

Het Openbaar Ministerie: meer dan een belemmering voor de burgemeester in
crisistijd?

A.S. Dijkstra
Enschede, september 2006

Het Openbaar Ministerie: meer dan een belemmering voor de burgemeester in crisistijd?

*A.S. Dijkstra
Studentnummer 0038563
September 2006
Bacheloropdracht Bestuurskunde
Universiteit Twente
Enschede*

Uitgevoerd in opdracht van:
Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing

Examinator
dr. A.J.J. Meershoek
Begeleiders
drs. R.H. Johannink
drs. M. Krommendijk

Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is het achterhalen van verschillende belangen, bevoegdheden en rollen van burgemeesters en het Openbaar Ministerie in crisistijd. Dit kan resulteren in het formuleren van aandachtspunten voor zowel burgemeesters als het OM die gebruikt kunnen worden in crisistijden. Het kan gebruikt worden bij het aanreiken van een context waarmee burgemeesters en het OM met elkaar kunnen discussiëren over hun rollen en belemmeringen naar elkaar.

In tijden van crises werken gemeenten, en vooral de burgemeester en het Openbaar Ministerie (OM), vooral de Officier van Justitie beide samen met de politie, om te zorgen voor redding- en bergingwerkzaamheden. De burgemeester heeft hierbij het opperbevel, wanneer het een zaak is van openbare orde en veiligheid. Hierna, als er wordt overgeschakeld van de rampenstatus naar de onderzoeksfase, zal het OM het opperbevel overnemen, aangezien het strafrechtelijk onderzoek geleid wordt door de Officier van Justitie (OvJ). Tijdens de verschillende fasen van de veiligheidsketen – pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg – krijgen de burgemeester en de OvJ met elkaar te maken. Doordat beiden verschillende belangen hebben bij de crisisorganisatie en verschillende rollen te vervullen hebben tijdens en na een crisis, kunnen er belemmeringen ontstaan. Bij bijvoorbeeld de crises rondom het zinloos geweld in Venlo, de terroristische actie in het Laakkwartier in Den Haag en het ongeval in de Amercentrale in Geertruidenberg werden deze belemmeringen duidelijk zichtbaar.

De onderzoeksvraag van het onderzoek werd op basis hiervan als volgt geformuleerd: Waarom ervaren burgemeesters het Openbaar Ministerie als belemmering in crisistijden? Deze vraag is beantwoord door middel van een literatuurstudie en daarnaast door interviews met medewerkers van zowel gemeenten als het Openbaar Ministerie. Hieruit is gebleken dat niet iedereen aan dezelfde belemmeringen denkt. De belemmeringen kunnen verschillende oorzaken hebben, waaronder onbekendheid, communicatiestoornissen en een verschil in bedrijfscultuur. Hier is mee om te gaan, door veel overleg te voeren over elkaars belangen, rollen en bevoegdheden. Er moet vooral duidelijkheid en consistentie bestaan en er men moet altijd met elkaar blijven communiceren. Ook transparantie is een sleutelwoord.

Het Openbaar Ministerie kan in crisistijd echter ook wat voor de burgemeester betekenen. Ten eerste kan de OvJ zorgen voor justitiële dekking, door ervoor te zorgen dat de strafvorderlijke afspraken in de pas lopen met de verordeningen die de burgemeester heeft vastgesteld. Ten tweede beschikt het OM over veel informatie die de burgemeester kan gebruiken. Samen met het onafhankelijke strafrechtelijke onderzoek dat het OM uitvoert, kan dit zorgen dat er weer rust in de samenleving wordt gebracht. En ten slotte kan de burgemeester steun halen uit een OvJ in het Beleidsteam die met hem meedenkt en waarop hij kan vertrouwen.

Aangezien samenwerking tussen de burgemeester en de OvJ geboden is, om de crisis aan te pakken, is van groot belang dat de belemmeringen zoveel mogelijk tegengewerkt worden en waar nodig voorkomen. Door een keer met elkaar om de tafel te gaan zitten, kan het verschil tussen het publieke belang en het onderzoeksbelang niet worden veranderd, maar kan er wel begrip voor en vertrouwen in elkaar worden gevormd, waardoor men in crisistijd op elkaar kunt rekenen.

Voorwoord

Deze Bacheloropdracht is uitgevoerd in het kader van de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Het is uitgevoerd bij Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing (BNC).

Na overleg met BNC werd duidelijk dat het onderzoek gericht zou zijn op zowel gemeenten als het Openbaar Ministerie. Ik was hiermee erg tevreden, aangezien ik na afronding van mijn Bachelor door ga met de Master Public International Law. Tijdens mijn onderzoek heb ik veel kennis opgedaan over de gang van zaken bij zowel de gemeente als bij het Openbaar Ministerie, wat mijn interesse voor het rechtsgebied van mijn studie Bestuurskunde nog meer heeft opgewekt. Ik heb gemerkt dat veel medewerkers van de gemeente en van het Openbaar Ministerie bereid waren mee te werken aan een onderzoek van de Universiteit Twente, wat voor mij aangaf dat ook zij het onderwerp van belang achtten.

Graag wil ik mijn dank uiten aan diegenen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek; de geïnterviewden, de medewerkers van IPIT Instituut voor Maatschappelijke Vraagstukken, Guus Meershoek, en mijn begeleiders Roy Johannink en Mirjam Krommendijk.

Alma Dijkstra
Enschede, september 2006

Inhoudsopgave

Inleiding	6
Hoofdstuk 1: Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen	7
1.1 Doelstelling.....	7
1.3 Probleemstelling	7
1.2 Afbakening van het probleem	7
1.4 Onderzoeksstrategie en opbouw.....	9
Hoofdstuk 2: Bevoegdheden en rollen van de burgemeester en van het OM in crisistijd	10
2.1 Bevoegdheden burgemeester.....	10
2.2 Rollen burgemeester	11
2.3 Bevoegdheden Openbaar Ministerie	11
2.4 Rollen Openbaar Ministerie	12
2.5 Politie	12
2.6 Samenwerking burgemeester en Openbaar Ministerie	13
2.6 Samenvatting.....	14
Hoofdstuk 3: Fasen van een crisis.....	15
3.1 Veiligheidsketen toegepast in een crisissituatie	15
3.2 Opschaling in een crisissituatie	16
3.3 Samenvatting.....	17
Hoofdstuk 4: Belemmeringen tussen burgemeester en Openbaar Ministerie in crisistijd	18
4.1 Belemmeringen in de praktijk	18
4.2 Mogelijke belemmeringen per fase van de Veiligheidsketen	20
4.3 Mogelijke oorzaken van belemmeringen	21
4.3.1 Onbekendheid met bevoegdheden en instrumenten	21
4.3.2 Raken van elkaars bevoegdheden.....	22
4.3.3 Tekort aan oefeningen.....	22
4.3.4 Slechte persoonlijke verhoudingen	22
4.3.5 Verschillen in bedrijfscultuur.....	22
4.3.6 Controle van het OM op de burgemeester.....	23
4.3.7 Verschillen in communicatie.....	23
4.3.8 Verschillen in emotie	23
4.3.9 Landelijke afspraken	23
Hoofdstuk 5: Omgaan met belemmeringen	24
5.1 Oplossingen voor oorzaken van belemmeringen.....	24
5.1.1 Onbekendheid met bevoegdheden en instrumenten	24
5.1.2 Raken van elkaars bevoegdheden.....	24
5.1.3 Tekort aan oefeningen.....	24
5.1.4 Slechte persoonlijke verhoudingen	24
5.1.5 Verschillen in bedrijfscultuur.....	24
5.1.6 Controle van het OM op de burgemeester.....	25
5.1.7 Verschillen in communicatie.....	25
5.1.8 Verschillen in emotie	25
5.1.9 Landelijke besluiten	25
5.2 Wat kan het OM betekenen voor de burgemeester?	25
Conclusie	27
Aanbevelingen	28
Literatuurlijst	29
Bijlagen	30
Bijlage 1: Interviewlijst.....	31
Bijlage 2: Vragenlijst Openbaar Ministerie.....	32
Bijlage 3: Vragenlijst Gemeente	33
Bijlage 4: Relevante wetteksten	34

Inleiding

Wanneer een crisis of ramp uitbreekt, zijn dit vaak hevige momenten voor burgemeesters. Ingewikkelde situaties tijdens en na het ontstaan van een crisis wisselen elkaar af en verschillende partijen hebben belangen bij het omgaan met en het afhandelen van de crisis. Het driehoeksoverleg van een bepaald gebied, een overlegorgaan tussen vertegenwoordigers van de lokale overheid, politie en Openbaar Ministerie (OM), speelt een grote rol bij de meeste crises. In het driehoeksoverleg wordt gesproken over zaken als criminaliteit en veiligheid, en wordt er overlegd over de inzet van de politie en worden er prioriteiten gesteld.¹ De burgemeester en het OM hebben beide de politie nodig om hun verantwoordelijkheden te kunnen uitoefenen; de burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en het OM is verantwoordelijk voor de handhaving van de wet en het vervolgen van wetsovertreders.² De bevoegdheden en de belangen van de burgemeester en die van het OM kunnen er in crisistijden voor zorgen dat er belemmeringen ontstaan voor beide partijen.

De aanleiding voor dit onderzoek is de constatering onder burgemeesters dat het OM soms een lastige partij kan zijn in crisistijd. Dit blijkt uit ten eerste interviews die zijn gehouden door het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing (BNC), dat is opgezet om burgemeesters te ondersteunen bij hun crisisbeheersingstaak. Ten tweede bleek dit uit een tiental regionale bijeenkomsten, die door BNC zijn georganiseerd en waar burgemeesters zijn bijeengekomen om ervaringen uit te wisselen op informele wijze.³ Hieruit is gebleken dat het OM een partij is die zich in toenemende mate bij rampen en ongevallen manifesteert, 'soms tot ongenoegen van de betrokken burgemeesters'.⁴ Naar aanleiding hiervan heeft BNC mij gevraagd om onderzoek te verrichten naar de belangen en rollen van de burgemeester en het OM, om erachter te komen of het OM wellicht meer is dan een belemmering voor de burgemeester in crisistijd.

Het verslag is opgedeeld in verschillende hoofdstukken. De probleemstelling, het doel en de onderzoeksvragen komen als eerste aan bod, waarna de deelvragen worden behandeld aan de hand van een literatuurstudie en gehouden interviews. Het verslag wordt afgesloten met aanbevelingen voor gemeenten en het Openbaar Ministerie, die vooral gericht zijn op handelingen van de burgemeester of de Officier van Justitie.

¹ Simons, 1996, p. 57

² Simons, 1996, p. 57-58

³ www.bestuurlijknetwerk.nl

⁴ Jong & Johannink (red.), 2005, p. 18

Hoofdstuk 1: Doel, probleemstelling en onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt allereerst de doelstelling van het onderzoek behandeld. Hierna licht ik de probleemstelling en de afbakening van het probleem toe en bespreek ik mijn onderzoeksstrategie. Ten slotte bespreek ik de opbouw van het verslag.

1.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het achterhalen van verschillende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van burgemeesters en het Openbaar Ministerie (OM) in crisistijd. Dit zal resulteren in het formuleren van aandachtspunten voor zowel burgemeesters als het OM die gebruikt kunnen worden in crisistijden. Mogelijk wordt het gebruikt bij het aanreiken van een context waarmee burgemeesters en het OM met elkaar kunnen discussiëren over hun rollen en belemmeringen naar elkaar.

1.3 Probleemstelling

De probleemstelling is afgeleid van het doel van het onderzoek en is gevat in de volgende hoofdvraag: *Waarom ervaren burgemeesters het Openbaar Ministerie als belemmering in crisistijden?*

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke bevoegdheden en rollen hebben de burgemeester en het OM in crisistijd?
2. In welke fasen van een crisis hebben de burgemeester en het OM met elkaar te maken?
3. Welke belemmeringen kunnen in crisistijden tussen de burgemeester en het OM optreden?
4. Op welke wijze kan met deze belemmeringen worden omgegaan?

In 1.2 *Afbakening van het probleem* definieer ik de begrippen gedefinieerd en baken ik het probleem af. In 1.4 *Onderzoeksstrategie* ga ik verder in op de werkwijze van het onderzoek en het beantwoorden van de vragen.

De fasen van een crisis behandel ik omdat de burgemeester en het OM niet in elke fase in dezelfde mate in aanraking met elkaar komen. Daarom is er in elke fase sprake van andere belemmeringen. De belemmeringen die in crisistijden optreden, zijn gebaseerd op de literatuurstudie, praktijkvoorbeelden en de interviews, gehouden in het kader van dit onderzoek. De wijze waarop met de belemmeringen kan worden omgegaan, is tevens gebaseerd op dezelfde bronnen.

1.2 Afbakening van het probleem

Om te voorkomen dat het onderzoek te algemeen en moeilijk realiseerbaar wordt door tijd- en geldgebrek, heb ik het probleem afgebakend. De begrippen die ik heb gebruikt licht ik hieronder tevens toe.

In het *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* wordt een crisis gedefinieerd als zijnde ‘een situatie die kan ontstaan als de nationale veiligheid in het geding is doordat één of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven’.⁵ De vitale belangen zijn de nationale rechtsorde, de internationale rechtsorde, openbare veiligheid en economische veiligheid. Een ramp is volgens artikel 1 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen (Wrzo) een gebeurtenis of dreiging die als gevolg heeft een ernstige verstoring van

⁵ Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, p.12

de openbare orde en veiligheid, waardoor (het leven van) personen of materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarvoor een gecoördineerde inzet van meerdere (operationele) diensten of organisaties van verschillende disciplines nodig is om de dreiging weg te nemen of de gevolgen te beperken. In het Rampenplan van de Gemeente Enschede wordt onderscheid gemaakt tussen zeven ramptypen:⁶

1. Rampen met betrekking tot verkeer en vervoer
2. Rampen met gevaarlijke stoffen
3. Rampen met betrekking tot de volksgezondheid
4. Rampen met betrekking tot de infrastructuur
5. Rampen met betrekking tot de bevolking
6. Natuurrampen
7. Ramp op afstand

In dit onderzoek zal nadrukkelijk worden gekeken naar de typen ‘infrastructuur’ en ‘bevolking’, aangezien vooral bij deze typen het strafrechtelijk onderzoek van het OM van belang is. Het eerste type crisis, ‘infrastructuur’, omvat rampen die te maken hebben met wegen en gebouwen. Onder dit laatste vallen zogenaamde bedrijfscalamiteiten. Onder het tweede type crisis, ‘bevolking’, vallen openbare ordeverstoringen.

