

Driehoeken: overleg en verhoudingen

Van lokaal tot nationaal

LokaleZaken

2013

Deze publicatie is verzorgd door:

Dr. E.J. van der Torre

Drs. T.B.W.M. van der Torre-Eilert

m.m.v.

Dr. E. Bervoets

D. Keijzer MSc

Inhoudsopgave

1.	Driehoeksoverleg	4
1.1	De driehoek als basis	4
1.2	Aan de basis van het driehoeksoverleg	5
1.3	In de driehoek: formeel gezien	9
1.4	Onderzoeksvragen	12
1.5	Wat volgt	13
2.	Driehoeksoverleg in de lokale tijd	14
2.1	Inleiding	14
2.2	Driehoeksoverleg: groei en ongelijke verhoudingen	15
2.3	Van lokaal naar regionaal	20
3.	Het regionale politiebestedel	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Politiewet 1993	22
3.3	Van meet af aan: kritiek en verschuivende driehoeksverhoudingen	23
3.4	Op hoofdlijnen: organisatie van het driehoeksoverleg	32
	3.4.1 Regionaal overleg	32
	3.4.2 Gezagsdriehoek	38
	3.4.3 Openbaar Ministerie en driehoeken: specialisatie of neventaak?	43
3.5	Tot slot	44
4.	De gezagsdriehoek	46
4.1	Inleiding	46
4.2	Regiopolitie: schaalvergroting en decentrale sturing	46
4.3	Versterkt bestuurlijk beleid	58
4.4	Politiepolitiek: schurende driehoeksverhoudingen	64
4.5	Tot slot	70
5.	Regionale driehoeksverhoudingen	71
5.1	Inleiding	71
5.2	Bestelstudies: dominantie van sleutelfiguren	73
5.3	Regionale korpschefs: balanceren op een slap koord	78
5.4	Regionale verankering: politie en veiligheid	76
5.4	Van regionaal naar nationaal	79
6.	Op nationale schaal	80
6.1	Inleiding	80
6.2	Driehoeksverhoudingen: samenvatting	80

6.2.1	In de lokale tijd (1980-1993)	80
6.2.2	Het regionale bestel (1993-2012)	81
6.3	Nationale politie: op hoofdlijnen	84
6.4	Driehoeksoverleg binnen landelijke contouren	89
Literatuur		96
Bijlage 1	Verantwoording (100)	

Driehoeksoverleg

1.1 De driehoek als basis

Overleg tussen twee gezagsdragers, namelijk de burgemeester en de officier van justitie, en een lokale politiechef is vandaag de dag vanzelfsprekend. Dat was ruim vijftwintig jaar geleden ook al het geval. De toenmalige adviescommissie beleidsplanning politie zette, in 1987, een enquête uit in de 741 gemeenten die Nederland destijds kende. De respons bedroeg ongeveer 75% en in vrijwel al die gemeenten werd driehoeksoverleg gevoerd. De frequentie liep uiteen van eens per maand tot één keer per half jaar. Een jaar later, in 1988, wordt het driehoeksoverleg opgenomen in de herziene Politiewet 1957. Dat is het sluitstuk van een reeks ontwikkelingen die, vanaf halverwege zestig, vragen om driehoeksoverleg. Het valt op dat de functies van het driehoeksoverleg in de jaren tachtig uitermate positief worden beschreven, terwijl het overleg voortkomt uit misverstanden en meningsverschillen.

Anno 2013 voert elke burgemeester driehoeksoverleg. De schaal van het lokaal bestuur, van de politieorganisatie en van het driehoeksoverleg zijn fors vergroot. Het aantal gemeenten in Nederland is gedaald van 741 in 1985 naar 408 op 1 januari 2013. Het politiebestedel is gecentraliseerd. Tot 1993 was de politie ingedeeld in vele gemeentepolitiekorpsen (148 in 1988) en het korps Rijkspolitie. In 1993 maakte dit plaats voor 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten. De schaalvergroting van het politiebestedel wordt voltooid met de vorming van Nationale Politie per 1 januari 2013.

De nieuwe Politiewet bepaalt dat elke burgemeester de mogelijkheid heeft om op gemeentelijk niveau driehoeksoverleg af te dwingen. Artikel 13 lid 4 van de Politiewet 2012 stelt dat in het driehoeksoverleg door de burgemeester en de officier van justitie afspraken worden gemaakt over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding. Deze wettelijke bepalingen illustreren welke functies velen anno 2013 toedichten aan het lokale driehoeksoverleg, namelijk decentrale invloed op de politie. Dit laat onverlet dat het lokale driehoeksoverleg – buiten grote gemeenten - vaak niet is georganiseerd op gemeentelijk niveau, maar op het niveau van een team of district van de politie. Bij het driehoeksoverleg schuiven – naast een officier van justitie en een politiechef - vaak enkele burgemeesters aan.

Het driehoeksoverleg was en is in meerdere opzichten een overlegvorm aan de basis. In de eerste plaats was het de eerste overlegvorm waarin bestuurlijke en justitiële standpunten en belangen op het politiedossier werden besproken en afgewogen. Drie monoculturen - politie, justitie en 'meneer de burgemeester' – werden aan de tafel van het driehoeksoverleg open gebroken. Van lieverlee bleek dat de die partijen elkaar nodig hadden op kritieke momenten (onder meer bij krakersrellen) en bij afwegingen tussen handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

In de tweede plaats is het vandaag de dag de meest decentrale overlegvorm waarin het lokaal bestuur, bij monde van de burgemeester, invloed uit kan oefenen op het functioneren van de politie. Vanwege de lokale traditie van de Nederlandse politie wordt hieraan veel waarde gehecht in het nieuwe nationale politiebestedel.

We kijken in dit hoofdstuk eerst terug op het ontstaan van driehoeksoverleg door het hele land heen, in de periode van ongeveer 1966 tot 1988 (paragraaf 1.2). Daarna gaan we in op de status van de besluit- en beleidsvorming in het driehoeksoverleg en op de formele positie van de deelnemers (paragraaf 1.3). We formuleren onderzoeksvragen en schetsen, op hoofdlijnen, de opzet van deze studie.

1.2 Aan de basis van het driehoeksoverleg

In 1988 wordt het driehoeksoverleg opgenomen in de Politiewet 1957. Deze wettelijke status van het overleg is het product van een aantal ontwikkelingen:

- a. Handhavingsdilemma's op straat
- b. Ongeregelheden vragen om een 'driehoek'
- c. Opkomst van beleidsvorming

Ad a.) Handhavingsdilemma's op straat

Tot halverwege de jaren zestig was het vanzelfsprekend dat burgemeester, officier van justitie en politie afstand tot elkaar bewaarden. Het logische gevolg was de afwezigheid van (regulier) driehoeksoverleg. We verklaren deze (inmiddels achterhaalde) logica en beschrijven hoe ontwikkelingen op straat als het ware vroegen om afstemming tussen de drie partijen.

De naoorlogse tijd (1945-1957) was onrustig: zuiveringen (niet in de laatste plaats binnen het politieapparaat), verhitte discussies na verkiezingswinsten voor de CPN en scherpe standpunten van nieuwe vakbonden. Daarna volgde een decennium met stabiliteit en maatschappelijke orde. Bij tegengestelde belangen werden compromissen bereikt door de verzuilde politieke elite. Het plaatste de politie in een comfortabele positie. Ze kreeg weinig politieke of maatschappelijke kritiek te verduren. Op straat konden politiemensen bijna vanzelfsprekend aanspraak maken op volgzzaamheid.

Deze maatschappelijke situatie droeg eraan bij dat de (latere) leden van de driehoek afstand tot elkaar bewaarden. Er bestond geen driehoeksoverleg. Het overleg tussen de burgemeester en de politiechef (een korpschef van een gemeentepolitiekorps of een chef van het Korps Rijkspolitie) was nagenoeg het enige politiek-bestuurlijke politieoverleg.

Vooraf voor magistraten hadden rechtsstatelijke normen grote zeggingskracht. Het idee was dat het bevoegd gezag bepaalde en de politie simpelweg de uitvoering ter hand nam. Ook werd er een strikte of negatieve uitleg gegeven aan het opportunitiebeginsel. Het kennismaken van strafbare feiten door politie en OM diende, op een klein aantal uitzonderingen na, te resulteren in een strafrechtelijke reactie. Het gevolg was dat er binnen het OM geen behoefte bestond aan het voeren van strafrechtelijk beleid en nog minder aan afstemming hierover met 'uitvoerders' (de politie) of bestuurders. Magistraten gruwden van het idee dat politici invloed zouden hebben op rechtshandhaving. Dit alles resulteerde in een justitiële monocultuur waarbinnen bepaald geen behoefte bestond aan driehoeksoverleg (Rosenthal, 't Hart en Cachet, 1987).

Veel burgemeesters koesterden het beeld dat de politie een strikt ondergeschikte positie innam ten opzichte van het (bestuurlijke) bevoegde gezag. Dit gevoel werd in gemeenten met 'eigen' gemeentepolitie versterkt doordat de burgemeester beschikte over het beheer en alle politiemensen in het korps louter werkten op gemeentelijk grondgebied. Er bestond nauwelijks of geen bestuurlijk

veiligheidsbeleid. Op het stadhuis waren juristen in dienst die zich soms bogen over noodbevelen of vergunningen, maar er werkten destijds geen ambtenaren openbare orde en veiligheid. Er bestond dus geen bestuurlijke behoefte aan afstemming tussen gemeentelijk veiligheidbeleid en politiebeleid. Hier komt bij dat burgemeesters zich gedistantieerd opstelden tegenover magistraten. Toen de burgemeester van Amsterdam in 1966 (Van Hall), na een opeenstapeling van fouten bij het zogenoemde bouwvakoproer, van het kabinet te verstaan had gekregen dat hij driehoeksoverleg diende te voeren, nam hij daar op kribbige toon afstand van, zo verklaart de toenmalige hoofdofficier van justitie:

“(…) na deze bespreking in Den Haag belde de heer Van Hall mij op met de mededeling dat er nu wel besloten was dat er geregeld contact moest zijn, maar dat hij dat een belachelijke zaak vond en er niets voor voelde” (citaat ontleend aan Albert, 1994, p. 30).

De distantie tussen de bestuurlijke en justitiële gezagsdrager paste naadloos in de dominante bestuursstijl van die tijd, die werd gekenmerkt door minimale interventies in elkaars domein (Cachet e.a., 1994). Veel burgemeesters toonden weinig interesse in het functioneren van de politie en daarover hoefden ze ook nog geen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Menig burgemeester had destijds wel wat anders aan zijn hoofd vanwege de wederopbouw: economie, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

De gedistantieerde houding van de twee gezagsdragers gaf de politie veel beleidsvrijheid (Van Oosten, 1982). Ze kreeg de ruimte om zich te professionaliseren, hetgeen in veel opzichten hard nodig was, want het materieel en de vakinhoudelijke vaardigheden stonden in de kinderschoenen. De politie schermde zich daarbij in veel opzichten af van haar omgeving. Politie mensen stonden achterdochtig tegenover externe bemoeienis. Politie mensen zagen beleidsvorming of beleidsoverleg niet als een element van de politieprofessie en ze hielden zich ver van ‘politiek’. “Ik praat alleen maar met de burgemeester” was het adagium in politiekringen (Van Doesburg, 1984).

Vanaf halverwege de jaren zestig worden legitimiteitsproblemen zichtbaar. De politie wordt met de neus op de feiten gedrukt. Op straatniveau raken handhaving van de openbare orde en van de rechtsorde met elkaar verweven. Bij de daadwerkelijke handhaving op straat ontstaan vragen en dilemma’s die te groot worden voor alleen de politie of voor alleen het afstemmingsoverleg tussen de burgemeester en ‘zijn’ politie.

De legitimiteit van de autoriteiten maakte in de jaren zestig min of meer een vrije val. Publieke passiviteit en volgzaamheid maakten plaats voor verzet tegen strakke hiërarchische verhoudingen. Politie mensen konden op straat, als vertegenwoordiger van het gezag, niet langer rekenen op volgzaamheid. Sterker, de ontmaskering van het gezag resulteerde in conflicten tussen de politie en bepaalde groepen burgers. Linkse actievoerders en arbeiders organiseerden talrijke manifestaties en protestacties. Dit was in veel opzichten een stedelijk verschijnsel, maar ook daarbuiten ontloopten opstandige jongeren zich bijvoorbeeld als brommernoze, die de openbare orde verstoorden, die te hard reden op hun brommers en die geregeld precies het tegenovergestelde deden van wat agenten hen opdroegen. De politie had weinig zelfvertrouwen en twijfelde tussen strafrechtelijk optreden (te hard rijdende brommernoze bekeuren) of preventief optreden (brommernoze vragen zich beter te gedragen). Het resulteerde vaak in halfslachtig optreden of in golvende tactieken: nu eens hard optreden, gevolgd door een tijdelijke gedoogsituatie.

Op microniveau werd van lieverlee geconstateerd dat er geen scherp onderscheid valt te maken tussen handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Als overlastproblemen op de koopavond bijvoorbeeld worden veroorzaakt door rondscheurende brommernozen, dan is reeds sprake van een samengesteld probleem: verstoringen van de openbare orde en verkeersovertredingen. Dit lijkt te vragen om driehoeksoverleg, maar dit kwam zelden of nooit van de grond.

De constatering dat er geen onderscheid valt te maken tussen bestuurlijke en justitiële politietaken was onvoldoende om het driehoeksoverleg van de grond te tillen. Dat gebeurde na een reeks van ongeregelheden, waarbij het bouwvakoproer (Amsterdam, 1966) voor het driehoeksoverleg het meest belangrijk is.

Ad b.) Ongeregelheden vragen om een 'driehoek'

Op maandag 13 juni 1966 had het zogenoemde bouwvakoproer plaats in Amsterdam. Een onafhankelijk onderzoek legt misstappen van de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef bloot, onder meer in hun onderlinge communicatie. Het resulteert in het opstappen van burgemeester en korpschef, maar ook in de conclusie – onder meer van het kabinet – dat driehoeksoverleg nodig is. Deze conclusie blijft niet beperkt tot Amsterdam, want ook in andere steden doen zich ongeregelheden voor en ook daar maken de drie hoofdrolspelers fouten. De autoriteiten ontdekken dat de meer alledaagse ordeverstoringen - die voorafgaan aan het bouwvakoproer - ook afstemming vergen tussen bestuur en justitie.

De bouwvakrellen in 1966 zijn de belangrijkste aanzet tot het driehoeksoverleg geweest (Albert, 1994). Er ging een reeks kleinere ordeverstoringen en provocaties, verspreid over Amsterdam, vooraf aan deze rellen. Daarbij werd een instabiel beleid gevoerd. De burgemeester drong aan op terughoudendheid: agenten mochten soms zelfs het politiebureau niet eens verlaten bij onrust. De politie trad op straat soms niet op, maar hardliners zochten naar een manier om de uitdagers een halt toe te roepen. Ze vonden een proces-verbaal voor overtreding van de APV te mager. De politie beval activisten daarom tot drie keer toe om zich te verwijderen. Als ze hieraan geen gehoor gaven, dan werden ze gearresteerd. De tegenzet van de activisten (provo's) was kenmerkend voor die tijd, want met een ludieke reactie maakten ze rechtmatige aanhoudingen bijna onmogelijk. Ze maakten namelijk zoveel lawaai dat de bevelen van de politie onhoorbaar werden, waardoor de rechtsgrond voor een aanhouding kwam te vervallen. De politie kwam met een tegenzet. Op 16 juli 1966 laadde ze namelijk deelnemers van een anti-Vietnamdemonstratie op een truck en reed hen naar de rand van de stad. Daar moesten de demonstranten uitstappen. Dit staat bekend als de methode Koppejan. Dit stuitte op weerstand van publiek én van het Openbaar Ministerie, dat concludeerde dat deze methode onrechtmatig was. Het Openbaar Ministerie wilde dat de politie dit soort straatrecht staakte en strafrechtelijk zou optreden.

De politie werd geconfronteerd met verschillende eisen van haar autoriteiten en had daarvan afwijkende eigen opvattingen. Bestuur, justitie en politie blunderden vervolgens bij de aanpak van de bouwvakrellen op 13 juni 1966. Relschoppers bestormden en bezetten het pand van de Telegraaf. De parate Mobiele Eenheden werden door een opeenstapeling van misverstanden niet ingezet. De regering stelde een onafhankelijk onderzoek in. Dat is thans een gewoon verschijnsel, maar destijds niet. Het was bij voorbaat een duidelijk signaal van de Haagse onvrede over het optreden van Amsterdamse autoriteiten. De ingestelde Commissie van Onderzoek Amsterdam (commissie-Enschedé) zoekt de oorzaak van het falen voornamelijk in conflicten tussen burgemeester, hoofdofficier en korpsleiding:

“Er is [...] een voortdurende interne strijd geweest om controle over het beleid, die nu eens ten gunste van de politie, dan weer van Justitie, dan weer van de burgemeester uitviel. Er was daarmee een wisseling van dominerende beleidslijnen, die in het politieapparaat als onduidelijk werd opgevat” (Commissie van Onderzoek Amsterdam, Slotrapport, Den Haag, 1967, p. 135)

En:

“De commissie kan uit dit alles slechts de slotsom trekken, dat in de verhoudingen zoals die te Amsterdam gegroeid zijn, de communicatie tussen de voor het beleid verantwoordelijke autoriteiten onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen, en dat heeft een nadelige invloed gehad op de gang van zaken” (Idem: 146).

De onderzoekscommissie beveelt aan om het contact tussen de gezagsdragers te versterken. De politieministeries nemen dit over en concluderen dat er een overleg moet komen tussen de burgemeester en de hoofdofficier van justitie:

“Bij dit overleg dienen beide functionarissen, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, te streven naar een met het oog op de te verwachten situaties zo evenwichtig en efficiënt mogelijke compositie van de maatregelen tot herstel van de openbare orde enerzijds en de maatregelen ter opsporing van strafbare feiten anderzijds” (Kamerbehandeling rapport Commissie van Onderzoek, geciteerd door Albert, 1994).

De regering verbreedt het driehoeksoverleg in twee opzichten. In de eerste plaats benadrukt ze dat de rol van dit overleg verder reikt dan incidenten of ongeregelheden. Er moeten ook algemene beleidszaken besproken worden waarbij de wensen van weerszijden worden ingebracht. In de tweede plaats wordt erop gewezen dat de behoefte aan afstemming van de bestuurlijke en justitiële lijn zich door het hele land heen laat gelden.

Door een opeenstapeling van ernstige ongeregelheden (onder meer krakersrellen) maakt de driehoek tot ongeveer 1980 toch vooral naam als crisisonderleg. Dit wordt versterkt door een reeks terreuraanslagen (Muller, 1994). In de jaren tachtig verplaatst het denken over de driehoek zich echter snel vanuit de crisishoek naar beleidsvorming.

Ad c.) Opkomst van beleidsvorming

De behoefte aan beleidsvorming in het driehoeksoverleg wint in de jaren zeventig en, nog meer, in de jaren tachtig terrein. Dit komt mede doordat de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel vraagt om strafrechtelijk beleid. Tegelijkertijd laat de schaarste van politiecapaciteit zich over een breder front voelen, ook op het terrein van politieke hulpverlening en bij handhaving van de openbare orde. Dit vraagt om prioritering van politietaken. Het gaat gepaard met de opkomst van politieke beleidsplannen.

De term driehoeksoverleg wordt, zo stelt Albert (1994), voor het eerst gehanteerd in het jaarverslag 1973 van de procureurs-generaal. Ze pleiten voor een driehoeksoverleg waarin strafrechtelijk beleid wordt gevormd. Dit hangt nauw samen met de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel sinds 1970. Automatische vervolging bij een strafbaar feit maakt plaats voor een selectie van misdrijven die worden vervolgd. Daarmee is het Openbaar Ministerie aangewezen op

beleidsvorming en op overleg in driehoeksverband. Immers, het beheer over de gemeentepolitiecorpsen – en daarmee de verdeling van politiecapaciteit over politietaken – ligt onder de Politiewet 1957 in handen van de burgemeester.

Ook het binnenlands bestuur – het ministerie van Binnenlandse zaken en de VNG - dringt aan op afstemming tussen lokaal bestuur en justitie in driehoeksverband, omdat dan duidelijk wordt wat van de politie wordt gevraagd. Dit gaat, in de jaren tachtig, hand in hand met de introductie van politieke beleidsplannen (Cachet e.a., 1994). Het betreft plannen waarin wordt aangegeven op welke taken de politie zich primair moet richten. Dit geeft een nieuwe beleidsmatige functie aan het driehoeksoverleg, want tot die tijd was het voornamelijk een incidentenoverleg, zo constateert de Adviescommissie beleidsplanning. Volgens datzelfde onderzoek domineert de politie het driehoeksoverleg: veel vergaderingen van de driehoek zouden bijna neerkomen op voorlichting door de politiechef aan de gezagsdragers.

In de jaren tachtig ontstaan er hoge verwachtingen omtrent het driehoeksoverleg. Aan verschillende problemen, namelijk de incidentenpolitiek door de driehoekspartners en de gebrekkige coördinatie tussen bestuurlijk en justitieel politiebeleid, wordt één oplossing gekoppeld: het driehoeksoverleg. Albert (1994, p. 37) constateert een soort van euforie:

“De tegenstrijdige eisen die de beide gezagsdragers aan de politie zouden stellen, problemen met de controle over de politie en de gebrekkige afstemming tussen bestuurlijk en justitieel beleid, zouden met het instellen van het driehoeksoverleg een oplossing vinden. Met vele welluidende formules, toverwoorden welhaast, is geprobeerd aan te geven wat het driehoeksoverleg allemaal tot stand zou moeten brengen”.

De verwachtingen ten aanzien van het driehoeksoverleg groeien verder door het justitiële beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit*. Dit kent een belangrijke plaats toe aan het driehoeksoverleg. Het stelt dat veelvoorkomende criminaliteit niet in de eerste plaats strafrechtelijk aangepakt zou moeten worden, maar door middel van preventieve bestuurlijke maatregelen. Het lokaal bestuur slaat op haar beurt het pad in van integraal veiligheidsbeleid. Het politiek-bestuurlijke gevoel van politiechefs groeit. Ze stellen zich opener op naar hun politiek-bestuurlijke omgeving. Deze parallelle ontwikkelingen verbinden politie, bestuur en justitie aan elkaar en zijn een impuls voor het driehoeksoverleg. Het verklaart waarom dit overleg in 1988 in bijna elke gemeente wordt gevoerd.

1.3 In de driehoek: formeel gezien

Drie formele kenmerken van het driehoeksoverleg zijn van belang voor het functioneren daarvan, te weten:

- a. Afspraken in het driehoeksoverleg hebben een onbepaalde binding.
- b. De gezagsdragers staan niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar.
- c. De formele positie van de gezagsdragers is enkele keren veranderd vanwege twee forse bestelwijzigingen in dertig jaar.

Ad a.) Driehoeksafspraken: onbepaalde binding

Er wordt in de jaren tachtig een beleidsmatige functie toegeschreven aan het driehoeksoverleg. Dit wekt de indruk dat de driehoek een besluitvormend orgaan is dat bindende besluiten neemt: voor burgers en voor de partijen die aan dit overleg deelnemen. Dat is echter bepaald niet het geval. De

eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester en van de officier van justitie blijven centraal staan (Michiels e.a., 1997). Dat is in feite ook logisch, want als een burgemeester door de gemeenteraad ter verantwoording wordt geroepen, dan kan hij of zij zich niet verschuilen achter afspraken die in de driehoek zijn gemaakt. Evengoed kan de minister van Justitie door de Tweede Kamer ter verantwoording worden geroepen over afspraken waarmee officieren van justitie in een driehoek instemmen. Het spreekt ook voor zich dat een officier van justitie niet 'zomaar' bepaalde strafbare feiten in bijvoorbeeld Assen kan gedogen omdat de driehoek dat verstandig vindt, terwijl dat nergens anders in het land gebeurt. Dit soort grillige vormen van gedogen - hier wel en daar niet - zou leiden tot rechtsongelijkheid. Een officier van justitie kan meepraten en meedenken over gedoogcriteria van bijvoorbeeld coffeeshops. Maar als een coffeeshop onverklaarbare grote handelsvoorraden heeft of als een coffeeshopeigenaar de illegale teelt organiseert, dan is het logisch als het Openbaar Ministerie overgaat tot vervolging, ook als de andere leden van de driehoek dat acceptabel zouden vinden.

Er wordt in beginsel weliswaar verwacht dat overlegpartners afspraken in de driehoek nakomen, maar formeel-juridisch staat daar geen sanctie op (Van der Hulst, 1990). Ook niet als afspraken worden vastgelegd in bijvoorbeeld een convenant. Bestuurskundigen zullen er op hun beurt meteen op wijzen dat er wel politieke binding bestaat, want als een partij afwijkt van gemaakte afspraken, dan wordt dat bepaald niet op prijs gesteld.

De jurisprudentie heeft de driehoeksafspraken wel, in formele zin, een minder vrijblijvende status gegeven. Er geldt namelijk een motiveringsplicht als een partij afwijkt van algemeen bekend driehoeksbeleid. Het vertrouwensbeginsel kan zelfs grenzen stellen aan de mogelijkheden van het Openbaar Ministerie om te vervolgen. Er is echter pas een gerechtvaardigd vertrouwen van een burger dat niet zal worden vervolgd, indien daartoe een persoonlijke toezegging is gedaan door het Openbaar Ministerie zelf (Van der Hulst, 1990, p. 110).

Een gespleten gezagsdriehoek: een politie-inval bij coffeeshop Checkpoint

Op 1 juni 2007 doen politie en justitie een inval bij megacoffeeshop Checkpoint. De lokale gezagsdriehoek heeft hier overduidelijk niet over vergaderd, want op precies hetzelfde moment legt de burgemeester uit dat hij de coffeeshop wil verplaatsen:

"Coffeeshop Checkpoint in Terneuzen werd door de gemeente lang gedoogd. Tot het Openbaar Ministerie het tijd vond voor actie. Het overleg tussen gemeente en justitie haperde. Burgemeester Lonink: 'Het huidige gedoogbeleid is gekunsteld en hypocriet.' Op 1 juni 2007 geeft burgemeester Jan Lonink van Terneuzen een persconferentie op het stadhuis. Onderwerp van gesprek: de voorgenomen verplaatsing van coffeeshop Checkpoint richting de Belgische grens. Een journaliste van de regionale omroep vraagt aan de burgemeester wat er die ochtend toch gaande is bij Checkpoint. Het wemelt er van de politie, zo had ze gezien op weg naar het stadhuis. Cameralieden van de regionale omroep laten de burgemeester acuut voor wat hij is en hollen naar de nabijgelegen coffeeshop. Daar kunnen ze nog net het begin filmen van de politie-inval die het Openbaar Ministerie precies die dag heeft gelast. Burgemeester Lonink, toch gesprekspartner van het OM en de politie in de lokale driehoek, weet tot vlak voor de inval van niets" (Sjors van Beek, Coffeeshop slijt driehoek, Binnenlands Bestuur, 2 juli 2010)

Na een feitenrelaas maakt Sjors van Beek een week later in Binnenlands Bestuur een analyse van de gang van zaken (Kritiek op driehoek Terneuzen, 9 juli 2010). De gezagsdriehoek van Terneuzen functioneerde bepaald niet als een eenheid:

"Checkpoint-eigenaar Meddie Willemsen had - op grond van herhaaldelijke contacten met de gemeente en diverse reguliere politiecontroles - de indruk gekregen dat hij zijn zaakjes goed voor elkaar had en dat hij geen ingrijpen hoefde te duchten, zo vertelde hij verleden week in

een reportage in dit blad. In werkelijkheid bereidde het Openbaar Ministerie (OM) een inval voor die ook voor burgemeester Lonink tot een half uur van tevoren werd stilgehouden. 'Aan de intense betrokkenheid van de gemeente bij de opzet en het faciliteren van Checkpoint alleen al kon de exploitant het gerechtvaardigde vertrouwen ontlenen dat er niet plotseling door het bestuur handhavend zou worden opgetreden', oordeelt Rogier (hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) in een wetenschappelijk commentaar in vaktijdschrift *De Gemeentestem* op het vonnis van de strafrechter in Middelburg. Willemsen werd uiteindelijk veroordeeld omdat hij in voorraadstashes meer dan de toegestane 500 gram softdrugs bewaarde. In het vonnis haalde de strafrechter hard uit naar de betrokken overheidsinstanties wegens gebrek aan samenwerking en coördinatie.

