaris zou er een grote aanzuigende werking uitgaan van een dergelijke voorziening en is opvang altijd mogelijk als vreemdelingen

15 Zie www.volkskrant.nl/dossier-kabinet-rutte-ii/deal-in-den-haag-illegaliteit-wordt-toch-niet-straftbaar~a3626235/.

16 European Committee of Social Rights, 1 juli 2014, compliant No. 90/2013.

17 Zie <http://nos.nl/artikel/2003037-raad-van-europa-vluchteling-heeft-recht-op-bed-bad-en-brood.html>.

18 Zie www.amnesty.nl/sites/default/files/public/uitspraak_ecsr_vraag_en_antwoord_zonder_bijlagen_def.pdf.

maar meewerken aan hun terugkeer naar het herkomstland.¹⁹ Teeven kondigt aan een latere uitspraak van het Europees Comité van 47 ministers van Buitenlandse Zaken af te willen wachten alvorens verdere stappen te ondernemen.

Op grond van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep moet de gemeente Amsterdam tijdelijk vanaf 17 december 2014 sobere opvang aan onrechtmatig verblijvende vreemdelingen aanbieden.²⁰ Tijdens een bestuurlijk overleg tussen de VNG en staatssecretaris Teeven op 19 januari 2015 zegt laatstgenoemde toe de financiële kosten die gemeenten moeten maken om te kunnen voldoen aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep tijdelijk te vergoeden.²¹ Als op 15 april 2015 de uitspraak van het Comité van Ministers van de Raad van Europa naar buiten komt, geeft deze niet de duidelijkheid waar de rijksoverheid op had gehoopt.²² Het Comité tornt niet aan de uitspraak van het ECSR, maar wijst op het complexe karakter van de zaken die uit deze uitspraak voortvloeien en stelt uit te zien naar de stappen die Nederland gaat ondernemen.²³

Op 22 april bereiken de VVD en de PvdA na negen dagen van overleg een akkoord over de opvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland. In dit akkoord wordt beschreven hoe er in de vijf grote gemeenten Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, Den Haag en Eindhoven een tijdelijke en sobere opvang gaat komen voor die vreemdelingen die willen meewerken aan hun terugkeer naar het land van herkomst. Na de tijdelijke noodopvang zullen de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die blijf geven van hun wens terug te keren naar Ter Apel gaan, van waar ze onder begeleiding van de Dienst Terugkeer & Vertrek zullen gaan werken aan hun terugkeer. Voor vreemdelingen die hun terugkeerproces frustreren, eindigt de noodopvang binnen

19 Zie www.nrc.nl/nieuws/2014/11/10/raad-van-europa-nederland-moet-illegalen-onderdak-bieden.

20 Zie www.rechtspraak.nl/Organisatie/CRvB/Nieuws/Pages/Uitgeprocedeerde-asielzoekers-krijgen-komende-maanden-bed,-bad,-brood.aspx.

21 Het tijdelijke verwijst naar het moment dat het Comité van Ministers zich heeft uitgesproken over het advies van het ECSR van 1 juli 2014. Deze uitspraak is op 15 april 2015 gekomen, maar wordt door de coalitiepartners verschillend geïnterpreteerd. Financiële tegemoetkomingen worden verstrekt tot twee maanden na deze uitspraak. Zie www.vng.nl/onderwerpen/index/integratie-en-asiel/vreemdelingen-zaken/brieven/bed-bad-brood-regeling.

22 Zie <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResChS%282015%295&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

23 Zie www.nrc.nl/next/van/2015/april/17/kom-op-nederland-wat-kost-dat-jullie-nou-1484742.

enkele weken en zij belanden alsnog op straat. Opvanglocaties buiten de aangewezen noodopvanglocaties moeten sluiten en gemeenten die hier geen gehoor aan geven, zullen worden gekort op hun integratiebudget door de rijksoverheid.²⁴ Een uitspraak van de Raad van State over de beslissing van de Raad van Europa om alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen noodopvang te bieden, kan het huidige akkoord nog wijzigen.²⁵

De reacties in Nederland op het akkoord van de PvdA en de VVD, waarbij de noodopvang onder voorwaarden wordt aangeboden, zijn overwegend negatief. *De Volkskrant* zet op 23 april 2015 – een dag na het gesloten akkoord – alle kritiek op een rijtje en bericht over de omvangrijke weerstand uit maatschappelijke en politieke hoek. Amnesty International stelt in een Twitterbericht dat het akkoord ingaat tegen de uitspraak van het ECSR en dat Nederland met het eventueel op straat zetten van vreemdelingen weer terug bij af is. De gemeente Amsterdam wil niet dat asielzoekers alsnog ‘geklinderd’ worden en de fractievoorzitter van D66 in Amsterdam vindt het ‘een dom en onwerkbaar compromis’. Veel critici wijzen erop dat de maatregel geen echte oplossingen biedt door het koppelen van de noodhulp aan de voorwaarde terug te keren naar het land van herkomst. De Utrechtse coalitiepartij GroenLinks typeert een dergelijke voorwaardelijke noodopvang als inhumain en desastreus. De gemeenten Leiden, Nijmegen, Groningen, Deventer en Arnhem geven te kennen dat zij door zullen gaan met de noodopvang.²⁶ Kortom, na lezing van veel reacties dringt zich toch de gedachte op dat het huidige akkoord over een voorwaardelijke noodopvang nog lang niet is uitgekristalliseerd.

Noodopvang

In 2002 publiceerden Rusinovic e.a. over de ‘nieuwe vangnetten’ in de Nederlandse samenleving en besteedden daarbij vooral aandacht aan de opvang van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en van andere kwetsbare groepen in Nederland. In hun studie beschrijven ze voor Den Haag en Leiden de kloof tussen wet en werkelijkheid, de

24 Zie www.volkskrant.nl/dossier-kabinet-rutte-ii/zwaarbevochten-compromis-beperkt-opvang-illegalen~a39-75208.

25 Zie www.pvda.nl/berichten/2015/04/Opvang+voor+uitgeprocedeerde+asielzoekers.

26 Zie www.volkskrant.nl/dossier-kabinet-rutte-ii/dom-onwerkbaar-desastreus-alom-kritiek-op-illegalenakkoord~a3975989.

politiek van het Binnenhof in Den Haag naast de alledaagse werkelijkheid in de stad Den Haag. De auteurs identificeren 25 (semi)overheidsinstanties, kerkelijke instellingen en particuliere initiatieven die op enigerlei wijze ondersteuning bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers en andere onrechtmatig verblijvende vreemdelingen (Rusinovic e.a. 2002, p. 77). Ook toen, dertien jaar geleden, gingen een sterk ontmoedigingsbeleid van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en een efficiënt en intensief terugkeerbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers samen met noodopvang. De auteurs schetsen hierbij een beeld van beperkte en begrensde opvang. Beperkt vanwege de omvang en het incidentele karakter van de hulp die veel instanties verlenen, en begrensd gezien de constatering dat lang niet iedereen voor ondersteuning in aanmerking komt. De meeste ondersteuning gaat naar uitgeprocedeerde asielzoekers van wie de kansen op een verblijfsstatus door de noodopvang hoog worden ingeschat (Rusinovic e.a. 2002, p. 78-79). Veel van deze noodopvang is in het leven geroepen door kerkelijke of maatschappelijke organisaties in samenwerking met gemeenten.²⁷ De waas van geheimzinnigheid en illegaliteit die er in de jaren negentig nog hing rondom de noodopvang van uitgeprocedeerde en illegale vreemdelingen, lijkt in het begin van deze eeuw verdwenen.

Terug naar de huidige tijd. Uit de berichtgeving door de media zou de indruk kunnen ontstaan dat de organisaties die zich in Nederland bezighouden met noodopvang, er bovenal naar streven om de uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen te laten blijven. Het is minder bekend dat veel van deze organisaties zich daarnaast ook bezighouden met de terugkeer van vreemdelingen naar het land van herkomst. Kerkelijke of maatschappelijke organisaties verbinden aan het verlenen van noodopvang vaak de voorwaarde dat vreemdelingen actief meewerken aan hun vertrek na de definitieve afwijzing. Zij stellen daaraan overigens niet een specifieke termijn, zoals in het huidige bed-bad-broodakkoord van de coalitiepartijen VVD en PvdA.²⁸ Zo hebben Kerk in Actie en ICCO van de Protestantse Kerk in Nederland in de zomer van 2008 een draaiboek gepubliceerd voor terugkeer van niet-toegelaten asielzoekers voor diaconieën van de Protestantse Kerk in Nederland. Zij beschrijven hoe er de tijd genomen moet wor-

²⁷ Zie bijv. <http://www.inlia.nl/inleidinggemopv.html>.

²⁸ Zie bijv. de doelstellingen en criteria die INLIA hanteert bij de noodopvang van dakloze asielzoekers, www.inlia.nl/inleidinggemopv.html.

den voor het in kaart brengen van het perspectief dat de vreemdeling heeft in Nederland en het perspectief in het land van herkomst. Ook wijzen de kerken er met klem op dat vrijwilligheid van groot belang is bij terugkeer en dat die vrijwilligheid alleen kan ontstaan als er sprake is van wederzijds vertrouwen tussen de vreemdeling en de kerk (p. 3-4).

Twee overheden: *denial* versus *adaptation*

In de criminologische literatuur over veiligheidsbeleid wordt, in navolging van David Garland (2001), een onderscheid gemaakt tussen enerzijds beleid dat is gebaseerd op aanpassing (*adaptation*) en anderzijds beleid dat is gebaseerd op het krampachtig ontkennen (*denial*) van onaangename feiten. Beleid dat zich baseert op aanpassing is beleid waarmee de overheid op pragmatische wijze probeert ongewenste zaken te beheersen en te reguleren, omdat zij meent dat het probleem niet is uit te roeien. Daar waar we eerder constateerden dat op het terrein van illegaal verblijf weinig te bespeuren is van beleid dat voortkomt uit een pragmatische aanpassing aan ongewenste situaties (Staring & Van Swaaningen 2013), lijkt dit in het licht van het voorgaande een te voorbarige conclusie. Zoals in deze bijdrage uitvoerig is beschreven, is er geen sprake van één overheid in de context van het 'illegalenbeleid', maar van ten minste twee overheden: de rijksoverheid met een regering en parlement die het restrictieve vreemdelingenbeleid bepalen en de lokale overheid die dit beleid moet uitvoeren, maar hierbij op basis van andere afwegingen soms van afwijkt (vgl. Rusinovic e.a. 2002, p. 77).

In het perspectief van Garland staat de rijksoverheid primair in de ontkenningsmodus door de problematiek die samengaat met de aanwezigheid van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en hun eventuele terugkeer te negeren. Typerend voor deze ontkenningsmodus is de rigide opstelling van de rijksoverheid ten opzichte van die vreemdelingen die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst: de vraag of deze vreemdelingen kunnen voldoen aan de vertrekplicht lijkt er niet toe te doen. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) wijst erop dat de Nederlandse overheid naar de letter van de wet aan het einde van het vertrektraject stopt met opvang en bijstand en ervan uitgaat dat de vreemdeling vertrekt. Dat er zich onder deze

vreemdelingen personen bevinden die in de praktijk niet kunnen vertrekken, vormt voor de centrale overheid geen reden om alsnog opvang te bieden (ACVZ 2012, p. 12).

Lokale overheden die met dergelijke problemen worden geconfronteerd, opereren daarentegen juist pragmatisch en proberen in lijn met aanpassingsstrategieën de problemen hanteerbaar te houden en op te lossen in plaats van deze te negeren of te ontkennen. De gemeenten onderkennen dat de problematiek van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen beheersbaar moet zijn, en dat betekent dat er niemand op straat of onder een brug slaapt, om de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb te parafraseren.²⁹ Een dergelijke houding van gemeenten is ook ingegeven door de zorgplicht waar de gemeenten zich voor geplaatst zien als er sprake is van humanitaire noodsituaties (Winter 2011). De kerkelijke en maatschappelijke organisaties die schuilgaan achter de noodopvang, spelen in deze gemeentelijke aanpassingsstrategie een uitermate belangrijke rol doordat zij de expertise hebben en vaak het vertrouwen genieten van de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Deze organisaties zijn daarmee enerzijds een luis in de pels van de rijksoverheid. Anderzijds creëren zij een belangrijke en pragmatische oplossing voor problemen waarvoor de lokale overheid zich gesteld ziet als gevolg van het restrictieve rijksoverheidsbeleid rondom uitgedeede asielloosers en andere onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

Tot slot

Lokale overheden respecteren het vreemdelingenbeleid, maar bovengaande enigszins willekeurige en onvolledige uiteenzetting in de context van het illegalenbeleid laat ook zien dat de inhoud van dit beleid met enige regelmaat tot interne spanningen binnen de regering leidt en tevens op weerstand en verzet bij gemeenten en andere instanties stuit. De coalitiepartners VVD en PvdA in het huidige kabinet-Rutte II hebben fundamenteel andere ideeën over het onrechtmatig verblijf van vreemdelingen en hoe hiermee om te gaan. Zowel in de discussie rondom het kinderpardon en de strafbaarstelling van illegaal verblijf als ook rondom de bed-bad-brood-regeling komt dat duidelijk naar

²⁹ Zie bijv. www.rijnmond.nl/nieuws/20-04-2015/aboutaleb-niemand-slaapt-bij-ons-op-straat.

voren. Dit resulteert ook in de nodige spanningen binnen politieke partijen, zoals het geval was bij de PvdA rondom deze strafbaarstelling. Partijvoorzitter Hans Spekman heeft de ogenschijnlijk lastige opgave de voorgenomen strafbaarstelling van illegaal verblijf naar de achterban te verdedigen, terwijl hij eerder als gemeenteraadslid en wethouder in Utrecht opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers regelde.³⁰

Ook de eerdergenoemde verticale beleidsincongruenties tussen de centrale overheid en de gemeenten komen in deze beschrijving prominent naar voren. De rijksoverheid blijft, ondanks alle onderzoek dat een andere richting op wijst, vasthouden aan het idee dat van een streng beleid een afschrikwekkende werking zou uitgaan, waardoor illegalen zouden worden ontmoedigd om naar Nederland te komen of in Nederland te blijven (Diepenhorst 2012; Van Os 2012).³¹ Terwijl de centrale overheid zich tot doel heeft gesteld illegaal verblijf aan te pakken en te ontmoedigen en daarnaast het terugkeerbeleid als sluitstuk van deze ontmoediging presenteert, hebben gemeenten overduidelijk andere zorgen. Die liggen op het terrein van beheersbaarheid en de praktische uitvoerbaarheid van het beleid naast de directe zorg voor kwetsbare vreemdelingen³² (vgl. ACVZ 2012, p. 12). De VNG stelt letterlijk als reactie op de op handen zijnde strafbaarstelling dat het 'niet aannemelijk is dat met de huidige capaciteit de handhaafbaarheid van het voorstel geborgd kan worden'.³³

Los van handhavingvraagstukken maken gemeenten zich ook grote zorgen over de onbedoelde effecten van de verschillende aangekon-

30 Zie www.vn.nl/Archief/Politiek/Artikel-Politiek/Hans-Spekman-laat-zich-niet-in-het-paknaaien-1.htm. Ook andere prominente politici zagen zich in een soortgelijke positie geplaatst. Prominent PvdA-lid Job Cohen was als staatssecretaris van Justitie in de periode 1998-2001 belast met vreemdelingenzaken en verantwoordelijk voor de nieuwe Vreemdelingenwet 2000. Als burgemeester van Amsterdam (2001-2010) weigerde hij met een beroep op zijn zorgplicht voor illegalen aan ditzelfde ministerie gegevens te verstrekken van personen die niet onder de pardonregeling vielen. Terwijl Gerd Leers als burgemeester van Maastricht (2002-2010) een ruimhartig beleid voorstond ten opzichte van uitgeprocedeerde asielzoekers, voerde dezelfde Gerd Leers als minister voor Immigratie, Integratie en Asiel in het kabinet-Rutte I (2010-2012) – zoals eerder vermeld – het illegalenquotum in en wilde hij illegaal verblijf strafbaar gaan stellen.

31 Diepenhorst beschrijft de in Nederland bestaande praktijken, mechanismen en maatregelen om illegale migratie (komst en verblijf) aan te pakken. De auteur concludeert onder meer dat er geen overtuigend bewijs is voor de effectiviteit van beleidsmaatregelen die illegale migratie beogen tegen te gaan; eenvoudigweg omdat de meeste maatregelen nooit geëvalueerd zijn of 'niet onverdeeld succesvol bleken' (Diepenhorst 2012, p. 3).