Een crisissituatie bestaat uit vijf verschillende fasen, namelijk pro-actie, preventie, repressie, preparatie en nazorg.⁷ De burgemeester en het OM hebben niet in elke fase evenveel met elkaar te maken. Het OM is vooral betrokken bij de crisis in de fasen preventie, repressie en nazorg, waarin het beleid wordt voorbereid, verdachten worden opgepakt en het strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt.

Het hebben van bevoegdheden houdt volgens de Van Dale in dat iemand het recht heeft tot het verrichten van bepaalde handelingen. Iemand kan gebruik maken van zijn bevoegdheden omdat hij belang heeft bij deze handeling of omdat hij hiermee kan zorgen dat zaken die onder zijn verantwoordelijkheid vallen worden uitgevoerd. Bij de burgemeester houdt dit onder meer in dat zijn verantwoordelijkheid de handhaving van de openbare orde is. Een bevoegdheid van de burgemeester is dat hij, belast met de handhaving van de openbare orde, overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, kan beletten of kan beëindigen.⁸ Een ander voorbeeld is de bevoegdheid van de burgemeester om bevelen te geven met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar bij brand en ongevallen.⁹ De verantwoordelijkheid van het OM is de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere bij de wet vastgestelde taken.¹⁰ Hierbij zijn voorbeelden van de bevoegdheden het opsporen van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en toezicht op de uitvoering van strafvonnissen.

Burgemeesters en het OM kunnen in een crisissituatie verschillende rollen vervullen. Burgemeesters hebben het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.¹¹ Tevens zijn er bepaalde rollen niet wettelijk vastgelegd, maar welke wel de burgemeester wel vervult tijdens een crisis;¹² de eerste is die van de beslisser, waarbij hij als voorzitter van het Beleidsteam beslissingen neemt. De tweede is de rol van burgervader, waarbij de burgemeester het symbool van de lokale gemeenschap is (het boegbeeld). De derde rol is die van de strateeg, als wie de burgemeester opkomt voor de belangen van de lokale gemeenschap, van slachtoffers en gedeputeerden. Twee extra rollen van de burgemeester richten zich op het collegiale

⁶ Gemeente Enschede, Rampenplan, 2005, p. 8

⁷ Integrale Veiligheidsrapportage, 1993, p. 15

⁸ Gemeentewet, artikel 172

⁹ Gemeentewet, artikel 173

¹⁰ Wet Rechterlijke Organisatie, artikel 124

¹¹ Wet Rampen en Zware Ongevallen, artikel 11 lid 1

¹² Jong & Johannink (red.), 2005, p. 9-11

bestuur en op de toekomst. De rollen van het OM wisselen van opspoorder van strafbare feiten tot vervolger van strafbare feiten en toezichthouder op de uitvoering van strafvonnissen.

Verwijzingen naar rechtspersonen zijn in het verslag voor het gemak mannelijk, maar deze kunnen uiteraard ook vrouwelijk zijn.

1.4 Onderzoeksstrategie en opbouw

Dit onderzoek is begonnen door middel van een beschrijvende literatuurstudie. De gebruikte literatuur omvat wetteksten, websites, draaiboeken, rapporten en boeken, te vinden in de literatuurlijst. Hiernaast zijn interviews afgenomen.¹³ De interviews zijn afgenomen bij de gemeenten Enschede, Den Haag, Rotterdam en Geertruidenberg en bij de Arrondissementsparketten Den Haag en Almelo. Tevens zijn er interviews afgenomen bij Justitie in de Buurt in Enschede en bij het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V. in Den Haag. De vragenlijst is opgesteld in samenwerking met mijn begeleiders.¹⁴ Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van digitale opname-apparatuur en de interviews zijn volledig uitgewerkt.

Vraag 1 is met name beantwoord aan de hand van de literatuurstudie en wordt behandeld in hoofdstuk 2. Bij de beantwoording van vraag 2 is naast de literatuurstudie ook gebruik gemaakt van de interviews. De beantwoording van deze vraag is te vinden in hoofdstuk 3. Voor de beantwoording van vraag 3 en 4 zijn grotendeels de interviews van belang geweest, aangezien er persoonlijke ervaringen aan bod zijn gekomen. Vraag 3 wordt behandeld in hoofdstuk 4 en het antwoord op vraag 4 komt aan bod in hoofdstuk 5. In de conclusie wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag. Hierna worden de aanbevelingen toegelicht.

¹³ Bijlage 1: Interviewlijst

¹⁴ Bijlage 2: Vragenlijst Openbaar Ministerie, Bijlage 3: Vragenlijst Gemeente

Hoofdstuk 2: Bevoegdheden en rollen van de burgemeester en van het OM in crisistijd

De bevoegdheden en rollen van de burgemeester en van het OM zijn verschillend, maar liggen op sommige vlakken erg dicht tegen elkaar aan. Beide partijen werken samen met de politie. Daarom wordt, naast die van de burgemeester en het OM, ook de taak van de politie hier kort aangestipt.

2.1 Bevoegdheden burgemeester

De grootste verantwoordelijkheid van de burgemeester in crisistijd is het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Op basis van artikel 172, lid 1 van de Gemeentewet is hij hiermee belast. Deze zorg voor de openbare orde en veiligheid houdt zowel de naleving van die normen en regels in die beogen in de openbare ruimte de orde en rust te beschermen, als het voorkomen en tegengaan van onveilige situaties. Tevens is het gericht op het herstel van inbreuken op veiligheid van persoon en goed in de openbare ruimte.¹⁵

Artikel 172, lid 2 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester bevoegd is om overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen, waarbij hij gebruik maakt van de politie, die onder zijn gezag staat. Lid 3 van datzelfde artikel stelt dat de burgemeester bevoegd is bij (ernstige vrees voor het ontstaan van) verstoring van de openbare orde de bevelen te geven die hij noodzakelijk acht voor de handhaving van de openbare orde. Uit artikel 12 van de Politiewet volgt dat de burgemeester het gezag heeft over de politie, indien deze in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak en hiervoor kan hij de nodige aanwijzingen geven aan de betrokken ambtenaren van politie.

Bij brand of bij andere ongevallen anders waar brandweer een taak heeft, heeft de burgemeester het opperbevel (artikel 173, lid 1 Gemeentewet). Artikel 175 lid 1 bepaalt dat de burgemeester, in geval van ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd is alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van het gevaar nodig acht. Er kan dan worden afgeweken van alle voorschriften, behalve van die bij de Grondwet gesteld. Bij deze situatie kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn (artikel 176 lid 1 Gemeentewet).

In de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) is vastgelegd dat het college van Burgemeester en Wethouders belast is met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente (artikel 2 tot en met 4 Wrzo). In geval van (ernstige vrees voor het ontstaan van) een ramp of zwaar ongeval heeft de burgemeester het opperbevel. Degenen die aan de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval deelnemen staan onder zijn bevel. Een door hem samengestelde gemeentelijke rampenstaf staat hem bij (artikel 11 Wrzo). Op basis van de artikelen 11a en 11b Wrzo is vastgelegd dat de burgemeester informatie verschaft en alle informatie te horen krijgt, aangaande de ramp of het zware ongeval.

In crisistijd is tevens een andere bevoegdheid van belang, namelijk die van verplaatsing van bevolking. Op basis van artikel 2b kan de burgemeester krachtens een algemene of bijzondere machtiging van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie gezamenlijk, in het belang van de veiligheid van de bevolking of van de instandhouding van het maatschappelijk leven verplaatsing van de bevolking gelasten. Op basis van artikel 4 van de Wet Verplaatsing Bevolking is de burgemeester in zijn gemeente belast met verplaatsing van bevolking. In

¹⁵ Integrale Veiligheidsrapportage, 1993, p. 16

artikel 5 van dezelfde wet stelt dat de burgemeester in zijn gemeente met betrekking tot de verplaatsing van bevolking bij verordening gedragsregels en andere voorschriften kan vaststellen.

2.2 Rollen burgemeester

In een crisissituatie is er sprake van een aantal rollen die de burgemeester te vervullen heeft. In het *Draaiboek Bestuurlijk Handelen* van de gemeente Enschede in 2003 worden er vier genoemd.¹⁶ De burgemeester is de opperbevelhebber, wie de algemene veiligheid moet herstellen en daadkrachtig en doortastend dient te handelen. Een tweede rol is die van gezicht naar de media. De burgemeester moet de media inlichten en persconferenties houden. Daarnaast is de burgemeester de burgervader, wie zijn gezicht laat zien en inlevingsvermogen en medeleven toont. De laatste rol die de burgemeester moet vervullen is die van ambassadeur van de stad, wie ervoor zorgt dat bezoekers goed worden ontvangen en aandacht aan ze besteed wordt. In *Bestuurlijk Handelen* van 2005 wordt een extra rol aan de burgemeester toebedeeld.¹⁷ De burgemeester dient oog te hebben voor de 'going-concern' taken, wat inhoudt dat de burgemeester ook aandacht moet blijven schenken aan alledaagse werkzaamheden.

2.3 Bevoegdheden Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie moet er ook in crisistijd voor zorgen dat ze haar kerntaak uitvoert. Deze taak is het bevorderen van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.¹⁸ Onder strafrechtelijke rechtshandhaving wordt verstaan de daadwerkelijke voorkoming, opsporing, beëindiging, vervolging en berechting van strafbare feiten, en daarnaast ook de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of van het OM in strafzaken.¹⁹ Deze taak is terug te vinden in de volgende wetten, die stellen dat het OM in het bijzonder belast is met de handhaving van de wet, met de vervolging van alle strafbare feiten en het doen uitvoeren van alle strafvonnissen.²⁰ In artikel 124 Wet op de Rechtelijke Organisatie (Wet RO) is vastgelegd dat het openbaar ministerie belast is met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgelegde taken (onder andere civiele rechtszaken). In artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) wordt bepaald dat onder andere de Officieren van Justitie (OvJ) belast zijn met de opsporing van strafbare feiten en artikel 148 stelt dat Officier van Justitie belast is met de opsporing van de strafbare feiten. De uitoefening van alle taken van het OM dient gericht te zijn op het dienen van de rechtsorde.²¹

Een andere verantwoordelijkheid van het OM is de afstemming van landelijke en lokale beleidsprioriteiten, repressieve en preventieve beleidsimpulsen.²² Hierbij is het van belang dat er overleg plaatsvindt in de driehoek, met de burgemeester en de korpschef. Artikel 23 en 24 van de Politiewet (Pw) bepalen dat de burgemeester de korpsbeheerder is, die wordt bijgestaan door de korpschef bij het beheer van het regionale politiekorps.

Om de taken in crisistijd te vervullen, heeft het OM een aantal bevoegdheden via de wet toebedeeld gekregen. Op basis van artikel 13, lid 1, van de Pw heeft de OvJ het gezag over de politie, indien deze optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie (welke genoemd zijn in artikel 1 Pw). Tevens heeft de OvJ op basis van lid 2 van dit artikel de bevoegdheid de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen te geven voor de vervulling van deze taken. Artikel 27 Pw stelt dat de Officier van Justitie en de korpsbeheerder (de burgemeester) regelmatig tezamen overleggen met de korpschef over het beheer van het regionale politiekorps en dat zij elkaar de gewenste inlichtingen verschaffen.

¹⁶ Draaiboek Bestuurlijk Handelen, 2003, p. 22-23

¹⁷ Bestuurlijk Handelen, 2005, p. 19-20

¹⁸ Simons, 1996, p. 56

¹⁹ Van der Hulst, 1990, p. 79

²⁰ Corstens & Tak, 1982, p. 79

²¹ De Doelder e.a., 1994, p. 46

²² De Doelder e.a., 1994, p. 5

Op grond van artikel 10 lid 1 wetboek van Strafvordering is de Officier van Justitie bevoegd tot het doen van enig onderzoek en in titel IV van datzelfde wetboek worden enige bijzondere dwangmiddelen van opsporingsambtenaren en van de OvJ genoemd. Opsporingsambtenaren zijn personen die met de opsporing van het strafbare feit zijn belast (artikel 127 Sv). In artikel 149 Sv wordt bepaald dat de OvJ bevoegd is om een opsporingsonderzoek in te stellen, wanneer hij kennis heeft gekregen van een strafbaar feit met welks vervolging hij is belast.

Op basis van de wet op de Lijkbezorging heeft de OvJ enkele bijzondere bevoegdheden toegekend gekregen. Hij is bevoegd om ervoor te zorgen dat een lijk niet mag worden vervoerd, wanneer tekenen of aanduidingen van een niet-natuurlijke dood aanwezig zijn of wanneer in verband met andere omstandigheden een niet-natuurlijke dood niet uitgesloten geacht kan worden (artikel 76, lid 1 wet op Lijkbezorging). Tevens kan hij verbieden dat ontleding, conservering of verwijdering van organen niet zal plaatsvinden of voortgezet (artikel 76, lid 2). Ook kan hij uitstel van de begraafing of van de verbranding van het lijk gelasten of de verbranding verbieden (artikel 76, lid 3). Verder mag hij verbieden dat de as wordt verstrooid, ter beschikking wordt gesteld aan een nabestaande of naar het buitenland wordt verzonden (artikel 76, lid 4).