Volgens hoogleraar Rogier 'heeft Willemsen een punt als hij de overheid op een gebrek aan consistent beleid aanspreekt'. Hij schrijft dat zich 'hier het feit wreekt dat de overheid gefragmenteerd is samengesteld en dat eenheid van beleid soms moeizaam tot stand komt en soms ook helemaal niet. De overheid spreekt niet uit één mond, maar is voor de burger een veelkoppig monster', aldus de Rotterdamse wetenschapper in zijn commentaar bij het vonnis. De les moet zijn dat burgemeester, officier van justitie en de politie veel beter moeten samenwerken in het driehoeksoverleg en elkaar op de hoogte moeten houden van hun kennis en individuele beleidsopvattingen. Als het OM strafrechtelijk optreden nodig vindt, dan 'moet de burgemeester daar, gelet op zijn bestuurlijke verantwoordelijkheden, rekening mee houden. De driehoek moet dan één lijn trekken. En het bestuur dient zich af te vragen of het niet ook handhavend moet gaan optreden. Strafrecht en bestuursrecht dienen elkaar aan te vullen. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partners in het driehoeksoverleg', schrijft Rogier".

Ad b.) Gezagsdragers in de driehoek: geen hiërarchische verhouding

De burgemeester en de officier van justitie staan niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar. Het is daarmee dus een overleg tussen twee gelijkwaardige partners, die samen met de ondergeschikte politiechef aan tafel zitten.

Het driehoeksoverleg gaat over de taakuitoefening van de politie en de wensen van de bestuurlijke en justitiële gezagsdrager daaromtrent. Vanwege de gelijkwaardigheid van de twee gezagsdragers en vanwege hun wettelijke opdracht om specifieke belangen te bewaken valt de juridische onbepaaldheid van het driehoeksoverleg te begrijpen. De belangen die de burgemeester (de lokale openbare orde en hulpverlening) en de officier van justitie (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde) behartigen, wegen stuk voor stuk te zwaar om 'weg te worden gestemd' in besloten overleg.

Ad c.) Bestelwijzigingen: wisselende formele posities van gezagsdragers

In 1993 maakt het gecombineerde politiebestedel - gemeentepolitie en rijkspolitie – plaats voor het regionale politiebestedel. Per 1 januari 2013 kent Nederland Nationale Politie. De twee bestelwijzigingen zijn van invloed op de formele positie van de burgemeester en officier van justitie in het driehoeksoverleg. Wat ongewijzigd is gebleven is het gezagsdualisme. Alle drie de Politiewetten (1957, 1993 en 2012) leggen namelijk het gezag voor wat betreft handhaving van de openbare orde en hulpverlening bij de burgemeester en voor zover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft bij de officier van justitie. Het beheer – de zeggenschap over de verdeling van materieel en mensen, over de inrichting van de politieorganisatie en over de

begroting – verandert tot twee keer toe.

De Politiewet 1957 legde het beheer in gemeenten met een eigen korps bij de burgemeester. Het beheer over de rijkspolitie lag volledig in handen van de minister van Justitie. Het ontbreken van beheersbevoegdheden tastte de machtspositie van burgemeesters in gemeenten met rijkspolitie aan. Evengoed bemoeilijkte de afwezigheid van zeggenschap over financiële middelen pogingen van officieren van justitie om hun gezag om te zetten in daadwerkelijke interventies.

De Politiewet 1993 introduceert regionale politie. De wet haalt het beheer weg bij de burgemeesters en centraliseert dit naar het regionale niveau. Dit is een formele verliespost voor het bestuur. Justitie wint, wettelijk gezien, beheersmatig juist terrein. De hoofdofficier van justitie beschikt namelijk over dubbel instemmingsrecht: hij moet instemmen met conceptversies en eindversie van het organisatieontwerp, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan. De algemene beheersbevoegdheid wordt echter toch in handen gelegd van een bestuurder, namelijk de korpsbeheerder: vaak de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. Het bestuur wordt uitgevoerd door het Regionale College. In dit college zitten de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de burgemeesters in de regio.

De consequentie is dat de formele positie tussen de gezagsdragers in de lokale driehoek gelijkwaardiger wordt. Ze hebben hun gezagspositie en een zekere ruimte om afspraken te maken over de inzet van de lokale politie, maar invloed op het beheer zal in veel opzichten lopen via het regionale niveau.

Nederland kent sinds 1 januari 2013 nationale politie. Er is één landelijk politiekorps met tien regionale eenheden dat opereert onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. De lokale gezagsverhoudingen blijven ongewijzigd, maar de regionale korpsbeheerders en regionale colleges verdwijnen. De verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie komt onder meer tot uitdrukking in artikel 18 Politiewet 2012. Dat artikel bepaalt dat de minister ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vaststelt ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Hiertoe dient hij zich te verstaan met de justitielijn - het College van procureurs-generaal – en met de bestuurlijke lijn: de tien zogenoemde regioburgemeesters.¹

In deze studie, met veldwerk in 2012, konden we geen empirisch onderzoek doen naar de nationale politie. Op basis van ons veldwerk werpen we wel een blik vooruit op de driehoeksverhoudingen in het nationale bestel.

1.4 Onderzoeksvragen

We formuleren de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn, sinds 1980, de belangrijkste ontwikkelingen in het functioneren van het driehoeksoverleg?
2. Hoe is het driehoeksoverleg opgezet en georganiseerd in het regionale politiebestedel, kort voor de komst van nationale politie, per 1 januari 2013?
3. Welke functies vervullen de verschillende vormen van driehoeksoverleg in het regionale bestel?
4. Wat is de positie van de politie in de verschillende vormen van driehoeksoverleg en hoe

¹ Een regioburgemeester is de burgemeester van de gemeenteraad met het hoogste aantal inwoners in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaken uitvoert. Het gaat niet om instemmingsrecht.

- ontwikkelt deze zich in de periode 1980 - 2012?
5. Hoe wordt op hoofdlijnen het driehoeksoverleg binnen de nationale politie georganiseerd?
 6. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor driehoeksoverleg in het nationale bestel?

Deze studie is een (empirische) overzichtsstudie van het driehoeksoverleg in de periode van 1980 tot en met 2012. Daartoe hebben we een reeks studies naar – de rol van het driehoeksoverleg in - het politiebestedel bestudeerd. Naast deze bestelstudies hebben we 57 respondenten geïnterviewd. Het gaat in de eerste plaats om persoonlijke vraaggesprekken met 32 personen. Van 27 personen hebben we een telefonisch interview afgenomen. Twee respondenten interviewden we in persoon en spraken we ook over de telefoon. In totaal hebben 13 respondenten een digitale vragenlijst ingevuld met vragen over de organisatie van het politieoverleg in een politieregio. Op basis van de interviews en het e-mailverkeer hebben we een landelijke inventarisatie gemaakt van de organisatie van het driehoeksoverleg in 2012, dus in het laatste jaar van de Politiewet 1993. De respondenten staan vermeld in de bijlage.

1.5 Wat volgt

We geven, in *hoofdstuk 2*, een overzicht van het driehoeksoverleg onder de ‘lokale’ Politiewet 1957. Die wet maakte tot en met 1993 een onderscheid tussen gemeenten met een korps gemeentepolitie en Rijkspolitie. Het was een periode waarin de politie een hoofdrol speelde in het driehoeksoverleg, welke kon worden gedeeld met de burgemeester.

Hoofdstuk 3 is een inleiding over de Politiewet 1993 die het regionale politiebestedel introduceerde. Dit resulteerde in een grootschalige reorganisatie en zorgde, voor wat betreft het driehoeksoverleg, voor schaalvergroting en diversiteit. Dit laatste blijkt onder meer uit onze landelijke inventarisatie van het driehoeksoverleg in 2011 en 2012.

Hoofdstuk 4 zoomt in op de gang van zaken in de lokale gezagsdriehoeken ten tijde van het regionale bestel, dus van 1994 tot en met 2012. De schaalgrootte van het overleg van de gezagsdriehoek neemt toe in bijna alle politieregio's. De driehoeksverhoudingen veranderen. Het bestuur wint terrein en de politie krijgt kritiek te verduren. Aan de tafel van het driehoeksoverleg speelt de politie zeker geen vanzelfsprekende hoofdrol.

In *hoofdstuk 5* wordt gezien hoe het driehoeksoverleg zich op het regionale niveau ontwikkelde. Ook hier verschuiven de verhoudingen in het voordeel van het lokaal bestuur. Tegelijkertijd groeien regionale organen, in het leven geroepen voor het beheer en bestuur van de regiopolitie, uit tot beleidsorganen op het brede terrein van politie en veiligheid.

Hoofdstuk 6 verzet de bakens van regiopolitie naar het korps nationale politie. We blikken vooruit naar het driehoeksoverleg in het nationale bestel. We formuleren aanbevelingen die naar onze mening belangrijk zijn voor het functioneren van het driehoeksoverleg onder de Politiewet 2012.

De *bijlage* bevat onder meer de verantwoording van deze studie, inclusief een lijst met respondenten.

Driehoeksoverleg in de lokale tijd

2.1 Inleiding

In de jaren tachtig wordt veel gesproken en geschreven over het driehoeksoverleg. Het valt op dat veel wordt verwacht van het driehoeksoverleg. Albert (1994) beschrijft drie opdrachten die het driehoeksoverleg zou moeten volbrengen.

In de eerste plaats zou het driehoeksoverleg uit moeten groeien van een incidentenoverleg naar een beleidsoverleg. Meer in concreto lijkt dit neer te komen op een ontwikkeling van driehoeksoverleg over de grote crises in de jaren zeventig en tachtig (terreur en een reeks ernstige ordeverstoringen) naar driehoeksoverleg over meer alledaagse ordeproblemen (bijvoorbeeld de opkomende drugsproblematiek).

In de tweede plaats diende het driehoeksoverleg te zorgen voor coördinatie van het bestuurlijk en justitieel beleid. Het gaat daarbij met name om de wisselwerking tussen strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en maatregelen die binnen het bereik van het lokaal bestuur vallen: handhaving van de openbare door de politie, maar bijvoorbeeld evengoed verslavingszorg of jongerenwerk.

In de derde plaats zou de afstemming in het driehoeksoverleg het niveau van afzonderlijke dossiers moeten overstijgen. De driehoek zou een gedeelde visie moeten ontwikkelen op het veiligheidsbeleid en daar onder meer de (gedeelde) prioriteitenstelling op moeten baseren.

Magistraal verweer blijft (uiteraard) niet achterwege. Er wordt gewezen op het risico dat de autonome standpuntbepaling door justitie gevaar loopt als (hoofd)officieren van justitie zich te sterk inlaten met politie, burgemeesters en lokale bestuurders. Schalken (1990) vreest dat magistraten transformeren tot managers in toga.

Tegen dit decor van hoge verwachtingen komen de publicaties naar het driehoeksoverleg op gang. In de vakliteratuur, maar ook in de vorm van twee proefschriften: *'Van driehoeksoverleg tot wijkagent'* (Hoogewoning, 1993) en *'De ongelijkzijdige driehoek'* (Albert, 1994). De twee proefschriften hebben met elkaar gemeen dat ze zijn gebaseerd op empirisch onderzoek in drie grote gemeenten. Hoogewoning deed onderzoek in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Albert verrichte onderzoek in drie "grote gemeenten" die anoniem wensten te blijven. Het proefschrift van Albert geeft een goed empirisch beeld van het driehoeksoverleg en geeft een overzicht van (dan) lopende discussies. In het eerste jaar van de Politiewet 1993 verschijnt er een evaluatie van het politiebestedel, waarin de politiek-bestuurlijke inbedding van de politie in de periode 1980-1993 in kaart wordt gebracht: *'Politiebestedel in Verandering'* (Cachet e.a., 1994).

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van belangrijke resultaten van onderzoek naar het driehoeksoverleg en van discussies over dit overleg vóór de invoering van het regionale politiebestedel.

2.2 Driehoeksoverleg: groei en ongelijke verhoudingen

In de jaren tachtig wordt driehoeksoverleg een gewoon verschijnsel. Uiteraard in de grote steden, Amsterdam voorop, maar ook in bijna alle andere gemeenten met een eigen korps en in veel gemeenten met Rijkspolitie (Adviescommissie beleidsplanning politie, 1987). Binnen de driehoek lag het zwaartepunt in de jaren tachtig bij de politiechef. Of de burgemeester en de politiebaas domineerden gezamenlijk het driehoeksoverleg. Deze groei én ongelijkzijdigheid van het driehoeksoverleg valt uit vijf factoren te verklaren. Het betreft:

- a. Verharding: meer ordeproblemen
- b. Beleidsplanning: politie als trekker
- c. *Community policing*: vervlechting politie en bestuur
- d. Opbouw van beleidsnetwerken en bestuurlijke veiligheidsorganisatie
- e. Justitie: gezag-zonder-beheer en beperkte bestuurlijke vaardigheden

Ad a.) Verharding

In de jaren tachtig verhardt het politieke en sociale klimaat. Er zijn, na een reeks ongeregelde heden in de jaren zeventig, opnieuw harde confrontaties tussen politie en groepen burgers. In het begin van de jaren tachtig zijn ze wellicht harder dan ooit tevoren. Vooral de laatste ongekend harde krakersrellen (onder meer de Vondelstraat en de Kroningsrellen), maar ook blokkades van NAVO-munitietreinen en demonstraties bij kerncentrales. Daarna nemen de grootschalige ordeverstoringen af. De (geregistreerde) criminaliteit bleef echter stijgen. Hier komt bij dat de overlast toeneemt, zeker in grote steden, en dat er veel verzoeken tot hulpverlening bij de politie terechtkomen. Er zijn in die tijd veel minder alternatieven voor politie dan vandaag de dag. Als een burger met een (hulp)vraag de politie belt, wordt er bijna automatisch een koppel agenten op afgestuurd. Er zijn weinig toezichthouders of handhavers en het hulpverleningsnetwerk staat in veel opzichten in de kinderschoenen. Het is veelzeggend dat bijvoorbeeld de verslavingszorg in deze periode van de grond wordt getild, vooral in de grote steden, mede op aandringen van de politie die zich geregeld geen raad weet met archetypische zwerfjunks.

De maatschappelijke vraag naar veiligheid en politieoptreden groeit in deze periode: kwantitatief en qua complexiteit. Het wordt onvermijdelijk om prioriteiten te stellen. Op de werkvloer van de politie worden agenten *Streetcorner Politicians* die wel moeten bepalen waar ze nu wel en niet tegen optreden. De noodzaak 'om te kiezen' raakt ook geagendeerd op het niveau van bevoegd gezag en politiecommissarissen. De behoefte neemt toe om gemeenteraad, politie, burgemeester en (hoofd)officier van justitie hechter te laten samenwerken op diverse beleidsterreinen en om ze prioriteiten te laten stellen voor het lokale politiewerk en veiligheidsbeleid.

De behoefte aan beleid groeit door het hele land heen binnen het politieapparaat. Door ordeproblemen, maar ook doordat politieke beleidsplanning wordt aangemoedigd in landelijke politiekringen, bijvoorbeeld aan de Nederlandse Politieacademie en het zogenoemde studiecetrum. Burgemeesters worden gemotiveerd om zich te positioneren in het driehoeksoverleg door betekenisvolle ordeproblemen.

Het klassieke voorbeeld is de Amsterdamse burgemeester Van Thijn die werd geconfronteerd met ernstige drugsproblemen op de befaamde Zeedijk. Politie en burgemeester vormden in die Amsterdamse tijd bijna een twee-eenheid om de grote ordeproblemen aan te pakken en om daarbij de bakens te verzetten van de aanpak van grootschalige ongeregelde heden naar ernstige alledaagse ordeproblemen. Ze ontdekten dat bij een aanpak van de drugsproblematiek hulpverlening een rol van betekenis behoort te spelen. De Amsterdamse driehoek werkte langs twee trajecten: het politietraject (gericht op openbare orde en strafrecht, met kort cyclische activiteiten) en het hulpverleningstraject. Dit laatste kende een veel langere doorlooptijd, onder meer omdat de drugshulpverlening eerst diende te worden opgebouwd en vervolgens moest leren een middenweg te vinden tussen overheidsdoelstellingen en wensen of belangen van verslaafden. Rotterdam kreeg ook forse drugsproblemen te verduren, maar de piek daarvan lag later, in de jaren negentig.

Op kleinere schaal deden zich in andere steden soortgelijke ontwikkelingen voor, maar in veel gemeenten werd het driehoeksoverleg in de eerste plaats een forum voor de politie om gestalte te geven aan beleidsplanning.

Ad b.) Beleidsplanning: politie als trekker

Door de schaarste aan politie nam het politieke en maatschappelijke belang van de besluitvorming over politie toe. Politie werd belangrijker, maar ze voelde zich ook vaker een bestuurlijke speelbal of puinruimer. Bij gebrek aan goede verslavingszorg of huisvesting kregen agenten het op straat bijvoorbeeld (onnodig) zwaar te verduren.

In deze tijd ontdekte de politie een wetmatigheid waar ze later nog vaak gebruik van heeft gemaakt: méér sturing vooraf kan minder politiewerk betekenen en geeft minder politiek 'gedoe' achteraf. Het spiegelbeeld van prioriteiten zijn immers zaken of beleidsterreinen waaraan de politie geen of minder aandacht behoeft te schenken.

“Wie uit zichzelf en dus vooraf de raadscommissie informeert over (on)mogelijkheden van zijn korps, mag minstens op begrip achteraf rekenen als er eens iets mis gaat. En wie de raad betreft bij het stellen van prioriteiten, kan tegelijk aangeven dat hierdoor op hetzelfde moment posterioriteiten ontstaan” (Rombouts, 1990)

De politie werd voortrekker van de (snel) opkomende beleidsplanning. Dit was niet louter een reactie op ordeproblemen en schaarste aan politie. In veel gemeenten was de veiligheid redelijk tot goed op orde en in de jaren tachtig telden veel politiediensten meer dan voldoende agenten om de orde te bewaken. Er zijn nog twee oorzaken van de opkomende politieke beleidsplanning.

In de eerste plaats wordt beleidsplanning een gewoonte binnen politiekringen. Het wordt besproken aan de Nederlandse Politieacademie, het is een thema bij de opkomende congressen en er wordt over geschreven in de vakliteratuur. Er ontstaat collegiale controle en sturing: een 'beetje' politiechef doet aan beleidsplanning. Een categorie politiechefs maakt carrière door het imago op te bouwen een goede beleidsmaker te zijn.

In de tweede plaats ontdekt de politie dat beleidsplannen helpen om invloed uit te oefenen in de verhoudingen met bestuur en justitie. De conceptteksten van het beleidsplan worden opgesteld door de politie en gebaseerd op politie-informatie. Ze worden vervolgens besproken in het overleg tussen burgemeester en politiechef, op onderdelen aangepast en geagendeerd voor het

driehoeksoverleg. Dit kanaal, eerst bilateraal en dan in de driehoek, wordt ook bij concrete issues vaak bewandeld door de politie (Cachet e.a., 1994). De machtspositie die de politie zich zo verwerft aan de tafel van het driehoeksoverleg komt ook tot uitdrukking in de aanwezige personen. De politiechef neemt vaak een beleidsmedewerker mee (verantwoordelijk voor de beleidsplanning), een informatieanalist of een agent met een bepaald dossier in portefeuille. De burgemeester neemt meestal zijn vaste adviseur mee, die in kleinere gemeenten meer taken heeft dan veiligheid en vaak een jurist is die niet goed weet 'wat er speelt op straat'. De (hoofd)officier zit vaak alleen aan tafel: "en las ter plekke de agenda van het overleg en bedacht wat hij zou zeggen" (respondent politie, secretaris beheersdriehoek).

Ad c.) Community policing: vervaechting politie en bestuur

Het denken en doen van de gemeentepolitie wordt, vooral in de grotere korpsen, in de jaren tachtig meer en meer bepaald door de zogenoemde *community policing*-visie. In Nederland ligt dit verankerd in het rapport *Politie in Verandering* (1978). De essentie van de politievisie bestaat eruit dat de politie de banden aanhaalt met haar maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving. Dit vergt een decentrale inrichting van politiekorpsen.

Community policing plaatst de politie in het teken van het lokaal bestuur. De politie dient toenadering te zoeken tot publieke organisaties, vooral de gemeente. Om doeltreffende maatregelen te treffen dient de bestuurlijke aandacht te worden gevestigd op veiligheidsproblemen. Na deze agendering volgt de (meer) integrale beleidsvorming en wordt een breder veiligheidsnetwerk opgebouwd. De politie had onder meer behoefte aan meer preventieve bestuurlijke maatregelen: van fysieke maatregelen tot aan verslavingszorg.

Dit gedachtegoed stimuleerde politiechefs om werk te maken van politiek-bestuurlijk management (IJzerman, 1990). De geijkte politiecommissaris was aan het begin van de jaren tachtig een vakman die wars was van politiek en die claimde te opereren in strikte ondergeschiktheid. Ongeveer een decennium later is menig commissaris actief is in politiek-bestuurlijke netwerken, ook buiten het klassieke taakveld van de politie.

Albert (1994, p. 160) concludeert dat de politie in 1993 vaak de hoofdrol vervult in de driehoek. De ene keer in hoge mate zelfstandig en de andere keer in een coalitie met de burgemeester:

"De vertegenwoordigers van de politie voeren hoofdzakelijk het woord in het driehoeksoverleg. Het is, enigszins gechargeerd, een vraag- en antwoordspel, waarbij de politie antwoorden geeft op vragen van haar gezagsdragers. De politie is in staat eenzijdig besluiten door te voeren en coalities te vormen met het lokaal bestuur. Met, en soms zonder, het lokaal bestuur speelt de politie de hoofdrol".

Op een lager niveau bouwden politiemensen geografische of functionele netwerken en overlegvormen op. Er ontstond vervaechting tussen politie en lokaal bestuur. Dit had consequenties voor de functie van het driehoeksoverleg:

"Het driehoeksoverleg had onder de oude Politiewet vooral een legitimerende functie. Er werd goedkeuring verleend aan strategische beslissingen die in het burgemeester-politiechef

overleg waren voorbereid. Het abstractieniveau van het strategisch beleid dat in het driehoeksoverleg werd vastgesteld, was zo hoog, dat er veelal eenvoudig overeenstemming werd bereikt. Dit werd bevorderd door het frequente vooroverleg tussen burgemeester en politiechef". (Cachet e.a., 1994, p. 214)

Ad d.) Opbouw van beleidsnetwerken en bestuurlijke veiligheidsorganisatie

Er ontstaan in de jaren tachtig op allerlei manieren veiligheidsdossiers of in bepaalde gebieden (sublokale) beleidsnetwerken, met hun eigen overlegvormen. De ene keer betrof het driehoeksoverleg (geografisch of functioneel) en de andere keer multidisciplinair overleg. De eerste netwerken ontstonden rond traditionele politietaken, zoals verkeer, (voetbal)vandalisme en drugs (Gunther Moor, 1986; Hoogewoning, 1993; Albert, 1994). Maar ook op moderne beleidsterreinen, zoals milieu of de openbare orde in stadsvernieuwingswijken.

Deze netwerken vallen formeel onder het bevoegd gezag. Het lijkt daarmee, door een rationele bril, logisch dat de strategische beleidsvorming plaatsheeft in de lokale driehoek en dat de uitvoering van het beleid ter hand wordt genomen door het sublokale beleidsnetwerk. Dit is op z'n best echter een halve waarheid (Gunther Moor, 1986; Albert, 1994). De beleidsnetwerken ontstaan namelijk vaak van onderop. Wijkpolitiecommissies, bewoners, onderwijsinstellingen of corporaties vestigen de aandacht van politiebazen en 'het stadhuis' op concrete ordeproblemen. Er ontstaat zo een sfeer van urgentie: een lokaal probleem waaraan wat moet gebeuren. Het past bij de rol die de politie in die tijd inneemt dat zij, in elk geval in de pioniersfase, optreedt als trekker van het probleem.

Samenwerking met publieke en private partners wordt in de jaren tachtig aangemoedigd in gemeentelijke politiekorpsen. Het wordt gezien als kans om 'aan de voorkant van het probleem' te komen (meer preventie) en om andere organisaties te mobiliseren om veiligheidsproblemen aan te pakken. Op het decentrale niveau wordt de politie als typische *street-level bureaucracy* geconfronteerd met alledaagse problemen, waaronder vraagstukken die urgent zijn, toenemen of simpelweg uit de hand zijn gelopen. De politie ervaart daardoor een grote behoefte aan coördinatie en aan actiegerichtheid van allerlei instanties. Het is dan ook logisch dat de politie, in reactie op de opkomende drugsscenes, veel tijd en middelen inzet om een stempel te drukken op het drugsbeleid. Gunther Moor (1986) beschrijft hoe dit de politie destijds lukte in Nijmegen, maar ook Albert (1994) concludeert dat de politie vooral bij het drugsbeleid een invloedrijke positie heeft. Ook op dossiers die politieke *know how* vergen – zoals verkeer of inbraakpreventie – speelt de politie bijna vanzelfsprekend een hoofdrol.

De verhoudingen in het driehoeksoverleg keren terug op het sublokale niveau: "De politie bepaalt in hoge mate het beleid. Zowel in het driehoeksoverleg als in subaltern overleg speelt zij een belangrijke rol" (Albert, 1994). Er werken in die tijd op het stadhuis vooral beleidsambtenaren. Weinig stadhuisambtenaren hadden affiniteit met het opstarten van projecten met zichtbare resultaten op korte of middellange termijn.

Vanwege het signatuur van deze netwerken en overlegvormen - *bottom-up* ontstaan, gericht op zichtbare resultaten - is er praktisch en sociaal een vrij grote afstand tot de lokale driehoek. De driehoek slaat piketpalen, bijvoorbeeld wat betreft de doorlooptijd van projecten, in juridisch opzicht ('geen gebruikersruimte of huisdealers in de opvanglocatie') en financieel gezien. In veel gevallen

worden besluiten die op een lager niveau zijn genomen, of die vanaf dat niveau worden voorgesteld, gelegitimeerd door de driehoek.

Ad e.) Justitie: gezag-zonder-beheer en beperkte bestuurlijke vaardigheden

In een gemeente met gemeentepolitie lag het beheer van het korps in handen van de burgemeester. De hoofdofficier van justitie beschikte over gezag, bij strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar dus niet over het beheer. Het openbaar ministerie moest, bij gebrek aan beheersbevoegdheden, bijvoorbeeld met lede ogen toezien hoe een categorie gemeentepolitiekorpsen – in het kader van *community policing* – niet alleen decentraliseerde, maar ook (in opsporing) gespecialiseerde diensten lieten opgaan in de wijkpolitie of opdeelde over districten of wijkteams. Door de nadruk op *community policing* werden de geijkte partners van justitie binnen het politieapparaat – politiechefs die leiding geven aan het recherchewerk – minder machtig.

Bij de alledaagse verdeling van capaciteit – over openbare orde-taken en over opsporing – kan het Openbaar Ministerie zich niet beroepen op beheersbevoegdheden. Ze was daarmee, meer dan het bestuur, aangewezen op de kracht van inhoudelijke beleidsargumenten, op coalitievorming en op het daarbij horende politiek-bestuurlijke gevoel. Maar juist dit laatste is, anno 1993, matig tot zwak ontwikkeld binnen het Openbaar Ministerie .

