

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 toezichtsfuncties 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.