2.4 Rollen Openbaar Ministerie

De rollen van het OM hangen samen met de belangen die het OM heeft in crisistijd. De Officier van Justitie geeft leiding aan de opsporing van strafbare feiten. Dit is wettelijk vastgelegd in artikel 142 lid 1 Sv en in artikel 132 a Sv. De OvJ is daarnaast, zoals blijkt uit artikel 9 Sv, ook belast met de vervolging van strafbare feiten en hij kan zelf onderzoek doen (artikel 10 Sv). Naast deze rollen die voortvloeien uit de taak van het OM is een andere rol van de Officier van Justitie die van belangenbehartiger (van de slachtoffers, van de verdachten en van de integriteit en de normativiteit van de rechtshandhaving) en van afstemmer van beleid, niet alleen op verschillende niveaus en van verschillende instanties.²³ Men zou de verschillende rollen van de Officier van Justitie kunnen samenvatten als magistraat, medebestuurder, medebeheerder en bewaker. De OvJ is magistraat wanneer hij, als vertegenwoordiger van de staande magistratuur, in de rechtszaal de zaak aan de rechter, de zittende magistratuur, voorlegt. Hierbij waakt hij voor integriteit van het strafproces.²⁴ Medebestuurder is de OvJ in het driehoeksoverleg en wanneer het gaat om het beheer van de politie is hij, tegelijk met de burgemeester, medebeheerder. De rol van bewaker of controleur neemt de OvJ op zich wanneer hij toeziet op de validiteit en de rechtmatigheid van de opsporing en vervolging en wanneer hij contact met de rechtercommissaris onderhoudt.²⁵

2.5 Politie

De taak van de politieorganisatie is, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven (artikel 2 Politiewet). Deze daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde omvat zowel de handhaving van de openbare orde als de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.²⁶

Of de politie te maken heeft met de burgemeester of met het OM, hangt af van de taak die de politie te vervullen heeft. Het gezag en het beheer van de politie zijn twee verschillende bevoegdheden. Het gezag over de politie omvat de bevoegdheid om door middel van bevelen aan de politieambtenaar zijn optrede te beïnvloeden, de verantwoordelijkheid voor deze beïnvloeding en de verantwoordelijkheid voor het totale politietoetreden. Met het beheer over de politie wordt de zorg voor de instandhouding

²³ Donner, 1994, p. 57

²⁴ De Doelder e.a., 1994, p. 30

²⁵ Smits, 1995, p. 96

²⁶ Van der Hulst, 1990, p. 45

en de geschiktheid van het politieapparaat bedoeld.²⁷ Het gezag over de politie berust bij de burgemeester wanneer de politie optreedt er handhaving van de openbare orde en in het kader van haar hulpverleningstaak. Wanneer de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde berust het gezag bij de officier van justitie. Het beheer van de politie ligt in handen van de burgemeester wanneer het gaat om de gemeentepolitie en in handen van de Minister van Justitie wanneer het gaat om de rijkspolitie.²⁸ Of de politie handelt onder gezag van de burgemeester dan wel de OvJ, hangt af van de taak die ze op dat moment heeft te vervullen.

In artikel 14 Politiewet is vastgelegd dat de burgemeester en de Officier van Justitie regelmatig tezamen overleggen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie. Dit gebeurt in het driehoeksoverleg, wat gaat over de taakuitoefening van de politie en de wensen van de burgemeester en de OvJ ten aanzien daarvan en is gericht op het voeren van beleid.²⁹

Artikel 18 Politiewet stelt vast dat de Commissaris van de Koningin toezicht houdt op het functioneren van de politie voorzover dat gericht is op openbare ordehandhaving. De minister van Buitenlandse Zaken is hier verantwoordelijk voor. Uit artikel 19 Politiewet blijkt dat het College van procureurs-generaal toezicht houdt op het functioneren van de politie, voorzover dat gericht is op de opsporing van strafbare feiten. De uiteindelijke verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Minister van Justitie.

2.6 Samenwerking burgemeester en Openbaar Ministerie

De handhaving van de openbare orde en veiligheid en de rechtshandhaving liggen dicht bij elkaar. Hierbij lopen verantwoordelijkheden van burgemeester en OvJ samen, en doen ze beide een beroep op de politie. Daarom is intensieve samenwerking tussen bestuur en openbaar ministerie noodzakelijk.³⁰ Dit gebeurt in het driehoeksoverleg.

Er is op het terrein van rechtshandhaving een tendens van vervlechting ontstaan, die problemen oproept.³¹ Het bestuur, in de persoon van de burgemeester, het OM, in de persoon van de Officier van Justitie, en de politie hebben ieder onderscheiden taken en verantwoordelijkheden. Vanuit die positie kunnen hun belangen echter nogal eens uiteen lopen, waardoor sturing en coördinatie bemoeilijkt wordt.³² De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en de OvJ is verantwoordelijk voor de handhaving van de wetten. Vanuit die positie wil de OvJ dat de politie optreedt tegen mensen die de wet overtreden, maar de burgemeester moet ervoor zorgen dat de openbare orde gehandhaafd wordt, dus zal hard optreden niet altijd prefereren. Omdat deze verantwoordelijkheden met elkaar samenhangen, hangt hierbij veel af van de plaatselijke verhoudingen binnen het driehoeksoverleg.³³ Dit komt ook voort uit de praktijksituaties en interviews, en wordt verder toegelicht in hoofdstuk 4. Het OM heeft haar eigen taak en verantwoordelijkheid betreffende het justitiële beleid en dit betreft niet de wijze waarop de openbare orde wordt gehandhaafd.³⁴ Het gaat erom dat je oog hebt voor elkaars taken en verantwoordelijkheden, ook al hoeft je het niet altijd met elkaar eens te zijn.³⁵

²⁷ Van der Hulst, 1990, p. 46

²⁸ Van der Hulst, 1990, p. 49-51

²⁹ Albert, 1994, p. 28

³⁰ Integrale Veiligheidsrapportage, 1993, p. 16

³¹ De Doelder e.a., 1994, p. 8

³² De Doelder e.a., 1994, p. 8

³³ Van der Hulst, 1990, p. 81

³⁴ Van der Hulst, 1990, p. 132

³⁵ Smits, 1995, p. 106

2.6 Samenvatting

Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen die in tijden van een crisis van belang zijn, kunnen worden samengevat in de volgende tabel:

	Burgemeester	Openbaar Ministerie
Verantwoordelijkheden	Handhaven van de openbare orde en veiligheid	Bevorderen van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde
Bevoegdheden	Gezag over politie bij handhaving openbare orde of hulpverleningstaak Geven van nodige bevelen Beëindigen overtreedingen wettelijke voorschriften Verplaatsen bevolking	Gezag over politie bij handhaving strafrechtelijke rechtsorde Geven van nodige aanwijzingen Doen en leiden van strafrechtelijk onderzoek Zeggenschap over lijken bij niet-natuurlijke dood
Rollen	Opperbevelhebber Gezicht naar de media Burgervader Ambassadeur van de stad Oog voor going-concern taken	Magistraat Medebestuurder Medebeheerder Bewaker

De samenwerking tussen de burgemeester en het OM is in tijden van crises niet weg te denken. Hun verantwoordelijkheden liggen dicht bij elkaar, maar hun rollen lopen uiteen.

Hoofdstuk 3: Fasen van een crisis

Niet in alle fasen van een crisis hebben de burgemeester en het Openbaar Ministerie veel met elkaar te maken en niet in alle fasen wordt evenveel samengewerkt. Om een crisissituatie uit te splitsen, maak ik gebruik van de Veiligheidsketen, opgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze keten geeft goed weer wanneer samenwerking tussen beide partijen van belang is.

3.1 Veiligheidsketen toegepast in een crisissituatie

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in 1993 het begrip veiligheidsketen geïntroduceerd. In dat jaar is door het Ministerie een Integrale Veiligheidsrapportage uitgegeven, waarin de verschillende schakels van deze keten worden toegelicht:³⁶

- **Pro-actie** is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid;
- **Preventie** omvat de zorg voor het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van gevolgen van inbreuken indien die zouden optreden;
- **Preparatie** omvat de daadwerkelijke voorbereiding op de bestrijding van inbreuken op de veiligheid;
- **Repressie** is de daadwerkelijke bestrijding van inbreuken en de verlening van hulp in acute noodsituaties;
- **Nazorg** omvat al wat nodig is om zo snel mogelijk weer terug te keren in de ‘normale’ verhoudingen.

Deze veiligheidsketen is gericht op een brede, integrale aanpak van veiligheid. Tijdens de Pro-actie fase is er nog geen sprake van een crisis. Preventie en Preparatie vinden plaats wanneer er bijna een crisis uitbreekt. Wanneer er een crisis aan de gang is, is er sprake van de Repressie fase en de Nazorg fase breekt aan na een crisis. In *Bestuurlijk Handelen* wordt bij een acute ramp onderscheid gemaakt tussen drie rampfasen: de chaotische beginfase, de stabiele crisisfase en de nafase.³⁷ De chaotische beginfase kan worden vergeleken met preparatie, de stabiele crisisfase hangt samen met repressie en de nafase is de schakel van de nazorg.

Pro-actie fase

In deze fase heeft de Officier van Justitie geen grote rol, omdat hij weinig verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft op dit gebied. De overheid schept hiervoor de kaders (bijvoorbeeld bij vergunningverlening door de gemeente). Het Openbaar Ministerie speelt wel een rol bij de toezicht op naleving van de vergunningen en/of maatregelen die zijn gesteld door de burgemeester.

Preventie fase

De beleidsvoorbereiding vindt plaats in het driehoeksoverleg. Hierin zal de Hoofdofficier van Justitie de burgemeester moeten kunnen aanspreken op de inhoud en de uitvoering van het preventieve beleid van de gemeente³⁸, wat volgens de geïnterviewden ook gebeurt. In de fase van preventie is de burgemeester primair verantwoordelijk en is de rol van het OM vooral signalerend, adviserend en sturend. Er vindt er vooroverleg plaats over wat te doen wanneer een crisis uitbreekt. Bij de voorkoming van strafbare feiten is sprake van verwevenheid van verantwoordelijkheden van de burgemeester en het Openbaar Ministerie.³⁹ Voor de preventie van strafbare feiten die op daders is gericht is het openbaar ministerie verantwoordelijk. Wanneer het gaat om de algemene voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving, ligt de

³⁶ Integrale Veiligheidsrapportage, 1993, p. 15

³⁷ Bestuurlijk Handelen, 2005, p. 10

³⁸ Integrale Veiligheidsrapportage, 1993, p. 17

³⁹ Kamerstukken II, 91-92, 56, nr. 3, p. 8

verantwoordelijkheid bij de burgemeester. Bij de uitvoering van deze taken op preventief gebied is samenwerking tussen de burgemeester en de OvJ noodzakelijk, aangezien er veel overleg plaatsvindt over hoe beleid gevoerd moet worden. In deze fase worden er tevens plannen gevormd voor de aansturing van de politie.

Preparatie fase

De preparatie van rampenbestrijding is één van de wettelijke plichten van de gemeente. Dit omvat de inrichting van de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie, de zorg voor de opleiding en de oefening van de leden van de rampenbestrijdingsorganisatie, de afstemming met de politie, brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en tevens het op peil houden van het bestrijdingspotentieel.⁴⁰ Het kernwoord in deze fase is oefenen. De rol van het OM is hier het meedoen aan de oefeningen.

Repressie fase

Wanneer er sprake is van een crisissituatie bij openbare orde- of strafrechtelijke aangelegenheden, dan kan de burgemeester, als opperbevelhebber, ten aanzien van het OM twee dingen doen. Als eerste kan hij de OvJ uitnodigen plaats te nemen in het Beleidsteam. Daarnaast kan hij de strafrechtelijke aangelegenheden ter sprake brengen in een driehoeksoverleg, dat gepland hoort te worden tussen de vergaderingen van het Beleidsteam.⁴¹ Bij de bestrijding en de hulpverlening zijn beide partijen betrokken en ze sturen beiden de politie aan. Er wordt door beide partijen levensreddend opgetreden, wat inhoudt dat beide partijen zich ten eerste volledig richten op de hulpverlening. De burgemeester is betrokken door zijn rol als opperbevelhebber en burgervader, de OvJ moet ervoor zorgen dat overtredingen gesanctioneerd worden. Hiernaast houdt de OvJ altijd in gedachten dat er gezorgd moet worden dat er geen sporen verloren gaan, zodat het strafrechtelijk onderzoek niet in gevaar kan komen.

Nazorg fase

De OvJ zal vooral betrokken zijn in de nazorg-fase. Hierin wordt namelijk het onderzoek verricht naar de oorzaak of oorzaken van de crisis en worden er verdachten opgepakt. Ook heeft het Openbaar Ministerie in deze fase contact met de familieleden of nabestaanden van getroffen en houdt ze deze op de hoogte over het onderzoek. De burgemeester heeft in deze fase de rol om te zorgen voor de bevolking en de afhandeling van de ramp, waarbij hij vooral op emotioneel vlak handelt. Het OM kijkt in deze fase alleen naar de feiten en naar de sporen, waarbij emoties totaal geen rol spelen.

Vanaf het moment dat een crisis uitbreekt, worden verschillende organisaties betrokken bij de rampenbestrijding, zo ook het Openbaar Ministerie. Dit gebeurt aan de hand van GRIP, wat staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure.

3.2 Opschaling in een crisissituatie

Wanneer er een incident plaatsvindt, wordt er gebruik gemaakt van een ombouwproces naar een organisatie die adequaat kan inspelen op de ramp, en die bij de rampenbestrijding wordt betrokken. Dit proces heet opschaling. De opschaling vindt plaats in verschillende fasen, van GRIP 0 tot en met GRIP 4. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure. Per fase zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties vastgelegd en zo is er direct duidelijkheid over de vraag wie opgeschaald moet worden en wat haar taak is. De fasen vloeien in elkaar over en zijn gekoppeld aan de reikwijdte van het incident:⁴²

- GRIP 0: Routinewerk: de hulpverleningsdiensten doen hun monodisciplinair optreden, waarbij elke dienst handelt volgens de eigen regels en procedures;

⁴⁰ Kernbeleid Veiligheid, 2003, p. 106

⁴¹ Draaiboek bestuurlijk handelen, 2003, p. 25

⁴² Bestuurlijk Handelen, 2005, p. 11

- GRIP 1: Bronproblemen: de hulverleningsdiensten worden in een team vertegenwoordigd en hierdoor aangestuurd;
- GRIP 2: Bron- en effectproblemen: het incident straalt uit naar de omgeving en de diensten gaan multidisciplinair samenwerken;
- GRIP 3: Gevolgen in één gemeente: bij het incident is sprake van problemen ten aanzien van de bron, het effect en de bevolking en er wordt gehandeld conform de Wrzo;
- GRIP 4: Gevolgen in meer gemeenten: het incident of de effecten ervan bedreigt meerdere gemeenten.