Albert (1994) concludeert zelfs dat de niet-bestuurlijke houding binnen het Openbaar Ministerie de belangrijkste verklaring is voor de zwakke machtspositie van (hoofd)officieren in het driehoeksoverleg. In de magistratelijke cultuur staat de ambachtelijke afdoening van concrete strafzaken centraal. De werkcultuur, interne waardering en promotiebesluiten zijn daar in hoge mate op gericht. Het gaat om juridische scherpste, om controle op de politie bij strafrechtelijke onderzoeken, om een goed geschreven requisitoir en om een correcte en juridisch sterke opstelling bij strafzittingen. Deze justitiële opstelling gaat gepaard met vakwerk, maar ook met een interne of individuele oriëntatie (zie Van de Bunt, 1985). Veel officieren van justitie bewaren bij voorkeur afstand tot bestuurlijke belangenafwegingen en tot politiechefs die investeren in politiek-bestuurlijke netwerken. Het Openbaar Ministerie neemt bijna solistisch standpunten in. Officieren doen niet aan coalitievorming en voeren zelden vooroverleg voor een driehoeksoverleg, ook niet als er belangrijke punten op de agenda staan.

Toch eisen officieren van justitie in deze periode steeds vaker bestuurlijke taken op, zoals het voorzitterschap van een overleg of de opdracht om een meldpunt voor milieudelicten op te zetten. Van Thijn (1992, p. 98) vindt dat dit getuigt van zelfoverschatting: “Wanneer het Openbaar Ministerie bestuurlijke taken claimt, zal zij bestuurlijk moeten leren denken”. In een evaluatie van het oude politiebestedel, met gemeentepolitie en Rijkspolitie, zijn ook Cachet e.a. (1994, p. 214) kritisch over het bestuurlijk handelen van het Openbaar Ministerie:

“De relatieve invloed van de (hoofd-)officier in de driehoek was onder de oude Politiewet gering. Dit hing samen met het ontbreken van beheersbevoegdheden en met de vaak geringe bestuurlijke expertise van officieren”.

Er bestaat, aan het eind van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig, een stevig verschil tussen politie en Openbaar Ministerie. De politie stelt zich instrumenteel op: er wordt externe partners gezocht, van wijkniveau tot burgemeester (Hoogewoning, 1993). Veel officieren van justitie benadrukken juist hun magistratelijke taak en de waarborgfunctie van het recht. Ze zien het als hun plicht om op een correcte manier leiding te geven aan opsporing en vervolging en om daarbij de politie te controleren en om individuele burgers te beschermen.

Toch wordt in deze periode in justitiële gelederen gepleit voor beleidsvorming en schuift het Openbaar Ministerie ook vaker aan bij allerhande bestuurlijk overleg. 't Hart (1994) ziet deze realiteit onder ogen. Hij verzet zich hier niet per definitie tegen, maar wijst op grote culturele en praktische verschillen tussen de juridische blik van de officier en de gewoonte van bestuurders om coalities te smeden. Het gevaar bestaat dat het Openbaar Ministerie wordt meegezogen in beleidsvorming en daarmee haar magistratelijke positie op het spel zet of (tijdelijk) verliest. Het Openbaar Ministerie moet bestuurlijke vervechting voorkomen, maar justitiële participatie in beleidsoverleg vindt hij juist nodig om te kunnen waken over de rechtmatigheid van veiligheidsbeleid. Albert (1994, pp 157-158) kiest dezelfde lijn en formuleert een paradox:

“Een vraag is echter, of de kritische houding en de marge van onafhankelijkheid, die het OM te allen tijde moet blijven bezitten, het beste gediend is met een afstandelijke positie in bestuurlijk-politiële netwerken. De paradox is, dat het OM zijn magistratelijke functie kan verwezenlijken en zijn kritische houding tot gelding kan brengen, juist door zich *in* netwerken te begeven”.

Aan de vooravond van de Politiewet 1993 die het OM beheersbevoegdheden geeft, hebben officieren van justitie nauwelijks ervaring opgedaan met bestuurlijk handwerk dat onlosmakelijk is verbonden met het beheer over politie.

2.3 Van lokaal naar regionaal

In de jaren tachtig worden drie functies toegeschreven aan het driehoeksoverleg, zo constateerden we in de inleiding van dit hoofdstuk, te weten: de ontwikkeling van de driehoek als incidentenoverleg naar beleidsoverleg; coördinatie van bestuurlijk en justitieel beleid; en het ontwikkelen van een gedeelde visie op orde- en veiligheidsbeleid (en daarop gebaseerde prioriteiten).

Het is de vraag in hoeverre dit, anno 1993, in de praktijk wordt gebracht. Het lokaal bestuur en de politie groeiden naar elkaar toe, binnen en buiten de driehoeken, en het Openbaar Ministerie kwam op bestuurlijke achterstand te staan. Dit alles maakte van het driehoeksoverleg meer dan incidentenoverleg. Het was een reguliere overlevorm, waarvan de vergaderingen vaak voor een heel jaar bij voorbaat werden gereserveerd.

Toch blijkt het driehoeksoverleg in 1993 niet te voldoen aan de verwachtingen wat betreft coördinatie en beleidsvorming. Dit kwam deels door het onrealisme van die verwachtingen. Het idee dat een driehoek een gedeelde visie op het veiligheidsbeleid zou ontwikkelen miskent de geheel verschillende posities die de drie vertegenwoordigde organisaties innemen (Staal, 1992). De burgemeester behoort nu eenmaal tot het lokaal bestuur en de (hoofd)officier van justitie is een ambtenaar van het landelijk opererende Openbaar Ministerie, waarvoor uiteindelijk de minister van Justitie verantwoordelijk is. De gezagspositie van de officier van justitie hangt samen met de behoefte aan rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dit geeft de officier, alleen al beleidsmatig,

beperkte armslag om op lokaal niveau te onderhandelen en compromissen te sluiten.

De beleidsmatige verwachtingen worden ook niet waargemaakt omdat geen van de drie deelnemers kan vertrouwen op opvolging van beleidsafspraken in de eigen organisatie. Het Openbaar Ministerie is terughoudend om dit soort afspraken te maken en gemaakte afspraken worden intern snel betwist. Het Openbaar Ministerie telt vooral hoogwaardige uitvoerende magistraten en weinig of geen stafmedewerkers die beleid kunnen organiseren en uitvoeren. De burgemeester staat bestuurlijk, hoe kan het ook anders, sterk. Toch staat de bestuurlijke veiligheidsorganisatie in de kinderschoenen. De politie, ten slotte, lijkt het goed op orde te hebben als voortrekker van de vele politieke beleidsplannen die werden geschreven. Op papier en bij extern relatiebeheer is dat inderdaad zo, maar de plannen hadden binnen de politieorganisatie beperkte zeggingskracht: “er bestond een kloof tussen de abstracte uitgangspunten van het plan en de feitelijke activiteiten van de politie” (Cachet e.a., 1994, p. 215).

Er is ook een positieve reden waarom de driehoek in beperkte mate beleid vormt of beleidscoördinatie realiseert. Dit gebeurt namelijk vaker en beter op het niveau van subdriehoeken en sublokale netwerken, zo concludeert Albert (1994).

Aan de vooravond van de Politiewet 1993 vervult het driehoeksoverleg niet zozeer beleidscoördinerende of sturende functies, maar is het vooral gericht op kaderstelling en confirmatie. Albert (1994) zet drie functies op een rij:

- a. Het driehoeksoverleg stelt grenzen aan het overleg in subdriehoeken of in sublokale netwerken. Op decentraal niveau moet rekening gehouden worden met opgelegde beperkingen en men kan vanwege grenzen of ruim geformuleerde kaders anticiperen op eventuele standpuntbepaling in de driehoek.
- b. De driehoek verleent achteraf goedkeuring aan afspraken en besluiten op sublokaal niveau.
- c. De leden van de driehoek leren elkaar kennen door regulier overleg te voeren. Dat heeft gunstige effecten op momenten met druk vanwege kritieke gebeurtenissen of meningsverschillen in driehoeksverband.

Deze drie empirische functies lijken mager in relatie tot *a.* de verwachtingen omtrent het driehoeksoverleg, *b.* de formele status van de leden van de driehoek en *c.* de maatschappelijke betekenis van onveiligheid. Volgens Albert (1994, p. 167) is het verstandig om de verwachtingen te temperen, want: “een verdere ontwikkeling van het driehoeksoverleg zal zich niet voordoen; het stuit op grenzen van zijn mogelijkheden”.

In deze studie bezien we of Albert terecht een bescheiden toekomstige positie toeschrijft aan het driehoeksoverleg. In de volgende hoofdstukken blijkt dat de context van het driehoeksoverleg snel en fors verandert. Het bestuurlijke veiligheidsbeleid wordt versterkt en de politiek-maatschappelijke druk op bestuur en politie om te zorgen voor ‘veiligheid’ neemt toe. Er komt met de Politiewet 1993 een heel nieuw politiebestedel. Dat is het thema van het volgende hoofdstuk.

Het regionale politiebestedel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk verleggen we aandacht van driehoeksoverleg binnen de kaders van de Politiewet 1957 naar die van de Politiewet 1993. We zetten op een rij welke belangrijke veranderingen in 1993 in het politiebestedel werden doorgevoerd (3.2). Het betreft onder meer de introductie van beheersbevoegdheden voor het OM en van een 'superdriehoek' op regionaal niveau: het overleg tussen de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en regionaal korpschef.

Vervolgens gaan we in op de staatsrechtelijke kritiek die - vanaf het moment van het verschijnen van het wetsontwerp - wordt geleverd op het regionale politiebestedel. Daar komt niet veel later stevige bestuurlijke kritiek op het functioneren van de regiopolitie bij. Dit komt in paragraaf 3.3 aan bod.

Paragraaf 3.4 geeft een overzicht van de organisatie van het driehoeksoverleg in het regionale bestel. We baseren ons daarbij onder meer op een inventarisatie die we in 2012 hebben uitgevoerd.

3.2 Politiewet 1993

De Politiewet 1993 introduceerde het regionale politiebestedel. Er kwam een eind aan het gecombineerde bestel van Rijkspolitie en gemeentepolitie. Sinds ongeveer 1980 werd er veel kritiek geleverd op het versplinterde karakter van een bestel met veel gemeentepolitiekorpsen. De uitvoeringskosten liepen op en de schaal van de politie strookte niet met die van de criminaliteit.

In de jaren tachtig sneuvelen plannen tot schaalvergroting van de politie steevast. Het nationale niveau was ten minste één brug te ver en andere voorstellen werden steeds gekoppeld aan bestuurlijke reorganisaties. Als de bestuurlijke reorganisatie van tafel verdween, dan bleef het politiebestedel ongewijzigd. Dit verandert in 1990, want onder grote politieke druk wordt regionale politie ingevoerd.

Bij gebrek aan regionaal bestuur dient de Politiewet 1993 structuren in het leven te roepen voor het beheer en gezag van de 25 regionale politiekorpsen. Dit heeft allerhande consequenties, onder meer voor het driehoeksoverleg dat niet langer louter of vooral een lokale zaak is. Ook op regionaal niveau en vaak op het tussenniveau (van een politiedistrict) wordt driehoeksoverleg gevoerd.

Op regionaal niveau worden tripartiete structuren ingevoerd. Het bestuur van de politieregio wordt in handen gelegd van het Regionaal College. Dit college beslist over het beleidsplan, over de inrichting van de organisatie en over de formatie. Het bestaat uit de burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie. De korpsbeheerder is voorzitter. Dat is vaak de burgemeester van de gemeente met de meeste inwoners en soms de provinciehoofdstad.

Met de Politiewet 1993 gaat een belangrijke justitiële wens in vervulling, want het Openbaar Ministerie krijgt beheersbevoegdheden. De hoofdofficier van justitie wordt medeverantwoordelijk voor het beheer. Hij is namelijk lid van het Regionaal College, maar het weegt zwaarder dat hij een

zogenoemd dubbel instemmingsrecht krijgt. De hoofdofficier van justitie moet ‘tekenen’ voor concepten van de belangrijkste beleidsstukken en voor de definitieve versie. De hoofdofficier van justitie krijgt, expliciet opgenomen in een wetsartikel (art. 35 Politiewet 1993), ook instemmingsrecht omtrent de territoriale indeling van de regio en bij het benoemen van de hoofden daarvan.

De positie van de korpschef wordt, zeker door politieogen, karig geformuleerd: hij of zij woont de vergaderingen van het Regionaal College bij. Artikel 24 Politiewet 1993 vermeldt dat de korpsbeheerder wordt ‘bijgestaan’ door de korpschef. Deze formulering is zuinig. Het onderstreept in de ogen van velen dat bestuurders meer invloed over de politie naar zich toe willen trekken, omdat politiechefs zich in de driehoek – en zeker ook daarbuiten, met name in de media – te veel macht en ruimte zouden hebben toegeëigend (Boin e.a., 2003). Zie verder paragraaf 3.3.

De Politiewet 1993 (artikel 27) introduceert regionaal driehoeksoverleg: het overleg tussen korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef. Het gaat formeel om beheerskwesties en daarom wordt dit overleg beheersdriehoek genoemd.

Op lokaal niveau blijft driehoeksoverleg bestaan. Artikel 14 Politiewet 1993 stelt dat de burgemeester en de officier van justitie “regelmatig” tezamen overleggen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps. Dit laat ruimte voor driehoeksoverleg op meerdere niveaus, namelijk dat van een politiedistrict of basiseenheid van de politie. Het kan gaan om een overleg met verschillende burgemeesters of nog andere bestuurders, zoals stadsdeelvoorzitters in Amsterdam of deelgemeentevoorzitters in Rotterdam. Een andere optie is een strikt gemeentelijke driehoek met één burgemeester aan tafel. Michiels e.a. (1997) concluderen dat de mogelijkheid bestaat om de ‘lokale driehoek’ op bovengemeentelijk niveau te organiseren, maar dat iedere gemeente het recht behoudt een eigen – zuiver gemeentelijk – driehoeksoverleg te organiseren of bijeen te roepen.

3.3 Van meet af aan: kritiek en verschuivende driehoeksverhoudingen

Er wordt van meet af aan kritiek geleverd op de Politiewet 1993. Het regionale bestel botst met drie grondbeginselen van externe sturing en controle van politie: integratie in het staatsbestel; spreiding van machten; en democratische verantwoording over het functioneren van de politie. Er komt ten tijde van het reorganisatieproces (1994 en 1995) kritiek los over de interne gerichtheid van de politie. Het leidt tot (hernieuwde) lokalisering in het denken en doen van de regiopolitie.

Tijdens en na de regionalisering groeien er nieuwe verhoudingen in de driehoek. Politici en bestuurders reageren op de leidende rol van politiechefs in de ‘ongelijkzijdige’ driehoek. Er wordt gezocht naar een meer evenwichtige verdeling van macht en invloed in het driehoeksoverleg.

We gaan in op vijf belangrijke ontwikkelingen in de jaren na de regionalisering van de politie en geven aan wat de betekenis is voor het driehoeksoverleg:

- a. Kloof met het staatsbestel: het politiebestedel zweeft tussen de bestuurslagen
- b. Machtconcentratie: de Politiewet 1993 geeft enkele sleutelfiguren veel invloed
- c. Beperkte politieke controle
- d. Onthechting en lokalisering
- e. Verschuivingen binnen de driehoek: (meer) ondergeschikt blauw

Ad a.) Kloof met het staatsbestel

Vanwege haar gewelds- en opsporingsbevoegdheden is het een grondbeginsel dat de politie wordt ingepast in de gekozen opzet van het staatsbestel. Het Nederlandse staatsbestel is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met drie bestuurlijke niveaus: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Op deze bestuurlijke niveaus treft de politie bestuurders die het gezag en beheer over de politie ter hand kunnen nemen en gekozen volksvertegenwoordigers waaraan verantwoording afgelegd kan worden. Zo bezien zijn er drie opties: politie op rijksniveau, provinciale politie of gemeentepolitie (Rosenthal, Muller en Bruinsma, 1998).

Het 'oude' politiebestedel (tot 1993) paste naadloos in het staatsbestel: de Rijkspolitie met de minister van justitie als korpsbeheerder en gemeentepolitiekorpsen waarover burgemeesters het beheer voerden. Hetzelfde geldt voor de huidige gedeconcentreerde Nationale Politie.

Provinciale politie heeft ons land nooit gekend. Toen werd gezocht naar manieren om de schaal van de gemeentepolitie te vergroten, zijn wel voorstellen in die richting gedaan. Soms gingen voorstellen om provincies op te heffen (en om te kiezen voor een andere bestuurlijke indeling van Nederland op het tussenniveau) gepaard met voorstellen om het politiebestedel daarop af te stemmen. Zo is ooit voorgesteld om bestuurlijke gewesten te vormen en tevens gewestelijke politie. Die gewesten zijn er nooit gekomen. Het was daarmee (lange tijd) vanzelfsprekend dat er dan ook geen gewestelijke politie zou komen (Van Reenen, 1987; Rosenthal, 1989).

De regiopolitie past niet in het Nederlandse staatsbestel. Er wordt van meet af aan gesproken over een 'zwevend politiebestedel'. Het beheer ligt in handen van de korpsbeheerder en het Regionaal College. Daardoor legt de korpsbeheerder (een burgemeester) voornamelijk verantwoording af aan al die andere burgemeesters - en die ene hoofdofficier van justitie - in het Regionaal College. Deze sterk bestuurlijk getinte verantwoording op regionaal niveau staat op forse afstand van politici in gemeenteraden of Tweede Kamer.

Wat betekent dit voor het driehoeksoverleg?

Het maakt bij de beantwoording van deze vraag veel verschil naar welke driehoek we kijken. De beheersdriehoek functioneert in het episch centrum van het bestelvacuüm. Het is een besloten overleg en de leden ervan zijn verantwoording schuldig aan de burgemeesters in het Regionaal College. Raadsleden kunnen de burgemeester aanspreken, maar dat is in formele zin een andere functionaris dan de korpsbeheerder of dan een lid van het Regionaal College. In de eerste vijf jaar wordt het controlevacuüm nog niet ingevuld door departementen of ministers (Rosenthal e.a., 1998). Na 2000 neemt de nationale invloed op de korpsbeheerder en op de regionale beheersdriehoek toe.

De driehoek op intergemeentelijk niveau (vaak op het niveau van een politiedistrict) zweeft ook, maar dichterbij de grond. Er staan zaken op de agenda die meer aansluiten bij gemeentelijke vraagstukken. Er wordt van de burgemeester geaccepteerd - en in veel opzichten zelfs verwacht - dat hij of zij gemeentelijke standpunten inbrengt, al dienen er compromissen te worden gesloten. Een belangrijke variabele in dit overleg bestaat uit de mate waarin er ruimte is voor beheer: voor het verdelen van politiecapaciteit waarop geen claim wordt gelegd door regionale of landelijke prioriteiten (Cachet e.a., 1994). Naarmate er meer ruimte is, zijn er betere mogelijkheden voor bestuurlijke gezagsdragers om beheer en gezag aan elkaar te koppelen.

Het spreekt voor zich dat met name burgemeesters, die tot 1993 het beheer hadden over een gemeentepolitiekorps, graag zien dat er beheersruimte blijft bestaan (Cachet e.a., 1994). Het

dilemma is dat driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau deze overlegvorm wel dichter naar de politiek-maatschappelijke omgeving van de politie brengt, maar dat de 'vrije ruimte' in de politieorganisatie op dat niveau alleen betekenisvol is in grote gemeenten.

Ad b.) Machtsconcentratie

Machtenspreiding is een basiskenmerk van de democratische rechtsstaat en daarmee logischerwijs ook van de 'sterke arm': de politie. De democratische rechtstaat deelt macht toe, maar beperkt tegelijkertijd die macht. Tegenover 'macht' staat steeds 'tegenmacht': *checks and balances*. En hoe machtiger een functionaris of orgaan, des te belangrijker wordt de kwaliteit en betekenis van de tegenmacht.

In het (regionale) politiebestedel keren de *checks and balances* vooral terug in zogenoemde dualistische verhoudingen. Om te beginnen het gezagsdualisme. Bij de uitoefening van het (lokale) gezag over de politie krijgt het politieapparaat te maken met twee bovengeschieden, namelijk de officier van justitie en de burgemeester. Het beheer wordt verdeeld over de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en het Regionaal College.

Er tekent zich een machtsconcentratie af onder sleutelpersonen op regionaal niveau. Om te beginnen de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie. Als topambtenaar aan het roer van een grote organisatie is de korpschef ook invloedrijk. Daarnaast is er (hooguit) nog een handvol min of meer invloedrijke burgemeesters, die vaak plaatsnemen in het dagelijks bestuur (of presidium) van het Regionaal College. Buiten deze kleine groep resteren de 'overige burgemeesters', op grote afstand gevolgd door politici.

Wat betekent dit voor het driehoeksoverleg?

Er ontstaat een machtsconcentratie in de beheersdriehoek. Er bestaat een (gedeeltelijke) personele unie met de gezagsdriehoek in de centrumgemeente, want daar maakt ten minste ook de korpsbeheerder deel van uit. Voor andere driehoeken – op districtsniveau of op gemeentelijk niveau – betekent de concentratie van beheer en gezag bij enkele regionale sleutelpersonen dat zij (mede) zijn aangewezen op invloedsuitoefening op basis van relaties met deze personen. Het presidium of dagelijks bestuur is een belangrijk forum – ook informeel, dus in het telefooncircuit – voor bestuurlijke invloedsuitoefening op de korpsbeheerder of op andere leden van de beheersdriehoek.

Aan het eind van de jaren negentig tekende zich in de politieregio's Twente en Zuid-Holland-Zuid een sterke machtsconcentratie af. In Twente bij vier sleutelfiguren en in Zuid-Holland-Zuid kreeg de eenhoofdige korpsleiding veel invloed. In beide regio's bestond daarover de nodige bestuurlijke onvrede. De politieregio Utrecht kende een duidelijke bestuurlijke pikorde en er ontstaat tevredenheid in bestuurlijke kringen, mede door het bestuurlijke debat in het Presidium.

De drie onderstaande beschrijvingen zijn gebaseerd op Rosenthal e.a., 1998.

Twente (1998): 'drie mannen en de professor'

In de eerste vijf jaren na de regionalisatie ontstaat er in de politieregio Twente als het ware vanzelf een machtsblok bij vier sleutelfiguren. De personalisatie daarvan komt tot uitdrukking in het taalgebruik van burgemeesters in de regio, want die spreken over "drie mannen en de

professor". Hiermee werd bedoeld dat anno 1998 veel beslismacht was geconcentreerd bij de toenmalige korpsbeheerder en burgemeester van Enschede (Mans), bij de korpschef (IJzerman), bij de hoofdofficier van justitie (Manschot) en bij de burgemeester van de tweede stad in Twente: Hengelo (prof. dr. Lemstra).

Verreweg de meeste burgemeesters van kleinere gemeenten schikken zich in deze invloedsverdeling die 'logisch' aanvoelt vanwege de inwonertallen. De politieregio Twente telt op dat moment 21 gemeenten (waarvan er 13 werden bestuurd door een CDA-burgemeester), waaronder één gemeente met meer dan 100.000 inwoners (Enschede). Daarnaast zijn er twee gemeenten met meer dan 50.000 inwoners: Hengelo (77.446) en Almelo (65.226).

Het past binnen de Twentse bestuurscultuur dat burgemeesters zich schikken naar besluiten van de bestuurlijke kern, ook als ze zich daar niet of gedeeltelijk in kunnen vinden. De meeste burgemeesters kunnen zich overigens inhoudelijk en procedureel vinden in veel besluiten. De aanwezige onvrede wordt eerder achter de schermen geventileerd dan in formele bijeenkomsten.

De belangrijkste bron van onvrede is de gekozen districtsindeling. Er zijn vier districten. Een meerderheid van de burgemeesters betreurt deze indeling. Drie van de vier districten tellen een groot aantal gemeenten en daarmee dus veel burgemeesters (en nog veel meer raadsleden). Het betreft districten met zeven, zes en zes gemeenten. De meeste burgemeesters vonden dat dit ten koste ging van de politiek-bestuurlijke sturing van de politie.

Zuid-Holland-Zuid (1998): korpsleiding met uitgesproken opvattingen

De inrichting en werkwijze van de politieregio Zuid-Holland-Zuid wordt in de jaren negentig gebaseerd op een visie van de politie. De politievisie is in hoge mate het gedachtegoed van de korpsleiding die tot 1998 louter bestaat uit de korpschef. Die visie is een decentrale variant van de gebiedsgebonden politievisie. Het concept van de gebiedsgebonden politiefunctionaris is gezichtbepalend. Ongeveer 20% van de politiesterke wordt gereserveerd voor dit type functionaris. Op lokaal niveau zijn deze functionarissen – zeker in de vele kleine gemeenten in de regio – het aanspreekpunt voor het lokaal bestuur. De politie wordt dichtbij bestuur en burgers georganiseerd. De politieregio - lees: korpsleiding – is wars van ingewikkelde sturingsconcepten, van geschreven beleidsplannen en van planningsprocessen. Wat simpel kan, moet vooral simpel blijven. Het motto luidt 'lean and mean', plat en daadkrachtig.

De korpsleiding krijgt weinig extern tegenspel bij de inrichting van het korps. De politieregio telt in 1998 in totaal 22 gemeenten, waaronder slechts drie gemeenten met meer dan 30.000 inwoners: Gorinchem (32.066), Hendrik-Ido-Ambacht (42.344) en Dordrecht (116.031). De burgemeesters van de vele kleine gemeenten tellen hun zegeningen. Ze krijgen politieposten en gebiedsgebonden politiefunctionarissen. In 1993 zijn er niet minder dan vijf districten, waardoor ook de districtschef dichtbij is. Het gebrek aan beleidsvorming in de vijf districten met zeer weinig 'leiding en overhead' en veel gebiedsgebonden politie, kreeg kritiek te verduren, onder meer in een zogenoemde korpsaudit. Het resulteerde in een nieuwe inrichting met drie districten: één met drie gemeenten, één met twaalf gemeenten en één met zes gemeenten. De beleidsvorming wordt op een wat hoger plan getild. De rechercheonderdelen worden vergroot om de kwaliteit van de opsporing te verbeteren. De korpsleiding wordt uitgebreid: van één naar drie leden.

Het ver doorgevoerde gebiedsgebonden politieconcept blijft overeind en in 1998 bestaat daarvoor draagvlak in de beheersdriehoek. Dit komt vooral door de beloften van de reorganisatie: betere opsporing en meer beleidsvorming. Het draagvlak is echter sterk bestuurlijk, want er is beperkt tegenspel van het Openbaar Ministerie. Een kleine regio met veel kleine gemeenten omarmt in 1998 gebiedsgebonden politie.

Utrecht (1998): sterke beheersdriehoek, bestuurlijk debat in presidium

De politieregio Utrecht telt in 1998 in totaal 35 gemeenten, die zijn verdeeld over 11 districten. De macht en invloed over de politie zijn geconcentreerd in de beheersdriehoek, maar er is bestuurlijk debat en tegenspel in het presidium. De bestuurlijke tevredenheid over het bestuur van de regio door de sleutelfiguren neemt toe na 1994. Dit heeft inhoudelijke redenen, want er wordt besloten dat geen enkel politiedistrict sterkte inlevert, terwijl de verdeelsleutel daar wel toe zou leiden. De bestuurlijke tevredenheid ligt ook in het persoonlijke vlak, want een personele wisseling (een nieuwe korpsbeheerder) en verschuivingen (een meer prominente bestuurlijke rol van de gewaarde plaatsvervangend korpschef) vallen in goede aarde bij de burgemeesters.