32 Denk bijv. aan vreemdelingen met medische of psychische klachten, gezinnen met minderjarige kinderen of vreemdelingen die in een uitzichtloze situatie verkeren omdat ze buiten hun schuld niet terug kunnen keren (ACVZ 2012, p. 12).

33 Zie <http://inlia.nl/uploads/File/VNG%20brief%201feb2011%20strafbaarstelling.pdf>.

digde en uitgevoerde beleidsvoorstellen. Zo kunnen door de strafbaarstelling van illegaliteit vreemdelingen verder uit het zicht raken van de overheid en haar instellingen, waardoor ouders hun kinderen niet meer aanmelden voor school noch gemakkelijk een beroep op medische zorg zouden kunnen doen. Gemeenten hebben volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning een zorgplicht en de recente uitspraken van het ECSR onderstrepen de veronderstelling die veel gemeenten al hanteerden, dat ook illegaal verblijvende vreemdelingen recht hebben op opvang.

De rijksoverheid verwijst vaak naar de aanzuigende werking die van een te royaal vreemdelingenbeleid uit zou kunnen gaan. Zo veronderstelde Teeven dat de operatie *Mare Nostrum* een aanzuigende werking had: 'hoe effectiever onze reddingsacties, hoe meer vluchtelingen zich op zee begaven'.³⁴ Ook in de discussie over de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf en recenter over de bed-bad-broodvoorziening is het standpunt van regeringspartij VVD dat de opvang van illegalen een slecht idee is, omdat het een aanzuigende werking heeft op asielzoekers.³⁵ Tegelijkertijd stellen onderzoekers als Rusinovic e.a. (2002) en Winter (2011) dat de vermeende aanzuigende werking die zou uitgaan van de maatschappelijke en kerkelijke opvang moet worden gerelativeerd in het licht van de beperkte en begrensde steun die zij bieden aan een kleine groep vreemdelingen. Wellicht komt de grootste relativisering op dit gebied uit Duitsland en Denemarken. Duitsland kent sinds enkele jaren regels voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en uitgeprocedeerde asielzoekers, die allen recht hebben op bed, bad en brood.³⁶ Ook in Denemarken is sprake van een zorgplichtmodel en krijgen alle illegaal verblijvende vreemdelingen gegarandeerd onderdak, voedsel en kleding (ACVZ 2012, p. 10). Tot op heden lijkt dit echter voor de in Nederland verblijvende groep kwetsbare vreemdelingen geen reden om naar deze landen uit te wijken.

34 Zie www.advalvas.vu.nl/nieuws/teeven-vindt-grensdoden-geen-groot-probleem.

35 Zie bijv. www.nrc.nl/nieuws/2014/11/10/raad-van-europa-nederland-moet-illegalen-onderdak-bieden.

36 Zie www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/hoe-gaan-andere-landen-om-met-bed-bad-en-brood.

Literatuur

ACVZ 2012

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Recht op menswaardig bestaan. Advies over opvang en bijstand voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen en rechtmatig verblijvende vreemdelingen zonder recht op voorzieningen*, Den Haag, maart 2012. Te raadplegen op: www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR34-2012.pdf.

Brandt 1995

E. Brandt, 'Spierballenwet', *De Groene Amsterdammer* 18 oktober 1995. Te raadplegen op: www.groene.nl/artikel/spierballenwet.

Bunthof 2007

A. Bunthof, 'Generaal pardon', *Maatwerk* februari 2007, p. 128-129, DOI: 10.1007/BF03070818.

Diepenhorst 2012

D. Diepenhorst, *Praktische maatregelen tegen illegale migratie in Nederland*, Rijswijk: IND/INDIAC 2012.

Garland 2001

D. Garland, *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press 2001.

LOGO 2005

Landelijk Overleg Gemeentebesturen inzake Opvang- en terugkeerbeleid (LOGO), *De rekening. De praktijk van het opvang- en terugkeerbeleid*, november 2005. Te raadplegen op: www.logogemeenten.nl/download/5.

Van Os 2012

C. van Os, 'De relevantie van het Kinderrechtenverdrag voor minderjarige vreemdelingen', *Justitiële verkenningen* (38) 2012, afl. 6, p. 67-83.

Rusinovic e.a. 2002

K. Rusinovic, J. van der Leun, T. Chessa, A. Weltevrede, G. Engbersen & J. Vos, *Nieuwe vangnetten in de samenleving. Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*, Rotterdam: Risbo 2002.

Rutte & Samsom 2012

M. Rutte & D.M. Samsom, *Bruggen slaan* (regeerakkoord VVD-PvdA), 29 oktober 2012. Te raadplegen op: www.parlement.com/id/vj4de851u6uy/bruggen_slaan.

Rutte & Verhagen 2010

M. Rutte & M. Verhagen, *Vrijheid en verantwoordelijkheid* (concept regeerakkoord VVD-CDA), 30 september 2010. Te raadplegen op: www.parlement.com/id/vj4dfrcua0wl/vrijheid_en_verantwoordelijkheid.

Staring & Van Swaeningen 2013

R.H.J.M. Staring & R. van Swaeningen, 'Irreguliere migratie en illegaal verblijf: beleid, conflicten en contradicties', *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit* (3) 2013, afl. 1, p. 3-14.

Terlouw 2013

A.B. Terlouw, 'Fundamentele rechten van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen: een fata morgana', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2013, afl. 1, p. 9-19.

Winter 2011

H. Winter, 'Noodopvang voor illegalen blijft nodig', *Sociale Vraagstukken* 4 maart 2011. Te raadplegen op: www.socialevraagstukken.nl/site/2011/03/04/noodopvang-voor-illegalen-blijft-nodig.

Politie in tweevoud: centraal en decentraal

Een analyse van enkele achtergronden en spanningen

*J. Terpstra en B. van Stokkom**

Sinds januari 2013 kent Nederland een nationaal politiekorps. Hoewel de besluitvorming over de invoering van dit nationale politiebestedel opmerkelijk snel verliep (Terpstra 2013), vormde deze beslissing de uitkomst van een al veel langer lopend proces van centralisatie en schaalvergroting van de Nederlandse politie (Fijnaut 2012). En al werd tijdens het regionaal politiebestedel lange tijd het beleidsuitgangspunt 'decentraal, tenzij' beleden, in feite was al sinds midden jaren negentig sprake van een sluipende centralisatie van de Nederlandse politie (Terpstra 2004).

Opmerkelijk is dat gedurende ongeveer deze zelfde periode een tegenovergestelde beweging gaande was, namelijk van lokalisatie en decentralisatie van politieachtige werkzaamheden als toezicht en handhaving in de publieke ruimte. Rond 1990 werden in Nederland op lokaal niveau de eerste stadswachten geïntroduceerd, vaak in eerste instantie in het kader van een werkverruimende maatregel (Hauber e.a. 1994). Sinds die tijd is het aantal nieuwe toezichthoudende functionarissen gegroeid en heeft uitbreiding plaatsgevonden van hun bevoegdheden en taken. Sinds 1994 kent Nederland buitengewone opsporingsambtenaren (boa's), die ook in de publieke ruimte kunnen worden ingezet. Een belangrijke stap in dit institutionaliseringsproces werd ongeveer tien tot vijftien jaar geleden gezet, toen veel gemeenten de lokale toezichthouders en handhavers onderbrachten in speciale diensten stadstoezicht (de naam verschilt per gemeente). Sinds die tijd is een duidelijke professionalisering gaande van deze beroepsgroep. Veel

* Prof. dr. ir. Jan Terpstra is als hoogleraar Criminologie verbonden aan de Rechtenfaculteit van de Radboud Universiteit Nijmegen. Dr. Bas van Stokkom is als senior onderzoeker werkzaam bij de afdeling strafrecht van de Rechtenfaculteit van de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is tevens verbonden aan de afdeling Bestuurswetenschappen van de faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

gemeenten beschikken daarmee nu over een eigen apparaat voor toezicht en handhaving op straat, waarbij geüniformeerde stadswachten en vooral ook gemeentelijke boa's in de publieke ruimte worden ingezet in winkelgebieden, uitgaanslocaties, woonwijken en bij de parkeerhandhaving (Eikenaar & Van Stokkom 2014; Bervoets 2013). Volgens een schatting uit 2013 zouden er in Nederland 3.600 boa's werkzaam zijn in het publiek domein (Mein & Hartmann 2013).

Met de komst van stadswachten ontstond voor gemeenten de mogelijkheid buiten de politie om te voldoen aan de groeiende roep om meer toezicht op straat. De aanwezigheid van 'eigen' gemeentelijke toezichthouders bood gemeenten bovendien een middel om zelf direct problemen met betrekking tot leefbaarheid en veiligheid aan te pakken. Gezien de toenemende politieke en beleidsmatige aandacht voor de aanpak van onveiligheid, waren ook meer en meer lokale bestuurders bereid zich daarop politiek te profileren. Rotterdam liep hier onder leiding van burgemeester Opstelten in voorop (Tops 2007). Inmiddels wordt in dit verband vaak gesproken van het ontstaan van een 'nieuwe gemeentepolitie'. Hoewel de term veelzeggend is en een grote symbolische en retorische waarde heeft, roept hij weerstand op en wordt hij vaak als niet (helemaal) accuraat ervaren (Eikenaar & Van Stokkom 2014). Deze nieuwe gemeentelijke functionarissen beschikken immers over minder bevoegdheden dan reguliere politiemensen en hebben vaak een beperkter takenpakket. Ook ontbreekt de justitiële component in dit werk. In vergelijking met de politie hebben zij slechts in beperkte mate de beschikking over dwang- en geweldsmiddelen (Bervoets 2013; Eikenaar & Van Stokkom 2014).

Toch valt niet te ontkennen dat in de afgelopen ruim twintig jaar, naast een centralisatie van de politie, op lokaal niveau een belangrijke ontwikkeling en herwaardering is waar te nemen in taken en functies die direct raken aan het meest elementaire onderdeel van het traditionele politiewerk, namelijk het zichtbaar aanwezig zijn op straat en zo de orde te bewaken. Juist deze taak lijkt in toenemende mate overgenomen door de nieuwe gemeentelijke toezichthouders en handhavers. Deze ontwikkeling, ook wel omschreven als een pluralisering van de politiefunctie, is overigens niet alleen in Nederland, maar in tal van Europese landen zichtbaar (Jones & Newburn 2006; Terpstra e.a. 2013).

Met deze combinatie van enerzijds schaalvergroting, centralisatie en nationalisatie van de reguliere politieorganisatie en anderzijds het

ontstaan op lokaal niveau van een gemeentelijke vorm van toezicht en handhaving worden de contouren zichtbaar van een duaal politiebestedel. Dat roept uiteenlopende vragen op en in het hiernavolgende concentreren wij ons op twee daarvan. Ten eerste, wat zijn de belangrijkste achtergronden die hebben bijgedragen aan het ontstaan van een nieuw gemeentelijk toezicht en handhaving in de publieke ruimte, en in hoeverre hebben ontwikkelingen binnen de politie daar ook een bijdrage aan geleverd? Ten tweede, wat zijn de gevolgen van de intrede van dit duale bestel en welke nieuwe vragen roept dat op?

Maatschappelijke achtergronden

Aan de opkomst van de nieuwe gemeentelijke toezichthouders en handhavers ligt een complex van maatschappelijke, economische en politieke factoren en omstandigheden ten grondslag. Wij beperken ons hier tot de belangrijkste. Ten eerste speelt hier het sinds eind jaren tachtig toenemende belang van veiligheid en veiligheidsgevoelens een rol, zowel in maatschappelijk als in politiek opzicht. In de naoorlogse decennia steeg het criminaliteitsniveau in Nederland zeer sterk. In samenhang daarmee namen niet alleen onveiligheidsgevoelens toe, maar werden veiligheid en onveiligheidsgevoelens ook belangrijke thema's voor het overheidsbeleid. Mede om daarop een antwoord te vinden wordt in de loop van de jaren negentig een groter gewicht toegekend aan versterking van het zichtbaar toezicht en van handhaving in de publieke ruimte. De roep om 'meer blauw op straat' is een van de uitingen hiervan.

Dit hangt samen met veranderingen in onze sterk verstedelijkte samenleving, die sinds de jaren tachtig steeds meer zichtbaar worden. Veiligheid krijgt op veel centrale stedelijke locaties een grote economische betekenis. Steeds belangrijker wordt het voor de lokale op dienstverlening gerichte economie om toeristen, dagjesmensen, winkelend publiek en uitgaanspubliek te trekken. De veronderstelling daarbij is dat mensen de keuze waar zij naartoe gaan en waar zij hun geld zullen besteden, sterk laten afhangen van het veiligheidsimago van locaties. Op deze locaties wordt daarom steeds vaker een beroep gedaan op zichtbare geüniformeerde toezichthouders, waarbij het niet alleen gaat om publieke functionarissen, maar ook om private beveiligers, die zowel in de publieke als in de semipublieke ruimte worden ingezet

(Jones & Newburn 1999; Terpstra 2012). Vooral de ontwikkeling van grote winkelcentra, kantorenkolossen en industrieparken heeft de groei van het aantal private beveiligers bevorderd (Van Steden 2007). Nauw verwant hiermee is de groeiende economie van telkens weer terugkerende evenementen en festivals. Elke gemeente van enig belang probeert haar eigen kas en die van de lokale middenstand te spekken door naast de traditionele jaarlijkse evenementen van kermis en circus ook andere evenementen en festivals (met vaak grote aantallen bezoekers) binnen de gemeentegrenzen te krijgen, variërend van de Vierdaagsefeesten (Nijmegen) en de Aardbeienfeesten (Zundert) tot Appelpop (Tiel), Zwarte Cross (Lichtenvoorde) en de Heideweek (Ede). Ook hier is veiligheid een belangrijke voorwaarde voor succes. Daarmee wordt ook de evenementenmaatschappij (Van Steden 2009) een belangrijke bron van de groei van lokaal toezicht en handhaving, zowel publiek als privaat.

Daarnaast zijn sinds de jaren tachtig ingebouwde vormen van sociale controle in de vorm van onder meer conducteurs, conciërges en speeltuinbeheerders onder druk van bezuinigingen en efficiëntieoverwegingen vaak opgeheven (Newburn 2001). Wellicht dat hieraan, zeker in Nederland, in veel gevallen een nogal naïef mensbeeld ten grondslag lag: het vertrouwen dat burgers ook zonder daarop gecontroleerd te worden zich vanzelf wel aan de regels zouden houden. Om die reden verdwenen vanaf de jaren zeventig conducteurs uit bus, tram en trein. In een later stadium begonnen vele burgers en bestuurders zich steeds meer de negatieve consequenties hiervan te realiseren. In Nederland gebeurde dat bijvoorbeeld in de analyse van de commissie-Roethof. Deze stelde in de tweede helft van de jaren tachtig als diagnose van de sterke groei van de 'kleine' criminaliteit dat deze onder meer samenhang met het verlies van het 'functioneel toezicht'. De erkenning van dit gemis vormde vervolgens een stimulans voor invoering van de nieuwe vormen van toezicht en handhaving in de vorm van beveiligingscamera's, poortjes (op stations) en geüniformeerde toezichthouders.

Ook de groeiende anonimiteit, en het daarmee verbonden verlies van informele controle in de mobiele en verstedelijkte samenleving, speelde een rol bij de roep om meer toezicht op straat (Terpstra 2010). Enerzijds leidde dat ertoe dat bij de opkomende middenklasse de tolerantie voor stedelijk ongemak en wanorde afnam. Anderzijds hebben burgers in een anonieme samenleving, gekenmerkt door zwakke soci-

ale banden en weinig onderlinge familiariteit (Blokland 2009), vaak weinig bereidheid en vermogen om zelf kleine problemen van overlast en wanorde aan te pakken en op te lossen. Als het de middenklasse niet lukt de stedelijke wanorde te vermijden (bijvoorbeeld door in de veilige *suburbs* of plattelandsdorpen te gaan wonen) (Emmelkamp 2004), wordt in een door formele organisaties gedomineerde samenwerking de oplossing voor deze problemen verwacht van gespecialiseerde instanties en beroepsgroepen. Ook dit lijkt een van de achtergronden van de roep om meer toezicht en handhaving op straat.