Bij GRIP 1 en 2 wordt de burgemeester van de betreffende gemeente op de hoogte gesteld van het incident. Bij GRIP 3 neemt de burgemeester van de betreffende gemeente het opperbevel op zich en bij GRIP 4 houdt elke burgemeester het opperbevel over zijn of haar eigen gemeente, maar wordt er tevens een coördinerend burgemeester aangewezen.

Het Openbaar Ministerie wordt bij de rampenbestrijding betrokken vanaf GRIP 3. De Officier van Justitie wordt dan uitgenodigd in het Beleidsteam, wanneer de burgemeester van mening is dat dit moet gebeuren. De OvJ heeft echter geen verplichting hieraan deel te nemen. In een interview is gezegd dat een OvJ geen volwaardig lid van het Beleidsteam kan zijn, aangezien hij geen bevoegdheden heeft buiten zijn beleidsterrein om en dus moeilijk kan meestemmen over zaken waar hij niet over gaat. Het betrekken van de OvJ vanaf GRIP 3 is echter niet in elke gemeente het geval. In Enschede werkt dit zo, maar in de Haaglanden krijgt de OvJ pas een plaats in het Beleidsteam wanneer er sprake is van GRIP 4. In juni 2004 bracht de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) advies uit op het gebied van uniforme GRIP-niveaus, waaruit bleek dat er landelijk grote verschillen zijn bij de GRIP-niveaus. Dit gebrek aan uniformiteit ontstaat onder andere doordat er verschillen bestaan tussen de reeds in gebruik zijnde GRIP-versies en die van de Leidraad Organisatiestructuur Opschaling Rampenbestrijding, gepubliceerd in 2003.⁴³ De definities van enkele niveaus zouden niet aansluiten bij de inrichting van de rampenbestrijding in het merendeel van de regio's. Het is daarom noodzakelijk om eenduidige en bekende opschalingniveaus te hebben, om een ramp goed te bestrijden. Wanneer er meerdere gemeenten betrokken worden bij een crisis, zou dit anders wellicht tot problemen kunnen leiden, wanneer er andere definities worden gehanteerd.

3.3 Samenvatting

De samenwerking tussen de burgemeester en het Openbaar Ministerie is vooral van belang bij de preventie fase, de repressie fase en de nazorg fase. Door middel van de GRIP-niveaus wordt bepaald of de Officier van Justitie deelneemt in het Beleidsteam. Als dat het geval is, dan zal deze samenwerken met de burgemeester bij de bestrijding van de crisis in de repressie fase. In de preventie fase is het van belang dat veel overleg plaatsvindt over de bestrijding van een eventuele crisis. In de nazorg fase werken burgemeester en het OM niet veel samen, maar hebben ze beide verschillende rollen te vervullen, de burgemeester als burgervader, de Officier van Justitie, als leider van het strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaken van de ramp.

⁴³ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2004

Hoofdstuk 4: Belemmeringen tussen burgemeester en Openbaar Ministerie in crisistijd

Burgemeester en Openbaar Ministerie hebben veel met elkaar te maken wanneer er een crisissituatie is ontstaan en bij de voorbereiding daarop. In elke fase van de veiligheidsketen hebben ze op de een of andere manier met elkaar te maken en moeten ze rekening houden met elkaars bevoegdheden en taken. Hierdoor zouden belemmeringen kunnen ontstaan.

Ten eerste worden 3 praktijksituaties geschetst, waarin duidelijk de belemmeringen naar voren komen. Daarna behandel ik belemmeringen per fase van de veiligheidsketen en schets ik aan de hand van de interviews een beeld van de mogelijke oorzaken van belemmeringen.

4.1 Belemmeringen in de praktijk

Praktijksituatie 1: Venlo – zinloos geweld

In Venlo werd op 22 oktober 2002 René Steegmans het slachtoffer van zinloos geweld, waarna hij twee dagen later aan zijn verwondingen overleed in het ziekenhuis. Het OM hield twee verdachten vast. Op 29 oktober vond de begrafenis plaats en de dag erna besloot het OM om één van de twee verdachten in vrijheid te stellen en heeft dit niet persoonlijk meegedeeld aan de familie van het slachtoffer. De familie kwam dit te weten door de media. De burgemeester van Venlo, Schrijen, zegt in *Als dat maar goed gaat (2005)* dat het moment waarop de verdachte werd vrijgelaten hem verbaasde. Hierop heeft hij een publiekelijke verklaring afgelegd dat hij vanuit zijn functie van burgemeester niets anders kan en mag doen dan de beslissing van de rechter te accepteren. Hij stelt dat hij uitermate bezorgd is om dat deze beslissing door zeer veel mensen niet zal worden begrepen en dat hij het ze in ieder geval niet kan uitleggen.⁴⁴ Voor hem was dit een lastig punt, aangezien hij door juristen ervan beschuldigd werd een rechterlijke uitspraak ter discussie te stellen. Hij moest echter, als burgervader, zich blijven laten zien aan het publiek en proberen de gevoelens te kanaliseren. Het knelpunt ontstond hier door de manier waarop de communicatie was verlopen. De burgemeester en de familie wisten niets af van de beslissing om één verdachte vrij te laten en moesten dit nota bene door de media te weten komen. Dit kwam niet handig uit voor de burgemeester. Het OM heeft hier zijn werk wel goed gedaan, maar had het beter op een andere manier aan kunnen pakken.

Praktijksituatie 2: Den Haag - Laakkwartier

Op 10 november 2004 hielden twee van terrorisme verdachte personen zich schuil in een huis in de Antheunisstraat in de Haagse wijk Laakkwartier. Op het moment dat de politie overging tot een poging tot arrestatie, werd er met een handgranaat gegooid en werd er geschoten. Deze crisis werd afgehandeld door de driehoek van burgemeester Deetman, korpschef en de Officier van Justitie. Aangezien er alleen sprake was van dreiging en moest de rechtshandhaving worden gehandhaafd, had het OM het opperbevel. De Officier van Justitie had de leiding over deze opsporingsactie. De situatie in het Laakkwartier liep echter uit de hand; de straten moesten worden afgezet en mensen moesten worden opgevangen. Er braken tegelijkertijd relletjes uit tussen omstanders, die in bedwang gehouden moesten worden. Daardoor werd het tevens een aangelegenheid van openbare orde, waarvoor de burgemeester verantwoordelijk is. Toch koos de burgemeester ervoor om geen Beleidsteam bijeen te roepen, aangezien hij de driehoek als leidend zag.⁴⁵ De hele crisis werd door de driehoek afgehandeld, waardoor het gemeentelijk apparaat niet veel kon doen. Daar kwam nog bij dat de driehoek weinig informatie doorspeelde naar het gemeentelijk apparaat en dat de gemeentelijke ambtenaren ook weinig te horen kregen van de parketvoorlichter van het OM. Ook bij deze crisis had het OM meer informatie vrij kunnen geven, zonder het strafrechtelijk onderzoek in gevaar te brengen.

⁴⁴ Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p. 143

⁴⁵ Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p. 67

Praktijksituatie 3: Geertruidenberg - Amercentrale

In de nacht van 27 op 28 september 2003 stortte een steiger in een ketel van de Amercentrale in Geertruidenberg in. Vier Amerikaanse en vier Turkse medewerkers kwamen vast te zitten en er bestond een constant gevaar dat de steiger verder in zou storten. Burgemeester Meijer krijgt verzoeken van verwanten om foto's van de binnenkant van de ketel openbaar te maken. Zij wilden namelijk meer informatie over de vraag waarom hun verwanten niet gered konden worden. Meijer mocht deze foto's van het OM niet vrijgeven, aangezien het opsporingsonderzoek zo in gevaar kon worden gebracht (doordat getuigen wellicht het beeld zouden kunnen reconstrueren aan de hand van de foto's). Doordat deze foto's niet zijn vrijgegeven op dat moment, kon het publiek geen begrip krijgen voor wat de rampenbestrijdingsorganisatie deed, aldus de burgemeester.⁴⁶ Achteraf zegt hij: 'het belang van de nabestaanden en het krijgen van begrip voor de organisatie kan afhankelijk van de omstandigheden belangrijker zijn dan het strafrechtelijk onderzoek. Soms moet je ook maar eens durven denken "ze zoeken het maar uit bij Justitie!"'⁴⁷ Meijer heeft het OM bij deze crisis als belemmering ondervonden: 'Op deze manier was het justitieel onderzoek een complicerende factor in de reddingsoperatie'.⁴⁸ De gemeente heeft hierover onterechte kritiek gekregen, die voorkomen had kunnen worden.⁴⁹ In het interview vertelde de burgemeester mij dat hij niet meer aan deze wens van het OM zou toegeven, mocht dit nog een keer voorkomen.

Een andere belemmering ontstond doordat het OM ieder lichaam, waarbij het slachtoffer een niet-natuurlijke dood is gestorven, in beslag dient te nemen in verband met het strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaken van het ongeval. Op deze lichamen moest sectie worden verricht. Over de communicatie hierover met de nabestaanden zijn geen afspraken gemaakt in het Beleidsteam of rechtstreeks tussen de gemeente en het OM.⁵⁰ De nabestaanden van de Turkse slachtoffers gaven bij de burgemeester aan dat ze niet wilden dat er sectie zou worden gepleegd op de lichamen, omdat ze intact behoren te zijn als ze begraven worden. De burgemeester gaf dit door aan de Hoofdofficier van Justitie, wie op zijn beurt met de verantwoordelijke OvJ overlegde. Hieruit kwam voort dat er toch sectie moest worden gepleegd, ten behoeve van het onderzoek, en dit werd via de politie teruggecommuniceerd. De burgemeester heeft dit niet goed teruggecommuniceerd naar de nabestaanden, wat hij toegeeft in het interview. Het OM had besloten om nog niet alle lichaamsdelen terug in het lichaam te plaatsen, toen de stoffelijke overschotten werden vrijgegeven. De nabestaanden kregen later te horen dat er toch sectie was uitgevoerd en dat de lichamen nog niet compleet waren.

Een ander knelpunt was het bezichtigen van de plaats van het ongeval. Het OM liet de nabestaanden van de Amerikaanse slachtoffers niet op de plek waar hun verwanten waren omgekomen. Dit vindt de burgemeester nu nog steeds verbazingwekkend.⁵¹ In het evaluatierapport over de ramp met de Amercentrale van het COT komt naar voren dat het OM zich het recht voorhield om zijn eigen communicatiebeleid uit te stippelen, aangezien het OM een onafhankelijke organisatie is. De gemeente en het OM hebben geen afspraken gemaakt over het communicatiebeleid.⁵²

In het interview met de burgemeester vertelde hij dat hij voor had gesteld om met de OvJ een persconferentie te geven toen de rampenstatus was opgeheven en de onderzoeksfase startte. Echter de OvJ weigerde hieraan mee te werken. De transparantie van het OM was erg laag, omdat ze nabestaanden niet op de hoogte hielden van wat er gebeurde; de nabestaanden kregen via de e-mail Nederlandse bulletins met informatie over het onderzoek, terwijl ze geen Nederlands konden lezen.

⁴⁶ Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p. 92

⁴⁷ Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p. 92

⁴⁸ Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p. 92

⁴⁹ COT, 2004, p. 103

⁵⁰ COT, 2004, p. 73

⁵¹ Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2005, p. 98

⁵² COT, 2004, p. 102

4.2 Mogelijke belemmeringen per fase van de Veiligheidsketen

Pro-actie fase

In de pro-actie fase van een crisis kunnen belemmeringen ontstaan doordat de overheid de kaders schept en het OM moet zorgen voor de toezicht op de naleving van de maatregelen die de burgemeester heeft gesteld. Belemmeringen tussen beide partijen kunnen ontstaan wanneer er geen duidelijkheid en/of consistentie bestaat over de bevoegdheden en taken van beiden.

Preventie fase

In de preventie fase is er sprake van beleidsvoorbereiding. Belemmeringen kunnen ook in deze fase ontstaan wanneer er niet duidelijk is wie welke verantwoordelijkheden heeft en wie welke taken moet uitvoeren. Het knelpunt zou hierbij kunnen zijn dat niet duidelijk is of het gaat om preventie van strafbare feiten die op daders is gericht of die algemeen en bestuurlijk is. Het verschil daartussen zorgt voor een verschil in verantwoordelijk orgaan. In deze fase vindt overleg plaats over hoe te handelen om een crisis te voorkomen of hoe te handelen, mocht er een crisis plaatsvinden. Hierbij moet besproken worden hoe de politie ingezet zou moeten worden. Het gezagsdualisme over de politie zou tot spanningen kunnen leiden. Persoonlijke verhoudingen tussen burgemeester en het OM zijn hierbij van groot belang. Wanneer deze niet goed zijn, kunnen er belemmeringen ontstaan.

Preparatie fase

De gemeente is verantwoordelijk voor de fase van preparatie. De gemeente moet ervoor zorgen dat er een rampenbestrijdingsorganisatie bestaat en dat er wordt geoefend. Hierbij is het van belang het OM te betrekken, zodat voor iedereen duidelijkheid wordt geschept over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Uit een interview is gebleken dat in Enschede het Openbaar Ministerie niet altijd volledig wordt betrokken bij oefeningen of dat hun rol daarbij erg klein is. Een belemmering in deze fase is in de fase van repressie goed terug te zien, wanneer er bijvoorbeeld niet genoeg geoefend is. Dan zou het mis kunnen gaan wanneer de crisis echt aangepakt moet worden.