De bestuurlijke tevredenheid over de machtsverdeling heeft te maken met een bijna vanzelfsprekende bestuurlijke orde. De positie van de burgemeester van Utrecht is sterk door het inwonertal en vanwege de spilfunctie van de stad in de regio. De tweede stad in de regio, Amersfoort, heeft minder dan de helft van het aantal Utrechtse inwoners. Toch is het naast Utrecht de enige stad met meer dan 100.000 inwoners. Onder de gemeenten die tot 1993 een GP-korps kenden, bestaat er een duidelijk verschil tussen gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (Zeist, Veenendaal en Nieuwegein) en de rest. Vooral oud GP-gemeenten aan de rand van de regio (Maarssen en Woerden) hebben beduidend minder invloed op het bestuur van de politieregio.

De burgemeesters van de grote(re) gemeenten hebben een zetel in het presidium van het regionaal college. Dat bestaat uit de beheersdriehoek, de plaatsvervangend korpsbeheerder (de burgemeester van Amersfoort) en een burgemeester uit elk van de overige districten. In 1998 is dat in veel gevallen de burgemeester van de grootste gemeente in het district.

Ad c.) Beperkte politieke controle

Democratische verantwoording over het doen en laten van de politie is een (derde) grondbeginsel van een politiebesteding. Functionarissen en organen met gezag en beheer over de politie dienen hierover verantwoording af te leggen aan gekozen volksvertegenwoordigers. In de praktijk gaat het daarbij om het parlement en gemeenteraden. Deze verantwoording heeft een principiële karakter, want het binnenlands geweldsmonopolie van de politie voert terug "(...) tot de bereidheid van de bevolking om een specifieke groep geüniformeerde functionarissen middelen ter beschikking te stellen die in het ergste geval tegen haar gebruikt kunnen worden" (Rosenthal 2007, p. 28). Het is belangrijk dat die verantwoording wordt afgelegd in openbare debatten, die dus toegankelijk zijn voor burgers. Nu zullen weinig burgers politieke vergaderingen bijwonen of op de voet volgen, maar journalisten doen dit op hun beurt wel.

In de praktijk had de formele afstand tussen regionale overlegvormen in het politiebesteding en politici. Ook in de praktijk bleek de afstand fors. De invloed van politici op de regiopolitie is gering. Bij incidenten, beleidscrises of andere gebeurtenissen was er wel politieke betrokkenheid, maar dit

strekte zich soms uit over meerdere lagen (gemeenteraden en Tweede Kamer). Bovendien was het stellen van politieke vragen aan burgemeester of minister niet erg invloedrijk, zeker niet omdat deze bestuurders nu eenmaal niet het korpsbeheer voerden over regionale politie. Dat beheer lag in handen van de korpsbeheerder en van het Regionale College.

De burgemeester staat als gezagsdrager uiteraard dichtbij de gemeenteraad. Raadsleden beschikken over beperkte formele bevoegdheden. Ze ondernemen evenmin weinig pogingen om invloed uit te oefenen. Dat was al zo onder de Politiewet 1957 en dat blijft zo.

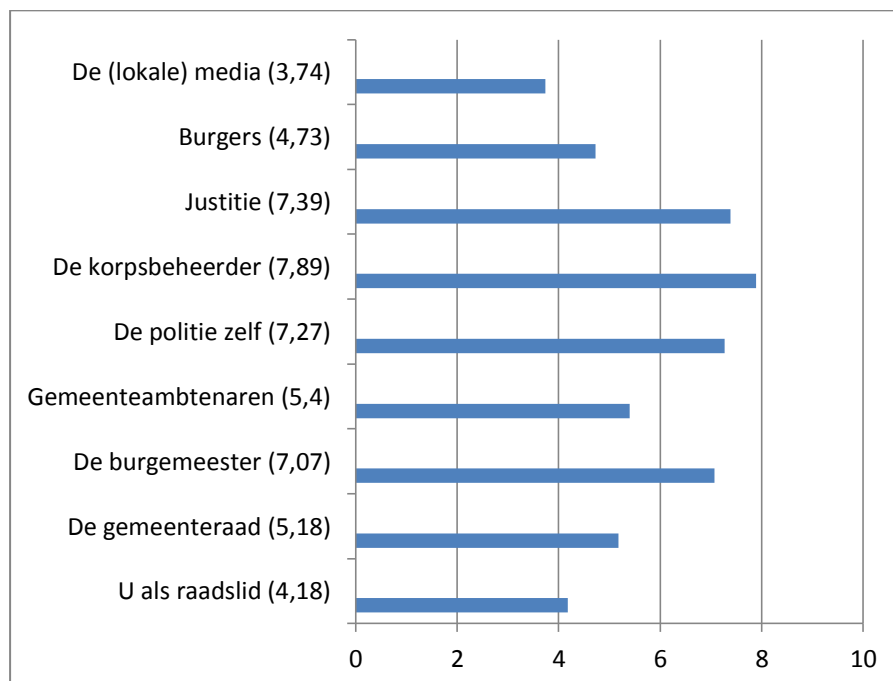
Raadsleden over invloed: wie zijn (ons) de baas?

In de Politie & Wetenschap-studie Lokale Politiek over Politie (Van der Torre-Eilert e.a., 2010) hebben we in 2009 raadsleden gevraagd wie nu, door hun ogen, uiteindelijk het politiebeleid bepaalt. Raadsleden is gevraagd een cijfer (van 1 tot 10) te geven op de vraag in welke mate men denkt dat bepaalde personen of organen invloed uitoefenen op het lokale politiebeleid.

Het onderstaande schema geeft aan hoe is gescoord. Voor elke antwoordmogelijkheid is de gemiddelde score berekend. Winnaar is de korpsbeheerder, direct gevolgd door de eigen burgemeester, justitie en de politie. Raadsleden zetten zichzelf – dat wil zeggen individuele raadsleden - en de burgers onderaan. Het valt op dat ook de lokale media en de voltallige gemeenteraad betrekkelijk laag scoren.

Raadsleden dichten een klein aantal sleutelfunctionarissen dus een grote en doorslaggevende rol toe. Dat dit raadsleden allerminst bevalt, valt onder meer op te maken uit de grote voorkeur onder raadsleden (68,9%) voor een politie die afrekenbaar is op prestaties die zijn vastgelegd in een lokaal veiligheidsplan.

Tabel 3.1: Invloedsverdeling in het politiebestel volgens de respondenten



(Bron: Van der Torre-Eilert e.a., 2010)

Wat betekent dit voor het driehoeksoverleg?

Het driehoeksoverleg is een besloten overleg en de notulen zijn vertrouwelijk. Toch is politieke steun voor het politiebeleid en voor gezagsuitoefening door de burgemeester belangrijk. Het lijkt erop dat de mate van politieke verantwoording vooral afhangt van de stijl van de burgemeester. In welke mate informeert hij of zij raadsleden over de gang van zaken in de gezagsdriehoek en in andere overlevormen in het politiebestedel?

Ad d.) Onthechting en lokalisering

In de jaren na de regionalisering wordt bestuurlijke kritiek geleverd op het functioneren van de regiopolitie. Die luidt dat de politie wegtrekt uit de buurten en wijken, politiebureaus heeft gesloten en te veel aandacht heeft voor de interne gang van zaken (Klerks en Zoomer, 1998).

De politietop moest gemeentepolitiekorpsen met vaak maximaal enkele honderden medewerkers omvormen tot regiokorpsen met meer dan duizend of enkele duizenden medewerkers. Bij die reorganisatie viel ze ten prooi aan de internalisering: een bureaucratie in verandering sluit zich in veel opzichten af van de externe omgeving. De burgemeesters drongen – van lokale driehoek tot Regionaal College - aan op een lokaal georganiseerde politie. De politie gaf hieraan gehoor. De zogenoemde gebiedsgebonden politievisie gaf houvast om twee logica's met elkaar te verbinden: schaalvergroting en decentralisatie. Die visie is een vergaande variant van *community policing* met de volgende elementen (Klerks en Zoomer, 1998, p. 4):

- Omwille van de zichtbaarheid en maatschappelijke integratie van de politie worden politiemensen in een eigen werkgebied belast met lokaal politiewerk: ze dienen bekend te zijn en te raken.
- Deze politiemensen werken 'probleemgericht' en proberen 'aan de voorkant van het probleem te komen.' Dit betekent dat ze zich veeleer richten op de oorzaken van misdaad en verstoringen van de openbare orde dan op normafwijkingen.
- Dit neemt niet weg dat politiemensen een algemene taak hebben. Dit stelt hen in staat bij probleemoplossing gebruik te maken van hun dubbelrol: politiële interventies worden kracht bijgezet door het gewelds- en sanctiepotentieel van de politie.
- Gebiedsgebonden politiemensen dienen netwerken op te bouwen om onveiligheid aan te pakken. Relevante partners zijn onder meer: gemeenten, openbaar ministerie, woningcorporaties, opbouwwerk, scholen, bedrijven en burgers.
- 'De buurt stuurt'. De gebiedsgebonden politie baseert, omwille van maatwerk, haar optreden op wensen en behoeften in de lokale gemeenschap.
- 'Kanteling van de organisatie'. De gebiedsgebonden politie informeert en stuurt de rest van de organisatie (ook wat betreft opsporing), zodat maatwerk wordt geleverd. Gebiedsgebonden politiefunctionarissen dienen natuurlijk wel verantwoording af te leggen aan superieuren.

De gebiedsgebonden politievisie gaf de regiopolitie een bestuurlijk kompas en een decentrale organisatie. De regiokorpsen kregen veel districten of basiseenheden. Het waren er veel voor een doelmatige bedrijfsvoering, maar politiek-bestuurlijke criteria wogen zwaar bij de inrichting van regiokorpsen. Burgemeesters claimden een eigen district, een eigen basiseenheid of lokaal herkenbare politiemensen, zoals een chef of wijkagenten. De verwevenheid tussen lokaal bestuur en

politie was sterk. Door de gebiedsgebonden inrichting kwam de opsporing zwaar onder druk te staan in regiokorpsen. Het Openbaar Ministerie beschikt dan weliswaar over wettelijke beheersbevoegdheden, maar de bestuurlijke coalitie in het Regionaal College – één magistraat tegenover vele burgemeesters - houdt vast aan een bestuurlijke taakuitoefening van de politie.

Wat betekent dit voor het driehoeksoverleg?

De afgedwongen lokalisering van de politie resulteerde in beperkte of afgewogen schaalvergroting van het driehoeksoverleg. Onder de Politiewet 1993 wordt door het hele land heen driehoeksoverleg georganiseerd op het tussenniveau van het politiedistrict. Soms gaat het om één district en gemeente, maar vaker om verschillende gemeenten. Er wordt bij indeling van districten rekening gehouden met de wensen van burgemeesters van 'grotere' gemeenten. Veel van deze gemeenten krijgen een dominante positie in een district met enkele kleinere gemeenten. Zo'n district voelt dichtbij en telt meer politiecapaciteit dan het geval had geweest in een territoriaal onderdeel met dezelfde grenzen als van de gemeente. Er ontstaat enige beheersmatige ruimte.

Vanwege de keuze voor betrekkelijk kleine districten maken veel burgemeesters geen gebruik van de optie om een eigen driehoeksoverleg op te eisen. Op gemeentelijk niveau volstaat het burgemeester-politiefchef overleg en de optie om, zo nodig, driehoeksoverleg te entameren.

De decentrale (gebiedsgebonden) inrichting van de regiopolitie heeft consequenties voor de invloed van autoriteiten op de regiopolitie. Het bestuur drukt haar stempel op de taakuitoefening van de politie, ook al krijgt het OM beheersbevoegdheden. Justitiële wensen op het vlak van opsporing botsen halverwege de jaren negentig met de inrichting en capaciteitsverdeling van de korpsen (Fijnaut, 2012).

Ad e.) Verschuivingen binnen de driehoek: (meer) ondergeschikt blauw

Op basis van veldwerk in het begin van de jaren negentig beschrijft Albert (1994) een ongelijkzijdige driehoek, waarin de politie (lees: de korpschef) de hoofdrol speelt. Soms samen met de burgemeester.

In de jaren tachtig zijn politiefchefs politiek-maatschappelijke geëmancipeerd. Vooral korpschefs van grote gemeentepolitiekorpsen presenteren met verve hun plannen en visies in de gemeenteraad, kiezen positie in de driehoek en agenderen veiligheidsvraagstukken: aan de vergadertafel, maar ook in de massamedia. Dit gebeurt jaarlijks in Nieuwjaarspeeches en op uitgekozen momenten in veelbekeken televisieprogramma's. Een aantal korpschefs wordt bekende Nederlander: Nordholt, Brand, Hessing, Wiarda en IJzerman. Dit wordt onderstreept als dit kwartet, in 1994, de zogenoemde Machiavelli-prijs wint voor hun assertieve mediaoptreden.

Door de vorming van grote(re) regiokorpsen lijkt de macht van de hoogste baas verder toe te nemen. In deze tijd wordt echter duidelijk dat ze hun hand bestuurlijk gezien hebben overspeeld. Politici en burgemeesters krijgen genoeg van korpschefs die alsmaar zaken agenderen en zo in de beeldvorming naar zich toetrekken. Ook als dit niet is besproken met het bestuurlijk gezag, als de politie op dit dossier haar zaken niet op orde heeft of als het gaat om kwesties met politieke verdeeldheid of gevoeligheid.

De politieke en bestuurlijke wrevel over het vrijpostige externe management van korpschefs

is volgens velen een reden voor de sobere omschrijving van de bevoegdheden van de korpschef in de Politiewet 1993: hij of zij 'staat' de korpsbeheerder 'bij' inzake het beheer van de regiopolitie. Sinds deze periode worden media-uitlatingen van hoge politiechefs kritisch de maat genomen door bestuurders en halen korpschefs nog maar zelden *prime time* of de voorpagina van landelijke dagbladen vanwege uitspraken of stellingnamen die ze uit eigen beweging naar buiten brengen.

Korpschef Welten en de terugroepactie van Cohen

Op vrijdagmiddag 17 februari 2006 vertelt hoofdcommissaris Welten aan de De Telegraaf, en die avond nog eens aan Het Parool, dat het probleem van de draaideurcriminelen een emmer zonder bodem is. Criminelen die een celstraf uitzitten blijken tijdens hun proefverlof nog steeds misdrijven te plegen. Als mensen dertig keer worden opgepakt betekent dit dat er iets mis is in het systeem na de politie. Ook zijn rechterhand Schönfeld beaamt dit tegenover de pers. De volgende ochtend vertrekt Welten, met zijn gezin, op skivakantie naar Oostenrijk. Burgemeester Cohen is compleet verrast, ook omdat Welten eerder die maand zijn steun had uitgesproken voor een nieuwe aanpak van verslaafde veelplegers: de Instelling Stelselmatige Daders. Ook de hoofdofficier De Wit is boos en belt direct met Cohen. Hij eist van de burgemeester dat zijn hoofdcommissaris meteen wordt teruggeroepen van vakantie om een officiële reprimande in ontvangst te nemen. De gemeentelijke veiligheidsadviseur Sarrucco steunt die opvatting.

De kranteninterviews vonden plaats in een sfeer waarin de verhoudingen tussen de politiechef en zijn bevoegd gezag al was bezoedeld met meerdere incidenten en conflicten. De hele ochtend is er zowel op stadhuis als aan het politiebureau overleg: onderling maar niet tussen bestuur en politie. De sfeer lag onder of hooguit rond het vriespunt. Na een spoedoverleg van de driehoek die maandag, met Weltens plaatsvervanger Wijbenga aan tafel, belt de burgemeester met Welten. Die verordonneert hem op direct van vakantie terug te keren om zich te verantwoorden voor de interviews. Diezelfde avond meldt Welten zich in Amsterdam.

De vakantie van een politiebaas wordt onderbroken. De terugroepactie markeert de machtsverhoudingen in de driehoek en is een actie in een lange reeks van gebeurtenissen. Het heeft weinig van doen met de aanpak van notoire boeven in de hoofdstad.
(Bron: Logtenberg en Wiegman, 2010, pp. 251-253.)

Wat betekent dit voor het driehoeksoverleg?

De verschuiving in de driehoeksverhoudingen ten faveure van het bestuur toont aan dat het onderzoek van Albert (1994) een momentopname is. Hij beschrijft een periode waarin een nieuwe generatie politiechefs de schouders zet onder beleidsplanning en de monocultuur van de politie opheft. In die periode moet het bestuurlijk veiligheidsbeleid nog van de grond getild worden in veel gemeenten.

De toegenomen bestuurlijke invloed manifesteert zich halverwege de jaren negentig in de beheersdriehoek. De invloedrijke korpsbeheerders claimen op uitgekozen dossiers en momenten hun positie als principaal. De politie blijft een uitvoeringsapparaat met veel professionele kennis en beleidsvrijheid. Bovendien doet zich – in formele zin – een omgekeerde ontwikkeling voor aan de tafel van de gezagsdriehoek. Aan die tafel beschikken de burgemeesters niet over

beheersbevoegdheden, maar de korpsbeheerder mandateert formeel (en anders feitelijk) beheerstaken naar de korpschef die zijn districtschef (of equivalenten daarvan) een submandaat geeft (Cachet e.a., 1994). Halverwege de jaren negentig kunnen veel burgemeesters zich nog in beperkte mate baseren op informatie uit hun ambtelijke veiligheidsorganisatie. Na 2000 komt de opbouw van de bestuurlijke veiligheidsorganisatie in een stroomversnelling en dat is van invloed op het driehoeksoverleg. Dat komt aan bod in hoofdstuk 4. Nu beschrijven we eerst hoe het driehoeksoverleg werd georganiseerd in het regionale politiebestedel.

3.4 Op hoofdlijnen: organisatie van het driehoeksoverleg²

3.4.1 Regionaal overleg

Elke politieregio wordt bestuurd door het regionaal college. De vergaderfrequentie van het regionaal college staat vermeld in schema 3.2. Deze loopt uiteen van drie keer per jaar (Zuid-Holland-Zuid) tot een reeks van regio's waarin tien keer per jaar wordt vergaderd. Vrijwel elke regio organiseert op jaarbasis één of twee zogenoemde themabijeenkomsten.

De precieze vergaderfrequentie van het regionaal college wisselt. Naarmate het aantal burgemeesters toeneemt, vervult het dagelijks bestuur vaak een belangrijker rol. In de regel neemt de vergaderfrequentie van het dagelijks bestuur dan toe en komt het regionaal college minder vaak bij elkaar. Als een regionaal college juist weinig burgemeesters telt, dan vergadert het vaker. Het dagelijks bestuur functioneert dan minder of helemaal niet als tussenstation. Meerdere politieregio's met een klein aantal burgemeesters kennen geen dagelijks bestuur, bijvoorbeeld Amsterdam-Amstelland en Zeeland.

Zuid-Holland-Zuid: laagfrequent regionaal college, sterke politiedistricten³

In Zuid-Holland-Zuid vergadert het regionaal college drie keer per jaar. Deze frequentie is afgestemd op grote aantal burgemeesters (19) en wordt geaccepteerd vanwege de 'zwaarte' van de districtscolleges en de bestuurlijke inbreng in het dagelijks bestuur. In één districtscollege heeft de burgemeester van Dordrecht een 'stap terug gezet', want daar is de burgemeester van Zwijndrecht voorzitter. Op die titel neemt hij plaats in het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur vergadert eens in de twee maanden en is het voorportaal van de regionale beheersdriehoek die elf keer per jaar vergadert.

Zeeland: hoogfrequent regionaal college, geen dagelijks bestuur

In Zeeland vergadert het regionaal college tien keer per jaar en er bestaat geen dagelijks bestuur. De bestuurlijke regionale inbreng krijgt gestalte in het driehoeksoverleg op districtsniveau, maar ook in het zogenoemde Bestuurlijk Overleg Integrale Veiligheid. Dit overleg bestaat sinds begin 2011 en telt dezelfde leden als het regionaal college. Dit platform wordt ondersteund door een ambtelijk platform met ambtenaren integrale veiligheid. Voor deze structuur is gekozen omdat er steeds meer agendapunten, die primair gingen over integrale veiligheid, op de agenda van het regionaal college terechtkwamen.

Het platform, de sterke bestuurlijke afstemming en de betrokkenheid van de politie bij deze

² Deze paragraaf gaat over de situatie in 2011 en 2012.

³ Deze voorbeelden zijn gebaseerd op een landelijke inventarisatie die we in 2012 hebben uitgevoerd. Dat is steeds het geval als we geen andere bron vermelden bij een voorbeeld of casus.

ontwikkelingen maken het dagelijks bestuur overbodig, zo wordt geredeneerd.

Schema 3.2: vergaderfrequentie regionaal college

Vergaderfrequentie op jaarbasis	Politieregio
5 of < keer	Drenthe, Groningen, Hollands Midden, Limburg-Zuid, Zuid-Holland-Zuid
6 – 8 keer	Amsterdam-Amstelland, Brabant Zuid-Oost, Brabant-Noord, Flevoland, Fryslân, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Gooi en Vechtstreek, Haaglanden, IJsselland, Limburg-Noord, Midden- en West-Brabant, Noord- en Oost-Gelderland, Noord-Holland-Noord, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht, Zaanstreek-Waterland, Zeeland
9 - 10 keer	Kennemerland
10 > keer	Twente

Beheersdriehoek

De frequentie van de vergaderingen van de beheersdriehoek loopt minder uiteen dan van het regionaal college. Dat is logisch vanwege het kleine aantal (vaste) deelnemers. De ondergrens ligt tussen de zes en acht vergaderingen per jaar. In bijna elke regio wordt de mogelijkheid open gehouden – bijvoorbeeld door vooraf data te reserveren in de agenda's – met de mogelijk één of twee keer vaker bijeen te komen, bijvoorbeeld in een vakantiemaand of aan het eind van het jaar.

De korpsbeheerder en korpschef worden standaard door meerdere personen bijgestaan in de vergaderingen van de beheersdriehoek: door stafmedewerkers en door beleidsmedewerkers (deels verbonden aan agendapunten). De korpschef wordt geregeld (en soms standaard) vergezeld door een lid van de korpsleiding. De hoofdofficier van justitie telt doorgaans één ondersteuner. Het valt op dat in enkele regio's de hoofdofficier van justitie (geregeld) alleen – dat wil zeggen zonder beleidsondersteuner – naar de vergadering van de beheersdriehoek gaat. Dit lijkt een detail, maar het is veelzeggend. Het betekent namelijk dat de hoofdofficier persoonlijk alle officieren van justitie die driehoeksoverleg voeren (gebiedsofficieren) zou moeten informeren over de inhoud van het overleg. De kans dat dit elke keer gebeurt, is klein. Het Openbaar Ministerie zou zich kunnen baseren op de notulen, maar die zijn kort en bovendien opgesteld door een 'andere partij'.

Ingevoerde beleidsondersteuners zouden op dit punt binnen het Openbaar Ministerie als smeerolie kunnen dienen. We spraken beleidsondersteuners van het Openbaar Ministerie die dit proberen en die hun weg lijken te vinden in de gezagsdriehoeken, maar die bijna zonder uitzondering op stevige afstand staan van de belangrijkste regionale overlegvormen. Dit wekt de indruk dat de interne afstemming bij het Openbaar Ministerie tussen regionaal en districtelijk driehoeksoverleg te wensen overlaat. In het politiekorps zetten beleids- en stafmedewerkers gemakkelijker die stap. In bestuurlijke kringen zorgen burgemeesters en hun adviseurs voor de overdracht van regionaal overleg naar het niveau van de gezagsdriehoek.

Schema 3.3: vergaderfrequentie beheersdriehoek

Vergaderfrequentie op jaarbasis	Politieregio
5 of < keer	Gelderland-Midden
6 – 8 keer	Drenthe, Flevoland, Haaglanden, Noord-Holland-Noord, Utrecht, Zaanstreek-Waterland
9 - 10 keer	Amsterdam-Amstelland, Brabant Zuid-Oost, Brabant-Noord, Gelderland-Zuid, Gooi en Vechtstreek, Hollands Midden, Kennemerland, Twente, Zeeland
10 > keer	Fryslân, Groningen, IJsselland, Limburg-Noord, Limburg-Zuid, Midden- en West-Brabant, Noord- en Oost-Gelderland, Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid

Dagelijks bestuur

De meeste regionale colleges kennen een dagelijks bestuur of een presidium. Deze overlegvorm bestaat uit de leden van de beheersdriehoek en de plaatsvervangend korpsbeheerder, aangevuld met één of enkele burgemeesters. Die burgemeesters zijn een soort vertegenwoordiger van een bepaald gebied (district), al wordt ook rekening gehouden met ‘het type gemeente’ dat een burgemeester levert voor het dagelijks bestuur of presidium. Hiermee bedoelen we dat er vaak bewust een burgemeester van een kleinere gemeente of van een (grote) plattelandsgemeente deel uitmaakt van dit overleg. Bij discussies over aanrijtijden of sterkteverdelingen brengen zij de belangen in van dit soort gemeenten.

Er is een categorie regionale colleges zonder dagelijks bestuur. Het betreft politieregio's met een kleiner aantal gemeenten en met een regionaal college dat hoogfrequent vergadert. Voorbeelden zijn Flevoland, Haaglanden en Amsterdam-Amstelland.

Schema 3.4: Overzicht van al dan niet bestaan van dagelijks bestuur (of equivalent) van het regionaal college, plus (tussen haakjes) de vergaderfrequentie

	Politieregio
Geen dagelijks bestuur o.i.d.	Amsterdam-Amstelland, Drenthe, Flevoland, Gooi en Vechtstreek, Haaglanden, IJsselland, Kennemerland, Zeeland
Dagelijks bestuur	Brabant Zuid-Oost (10), Fryslân (-), Gelderland-Midden (-), Groningen (5), Hollands Midden (6), Limburg-Noord (12), Limburg- Zuid (p.m.), Midden- en West-Brabant (6), Noord- en Oost Gelderland (6 + 6 gezamenlijke vergaderingen met Dagelijks Bestuur Veiligheidsregio), Noord-Holland-Noord (8), Rotterdam-Rijnmond (6-7), Twente (10), Utrecht (6), Zaanstreek-Waterland (p.m.), Zuid-Holland-Zuid (6)
Presidium of andere benaming	Brabant-Noord (6), Gelderland-Zuid (7)

De keuze voor de benaming – dagelijks bestuur of presidium – is geen terminologische kwestie. De term dagelijks bestuur suggereert dat er (bindende) besluiten worden genomen in dit overleg, maar dat kan formeel niet. Om dit te onderstrepen wordt geregeld de naam ‘presidium’ gehanteerd of, zoals in Gelderland-Zuid, de term adviescollege.

Zuid-Holland-Zuid: hoogfrequent dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur in de politieregio Zuid-Holland-Zuid vergadert eens in de twee maanden. Er is voor deze hoge vergaderfrequentie gekozen omdat er juist een laagfrequent overleg is van het regionaal college: drie keer per jaar.

Haaglanden: geen dagelijks bestuur

De politieregio Haaglanden kent geen dagelijks bestuur. Het regionaal college telt negen burgemeesters en vergadert één keer per twee maanden of één keer in de zes weken. Dit hoogfrequente regionaal college garandeert bestuurlijke inbreng op regionaal niveau.

Drenthe: geen dagelijks bestuur

De politieregio Drenthe kent ook geen dagelijks bestuur. De regionale beheersdriehoek functioneert als dagelijks bestuur of agendacommissie. Hiertoe is de plaatsvervangend korpsbeheerder aanwezig bij vergaderingen van de regionale beheersdriehoek.

Gelderland-Zuid: adviescollege

In de politieregio Gelderland-Zuid wordt niet gesproken over een dagelijks bestuur, maar van een adviescollege. Dit onderstreept dat het niet gaat om een besluitvormend orgaan. Van dit adviescollege maken deel uit: de leden van de beheersdriehoek en twee burgemeesters uit de politiedistricten buiten Nijmegen.

Brabant-Zuidoost: presidium

De politieregio Brabant-Zuidoost kent geen dagelijks bestuur, maar een presidium. Die term wordt gehanteerd om te onderstrepen dat er geen besluiten worden genomen, maar louter punten worden geagendeerd. Het presidium bestaat uit de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie, de korpschef en vier burgemeesters (één per politiedistrict).