Politie en de groei van gemeentelijk toezicht

Een belangrijke vraag in dit verband is welke rol de politie in Nederland heeft gespeeld in het ontstaan en de groei van lokaal toezicht en handhaving. Deze vraag is des te relevanter omdat nog niet lang geleden zichtbaar toezicht en handhaving werden beschouwd als de kern van het politiewerk. In de woorden van de vroegere Amsterdamse korpschef Jelle Kuiper (2004, p. 175): de taak van de politie is vooral 'om er eenvoudig te zijn', om zo 'te waken tegen het kwaad' en dat tegen te houden.

Een vaak geuite veronderstelling is – zie onder andere het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 (voor een overzicht, zie Terpstra e.a. 2010) – dat de politie niet meer zou toekomen aan deze taken, omdat de hoeveelheid werk waarmee zij wordt geconfronteerd almaar zou zijn toegenomen, terwijl de politie over steeds minder middelen beschikt. Hoe populair deze verklaring ook is (zij het meer in beleidskringen dan op de politieke werkvloer), erg plausibel is zij niet. Ten eerste, er is altijd meer vraag naar politiewerk dan waar deze organisatie aan kan voldoen. In die zin kan de politie zich niet achter dit noodlot verschuilen. Er is bij de politie altijd sprake van keuzes op welke thema's de aandacht moet worden gericht en waarvoor de middelen moeten worden ingezet.

Ten tweede, de genoemde veronderstelling – en vooral de aanname dat de politie over minder middelen beschikt – rammelt ook feitelijk. Tussen 1980 en 2011 is de hoeveelheid mensen die bij de Nederlandse politie werken vrijwel constant gegroeid (Terpstra 2010, p. 41). Alleen al in de periode tussen 1994 en 2009 nam de formatieve sterkte van de Nederlandse politie toe met 29% (Haagsma e.a. 2012). Van belang is

hoe die ontwikkeling zich verhoudt tot de veranderingen in de omvang van de criminaliteit. Vanaf de jaren vijftig en zestig groeide het niveau van de criminaliteit in Nederland sterk: tussen 1960 en 2002 nam de geregistreerde criminaliteit met een factor zeven toe, rekening houdend met de groei van de Nederlandse bevolking in die periode (Eggen e.a. 2003). Echter, vanaf laatstgenoemd jaar is het niveau van criminaliteit in ons land substantieel en voortdurend afgenomen. Tussen 2005 en 2013 daalde het niveau van de criminaliteit in Nederland met ongeveer 30% (Vergouw e.a. 2014). Desalniettemin is de groei van de Nederlandse politie tot 2011 blijven toenemen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de stelling dat de Nederlandse politie onderbezet is, door de journalist Bart de Koning (2012) wordt gerekend tot een van de hardnekkige mythes in het Nederlandse veiligheidsbeleid. De opgetreden groei van gemeentelijk toezicht en handhaving op straat kan dan ook moeilijk worden verklaard uit de omstandigheid dat de politie te weinig menskracht zou hebben om deze taken uit te voeren. De verklaring moet elders worden gezocht. Verschillende factoren en ontwikkelingen rond de Nederlandse politie over de afgelopen decennia zijn daarbij van belang.

Zoals eerder aangegeven, is sinds begin jaren negentig sprake van schaalvergroting en centralisatie van de Nederlandse politie. Met de komst van het regionaal politiebestedel verdwenen behalve de gemeentepolitie ook de lokale posten van de Rijkspolitie, die in bijna alle dorpen aanwezig waren. Vooral op het platteland wordt sinds die tijd geconstateerd dat de politie op grotere afstand is komen te staan. Bekend zijn de terugkerende klachten over aanrijtijden van de politie in landelijke gebieden. Onder meer vanwege centrale beleidsprioriteiten en prestatieafspraken met de politiekorpsen nam de invloed van het centrale-rolniveau verder toe. Rond 2000 werd in de politieregio Utrecht in onderzoek geconstateerd dat er een verschuiving plaatsvond van politiepersoneel van de landelijke gebieden naar de stedelijke. Kleine plattelandsgemeenten probeerden de gaten die op deze wijze ontstonden in het lokaal toezicht en handhaving zelf op te vangen, bijvoorbeeld door uit eigen middelen zogenaamde politieursurveillance of extra wijkagenten te betalen. Naast dit extra politiepersoneel (betaald door de gemeente en alleen in te zetten in het eigen gebied voor aangewezen taken) gingen deze kleine gemeenten vaker over op het aanstellen van toezichthouders en boa's in dienst van de gemeente (Terpstra 2002; Gemeente Haaksbergen 2006). Deze ontwikkeling was

des te opvallender omdat met de komst van het regionaal politiebesteding een sterke stimulans werd gegeven aan het gebiedsgebonden politiewerk, mede om de hier en daar gevreesde negatieve gevolgen voor het lokaal politiewerk tegen te gaan.

Hiernaast werd nog een tweede terugtrekkende beweging van de politie zichtbaar. Ondanks de toename van de hoeveelheid personeelsleden heeft de Nederlandse politie zich gedurende ongeveer de afgelopen twee decennia steeds meer teruggetrokken van het zichtbare toezicht op straat. Uit de studie van Haagsma en collega's (2012, p. 47) blijkt dat tussen 1999 en 2009 de formatie die beschikbaar is voor de basispolitiezorg en het wijkwerk met ongeveer 8% daalde, terwijl in deze zelfde periode de capaciteit voor de recherche bijna verdubbelde. Deze veranderingen houden onder meer verband met de sterkere concentratie van de Nederlandse politie op haar zogenaamde kerntaken. Zowel het meer bedrijfsmatig denken bij de politie als een groeiende politieke en maatschappelijke vraag om een 'harde' aanpak droeg hieraan bij. De eerste signalen van deze omslag werden zichtbaar aan het begin van deze eeuw. In de paarse kabinetsnota *Criminaliteitsbeheersing* werd strafrechtelijke handhaving als dé kerntaak genoemd van de politie. Steeds vaker werd de opvatting naar voren gebracht dat de politie zich te veel met 'oneigenlijke taken' zou bezighouden en zou moeten 'terugkeren' naar haar kerntaken. Daaronder werden vaak handhaving en opsporing verstaan.

In de praktijk bleek het echter lastig tot een afbakening van deze kerntaken te komen. In 2004 komt de regering met een zogenaamde *Kerntakenbrief* alleen die taken die de inzet van geweld of dwangmiddelen met zich meebrengen, zouden moeten worden gezien als politiewerk. Uiteindelijk ziet de regering echter in 2005 met de *Notitie Kerntaken* af van een inperking of herdefiniëring van deze kerntaken. Ook in de nieuwe Politiewet 2012 blijft de omschrijving van de taak van de politie ongewijzigd. Ook al lijkt daarmee de kerntakendiscussie afgelopen en weinig concreets te hebben opgeleverd, de gedachte dat de politie zich zou moeten concentreren op een beperkt aantal kerntaken lijkt nog springlevend. Hoewel de regering afzag van inperking van de kerntaken, heeft deze opvatting binnen de politie vaak nog de status van een vanzelfsprekend dogma (Terpstra e.a. 2010).

Vele gemeenten constateren dan ook dat de politie onder het mom van een concentratie op vermeende kerntaken het toezicht en handhaving op straat vaak laat liggen. Eerst waren de fout geparkeerde

auto's geen politiewerk meer, toen waren gevaarlijke verkeerssituaties rond scholen geen thema meer, vervolgens liet de politie de burenruzies liggen, daarna werd niet meer gereageerd op overlast door groepen jongeren in woonwijken, toen hoorden bedreigingen bij scholen en cafés er niet meer bij, waarna ook winkeldiefstal meer een probleem van de winkelier werd, en zo is de lijst nog eindeloos te verlengen. Het afschuiven van de blijkbaar als oninteressant beschouwde toezichts- en handhavingstaken op straat lijkt vooral ingegeven door een combinatie van een traditionele politiecultuur met een professionaliseringsproces binnen deze organisatie. Het eerste maakt dat de politie vaak liever spannende dingen doet. Het tweede maakt dat men liever professioneel interessantere werkzaamheden verricht. De combinatie maakt dat het 'eenvoudige' preventieve toezicht op straat met enig dedain terzijde is geschoven.

Ook in het beleid wordt deze ontwikkeling onderkend, zij het dat deze eerder als een uitdaging voor gemeenten lijkt te worden opgevat. In de toelichting op de Boa circulaire 2013 wordt het volgende geconstateerd:

'De afgelopen jaren is een tendens waarneembaar dat de politie (...) zich meer gaat richten op de kerntaken en de gemeenten steeds meer mogelijkheden krijgen om de taken die de politie niet langer als kerntaak ziet, op te pakken.' (p. 4)

En:

'De rol van boa's bij de strafrechtelijke handhaving wordt groter. Zij nemen steeds meer taken van de politie over.' (p. 5)

Het lijkt hier te gaan om wat Goffman (1963) in een ander verband *secondary gains* noemde: wat begon als het afschuiven van werk door de politie, bleek voor de gemeenten niet alleen een probleem, maar ook voordelen te kunnen hebben. Zij konden vanaf nu zelf bepalen waar toezicht en handhaving moeten worden ingezet, zonder moeilijke onderhandelingen met de politie.

De komst van de Nationale Politie per januari 2013 sluit voor een belangrijk deel aan bij de hier geschetste ontwikkelingen. Daarbij doen zich op het eerste gezicht tegenstrijdige ontwikkelingen voor. Enerzijds is sprake van schaalvergroting en centralisatie. Bij de vorm-

geving van de Nationale Politie ligt veel nadruk op uniformering en standaardisatie van werkprocessen en organisatie. Het laagste niveau van de organisatie bestaat uit basisteams, verantwoordelijk voor alle niet-specialistische politietaken in hun werkgebied. Deze basisteams zijn in de regel aanzienlijk groter dan de teams bij de politie in het verleden.

Tegelijk wordt de komst van de Nationale Politie gepresenteerd als versterking van de lokale inbedding van de politie. Juist doordat meer capaciteit ter beschikking staat, zou een 'robuuster' basis voor het operationele lokale politiewerk ontstaan, niet meer afgeleid door beheerszaken en de 'bestuurlijke drukte' van het regionaal bestel. Niet iedereen lijkt op voorhand overtuigd van deze belofte. Een van de weinige concrete maatregelen ter versterking van het lokaal politiewerk bestaat uit de (door de Tweede Kamer afgedwongen) wettelijke norm dat er op elke 5.000 inwoners één wijkagent dient te zijn. Ruim twee jaar na de start van de Nationale Politie blijft het, mede vanwege de vele vertragingen in het reorganisatieproces, in vele opzichten onduidelijk hoe de lokale gevolgen van de Nationale Politie in de praktijk zullen uitpakken (Inspectie Veiligheid en Justitie 2014, 2015). Uit de eerste studie van de Inspectie blijkt dat het in de nieuwe organisatie lastig blijft een evenwicht te vinden tussen centrale sturing en lokaal maatwerk (Inspectie 2013, p. 46). De beperkte hoeveelheid onderzoek die tot nu toe is verricht, geeft aan dat de diversiteit op lokaal niveau ook binnen het nationaal bestel groot blijft (Terpstra & Fyfe 2015).

Ook al zouden binnen de basisteams behoorlijk meer wijkagenten worden aangesteld dan in het verleden het geval was, dan nog is het de vraag in hoeverre dat de maatschappelijke inbedding van de politie ten goede zou komen. Er zijn veel signalen dat wijkagenten meer en meer opsporings- en noodhulpwerkzaamheden binnen hun basisteam verrichten en relatief weinig contact hebben met burgers (Terpstra 2008; Van Caem 2011). Aan het gebrekkige preventieve toezicht op straat zal de komst van meer wijkagenten sowieso weinig kunnen veranderen.

Mede vanwege de vertragingen in het reorganisatieproces zullen veel gemeenten nog slechts in beperkte mate te maken hebben gehad met de gevolgen van de schaalvergroting en centralisatie. Veelzeggend is echter de bevinding uit een nog lopend Nijmeegs onderzoek dat veel gemeenten verwachten dat zij in de naaste toekomst meer boa's

(eventueel in de vorm van private beveiligers) in zullen moeten zetten om de gaten in toezicht en handhaving op te vullen die de Nationale Politie in hun ogen op dit punt laat vallen.

Vragen en risico's

De sterke opmars in de afgelopen 25 jaar van gemeentelijke toezichthouders en handhavers in combinatie met een terugtrekkende beweging van de politie roept een groot aantal vragen op. In de afgelopen jaren zijn in Nederland de contouren ontstaan van een duaal politiebestedel. Aan de ene kant staat een nationale, gecentraliseerde en omvangrijke politieorganisatie met vele bevoegdheden en faciliteiten die zich vooral lijkt te gaan richten op opsporing en de 'harde' handhaving. Daartegenover staan vaak kleine lokale toezichts- en handhavingdiensten, qua omvang variërend van enkele medewerkers tot enige tientallen. Zij beschikken over een beperkte hoeveelheid bevoegdheden en faciliteiten. Terwijl de Nationale Politie wel de middelen en bevoegdheden heeft, lijkt zij meer op afstand van de burgerij te komen. Aan de andere kant staan de gemeentelijke toezichthouders en handhavers dichterbij de lokale samenleving en bestuur.

Een van de belangrijkste risico's van dit duale bestel is de fragmentering ervan (Van Steden 2012). Ondanks de komst van een Nationale Politie dreigt zo voor burgers en partners opnieuw een onoverzichtelijk geheel te ontstaan. Hoe zijn de verschillende uniformen uit elkaar te halen? Waarom richt de een zich op het vangen van de boef en de ander op de handhaving van de kleine norm? De vraag is ook welke gevolgen deze onoverzichtelijkheid heeft voor het imago van beide partijen en voor hun geloofwaardigheid. In het geval van lokale toezichthouders en handhavers speelt bovendien nog hun vaak wat negatieve imago een rol, wat vooral een gevolg is van het verleden, waarin zij werden geassocieerd met projecten voor langdurig werklozen (Bervoets 2013; Eikenaar & Van Stokkom 2014; Terpstra 2012). Mogelijk draagt dit ook bij aan de onduidelijkheid voor veel burgers over wat zij van deze toezichthouders en handhavers kunnen verwachten (Van Steden e.a. 2009).

Daarnaast moet worden geconstateerd dat veel van de gemeentelijke toezichts- en handhavingdiensten tamelijk kwetsbaar zijn. Dat heeft niet alleen te maken met de schaal waarop zij moeten functioneren,

die vooral in kleinere gemeenten vaak beperkt is. De kwetsbaarheid blijkt ook nu de laatste paar jaar gemeenten worden geconfronteerd met aanzienlijke bezuinigingen. Hoewel gemeenten in de regel overtuigd zijn van de belangrijke functie die deze gemeentelijke diensten vervullen, juist ook om de gaten op te vullen die de politie laat vallen, zien zij zich vaak genoodzaakt ook hier de geldkraan gedeeltelijk dicht te draaien. De per 1 januari 2015 afgeschafte vergoeding voor door gemeentelijke boa's uitgeschreven processen-verbaal heeft in sommige gemeenten geleid tot een inkrimping van het aantal gemeentelijke handhavers.

Bij een gefragmenteerd politiebesteding zoals dat nu bestaat, is uiteraard de vraag van belang hoe hierbinnen de coördinatie of regie is geregeld. In Nederland heeft deze regie een merkwaardige vorm gekregen. De politie heeft de zogenaamde operationele regie over de gemeentelijke toezichthouders en boa's in de publieke ruimte. Het is opmerkelijk dat deze operationele regie bij de politie ligt, terwijl de beleidsmatige regie bij de gemeente berust. Bovendien is de burgemeester gezagdrager over de lokale politie voor zover het openbareordehandhaving en dienstverleningstaken betreft. Daarnaast worden de stadswachten en boa's door de gemeente betaald, niet door de politie. Overigens blijkt in de praktijk dat deze operationele regie meer in handen ligt van de gemeente dan van de politie (Bervoets 2013; Van Stokkom & Eikenaar 2014). Maar belangrijker, het claimen door de politie van deze operationele regietaak komt weinig geloofwaardig over als ondertussen deze zelfde politie zich probeert terug te trekken van toezicht en handhaving in de publieke ruimte (Van Stokkom & Eikenaar 2014). In de vroege jaren negentig probeerde de politie door het aanstellen van politieursurveillanten met een alternatief te komen voor gemeentelijke stadswachten en handhavers. Zij hoopte op deze wijze de fragmentering van dit veld te voorkomen. Hoe lovenswaardig dit initiatief ook was, de steun binnen de Nederlandse politie hiervoor was zo gering, dat dit alternatief bijna geheel uit de collectieve herinnering is verdwenen.