Repressie fase

In de repressie fase van een crisis kunnen belemmeringen zichtbaar worden. In deze fase is nauwe samenwerking tussen burgemeester en het OM geboden, aangezien hier de crisis daadwerkelijk door beide partijen aangepakt wordt. Er is sprake van de vraag wie er verantwoordelijk is. Is er sprake van een verstoring van de openbare orde en veiligheid of is het een verstoring van de rechtsorde? Vaak hangen deze twee dingen met elkaar samen, waardoor er onduidelijkheden kunnen ontstaan over wie het opperbevel op zich neemt en/of moet nemen. In deze fase moet de politie worden aangestuurd en dat wordt, wanneer er sprake is van zowel een openbare orde kwestie als een strafrechtelijke crisis, door beide partijen gedaan. Een andere belemmering zou kunnen ontstaan doordat de Officier van Justitie, naast het levensreddend te werk gaan, de sporen veilig moet stellen zodat er na de crisis een onderzoek kan worden ingesteld naar de oorzaken van de crisis. In deze fase zouden tevens belemmeringen kunnen ontstaan door een gebrekkige communicatie, naar elkaar toe en naar buiten toe. Hierdoor zou niet alles voor iedereen duidelijk kunnen zijn.

Nazorg fase

In de fase van nazorg zou een belemmering tussen burgemeester en OM kunnen zijn dat het OM een onderzoek moet instellen naar de oorzaken van de crisis en de burgemeester blijkt (mede)verantwoordelijk te zijn voor de crisis. Dit zou zo kunnen zijn wanneer bijvoorbeeld de vergunningen die de gemeente heeft verleend niet in orde waren. Wanneer de OvJ die in het Beleidsteam heeft plaatsgevonden het onderzoek zelf leidt, zou dit voor problemen kunnen zorgen, omdat hij samen met de burgemeester in het Beleidsteam heeft gezeten. Ook kunnen belemmeringen optreden doordat de burgemeester en de OvJ vanuit verschillende standpunten naar de zaak kijken. De burgemeester handelt vanuit zijn rol van burgervader en zal vaker zijn emoties laten zien. De OvJ kijkt vooral in deze fase alleen naar de feiten, om er zo achter te komen waar de oorzaken van de crisis liggen. De burgemeester mag zich bemoeien met de opsporing, aangezien hij wordt aangesproken op

het niveau van de criminaliteit.⁵³ Zo kunnen beiden op elkaars beleidsterrein terecht komen en dit zou irritaties kunnen opwekken.

Samenvatting belemmeringen per fase

De omschreven belemmeringen in de verschillende fasen van de Veiligheidsketen zijn terug te brengen in de volgende tabel:

Fase	Oorzaken van belemmeringen
Pro-actie	Geen duidelijkheid en consistentie over bevoegdheden
Preventie	Gezagsdualisme over politie Slechte persoonlijke verhoudingen
Preparatie	Te weinig oefenen leidt tot belemmeringen in de Repressie fase
Repressie	Geen duidelijkheid over wie het opperbevel heeft Het veilig stellen van sporen voor het onderzoek Gebrekkige communicatie
Nazorg	Onderzoek naar (mede) verantwoordelijkheid van burgemeester voor de crisis Verschillende rollen

Aan deze tabel valt vooral op dat duidelijkheid een belangrijke oorzaak van belemmeringen is. Ook alle geïnterviewden noemden deze oorzaak. Communicatie lijkt me erg van belang hierbij.

4.3 Mogelijke oorzaken van belemmeringen

Aan de hand van deze gegevens en de uitgevoerde interviews komen een paar opties naar voren als mogelijke oorzaken van belemmeringen tussen de burgemeester en het Openbaar Ministerie. Ik heb deze geordend op volgorde van de frequentie dat ze voorkwamen in de antwoorden van de geïnterviewden, met eerst de meest genoemde en achteraan de minst genoemde oorzaak :

- Onbekendheid met bevoegdheden en instrumenten
- Raken van elkaars bevoegdheden
- Tekort aan oefeningen
- Slechte persoonlijke verhoudingen
- Verschillen in bedrijfscultuur
- Controle van het OM op de burgemeester
- Verschillen in communicatie
- Verschillen in emotie
- Landelijke besluiten

4.3.1 Onbekendheid met bevoegdheden en instrumenten

Volgens een OvJ bestaat er bij burgemeesters soms gebrek aan inzicht in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het OM. Een andere geïnterviewde merkt dat er bij de gemeenten

⁵³ Smits, 1995, p. 75

bedenkingen zijn over de rol van het OM bij crisisbeheersing, omdat het OM een andere bevoegdheid heeft dan de burgemeester. Ook heeft het OM de laatste tijd een bredere rol gekregen, waarbij het niet alleen gaat om de opsporing van strafbare feiten, maar ook om de voorkoming en de beëindiging ervan. Gemeenten zien op dit moment die rol nog niet zo uitgebreid. Een OvJ denkt dat een oorzaak van een belemmering kan zijn dat er onbekendheid bestaat bij de burgemeesters over de verantwoordelijkheden van het OM, en niet andersom. De burgemeesters moeten doordrongen worden van de rol van het OM. Ook een gemeentesecretaris denkt dat de burgemeesters minder weten over het OM dan het OM op de hoogte is van de bevoegdheden van de burgemeester.

Een OvJ oppert als mogelijke oorzaak dat er wederzijds onvoldoende kennis is van de instrumenten die beide partijen kunnen en mogen inzetten. Wanneer er een crisis is ontstaan, moet men nog gaan nadenken over de instrumenten; welke kunnen gebruikt worden, wie is er verantwoordelijk voor, wie mag deze instrumenten gebruiken? Dan is het eigenlijk al te laat.

De onbekendheid hangt samen met de grootte van de gemeenten en met de frequentie van het driehoeksoverleg.

4.3.2 Raken van elkaars bevoegdheden

Zowel de burgemeester als het OM geeft sturing aan de politie. In de driehoek moet hier goede afstemming over bestaan. Een OvJ zegt dat dit knelpunt aan de kant van het OM ligt. Zij moet haar eigen plaats kennen en de juiste positie innemen binnen de afstemming. Er wordt gezegd dat het niet altijd duidelijk is waar de scheidslijn ligt tussen een openbare orde crisis of een geval van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, aangezien beide erg op elkaars terrein kunnen komen. Wat op dat moment misgaat is dat het niet duidelijk is welke positie door beide partijen ingenomen dient te worden en wie welke bevelen op moet volgen. Volgens één van de geïnterviewden vat het OM acties van de burgemeester, wanneer deze soms in de bevoegdheden van het OM treedt, op als bemoeienis en dit levert spanningen op. Een OvJ noemt dat een crisis waarin zowel een bestuurlijke als een strafrechtelijk component zit het moeilijkste zijn. Volgens hem ontstaan spanningen juist wanneer de één zich op het terrein van de ander begeeft.

4.3.3 Tekort aan oefeningen

Volgens alle geïnterviewden kan er wordt er nu vaak te weinig geoefend. Eén van de geïnterviewden zegt dat het OM vaak te weinig wordt betrokken bij de oefeningen en dat de taken van het OM niet altijd goed worden omschreven bij de oefeningen. Dit is een belemmering voor zowel burgemeesters als Officier van Justitie, wanneer er een crisis uitbreekt en blijkt dat men simpelweg niet weet wat er verwacht wordt.

4.3.4 Slechte persoonlijke verhoudingen

Volgens geïnterviewden bij de gemeente Enschede en de gemeente Rotterdam kunnen slechte persoonlijke verhoudingen, zoals een groot verschil in karakters van beide personen, disrespect en vooral wanvertrouwen zorgen voor belemmeringen in de crisisorganisatie.

4.3.5 Verschillen in bedrijfscultuur

Volgens een burgemeester ligt een groot knelpunt bij het feit dat de bedrijfscultuur van het OM inhoudt dat er niets naar buiten wordt gebracht over het proces van het onderzoek. De gemeenten handelen transparant, terwijl de cultuur bij het OM is dat er zo weinig mogelijk transparantie is. Deze bedrijfscultuur komt voort uit de primaire taakopvatting van het OM. Eén van de geïnterviewden merkt op dat gemeenten al heel ver zijn met de ontwikkeling van de crisisbeheersingorganisatie, terwijl het OM daar nu pas mee nadruk op gaat leggen. Gemeenten vertonen op dit gebied weerstand om mee te werken aan de crisisorganisatie van het OM, omdat ze zelf al ver in deze organisatie zitten en de aanpak van het OM daar niet helemaal in pas. Een OvJ noemt het verschil in crisisbeheersing

ook, en wel dat het altijd onderdeel is geweest van de portefeuille van de burgemeester, en dat het OM de afgelopen jaren pas veel investeert hierin.

4.3.6 Controle van het OM op de burgemeester

Wanneer het OM een onderzoek moet instellen naar de oorzaken van de crisis, en de burgemeester blijkt medeverantwoordelijk, dan kan dit een belemmering opleveren in de samenwerking tussen de burgemeester en het OM, volgens één van de geïnterviewden. Een OvJ noemt het ter discussie staan van de rol van het bestuur, dus wanneer het OM optreedt als controleur van de verantwoordelijke voor de crisisbestrijding, een mogelijke verklaring voor belemmeringen voor de crisisorganisatie. Volgens een ander is het beter dat het onderzoek niet door dezelfde OvJ wordt gedaan die in het Beleidsteam heeft plaatsgenomen, want dit zou ook spanningen met zich mee kunnen brengen.

4.3.7 Verschillen in communicatie

Wanneer er een boodschap moet worden overgebracht naar het publiek of naar de nabestaanden, is het van groot belang hoe je die boodschap verpakt, aldus één van de geïnterviewden. Belemmeringen kunnen ontstaan doordat het OM of de burgemeester een boodschap naar buiten brengt en dat op een andere manier doet dan verwacht. Als er geen goede interne communicatie over en weer is, kan het misgaan met de externe communicatie, naar buiten toe.

4.3.8 Verschillen in emotie

Eén van de geïnterviewden oppert dat er een verschil zou kunnen bestaan in inlevingsvermogen bij de twee partijen. De burgemeester is veel bezig met het gevoel en de communicatie naar de burgers toe, terwijl de dagelijkse gang van zaken bij het OM rationeel is. Hier wordt alleen gekeken naar regels en feiten. Volgens een ander is het van belang of de OvJ gevoel heeft bij de bevolking, of hij zich kan inleven in de hele situatie. Een OvJ stelt dat de rol van het OM niet is om emotioneel betrokken te blijven bij de nabestaanden. De OvJ richt zich vooral op het opsporingsonderzoek. De burgemeester is vanuit zijn rol natuurlijk meer emotioneel betrokken.

4.3.9 Landelijke afspraken

Volgens één van de geïnterviewden kunnen besluiten op landelijk, hoger, niveau ook als belemmeringen worden ondervonden. Een ander voegt daar aan toe dat landelijke afspraken, naast het feit dat ze als houvast kunnen dienen, ook knellend kunnen werken en dat er door deze afspraken weinig ruimte voor maatwerk overblijft. De taken en bevoegdheden van het OM kunnen voor belemmeringen in de werkzaamheden zorgen. Zo stelde Donner in 1994 al vast dat het OM toendertijd steeds vaker klem kwam te zitten tussen landelijke doelstellingen en plaatselijke of regionale doelstellingen en afspraken⁵⁴ en dat er onduidelijkheid bestonden over de taak en de functie van het OM; stuurt of beïnvloedt het OM het rechtshandavingsbeleid op plaatselijk niveau, terwijl de gemeente primair verantwoordelijk is voor de preventie en het veiligheidsbeleid?⁵⁵

⁵⁴ Donner, 1994, p. 44

⁵⁵ Donner, 1994, p. 45

Hoofdstuk 5: Omgaan met belemmeringen

Er bestaan verschillende mogelijke oorzaken van belemmeringen, die naar voren zijn gekomen in de literatuurstudie en de interviews. Het Openbaar Ministerie hoeft niet alleen een belemmering te zijn voor de burgemeester in crisistijd, maar kan ook wat voor de burgemeester betekenen. Dit wordt in 5.2 *Wat kan het OM betekenen voor de burgemeester?* worden toegelicht.

5.1 Oplossingen voor oorzaken van belemmeringen

Hieronder worden mogelijke oplossingen voor de verschillende oorzaken behandeld, in dezelfde volgorde als ze behandeld zijn in hoofdstuk 4. Deze oplossingen zijn vooral suggesties voor de burgemeesters en voor de Officieren van Justitie. Natuurlijk zijn er oplossingen voor belemmeringen, die ook door overige medewerkers van de gemeenten of van het Openbaar Ministerie kunnen worden aangepakt.

5.1.1 Onbekendheid met bevoegdheden en instrumenten

Er moet goed geoefend worden met de verschillende bevoegdheden van elkaar. De burgemeester en de Officier van Justitie zullen op de hoogte moeten zijn van de taken en belangen van elkaar. Beide partijen zullen van elkaar moeten weten welke instrumenten ze ter beschikking hebben en wanneer er gebruik van gemaakt kan of moet worden. Burgemeesters moeten meer te weten komen over de belangen en de rollen van het OM (en andersom).

5.1.2 Raken van elkaars bevoegdheden

Van te voren moeten er afspraken worden gemaakt over wie welke verantwoordelijkheden heeft en wie welke instrumenten ter beschikking heeft. Bij oefeningen moet er vooral veel aandacht worden gespendeerd aan welke rollen beiden kunnen en moeten innemen, zodat deze gerespecteerd worden en er rekening mee gehouden kan worden. Wanneer er vertrouwen in elkaar groeit en weet waar een ieder voor staat, zal de idee van bemoeienis wegebben. Het vaker houden van een driehoeksoverleg zou in kleinere gemeenten behulpzaam zijn voor de afstemming. Transparantie is een sleutelwoord.

5.1.3 Tekort aan oefeningen

Meer oefenen is van groot belang. Alle aspecten van een crisis moeten meegenomen worden, dus niet alleen samenwerking en afstemmen van belangen, maar ook de voorlichting en de interne en externe communicatie. De rampenplannen die vooraf door de gemeente worden vastgesteld worden ter kennis gegeven aan de OvJ, zodat ook hij weet waar hij aan toe is, mocht er een crisis uitbreken.