Het dagelijks bestuur vervult verschillende functies. Het is in de eerste plaats een agendacommissie voor het regionaal college. Elke regio kent een overlegcyclus die ver van te voren wordt gepland. In regio's met een dagelijks bestuur komt deze vergadering eerst bij elkaar, waarna de beheersdriehoek vergadert en vervolgens het regionaal college. In regio's zonder dagelijks bestuur kan het driehoeksoverleg op een lager niveau (het district) dienst doen als een soort agendacommissie. In verschillende regio's functioneert het overleg tussen veiligheidsambtenaren in de regio ook als voorportaal van het regionaal college, met name bij agendapunten die raken aan veiligheidsbeleid.

De tweede functie van het dagelijks bestuur is wel degelijk besluit- of beleidsvorming. Hoewel met de term presidium wordt aangegeven dat het overleg geen dagelijks bestuur zou moeten zijn, worden er de facto wel beslissingen over beleid en bestuur genomen, die later worden geformaliseerd.

De derde functie van het dagelijks bestuur bestaat uit informele en persoonsgebonden consultatie en invloedsoefening. Het overleg stelt de korpsbeheerder en korpschef in staat om te peilen hoe het op tal van dossiers staat met het bestuurlijk draagvlak.

Secretariaat

Het secretariaat van de regionale overlegvormen (regionaal college, regionale beheersdriehoek en mogelijk het dagelijks bestuur) ligt meestal in handen van een politiefunctaris uit de staf van de korpsleiding. Die functionaris is tevens adviseur van de korpsbeheerder. Dit is een markante dubbelfunctie. Die functie met dubbele petten valt gemakkelijker te vervullen naarmate de verhoudingen tussen 'hoofdbureau' en 'stadhuis' beter zijn. De functie wordt lastig bij spanningen tussen bestuur (korpsbeheerder) en politie (korpschef/korpsleiding) of zodra het Openbaar Ministerie stevige invloed uitoefent op het bestuur van de politieregio.

Er bestaan enkele secretariaatsvormen die afwijken van deze hoofdvariant, namelijk:

- Het staatsrechtelijke model in Haaglanden. Het secretariaat ligt in handen van de adviseur van de korpsleiding. Gemeenteambtenaren adviseren de burgemeester louter in zijn rol als burgemeester en niet in de functie van korpsbeheerder, omdat die functie wettelijk buiten het gemeentelijke bestel is gepositioneerd. Als korpsbeheerder laat de burgemeester van Den Haag zich ondersteunen door het NPI.
- In Zuid-Holland-Zuid is een stafmedewerker van de politie secretaris. Een andere politiefunctaris treedt op als adviseur van de korpsbeheerder.
- Het komt voor dat een gemeenteambtenaar wordt gedetacheerd bij de politie om in die hoedanigheid op te treden als adviseur van de korpsbeheerder en als secretaris. Dit is het geval in de politieregio Twente.
- In andere regio's ligt het secretariaat in handen van een gemeenteambtenaar, vaak de bestuurssecretaris, onder meer in Nijmegen (Gelderland-Zuid), 's-Hertogenbosch (Brabant-Noord), Assen (Drenthe), Leeuwarden (Friesland), Amsterdam (Amsterdam-

Amstelland) en Arnhem (Gelderland-Midden).

Schema 3.5: Overzicht van het secretariaat van beheersdriehoek, regionaal college en eventueel het dagelijks bestuur

Regionaal secretariaat	Politieregio
Stafmedewerker korpsleiding, tevens adviseur korpsbeheerder	Brabant Zuid-Oost, Flevoland, Fryslân, Gelderland-Midden (bij beheersdriehoek in samenspraak met ondersteuner van HOvJ), Gooi en Vechtstreek, Hollands Midden, IJsselland, Kennemerland, Limburg-Zuid, Noord- en Oost-Gelderland, , Rotterdam-Rijnmond, Zaanstreek-Waterland
Stafmedewerker korpsleiding	Haaglanden, Zuid-Holland-Zuid (een andere stafmedewerker van de politie is adviseur korpsleiding), Groningen, Limburg-Noord, Noord-Holland-Noord (rouleert met secretaris Veiligheidsregio bij regionaal college), Zeeland
Gemeenteambtenaar	Amsterdam-Amstelland, Gelderland-Zuid, Twente (gemeenteambtenaar is gedetacheerd bij de politie); Brabant-Noord, Drenthe

Politieregio en veiligheidsregio: naar elkaar toegegroeid

Op regionaal niveau is de veiligheidsportefeuille stevig verankerd. Dit krijgt gestalte in het regionaal college dat zich in de praktijk niet louter buigt over het bestuur en beheer van de politieregio, maar ook strategische lijnen bepaalt voor het politiebeleid en voor het (integrale) veiligheidsbeleid.

Het regionaal college is (functioneel en wat personen betreft) verweven geraakt met het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio. De grenzen van de 25 politie- en veiligheidsregio's zijn congruent. De vergaderingen van het regionaal college en van het bestuur van de veiligheidsregio worden (vaak) op hetzelfde dagdeel gepland. Dit is praktisch vanwege de onnodige agendaproblemen die ontstaan als alle regioburgemeesters voor een vergadering op twee losse momenten bij elkaar worden gebracht. In veel regio's vergadert eerst het regionaal college en na de pauze het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Of andersom. Respondenten vertelden ook over gemeenschappelijke vergaderingen met één agenda, waarbij formeel kan worden gereconstrueerd welke besluiten zijn genomen door het regionaal college en welke door de veiligheidsregio.

Veel burgemeesters zijn politie, crisisbeheersing en sociaal veiligheidsbeleid gaan zien als één regionale veiligheidsopgave. Dat geldt in veel mindere mate voor justitie. De politie bewaart afstand tot de veiligheidsregio.

Burgemeesters treffen inhoudelijke en procesmatige vergelijkingen tussen 'blauw' en 'rood', tussen regionale politievraagstukken en regionale crisisbeheersing. Er zijn inhoudelijke overeenkomsten, want een schietpartij op een school vergt bijvoorbeeld veiligheidsbeleid en crisisbeheersing. Hetzelfde geldt voor morele paniek vanwege een actieve pyromaan of vanwege een grote zedenzaak. Procesmatige vragen kunnen hetzelfde zijn op het politiedossier als op dat van

crisisbeheersing. In welke mate committeren burgemeesters zich aan regionale afspraken? Hoe centraal of decentraal verloopt de besluitvorming?

3.4.2 Gezagsdriehoek

Gezagsdriehoek: vier modellen

Er bestaat meer variëteit in de organisatie van het overleg in de gezagsdriehoeken dan op regioniveau. Het maakt bijvoorbeeld verschil of een politieregio twee of drie lagen telt. De mate waarin het overleg gestalte krijgt op districtsniveau of op gemeentelijk niveau loopt uiteen. Er zijn vier modellen:

- a. Grootstedelijk driehoeksoverleg
- b. Een gedeconcentreerd districtelijk model
- c. Een decentraal districtelijk model
- d. Het twee lagen-model

Ad a.) Grootstedelijk driehoeksoverleg

De grootste drie steden van het land kennen een belangrijke gezagsdriehoek die frequent bijeenkomt. Overleg over beleid en over gebeurtenissen of incidenten wisselen elkaar voortdurend af. Den Haag kent een wekelijks overleg van de gezagsdriehoek op maandag. Er wordt vergaderd over beleidszaken of actuele thema's. In Rotterdam wordt ook wekelijks driehoeksoverleg gevoerd (op dinsdagochtend), met een agenda die zowel beleid als actualiteit bevat. De Amsterdamse gezagsdriehoek vergadert gepland ongeveer maandelijks, maar komt in de praktijk vaker bijeen, ingegeven door actuele omstandigheden.

De grootstedelijke gezagsdriehoek overlapt, wat personele samenstelling en ondersteuners betreft, met de regionale beheersdriehoek. De frequentie, de inhoudelijke relevantie en het machtsbereik (ook in termen van beschikbare ambtelijke organisatie en veiligheidsbudgetten) van deze grootstedelijke gezagsdriehoeken zijn hoog. Sterker, er bestaat een groot verschil tussen dit type gezagsdriehoek en elke andere vorm van driehoeksoverleg.

De grootste steden kennen ook op intrastedelijk niveau vormen van driehoeksoverleg. In Rotterdam en Amsterdam nemen hier gekozen bestuurders aan deel, van de zogenoemde stadsdelen (Amsterdam) of deelgemeenten (Rotterdam).

Den Haag: wekelijkse driehoek

Tot 2011 kende de gemeente Den Haag een wekelijkse operationele driehoek op maandag en acht tot tien keer per jaar een zogenoemde beleidsdriehoek. Dit is in elkaar geschoven. Er is wekelijks een gezagsdriehoek met beleid en operatie op agenda. De deelnemers of aanwezigen zijn: de burgemeester, de korpschef, één of twee adjunct-directeuren (politie), de directeur bestuurszaken, de plaatsvervangend directeur bestuurszaken (hoofd Openbare Orde en Veiligheid), BBZ politie Haaglanden, de voorlichter van de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en zijn ondersteuner.

Amsterdam: machtige stedelijke driehoek, veelvormige sublokale driehoeken

Amsterdam heeft een gemeentelijke gezagsdriehoek. Deelnemers zijn de burgemeester, de korpschef en de hoofdofficier van justitie. De vergadering van de gezagsdriehoek en van de beheersdriehoek vinden op dezelfde dag plaats. Na de beheersdriehoek vergadert de Amsterdamse gezagsdriehoek. Praktisch gezien betekent dit dat de plaatvervangend korpsbeheerder (de burgemeester van Amstelveen) en de secretaris van de beheersdriehoek de vergadering verlaten. Op dat moment wordt de korpsbeheerder weer burgemeester en wordt vergaderd over veiligheids- en politievraagstukken in de stad.

Amsterdam kent daarnaast zogenoemde geografische subdriehoeken op het niveau van de vijf politiedistricten, waarbij driehoeksoverleg wordt gevoerd met zeven stadsdelen. Dit sublokale driehoeksoverleg wordt gevoerd door één of meer stadsdeelvoorzitters, de districtchef, de gebiedsofficier van justitie en een adviseur van de burgemeester.

Rotterdam: burgemeester jaagt aan op dinsdagochtend

Het Rotterdamse stadsbestuur bouwde na 2000 een aanpak van de onveiligheid in de stad op. Dit vergde een brede multidisciplinaire aanpak. Die aanpak werd aangejaagd door de burgemeester. Daartoe werden allerhande instrumenten gehanteerd, maar de opeenvolging van overleggen over veiligheid op dinsdagochtend was belangrijk, zo blijkt uit de analyse van Tops (2007). Met aansluitend in de middag een vergadering van het college van burgemeester en wethouders. Al deze overleggen werden voorgezeten door burgemeester Opstelten. Zijn dinsdagagenda zag er als volgt uit: van acht tot half negen regionale beheersdriehoek (de burgemeester met de korpschef en de hoofdofficier van justitie); van half negen tot elf uur de Rotterdamse (gezags)driehoek (met dezelfde leden als de regionale driehoek); van elf tot één Stuurgroep Veilig (de burgemeester met de wethouder Veiligheid en Volksgezondheid, de wethouder wijken en Buitenruimte, de korpschef, de hoofdofficier van justitie, de programmamanager Veilig en externe adviseur Andersson. In de middag (van half twee tot vijf) hanteerde de burgemeester vervolgens de voorzittershamer in het college. Deze opeenvolging van overleg “plaatst de burgemeester in een perfecte positie om te schakelen tussen de verschillende niveaus en organisaties die bij het veiligheidsbeleid betrokken zijn” (Tops, 2007, p. 107).

Ad b.) Een gedeconcentreerd districtelijk model

Een gedeconcentreerd model, met het zwaartepunt van het driehoeksoverleg op het niveau van het politiedistrict, treffen we aan in politieregio's met drie lagen. De tussenlaag is het politiedistrict. Die districten hebben anno 2012 een substantiële schaal. In veel politieregio's is, bij reorganisaties, het aantal districten namelijk verkleind. Dit levert districten op met een groter grondgebied, met meer bestuurskracht van het lokaal bestuur (ook op het veiligheidsdossier) en met meer politiesterkte. Daardoor ontstaat meer ruimte voor politiebeleid, voor beheer en voor gezagsuitoefening. Op de koop toe kan het bestuurlijke veiligheidsbeleid worden afgestemd.

In het gedeconcentreerde model is op een lager niveau wel politieoverleg, maar het betreft geen regulier driehoeksoverleg. Het gaat om bilateraal overleg tussen politiechef en burgemeester of om incidenteel driehoeksoverleg. Dergelijke incidenteel driehoeksoverleg wordt ingegeven door

bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld een reeks overvallen, een reeks brandstichtingen, een hoog criminele camping of een (schokkende) zedenzaak.

Kennemerland: vier districtelijke driehoeken, waaronder één in Haarlem

De politieregio Kennemerland telt vier gezagsdriehoeken op districtsniveau. Drie districten tellen meerdere burgemeesters en één louter die van de gemeente Haarlem. Tijdelijk of incidenteel driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau is een mogelijkheid.

Noord- en Oost Gelderland: vier districtelijke driehoeken, waaronder één in Apeldoorn

De politieregio Noord- en Oost Gelderland telt vier gezagsdriehoeken op districtsniveau. Deelnemers zijn de burgemeesters van het desbetreffende gebied, de officier van justitie ('beleid en strategie') en de districtschef. De grenzen van politiedistrict Apeldoorn vallen samen met die van de gemeente Apeldoorn. Er is tijdelijk of incidenteel driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau als daartoe een concrete aanleiding bestaat.

Ad c.) Een decentraal districtelijk model

Het decentrale model kent in verschillende of alle gemeenten een gezagsdriehoek op gemeentelijk niveau. Dit heeft plaats in een politieregio met drie lagen, met op het middelste niveau een politiedistrict. Driehoeksoverleg op districtsniveau kan gecombineerd worden met gemeentelijk driehoeksoverleg, maar dat hoeft niet.

De combinatie van deze twee vormen van driehoeksoverleg (districtelijk en gemeentelijk) kan worden ingegeven door schaalvergroting van de politiedistricten. Burgemeesters zien de voordelen wat betreft politiebeleid en beheersruimte op het niveau van de districtelijke driehoek. Daar staat tegenover dat het district op forse afstand kan staan van de gemeenten. Omwille van de lokale binding wordt ook driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau gevoerd. Dit is, zeker in kleine gemeenten, laagfrequent overleg. Deze werkwijze wordt in 2012 bijvoorbeeld gehanteerd in de politieregio Twente.

De politieregio Groningen kent weer een net andere organisatie, afgestemd op de regionale situatie. In twee districten wordt driehoeksoverleg gevoerd op het niveau van de basiseenheden en in het andere district hebben de twee gemeenten elk een gemeentelijk driehoeksoverleg.

Twente: driehoeksoverleg in alle clusters (districten) en in bijna alle gemeenten

De politieregio Twente telt 14 gemeenten. Bijna elke gemeente heeft een lokale gezagsdriehoek, maar er is ook een zogenoemde clusterdriehoek. De politie-eenheden op het tussenniveau worden clusters genoemd. De frequentie van de gemeentelijke driehoek loopt uiteen. Dat is maatwerk, waarbij geldt dat de frequentie toeneemt naarmate de schaal van de gemeente toeneemt en daarmee meestal ook de complexiteit van de veiligheidsvraagstukken. In Enschede wordt één keer per twee weken gemeentelijk driehoeksoverleg gevoerd en één keer per jaar in Losser. De clusterdriehoek komt twee keer per jaar bijeen voor een vergadering.

De vergadering van de clusterdriehoek wordt bijgewoond door de clusterchef van de politie, de burgemeesters en de zogenoemde clusterofficier van justitie. Aan de lokale driehoek neemt namens de politie meestal de afdelingschef deel, altijd de teamchef en soms ook de clusterchef.

In het verleden was er één zogenoemde verwervingsofficier voor de hele regio. Die officier was vrijgemaakt om door de regio heen het driehoeksoverleg te voeren. Er is nu één clusterofficier per cluster. Die officieren van justitie draaien ook zaken. Het bestuurlijke overleg heeft voor deze magistraten plaats tussen drukke werkzaamheden door, waardoor geregeld alleen een beleidsondersteuner namens het Openbaar Ministerie deelneemt aan driehoeksoverleg. Die heeft geen mandaat. Het verzwakt de positie van justitie en het roept wrevel op bij bestuur en politie.

Groningen: driehoeksoverleg in basiseenheden en in twee gemeenten

De politieregio Groningen kent drie districten: Midden Oost, Noord West en Groningen/Haren. In de districten Midden Oost en Noord West wordt driehoeksoverleg gevoerd op het niveau van basiseenheden. Er zijn vier basiseenheden per district. Deelnemers van dit driehoeksoverleg zijn de unitchef, de burgemeesters en de beleidsofficier van justitie. Er is tijdelijk of incidenteel driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau bij bijzondere omstandigheden.

De steden Groningen en Haren kennen ieder een gemeentelijke driehoek. Deelnemers zijn de districtschef, de burgemeester en de beleidsofficier van justitie.

Gelderland-Midden: drie districtsdriehoeken en twee gemeentelijke driehoeken

De politieregio Gelderland-Midden telt drie districtelijke gezagsdriehoeken. Deelnemers zijn de burgemeesters (één van hen is voorzitter), districtschef en de Officier van justitie ('beleid en strategie'). De beleidsondersteuner van de voorzitter voert het secretariaat. De gemeenten Arnhem en Ede kennen, naast het districtsoverleg, een reguliere gemeentelijke gezagsdriehoek. Er is in andere gemeenten tijdelijk of incidenteel driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau bij bijzondere omstandigheden.

Ad d.) Het twee lagen-model

In politieregio's met twee organisatielagen raakt het overleg van de gezagsdriehoek geconcentreerd op het tweede niveau. Dit kan betekenen dat de gemeentelijk gezagsdriehoek domineert. Dit is onder meer het geval in Haaglanden en in Flevoland. Het betreft twee politieregio's met een beperkt aantal gemeenten: negen in Haaglanden en zes in Flevoland. De politieregio Brabant Zuidoost kent ook twee organisatorische lagen, maar een veel groter aantal gemeenten, namelijk 21. Er zijn gemeentelijke driehoeken in Eindhoven, Helmond en Veldhoven. Daarnaast wordt driehoeksoverleg gevoerd op het niveau van de afdelingen van de politie.

Haaglanden: zeven gemeenten met een eigen gezagsdriehoek

Het regiokorps Haaglanden kent een indeling in bureaus. De gemeente Den Haag telt meerdere bureaus. Buiten Den Haag vallen de gebieden van deze bureaus samen met de grenzen van zes gemeenten: Wassenaar, Leidschendam-Voorburg, Zoetermeer, Pijnacker-Nootdorp, Delft, en Rijswijk. Het bureau Westland telt twee gemeenten: Westland en Midden-Delfland. Alleen de burgemeesters van Westland en Midden-Delfland nemen 'samen' deel aan het overleg van de gezagsdriehoek. In de overige zeven gemeenten wordt stedelijk driehoeksoverleg gevoerd. Alleen in Den Haag wordt sublokaal (op het niveau van de politiebureaus en gemeentelijke stadsdelen) driehoeksoverleg gevoerd.

Flevoland: gemeentelijke gezagsdriehoeken

In de politieregio Flevoland vergadert het regionaal college één keer in de zes weken. De hoge frequentie houdt verband met het kleine aantal gemeenten (zes), al wordt tijdens ons veldwerk samen met het regionaal college van Gooi- en Vechtstreek vergaderd. Dit komt door de op dat moment voorgenomen fusie tussen deze twee politieregio's. Vanwege het hoogfrequente overleg van het regionaal college is er geen dagelijks bestuur. Onder het regionale niveau heeft elke gemeente een eigen gezagsdriehoek. In Almere wordt één keer in de zes weken vergaderd. De andere gezagsdriehoeken vergaderen meestal ongeveer één keer per drie maanden.

Brabant Zuid-Oost: drie gemeentelijke gezagsdriehoeken en zeven op afdelingsniveau

De politieregio Brabant Zuidoost kent twee organisatorische lagen. De regio telt veel gemeenten (21) en anno 2011 veel politieke afdelingen (18). De gemeente Eindhoven telt zeven afdelingen en Helmond drie. De grens van de gemeente Veldhoven valt samen met die van een afdeling. Deze drie gemeenten kennen een gemeentelijke gezagsdriehoek. In de overige zeven afdelingen nemen verschillende burgemeesters deel aan de gezagsdriehoek op het niveau van de afdeling.

Secretariaat en frequentie

Op het niveau van de gezagsdriehoek ligt het secretariaat veel vaker in handen van het lokaal bestuur dan op het regionale niveau. De positionering van het secretariaat wisselt wel, ook binnen één politieregio. Soms rouleert het tussen bestuur en politie. De toedeling van het secretariaat heeft plaats in de desbetreffende driehoek.

Zuid-Holland-Zuid: wisselend secretariaat van gezagsdriehoeken

De politieregio Zuid-Holland-Zuid telt drie gezagsdriehoeken op het niveau van politiedistricten. Het secretariaat daarvan ligt in wisselende handen. In het politiedistrict Alblasserwaard/Vijfheerenlanden voert de gemeente Gorinchem het secretariaat. In de Hoeksche Waard ligt het secretariaat in handen van de politie. Het secretariaat rouleert in het district Dordrecht/Zwijndrechtse Waard.

Het komt vaak voor dat er een intergemeentelijk ambtelijk voorportaal is van de gezagsdriehoek. We bedoelen hiermee dat er overleg bestaat tussen veiligheidsambtenaren van gemeenten, waarvan de burgemeesters deelnemen aan dezelfde gezagsdriehoek. De timing van dit ambtelijke overleg wordt afgestemd op de planning van de gezagsdriehoek, zodat deze in ambtelijk verband kan worden voorbereid en zodat ambtenaren de uitvoering van besluiten, beleidslijnen of instructies ter hand kunnen nemen.

District De Eilanden (Rotterdam-Rijnmond): ambtelijk voorportaal

In politiedistrict De Eilanden van politieregio Rotterdam-Rijnmond wordt periodiek overleg gevoerd tussen de ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid van de gemeenten. Het gaat om Spijkenisse, Hellevoetsslui, Bernisse, Brielle, Westvoorne, Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee. Het voorzitterschap ligt in handen van de veiligheidsambtenaar van Spijkenisse. In aanloop naar elke gezagsdriehoek in het politiedistrict - het zogenoemde Bestuurlijk Justitieel Overleg (BJO) tussen de negen burgemeesters, de districtschef en de officier van justitie - wordt ambtelijk veiligheidsoverleg gevoerd. De ambtenaren stellen

gezamenlijk stukken op, bijvoorbeeld een evaluatie van de jaarwisseling.

Op het niveau van het gezagsoverleg is er minder sterke verwevenheid tussen regiopolitie en veiligheidsregio dan op regionaal niveau. Er schuift soms wel een brandweercommandant aan, maar dat is zelden een reguliere manier van doen. De regio Limburg-Zuid is een belangrijke uitzondering. Het districtelijke driehoeksoverleg is daar in feite een vijfhoek. Aan deze vijfhoek nemen in het district met Kerkrade als grootste gemeente bijvoorbeeld vijf burgemeesters deel en een gebiedsofficier, met daarnaast de drie hulpdiensten: brandweer, GHOR en regiopolitie. Dit sluit aan op de vergaande verwevenheid van het Regionaal College en het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio in Limburg-Zuid.

De frequentie van het overleg van een gezagsdriehoek loopt sterk uiteen. Er tekenen zich enkele patronen af. Hoe meer niveaus er zijn met driehoeksoverleg, des te lager wordt de frequentie op één zo'n niveau. Als het regionaal college en (indien aanwezig) haar dagelijks bestuur weinig vergaderen, dan neemt de frequentie van het gezagsoverleg op het niveau daaronder toe. Hoe kleiner de gemeente en de veiligheidsproblematiek, des te lager ligt de vergaderfrequentie indien er op gemeentelijk niveau een gezagsdriehoek bestaat.

Onder bijzondere omstandigheden wordt – in afwijking van de gebruikelijke lijn – incidenteel of tijdelijk gemeentelijk driehoeksoverleg gevoerd. Er zijn twee belangrijke aanleidingen. In de eerste plaats ernstige incidenten of risico-evenementen. In de tweede plaats kan zogenoemde structureel incidentalisme – een reeks incidenten als product van een problematische lokale veiligheidssituatie – aanleiding zijn tot extra of tijdelijk gemeentelijk driehoeksoverleg. Dit was bijvoorbeeld het geval in Gouda. Er was ook extra driehoeksoverleg in de gemeenten Culemborg, Tiel en Zaltbommel.

3.4.3 Openbaar Ministerie en driehoeken: specialisatie of neventaak?

Bij deelname aan driehoeksoverleg kampt het Openbaar Ministerie met capaciteitsproblemen. De beleidsondersteuning is op de parketten dunner georganiseerd dan op stadhuizen en op politiebureaus. Het driehoeksoverleg drukt daarmee relatief zwaar op de capaciteit van het Openbaar Ministerie. Het is alleen al daarom vaak voorstander van een klein aantal grote districten. Om dit acceptabel te maken voor het lokaal bestuur, is het Openbaar Ministerie bereid om bij bijzondere omstandigheden driehoeksoverleg te voeren op gemeentelijk niveau of om dit - naast een driehoeksoverleg op districtsniveau - één of enkele keren per jaar te doen.

“Als het nodig is, dan voeren we overleg op gemeentelijk niveau. Daar wordt ook op vertrouwd. De burgemeesters zijn tevreden over het BJO-overleg [driehoeksoverleg op districtsniveau, red.] . Er wordt niet aan het OM getrokken om naar de gemeente te komen” (beleidsmedewerker OM).

“Het OM kwam als het ware met een blauwdruk voor het overleg in de nieuwe eenheid met maar vier districten. Dat moet je niet doen met een blauwdruk, maar eerst bestuurlijk agenderen. En afwegen. Het worden er nu waarschijnlijk vijf of zes en misschien toch wel vier, maar dat vergt overleg. (...) Het OM zou het niet aan kunnen met al die districts-driehoeken. Ik begrijp het wel, maar de burgemeester moeten het ook ontdekken”

(stafmedewerker regiopolitie)

Het Openbaar Ministerie kent twee opties bij de interne organisatie van het externe overleg. Justitie kan het externe overleg spreiden over meerdere officieren van justitie of concentreren bij één officier van justitie.

Indien officieren van justitie naast zaken extern politieoverleg voeren, dan leidt dit tot een volle agenda, waarbij 'de zaak' of 'het dossier' bijna vanzelf voorrang lijkt te krijgen. Dit komt tot uitdrukking in geringe voorbereiding, in beperkte kennis van lokale veiligheidsvraagstukken, in geringe kennis over de lokale politiek (bijvoorbeeld de naam of politieke partij van de wethouder veiligheid niet kennen) en in afwezigheid bij overleggen. De officier van justitie laat zich geregeld vervangen door een beleidsondersteuner.

Specialisatie van bestuurlijk overleg tot één officier van justitie geeft een ander beeld. Het gaat in dit geval doorgaans om magistraten met politiek gevoel en affiniteit. De officier is ook goed op de hoogte van de afspraken in andere gezagsdriehoeken in de regio, want daar zit hij of zij nu eenmaal ook aan tafel. Een nadeel is de kwetsbaarheid, omdat bestuurlijk overleg niet zozeer een sleutelfunctie is van het Openbaar Ministerie, maar eerder een aangelegenheid van een functionaris. Die functionaris is een sleutelfunctionaris voor bestuur en politie, maar het is nog maar de vraag hoe sterk de interne positie is van deze functionaris.