Met de ontwikkeling van lokale toezichthouders en handhavers komt nadrukkelijker de vraag naar voren hoe het zit met hun bevoegdheden, taken en dwang- en geweldsmiddelen. Er is sprake van een geleidelijke uitbreiding van taken, bevoegdheden en dwangmiddelen. Het past in de ontwikkeling waarin de gemeente stap voor stap toch een eigen politie krijgt. De continue discussie over hoe ver met deze taak- en

bevoegdheidsuitbreiding moet worden doorgegaan en in hoeverre meer geweldsmiddelen moeten worden toegekend, dreigt daardoor telkens weer door de feiten te worden ingehaald.

Slot: een korte blik naar de toekomst

Politiehervormingen hebben de neiging elkaar in hoog tempo op te volgen (Wennström 2013). In dit verband spreekt Brodeur (2005) van een neiging tot een permanente politiehervorming, oftewel *Trotsky in Blue*. Of het in Nederland deze keer ook zo zal gaan, is voorlopig afwachten. Het vorige politiebestedel hield het nog geen twintig jaar uit. Hoe dat ook zij, Nederland zal het een tijdje met dit bestel moeten doen.

Als over pakweg tien jaar een buitenlander Nederland bezoekt om te kijken wat voor politiebestedel wij hebben, zal het niet eenvoudig zijn uit te leggen waarom wij in Nederland een politie in tweevoud hebben, twee naast elkaar bestaande soorten organisaties voor *policing* taken. Naast één gecentraliseerd landelijk korps voor de ‘harde’ politietaken is er dan een groot aantal (maar waarschijnlijk geen bijna vierhonderd meer) lokale ‘politiekorpsen’ met een beperkt mandaat, maar ook met een vermoedelijk vriendelijker imago. De buitenlandse bezoeker zal verbaasd aanhoren dat in 2012 in Nederland een ingrijpende politiehervorming plaatsvond, unaniem gesteund door de Tweede Kamer, waarin besloten werd tot één nationaal korps. De les zal vermoedelijk zijn dat de politiek besloot tot één korps, maar dat – achter de rug om van landelijke politiek en beleid – het politielandschap feitelijk ging bestaan uit enige honderden *policing* diensten.

Een van de vele vragen die deze ontwikkelingen oproepen, is wat te denken van de taakverdeling die nu lijkt te ontstaan tussen de twee soorten politie in Nederland. Krijgen wij een Nationale Politie voor het ‘echte’ politiewerk, dat wil zeggen het werk met justitiële elementen en waarbij dwangmiddelen moeten worden ingezet? Wat betekent dat voor het imago, de legitimiteit en de interne cultuur van beide typen politiekorpsen? Wat betekent dat op lange termijn, als de gemeentelijke diensten steeds meer taken op zich moeten nemen, zonder dat zij over voldoende middelen beschikken om hun werk en hun organisatie uit te bouwen? Krijgen wij zo twee organisaties, de eerste op afstand, maar voor burgers alleen zichtbaar als hard moet worden opgetreden,

de tweede benaderbaar en zichtbaar, maar zonder mogelijkheden op te treden als dat nodig is?

Te vrezen valt dat met deze dualisering van het politiebesteding het kenmerkende van politiewerk verloren gaat, namelijk beschikbaar zijn om direct problemen op te kunnen lossen, altijd tegen de achtergrond van het besef dat dwang kan worden ingezet. Tegelijkertijd dreigt de politie haar geloofwaardigheid te verspelen door minder zichtbaar op straat aanwezig te zijn en de boodschap af te geven dat handhaving van de 'kleine norm' een oneigenlijke taak zou zijn. Ook de politie moet haar gezag in de openbare ruimte zien te verdienen (Crijns 2010). Bovendien wordt haar kennis over onveiligheid en criminaliteit door alledaagse contacten met burgers gevoed. De meeste politiemensen voelen dit – de terugtred naar de kerntaken ten spijt – goed aan: kennen en gekend worden is van wezenlijk belang voor het politiewerk.

Literatuur

Bervoets 2013

E. Bervoets, *Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*, Apeldoorn/Rotterdam: Politie en Wetenschap/Lokale Zaken 2013.

Blokland 2009

T. Blokland, *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

Brodeur 2005

J.P. Brodeur, 'Trotsky in Blue: Permanent policing reform', *The Australian and New Zealand Journal of Criminology* (38) 2005, afl. 2, p. 254-267.

Van Caem 2011

B. van Caem, *Buurtregie met mate: over de spanning tussen nabijheid en distantie in de relatie tussen politie en burgers*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.

Crijns 2010

J.H. Crijns, 'Een terugtocht van de politie uit de openbare ruimte?', *Strafblad* 2010, afl. 5, p. 376-386.

Eggen e.a. 2003

A.Th.J. Eggen, M. Kruissink & P. van Panhuis, 'Criminaliteit en opsporing', in: W. van der Heide & A.Th.J. Eggen (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2001. Ontwikkelingen en beleid*, Den Haag: WODC 2003, p. 81-108.

Eikenaar & Van Stokkom 2014

T. Eikenaar & B. van Stokkom, *Van stadswacht naar gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2014.

Emmelkamp 2004

R. Emmelkamp, 'Opgroeiende jongeren en veiligheid in stand en platteland: de zorgen van ouders ontrafeld', *Beleid en Maatschappij* (31) 2004, afl. 3, p. 185-193.

Fijnaut 2012

C. Fijnaut, *Het Nationale Politiekorps*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2012.

Gemeente Haaksbergen 2006

Gemeente Haaksbergen, *Veiligheidsbeeld 2005*, 2006.

Goffman 1963

E. Goffman, *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall 1963.

Haagsma e.a. 2012

J. Haagsma e.a., *De sterkte van de arm: feiten en mythes*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2012.

Hauber e.a. 1994

A.R. Hauber e.a., *Stadswachten: effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1994.

Inspectie Veiligheid en Justitie 2013

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Nationale Politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari-1 juli 2013*, Den Haag 2013.

Inspectie Veiligheid en Justitie 2014

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Tweede onderzoek vorming nationale politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013-1 januari 2014. Bevoegd gezag periode 2013*, Den Haag 2014.

Inspectie Veiligheid en Justitie 2015

Inspectie Veiligheid en Justitie, *Derde onderzoek vorming nationale politie. Onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015*, Den Haag 2015.

Jones & Newburn 1999

T. Jones & T. Newburn, 'Urban change and policing: Mass private property re-considered', *European Journal on Criminal Policy and Research* (7) 1999, afl. 2, p. 225-244.

Jones & Newburn 2006

T. Jones & T. Newburn, 'Understanding plural policing', in: T. Jones & T. Newburn (red.), *Plural policing: A comparative perspective*, Londen: Routledge 2006, p. 1-11.

De Koning 2012

B. de Koning, *De veiligheidsmythe. Over politie, justitie en misdaad in Nederland*, Amsterdam: Balans 2012.

Kuiper 2004

J. Kuiper, *Rust'loos wakend*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004.

Mein & Hartmann 2013

A. Mein & A.R. Hartmann, *De stand van het boa-bestel: eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewone opsporingsambtenaren functioneren*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2013.

Newburn 2001

T. Newburn, 'The commodification of policing: Security networks in the late modern city', *Urban Studies* (38) 2001, afl. 5-6, p. 829-848.

Van Steden 2007

R. van Steden, *Privatizing policing: Explaining the growth of private security*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Van Steden 2009

R. van Steden, 'De pretparksaamenleving. Een wereld van veilig vertier', in: H. Boutellier (red.), *Omstreden ruimte. Over de organisatie van spontaniteit en veiligheid*, Amsterdam: Van Genneep 2009, p. 15-31.

Van Steden 2012

R. van Steden, *Veelvormig en versnipperd: gemeentelijke toezicht-houders en handhavers in het publieke domein*, Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/SMVP 2012.

Van Steden e.a. 2009

R. van Steden, M. Roelofs & M. Nalla, 'Burgers over beveiligers. Een kwantitatief onderzoek naar percepties, verwachtingen en oordelen', *Tijdschrift voor Veiligheid* (8) 2009, afl. 4, p. 3-21.

Van Stokkom & Eikenaar 2014

B. van Stokkom & T. Eikenaar, 'Boa's: een volwaardige beroepsgroep naast de politie?', *Tijdschrift voor de Politie* 2014, afl. 7, p. 6-10.

Terpstra 2002

J. Terpstra, *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Zeist: Kerckebosch 2002.

Terpstra 2004

J. Terpstra, 'Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht', in: F. Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Zeist/Apeldoorn: Kerckebosch/Politie & Wetenschap 2004.

Terpstra 2008

J. Terpstra, *Wijkagenten en hun dagelijks werk: een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*, Apeldoorn: Politie & Wetenschap 2008.

Terpstra 2010

J. Terpstra, *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Terpstra 2012

J. Terpstra, 'Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten', *Justitiële verkenningen* (38) 2013, afl. 8, p. 35-50.

Terpstra 2013

J. Terpstra, 'Towards a national police in the Netherlands – backgrounds of a radical police reform', in: N. Fyfe, J. Terpstra & P. Tops (red.), *Centralizing forces?*, Den Haag: Eleven International Publishing 2013, p. 137-155.

Terpstra & Fyfe 2015

J. Terpstra & N. Fyfe, 'Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland', *Criminology and Criminal Justice*, DOI: 10.1177/1748895815572162.

Terpstra e.a. 2010

J. Terpstra, L. Gunther Moor & B. van Stokkom, 'De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit', in: B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (red.), *De politie en haar opdracht. De kerntakendiscussie voorbij*, Antwerpen: Maklu 2010, p. 25-50.

Terpstra e.a. 2013

J. Terpstra, B. van Stokkom & R. Spreeuwers, *Who patrols the streets? An international comparative study to plural policing*, Den Haag: Eleven International Publishing 2013.

Tops 2007

P. Tops, *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zich opnieuw uitvond*, Amsterdam: Atlas 2007.

Vergouw e.a. 2013

S.J. Vergouw, R.P.W. Jennissen, G. Weijters & P.R. Smit, *Resultaten van de Nationale Veiligheidsindices 2013* (Factsheet 2014-6), Den Haag: WODC 2013.

Wennström 2013

B. Wennström, 'Police reform in Sweden: How to make a perfect cup of espresso', in: N. Fyfe, J. Terpstra & P. Tops (red.), *Centralizing forces?*, Den Haag: Eleven International Publishing 2013, p. 157-172.

Wie heeft hier de regie?

Coffeeshops tussen lokaal, nationaal en internationaal drugsbeleid

*M. van Ooyen-Houben en A. Mein**

Spanningen tussen het centrale niveau en het decentrale niveau zijn in Nederland bij de realisatie van beleid ingebakken. Een goed voorbeeld van een terrein waarop die spanningen tot uitdrukking komen, is het coffeeshopbeleid. Bij de totstandkoming van dit beleid zijn vele actoren betrokken, niet alleen internationale actoren, zoals de Verenigde Naties en de Europese Unie, maar ook het Rijk, het Openbaar Ministerie, de politie en gemeenten. Elke actor heeft zo zijn eigen perceptie van het probleem en zijn voorkeursoplossingen. Percepties en oplossingen die telkens om voorrang strijden. Aan de hand van drie casus, ontleend aan onderzoek dat wij eerder hebben uitgevoerd, schetsen wij een beeld van die spanningen en tot welke uitkomst dat heeft geleid. Eerst wordt ingegaan op het beleid op internationaal, nationaal en lokaal niveau. Daarna volgen de drie casus en tot slot een concluderende beschouwing.

Het internationale perspectief: bestrijding staat centraal

Drugsproductie, -handel en -bezit worden al sinds het begin van de twintigste eeuw op mondiaal niveau aan banden gelegd. Onder de vlag van de Verenigde Naties hebben landen – ook Nederland – verdragen opgesteld, waarin is vastgelegd dat ze er alles aan zullen doen om de drugs waarop de verdragen betrekking hebben, te bestrijden. Een belangrijk wereldwijd verdrag is het Enkelvoudig Verdrag inzake ver-

* Dr. Marianne van Ooyen-Houben is wetenschappelijk medewerker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dr. Arnt Mein is onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut. De auteurs danken Ruth Prins van het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden voor haar commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

dovende middelen, 1961 zoals gewijzigd bij Protocol 1972. Dit verdrag is een voortzetting en uitbreiding van de internationale juridische infrastructuur voor drugscontrole, die al sinds 1909 was ontwikkeld (Blom 2006; Van Kempen & Fedorova 2014). De principes en de doelstellingen van dit verdrag gelden nog steeds. Enerzijds wil het verzekeren dat verdovende middelen beschikbaar zijn voor geneeskundig gebruik en voor wetenschappelijke doeleinden, anderzijds beoogt het gebruik ('abuse') van verdovende middelen voor andere doeleinden uit te bannen. Elk drugsgebruik buiten medische of wetenschappelijke toepassingen wordt gezien als een gevaar voor zowel de samenleving als geheel als de gezondheid van de individuele gebruiker, omdat het leidt tot verslaving. De preambule van het verdrag zegt hierover:

'De Partijen,

Bezorgd om de gezondheid en het welzijn der mensheid,

Erkennende, dat het geneeskundig gebruik van verdovende middelen onmisbaar blijft voor het verzachten van pijn en lijden en dat voldoende maatregelen moeten worden genomen om te verzekeren, dat verdovende middelen voor die doeleinden beschikbaar zijn,

Erkennende, dat verslaving aan verdovende middelen een ernstig kwaad vormt voor de mens persoonlijk en vele sociale en economische gevaren met zich medebrengt voor de mensheid,

Zich bewust van hun plicht om dit kwaad te voorkomen en te bestrijden, Overwegende, dat doeltreffende maatregelen tegen het misbruik van verdovende middelen een gecoördineerd en wereldomspannend optreden vereisen, (...)

Verlangende een algemeen aanvaardbaar internationaal verdrag te sluiten ter vervanging van de bestaande verdragen inzake verdovende middelen, waarbij het gebruik van die verdovende middelen beperkt wordt tot gebruik voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden en waarbij maatregelen worden genomen ter verzekering van een voortdurende internationale samenwerking en een voortdurend internationaal toezicht voor het bereiken van die doelstellingen,

Komen overeen als volgt: (...).¹

Cannabis valt onder het strengste regime dat het verdrag kent, wat betekent dat de verdragsstaten de meest stringente controlemaatregelen op cannabis behoren toe te passen (*Experimenteren* 2005; Van Kempen & Fedorova 2014).

Het internationale antidrugsbeleid is nog een keer aangevuld en versterkt door het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen van 1988. De reden hiertoe was dat de verdragspartijen ‘ten zeerste verontrust’ waren over de omvang en groei van de illegale productie van, vraag naar en handel in drugs en de mensheid wilden beschermen tegen deze middelen ‘die een ernstige bedreiging vormen voor de gezondheid en het welzijn van mensen en de economische, culturele en politieke fundamente van de samenleving aantasten’.²

Nederland heeft deze verdragen ondertekend. Bij de ontwikkeling van het Nederlandse drugsbeleid, en dus van het cannabisbeleid, moet men zich dientengevolge bewegen binnen de kaders van deze VN-verdragen. Nederland heeft bij het verdrag van 1988 wel een voorbehoud gemaakt. Volgens Van Kempen en Fedorova (2014, p. 72) duidt de toelichting van de Nederlandse regering bij dit voorbehoud erop dat het strekt tot het beschermen van het toen geldende Nederlandse vervolgingsbeleid (lees: het toepassen van het opportuniteitsbeginsel – en dus het niet vervolgen – bij bezit of teelt van cannabis voor eigen gebruik). De praktijk van het beleidsmatig gedogen van consumentenverkoop van cannabis door coffeeshops zou ook door dit voorbehoud ‘gedekt’ zijn, maar daarover verschillen de meningen. De International Narcotics Control Board (INCB), de ‘waakhond’ van de naleving van de verdragen door de verdragsstaten, vindt in elk geval al jarenlang van niet: het Nederlandse coffeeshopbeleid is volgens de INCB in strijd met de VN-drugsverdragen:

‘The Board has long-standing concerns regarding certain drug control policies adopted by the Government of the Netherlands, in particular the policy that allows small amounts of cannabis to be sold and abused in so-called “coffee shops”.’ (INCB 2014, p. 9)

1 Enkelvoudig Verdrag, 1961, Preambule.

2 Verdrag tegen de sluikhandel, 1988, Preambule.

Ook in het kader van de Europese Unie (EU) zijn afspraken gemaakt over de aanpak van drugs. De Europese drugsregelgeving valt binnen de kaders van de VN-verdragen en is te beschouwen als aanvulling daarop (Van Kempen & Fedorova 2014). Van belang zijn het Akkoord van Schengen en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst uit 1985 respectievelijk 1990, het Gemeenschappelijk Optreden uit 1996 en het Kaderbesluit illegale drugshandel uit 2004. Het Nederlandse beleid moet dus óók hierop afgestemd zijn. De invloed van de EU is volgens Blom (2006) en Bruin (2011) de laatste jaren zelfs toegenomen doordat Europese drugsstrategieën worden vastgesteld en harmonisering van het drugsbeleid van de lidstaten wordt nagestreefd (zie ook Fijnaut & De Ruyver 2014).