5.1.4 Slechte persoonlijke verhoudingen

Een vertrouwensband is van groot belang tussen de burgemeester en de OvJ. Verschillen in karakters is bijna niets aan te doen, maar respect voor elkaar en voor elkaars bevoegdheden en verantwoordelijkheden is essentieel, wil men een crisis goed aanpakken. Als beiden elkaar al kennen voor een crisis uitbreekt, dan kan beter ingeschat worden hoe met elkaar om gegaan moet worden. Vaker een driehoeksoverleg organiseren zou kunnen helpen bij het opbouwen van een collegiale band.

5.1.5 Verschillen in bedrijfscultuur

De crisisorganisatie van het OM krijgt de laatste tijd steeds meer aandacht en dit zou ook bij de gemeenten meer onder de aandacht gebracht moeten worden. Samen rond de tafel zou regelmatig

moeten voorkomen. Wanneer er duidelijkheid bestaat en veel overleg gevoerd wordt, zal deze oorzaak van belemmeringen niet vaak voorkomen. Het OM kan meer informatie naar buiten brengen en meer transparant zijn over het proces, zonder daarbij in te gaan op de inhoud van het onderzoek. Dit geeft mensen een gevoel dat er op een serieuze wijze mee omgegaan wordt.

5.1.6 Controle van het OM op de burgemeester

Wanneer de burgemeester (mede)verantwoordelijk is voor de crisis, is het altijd lastig wanneer het onderzoek wordt uitgevoerd. De OvJ die plaats heeft genomen in het Beleidsteam kan de leiding of uitvoering van het onderzoek dan het beste overlaten aan een ander. Dit voorkomt dat persoonlijke verhoudingen in de weg komen te staan en dat het onafhankelijke onderzoek wellicht in gevaar komt.

5.1.7 Verschillen in communicatie

Beide partijen moeten consistent zijn en er moeten vooraf (en tijdens) een crisis duidelijke afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheden. Duidelijkheid, consistentie en protocolleren zijn de sleutelwoorden. Over het verpakken van een boodschap naar buiten toe, bijvoorbeeld naar de nabestaanden, kunnen van te voren afspraken gemaakt worden. Er moet geoefend worden met verschillende boodschappen. Wie brengt wat naar buiten en vooral op welke manier? Net voor een persconferentie is het handig om met de belangrijkste partners om te tafel te gaan zitten en na te gaan of alles gezegd kan worden, of er nog informatie mist en wie de verantwoordelijkheid heeft om de specifieke informatie naar buiten te brengen. Van belang is dat de nabestaanden goed op de hoogte worden gehouden.

5.1.8 Verschillen in emotie

Crisisbestrijding is en blijft mensenwerk. Niet iedereen reageert met dezelfde emoties. Wanneer de burgemeester en de OvJ elkaar kennen, is het intuïtief gemakkelijker om iets te zeggen over de emoties van de ander. Hier zou dan op ingespeeld kunnen worden.

5.1.9 Landelijke besluiten

Besluiten op landelijk niveau blijven altijd bestaan. Het is van groot belang dat er duidelijkheid bestaat over deze besluiten, en dit goed doorgecommuniceerd wordt naar de andere lagen van de organisaties, zowel bij de overheid als bij het Openbaar Ministerie, zodat niemand voor verassingen komt te staan.

5.2 Wat kan het OM betekenen voor de burgemeester?

Uit de meeste interviews is gebleken dat het Openbaar Ministerie iets voor de burgemeester kan betekenen in crisistijd en dat de burgemeester minder kan betekenen voor het OM. Dit komt doordat de burgemeester, als opperbevelhebber, initieert in overleg met de Officier van Justitie. De burgemeester en de OvJ hebben beide wat te winnen wanneer er goed samengewerkt wordt, namelijk de openbare orde kan gehandhaafd worden en de veroorzaker van de crisis kan opgepakt worden en zo kan de rechtsorde worden gehandhaafd. De belangenafweging staat hierbij centraal. Hierdoor kan worden vermeden dat de strafrechtelijke aanpak de crisisaanpak doorkruist of andersom. Ze kunnen zorgen voor een goede afwikkeling van belangen van elkaar en gezamenlijk zorgen ze voor een goede afwikkeling van de crisis.

Uit de interviews met de burgemeester en met de Officieren van Justitie blijkt dat de OvJ voor sommige bevoegdheden toestemming van de burgemeester nodig en andersom. Wanneer het OM bijvoorbeeld preventief wil fouilleren (wanneer er nog geen crisis heeft plaatsgevonden), moet de burgemeester hiervoor eerst een gebied aanwijzen. De burgemeester moet (op basis van artikel 176 lid

2 van de Gemeentewet) de Officier van Justitie informeren wanneer hij een noodbevel of noodverordening vaststelt wanneer er een crisis plaatsvindt. Hierbij moet het OM zorgen voor toezicht op de uitleving hiervan en zorgen dat er sancties worden uitgevoerd wanneer men zich er niet aan houdt.

Tijdens een crisis kan het OM dus zorgen voor justitiële dekking, door ervoor te zorgen dat de strafvorderlijke afspraken in de pas lopen met de verordeningen die de burgemeester heeft vastgesteld. Het OM zorgt ervoor dat regels die specifiek voor de crisissituatie worden vastgesteld worden gehandhaafd. Het OM kan zorgen voor maatregelen om te zorgen dat de orde bewaard wordt en vanuit haar eigenstandigheid kan ze een steun in de rug zijn voor de burgemeester. Het OM heeft tijdens een crisis vaak veel informatie over de verdachten. Omdat ze onafhankelijk en zelfstandig werkt, kan het OM als geweten van de burgemeester fungeren en kan het onderzoek rust brengen in de maatschappij. Dit is van belang voor de burgemeester die ervoor moet zorgen dat de openbare orde gehandhaafd wordt en dat de burgers niet onrustig worden of blijven. De OvJ zou tijdens een crisis deels de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen, om zo de druk op de burgemeester te verminderen. De burgemeester kan steun halen uit een OvJ die hij kan vertrouwen, die meedenkt en mede verantwoordelijkheid draagt.

Conclusie

In crisistijd heeft de burgemeester veel met het Openbaar Ministerie te maken. Hij werkt samen met de Officier van Justitie in het Beleidsteam en samen moeten ze ervoor zorgen dat de crisis afgehandeld wordt. Van te voren dient hier uitgebreid overleg over te zijn in het driehoeksoverleg, zodat afstemming van taken en verantwoordelijkheden plaatsvindt.

De onderzoeksvraag luidde: *Waarom ervaren burgemeesters het Openbaar Ministerie als belemmering in crisistijden?* Aan de hand van de deelvragen is op deze vraag een antwoord te formuleren.

In de repressie fase van een crisis is het goed mogelijk dat burgemeesters het OM als belemmering ondervinden. In deze fase werken burgemeester en OvJ samen bij de daadwerkelijke crisisbestrijding. Beide hebben zeggenschap over de politie en dit moet op elkaar afgestemd worden. Informatie moet gecommuniceerd worden, niet alleen binnen en naar de betrokken organisaties, maar ook naar het publiek en naar de verwanten van de slachtoffers. De burgemeester heeft hierbij andere rollen te vervullen dan de OvJ. De burgemeester heeft meer oog voor de effecten van de crisis, terwijl de OvJ vooral kijkt naar de bron van de crisis. Wie het opperbevel op zich neemt en wie verantwoordelijk is voor de crisisorganisatie, hangt af van het feit of het om het handhaven van de openbare orde en veiligheid gaat of van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze scheidslijn is niet altijd duidelijk, waardoor er spanningen kunnen ontstaan.

Tevens is het in de nazorg fase soms lastig voor de burgemeester om met het OM te maken te hebben. Het kan voorkomen dat de gemeente (mede)verantwoordelijk is voor de crisis, waardoor het OM een strafrechtelijk onderzoek moet uitvoeren naar de gemeente. Dit kan soms een lange nasleep hebben, tot grote irritaties van de burgemeester. Bovendien kan het strafrechtelijk onderzoek ervoor zorgen dat de maatschappij onrustig wordt. De burgemeester dient dit als burgervader en boegbeeld aan te voelen en het publiek te kalmeren. Het OM heeft hierbij geen prioriteit liggen en zal minder oog hebben voor de nabestaanden, waardoor de burgemeester tussen beiden in kan komen te zitten.

In de pro-actie fase en vooral in de preventie fase van de veiligheidsketen is het van groot belang goed samen te werken en veel overleg te voeren. Onbekendheid is een valkuil in crisistijden. Er moeten protocollen zijn en duidelijke en consistente afspraken over bevoegdheden, taken en rollen van beide partijen. Door veel overleg te voeren, zal er een collegiale band ontstaan tussen de burgemeester en de OvJ, die van belang is voor het wederzijdse vertrouwen en respect voor elkaars taken. Wanneer men elkaar goed kent, zal de samenwerking tijdens een crisis voorspoediger verlopen. Transparantie is erg belangrijk, zodat niemand voor verassingen kan komen te staan.

In de preparatie fase is oefenen het sleutelwoord. Er kan nooit te veel geoefend worden, om ervoor te zorgen dat er geen belemmeringen ontstaan tussen beide partijen wanneer een crisis uitbreekt.

Samenwerking tussen de burgemeester en de OvJ is geboden, aangezien ze moeten zorgen voor een goede afwikkeling van belangen en voor een goede afwikkeling van de crisis. Het Openbaar Ministerie kan in crisistijd veel betekenen voor de burgemeester. Ten eerste kan de OvJ zorgen voor justitiële dekking, door ervoor te zorgen dat de strafvorderlijke afspraken in de pas lopen met de verordeningen die de burgemeester heeft vastgesteld. Ten tweede beschikt het OM over veel informatie die de burgemeester kan gebruiken. Samen met het onafhankelijke strafrechtelijke onderzoek dat het OM uitvoert, kan dit zorgen dat er weer rust in de samenleving wordt gebracht. En ten slotte kan de burgemeester steun halen uit een OvJ in het Beleidsteam die met hem meedenkt en waarop hij kan vertrouwen.

Hoewel het publieke belang en het onderzoeksbelang met elkaar strijden, zal er toch voor gezorgd moeten worden dat zo min mogelijk belemmeringen in de weg komen te staan van de crisisorganisatie.

Aanbevelingen

Er bestaan manieren om met de belemmeringen tussen de burgemeester en het Openbaar Ministerie om te gaan. De volgende aanbevelingen zijn te geven:

- De burgemeester en de Officier van Justitie dienen vaker bijeen te komen om overleg te voeren en te discussiëren over elkaars verantwoordelijkheden, rollen en bevoegdheden. Zo neemt de kans op belemmeringen door onbekendheid af en ontstaat er begrip voor elkaar. In gemeenten waar het driehoeksoverleg niet frequent plaatsvindt, is het vooral van belang vaker overleg te voeren. Maar ook naast een geregeld driehoeksoverleg is het van belang om vaak bijeen te komen, aangezien er in het driehoeksoverleg gesproken wordt over lopende zaken en niet over duidelijkheid over de rollen en bevoegdheden van beide partijen;
- De burgemeester en de Officier van Justitie dienen documenten bij te houden van de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben tijdens een crisis. Dit kunnen rapporten zijn, die op ieder moment geraadpleegd kunnen worden. Het is van belang om samen om de tafel te gaan zitten en deze documenten te bespreken, voor een crisis uitbreekt;
- Het strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak of oorzaken van de crisis moet worden uitbesteedt aan iemand anders dan de Officier van Justitie die heeft plaatsgenomen in het Beleidsteam. Dit om te voorkomen dat de onafhankelijkheid van het onderzoek in het geding komt, maar ook om ervoor te zorgen dat persoonlijke banden of opvattingen niet in de weg komen te staan;
- Er zal eenduidigheid moeten bestaan over de GRIP-niveaus in alle gemeenten, waardoor de Officier van Justitie ook bij lagere GRIP-niveaus wordt uitgenodigd in het Beleidsteam plaats te nemen. Dit gebeurt al in een aantal gemeenten, maar nog niet overal. Hierdoor raken beide partijen met elkaar bekend en dat zal de samenwerking ten goede komen. Tevens zal er geen onduidelijkheid meer kunnen bestaan over de inhoud van de verschillende niveaus in andere gemeenten, wanneer het overal op één lijn wordt getrokken;
- Het OM moet meer transparantie toestaan in de communicatie naar buiten toe. Wanneer het OM persconferenties geeft en aan het publiek uitlegt hoe het proces van het onderzoek in elkaar steekt, zal hier meer begrip voor worden gekweekt. Hierbij zal niet ingegaan kunnen worden op inhoudelijke aspecten van het onderzoek, aangezien het onderzoek dan in gevaar zou kunnen komen. Het gaat erom dat het publiek uitleg krijgt over hoe het onderzoek in zijn werk gaat en wat het OM nou eigenlijk aan het doen is. Dit zorgt ervoor dat het publiek, en vooral de nabestaanden, niet in onwetendheid zitten.

Duidelijkheid, consistentie en protocolleren zijn de sleutelwoorden. Het is van groot belang dat niemand voor verassingen komt te staan. Maar crisisbestrijding is en blijft mensenwerk. Een gevoel van belemmering kan altijd blijven bestaan. Zowel de burgemeester als de OvJ zal hiermee moeten leren leven. Door vaker overleg te voeren en meer samen te oefenen zal een sfeer van vertrouwen sneller ontstaan en wanneer er begrip en respect ontstaat voor elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden, dan zal het gevoel van hinder van de ander wellicht verminderen.