Respondenten uiten kritiek op de politiek-bestuurlijke oriëntatie van het Openbaar Ministerie. Ze brengen dit in verband met de focus op hun juridische kerntaak en met het beperkte aantal officieren van justitie, waardoor 'politiek' niet automatisch past in de professionele ontwikkeling van een staande magistraat. Hier staat wel tegenover dat we dit soort geluiden ook horen van justitierespondenten, dus het 'staat op de agenda'. Zo is er een module effectief extern overleg (voor parketsecretarissen en officieren van justitie) op het studiecentrum van justitie (SSR) en werken er in de lijn en staf allerhande mensen bij het Openbaar Ministerie die strepen hebben verdiend in het binnenlands bestuur of binnen het politieapparaat. Dit neemt niet weg dat er spanning bestaat tussen aan de ene kant de prominente formele positie bij politiebeheer en -beleid van justitie en aan de andere kant de begrensde justitiële affiniteit met politiek en bestuur. Een officier "excelleert liever in de rechtszaal dan aan de overlegtafel", dus bestudeert hij, als er vanwege tijdsdruk gekozen moet worden, op "maandagavond de dossierstukken als hij de dag erna eerst driehoek heeft en dan zitting" (stafmedewerker OM).

3.5 Tot slot

Door de Politiewet 1993 verandert het landschap van het driehoeksoverleg volledig. De vele gemeentelijke driehoeken en de overlegstructuur op het grondgebied van de Rijkspolitie gaan op in een bouwwerk van regionale driehoeken. Er komt veel macht in handen van de beheersdriehoek: korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en de regionale korpschef. De beheersdriehoek legt bijna louter bestuurlijke verantwoording af aan burgemeesters uit de regio en meer in het bijzonder aan enkele prominente burgemeesters, vaak verenigd in het dagelijks bestuur of presidium. De macht raakt geconcentreerd op regionaal niveau, op afstand van volksvertegenwoordigers.

Het regionale bouwwerk van het driehoeksoverleg krijgt – onder het niveau van de regio – verschillende gedaantes. Er vallen op hoofdlijnen vier modellen te onderscheiden:

- Het grootstedelijke model, met frequent overleg van beheers- en gezagsdriehoek.

- Een model waarin het zwaartepunt ligt bij de gezagsdriehoek op districtsniveau: de tweede laag in een korps met drie niveaus. Dit brengt buiten grote steden vaak twee of meer burgemeesters aan tafel.
- Een driehoek op het niveau van het district, met daaronder driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau of op het niveau van een wijkteam (of basiseenheid).
- Een korps met twee organisatorische lagen, met driehoeksoverleg op het tweede niveau: in één gemeente, met enkele gemeenten of binnen een grote gemeente.

In de volgende twee hoofdstukken zoomen we nader in op de werking van het driehoeksoverleg. We richten de aandacht eerst op de gezagsdriehoek (hoofdstuk 4) en daarna op het driehoeksoverleg op regionaal niveau (hoofdstuk 5).

De gezagsdriehoek

4.1 Inleiding

Tot 1993 kende gemeenten met een eigen politiekorps per definitie een gemeentelijke driehoek. De burgemeester en de korpschef van de gemeentepolitie overlegden met het Openbaar Ministerie. De grote veranderingen vanaf 1993 zijn af te lezen aan de deelnemers van het driehoeksoverleg in gemeenten met circa 50.000 inwoners. De korpschef van de gemeentepolitie maakt plaats voor een inspecteur of commissaris. De burgemeester overlegt dus met een politiechef die ook een interne baas heeft. Dit is inmiddels heel gewoon, want in het nationale bestel is er nog maar één politiefunctaris die geen politiebaas ‘boven’ zich heeft. Maar dat was het omstreeks 1994 bepaald niet. Burgemeesters die het beheer hadden over middelgrote GP-korpsen moesten er, eufemistisch gezegd, ‘aan wennen’.

De bestuurlijke onvrede over het wegvallen van het lokale beheer resulteerde in eisen over een decentrale inrichting van regiokorpsen. Toch groeit in bijna elke politieregio het driehoeksoverleg op bovenlokaal niveau - op dat van het politiedistrict - uit tot een belangrijk politieoverleg. Zie paragraaf 4.2.

De verhoudingen in het driehoeksoverleg verschuiven na 1993. De positie van het lokaal bestuur wordt sterker. Het bestuurlijk veiligheidsbeleid ontwikkelt zich snel. Er ontstaan sterkere ambtelijke voorportalen en krachtiger vormen van sublokaal driehoeksoverleg. Zie paragraaf 4.3.

Na de millenniumwisseling neemt de bestuurlijke wrevel over de politie toe. Paragraaf 4.4 zet de oorzaken op een rij.

4.2 Regiopolitie: schaalvergroting en decentrale sturing

De regionalisatie van de politie had een centraliserend effect. Het voegde politiekorpsen samen en bracht deze onder verantwoordelijkheid van de regionale korpschef. Bijna alle regionale korpsen kozen voor een decentraal politieconcept dat ruime bevoegdheden neerlegde bij districten en wijkteams. De keuze was bijna begrijpelijk vanwege de sterke bestuurlijke invloed op het organisatieontwerp. Burgemeesters wilden lokale politie en bij voorkeur een eigen wijkteam of eigen district. Burgemeesters van grotere gemeenten wilden vaak niet in één district met een soortgelijke gemeente, omdat dit afbreuk zou doen aan hun relatieve machtspositie.

In veel regio's kregen de centrumgemeenten hun eigen district(en) en driehoek, maar ook andere grote gemeenten kregen een district en dus een districtschef om driehoeksoverleg mee te voeren. Andere districten telden meer gemeenten, maar die kenden vaak een duidelijke bestuurlijke pikorde (afgemeten aan het aantal inwoners) of juist een hoge mate van gelijkwaardigheid.

“Het was aanvankelijk een optelsom van te kleine districten en nog geen korps. Dat moest groeien” (districtschef).

“Burgemeesters wilden eerst zoveel mogelijk vasthouden aan gemeentepolitie. Het geloof in

de regiopolitie is heel langzaam gekomen” (secretaris).

De regionale korpsen dienden een balans te vinden tussen twee logica's: schaalvergroting en decentrale sturing (Boin e.a., 2003). In woord en geschrift werd deze brug geslagen door de gebiedsgebonden politievisie. In de praktijk botste de sterk decentrale inrichtingskeuzen met organisatiekundige criteria. Er ontstonden in sommige regio's districten met minder dan honderd formatieplaatsen. Kleine districten kregen te maken met kwalitatieve overvraging bij lokale piekgebeurtenissen. Er dreigde al snel kwantitatieve overvraging indien het district personeel moest leveren voor bovenlokale taken (Mobiele Eenheden, rechercheonderzoeken). De overvraging van de lokale politie werd versterkt doordat de politie graag bestuurlijke veiligheidstaken ter hand nam. De politie kreeg bestuurlijke steun, maar de verwevenheid tussen lokaal bestuur en politie zorgde voor een eenzijdige taakuitoefening: veel hulpverlening, veel handhaving van de 'kleine' openbare orde en weinig aansprekende resultaten bij strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het legde de kiem van de kerntakendiscussie.

“De politie was lokaal aanwezig en in de gemeenteraad kreeg ik een warm onthaal. Maar nog voor de verkiezingen van 2002 werden de oplossingspercentages een thema. Nog niet meteen in de driehoek, maar daar kan je dan op wachten” (districtschef).

Consequenties voor het driehoeksoverleg

De decentrale inrichting van de regiokorpsen heeft verschillende consequenties voor de gezagsdriehoek:

- a. *Van bilateraal naar multilateraal politieoverleg.* Veel regiokorpsen krijgen drie lagen: regio, district en wijkteam of basiseenheid. Het accent verschuift van bilateraal samenspel tussen burgemeester en politiechef naar multilaterale afspraken in het driehoeksoverleg op districtsniveau. Aan dit driehoeksoverleg nemen vaak meerdere burgemeesters deel.

Aanvankelijk (jaren negentig):

- b. *Bestuurlijke tevredenheid over de decentrale organisatie.* Er bestaat aanvankelijk bestuurlijke tevredenheid over de sterk decentrale inrichting van veel regiokorpsen. Die tevredenheid maakt vanaf het eind van de jaren negentig plaats voor twijfel en voor een golf van reorganisaties. De driehoek wordt onder meer geconfronteerd met beperkte beheersmatige beslisruimte.

Later (aan het eind van de jaren negentig en kort na de millenniumwisseling):

- c. *Driehoek: ontvlechting tussen lokaal bestuur en regiopolitie.* De politie vervulde aanvankelijk graag een vooraanstaande taak op bestuurlijk getinte dossiers, maar de politie neemt langzaam afstand van het lokaal bestuur door te hameren op tekortkomingen in het bestuurlijke veiligheidsbeleid.
- d. *Onhoudbare decentralisatie: schaalvergroting.* Aan het eind van de jaren negentig wordt voelbaar dat er spanning bestaat tussen het sterk decentrale karakter van veel regiokorpsen

en bedrijfsmatige of functionele criteria. Het resulteert in reorganisaties en schaalvergroting: grotere districten en dus een groter 'werkgebied' voor gezagsdriehoeken.

Ad a.) Van bilateraal naar multilateraal

In gemeenten met gemeentepolitie lag tot 1993 de nadruk op de bilaterale verhoudingen tussen korpschef en burgemeester. Dat kwam tot uitdrukking in het onderlinge overleg, maar ook in de standpuntbepaling in het driehoeksoverleg. In regiokorpsen met drie lagen (regio, district en wijkteam of basiseenheid) verschuift het accent van dit bilaterale samenspel naar multilaterale afspraken op districtsniveau. Het zwaartepunt komt in veel regiokorpsen te liggen op driehoeksoverleg op het districtsniveau. Aan dit driehoeksoverleg nemen vaak meerdere burgemeesters deel.

In de eerste jaren van het driehoeksoverleg onder de Politiewet 1993 wordt er veel over politie en politiebeleid gesproken en nog veel minder (dan in 2012) over veiligheidsbeleid. Burgemeesters beslissen gezamenlijk over de openingstijden van politiebureaus en over de vraag of er een woninginbrakenteam komt. Er wordt vergaderd over de bezetting van de wijkpolitie en over de verdeling van wijkagenten over het gebied.

De politie toont zich ontvankelijk voor bestuurlijke standpunten, ook ten aanzien van het beheer. Dit heeft verschillende redenen. De politie is dan nog gewend aan burgemeesters (in GP-gemeenten) die het beheer voeren. Er is ook in brede bestuurlijke kring kritiek op de interne oriëntatie van de politie vanwege de reorganisatieperikelen (Zoomer en Klerks, 1998). Hier komt – buiten de grote(re) steden – de kritiek op de afgenomen politiesterke bij vanwege de zogenoemde PKP-operatie. Die herverdeelt politiecapaciteit in het nadeel van kleine gemeenten (Cachet e.a., 1994).

Burgemeesters zijn ervaren onderhandelaars, die veelal weten hoe ze een goede onderlinge sfeer verbinden aan resultaten, waarmee ze voor de dag kunnen komen in de gemeenteraad. Het Openbaar Ministerie beschikt dankzij de Politiewet 1993 over beheersbevoegdheden, maar officieren van justitie zijn niet opgewassen tegen het bestuurlijke krachtenveld in het driehoeksoverleg op districtsniveau.

“In die tijd had de politie het moeilijk. Het beheer was afgepakt bij die burgemeesters. Je kon bijna geen nee zeggen tegen een politiepost op en stadhuis. Dat ging gewoon niet. ‘Heb jij er al een’, vroegen de burgemeesters” (secretaris).

Voor burgemeesters van gemeenten die rijkspolitie kenden, neemt de invloed op het doen en laten van de politie toe. Ze hoeven niet langer te overleggen met een politiebaas die onderschikt is aan vele andere politiebazen en die beperkte politiecapaciteit tot zijn beschikking heeft. Ze nemen plaats in een driehoek en overleggen met een sterk op het bestuur gerichte politiechef (de districtschef) en met een weinig invloedrijke officier van justitie.

“Voor de voormalige gemeenten met rijkspolitie is een duidelijk gremium ontstaan - het districtscollege – waar wensen ingebracht en afspraken gemaakt kunnen worden. De burgemeesters voelen zich niet meer overgeleverd aan de luimen van een lokale politiechef waaraan wel gevraagd kon worden, maar niets opgedragen” (Cachet e.a., 1996, p. 60).

Ad b.) Bestuurlijke tevredenheid over de decentrale organisatie

Er bestaat halverwege de jaren negentig bestuurlijke tevredenheid over de decentrale organisatie van de regiopolitie. Dat is logisch, omdat het lokaal bestuur veel invloed heeft gehad op die inrichting. Burgemeesters van (middel)grote gemeenten hadden vaak een sterke relatieve machtspositie in 'hun' driehoeksoverleg.

In de politieregio Hollands Midden werd bijvoorbeeld gediscussieerd over de vraag of er vier 'grote' districten moesten komen of acht 'kleine'. Er wordt gekozen voor acht districten. Zo werden gemeenten met een zekere sociaalgeografische overeenkomst bij elkaar gebracht. Het kleinste district (de Krimpenerwaard) telde minder dan honderd formatieplaatsen en louter kleine gemeenten: Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist. Dit had een heel ander signatuur dan het belendende stedelijke district met Gouda, Bodegraven en Reeuwijk.

De districtsindeling weerspiegelt het verschil tussen verstedelijkt gebied en gemeenten met een plattelandskarakter. Het spreekt voor zich dat de inhoudelijke agenda van het driehoeksoverleg wezenlijk verschilt vanwege het verschil in dynamiek: van voornamelijk dagelijks beheer en gezag in een laag dynamische omgeving (de Krimpenerwaard), naar afspraken over beheer en gezag die een antwoord geven over trend in de lokale criminaliteit en overlast (Gouda). De driehoek in de Krimpenerwaard is vooral een gezagsoverleg. Met nog geen honderd formatieplaatsen is er weinig beheersruimte en er zijn zelden lokale problemen die 'vragen' om beheersmatige ondersteuning (tijdelijk extra politiepersoneel) vanaf het regionale niveau. In Gouda is er eerder behoefte aan bijstand door de regionale recherche (Cachet e.a., 1996).

In Brabant Zuidoost heeft de lokale identiteit zwaar meegewogen bij de inrichting van het regiokorps. Dit korps kent geen tussenlaag, maar alleen het regionale niveau en dat van de 18 afdelingen. Eindhoven telt zeven afdelingen en Helmond drie. Daarbuiten zijn er nog acht afdelingen met louter kleine(re) gemeenten. De korpsleiding stelde, anno 1998, dat ze beschikte over het meest decentrale korps van het land. Dit was echter een halve waarheid. Het gezag raakte (buiten Eindhoven en Helmond) geconcentreerd in het driehoeksoverleg op afdelingsniveau, maar vanwege de kleine schaal van de afdeling was er nagenoeg geen beheersruimte. Ook kleine beheersvraagstukken – de bemensing van de nachtdienst of enkele rechercheurs leveren voor een onderzoek naar een reeks woninginbraken – werden gecentraliseerd (Rosenthal e.a., 1998). De korpsleiding vond dat bijna alles opgelost moest worden door professionals op afdelingsniveau.

De bestuurlijke tevredenheid over de organisatorische inrichting van de regiokorpsen maakt vanaf het eind van de jaren negentig plaats voor kritiek. Er volgt een golf van reorganisaties, die resulteren in schaalvergroting.

Volgens meerdere respondenten was het vertrek van enkele burgemeesters – vaak van gemeenten met voorheen een middelgroot gemeentepolitiekorps - een voorwaarde om de (in 1993) gekozen organisatie- en overlegstructuur te kunnen veranderen. Dit soort burgemeesters had niet alleen een zekere afkeer jegens de multilaterale verhoudingen in het (districts)driehoeksoverleg, maar ook tegenover andere vormen van bestuurlijke samenwerking. Het idee van *splendid isolation* kon in bestuurlijke kringen echter geen stand houden: niet in het politiebestedel, maar evenmin op andere dossiers. Multilateraal bestuur op bovengemeentelijk niveau is een bestuurlijke "kerntaak"

geworden.

“Er kon een vijf jaar niet worden gesproken over andere districten. Er is een datum genoemd. Na die datum waren een paar dwarsliggende burgemeester weg. De nieuwkomers waren sterker bestuurlijk ingesteld en concludeerden meteen dat er weinig valt te besturen in een te kleine driehoek.” (secretaris).

“Belangenbehartiging en samenwerking in bovenlokale structuren is een kerntaak geworden van moderne burgemeesters” (burgemeester).

“Ik vind het logisch dat wij niet meer verantwoordelijk zijn voor de rampenplannen en ik hoef geen honderden agenten die zijn geormerkt voor mijn gemeente. Ik wil wel dat de kwaliteit van de rampenbestrijding en van de politiezorg op orde zijn” (burgemeester).

Ad c.) Driehoek: sluipende ontvlechting tussen lokaal bestuur en regiopolitie

De politie vervulde aanvankelijk graag een vooraanstaande taak op bestuurlijk getinte dossiers. Ze ontdekte dat dit een tweesnijdend zwaard is. De politie oogstte bestuurlijke lof en waardering. Het is echter onvermijdelijk dat de politie niet alleen door het Openbaar Ministerie, maar ook politiek en maatschappelijk tevens de maat wordt genomen op de kwaliteit en effectiviteit van handhavende taken, waaronder opsporing. De politiek-maatschappelijke kritiek op de opsporingsprestaties nam toe (De Vries en Van der Vijver, 2002; Heijnsman, 2010).

Omstreeks 2000 doet zich een kentering voor. De zogenoemde kerntakendiscussie wint aan betekenis. De centrale invloed op de regiopolitie neemt toe. Uit de breedte- en diepte-evaluatie van de Politiewet 1993 in 1998 (Gunther Moor e.a., 1998; Rosenthal e.a., 1998) bleek dat regiokorpsen nog in hoge mate autonoom waren. Vijf jaar later is dat anders: nationale prioriteiten en prestatieafspraken leggen een claim op de politiecapaciteit. Tel hierbij op dat de beleidsvorming op regionaal niveau aan betekenis won. De consequentie is dat de beheersmatige ruimte in de gezagsdriehoek afnam. De districtschef en teamchef beschikten over weinig vrije politiecapaciteit. Het maakte politiechefs terughoudend om politiecapaciteit beschikbaar te stellen vanwege afspraken in de gezagsdriehoek.

“De politie ging zich steeds meer afvragen of het haar taak nog wel was” (politiechef).

“Je zegt gewoon niet meer zomaar ‘ja’. Dat is een uitkomst van de kerntakendiscussie. Vraag je steeds af wat des politie is en wat anderen kunnen doen. In feite onderhandelen we met ons bevoegd gezag, met respect voor de formele verhoudingen” (secretaris)

“Er wordt steeds scherper een onderscheid gemaakt tussen wat de politie moet doen, kan doen en beter kan laten. Het voetbal is een goed voorbeeld, maar we proberen alert te zijn of we iemand anders probleemeigenaar kunnen maken” (politiechef)

Bij haar positiebepaling in de gezagsdriehoek kampt de politie met dilemma's. Het levert de politie

(veel) werk op als zij veiligheidsproblemen signaleert. De lokale politie kan daardoor overvraagd raken. De politie reageert hier op door problemen selectief te agenderen. Lang niet alle problemen die operationele politiemensen waarnemen, worden geagendeerd in de driehoek (Van der Torre, 2007). Een andere politietactiek bestaat eruit dat de politie niet signaleert, maar het lokaal bestuur adviseert hoe veiligheidsproblemen aangepakt kunnen worden (Bervoets e.a., 2009). Dit soort advisering stuit echter al snel op bestuurlijk weerwoord of op bestuurlijke tegenspel.

Hennepkwekerijen in Nijmegen: gemeente legt politieadvies naast zich neer

In Nijmegen wordt verhoudingsgewijs veel hennep gekweekt. Desgevraagd geven politiemensen aan dat dit komt doordat de vraag naar cannabisproducten in Nijmegen groot is. Er zijn zowel professionele hennepkwekerijen in loodsen als thuiskwekerijen, waarbij bewoners hennepplanten thuis hebben staan. Dat zijn vaak particulieren die met de thuisteelt hun maandelijks budget willen vergroten. Het vermoeden is dat daar soms een organisatie achter zit vanuit de georganiseerde hennepsteelt.

Voor de gemeente had de aanpak van plantagepanden binnen het drugsdossier niet de hoogste prioriteit. Bij de aanpak werkten vooral de politie en woningbouwcoöperaties samen, voor zover het huurwoningen betrof. De gemeente richtte zich primair op drugsoverlast, waarbij werd opgemerkt dat van directe overlast voor de leefomgeving bij hennepsteelt lang niet altijd sprake is. De gemeente vond niet dat zij een belangrijk aandeel zou moeten hebben in de aanpak van de hennepsteelt. Daar schuilt precies het probleem voor politie en justitie. Waar de ontruiming voorheen vooral een probleem waren voor politie en Openbaar Ministerie met bijkomende (ontruimings)kosten, daar proberen politie en justitie nu de gemeente en de woningcorporaties ertoe te bewegen meer te doen bij de ontmanteling van hennepkwekerijen. Die zou wat de politie betreft in het verlengde moeten liggen van het 'Rotterdamse model'. De gedachte erachter is dat het strafrecht zijn grenzen kent bij de aanpak van hennepplantages en dat er soms met bestuursrecht (bestuursdwang op basis van de woningwetgeving) en het eigendomsrecht van coöperaties effectiever kan worden opgetreden, waarbij bijvoorbeeld de ontruimingskosten worden verhaald op de huurder of onderverhuurder. Een effectieve aanpak van de hennepkwekerijen beweegt zich daarom volgens de politie op het kruispunt van strafrecht, bestuursrecht en civiel recht. De kweek is niet alleen verboden. Ook ontstaan er vaak onveilige situaties en is er geregeld veel (stank)overlast, die maken dat gemeentelijke en wettelijke bepalingen ten aanzien van het wonen en woningen worden overschreden. Bestuursdwang is dan een van de mogelijkheden van de gemeente, waarbij het mogelijk is om de kosten van een eventuele ontmanteling te verhalen op de huurder. Met de onveilige situaties is ook vaak het eigendomsrecht van de woningbouwcoöperaties in het geding. Op basis van dat recht kunnen zij een zaak aanspannen tegen de huurder. Een probleem is echter dat niet alle kwekerijen zich bevinden in huurwoningen.

De gemeente ervoer het aandacht vragen voor de Rotterdamse aanpak van hennepsteelt niet als een krachtig agenderen door de politie. Zij zag weliswaar het probleem van politie en justitie, maar kon zich niet aan de indruk onttrekken dat de politie met haar ongevraagde advisering gewoonweg wilde bezuinigen en zich daarbij beriep op haar kerntaken. Plantages zijn immers een grote kostenpost voor de politie.

De gemeente heeft op punten bedenkingen bij de Rotterdamse aanpak, omdat Rotterdam geen Nijmegen is en zij meent dat de gemeentelijke organisatie nog niet is

ingericht om de gevraagde bestuursdwang daadwerkelijk toe te passen. Er zijn simpelweg te weinig handhavers bij de gemeente die deze taak op zich kunnen nemen. Verder is het niet gemakkelijk om de kosten te verhalen op een huurder als blijkt dat veel woningen geen coöperatiewoningen zijn. Het woonbestand is volgens de gemeente Nijmegen wezenlijk anders dan in Rotterdam. Nijmegen kiest, in 2009, niet voor het Rotterdamse model en legt daarmee een ongevraagd politieadvies naast haar neer.

(Ontleend aan Bervoets e.a., 2009)

De politie beperkt haar aandeel binnen lokale veiligheidsnetwerken (Van der Torre, 2007). De politie mobiliseert geregeld anderen: bestuur, gemeenteamttenaren, OM, hulpverleningsinstellingen en burgers. Politiemensen slagen hierin omdat ze over straatinformatie beschikken en een geloofwaardig verhaal vertellen. De politie wil echter niet de continuïteit van een project garanderen. Het project wordt soms gestopt, maar vaker trekt de politie zich gedeeltelijk terug en probeert ze het over te dragen aan het lokaal bestuur (Terpstra en Kouwenhoven, 2002).

De twee politietactieken – informatieverwerking en terugtrekkende bewegingen uit opgestarte netwerken – zijn pragmatische oplossingen van de politie. Het leidt tot ontvlechting en tot spanningen tussen politie en lokaal bestuur.

Ad d.) Onhoudbare decentralisatie: schaalvergroting

Aan het eind van de jaren negentig wordt voelbaar dat er spanning bestaat tussen het decentrale karakter van veel regiokorpsen en bedrijfsmatige of functionele criteria. De nadelen die kleven aan gebiedsgebonden politie worden zichtbaar (Van der Torre, 2010). Gezagsdriehoeken merken dat er politiecapaciteit wordt onttrokken aan 'hun' wijkteams of basisteams (Vlek en Van der Torre, 2010). Lokale politici zijn, met name in middelgrote en kleine(re) gemeenten, zeer kritisch over de reductie van de lokaal beschikbare politiesterke sinds 1993 (Van der Torre-Eilert e.a., 2010).

Respondenten signaleren een dilemma. Schaalvergroting was politiek-bestuurlijk niet populair, maar het creëert driehoeksoverleg met beheersmatige ruimte. Dit biedt kansen om te onderhandelen en te besturen.

De regio Hollands Midden brengt het aantal districten (uiteindelijk toch) terug van acht naar vier. Het lukt de burgemeesters in het zogenoemde waterweggebied (politieregio Rotterdam-Rijnmond) om de burgemeester van Schiedam, in 2006, te overreden. Schiedam vormt in oktober 2005 met Vlaardingen, Maassluis en de Rotterdamse deelgemeente Hoek van Holland een district in de politieregio Rotterdam-Rijnmond. Zie de onderstaande beschrijvingen.

Hollands-Midden: van acht naar vier districten

Bij de totstandkoming van de politieregio Hollands Midden was de districtsindeling een bestuurlijke splijtzwam. In 1994 telt het grondgebied van Hollands Midden 35 gemeenten. Leiden is dan de grootste gemeente (114.121 inwoners). Naast deze stad zijn er in 1994 nog drie gemeenten met meer dan 40.000 inwoners: Gouda (68.617), Alphen aan den Rijn (66.143) en 'vissersdorp' Katwijk (40.682).

Op basis van bedrijfsvoeringoverwegingen werd door een categorie (bestuurders, justitie en

een stroming binnen het korps) gepleit voor een klein aantal grotere districten. Daarbij werd meestal gedacht aan vier districten. Dit zou per district ongeveer een sterkte opleveren van ongeveer 250 formatieplaatsen. Dit levert onder meer slagkracht op bij de districtsrecherche en enige overcapaciteit die beschikbaar is voor werkzaamheden die zich onverwacht aandienen en die helpt om de bezetting van de noodhulp te garanderen.

Er kleven echter ook nadelen aan een korps met vier (grote) districten. Er wordt dan geen recht gedaan aan de sociaalgeografische kenmerken van het gebied. Een model met vier districten zou Gouda (met grootstedelijke kenmerken) samenbrengen met de Krimpenerwaard, met groene gemeenten (Ouderkerk, Bergambacht, Vlist, Schoonhoven en Nederlek) die graag hun identiteit als plattelandsgebied (vlakbij grootstedelijk gebied) overeind houden. Maar ook buiten dit mogelijke grote district en discussiepunt waren er bestuurders en politiechefs die niet de bedrijfsvoering voorop plaatsten, maar de politiek-bestuurlijke inbedding van de politie. Het bijeenbrengen van grotere aantallen gemeenten – en dus van burgemeesters en gemeenteraden – zou volgens hen afbreuk doen aan de politieke sturing en controle, terwijl daar in de regio ‘in opbouw’ juist veel waarde aan werd gehecht. Er wordt uiteindelijk gekozen voor een regiokorps met acht districten.