Het is evident dat de manoeuvreerruimte van de Nederlandse overheid begrensd wordt door deze internationale kaders. In het geval van bezit, teelt en koop voor persoonlijk gebruik lijken de nationale autoriteiten iets meer ruimte te kunnen nemen dan voor ernstige handelingen (Van Kempen & Fedorova 2014). De EU brengt in haar regelgeving namelijk tot uitdrukking dat ze zich wil concentreren op de ernstige drugsmisdrijven en zich niet richt op handelingen uitsluitend ten behoeve van persoonlijk gebruik. Ook respecteren verdragen zoals dat van Schengen bestaande verschillen in drugsbeleid tussen de lidstaten (Van der Stel e.a. 2009).

Het nationale beleid: bescherming volksgezondheid en een toegenomen nadruk op bestrijding van criminaliteit en overlast

De Nederlandse overheid vaart sinds jaar en dag – sinds de vroege jaren zeventig – een eigen koers in het drugsbeleid.³ Het beleid is beschreven als ‘pragmatisch’ en ‘rationeel’ (Leuw 1991; Boekhout van Solinge 2004) en als ‘vrijmoedig’ (Fijnaut & De Ruyver 2014). Er was vaak kritiek uit het buitenland en andere landen uitten aanvankelijk hun ‘bezorgdheid’ en ‘ongerustheid’ over het cannabisbeleid (Boekhout van Solinge 2004, 2010; Van der Stel e.a. 2009).⁴

Kenmerkend voor het Nederlandse drugsbeleid is de oriëntatie op de volksgezondheid. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en

3 Memorie van antwoord, ‘Achtergronden en risico’s van druggebruik’, *Kamerstukken II* 1974/75, 11742, 8.

4 *Kamerstukken II* 1974/75, 11742, 8; ‘Het Nederlandse drugsbeleid, continuïteit en verandering’, *Kamerstukken II* 1994/95, 24077, 3.

Sport (VWS) is in Nederland het coördinerend ministerie in het drugsbeleid. Drugsgebruikers worden in principe niet gecriminaliseerd. Het beleid heeft een meer bescheiden doelstelling dan de uitbanning van drugs. De eerste integrale drugsnota van 1995 zegt hierover:

'In Nederland heeft (...) het gevoerde beleid steeds de meer bescheiden doelstelling gehad om het gebruik van riskante drugs als gezondheids- en maatschappelijk probleem beheersbaar te houden of te maken.'⁵

Nederland streeft dus naar beheersing van het drugsprobleem. Het richt zich op het terugdringen van de vraag naar drugs (*demand reduction*) en de aanvoer van drugs (*supply reduction*). Het terugdringen van de schade en de risico's van drugsgebruik (*harm reduction*) is ook altijd onderdeel geweest van het Nederlandse beleid (Van der Stel e.a. 2009; Croes & Van Gageldonk 2009).

De *eyecatcher* van het Nederlandse beleid is het expliciete gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops (Boekhout van Solinge 2010; MacCoun 2011; Monshouwer e.a. 2011). Het Nederlandse Openbaar Ministerie vervolgt de verkoop van cannabis in coffeeshops niet, zolang een shop zich houdt aan de criteria die zijn vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet van het College van Procureurs-Generaal: ze mogen geen reclame maken, geen harddrugs voorhanden hebben of verkopen, geen overlast veroorzaken, niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan jeugdigen, slechts een beperkte hoeveelheid verkopen per *transactie* en slechts een beperkte handelsvoorraad hebben, en niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan anderen dan ingezetenen van Nederland (de AHOJGI-criteria⁶). Het Openbaar Ministerie maakt hierbij gebruik van het opportuniteitsbeginsel: afzien van vervolging indien een hoger algemeen belang hiermee gediend is. In het geval van de coffeeshops is dat belang erin gelegen dat de overheid cannabisgebruikers weg wil houden van de illegale criminele gebruikersmarkten, waar ze een grotere kans lopen om in aanraking te komen met harddrugs

Door de kleinschalige verkoop van cannabis door coffeeshops te gedogen wordt cannabisgebruikers een plaats geboden waar ze veilig hun cannabis kunnen kopen en gebruiken (Van Laar e.a. 2009).

5 Kamerstukken II 1974/75, 24077, 3, p. 4.

6 Aanwijzing Opiumwet 2015A003, *Stcrt.* 2015, 5391.

De insteek vanuit de volksgezondheid en het denken in termen van beheersing van risico's in plaats van uitbanning heeft ervoor gezorgd dat het Nederlandse drugsbeleid internationaal te boek staat als tolerant. Het Nederlandse beleid heeft echter de laatste jaren een verschuiving naar meer bestrijding van de criminele en overlastaspecten te zien gegeven (Wouters 2012; Spapens e.a. 2014; Van Ooyen-Houben & Kleemans 2015). De Drugsbrief van 2011 – de meest recente integrale drugsnota – gaat nog wel uit van het gezondheidsperspectief, maar focust verder op de ontstane problemen van toegenomen gebruik, groei van de coffeeshops en drugsgerelateerde criminaliteit.⁷ De bestrijding van overlast en criminaliteit is in 2011, naast de volksgezondheid, een eigenstandige pijler van het beleid. Hoewel het strengere beleid al eerder in gang is gezet – in de Drugsnota van 1995 is de aanzet al te vinden – is de toon in 2011 aanzienlijk radicaler:

'Het kabinet staat voor een daadkrachtige aanpak van overlast en (georganiseerde) criminaliteit. (...) Het Nederlandse drugsbeleid is toe aan een nieuwe impuls.'⁸

Het lokale perspectief: ruimte voor maatwerk

De invulling van het coffeeshopbeleid is een zaak van het lokaal bestuur. De lokale driehoek (burgemeester, Openbaar Ministerie en politie) vult het beleid concreet in en stelt prioriteiten wat betreft het toezicht en de handhaving.⁹ Hier geldt gemeentelijke autonomie. Het lokale bestuur moet wel binnen de kaders van het landelijke gedoogbeleid blijven. In brieven aan de Kamer wordt de verhouding zo verwoord:

'Voor het kabinet staat voorop dat het coffeeshopbeleid een taak is van lokaal bestuur.'¹⁰

'Er liggen echter ook taken op Rijksniveau. Daar waar het coffeeshopbeleid effecten heeft op de volksgezondheid, de criminaliteitsbestrijding of de internationale betrekkingen is het aan het Rijk om verantwoordelijkheid te

7 Brief ministers over het drugsbeleid, *Kamerstukken II* 2010/11, 24077, 259.

8 *Kamerstukken II* 2010/11, 24077, 259, p. 2.

9 Brief ministers over het cannabisbeleid, *Kamerstukken II* 2003/04, 24077, 125.

10 *Kamerstukken II* 2003/04, 24077, 125, p. 2.

nemen en deze neveneffecten tegen te gaan. Het Rijk is dan ook verantwoordelijk voor het stellen van de landelijke kaders en biedt daarbinnen gemeenten de ruimte om te komen tot maatwerk. De landelijke kaders worden ingevuld door middel van beleidsregels en wetgeving. Om bestaande knelpunten op te lossen en tot effectief beleid te komen – in overeenstemming met afspraken die het Rijk met Europese partners maakt – dienen Rijk en gemeenten gezamenlijk dezelfde koers te varen. Het kabinet vraagt daarom van gemeenten dat zij ook verder meewerken aan de aanscherping van het cannabisbeleid. Het Rijk zal daartoe gemeenten faciliteren.¹¹

'Ik beschouw het lokaal bestuur als een zeer belangrijke partner in de gezamenlijke aanpak van criminaliteit en overlast.'¹²

Het is aan het lokale bestuur om te beslissen of coffeeshops in de gemeente worden toegelaten. Zo ja, dan kan het lokale bestuur ook bepalen hoeveel het er mogen zijn. De burgemeester verleent aan een coffeeshop een (exploitatie)vergunning op basis van de lokale verordeningen evenals een gedoogbeschikking. In die beschikking wordt verwezen naar de landelijke gedoogcriteria uit de Aanwijzing Opiumwet, waaraan de coffeeshop zich dient te houden. Hierdoor wordt het landelijke gedoogbeleid geïncorporeerd in het lokale handhavingsbeleid. Daarnaast kan de burgemeester in de vergunning nog andere voorschriften geven, zoals de verplichte aanwezigheid van de vergunninghouder in de coffeeshop (Bieleman e.a. 2013). Als algemene regel geldt dat het bestuurlijke beleid wel strenger mag zijn dan het landelijke strafrechtelijke beleid, maar niet soepeler (Rogier 2012).

Als een coffeeshop de gedoogvoorwaarden overtreedt, kan de burgemeester bestuurlijk handhaven en overgaan tot een tijdelijke of definitieve sluiting. Artikel 13b van de Opiumwet geeft hem daar de bevoegdheid toe. Het Openbaar Ministerie kan in zo'n geval ook strafrechtelijk handhaven. Maar bestuurlijk handhaven staat in het geval van overtreding van de gedoogcriteria voorop; het strafrecht komt op de tweede plaats.¹³

11 *Kamerstukken II* 2003/04, 24077, 125, p. 3.

12 Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, *Aanhangsel Handelingen II* 2014/15, 1060, p. 2.

13 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de burgemeesters, 20 april 2012, kenmerk 252403.

Hierbij moet worden aangetekend dat het Openbaar Ministerie altijd een eigen verantwoordelijkheid heeft en tot vervolging van een coffeeshop kan overgaan met de Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet in de hand. De precieze reactie op een overtreding (bestuursrechtelijk al dan niet in combinatie met strafrechtelijk) legt de lokale driehoek vast in een handhavingsarrangement. Dat kan per gemeente anders zijn. Hier worden lokale afwegingen bij gemaakt.

De burgemeester heeft dus een behoorlijke vinger in de pap als het gaat om (het gedogen van) coffeeshops. Het gedoogbeleid biedt hem een instrument waarmee de cannabisvraag kan worden geaccommodeerd (*Limburg trekt zijn grens* 2009). Daarbij wegen lokale belangen zwaar mee: de gezondheid van burgers en vooral ook hun veiligheid, de openbare orde. De burgemeester kan bijvoorbeeld besluiten een coffeeshop te gedogen 'om rust in de tent te krijgen en heisa op straat te voorkomen' (Spong e.a. 2012, p. 45). Hij is op grond van de Gemeentewet (art. 180) verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad betreffende het coffeeshopbeleid.

Door het lokale maatwerk bestaat een grote diversiteit in coffeeshopbeleid in Nederlandse gemeenten (Bieleman e.a. 2013). De meeste gemeenten gedogen geen coffeeshops. Sommige coffeeshopgemeenten hebben een maximaal aantal te gedogen shops vastgesteld, andere niet. Sommige burgemeesters stellen nadere lokale eisen aan de coffeeshops. Zo verschillen de openingstijden, moeten coffeeshops soms iemand aanstellen die buiten toezicht houdt op overlast, en mogen coffeeshops in de ene gemeente wel en in de andere gemeente geen terras hebben. Ook is de handhaving in de ene gemeente veel strikter dan in de andere (Bieleman e.a. 2013; Van Ooyen-Houben & Van der Giessen 2013, 2014).

Regionale afspraken

Een gemeente moet ook rekening houden met het beleid van omliggende gemeenten. In het overleg dat met meerdere gemeenten samen wordt gevoerd, kunnen de gemeenten onderling afspraken maken. Soms wordt een gezamenlijk coffeeshopbeleid geformuleerd. Goede afspraken met buurgemeenten of een gezamenlijk geformuleerd

beleid kunnen bijvoorbeeld leiden tot een evenwichtige regionale spreiding van coffeeshops.¹⁴

Conclusie: glocal beleid

Bij het beleid ten aanzien van de coffeeshops is sprake van – om met Fijnaut en De Ruyver (2014) te spreken – *glocal* beleid: een beleid dat zowel globaal als lokaal (en nationaal) wordt vormgegeven.

Dat zo'n driedubbel gelaagd beleid soms lastig is, kan nauwelijks verwonderen. We beschrijven hieronder drie situaties waarin de beleidslijnen in meer of mindere mate schuren.

Casus 1: coffeeshop Checkpoint

Wat gebeurde er?

In juni 2007 doet de politie regio Zeeland, in opdracht van de officier van justitie (OvJ) van het parket Middelburg, een inval in de coffeeshop Checkpoint in Terneuzen. De eigenaar/exploitant en zijn medewerkers werden ervan verdacht de gedoogvoorwaarden voor coffeeshops te hebben overtreden, in het bijzonder de voorwaarde ten aanzien van de beschikbare handelsvoorraad van maximaal 500 gram cannabis. Ook zou sprake zijn van overtreding van het exportverbod en het op grote schaal overtreden van de Opiumwet aan de 'achterdeur' als criminele organisatie.¹⁵ Bij de doorzoeking van de shop en enkele andere panden vond de politie ruim 96 kilo cannabis. De voorlopige hechtenis van de eigenaar/exploitant werd na enkele dagen geschorst en de coffeeshop opende weer zijn deuren. De bedrijfsvoering werd hervat. Dit vormde mede de aanleiding voor nieuwe doorzoeken, waarbij de politie in mei 2008 ruim 130 kilo cannabis in beslag nam. De overtredingen leidden tot een sluiting van zes maanden door de burgemeester van Terneuzen (in juli 2008). In december 2008 volgde de definitieve intrekking van de gedoogbeschikking. Tegelijkertijd heeft de OvJ, op basis van opsporingsonderzoek, de eigenaar/exploitant en medewerkers van de coffeeshop gedagvaard.

¹⁴ Zie www.hetccv.nl.

¹⁵ Rb. Middelburg 25 maart 2010, ECLI:NL:RB MID:2010:BL8815.

De inval van het Openbaar Ministerie vond plaats op een moment dat in de lokale driehoek sprake was van een patstelling over de aanpak. De burgemeester was er niet tijdig over geïnformeerd. Het Openbaar Ministerie ging er op dat moment op eigen initiatief op af. Het vervolgde de coffeeshop onder andere voor lidmaatschap van een criminele organisatie, hetgeen een noviteit was.¹⁶

De achtergrond

Om een idee te krijgen van de achtergrond moeten we terug in de tijd, naar het begin van de jaren negentig. Terneuzen kampte toen met aanzienlijke illegale drugshandel en drugsgerelateerde criminaliteit. De oplossing werd gezocht in een gedoogbeleid inzake de verkoop van cannabis en een harde bestrijding van de harddrugshandel. In deze context ontstonden twee coffeeshops: Miami en Checkpoint. Het beleid werkte: het werd relatief rustig, tot tevredenheid van lokale autoriteiten en omwonenden. Na verloop van tijd werd de situatie rond Checkpoint echter moeilijker. De coffeeshop ontwikkelde zich, mede dankzij zijn monopoliepositie (Miami speelde geen rol van betekenis), tot een steeds professionelere en succesvollere onderneming. Daar kwam bij dat de gemeente de coffeeshop, die in het kader van een stadsvernieuwingsproject weg moest van de oude locatie, een nieuwe locatie aanbood op een prominente plek, gemakkelijk bereikbaar en met ruime parkeermogelijkheden. Dit maakte extra groei mogelijk. De shop trok duizenden bezoekers per dag, van wie de meesten uit België en Frankrijk kwamen (Surmont 2005; Bieleman & Naayer 2007).