Literatuurlijst

Albert, H-J (1994), *De ongelijkzijdige driehoek: onderlinge betrekkingen tussen openbaar bestuur, Openbaar Ministerie en politie*, Arnhem: Gouda Quint

Corstens, G.J.M. & Tak, P.J.P. (1982), *Het Openbaar Ministerie*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink

COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V. (2004), *Ongeval met ingestorte steiger Amercentrale 28 september 2003, Evaluatie van de rampenbestrijding*, Den Haag

Doelder, H. de, Foqué, R.M.G.E. & Russen, P.M. van (1994), *Taak en functioneren van het OM*, Arnhem; Gouda Quint, Rotterdam: Sanders Instituut

Donner, J.P.H. (1994), *Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving: rapport van de Commissie Openbaar Ministerie*, Den Haag: Ministerie van Justitie

Gemeente Enschede (2003), *Draaiboek Bestuurlijk Handelen*, Enschede

Gemeente Enschede (2005), *Bestuurlijk Handelen*, Enschede

Gemeente Enschede (2005), *Rampenplan Gemeente Enschede, 1 maart 2005*, Enschede

Hulst, J.W. van (1990), *De binding aan afspraken in het driehoeksoverleg*, Arnhem: Gouda Quint

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2004), *IOOV-Advies inzake Uniforme GRIP-niveaus: geschiktheid van bestaande GRIP-versies voor uniforme toepassing*, Den Haag

Jong & Johannink (red.), Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing (2005), *Als dat maar goed gaat. Bestuurlijke ervaringen met crises*, eerste druk, Enschede: Hooiberg

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1993), *Integrale Veiligheidsrapportage 1993*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Simons, mr. drs. Th.G.M. (1996), *De rechterlijke organisatie in Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink

Smits, H. (1995), *Verward in het driehoeksweb: de relatie tussen Openbaar Ministerie, politie en bestuur*, Lelystad: Koninklijke Vermande

Thesaurus Vereniging der Nederlandse Gemeenten (2003), *Kernbeleid Veiligheid, Handleiding voor gemeenten*, Den Haag: VNG Uitgeverij

Internet

www.parlando.sdu.nl

www.wetboek-online.nl

www.wetten.overheid.nl

www.bestuurlijknetwerk.nl

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewlijst

Bijlage 1: Vragenlijst Openbaar Ministerie

Bijlage 2: Vragenlijst Gemeente

Bijlage 3: Relevante wetteksten

Bijlage 1: Interviewlijst

Er zijn interviews afgenomen met de volgende personen (in alfabetische volgorde):

1. Dhr. Bosman, Hoofd Algemeen Juridische Zaken, Gemeente Enschede
2. Dhr. van Gils, Gemeentesecretaris, Gemeente Rotterdam
3. Dhr. Hazelhoff, plaatsvervangend Hoofdofficier van Justitie, Arrondissementsparket Almelo
4. Dhr. Hendriks, Hoofdofficier van Justitie, Arrondissementsparket Almelo
5. Dhr. Jong, Senior-adviseur COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement B.V, Den Haag
6. Dhr. Kroes, beleidsmedewerker bewaken en beveiligen/crisiscoördinator, Arrondissementsparket Den Haag
7. Dhr. Kuipers, Beleidsadviseur (crisisbeheersing), Gemeente Enschede
8. Dhr. Meijer, Burgemeester, Gemeente Geertruidenberg
9. Dhr. Moraal, Hoofdofficier van Justitie, Arrondissementsparket Den Haag
10. Dhr. van Mourik, Directeur Bestuurszaken Gemeente Den Haag
11. Dhr. de Valk, Gebiedsofficier Enschede, Justitie in de Buurt

Bijlage 2: Vragenlijst Openbaar Ministerie

Vragenlijst OM

Inleidende vragen:

1. Wat is uw functie?
2. Hoe lang werkt u al bij het OM?
3. Op welk gebied heeft u bij uw werk te maken met de burgemeester?

Vragen met betrekking tot samenwerking OM – Burgemeester:

4. Van welke belemmeringen in de samenwerking tussen het OM en de burgemeester bent u op de hoogte?

Vragen met betrekking tot crises:

5. Wat is de rol van het OM in crisistijd?
6. Wat zijn de belangen van het OM in crisistijd?
7. Wat zijn de bevoegdheden van het OM in crisistijd?
8. In welke fase van een crisis hebben OM en burgemeester met elkaar te maken?
9. Wat kan het OM voor de burgemeester betekenen in crisistijd?
10. Hoe liggen volgens u de verhoudingen tussen het OM en de burgemeester in crisistijd?
11. Waardoor worden wederzijdse belemmeringen veroorzaakt?
12. Bij welke crises zijn belemmeringen tussen het OM en de burgemeester zichtbaar geworden?

Vragen met betrekking tot oplossingen:

13. Hoe zou de burgemeester kunnen omgaan met de belemmeringen die het OM met zich meebrengt in crisistijd?
14. Hoe zou het OM hier mee kunnen omgaan?

Bijlage 3: Vragenlijst Gemeente

Inleidende vragen:

1. Wat is uw functie?
2. Hoe lang werkt u al bij de gemeente?
3. Op welk gebied heeft u bij uw werk te maken met het Openbaar Ministerie?

Vragen met betrekking tot samenwerking OM – Burgemeester:

4. Van welke belemmeringen in de samenwerking tussen het OM en de burgemeester bent u op de hoogte?

Vragen met betrekking tot crises:

5. Wat is de rol van de burgemeester in crisistijd?
6. Wat zijn de belangen van de burgemeester in crisistijd?
7. Wat zijn de bevoegdheden van de burgemeester in crisistijd?
8. Wat is de rol van het OM in crisistijd?
9. Wat zijn de belangen van het OM in crisistijd?
10. Wat zijn de bevoegdheden van het OM in crisistijd?
11. In welke fase van een crisis hebben OM en burgemeester met elkaar te maken?
12. Wat kan het OM voor de burgemeester betekenen in crisistijd?
13. Hoe liggen volgens u de verhoudingen tussen het OM en de burgemeester in crisistijd?
14. Waardoor worden wederzijdse belemmeringen veroorzaakt?
15. Bij welke crises zijn belemmeringen tussen het OM en de burgemeester zichtbaar geworden?

Vragen met betrekking tot oplossingen:

16. Hoe zou de burgemeester kunnen omgaan met de belemmeringen die het OM met zich meebrengt in crisistijd?
17. Hoe zou het OM hier mee kunnen omgaan?

Bijlage 4: Relevante wetteksten

Gemeentewet

Artikel 172

1. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde.
2. De burgemeester is bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. Hij bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie.
3. De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.

Artikel 173

1. De burgemeester heeft het opperbevel bij brand alsmede bij ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft.
2. De burgemeester is bevoegd bij brand en ongevallen bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn.

Artikel 175

1. In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken.
2. De burgemeester laat tot maatregelen van geweld niet overgaan dan na het doen van de nodige waarschuwing.

Artikel 176

1. Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.
2. De burgemeester brengt de voorschriften zo spoedig mogelijk ter kennis van de raad, van de commissaris van de Koning en van de officier van justitie, hoofd van het arrondissementsparket.
3. De voorschriften vervallen, indien zij niet door de raad in zijn eerstvolgende vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, worden bekrachtigd.
4. Indien de raad de voorschriften niet bekrachtigt, kan de burgemeester binnen vierentwintig uren administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koning. Deze beslist binnen twee dagen. Gedurende de beroepstermijn en de behandeling van het administratief beroep blijven de voorschriften van kracht.

5. Hoofdstuk 6 en afdeling 7.3 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing op het administratief beroep, bedoeld in het vierde lid.

6. De commissaris kan de werking van de voorschriften opschorten zolang zij niet bekrachtigd zijn. Het opschorten stuit onmiddellijk de werking van de voorschriften.

7. Zodra een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich niet langer voordoet, trekt de burgemeester de voorschriften in. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

Politiewet 1993

Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. regio: politieregio;

b. regionale college: het college bedoeld in artikel [22](#);

c. korpsbeheerder: de burgemeester, bedoeld in artikel [23](#);

d. korpschef: de korpschef, bedoeld in artikel [24](#), onderscheidenlijk [38](#);

e. commissaris van de Koning: de commissaris van de Koning in de provincie waarin de regio geheel of nagenoeg geheel is gelegen;

f. hoofd van het landelijk parket: de hoofdofficier van justitie, bedoeld in artikel [137](#), tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie;

g. taken ten dienste van de justitie:

1°. de uitvoering van wettelijke voorschriften waarmee Onze Minister van Justitie is belast;

2°. de administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op wettelijke voorschriften, voor zover in die voorschriften het toezicht op de uitvoering van de politietaak is opgedragen aan het openbaar ministerie;

3°. de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken, het vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen, en de dienst bij de gerechten.

2. Als hoofdofficier van justitie in de zin van deze wet treedt op de hoofdofficier van justitie dan wel de fungerend hoofdofficier van justitie. Indien in een arrondissement twee regio's zijn gelegen, bepaalt Onze Minister van Justitie voor welke regio de hoofdofficier van justitie en voor welke regio de fungerend hoofdofficier van justitie optreedt. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van de fungerend hoofdofficier van justitie wordt hij vervangen door de hoofdofficier van justitie.

Artikel 2

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Artikel 12

1. Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.

2. De burgemeester kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Artikel 13

1. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de officier van justitie.

2. De officier van justitie kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van de in het eerste lid bedoelde taken.

Artikel 14

De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.

Artikel 18

1. De commissaris van de Koning ziet toe dat de politie in zijn ambtsgebied haar taak de openbare orde te handhaven en hulp te verlenen naar behoren vervult.

2. Hij ziet eveneens toe op een juiste vervulling van de taak ter handhaving van de openbare orde die de Koninklijke marechaussee op grond van deze wet uitvoert.

Artikel 19

1. Het College van procureurs-generaal ziet toe dat de politie haar taak met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en haar taken ten dienste van de justitie naar behoren vervult.

2. Het College van procureurs-generaal ziet eveneens toe op een juiste vervulling van de taken die de Koninklijke marechaussee ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel ten dienste van de justitie, op grond van deze wet uitvoert of verricht.

Artikel 27

1. De korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie overleggen regelmatig tezamen met de korpschef over het beheer van het regionale politiekorps.

2. De korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie, alsmede de korpschef, verschaffen elkaar de gewenste inlichtingen.

Wet Rampen en Zware Ongevallen

Artikel 2

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente, voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald.

Het bevordert in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen.

Artikel 3

1. Het college van burgemeester en wethouders stelt ten minste één maal per vier jaren een rampenplan vast, waarin risico's worden geïnventariseerd, de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding worden beschreven en het beleid ten aanzien van het vaststellen van rampbestrijdingsplannen wordt vastgelegd.

2. Het rampenplan wordt tussentijds geactualiseerd, indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven.

3. De risico-inventarisatie in het rampenplan bevat:

a. een overzicht van de soorten rampen en zware ongevallen die de gemeente bedreigen en de mogelijke gevolgen daarvan;

b. een overzicht van de risicovolle situaties binnen de gemeente waarbij zich een ramp of zwaar ongeval kan voordoen en de mogelijke gevolgen daarvan.

4. Het in het rampenplan opgenomen beleid ten aanzien van het vaststellen van rampbestrijdingsplannen bevat in ieder geval een overzicht van rampen en zware ongevallen waarvan de plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn en waarvoor een rampbestrijdingsplan wordt vastgesteld alsmede een termijn waarbinnen dat zal worden vastgesteld.

5. Ten aanzien van de organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding bevat het rampenplan in ieder geval:

a. begripsomschrijvingen;

b. een overzicht van diensten, instanties, organisaties en personen, die bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen kunnen worden betrokken;

c. een schema met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen;

d. een intern en extern verbindings- en alarmeringsschema;

e. een plan met betrekking tot de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders de informatie, bedoeld in [artikel 10b, eerste en tweede lid](#), en [10c](#) verschaft, de wijze waarop de burgemeester de informatie, bedoeld in [artikel 11a, eerste en tweede lid](#), verschaft, alsmede een plan met betrekking tot de waarschuwing van de bevolking;

f. een plan met betrekking tot maatregelen te nemen bij een verplaatsing van de bevolking;

g. een plan met betrekking tot de geneeskundige organisatie op het terrein waar een ramp of een zwaar ongeval heeft plaatsgevonden;

h. een plan met betrekking tot de opvang en verzorging van slachtoffers;

i. een plan met betrekking tot psychosociale nazorg;

j. een plan met betrekking tot de voedselvoorziening van de bevolking;

- k. een plan met betrekking tot maatregelen ten behoeve van de bevoorrading van met de bestrijding van rampen en zware ongevallen belaste diensten, instanties, organisaties en personen;
- l. een plan met betrekking tot het beperken van de schadelijke gevolgen;
- m. een plan met betrekking tot de vastlegging van gegevens met betrekking tot veroorzaakte schade;
- n. een plan met betrekking tot de organisatie en inrichting van een centraal registratie- en inlichtingenbureau;
- o. een plan met betrekking tot de verslaglegging;
- p. een verzendlijst.

6. Het rampenplan is afgestemd op calamiteitenplannen als bedoeld in [artikel 69 van de Waterstaatswet 1900](#) die betrekking hebben op geheel of ten dele binnen de gemeentegrenzen gelegen waterstaatswerken, alsmede op plannen, vastgesteld voor het gebied van aangrenzende gemeenten en van aangrenzende andere staten.

7. Het college van burgemeester en wethouders zendt het rampenplan en de wijzigingen daarop binnen een maand na vaststelling toe aan gedeputeerde staten, en ter kennisneming aan de commissaris van de Koning, de hoofdofficier van justitie alsmede aan de bestuursorganen die binnen de gemeentegrenzen belast zijn met aangelegenheden betreffende de waterstaatszorg, indien het plan voor de waterstaatszorg van belang is.

8. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen criteria worden vastgesteld waaraan gedeputeerde staten ingevolge [artikel 7](#) de kwaliteit van het rampenplan toetsen.

Artikel 4

1. De burgemeester stelt ten minste één maal per vier jaren de rampbestrijdingsplannen vast voor de rampen en zware ongevallen, genoemd in het overzicht, bedoeld in [artikel 3, vierde lid](#).