Het conflict over de districtsindeling “(...) heeft binnen de regio diepe sporen achtergelaten”, want “voorstanders van beide stromingen zijn tot op de dag van vandaag [anno 1996, red.] van mening dat ze gelijk hadden” (Cachet e.a., 1996, p. 59).

Er bestaat in 1996 wel consensus om de discussie over de districten voorlopig te staken en te werken binnen de gekozen contouren. Het is echter van meet af aan duidelijk dat de discussie zal terugkeren. Dit komt ook doordat sommige districten wel erg klein worden wat politiesterkte betreft. Het kleinste district (Krimpenerwaard) telt vijf gemeenten (Ouderkerk, Bergambacht, Vlist, Schoonhoven en Nederlek) en in 1996 in totaal 53.758 inwoners. De politieformatie bedraagt 71 fte. Een burgemeester bestempelt dit district in 1996 als “schaamlap” (Cachet e.a., 1996, p. 59). Politiedistrict IJssel Gouwe kent een formatie van 81 fte, telt vijf gemeenten (Moordrecht, Zevenhuizen-Moerkapelle, Boskoop, Nieuwerkerk en Waddinxveen) met bij elkaar 76.321 inwoners. Het grootste district (Leiden-Voorschoten) heeft in 1996 een sterkte van 234,5 fte, werkt op het grondgebied van Leiden en Voorschoten, die dan samen 136.734 inwoners hebben.

In 2000 gaat het korps Hollands Midden toch over van acht naar vier districten. De schaarste aan uitvoerende politiecapaciteit heeft bestuurders ervan overtuigd dat het verstandig is om het personeel doelmatiger te positioneren. Politie mensen met specialistische taken worden ondergebracht in vier districtskantoren. Elk district krijgt ten minste vijf teams die verantwoordelijk zijn voor het basispolitiewerk. Zo komt er meer politiecapaciteit vrij voor uitvoerend werk op lokaal niveau. De vier districten zijn: Duin- en Bollenstreek (in 2002 11 gemeenten en vier geografische teams); Gouwe IJssel (in 2002 16 gemeenten en zes geografische teams); Rijn- en Veenstreek (in 2002 9 gemeenten en vier geografische teams); en Leiden-Voorschoten (in 2002 2 gemeenten en vijf geografische teams). De vier districten blijven in deze regio overeind ten tijde van het regionale politiebesteding, dus tot en met december 2012.

(Gebaseerd op Cachet e.a., 1996 en op interviews)

Rotterdam-Rijnmond: van district Waterweg naar Waterweg-Noord

Bij de vorming van de politieregio Rotterdam-Rijnmond telt deze regio 22 gemeenten. Het betreft dertien gemeenten met voorheen Rijkspolitie en negen gemeenten die een eigen korps gemeentepolitie hadden. Tot die laatste categorie kunnen Schiedam en Vlaardingen worden gerekend. De gemeente Schiedam krijgt haar eigen district: 'district 2' wordt 'district Schiedam', want de grenzen van het district vallen precies samen met die van de gemeente. Schiedam houdt graag zoveel mogelijk vast aan de oude situatie: een eigen korps, waarover het beheer en gezag wordt gevoerd. Dit is gunstig voor de Schiedamse politiek-bestuurlijke inbedding van de politie. De symboliek van een eigen gemeentelijk district, als enige in de regio (Rotterdam telt meerdere districten), weegt zwaar. Daarbij speelt een zekere politiek-bestuurlijke emotie een rol; Schiedam is 'ouder' dan Rotterdam, heeft een eigen identiteit en is wars van het idee dat het tegen Rotterdam 'aan' is gegroeid. De gemeente is ook stedelijker dan Vlaardingen of Maassluis, zo wordt geredeneerd. Aan de ene kant van Schiedam wordt district Rotterdam-West gevormd en aan de andere kant district Waterweg. District Waterweg ligt op het grondgebied van de gemeenten Vlaardingen en Maassluis en op dat van de Rotterdamse deelgemeente Hoek van Holland.

In 2002 wordt duidelijk dat de tijden veranderen door de veiligheidsproblemen en door de verkiezingsuitslag 'om de hoek', in Rotterdam. In die tijd wordt duidelijk dat óók opsporing telt bij politiebeleid en het integrale veiligheidsbeleid komt op. Op gemeentelijk niveau en bovengemeentelijk, onder meer in het regionaal college Rotterdam-Rijnmond. In Rotterdam en regionaal wordt burgemeester Opstelten trekker van het veiligheidsbeleid. In de regio speelt ook de nieuwe burgemeester van Vlaardingen (Bruinsma) een prominente rol. Hij krijgt in het regionaal college de portefeuille integrale veiligheid en er wordt gesproken over de commissie Bruinsma. Deze bestuurder verbindt in denken en doen het veiligheidsbeleid op het niveau van gemeenten, district en regio. In deze bestuurlijke visie zijn lokaal veiligheidsbeleid en gemeentelijke politiestatistiek gebaat bij een politiedistrict met voldoende formatie en kwaliteiten, zodat er ruimte is voor politiebeleid, voor politiebeheer en voor bestuurlijke gezagsuitoefening over de politie. Waar het politiedistrict wordt overvraagd, zijn er regionale bestuurlijke contacten en regionale politieafdelingen. Burgemeester Bruinsma (Vlaardingen) dringt er bij zijn ambtgenoot in Schiedam (Scheeres, die al burgemeester te Schiedam was bij de regionalisatie) op aan om de politiedistricten Waterweg en Schiedam samen te voegen, om zo te profiteren van de schaalvoordelen. Politie en justitie hebben ook een voorkeur voor deze fusie. De burgemeester van Schiedam stemt kort voor zijn vertrek in met de fusie. District Waterweg wordt Waterweg-Noord. (Gebaseerd op Cachet e.a., 1994 en op interviews)

Aan schaalvergrotingen liggen niet alleen politieke overwegingen ten grondslag, maar ook een veranderende bestuurlijke visie. Die bestuurlijke visie luidt dat veiligheid niet alleen een zaak is van een gemeente, maar van een groter gebied of subregio. Jongeren wonen bijvoorbeeld in Maassluis, gaan in Schiedam naar de middelbare school en gaan uit in Vlaardingen. Inbrekers wonen in Vlaardingen, maar breken in op bedrijventerreinen in onder meer Schiedam. Een vrouw die in Vlaardingen woont, wordt lastig gevallen door haar ex man die in Schiedam woont. Er is, kortom, een sterke grensoverschrijdende functionele verwevenheid van veiligheidsproblemen.

Hier komt bij dat er in kleine(re) politiedistricten weinig 'vrije' politiesterkte is, waardoor er

op het niveau van het district - en de daarmee verbonden gezagsdriehoek – weinig ruimte is voor beheer, politiebeleid of doeltreffende gezagsuitoefening. Die ruimte neemt toe in een groter district. Door gemeenten samen te laten werken op het terrein van politie en integraal veiligheidsbeleid, ontstaan er voorportalen en netwerken van gemeentelijke veiligheidsambtenaren. Dit vergroot de districtelijke slagkracht. Op de koop toe kan vanuit een stevig district meer invloed worden uitgeoefend op de sleutelfiguren en beleidsprocessen op regionaal niveau, zo wordt geredeneerd.

Zonder schaalvergroting dreigt verschraving van het driehoeksoverleg. Bij overvraging van de wijkpolitie is er dan weinig ruimte voor beleidsvorming. Beschikbare capaciteit wordt vrijwel louter ingezet voor wijkpolitie, noodhulp en bestuurlijke taken. De opsporing staat onder druk (vgl. Fijnaut, 2010).

“Driehoeksoverleg heeft niet zoveel zin als je vergadert over een gebied waar het de politie nauwelijks lukt om al het gewone werk te doen.” (stafmedewerker OM).

“Zonder volume aan de politiekant kan je net zo goed het dagrapport bespreken. Dat was vroeger de gang van zaken was. Zo kan ik niet besturen” (burgemeester).

In Brabant Zuidoost werden de vele afdelingen (achttien) gehandhaafd, zonder districten als tussenniveau. Dit sterk decentrale korps komt in de knel.

Brabant Zuid-Oost: van meet af aan 18 afdelingen en functionele problemen

In 1994 wijzen de gebiedsgebonden politievisie en de dominante bestuursfilosofie van de toenmalige burgemeester van Eindhoven (Van Kemenade) in dezelfde richting. Een decentrale organisatie van de overheid is gunstig voor politieke controle en voor inspraak van burgers. Het geeft mogelijkheden om het optreden af te stemmen op lokale omstandigheden en wensen. Deze filosofie heeft breed draagvlak bij de politie en bij de 22 burgemeesters.

Het regionale politiekorps wordt sterk decentraal ingericht. Er wordt gekozen voor 18 afdelingen, waaronder 7 afdelingen in Eindhoven (197.850 inwoners in 1998) en 3 in Helmond (75.976 inwoners in 1998). Tussen de afdelingen en het regioniveau worden geen districten gevormd. Dit resulteert in de paradoxale situatie dat de organisatiestructuur weliswaar decentraal is, maar dat door het ontbreken van een tussenlaag veel vraagstukken (gezag, beheer en beleid) naar het regionale niveau worden getild. Het intensieve formele en informele contact in het presidium wordt daardoor belangrijk. Het presidium bestaat uit de beheersdriehoek en vier andere burgemeesters, waaronder die van Helmond. In 1998 zetelen ook de burgemeesters van Best, Gemert en Eersel in het presidium.

Het valt het Openbaar Ministerie zwaar om, door de hele regio heen, driehoeksoverleg te voeren in de afdelingen. Om hier toch aan mee te kunnen werken dienen organisatorische wijzigingen te worden doorgevoerd.

Door het hele land heen wordt het schaalniveau van de tweede laag vergroot. Dit wordt gedaan vanwege te geringe vrije politiesterkte op lokaal niveau en om de kwaliteit en intensiteit van de opsporing af te stemmen op complexiteit van de (zware) criminaliteit. In Brabant Zuid-Oost doen deze problemen en omstandigheden zich ook voor, maar blijft de hoofdstructuur van het regiokorps intact.

De regiopolitie kent nog steeds 18 afdelingen, waaronder 7 in Eindhoven, en een structuur met twee lagen als een visitatiecommissie in 2008 onderzoek doet naar de onveiligheid en

het veiligheidsbeleid in Eindhoven (Fijnaut e.a., 2008). De commissie oordeelt snoeihard over de politieorganisatie en over de gezagsdriehoek in Eindhoven. De afdelingen staan onder de tactische leiding van een afdelingschef en maken elk hun eigen jaarplan en eigen jaarverslag. De opsporing en opheldering van strafbare feiten valt grotendeels buiten de taak van de afdelingen. Het recherchewerk wordt verricht door (het Eindhovense onderdeel van) de gemeenschappelijke recherche. Er zijn in Eindhoven, boven het niveau van de afdelingen, twee politiechefs. Zij staan niet in een functioneel hiërarchische verhouding tot de afdelingen en zijn niet in staat de werkzaamheden van de afdelingen te sturen en af te stemmen op de gemeenschappelijke recherche. Dit tast de kwaliteit van het gemeentelijke politiewerk aan. De commissie oordeelt snoeihard: “Het is dan ook niet teveel gezegd dat er in Eindhoven – anders dan in alle grote gemeenten in Nederland - geen sprake is van een politie die als een politiekorps functioneert en dat hier dus ook geen sprake is van eenheid van politiezorg. Hiervoor ontbreekt niet alleen de structuur maar ontbreken ook de instrumenten. Dit betekent dat noch de burgemeester van Eindhoven noch het openbaar ministerie dat in Eindhoven is geposteed, in deze stad binnen het raam van hun verantwoordelijkheden kunnen beschikken over een politie die als een eenheid is georganiseerd of als een eenheid kan worden aangestuurd” (Fijnaut e.a., 2008, p. 29 en 29).

Er is geen politiechef die met recht als chef ‘de politie Eindhoven’ kan vertegenwoordigen in de gezagsdriehoek. Die duidelijkheid ontbreekt al wat de deelname van justitie aan deze gezagsdriehoek betreft. Namens met Openbaar Ministerie nemen het hoofd of een medewerker van een twaalfkoppig team, dat werkzaam is op het grondgebied van de regiopolitie, deel aan de gezagsdriehoek. Het draagt bij aan een al even harde conclusie over de gezagsdriehoek in Eindhoven: “ (...) de commissie [moet] concluderen dat de gezagsdriehoek in Eindhoven (...) geen gezagsvolle driehoek vormt, kan vormen zelfs, door de verdeeldheid van verantwoordelijkheden in het bestuur, door de verdeeldheid van de organisatie van het openbaar ministerie en door de verdeeldheid van de politieorganisatie” (Fijnaut e.a., 2008, p. 7).

(Gebaseerd op Rosenthal e.a., 1998 en op Fijnaut e.a., 2008)

Veel regiokorpsen kiezen, zo ongeveer vanaf 1998, voor schaalvergroting van de territoriale onderdelen en daarmee van het driehoeksoverleg (onverlet eventueel gemeentelijk driehoeksoverleg). Het aantal geografische eenheden op het niveau ‘onder de regio’ neemt af in de periode van 1996 tot 2012. Zie schema 4.1

Schema 4.1: Het aantal geografische eenheden (vaak districten) op het ‘tweede niveau’ in het regiokorps.

Politieregio	Aantal geografische eenheden in 1996	Aantal geografische eenheden in 2010
1. Groningen	5 districten	3 districten
2. Friesland	4 districten	Geen districten, 11 teams
3. Drenthe	3 districten	3 districten
4. IJsselland	6 districten	Geen districten opgeheven, 12

		gebiedsgebonden politieteams ⁴
5. Twente	4 districten	5 clusters
6. Noord- en Oost-Gelderland	4 districten	4 districten
7. Gelderland-Midden	5 districten	3 districten
8. Gelderland-Zuid	3 districten	3 districten
9. Utrecht	8 districten	7 districten
10. Noord-Holland Noord	6 districten	Geen districten, 7 lokale bureaus
11. Zaanstreek-Waterland	2 districten	Geen districten, 4 units
12. Kennemerland	4 districten	3 districten
13. Amsterdam-Amstelland	9 districten	5 districten
14. Gooi en Vechtstreek	2 districten	2 districten
15. Haaglanden	8 gebiedsgebonden onderdelen	4 eenheden
16. Hollands Midden	8 districten	4 districten
17. Rotterdam-Rijnmond	12 districten ⁵	9 districten ⁶
18. Zuid-Holland-Zuid	5 districten	3 districten
19. Zeeland	3 districten	3 districten
20. Midden- en West-Brabant	6 districten	4 districten
21. Brabant-Noord	5 districten	3 districten
22. Brabant-Zuid-Oost	18 territoriale afdelingen	18 territoriale afdelingen
23. Limburg-Noord	4 districten	3 districten
24. Limburg-Zuid	4 districten	4 districten
25. Flevoland	3 districten	2 districten
Totaal	<u>141</u> in 1996	<u>129</u> in 2010 (- 12)
Totale zonder de regio's Noord-Holland Noord, Friesland, IJsselland en Zaanstreek Waterland⁷	<u>123</u> in 1996	<u>95</u> in 2010 (- 28)

⁴ Die teams worden worden aangestuurd door directeuren Handhaving en Intake & Noodhulp.

⁵ Inclusief Rivierpolitie

⁶ Inclusief Zeehavenpolitie

4.3 Versterkt bestuurlijk veiligheidsbeleid

Stadhuizen bouwen, tegelijk met de schaalvergroting van de politie, een bestuurlijke veiligheidsorganisatie op. De studie *Sleuren of Sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie* (Tops e.a., 2010) maakt de balans op. Veiligheid is in 2010 een volwaardige pijler het gemeentelijk beleid geworden, zo wordt geconcludeerd

Het gemeentebestuur is actief op het veiligheidsdomein en werkt daarbij met veel partijen samen. Veiligheid is niet meer het exclusieve domein van de politie of van ambtelijke afdelingen, zoals het Kabinet der Burgemeester of de afdeling Algemene en Juridische Zaken. Veiligheid is een terrein met tal van specialisten, waaronder politie, stadstoezicht, jongerenwerk en ambtenaren openbare orde en veiligheid. De positie van de burgemeester is versterkt: met bevoegdheden, vaak vanwege politieke steun op het veiligheidsdossier en door de toename van het aantal veiligheidsambtenaren op het stadhuis.

De versterking van het bestuurlijke veiligheidsbeleid heeft enkele belangrijke consequenties voor de gezagsdriehoek:

- a. *Een verbeterde bestuurlijke informatiepositie.* De bestuurlijke informatie over (on)veiligheid neemt toe en dat versterkt de positie van burgemeesters in de gezagsdriehoek.
- b. *Nieuwe functies voor de driehoek: lokaliseren, aanjagen en bewaken.* De subdriehoeken of ambtelijke voorportalen, zijn beduidend sterker dan tien jaar geleden. Het geeft de driehoek een functie op hoofdlijnen. Het gaat meer om bestuur en veiligheidsmanagement dan om beheer of gezag.
- c. *Georganiseerde misdaad: op de bestuurlijke agenda, maar parallelle structuren.* Het lokaal bestuur hecht vandaag de dag meer waarde aan de aanpak van georganiseerde misdaad, maar vanwege weeffouten in de organisatie van de opsporing blijft de bestuurlijke invloed gering. De toedeling van politiecapaciteit aan opsporingsonderzoeken onttrekt zich voor een belangrijk deel aan de gezagsdriehoek.
- d. *De ‘metastrategie’ van justitie werpt vruchten af.* Het OM was en is de driehoekspartner met de minste capaciteit en – volgens respondenten bij politie en bestuur - met beperkte politieke affiniteit. Maar, het justitiële beleid wint door het hele land terrein, met name door de zogenoemde veiligheidshuizen en RIEC's. Met deze trajecten sluit het OM een bondgenootschap met het lokaal bestuur.

Ad a.) Verbeterde bestuurlijke informatiepositie

Door de opbouw van de veiligheidsorganisatie verbetert de bestuurlijke informatie over de gemeentelijke veiligheidssituatie. Gemeenten ontdekken dat ze wat informatie betreft kunnen concurreren met de politie. Dit is merkbaar in de driehoek, maar nog meer in bilateraal contact tussen burgemeester en politie(chef) of tussen gemeenteambtenaren en politiefunctionarissen.

“Volgens de politie was het rustig op straat, maar onze BOA's werden bedreigd en beledigd

⁷ Vanwege de combinatie van centralisatie naar regionaal niveau met inrichting van een groter aantal teams in de ‘tweede laag’ niet meegeteld, omdat dit kan suggereren dat het louter gaat om decentralisatie.

als ze de buurt in gingen. Ik weet dan dat het niet rustig is op straat” (burgemeester).

“Als er iets speelt in onze gemeente, dan spreek ik eerst met mijn veiligheidsmensen. En dan bel ik de politie” (burgemeester).

De bestuurlijke informatieverzameling over veiligheid krijgt gestalte langs verschillende lijnen.

In de eerste plaats halen gemeenten steeds meer informatie van straat omdat hun handhavers en toezichthouders daar werken. Ze controleren bijvoorbeeld horecapanden en coffeeshops op naleving van vergunningsvoorwaarden. De kennis die zo wordt opgedaan reikt veel verder dan informatie over kleine overtredingen, want het brengt handhavers in contact met eigenaren die met crimineel geld onroerend goed aanschaffen. Bepaalde handhavers en toezichthouders werken al lang bij de gemeente en geregeld wonen ze er ook. Dit verschilt met de politie: politiemensen (bijvoorbeeld wijkagenten) rouleren en velen wonen bij voorkeur niet in de buurt of gemeente waar ze werken. Ook toezichthouders gaan elke dag de straat op: vaak te voet of anders op de fiets of met de scooter. Politiemensen, ook wijkagenten, brengen veel meer tijd door op het bureau. Als politiemensen de straat op gaan, dan is dat vaak niet op de fiets of te voet. Dit betekent dat gemeentelijke toezichthouders veel zien en dat leggen ze vaker vast, bijvoorbeeld in een soort dagrapport.

In de tweede plaats beschikt het lokaal bestuur over bepaalde exclusieve informatiebronnen, net zoals de politie die op haar beurt behoudt. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld informatie halen uit de gemeentelijke basisadministratie, bij de sociale dienst en bij onderwijsdiensten. Ook gemeenteambtenaren met taken op het gebied van jeugd- en welzijnsbeleid, ruimtelijke ordening of beheer, beschikken over informatie omtrent het reilen en zeilen op straat. Grote gemeenten beschikken over meer informatiebronnen, maar in kleine gemeenten kan langs korte lijnen dit soort informatie worden verzameld (Van der Torre-Eilert e.a., 2011).

In de derde plaats hanteren, vooral grote gemeenten, systematische werkwijzen die informatie opleveren over de veiligheidssituatie. Rotterdam en Amsterdam kennen bijvoorbeeld de zogenoemde veiligheidsindex, die de hele stad en wijken categoriseert naar de mate van (gemeten) veiligheid. Dit stuurt de inzet van de gemeente, maar ook die van onder meer de politie (zie over Rotterdam Tops, 2007). Andere gemeenten laten metingen uitvoeren naar de lokale veiligheidssituatie. Of gemeenten voeren een gebiedsscan uit of laten monitoronderzoek doen naar een specifiek dossier, bijvoorbeeld het softdrugsbeleid.

Ad b.) Nieuwe functies voor de driehoek: aanjagen, bewaken en lokaliseren

De opbouw van bestuurlijke veiligheidsorganisaties heeft geresulteerd in sterke ambtelijke voorportalen of netwerken. In de gemeentelijke veiligheidsorganisatie werken criminologen, veiligheidskundigen, ervaren ambtenaren die hun sporen elders in de gemeente hebben verdiend (bijvoorbeeld op de afdeling jeugd en welzijn of op juridische zaken) en vaak oud-politiemensen. Dit soort ambtelijke ervaring helpt burgemeesters bij veiligheidsbeleid:

“Tien of twintig jaar geleden deed de burgemeester het bijna alleen, samen met de politie. Nu hebben we ons veiligheidsplan en ambtenaren die ze opstellen en uitvoeren. Het is in de driehoek meer management geworden. Hoeveel geld geven we uit aan woninginbraak, liggen we op koers met huiselijk geweld, wanneer verschijnt de evaluatie van het veiligheidshuis?” (burgemeester).

“De driehoek zit op hoofdlijnen. (...) De OOV-ambtenaren overleggen met elkaar. Die gaan meer de diepte in. Als ik wel eens wat kritisch ben op een buurgemeente, vraag ik aan onze ambtenaar om het in dat overleg aan de orde te stellen. Het krijgt gelijk zo’n gewicht als ik dat doe. Het blijkt vaak ook niet nodig, want die ambtenaren wisselen veel kennis en ervaring uit. De veiligheidsplannen zijn op elkaar afgestemd” (burgemeester).

De snelle groei van de ambtelijke veiligheidsorganisatie geeft de driehoek een minder passief legitimerende rol dan Albert in 1994 beschrijft. De gezagsdriehoek toont zich een *aanjager* van het lokaal veiligheidsbeleid. In algemene zin en op het niveau van concrete dossiers of thema’s. We geven enkele voorbeelden.

Een gezagsdriehoek besloot bijvoorbeeld om een bepaalde manier van beleidsplanning - de methode kernbeleid veiligheid - in het hele gebied in te voeren en liet vervolgens enkele jaren later een ambtelijke evaluatie uitvoeren. Doordat er een ambtelijk netwerk ontstond (van (staf)medewerkers van de regiopolitie, gemeentelijke veiligheidsambtenaren en, zij het in minder mate, stafmedewerkers van het OM) kon de gezagsdriehoek gemakkelijker dan in het verleden beleidsinitiatieven nemen. Het ambtelijke netwerk was namelijk in staat om de stap naar uitvoering te zetten.

Een burgemeester gaf – in navolging van gemeenten elders in het land en onder invloed van een landelijke discussie – opdracht om beleid te ontwikkelen om de jaarwisseling veilig te laten verlopen. Hij kon dit in vertrouwde ambtelijke handen geven. Er werden themabijeenkomsten georganiseerd en er werd op tijd begonnen met de preparatie. Een evaluatie vestigde de aandacht op sterke, minder sterke en zwakke punten bij de aanpak van de jaarwisseling.

Gemeenteambtenaren putten steeds vaker uit ervaringen van enkele gemeenten in hun werkomgeving (politiedistrict) of in de regio. Er wordt gebruikgemaakt van publicaties of van werkwijzen of instrumenten die elders zijn ontwikkeld. Een aansprekend voorbeeld van een methode die door veel driehoeken is gebruikt, is de zogenoemde shortlistmethode, die is ontwikkeld onder de vlag van Politie & Wetenschap (Ferwerda en Kloosterman, 2004). Die maakt een onderverdeling in hinderlijke, overlast gevende en criminele jeugdgroepen. Evengoed wordt door het hele land heen vooruitgang geboekt met de multidisciplinaire aanpak van veelplegers, die vaak door de politie is geagendeerd. De driehoek stuurt aan op het gebruik van dit soort werkwijzen en het ambtelijke uitvoeringsnetwerk neemt het ter hand.

Het opbouwen en aanjagen van het veiligheidsbeleid gaat over in voortgangsbewaking. Dit valt terug te zien in de agenda van driehoeken. Er worden bijvoorbeeld geregeld evaluaties, voortgangsnotities of conceptteksten van plannen geagendeerd. Soms wordt geconstateerd dat de lokale of interlokale veiligheidsorganisatie behoefte heeft aan ondersteuning. Die wordt gerealiseerd in de vorm van externe adviseurs, die bijvoorbeeld helpen bij een inhoudelijke verdieping van het nieuwe veiligheidsplan of bij een nauwgezette netwerkanalyse van één of enkele problematische

jeugdgroepen.

“Ik laat nu een analyse uitvoeren van een criminele jeugdgroep [extern, red.]. Dat vergt onderzoek dat meer naar bovenhaalt dan de jaarlijkse ranking van jeugdgroepen. We vermoeden dat ze achter heel wat problemen zitten en de discussie over de aanpak verzandde. Wie is aan zet? Preventief of repressief? Ik reken nu op zo’n heldere analyse dat die vragen straks eenvoudig vallen te beantwoorden” (burgemeester).

“Als iets veel geld kost of als er discussie is geweest, dan evalueren we dat. Dat doen we met de OOV-ambtenaren en met hulp van de politie. Er kan tijdens de evaluatie gesteggel zijn. In het stuk dat naar de burgemeester en naar driehoek gaat zijn de aanbevelingen vaak het belangrijkste. Daar zijn wij het dan over eens geworden” (gemeenteambtenaar).

Het veiligheidsbeleid groeit niet alleen op gemeentelijk niveau en op het (interlokale) niveau van de gezagsdriehoek, maar ook regionaal en landelijk. Dit motiveert burgemeesters en hun adviseurs om het bovenlokale beleid lokaal de maat te nemen. Hoeveel veelplegers zijn er in onze gemeente en hoe richten wij het meld- en steunpunt huiselijk geweld in? Nemen wij bij de aanpak van hennepplantages het model over dat wordt gehanteerd in de centrumgemeente en dat nu, bijna onverkort, wordt gepropageerd door (een commissie of portefeuillehouder in) het Regionaal College? Hoe vaak wordt er in onze gemeente geweld gebruikt tegen werknemers met een publieke taak en in hoeverre vraagt dit om lokale maatregelen? Er worden regionaal richtlijnen opgesteld voor de aanpak van de jaarwisseling, maar hoe groot is de schade bij ons, wat zijn daarvan de oorzaken en worden die effectief aangepakt in de regionale voorstellen?