Checkpoint werd op een zeer professionele manier gerund (Mein & Van Ooyen, 2013). Er bestond een duidelijke taakverdeling tussen aankoop, transport, bevoorrading, opslag, bewerking en verkoop. Binnen, maar ook buiten de coffeeshop waren mensen aan het werk om cannabis in zakjes te verpakken en joints voor te draaien. De cannabis was van constante goede kwaliteit. De eigenaar deed zijn best om de overlast zo veel mogelijk te beperken en had regelmatig overleg met de gemeente en andere instanties, zoals de Belastingdienst. De administratie en boekhouding waren transparant. De coffeeshop leek in Terneuzen ook maatschappelijk aanvaard. De gemeente beschouwde de

¹⁶ Brief ministers over een aantal aan de drugsproblematiek in de grensstreek gerelateerde zaken, *Kamerstukken II* 2008/09, 24077, nr. 232.

coffeeshop als een modelshop. De burgemeester leidde er buitenlandse collega's en politieke autoriteiten rond. Werkzoekenden werden door het Centrum voor Werk en Inkomen gewezen op vacatures bij Checkpoint en er werden normale arbeidsovereenkomsten afgesloten. Op basis van een loonstrookje van Checkpoint werd een hypotheek verstrekt. Na de sluiting kregen de werknemers een uitkering. De grote stroom bezoekers zorgde echter voor veel overlast. Aan de 'achterdeur' had de coffeeshop in het verborgene een grootschalige (illegale) bevoorrading georganiseerd. Politie en Openbaar Ministerie kregen verdenkingen en begonnen de coffeeshop als een criminele organisatie te zien. Zo ontpopte de oplossing voor een oud probleem zich als een nieuw probleem.

Lokale versus nationale afwegingen

De gemeente vreesde een terugkeer van de oude overlastproblemen als ze tot sluiting zou overgaan. Ze probeerde binnen haar gedoogbeleid allerlei oplossingen tegen de nieuw ontstane overlast, zoals het plaatsen van bewegwijzering naar de coffeeshop, de aanleg van parkeerplaatsen en de inzet van extra toezicht. Tevergeefs. Uiteindelijk wilde de gemeente de coffeeshop verplaatsen naar een locatie buiten de stad, richting grens.

Het Openbaar Ministerie daarentegen wilde de ondermijnende criminaliteit van de coffeeshop en de export van cannabis door de verkoop aan drugstoeristen aanpakken. Verplaatsing zag het niet als oplossing. Het zag de coffeeshop als een criminele organisatie.

Burgemeester en OvJ bleven rolvast (Mein & Van Ooyen 2013). Het lukte de lokale driehoek dan ook niet om tot een gezamenlijke lijn te komen. Gevolg: een patstelling.

Het oordeel van de rechter

De rechtbank veroordeelde de eigenaar/exploitant en medewerkers in eerste aanleg vanwege structureel handelen in strijd met de landelijke gedoogvoorwaarden en het exportverbod en was van oordeel dat alle verdachten als leden van een criminele organisatie bijdragen hadden geleverd aan het vervoeren en inkopen, opslaan en aanwezig hebben, verkopen en leveren van softdrugs in gerekend grote hoeveelheden

per dag. Vanwege de nauwe betrokkenheid van de lokale autoriteiten – de gemeente en het Openbaar Ministerie – bij de groei en bloei van Checkpoint matigde de rechtbank echter de straffen. In het vonnis is te lezen:

'De rechtbank concludeert dat de overheid vanaf de helft van de negentiger jaren de groei van Checkpoint mogelijk heeft gemaakt, zelfs heeft bevorderd.'¹⁷

In hoger beroep verklaarde het Gerechtshof Den Haag het Openbaar Ministerie echter niet-ontvankelijk vanwege de rol van de overheid: de coffeeshop had nooit signalen gekregen dat het zo niet langer kon.¹⁸ In cassatie werd de zaak terugverwezen naar het gerechtshof.¹⁹ Op 16 juli 2014 deed het Gerechtshof Amsterdam uitspraak.²⁰ Het verklaarde het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk in de strafvervolgning ter zake van verkoop van softdrugs in een gedoogde coffeeshop en ter zake van deelneming aan een criminele organisatie. Het hof sprak een veroordeling uit wegens het voorhanden hebben en bewerken van grote hoeveelheden hennep, maar legde hiervoor geen straf op.

Conclusie

Deze casus legt treffend de (staatsrechtelijke) tegenstelling bloot tussen burgemeester en OvJ: de eerste acteert vooral in een lokaal-bestuurlijke arena, laatstgenoemde ook in een landelijke arena. Tegenstellingen en een strafrechtelijke *Alleingang* van het Openbaar Ministerie, die deels uitliep op een niet-ontvankelijkverklaring, waren het gevolg. De vrees van de gemeente werd overigens niet bewaarheid: toen Checkpoint dicht was, werd het weer rustig, ook omdat de politie intensief toezicht hield.

17 Rb. Middelburg 25 maart 2010, ECLI:NL:RBMID:2010:BL8815.

18 Hof Den Haag 2 februari 2012, ECLI:NL:GHSGR: 2012:BV2572.

19 HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7.

20 Hof Amsterdam 16 juli 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014: 2840.

Casus 2: het besloten-club- en het ingezetenen criterium

Wat gebeurde er?

In 2010 nam het kabinet een ingrijpende beslissing ten aanzien van coffeeshops. Het kondigde een aanscherping van het beleid aan:

'Coffeeshops worden besloten clubs die alleen voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zijn op vertoon van een clubpas. Er komt een afstand van tenminste 350 meter tussen scholen en coffeeshops.' (*Vrijheid en verantwoordelijkheid* 2010, p. 40)

Het kabinet werkte dit plan in 2011 uit.²¹ Het besloten-clubcriterium hield in dat coffeeshops uitsluitend toegang mochten verlenen en spullen mochten verkopen aan leden van de coffeeshop, waarbij bepaald was dat de coffeeshop in een kalenderjaar maximaal 2.000 lidmaatschappen mocht uitgeven en dit moest documenteren in de vorm van een controleerbare ledenlijst. Het ingezetenen criterium hield in dat coffeeshops uitsluitend toegankelijk zijn voor ingezetenen van Nederland van 18 jaar en ouder. Het afstandscriterium hield in dat coffeeshops zich niet meer binnen een straal van maximaal 350 meter van een school voor voortgezet onderwijs of een school voor beroeps-onderwijs mochten bevinden.

De nieuwe maatregelen kregen vorm via een aanvulling op de reeds bestaande gedoogcriteria voor coffeeshops in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie, die het landelijk kader voor het coffeeshopbeleid vormt. De minister ging ook toezien op de lokale handhaving:

'De minister verscherpt het landelijk beleid en ziet erop toe dat gemeenten het afstandscriterium en de overige relevante delen van het landelijk beleid in hun vergunningen handhaven.'²²

Het besloten-club- en het ingezetenen criterium werden in 2012 in de Aanwijzing Opiumwet opgenomen en werden vanaf mei 2012 pilotgewijs gehandhaafd in de drie zuidelijke provincies. In januari 2013 zou de rest van het land volgen. De 2.000-ledenregel zou in 2013

²¹ Kamerstukken II 2010/11, 24077, 259.

²² Kamerstukken II 2010/11, 24077, 259, p. 2.

ingaan, in het hele land. Het afstandscriterium was voorzien voor 2014.²³

Bij de aankondiging toonde een aantal burgemeesters zich kritisch. De burgemeester van Utrecht bijvoorbeeld vond – volgens een krantenartikel – de wietpas een ‘medicijn voor een ziekte die we niet hebben’ (Posthumus 2012). Ook in de coffeeshopgemeenten in het zuiden van het land varieerde de wil om in het nieuwe beleid mee te gaan (Van Ooyen-Houben & Van der Giessen 2013). Sommige burgemeesters zagen het nieuwe beleid wel zitten, andere waren afwachtend. Vooral het besloten-clubcriterium ontmoette weerstand (Grund & Brecksema 2013; Fijnaut & De Ruyver 2014).

De implementatie liep op enkele punten anders dan beoogd. In het begin hadden gemeenten moeite met de uitwerking van de aange-reikte landelijke kaders, die ze als ontoereikend ervoeren (Van Ooyen-Houben & Van der Giessen 2013). Dit leidde tot weerstand en enige deceptie over de rol van de landelijke overheid, die op haar beurt de gemeenten net wilde aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid en verwachtte dat ze hun regierol oppakten. Gaandeweg kristalliseerde de aanpak zich uit.

De criteria werden in het kader van lokaal maatwerk niet overal daadkrachtig toegepast. In sommige gemeenten gold: ‘Ik doe even niets’, andere lokale overheden namen het nieuwe beleid kordaat en consequent in uitvoering. Het aantal controles van coffeeshops liep zeer uiteen. In de meeste gemeenten werden na een paar maanden geen controles meer uitgevoerd op de nieuwe criteria. Men liet vooral het besloten-clubcriterium links liggen.

Ook trad al snel een heftige verschuiving op in de gebruikersmarkt. In de plannen was wel rekening gehouden met een zekere mate van groei van de illegale markt als gevolg van het ingezetenen-criterium,²⁴ maar er was geen rekening mee gehouden dat ook ingezetenen van Nederland weg zouden blijven uit de coffeeshops. Die wilden zich niet allemaal op de ledenlijst van een coffeeshop laten registreren en gingen hun cannabis kopen op de illegale markt. Het gevolg: een snelle opbloei van de illegale markt buiten de coffeeshops (Korf e.a. 2013). Veel gemeenten besloten de controles omlaag te schroeven om de

23 Met dit criterium wilde het kabinet de zichtbaarheid van coffeeshops voor scholieren verkleinen en zo het drugsgebruik onder scholieren ontmoedigen (Tweede Kamer 24077, nr. 259, 2011). Er wordt in dit artikel verder niet op ingegaan.

24 Brief minister over aanscherping gedoogcriteria coffeeshops, *Kamerstukken II* 2011/12, 24077, 265.

klanten weer terug te halen naar de coffeeshops en zo de overlast van de illegale markt terug te dringen.

Toen, na goed een halfjaar, liet het kabinet het besloten-clubcriterium vervallen. De minister zegt hierover dat dit op verzoek van de burge-meesters gebeurde vanwege de slechte uitvoerbaarheid: 'Het zou meer ellende veroorzaken dan iets oplossen.'²⁵ Van een landelijk afstands-criterium werd afgezien. Het ingezetenen criterium bleef bestaan. Dat onderging een belangrijke wijziging: de handhaving kan vanaf 2013 gefaseerd plaatsvinden en de beslissing hiertoe werd een zaak voor het lokale bestuur:

'In het huidige beleid wordt nadrukkelijk de ruimte gegeven aan betrokken gemeenten om de handhaving van het ingezetenen criterium zo nodig gefaseerd in te voeren waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid.'²⁶

In 2013 waren er gemeenten die het criterium in hun handhavingsbeleid hadden opgenomen en het ook actief handhaafden. Maar er waren ook gemeenten die het alleen in het handhavingsbeleid hadden opgenomen en gemeenten die er (eind 2013) nog niets mee hadden gedaan. Ingezetenen keerden weer terug naar de coffeeshops, maar niet voor 100%. De illegale markt is inmiddels kleiner geworden, maar nog steeds groter dan vóór 2012. De drugstoeristen zijn nog steeds grotendeels weg, al is in sommige gemeenten een (kleine) beweging terug waarneembaar en zijn er gemeenten waar, als vanouds, niet-ingezetenen in de coffeeshops kunnen komen (Van Ooyen-Houben e.a. 2014).

De achtergrond

De beoogde invoering van het besloten-club- en het ingezetenen criterium had een lange voorgeschiedenis. Het probleem van het drugstoe-risme en de daaraan gerelateerde overlast in vooral grensgemeenten speelde al lang. In de Drugsnota van 1995 werd het al gesignaleerd.²⁷ Toen al werden strakkere regels en striktere controle en handhaving

25 Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 19 februari 2014, over het coffeeshop-beleid, *Kamerstukken II* 2013/14, 24077, 317, p. 24 en 25.

26 Aanhangsel *Handelingen II* 2014/15, 1060, p. 2

27 *Kamerstukken II* 1994/95, 24077, 3.

aangekondigd. De aanscherping van het cannabisbeleid werd voortgezet in de ‘Cannabisbrief’.²⁸ Onder andere kondigde het kabinet toen aan de mogelijkheden te onderzoeken om de verkoop aan niet-ingezetenen te beperken.

Dit werd uitgetoetst in Maastricht, dat al sinds de jaren negentig kampte met het probleem van drugstoerisme en daarmee gepaard gaande overlast. De gemeente nam in 2005 in haar algemene plaatselijke verordening een bepaling op – ook wel het ‘Woonlandbeginsel’ of de ‘wietpas’ genoemd – die niet-ingezetenen van Nederland de toegang tot de coffeeshops moest ontzeggen en de coffeeshops terug moest brengen tot voorzieningen voor een beperkte lokale en regionale klantenkring. Er volgde een proefproces,²⁹ waarbij de Raad van State oordeelde dat de ‘wietpas’ weliswaar de toets van het EU-recht en de Grondwet doorstond, mits daarvoor objectieve rechtvaardigingsgronden bestaan, maar hoe dan ook niet verenigbaar was met de Opiumwet.³⁰ Volgens de Raad van State bestaat geen ruimte voor nadere regulering van de verkoop van softdrugs in een gemeentelijke autonome verordening. Dit betekent dat in de praktijk gemeenten niet tot een dergelijke vorm van regulering kunnen overgaan, maar dat dit eventueel wel door de rijksoverheid kan gebeuren.³¹ Het kabinet pakte dit op:

‘Nu de afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat vastlegging van het ingezetenen criterium in APV’s niet verenigbaar is met de Opiumwet, zal dat op andere wijze dienen te geschieden. Het is, anders dan in sommige media werd bericht, niet nodig de Opiumwet te wijzigen. De criteria voor het gedogen van coffeeshops zijn thans vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet van het openbaar ministerie. Het ingezetenen criterium zal eveneens in die aanwijzing worden opgenomen.’³²

Tijdens deze juridische pilot werd in 2008 tijdens een Kamerdebat over het Nederlandse drugsbeleid door de ministers van VWS, Veiligheid en Justitie (VenJ) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

28 *Kamerstukken II* 2003/04, 24077, 125.

29 De procedure had het oogmerk om de juridische haalbaarheid van de APV-bepaling te toetsen.

30 ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9684, 200803357/1/H3-A.

31 *Kamerstukken II* 2011/12, 24077, 265.

32 *Kamerstukken II* 2011/12, 24077, 265, p. 6.

(BZK) een nieuwe drugsnota toegezegd aan de Tweede Kamer.³³ In de voorbereiding hierop vroeg het kabinet advies aan een commissie van experts. Wat betreft coffeeshops, een van de thema's van het rapport, adviseerde de commissie om deze kleiner en beheersbaarder te maken en de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers uit het buitenland terug te dringen (Adviescommissie Drugsbeleid 2009). Het kabinet volgde met zijn aangescherpte beleid de hoofdlijnen van deze commissie.

In de kabinetplannen zijn ook grote delen van een alternatief voorstel van burgemeesters in 2009 opgenomen. In *Limburg trekt zijn grens* spraken burgemeesters zich uit voor een samenhangend systeem van beperkende maatregelen, zowel aan de voordeur als aan de achterdeur en in de coffeeshop zelf. Het stelsel bestond uit veertien beperkende maatregelen, onder andere: verplichte legitimatie en registratie van coffeeshopbezoekers, het niet toelaten van niet-ingezetenen van Nederland en een pasjessysteem. De betrokken ministers lieten in een brief weten dat ze van zins waren de voordeurbeperkende maatregelen van het plan te steunen. De maatregelen aan de achterdeur echter, daar bleven ze van weg.³⁴

Lokale versus nationale afwegingen

De basisdrijfveer op lokaal niveau was de overlast door de grote stroom drugstoeristen, die maakte dat burgers zich onveilig voelden en die het woon- en leefklimaat van de inwoners aantastte. Burgemeesters hadden wel handhavingsmogelijkheden, maar de benodigde handhavingscapaciteit vormde een zware last (*Limburg trekt zijn grens* 2009). De nieuwe criteria boden de burgemeester een extra instrumentarium voor de handhaving.

Het probleem speelde niet in alle gemeenten – zelfs op de meeste plaatsen niet – maar het bestaan ervan in sommige grensgemeenten werd wel overal erkend. Gemeenten zonder probleem werkten mee omdat ze een 'waterbedeffect' wilden voorkomen of omdat ze meegingen in regionaal en landelijk beleid.

33 Debat over het Nederlandse drugsbeleid (24077), *Handelingen II* 2007/08, 60-1, p.

4213-4238 en voortzetting debat over het Nederlandse drugsbeleid (24077), *Handelingen II* 2007/08, 60-2, p. 4240-4268.

34 *Kamerstukken II* 2008/09, 24077, 232.