2. In het rampbestrijdingsplan is het geheel van de bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen opgenomen.

3. Het rampbestrijdingsplan wordt tussentijds geactualiseerd, indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven.

4. Het rampbestrijdingsplan is afgestemd op calamiteitenplannen als bedoeld in [artikel 69 van de Waterstaatswet 1900](#) die betrekking hebben op geheel of ten dele binnen de gemeente gelegen waterstaatswerken, alsmede op plannen, vastgesteld voor het gebied van aangrenzende gemeenten en van aangrenzende andere staten.

5. De burgemeester zendt het rampbestrijdingsplan en de wijzigingen daarop binnen een maand na vaststelling toe aan de commissaris van de Koning, alsmede aan de bestuursorganen die binnen de gemeentegrenzen belast zijn met aangelegenheden betreffende de waterstaatszorg, indien het plan voor de waterstaatszorg van belang is.

6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen criteria worden vastgesteld waaraan de commissaris van de Koning ingevolge [artikel 8](#) de kwaliteit van het rampbestrijdingsplan toetst.

Artikel 5

1. Het bestuur van de regionale brandweer stelt ingevolge [artikel 4, eerste lid, onderdeel 2, onder a, van de Brandweerwet 1985](#), ten minste één maal per vier jaren een beheersplan vast, waarin het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding is vastgelegd.

2. Het beheersplan bevat in ieder geval:

a. het niveau van het hulpaanbod dat wordt nagestreefd op grond van de analyse van de risico-inventarisatie, bedoeld in [artikel 3, derde lid](#);

b. de op het niveau van het hulpaanbod, bedoeld in onderdeel a, afgestemde operationele prestaties van de brandweer, de politie en de geneeskundige hulpverleningsdiensten en ziekenhuizen, voor zover het de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen als bedoeld in [artikel 1, onderdeel b, van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen](#), betreft, de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan;

c. de inzet van de organisaties, bedoeld in onderdeel b, in het kader van het voorkomen en beperken van risico's, de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan;

d. de op het niveau van het hulpaanbod, bedoeld in onderdeel a, afgestemde prestaties van andere bij de rampenbestrijding betrokken gemeentelijke diensten en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan;

e. het op het niveau van het hulpaanbod, bedoeld in onderdeel a, afgestemde opleidings- en oefenprogramma en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan.

3. Het beheersplan is afgestemd met de beheersplannen van de binnen de provincie gelegen andere brandweerregio's en met de beheersplannen in aangrenzende provincies.

4. Het beheersplan wordt tussentijds geactualiseerd, indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven.

5. Het beheersplan wordt vastgesteld in overeenstemming met het regionale college en het bestuur van de GHOR-regio.

6. Het bestuur van de regionale brandweer zendt het beheersplan en de wijzigingen daarop binnen een maand na vaststelling toe aan gedeputeerde staten, en ter kennisneming aan de commissaris van de Koning, alsmede aan de bestuursorganen die binnen het grondgebied van de aan de regeling, bedoeld in [artikel 3, eerste lid, van de Brandweerwet 1985](#), deelnemende gemeenten, belast zijn met aangelegenheden betreffende de waterstaatszorg.

7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen criteria worden vastgesteld waaraan gedeputeerde staten ingevolge [artikel 9](#) de kwaliteit van het beheersplan toetsen.

Artikel 11a

1. De burgemeester draagt er zorg voor dat de bevolking, de hoofdofficier van justitie, Onze commissaris in de provincie, en Onze Minister op passende wijze informatie wordt verschaft over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp die of een zwaar ongeval dat de bevolking en het milieu bedreigt of treft, alsmede over de bij deze ramp of dit zware ongeval te volgen gedragslijn.

2. De burgemeester draagt er zorg voor dat de bij de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval betrokken personen op passende wijze informatie wordt verschaft over een ramp die of een zwaar ongeval dat de bevolking en het milieu bedreigt of treft, de risico's die hun inzet bij deze ramp of dit zware ongeval heeft voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.

3. Onze Minister draagt er zorg voor dat alle staten waarvan de bevolking en het milieu door rampen en zware ongevallen op Nederlands grondgebied worden bedreigd of getroffen, de informatie over de onderwerpen, bedoeld in het eerste lid, wordt verschaft, voor zover deze niet reeds op grond van andere voorschriften is verschaft.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gegeven over de inhoud van de informatie, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, en over de wijze waarop de in die leden bedoelde taken worden uitgevoerd.

Artikel 11b

1. In geval van een ramp of een zwaar ongeval stelt een ieder die daarvan kennis draagt, de burgemeester van de gemeente waar de ramp of het zware ongeval plaatsvindt, zo spoedig mogelijk daarvan op de hoogte.

2. In geval van een ramp of een zwaar ongeval verschaft een ieder die over relevante veiligheidstechnische informatie beschikt, de burgemeester van de gemeente waar de ramp of het zware ongeval plaatsvindt, de informatie die nodig is opdat hij zijn taken, bedoeld in [artikel 11a, eerste en tweede lid](#), naar behoren kan uitvoeren. Dit geldt niet voor zover deze informatie reeds op grond van andere voorschriften is verschaft of kan worden verkregen.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gegeven over de inhoud van de informatie, bedoeld in het tweede lid, alsmede over de wijze waarop de informatie wordt verschaft en welke natuurlijke personen of rechtspersonen de informatie verplicht zijn te verschaffen.

4. Het tweede lid is niet van toepassing op gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de veiligheid van de staat is geboden.

Wet op de Rechterlijke Organisatie

Artikel 124

Het openbaar ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken.

Wetboek van Strafvordering

Artikel 9

1. De officier van justitie bij het arrondissementsparket is belast met de vervolging van strafbare feiten waarvan de rechtbank in het arrondissement kennisneemt.

2. De officier van justitie bij het landelijk parket is belast met de vervolging van de strafbare feiten ten aanzien waarvan dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.

3. De advocaat-generaal bij het ressortsparket is belast met de vervolging van de strafbare feiten waarvan het gerechtshof in het ressort kennis neemt.

Artikel 10

1. De officier van justitie, bevoegd tot het doen van enig onderzoek, kan een bepaalde onderzoekshandeling ook binnen het rechtsgebied van een andere rechtbank dan die waarbij hij is geplaatst verrichten of doen verrichten. Hij brengt in dat geval zijn ambtgenoot hiervan tijdig op de hoogte.
2. Bij dringende noodzakelijkheid kan de officier van justitie een bepaalde onderzoekshandeling overdragen aan de officier van justitie die is geplaatst bij de rechtbank binnen welker rechtsgebied de onderzoekshandeling moet plaatshebben.
3. De officier van justitie, bevoegd tot het bijwonen van enig onderzoek door een rechterlijke instantie, kan als zodanig ook binnen het rechtsgebied van een andere rechtbank dan die waarbij hij is geplaatst optreden, indien dit onderzoek aldaar plaatsvindt.

Artikel 67

1. Een bevel tot voorlopige hechtenis kan worden gegeven in geval van verdenking van:
 - a. een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld;
 - b. een der misdrijven omschreven in de artikelen [132](#), 137c, tweede lid, 137d, tweede lid, 137e, tweede lid, 137g, tweede lid, [285](#), eerste lid, 285b, [300](#), eerste lid, [318](#), [321](#), 323a, [326](#), 326a, 326c, [350](#), [395](#), 417bis en 420quater van het Wetboek van Strafrecht;
 - c. een der misdrijven omschreven in:

Artikel 127

Onder opsporingsambtenaren worden verstaan alle personen met de opsporing van het strafbare feit belast.

Artikel 132a

Onder het opsporingsonderzoek wordt verstaan het onderzoek onder leiding van de officier van justitie naar aanleiding van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan of dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd, als omschreven in artikel [67](#), eerste lid, die gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.

Artikel 141

Met de opsporing van strafbare feiten zijn belast:

- a. de officieren van justitie;
- b. de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder a en c, en tweede lid van de Politiewet 1993.
- c. voor de door Onze Minister van Justitie in overeenstemming met Onze Minister van Defensie te bepalen gevallen: de officieren en onderofficieren van de Koninklijke marechaussee en de door Onze voornoemde Ministers aangewezen andere militairen van dat wapen.

Artikel 142

1. Met de opsporing van strafbare feiten zijn als buitengewoon opsporingsambtenaar belast:

a. de personen aan wie door Onze Minister van Justitie, onderscheidenlijk het College van procureurs-generaal een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend;
b. de meerderjarige personen, behorend tot door Onze Minister van Justitie aangewezen categorieën of eenheden;

c. de personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, of die bij verordeningen zijn belast met het toezicht op de naleving daarvan, een en ander voor zover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd.

2. De opsporingsbevoegdheid strekt zich uit tot de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten; de akte of aanwijzing kan bepalen dat de opsporingsbevoegdheid alle strafbare feiten omvat.

3. Onze Minister van Justitie kan bepalen dat voor door hem aan te wijzen categorieën of eenheden van de in het eerste lid, onder c, genoemde buitengewone opsporingsambtenaren, de opsporingsbevoegdheid zich mede uitstrekt over andere strafbare feiten; het tweede lid is van overeenkomstige toepassing.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gegeven omtrent de verlening van de akte en het doen van de aanwijzing, het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt, de beëdiging en de instructie van de buitengewoon opsporingsambtenaren, het toezicht waaraan zij zijn onderworpen en de wijze waarop Onze Minister van Justitie de opsporingsbevoegdheid van afzonderlijke personen kan beëindigen. Voorts kunnen regels worden gegeven over de eisen van bekwaamheid en betrouwbaarheid waaraan zij moeten voldoen.

5. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid, onder b, of derde lid, wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 148

1. De officier van justitie is belast met de opsporing van de strafbare feiten waarvan de rechtbank in het arrondissement waarin hij is aangesteld, kennisneemt, alsmede met de opsporing binnen het rechtsgebied van die rechtbank van de strafbare feiten waarvan andere rechtbanken kennisnemen.

2. Hij geeft daartoe bevelen aan de overige personen met de opsporing belast.

3. Zoo de opsporing door hem persoonlijk geschiedt, doet hij van zijne bevinding blijken bij proces-verbaal opgemaakt op zijn ambtseed; daarbij moeten tevens zooveel mogelijk uitdrukkelijk worden opgegeven de redenen van wetenschap.

Artikel 149

Wanneer de officier van justitie kennis heeft gekregen van een strafbaar feit met welks vervolging hij is belast, stelt hij het noodige opsporingsonderzoek in en vordert, zoo daartoe termen zijn, dat tot het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek worde overgegaan.

Wet op de Lijkbezorging

Artikel 76

1. Wanneer tekenen of aanduidingen van een niet-natuurlijke dood aanwezig zijn of wanneer in verband met andere omstandigheden een niet-natuurlijke dood niet uitgesloten geacht kan worden,

mag het lijk niet worden vervoerd dan met verlof van de officier van justitie of een van zijn hulpofficieren.

2. In zodanig geval mag ontleding, conservering als bedoeld in artikel 71, eerste lid, sectie of verwijdering van organen uit het lijk voor orgaandonatie als bedoeld in de Wet op de orgaandonatie niet plaatsvinden, of indien reeds aangevangen, niet worden voortgezet, dan met toestemming van de officier van justitie.

3. Indien de officier van justitie een geval als bedoeld in het eerste lid aanwezig acht, kan hij uitstel van de begraving of van de verbranding van het lijk gelasten, of de verbranding verbieden. Zolang een zodanige maatregel van kracht is, wordt het lijk niet begraven of verbrand, onderscheidenlijk niet verbrand, en geeft de ambtenaar van de burgerlijke stand daartoe geen verlof.

4. Indien de officier van justitie een geval als bedoeld in het eerste lid aanwezig acht kan hij verbieden dat de as wordt verstrooid, ter beschikking wordt gesteld aan een nabestaande of naar het buitenland wordt verzonden.

5. Voor de toepassing van dit artikel wordt als bevoegde officier van justitie aangemerkt die van de plaats waar het lijk het eerst is aangetroffen.

Wet Verplaatsing Bevolking

Artikel 2b

Onze Commissaris in de provincie of de burgemeester kunnen krachtens een algemene of bijzondere machtiging van Onze Ministers in het belang van de veiligheid van de bevolking of van de instandhouding van het maatschappelijk leven verplaatsing van bevolking gelasten.

Artikel 4

1. De burgemeester is, voorzover uit deze wet niet het tegendeel blijkt, in zijn gemeente belast met de uitvoering van een krachtens [artikel 2a](#) of [artikel 2b](#) gelaste verplaatsing van bevolking.

2. Indien het de ontruiming en de afvoer betreft kunnen Onze Ministers en indien het de huisvesting en verzorging betreft kan Onze Minister van Binnenlandse Zaken richtlijnen of aanwijzingen geven of doen geven aan de burgemeester met betrekking tot diens in het vorige lid omschreven taak.

Artikel 5

1. De burgemeester kan in zijn gemeente met betrekking tot de verplaatsing van bevolking bij verordening gedragsregels en andere voorschriften vaststellen. Hij kan in bijzondere gevallen bevelen geven.

2. De verordeningen worden bekendgemaakt door aanplakking aan het gemeentehuis en worden voor zoveel nodig ook op een andere door de burgemeester te bepalen wijze algemeen bekend gemaakt. Zij worden terstond aan Onze Commissaris in de provincie medegedeeld.

3. De verordeningen kunnen, voor zover zij met de wetten of het algemeen belang strijden, door Ons worden geschorst binnen een maand, nadat zij ter kennis van Onze Commissaris in de provincie zijn gebracht. Indien het algemeen belang zulks dringend eist kan Onze Commissaris in de provincie overgaan tot voorlopige buitenwerkingstelling voor ten hoogste veertien dagen; alsdan doet hij hiervan onmiddellijk mededeling aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken.

4. De verordeningen kunnen in de gevallen, bedoeld in het derde lid, door Ons worden vernietigd.

5. De [artikelen 274](#) tot en met [280 van de Gemeentewet](#) (*Stb.* 1992, 96) zijn van toepassing.
6. Bevelen worden, indien mogelijk, schriftelijk gegeven.