Een dilemma bij de handhaving is dat burgemeesters coffeeshops liever niet sluiten omdat gebruikers dan hun heil zouden zoeken op de illegale markt. De coffeeshops en de illegale markt lijken als communicerende vaten te fungeren, en gemeenten houden daar rekening mee. Ook het kabinet wilde de overlast door drugstoerisme bestrijden, maar de criminaliteit en de internationale dimensie spelen hier duidelijk mee:

'De maatregelen die het kabinet neemt, worden ook genomen vanwege de grensoverschrijdende dimensie van drugsgelateerde overlast en criminaliteit.'³⁵

In Kamerdebatten werd gewezen op het stelselmatig bedienen door coffeeshops van de buitenlandse cannabismarkt en de link tussen coffeeshops en georganiseerde criminaliteit, waardoor de onder- en bovenwereld bij coffeeshops steeds meer verweven raken en er sprake is van een ondermijnend effect op de Nederlandse samenleving.³⁶ Het drugstoerisme werd als een ernstig probleem gezien voor zowel de internationale als de nationale rechtsorde.³⁷

Het oordeel van de rechter

Uit strafrechtelijke,³⁸ civiele³⁹ en bestuursrechtelijke⁴⁰ jurisprudentie blijkt dat het ingezetenen criterium de toets der kritiek doorstaat.⁴¹ Van het besloten-clubcriterium vond de rechter dat het een onevenredig

35 *Kamerstukken II* 2010/11, 24077, 259, p. 3. De INCB reageert als volgt: 'The Board notes the measures taken by the Government of the Netherlands to implement stricter policies towards "coffee shops" and calls upon the Government to step up its efforts to ensure the full compliance of the Netherlands with the provisions of the international drug control treaties' (INCB 2014, p. 9).

36 *Kamerstukken II* 2010/11, 24077, 259 en *Kamerstukken II* 2011/12, 24077, 265; debat over de hoofdlijnen van het drugsbeleid (24077), *Handelingen II* 2011/12, 58-7, p. 44-89 en voortzetting debat over het Nederlandse drugsbeleid (24077), *Handelingen II* 2011/12, 69-8, p. 39-90.

37 Brief minister actuele zaken handhaving aangescherpte gedoogbeleid, *Kamerstukken II* 2011/12, 24077, 286.

38 Rb. Limburg 26 juni 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:4082, 4078, 4077, 4084, 4071, 4073 en 4075.

39 Hof Den Haag 18 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6073; Rb. Den Haag 5 juni 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA1921.

40 Rb. Zeeland-West-Brabant 17 januari 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BY8753; Rb. Limburg 25 april 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:BZ8548.

41 Antwoord op vragen van de leden Bouwmeester en Fokke over jurisprudentie ten aanzien van de handhaving van het ingezetenen criterium voor coffeeshops, Aanhangsel *Handelingen II* 2013/14, 166.

grote inbreuk maakt op de belangen van bezoekers van coffeeshops en dat de overheid de oprichting van verenigingen die het plegen van strafbare feiten faciliteren ermee stimuleert, hetgeen de redelijke beleidsbepaling te buiten gaat.⁴²

Conclusie

Deze casus illustreert de soms ingewikkelde afhankelijkheids- en afstemmingsrelatie tussen gemeenten en Rijk. Het Rijk ontwikkelde instrumentarium voor gemeenten, maar dit sloot niet overal aan op een behoefte en bracht zelfs nieuwe problemen met zich mee. Dit leidde tot tegenvallende toepassing op lokaal niveau. Een deel van het instrumentarium werd ingetrokken en voor de rest kwam lokaal maatwerk centraal te staan.

Casus 3: regulering van de cannabisteelt ten behoeve van coffeeshops

Wat gebeurde er?

In 2005 riep de burgemeester van Maastricht (Leers destijds) op tot het reguleren van de cannabisteelt.⁴³ Hij was van mening dat het bestaande verbod op teelt de criminaliteit bevorderde. Voor een oplossing van de problemen met overlast en met de coffeeshops was volgens hem een regeling van de achterdeur, naast andere maatregelen, onontbeerlijk. Leers waarschuwde wel dat Nederland dit niet alleen kan: ook de buurlanden moeten dit beleid gaan volgen, anders komt de halve aardbol hier drugs kopen.

De minister van Justitie (Donner) reageerde, mede namens de minister van VWS, op Kamervragen hierover met de opmerking dat:

42 Rb. Zeeland-West-Brabant 17 januari 2013, ECLI:NL:RBZWB:2013:BY8753; Rb. Limburg 25 april 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:BZ8548.

43 Zie www.nu.nl, 13 maart 2005 en vragen van het lid Van der Ham (D66) aan de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS over uitspraken van de burgemeester van Maastricht over softdrugs in de regio Maastricht, Aanhangsel *Handelingen II* 2004/05, 1290.

'(...) voor zover het initiatief van de burgemeester van Maastricht beoogt de productie van cannabis te reguleren dan wel te legaliseren, dit in strijd is met de Nederlandse wet. (...).'⁴⁴

De minister wijst erop dat decriminalisering de problemen niet zal oplossen:

'Het reguleren van de teelt voor de coffeeshop zal dus nauwelijks een positief effect hebben op de bestaande illegale teelt. Ook de door de burgemeester aangevoerde capaciteitseisen die het uitroeien van de bestaande illegale teelt stelt aan politie en justitie, zal door regulering van de teelt voor de coffeeshop niet verminderen. Integendeel, er zal ook voor toezicht op de gereguleerde teelt moeten worden gezorgd. Daarnaast stroken de voorstellen niet met de internationale verdragen op dit punt en met het eind 2004 door de Raad van de Europese Unie vastgestelde Kaderbesluit illegale drugshandel dat verplicht tot verhoging van de strafmaat voor grootschalige wietteelt en illegale handel in cannabis in al dan niet georganiseerd verband. De recente voorstellen van de burgemeester van Maastricht bieden geen aanvullende perspectieven op een bevredigende oplossing en mitsdien is er ook om die reden geen aanleiding om het kabinetsstandpunt in deze te herzien.'⁴⁵

Leers was niet de eerste die tot regulering opriep, en ook niet de laatste. Minister Donner was evenmin de eerste die het afwees, en ook niet de laatste. Fijnaut en De Ruyver (2014) beschrijven de felle debatten hierover in de Tweede Kamer in het begin van de jaren negentig. In de kabinetsnota *Het pad naar de achterdeur* uit 2000 wordt ook al uitvoerig ingegaan op de problematiek van de huiskwekerijen.⁴⁶ In de 'Cannabisbrief' van 2004 staat dat legalisering gezien de internationale verplichtingen van Nederland niet aan de orde is.⁴⁷

Het debat is de laatste tijd opnieuw opgelaaid. Terugkijkend is er na 2005 sprake van een herhaling van zetten.

44 Aanhangsel *Handelingen II* 2004/05, 1290.

45 Brief minister met toegezegde reactie op recente uitspraken burgemeester Leers van Maastricht in toespraak Europees Parlement van 25 april 2005 over de drugsproblematiek in de grensstreek, *Kamerstukken II* 2004/05, 24077, 156, p. 3.

46 Brief minister bij de notitie 'Het pad naar de achterdeur, over de aanvoer van softdrugs naar coffeeshops', *Kamerstukken II* 1999/2000, 24077, 75.

47 *Kamerstukken II* 2003/04, 24077, 125.

In 2008 organiseerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een bestuurlijk overleg in Almere. Tijdens deze 'wiettop' deden de 33 aanwezige burgemeesters onder andere een oproep tot een proef met regulering en beheersing van de achterdeur. De gemeenten wilden overleg met het kabinet over een dergelijke proef. Op de Limburgse wiettop die hierna volgde, spraken de burgemeesters zich uit voor een benadering vanuit een gesloten systeem van teelt, aanvoer en verkoop rond coffeeshops. Een van de maatregelen was: regulering van de achterdeur (*Limburg trekt zijn grens* 2009).

Het kabinet stelde wederom dat dit juridisch onmogelijk is en ook politiek en praktisch onwenselijk.⁴⁸ Het wist zich nu gesteund door een internationale juridische analyse naar de haalbaarheid van regulering of legalisering van de teelt ten behoeve van coffeeshops, waaruit bleek dat er geen juridische mogelijkheden hiertoe waren, gegeven de internationale verdragen (*Experimenteren* 2005). Andermaal onderstreepte het kabinet dat het met het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad 'stevig inzet op de bestrijding van de hennep-teelt en de daaraan gepaard gaande georganiseerde misdaad'.⁴⁹

In 2013 zette de minister van VenJ plannen en voornemens van gemeenten op een rij (op verzoek van de Tweede Kamer). 21 plannen van 25 gemeenten waren op de oproep van de minister ingestuurd.⁵⁰

De minister sprak ook met de burgemeesters. De minister concludeerde dat de plannen geen aanleiding gaven 'om het consistente kabinetsbeleid met betrekking tot de achterdeur te wijzigen'.⁵¹

Uit de kring van burgemeesters komt in 2014 het manifest *Joint Regulation*, een pleidooi voor de regulering van cannabisteelt. Het kabinet is het echter wederom niet eens met het voorstel voor regulering, maar zoekt de oplossing in een krachtige aanpak van de criminaliteit.

Wederom is de reactie van de minister van VenJ:

'Het manifest sluit af met een oproep tot samenwerking om zo grote problemen beter het hoofd te bieden en veiligheid voor onze inwoners te waarborgen. Aan die oproep geef ik graag gehoor. Niet door regulering maar door in gesprek te gaan met gemeenten om te kijken hoe we de huidige aanpak nog krachtiger kunnen maken.'⁵²

48 Kamerstukken II 24077, nr. 232, 2009.

49 Kamerstukken II 24077, nr. 232, 2009, p. 3.

50 Brief regering, toezeggingen coffeeshopbeleid, Kamerstukken II 2013/14, 24077, 314.

51 Kamerstukken II 2013/14, 24077, 314, p. 9.

52 Kamerstukken II 2013/14, 24077, 314, p. 2.

Achtergrond

Nederland was tot in de jaren tachtig een importland van cannabis, vooral in de vorm van hasj. Deze kwam uit landen als Marokko, Pakistan, Afghanistan, Libanon en verder weg, uit Colombia en India. Gaandeweg nam het belang van de inheemse teelt in Nederland toe. De kweektechnieken verbeterden en de ‘nederwiet’ werd steeds beter van kwaliteit (o.a. Spapens e.a. 2014). Er trad ‘imports substitutie’ op. In de jaren negentig nam de inheemse teelt voor recreatieve doeleinden hand over hand toe. Er ontwikkelde zich een commerciële bedrijfsmatige kweek. Nederland heeft zich inmiddels ontwikkeld tot een belangrijk productieland van cannabis en – afgaande op exportschattingen – tot een land dat cannabis exporteert (Van der Giessen e.a. 2014). Sinds 2004 krijgt de bedrijfsmatige teelt hoge opsporingsprioriteit.⁵³ Er wordt ingezet op een integrale bestrijding met een combinatie van bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en ander instrumentarium en in samenwerking tussen gemeenten, Openbaar Ministerie, woningcorporaties, sociale dienst, energiebedrijven en Belastingdienst. Sinds 2008 is de grootschalige georganiseerde hennepeteelt gekwalificeerd als dreiging voor de Nederlandse samenleving.⁵⁴ De nadruk van de bestrijding ligt op de beroeps- en bedrijfsmatige teelt. In het huidige gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops ontbreekt zicht op de teelt van de cannabis die door de shops verkocht wordt. De achterdeur is op geen enkele manier geregeld. Een coffeeshop bevindt zich zodoende altijd in een grijs gebied tussen een gereguleerde, gedoogde, voordeur en een criminele achterdeur. Hoewel de nederwiet de populairste soort is die coffeeshops verkopen, wordt geschat dat het aandeel van de in Nederland geteelde wiet dat door de coffeeshops wordt afgenomen gering is in vergelijking met het aandeel dat geëxporteerd wordt.

Lokale versus nationale afwegingen

Gemeenten worden naar eigen zeggen dagelijks geconfronteerd met onveilige situaties die veroorzaakt worden door de teelt van cannabis

⁵³ *Kamerstukken II* 2003/04, 24077, 125.

⁵⁴ Brief ministers ter aanbieding van het Nationaal Dreigingsbeeld 2008: georganiseerde criminaliteit, *Kamerstukken II* 2008/09, 29911, 17 en brief regering, Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2012 en Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, *Kamerstukken II* 2012/13, 29911, 79.

in woningen of garages. De teelt gaat vaak gepaard met brand, wateroverlast en verloedering van woningen. Stroom wordt illegaal afgetapt en er worden bestrijdings- en groei versnellende middelen gebruikt. Bovendien is de georganiseerde criminaliteit bij de teelt betrokken en leiden illegale plantages in achterstandswijken daar tot grotere spanningen. Zowel de openbare orde als de volksgezondheid is in het geding. Om die redenen willen gemeenten de teelt ten behoeve van coffeeshops regelen, zodat het coffeeshopsysteem uit de al jarenlang bestaande spagaat komt. De overige teelt willen ze bestrijden. De gemeenten wijzen ook op de legaliseringsontwikkelingen in het buitenland en zijn van oordeel dat regulering wel mogelijk is in de vorm van een gedoogconstructie.

Opeenvolgende kabinetten hebben erop gewezen dat regulering indruist tegen de internationale verdragsverplichtingen (nu ook gesteund door een nieuwe studie naar de internationaalrechtelijke juridische mogelijkheden om de teelt ten behoeve van coffeeshops te reguleren: Van Kempen & Fedorova 2014⁵⁵). Bovendien biedt regulering volgens de regering geen oplossing voor de teeltproblematiek, omdat de meeste nederwiet over de grens gaat. Gezien de omvang van de teelt van nederwiet, het steeds meer bedrijfsmatige karakter ervan en de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit, moet er daadkrachtig tegen worden opgetreden. Geen regulering, geen legalisering, maar een intensivering van de bestrijding is de oplossing, aldus het regeringsstandpunt.

Het oordeel van de rechter

Het is recent voorgekomen dat de rechter feiten die een noodzakelijk gevolg zijn van het gedoogbeleid, zoals het aanhouden van een externe voorraad die groter is dan de toegestane 500 gram, niet bestraft.⁵⁶ Ook kwam het voor dat de teelt van cannabis ten behoeve van een coffeeshop niet werd bestraft omdat de rechter vond dat er

55 Van Kempen en Fedorova (2014) concluderen dat het internationaalrechtelijk kader van drugsbestrijding geen ruimte laat voor het legaliseren, decriminaliseren, beleidsmatig gedogen en/of anderszins reguleren van de cannabisteelt. Deze auteurs concluderen evenwel ook: 'Alleen voor Cannabis Social Clubs geldt dat een staat die dergelijke clubs alleen feitelijk en dus ongereguleerd ongemoeid laat, minder gauw in strijd komt met de verplichtingen ingevolge de VN-drugsverdragen en het Europees recht' (p. 238).

56 O.a. Rb. Den Haag 21 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120; Hof Den Haag 2 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2211; Rb. Oost-Brabant 29 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5907.

gezien het gedoogbeleid ruimte moet zijn voor veilige en verantwoorde teelt.⁵⁷

Conclusie

Deze casus illustreert hoe verschillende belangen (volksgezondheid, openbare orde, internationale verplichtingen) tot compleet tegenovergestelde standpunten en in zekere zin tot 'strijd' kunnen leiden, waarbij overigens niet alleen het centrale en het decentrale niveau betrokken zijn, maar ook politieke partijen en media (zie Schravessande 2015).⁵⁸

Slotbeschouwing

In alle casus speelt problematiek met een lange voorgeschiedenis, die teruggaat tot in de jaren negentig. Het gaat blijkbaar om hardnekkige problemen.

De eerste casus, over de coffeeshop Checkpoint, legt de tegengestelde belangen bloot tussen de OvJ en de burgemeester. De eerste staat voor de nationale invalshoek, de tweede voor de lokale. De OvJ wilde het probleem bij de bron aanpakken door de coffeeshop als een criminele organisatie op te rollen. De burgemeester deed, uit vrees voor overlast van de illegale markt, vooral aan effectbestrijding door het reduceren van de onvoorziene overlast van de coffeeshop. Toen binnen het driehoeksoverleg een patstelling was ontstaan over de wijze waarop de coffeeshop weer tot normale proporties moest worden teruggebracht, forceerde de OvJ een doorbraak. Een politie-inval leidde tot de onvermijdelijke sluiting van de coffeeshop. De OvJ beschikte daartoe over de wettelijke bevoegdheid en hoefde bij de toepassing daarvan op zichzelf genomen geen rekening te houden met de burgemeester. De tweede casus, over de invoering van het besloten-club- en ingezetenen criterium, illustreert hoe de aanscherping van het coffeeshopbeleid onvoldoende van de grond is gekomen. Hoewel de invoering van het besloten-club- en ingezetenen criterium plaatsvond mede op

57 Rb. Noord-Nederland 16 oktober 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:5043.

58 Zie ook het voorstel van wet van de leden Berndsens-Jansen en Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet in verband met de regulering van de teelt en verkoop van hennep en hasjes via een gesloten coffeeshopketen (Wet regulering voor- en achterdeur van coffeshops), *Kamerstukken II* 2014/15, 34165, 2.

verzoek van burgemeesters, zat niet iedere burgemeester daarop te wachten. De handhaving kwam daardoor maar moeizaam van de grond. Tegelijkertijd traden op de gebruikersmarkt ongewenste neveneffecten op. Uiteindelijk werd het besloten-clubcriterium ingetrokken, onder meer vanwege de slechte uitvoerbaarheid. De beslissing over handhaving van het ingezetenen criterium is teruggelegd bij de gemeenten. De burgemeesters gaven in dit geval maar beperkt invulling aan hun bevoegdheid om handhavend op te treden op basis van de Opiumwet.

De derde casus, over de regulering van de cannabisteelt, laat zien dat de ruimte op lokaal niveau beperkt is bij het zoeken naar mogelijkheden om de ongewenste neveneffecten van het coffeeshopbeleid terug te dringen. De burgemeesters die de cannabisteelt zouden willen reguleren, staan bij de minister van VenJ, die zich gehouden acht aan eerdergenoemde internationale verplichtingen, voor een gesloten deur. Op rijksniveau wenst men de teugels niet te vieren door het lokale speelveld uit te breiden. Integendeel, de handhaving zou juist moeten worden geïntensiveerd. Deze casus lijkt nog het meest op een *wicked problem*: een probleem dat omgeven is met onzekerheden en waarover weinig consensus bestaat.

De casus maken duidelijk dat het coffeeshopbeleid kan worden gezien als een 'arena' of netwerk waarin spanningen tussen het centrale en decentrale niveau tot uiting komen, zoals eerder beschreven door onder meer Bekkers (2007). Het coffeeshopbeleid is een resultante van uiteenlopende visies, belangen en standpunten, met andere woorden: de uitkomst van machtsstrijd. Hierin past volgens Bekkers dat de actor die binnen een bepaalde context beschikt over de sterkste doorzettingsmacht (in casu handhavingsbevoegdheden, het aanpassen van de Aanwijzing of de wet) en draagvlak (bijv. politieke steun of steun onder ambtgenoten), zijn stempel op het beleid weet te drukken. Beleidsinstrumenten zijn dan machtsbronnen en beleidsprocessen verlopen rommelig en soms zelfs grimmig (Bekkers 2007).

De casus maken ook duidelijk dat de burgemeester in deze netwerken niet altijd een benijdenswaardige positie inneemt. Enerzijds komt het op hem aan als 'regisseur' van de handhaving van het coffeeshopbeleid. Anderzijds wordt zijn speelruimte door anderen sterk beperkt. Landelijke beleidsontwikkelingen lijken die speelruimte alleen maar verder te doen inkrimpen. Deze afhankelijkheid van de burgemeester

maakt hem wel kwetsbaar in juridisch, politiek en publicitair opzicht (Prins e.a. 2012; Karsten e.a. 2014).

Dat lijkt een paradoxale ontwikkeling. Zo bepleit het Europees Monitoring Centrum voor Drugs en Drugsverslaving (EMCDDA) juist een actievere rol van steden bij de oplossing van de drugsproblematiek. Het signaleert dat het nationale en internationale debat het zicht op lokale problemen en lokale maatwerkoplossingen dreigt te ontnemen (EMCDDA 2015, p. 6). Volgens het EMCDDA vormen steden juist de kern van het drugsbeleid. Daar worden *bottom-up* belangrijke stappen gezet, die later pas tot nationaal beleid worden verheven (Hedrich e.a. 2008). Methadonverstrekking, beleid gericht op vermindering van overlast, gebruikersruimten, de eerste gedoogcriteria: dit alles kwam voort uit lokale initiatieven als reactie op gerezen problemen (Van der Stel e.a. 2009). Het gebeurde in een lokaal proces van *trial and error*, vaak eerst *off the record* (Blom 1998). Het EMCDDA memoreert dat er op lokaal niveau aanvankelijk omstreden maatregelen zijn ontworpen, vooral op het gebied van *harm reduction*, die zich later hebben verspreid over Europa omdat ze een adequate reactie bleken op gerezen problemen. Steden kunnen in die zin *drivers of change* zijn. In het geval van de drugsproblematiek, die zo complex en dynamisch is, is lokale *pioneering of engineering* juist van groot belang.

Literatuur

Adviescommissie Drugsbeleid 2009

Adviescommissie Drugsbeleid, *Geen deuren maar daden. Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid*, Den Haag: Adviescommissie Drugsbeleid 2009.

Bekkers 2007

V.J.J.M. Bekkers, *Beleid in beweging*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2007.

Bieleman & Naayer 2007

B. Bieleman & H. Naayer, *Onderzoek coffeeshops Terneuzen*, Groningen/Rotterdam: Bureau Intra-val 2007.

Bieleman e.a. 2013

B. Bieleman, R. Nijkamp, J. Reimer & M. Haaijer, *Coffeeshops in Nederland 2012. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2012*, Groningen/Rotterdam: Bureau Intra-val 2013.

Blom 1998

T. Blom, *Drugs in het recht, recht onder druk*, Deventer: Gouda Quint 1998.

Blom 2006

T. Blom, 'Drugsbeleid tussen volksgezondheid en strafrecht', *Tijdschrift voor Criminologie* (48) 2006, afl. 2, p. 180-190.

Boekhout van Solinge 2004

T. Boekhout van Solinge, *Dealing with drugs in Europe. An investigation of European drug control experiences: France, the Netherlands and Sweden*, Utrecht/Den Haag: Willem Pompe Instituut voor Strafrecht en Criminologie/ Boom Juridische uitgevers 2004.

Boekhout van Solinge 2010

T. Boekhout van Solinge, 'Het Nederlandse drugsbeleid en de wet van de remmende voor- sprong', *Nederlands Juristenblad* (85) 2010, p. 2579-2636.

Bruin 2011

D. Bruin, *Onkruid vergaat niet. Ontwikkeling van het Nederlandse coffeeshopbeleid en de samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, Erasmus School of Law 2011.

Croes & Van Gageldonk 2009

E. Croes & A. van Gageldonk, 'Preventie en harm reduction', in: M. van Laar & M. van Ooyen-Houben (red.), *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC 2009, p.187-214.

EMCDDA 2015

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), *Drugs policy and the city in Europe*, Luxemburg: EMCDDA Papers, Publications of the European Union 2015.

Experimenteren 2005

Experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops – internationaal rechtelijke en Europees rechtelijke aspecten, Leiden: T.C.M. Asser Instituut 2015.

Fijnaut & De Ruyver 2014

C. Fijnaut & B. De Ruyver, *De derde weg. Een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid*, Antwerpen/Cambridge: Intersentia 2014.

Van der Giessen e.a. 2014

M. van der Giessen, D.E.G. Moonenaar & M. van Ooyen-Houben, *De export van in Nederland geteelde cannabis. Een schatting van de omvang en een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek*, Den Haag: WODC 2014.

Grund & Brecksema 2013

J-P. Grund & J. Brecksema, *Coffee shops and compromise. Separated illicit drug markets in the Netherlands*, New York: Open Society Foundations 2013.

Hedrich e.a. 2008

D. Hedrich, A. Pirona & L. Wiesing, 'From margin to mainstream: The evolution of harm reduction responses to problem drug use in Europe', *Drugs: Education, Prevention and Policy* (15) 2008, p. 503-517.

INCB 2014

International Narcotics Control Board (INCB), *Report of the International Narcotics Control Board for 2013*, New York: United Nations 2014.

Karsten e.a. 2014

N. Karsten, L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G.J. Leenknecht, *Majesteitelijk en magistratelijk. De burgemeester en de staat van het ambt*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur/Demos 2014.

Van Kempen & Fedorova 2014

P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova, *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisgebruik voor recreatief gebruik*, Deventer: Kluwer 2014.

Korf e.a. 2013

D.J. Korf, A. Benschop & M. Wouters, 'De illegale gebruikersmarkt van cannabis', in: M. van Ooyen-Houben, B. Bieleman & D.J. Korf (red.), *Het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops*, Den Haag: WODC 2013, p. 131-151.

Van Laar e.a. 2009

M. van Laar, M. van Ooyen-Houben & K. Monshouwer, 'Scheiding der markten en beleid ten aanzien van coffeeshops', in: M. van Laar & M. van Ooyen-Houben (red.), *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC 2009, p. 109-152.

Leuw 1991

E. Leuw, 'Drugs and drug policy in the Netherlands', *Crime and Justice. A Review of Research* (14) 1991, p. 229-276.

Limburg trekt zijn grens 2009

Limburg trekt zijn grens, een provinciebreed alternatief voor het huidige softdrugsbeleid, Limburg: Limburgse gemeenten, 2009.

MacCoun 2011

R.J. MacCoun, 'What can we learn from the Dutch cannabis coffee shop system?', *Addiction* (106) 2011, afl. 11, p. 1899-1910.

Mein & Van Ooyen 2013

A. Mein & M. van Ooyen, *Bestuurlijke rapportage Checkpoint*, Utrecht/Rotterdam: Verwey-Jonker Instituut/Erasmus Universiteit Rotterdam 2013.

Monshouwer e.a. 2011

K. Monshouwer, M. van Laar & W.A. Vollebergh, 'Buying cannabis in "coffee shops"', *Drug and Alcohol Review* (30) 2011, afl. 2, p. 148-156.

Van Ooyen-Houben 2009

M. van Ooyen-Houben, *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC 2009.

Van Ooyen-Houben & Van der Giessen 2013

M. van Ooyen-Houben & M. van der Giessen, 'De implementatie van de B- en I-criteria volgens de betrokken actoren', in: M. van Ooyen-Houben, B. Bieleman & D.J. Korf (red.), *Het Besloten club-en het Ingezetenen criterium. Tussenrapportage*, Den Haag/Groningen/Amsterdam: WODC/Intraval/Universiteit van Amsterdam 2013, p. 77-106.

Van Ooyen-Houben & Van der Giessen 2014

M. van Ooyen-Houben & M. van der Giessen, 'Eerdere interventies in het coffeeshopaanbod', in: M. van Ooyen-Houben, B. Bieleman & D.J. Korf (red.), *Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten Club-en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops. Eindrapport*, Den Haag/Groningen/Amsterdam: WODC/Intraval/Universiteit van Amsterdam 2014, p. 33-45.

Van Ooyen-Houben & Kleemans 2015

M. van Ooyen-Houben & E.R. Kleemans, 'Drug policy: The "Dutch model"', *Crime and Justice* 2015, in press.

Van Ooyen-Houben e.a. 2014

M. van Ooyen-Houben, B. Bieleman & D.J. Korf (red.), *Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten Club-en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops. Eindrapport*, Den Haag/Groningen/Amsterdam: WODC/Intraval/Universiteit van Amsterdam 2014.

Posthumus 2012

N. Posthumus, 'Geen gemeente wil de wietpas – tien grote "coffeeshopgemeenten" tegen', *NRC Handelsblad* 29 september 2012.

Prins e.a. 2012

R. Prins, L. Cachet, L. van der Linde, T. Tudjman & V.J.J.M. Bekkers, *Nationale wetten versus lokale besluiten: een spanningsveld voor burgemeesters*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/Risbo 2012.

Rogier 2012

L.R. Rogier, 'Het verplaatsen van coffeeshops: juridische vragen en bestemmingsplannen', in: *Verkenning verplaatsingsmogelijkheden coffeeshops in de gemeente Rotterdam*, Rotterdam: gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid 2012, p. 5-13.

Schravesande 2015

F. Schravesande, 'De feiten zijn geheel naar wens', *NRC Weekend* 11-12 april 2015.

Spapens e.a. 2014

T. Spapens, T. Müller & H. van de Bunt, 'The Dutch drug policy from a regulatory perspective', *European Journal on Criminal Policy and Research* 21(1), 2015, p. 191-205.

Spong e.a. 2012

G. Spong, S. Smeets & T. Vis, *De hypocrisie van de achterdeur. Waarom het Nederlandse soft-drugsbeleid onhoudbaar is*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2012.

Van der Stel e.a. 2009

J. van der Stel, V. Everhardt & M. van Laar, 'Ontwikkeling van het Nederlandse drugsbeleid', in: M. van Laar & M.M.J. van Ooyen-Houben (red.), *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC 2009, p. 45-68.

Surmont 2005

T. Surmont, *De afzetmarkt van grenscoffeeshops in Zeeuws-Vlaanderen. Het profiel van de coffeeshopbezoeker en beleidsmatige reacties*, Gent: Universiteit Gent 2005.

Vrijheid en verantwoordelijkheid 2010

Vrijheid en verantwoordelijkheid (regeerakkoord VVD-CDA), Den Haag: de fracties VVD en CDA, 2010. Te raadplegen op: www.kabinetsformatie2012.nl/.

Wouters 2012

M. Wouters, *Cannabis control – consequences for consumption and cultivation*, Amsterdam: Rozenberg Publishers/Universiteit van Amsterdam 2012.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 2, 2015) is *Tensions between central and local government*.

Reasons for decentralization in the Netherlands. In between normativity and pragmatics

L. Raijmakers

This article focuses on the administrative relation between the levels of authority in the Netherlands while paying special attention to the distribution of administrative tasks and legislative power between government tiers. How has this process developed since the constitutional reform in 1848? Which motives have underpinned the fluctuating ways in which responsibilities and powers were divided? The constitutional reform of 1848 laid the foundation for the current administrative structure. A three-tier system forms the basis of its organization: national government, regional government (provinces) and local governments (municipalities). This article shows that in the Netherlands the leitmotiv for decentralization is to improve the governmental performance; efficiency, standardization and simplification are recurring objectives. Decentralization is also often used as an instrument to resolve specific policy issues. The article describes a discrepancy between the motives for decentralization, which can be explained by the differences between fundamental legislation involving the administrative structure on the one hand and legislation aimed at policy-making on the other hand.

With us nobody sleeps on the streets? On the refugee shelters for illegal aliens and the jousting between central and local government in the Netherlands

R. Staring

Dutch policies concerning the illegal stay of aliens are characterized by regular tensions between central and local governments. This arti-

cle describes various concrete (proposals for) policy changes in the last twenty years and examines the reasons for these tensions while using the distinction between policy strategies based on denial versus strategies based on adaptation (Garland). When it comes to refugee policies, the central government works in the denial mode while local governments adapt and try to find solutions in order to bring problems under control. This attitude can be explained by the local governments' duty to provide for in the case of humanitarian emergency situations.

Dutch policing in duplicate: central and municipal. Some backgrounds and tensions

J. Terpstra and B. van Stokkom

The advent of the Dutch National Police in 2012 is the culmination of a much longer process of centralization and scaling up of the regular police organization. Partly as a result of this process of increased scale, municipalities have introduced their own surveillance officers to patrol the streets. Thus, the contours of a dual police system have arisen. This raises various questions, and in this article we focus on two of them. First, which background factors have contributed to the emergence of new municipal enforcement organizations and to what extent developments within the police have contributed to this development? Second, what are the consequences of this dual police system and what problems and risks are involved?

Who is in charge here? Dutch coffee shops in between local, national and international drug policies

M. van Ooyen-Houben and A. Mein

Tensions between the central national level and the local level become clearly visible in coffee shop policies, which have to fit within the international VN and EU treaties and strategies, national drug policy principles and local interests of public order. Three cases, all concerning long-term problems of drug tourism, nuisance and crime around coffee shops, illustrate these tensions. In the case of coffee shop Checkpoint near the Belgian border the Public Prosecutor aimed at solving the problem by prosecuting the coffee shop as a criminal network, while the mayor tried to minimize the negative effects by facilitating visitor flows. In the case of the private club and residence criterion in 2012 not all the mayors actually enforced these national crite-

ria. This leads to a bigger emphasis on local tailoring. Thirdly, several mayors have opted for a regulation of cannabis production for coffee shops, while the stance of the national government is that international treaties banning this practice should be respected. The influence of local policies may be small, but in the end the local communities seem crucial when it comes to finding new ways of managing drug problems.