Het lokaliseren van regionaal of landelijk beleid wordt een functie van de gezagsdriehoek:

“Er is de veiligheidsmonitor, de veiligheidsscan, de indeling in Beke-groepen, een ronde van de gemeente, door een bureau, voor het nieuwe veiligheidsbeleid, een benchmark waar gemeenten aan meedoen. En er is nog veel meer. De aanpak van de jaarwisseling en van andere evenementen. Dat is zeg maar gestroomlijnd in de regio. Het gevaar dat je loopt is dat je horendol word. Met de burgemeester en mijn staf, en later in de driehoek, hebben we eens gekeken waar we de afgelopen jaren goed hebben gescoord en wat nu het belangrijkste is. Dan krijg je een overzichtelijke lijst en daar werken we aan. (...) Neem de jaarwisseling. Gaat hier fantastisch. Ik heb de stukken, zonder te lezen, doorgeschoven naar de mensen die er mee bezig zijn” (districtschef)

“Wij kregen te maken met een evenementenbeleid van de regio. Dat was alleen niet voor ons soort gemeenten. We hebben hier een paar evenementen, zonder al te veel risico en met heel veel vrijwilligers. Als we het beleid hadden overgenomen, dan hadden mooie evenementen weg gevallen. Dat hebben we dus niet gedaan. (...) We zijn goed in staat zelf beleid te vormen en zelf de veiligheidsrisico’s te wegen.” (burgemeester).

“De politie zet in op criminele jeugdroepen. Dat leidt tot scheve bestuurlijke gezichten. Ik vind dat je dan ook moet kijken welke criminaliteit er in een district is. Dan mag er best een

keer een aanpak komen van andere criminaliteit, bijvoorbeeld op een camping, illegale arbeid en milieudelicten” (gemeenteambtenaar).

“Wij hebben maar een paar veelplegers. Toen er één actief was steeg het aantal auto-inbraken enorm, vooral in percentage. (...) De politie kwam met een heel verhaal over de veelplegersaanpak. De burgemeester zei toen dat hij geen opgetuigde veelplegersaanpak wilde, maar een goede aanpak van één veelpleger” (gemeenteambtenaar).

Ad c.) Georganiseerde misdaad: op de bestuurlijke agenda, maar parallelle structuren.

Burgemeesters en hun veiligheidsambtenaren concluderen steeds vaker dat effectief lokaal veiligheidsbeleid vereist dat óók strafrechtelijk onderzoek wordt gedaan naar georganiseerde criminaliteit die zich lokaal laat voelen. Jarenlang waren burgemeesters gericht op overlast en veel voorkomende criminaliteit, waardoor ze dit geen (zwaarwegend) probleem vonden. Sterker, menig burgemeester ontkende de realiteit van georganiseerde misdaad in zijn of haar gemeente.

De bestuurlijke ontdekking van georganiseerde misdaad werkt door in de driehoek. Burgemeesters claimen opsporingsonderzoeken, bijvoorbeeld naar criminele jeugdgroepen of naar lokale criminele kopstukken of structuren. Hierbij stuiten ze echter op de beperkte invloed van territoriale politiechefs op de toedeling van politiecapaciteit (Van der Torre e.a., 2013).

De concrete voorbereiding van opsporingsonderzoeken heeft plaats in zogenoemde stuur- en weegploegen. Er worden documenten - zogenoemde (pre-)weegdocumenten - opgesteld door politiemensen waarin wordt beargumenteerd waarom een bepaald opsporingsonderzoek opportuun is. Het traject van (pre-)weegdocumenten naar een opsporingsonderzoek is in de praktijk in hoge mate gericht op zogenoemde haalzaken: zaken die van de grond worden getild door initiatieven van politiemensen. Dit in tegenstelling tot brengzaken die bijna vanzelf bekend raken bij de politie, omdat er aangifte wordt gedaan door slachtoffers of omdat de politie tijdens de surveillance als het ware aanloopt tegen strafbare feiten. Het gaat daarbij om kleine zaken, maar ook om kapitale delicten die bijna automatisch het object worden van een tijdrovend grootschalig rechercheonderzoek. Naar schatting bedraagt 80% van het recherchewerk onderzoek naar brengzaken (Klerks, 2011). Er is derhalve weinig ruimte voor ‘overige’ vormen van (middel)zware en georganiseerde criminaliteit, die lokaal een negatieve maatschappelijke impact kunnen hebben.

De consequentie is dat het burgemeesters zwaar valt om via het driehoeksoverleg opsporingsonderzoek te laten starten naar zware lokale criminelen of criminele structuren. De bestuurlijke onvrede hierover leidt ertoe dat burgemeesters soms langs persoonlijke kanalen een opsporingsonderzoek van de grond proberen te tillen. Dit bevalt menig recherchechef dan weer niet:

“Ik ben druk als recherchechef met een zaakje en de burgemeester van laten we eens wat noemen, R., die doet aangifte van een flutzaak, waarvan ik zeg jongens het is niet eens een strafbaar feit. Ja, je moet er echt over nadenken om het een strafbaar feit te maken. Dan durven we niet te zeggen, daar zetten we geen capaciteit op in. Maar tegen Jan de burger, die veel erger benadeeld is door een fraudezaak, zeggen we dat wel. Als de gemeente R. 10.000 euro kwijtraakt, erg, maar ach. Maar Jan de burger die 10.000 euro door een fraudezaak is kwijtgeraakt, dat is veel erger. Ik durf wel de weddenschap aan dat er gekozen wordt voor de burgemeester. (...) Die burgemeester weet precies wie hij moet bellen binnen

zo'n stuurploeg. Ik zit heel af en toe bij die vergadering. Ik heb nog maar één keer meegemaakt dat ik dacht nu wordt er eindelijk eens een keer goed gekozen. En in alle andere gevallen heb ik zoiets ja, als we moeten kiezen, kies dan voor de goede dingen en laat je eigen belang er buiten. Als er bij justitie bijvoorbeeld intern gestolen wordt, dat gebeurt wel eens, dan ben ik er van overtuigd dat er morgen een camera hangt en dat we die zaak moeten doen. Maar als diezelfde diefstal plaatsvindt in een winkel, dan komt er geen onderzoek. Daar ben ik van overtuigd. Ik heb zat voorbeelden dat het zo gaat” (recherchechef, ontleend aan van der Torre e.a., 2013).

Burgemeesters claimen een zetel in regionale stuurploegen. Vandaag de dag maken inderdaad één of enkele burgemeesters deel uit van zo'n ploeg. Er ontstaan zo belangrijke overlegstructuren naast het driehoeksoverleg. De bestuurlijke onvrede over de beperkte invloed over (grootschalige) rechercheonderzoeken zal niet snel verdwijnen: “Er is geen doorkomen aan bij die weegploegen” (burgemeester).

Ad d.) De ‘metastrategie’ van justitie werpt vruchten af.

Het OM was en is de driehoekspartner met de minste capaciteit en - volgens respondenten bij politie en bestuur - met beperkte politieke affiniteit. Maar het justitiële beleid wint in een bepaald opzicht door het hele land terrein. Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt op basis van een justitiële metastrategie meer en meer verbonden aan zorg en bestuurlijke handhaving. Dit krijgt in het bijzonder gestalte door de veiligheidshuizen en door zogenoemde RIEC's.

Er is een landelijk dekkend netwerk van veiligheidshuizen opgebouwd. Het zijn er in 2012 in totaal 45. Veiligheidshuizen richten zich op complexe veiligheidsvraagstukken, zoals veelplegers, huiselijk geweld en jeugdcriminaliteit. Het is nodig dat daartoe verschillende partijen samenwerken. Deze opereren vanuit één huis: voor een groot deel zitten de medewerkers onder één dak of ze treffen elkaar ten minste op de fysieke locatie van het veiligheidshuis. Relevante partijen en ketens (hulpverlening, zorg, strafrecht, onderwijs) worden zo aan elkaar verbonden.⁸

De complexiteit van de vraagstukken wordt verminderd door problemen niet op beleidsniveau te benaderen, maar door concrete casus en het overleg daarover centraal te stellen. De veiligheidshuizen verbinden zorg, handhaving en veiligheidsbeleid met elkaar. Daarmee sluit justitie een soort bondgenootschap met het lokaal bestuur.

Deze ontwikkeling voltrekt zich aanvankelijk op het niveau van gezagsdriehoeken. Maar vanwege de landelijke dekking en door de concentratie van personen met complexe problemen in stedelijk gebied, wordt het veiligheidshuis geregeld op een hoger schaalniveau georganiseerd dan de driehoek. Naast organisatiemodellen waarbij de gemeente(n) of het OM het veiligheidshuis sturen, wordt het geregeld in handen gegeven van een Netwerk Administratieve Organisatie (NAO): “In geval van de NAO-variant, die met name bij doorontwikkelde Veiligheidshuizen voorkomt, zijn de

⁸ Belangrijke partners zijn het OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt, Reclassering Nederland en Bureau Jeugdzorg. Bij specifieke problemen kunnen andere partijen betrokken raken, zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg.

gemeente(n) en het OM wel nauw betrokken in de samenwerking, maar functioneren zij eerder als partnerorganisatie, dan als bepaler van de koers” (IVA, 2010).

Ten aanzien van de veiligheidshuizen vervullen gezagsdriehoeken dezelfde soort functies als bij het opbouwen van bestuurlijk veiligheidsbeleid. Ze bewaken de ontwikkelingen van het veiligheidshuis, onder meer door te evalueren of door lokale consequenties te verbinden aan uitgevoerde evaluaties. Respondenten vertellen dat ze beducht zijn voor bureaucratisering: veiligheidshuizen die zich ontwikkelen tot praathuizen of beleidshuizen, op te grote afstand van de gemeente. Het lokaal bestuur waakt over de lokale betekenis van de veiligheidshuizen.

“Het veiligheidshuis moet geen beleidshuis worden. Er is al beleid genoeg. In het veiligheidshuis moet het gaan over casussen” (stafmedewerker OM).

“Wij hebben middelen ter beschikking gesteld voor het veiligheidshuis. Ik wil dan wel heldere jaarverslagen die ik naar de raad kan sturen. Raadsleden willen dat weten” (burgemeester).

Om gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde misdaad is in 2008 het programma ‘Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad’ gestart. Dit heeft onder meer geresulteerd in het oprichten van Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC’s). Zij fungeren als informatieknooppunt en expertisecentrum voor onder meer gemeenten, provincies, OM en bijzondere opsporingsdiensten. Onze respondenten kunnen nog niet de balans opmaken van deze centra, omdat de activiteiten pril zijn.

Burgemeesters ontdekken het lokale belang van georganiseerde misdaad. Dit is voor het Openbaar Ministerie een tweesnijdend zwaard. Het lokaal bestuur treft vaker preventieve of repressieve maatregelen, zoals het weigeren van een vergunning vanwege BIBOB-toetsing of sluiting van panden (woningen, horeca, detailhandel) vanwege drugsoverlast en/of drugshandel. Tegelijkertijd zijn burgemeesters kritisch op de prestaties van politie en justitie bij de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminelen in hun gemeenten, bijvoorbeeld op vrijplaatsen, zoals campings of woonwagenkampen. Het is één van de redenen waarom er spanningen bestaan in de gezagsdriehoek. Dat is het thema van de volgende paragraaf.

4.4 Politiepolitiek: schurende driehoeksverhoudingen

Politiedistricten kennen in 2012 vaak een groter werkgebied dan in 1993. De schaal van de gezagsdriehoek is daarmee vergroot. Er schuiven meer burgemeesters aan bij het driehoeksoverleg, al zijn gemeentelijke herindelingen overigens wel een rem wat dit betreft.

Er bestaan spanningen tussen lokaal bestuur en politie. De politiek die de politie bedrijft roept kritische bestuurlijke vragen op (Bervoets e.a., 2009). De politie blijft bijvoorbeeld kritisch op het bestuurlijk veiligheidsbeleid en trekt zich terug op kerntaken, maar als zich vervolgens op lokaal niveau een kerntaak aandient, dan geeft de politie niet altijd thuis. De politie zag en ziet zichzelf in de driehoek als trekker die gezag ontleent aan haar prestaties. Dit beeld vertoont haarscheuren en op bepaalde dossiers barsten.

We zetten de oorzaken van schurende driehoeksverhoudingen op een rij:

- a. *Domeinafbakening door de politie.* De politie tracht haar activiteiten af te bakenen tot kerntaken.
- b. *Politie: achterhaalde boodschap over bestuurlijk veiligheidsbeleid.* De politie blijft kritisch op

- het bestuurlijk veiligheidsbeleid, terwijl het lokaal bestuur juist claimt dat dit op orde is gebracht en de politie steken laat vallen.
- c. *Politie: concurrerende adviseurs.* Ooit was de politiechef (korpschef) de topadviseur van de burgemeester, met een (bijna) monopoliepositie. Vandaag de dag is een politiechef één van de (belangrijke) adviseurs.
 - d. *Meer bestuurlijke informatie: bestuurders vragen door.* Het lokaal bestuur beschikt over informatie over veiligheidsbeleid en veiligheid. Dat stimuleert bestuurders en ambtenaren om door te vragen bij de politie, te meer omdat de politie-informatie niet altijd even solide is.
 - e. *Lokale politiesterkte: kritische opstelling van het lokaal bestuur.* Burgemeesters en raadsleden zijn kritisch over lokale politieprestaties.

Ad a.) Domeinafbakening door de politie

Sinds 2000 richt de politie zich meer op (noties over) kerntaken. De redenering is simpel. De politie dient te presteren bij kerntaken, omdat het tegendeel niet valt uit te leggen en op macroniveau de geloofwaardigheid van de rechtsstaat aantast (WRR, 2002). Het is daarom nodig dat de politie minder tijd spendeert aan taken die minder belangrijk zijn en dat deze door anderen ter hand worden genomen: van burgers en bedrijven tot aan lokaal bestuur.

De politie bakent haar taakuitoefening af, ook in het driehoeksoverleg. Dit komt tot uitdrukking in allerhande adviezen. Die komen er op neer dat anderen hun veiligheidstaak beter dienen uit te oefenen, zodat de politie zich kan richten op belangrijke politietaken. De politie persisteert in deze domeinafbakening. Dat resulteert in bestuurlijke tegenkrachten:

“De macroboodschap die in de praktijk door de politie wordt afgegeven, luidt dat anderen hun rol nu maar eens moeten oppakken. (...) Maar omdat het macrosignaal te vaak en te expliciet wordt afgegeven, bekruipt een categorie (bestuurlijke) ontvangers geleidelijk een gevoel van onbehagen. Sterker, het gaat irriteren en zij verliezen op een gegeven moment zelfs hun geduld” (Bervoets e.a., 2009, pp. 98-99).

Ad b.) Politie: achterhaalde boodschap over bestuurlijk veiligheidsbeleid

De politie handelt vanuit de gedachte dat zij in veel opzichten de kar trekt. Halverwege de jaren negentig had de politie recht van spreken, want onder andere de studie ‘de ongelijkzijdige driehoek’ beschrijft de politie als hoofdrolspeler in het driehoeksoverleg (Albert, 1994). Bijna twee decennia later bestaat in politiekringen vaak nog dit klassieke beeld van de politie als goed geïnformeerde trekker van het driehoeksoverleg en van het veiligheidsbeleid. Dit gaat geregeld gepaard met een politieke houding en presentatie die de leidende positie van de politie bevestigen en met kritiek op het lokaal bestuur. Dit klinkt bijvoorbeeld door in de publicatie *Veiligheid als bestuurlijke opdracht* (SMVP, 2007):

“Sinds tien jaar geleden de gemeenten werden aangewezen als de regisseur van de lokale veiligheid, wordt daar vrijwel onveranderd in topperige termen over gesproken” (p. 55).

“Het lijkt geen twijfel: zonder de signaalfunctie, het initiatief, de inzet en de aanjaagfunctie van de politie hadden de veiligheidsnetwerken nooit een (...) hoge vlucht genomen” (p. 71).

De politie kan in bepaalde opzichten goede papieren op tafel leggen. Ze beschikt deels over exclusieve informatie. Ze vervult inderdaad een belangrijke rol binnen allereerste veiligheidsnetwerken, al probeert ze zich geregeld na verloop van tijd terug te trekken (Terpstra en Kouwenhoven, 2002).

De politie heeft echter (te) weinig oog voor de vooruitgang van het bestuurlijke veiligheidsbeleid. De politie wekt de indruk nog meer van het lokaal bestuur te vragen om het zich zelf gemakkelijker te maken. De optelsom van politie signalen dat het lokaal bestuur meer aan veiligheid moet doen, wordt door velen in het lokaal bestuur gezien als onterechte terechtwijzing. Het wekt op zijn minst de indruk dat de politie meent haar zaken wel op orde te hebben (Bervoets e.a., 2009). Daar denken steeds meer burgemeesters en raadsleden anders over. Zie punt c.

Ad c.) Politie: concurrerende adviseurs

In het begin van de jaren negentig was de politiechef (bijvoorbeeld de korpschef van de gemeentepolitie) vaak de belangrijkste adviseur van de burgemeester op het terrein van politie en veiligheid. Vandaag de dag komt het advies van de politie terecht in een maalstroom van adviezen, standpunten, meningen, opinies en gebeurtenissen. Politiechefs realiseren zich lang niet altijd hoe groot de concurrentie is geworden bij het beïnvloeden van burgemeesters (Bervoets e.a., 2009). Topambtenaren, gespecialiseerde gemeenteambtenaren, externe adviseurs, onderzoekers, bewonersorganisaties, wethouders, magistraten en collega-burgemeesters geven ook tips, adviezen en informatie.

Het ambtelijk apparaat levert voor de politie kansen en hobbels op. Er zijn ambtelijke voorportalen waar issues worden gewogen en besproken, alvorens zij op de agenda komen van de gezagsdriehoek. Adviezen die de politie geeft in de driehoek worden door een burgemeester teruggelegd bij zijn ambtenaren voor commentaar. Politiechefs die denken dat hun standpunten en adviezen in de driehoek worden overgenomen, verslikken zich snel. Ze onderschatten de invloed van de belangrijke veiligheidsambtenaren. Politiechefs die, met hun staf, investeren in de ambtelijke voorportalen zijn succesvoller (Bervoets e.a., 2009).

Topambtenaren op het stadhuis vinden geregeld dat politiebazen wat meer geduld aan de dag moeten leggen, vooral als ze zich op een dossier begeven dat slechts ten dele het speelveld van de politie is. Zie bijvoorbeeld de onderstaande casus.

Vernielingen in Dordrecht: politie moet van de gemeente haar eigen zaken op orde brengen
Sinds 2005 zijn alle 185 bushokjes in Dordrecht vervangen door zogenoemde abri's, die volledig uit glas zijn opgetrokken. De bushokjes werden op verzoek van de gemeente vervangen. Een probleem is echter dat de glazen bushokjes gemakkelijk te vernielen zijn en een populair doelwit voor jonge vanden. In het najaar van 2007 waren al 150 ruiten van abri's vervangen. In het voorafgaande jaar zijn in totaal driehonderd glazen panelen van abri's vervangen door het onderhoudsbedrijf.

Bij de bestrijding van de vernielingen is door de gemeente, in samenwerking met Meld Misdaad Anoniem, een 'abri-campagne' in het leven geroepen. De gemeente en publieke opinie willen dat de politie meer doet aan de bestrijding van dit soort vandalisme. Van de politie wordt verlangd dat zij de bushokjes beter in de gaten houdt. De politie stelt dat ze er alles aan doet om meer te surveilleren en dat er extra camera's zijn geplaatst om vernielingen te voorkomen en op te sporen. Dit werkt niet. De korpschef beaamt dit in *De Telegraaf* en zegt dat 'het hier om een landelijke trend' gaat waarop amper grip is te krijgen.

De korpschef wil dat de bushokjes van zogenoemd *hufterproof* plexiglas worden voorzien. Hij wenst niet nog meer capaciteit te besteden aan dit verschijnsel.

De gemeente reageert niet positief op dit advies. Veel ambtenaren vinden dat de politie zich niet moet buigen over het materiaal vanabri's, maar meer middelen moet aanwenden bij de opsporing en preventie van de vernielingen. Aan de kant van de gemeente bestaat het beeld dat deze uitspraak van de korpschef een zoveelste poging is om – in het kader van de kerntakendiscussie – zaken te definiëren als preventie en vervolgens bij anderen te deponeren.

De politie wenst hulp van haar partners en ziet in dit geval een eenvoudige oplossing. Een tweede politieadvies gaat terug in de tijd. De politie heeft namelijk geadviseerd om camera's te plaatsen, zodat vandalen worden afgeschrikt en anders beter kunnen worden opgespoord. De gemeente moest de camera's financieren. Deze camera's moesten volgens de politie met spoed worden geplaatst. De gemeente vond dat de politie geen rekening hield met het tijdpad dat ambtelijk en politiek-bestuurlijk moet worden doorlopen. De gemeente vond de politie drammerig worden toen de camera's niet onmiddellijk werden geplaatst. Er zijn uiteindelijk camera's geplaatst in 2009.

(Ontleend aan Bervoets e.a., 2009)

Ad d.) Meer bestuurlijke informatie: bestuurders vragen door

De bestuurlijke informatie over veiligheid is verbeterd. Grote gemeenten hebben een informatiehuishouding opgebouwd. Maar ook in kleinere gemeenten lopen toezichthouders (BOA's) die informatie van straat halen, onder meer in een soort van dagrapporten. Dit laatste lijkt futiel, maar is dat niet. Het voedt de burgemeester namelijk met straatinformatie. We spraken bijvoorbeeld een respondent die van enkele BOA's harde informatie had gekregen over drugsgebruik en drugshandel door een jeugdgroep, maar de wijkagent had in de vragenlijst van de shortlistmethodiek ingevuld dat dit niet (meer) voorkwam binnen deze groep. Het onderstreept dat de bestuurlijke informatie niet alleen wordt benut om (beter) gemeenschappelijk veiligheidsbeleid te voeren, maar ook om de politie de maat te nemen. De politie is haar monopolie op informatie uit de frontlijn kwijt, al staat het buiten kijf dat politiemensen over veel en deels exclusieve kennis beschikken.

De driehoeksverhoudingen veranderen door de betere bestuurlijke informatie. Er kunnen spanningen ontstaan. Het lokaal bestuur constateert vaker dat de informatie van de politie onvolledig of onjuist is. Dit is op zich niet meteen een probleem. Maar als de indruk bestaat dat een probleem of informatie wordt genegeerd, omdat dit anders zou kunnen resulteren in bestuurlijke claims op politiecapaciteit, dan roept dit bestuurlijke wrevel op (Van der Torre, 2007). Dit is ook het geval als de politie zich erop voorstaat door middel van situatierapporten de burgemeester te informeren over de gang van zaken op een bepaald dossier (bijvoorbeeld illegale softdrugshandel na invoering van de wietpas), maar de burgemeester uit andere bronnen – zijn eigen ambtelijk apparaat, extern onderzoek – betere en deels nieuwe informatie krijgt.

Er worden kritische bestuurlijke vragen gesteld over de aansluiting tussen de regionale informatieorganisatie van de politie (de RIO's) en politiemensen met straatkennis. De informatieorganisatie levert te vaak cijfers en statistieken waarmee gemeenten niet uit de voeten kunnen. Dergelijke cijfers en rapporten laten zien dat de informatieorganisatie van de politie in beperkte mate gevoel heeft voor de lokale situatie.

Met de zogenoemde Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast probeert de politie de brug te slaan tussen systeemkennis en straatinformatie (Beke e.a., 2010). Dit lijkt op steeds meer plaatsen in

het land te lukken. Er worden echter ook scans uitgevoerd die zo sterk zijn gericht op korpsprioriteiten of zo sterk zijn gebaseerd op politieregistraties, dat het bestuur de lokale situatie er niet in herkent. De nationale politie is van plan om de gebiedsscan door het hele land heen op een goed niveau te brengen, zodat het een overzicht geeft van de lokale criminaliteit en overlast.

Ad e.) Lokale politiesterkte: kritische opstelling van het lokaal bestuur

Het aantal 'vaste' agenten per gemeente is sinds 1993 afgenomen in kleinere en middelgrote gemeenten. Die kregen al bij de start van de regiopolitie te maken met een sterkteherverdeling die nadelig uitpakte (Cachet e.a., 1994 en 1996). Maar ook op andere locaties in het land stapte de politie in de afgelopen tien jaar over van een decentrale organisatie naar regiokorpsen met grotere, gedeconcentreerde districten. Er worden politiefuncties op het niveau van district of regio georganiseerd (recherche, surveillanten en noodhulp). Uit Politie& Wetenschap-onderzoek blijkt dat er capaciteit is verschoven van basispolitie naar recherche- en concerndiensten (AEF, 2012).

De reductie van de lokale politiesterkte gaat gepaard met sluiting van politieposten en politiebureaus. Dit heeft symbolische waarde, omdat het burgers het idee kan geven dat de politie en dorp of buurt als het ware de rug toe keert. Er worden tussen 2004 en 2009 op het platteland 74 politieposten gesloten. De terugtrekkende beweging van de politie gaat gelijk op met het verdwijnen van andere voorzieningen, zoals een postkantoor, bushalte of bibliotheek(bus).

De politiepost in Menaldum is gesloten

Menaldum is een van de vele dorpen in ons land die geen politiepost meer hebben, zo is gebleken uit onderzoek van De Pers. De afgelopen vijf jaar gingen er 74 op slot. Die van Stiens is ook dicht, zo'n acht kilometer verderop. En die in Ferwerd ook. De burgemeester van de gemeente Menaldumadeel, je zou Menaldum de hoofdstad kunnen noemen, heet Gerrie van Delft-Jaasma. Ze doet tussen de middag een boodschap op de fiets bij de Poiesz, de supermarkt. 'Heel jammer', vindt ze het dat de politiepost dicht is. Want het nieuwe gemeentehuis staat er pas sinds 2004. 'Doodzonde dat de politie, die een eigen ingang had, alweer weg moet.'

Maar ze snapt het ook wel. Menaldumadeel heeft dertien dorpskernen, en vormt samen met de gemeenten Ferwerderadeel, Leeuwarderadeel en Het Bildt een politiedistrict. Dat zijn ongeveer 42.000 inwoners, 360 vierkante kilometer en 35 agenten. In, het moet gezegd, een paar van de veiligste gemeenten van Nederland. Minimale toeloop bij de politiepost, zegt de burgemeester. Dus ja, vind je het gek? Er is alleen een probleem als er in het zuiden van de regio een ongeluk gebeurt, en in het noorden een gevecht uitbreekt. Het is wél een heel groot gebied.

'Weet je wat grappig is?' vraagt de burgemeester. Dat de mensen in Menaldum zich veilig voelden, met de politieauto voor de deur. Nu hij er niet meer staat, voelt de Menaldummer zich minder veilig. Daar heeft de gemeente onderzoek naar gedaan.

Dirkje Stegeman is 36 en werkt bij de kleine benzinepomp, vlak bij het gemeentehuis. Belachelijk, vindt ze het, dat de post moest sluiten. Want denk eens aan de oudere mensen. Ja, zegt dan de politie, er is de politiepost in Sint Annaparochie. En je kunt altijd bellen, en dan is er een spreekkamer beschikbaar in het gemeentehuis. En digitaal aangifte doen kan tegenwoordig ook.

'Maar Sint Annaparochie is toch weer een stuk rijden', zegt Stegeman. 'Veel oudere mensen hebben behoefte aan persoonlijk contact, en hebben geen internetverbinding.' En wat doe je

dan, als er bijvoorbeeld een paar rubberboten en buitenboordmotoren van je worden gestolen, zoals haar vorige maand gebeurde. Geen politie in de buurt. 'De politie, daar hoor je steeds minder van. Ze denken aan bezuinigingen, maar denken ze ook aan de mensen?' (Bron: De Pers, 26 augustus 2009)

Achter de schaalvergroting schuilt de belofte dat de politie garant staat voor het uitvoeren van kerntaken. Het lokaal bestuur let kritisch op de lokale politiesterkte en op de wijze waarop de politie optreedt bij 'echt politiewerk' op gemeentelijk niveau. Raadsleden in kleine en middelgrote gemeenten zijn ronduit kritisch. Ongeveer driekwart vindt dat er (veel) te weinig politiecapaciteit beschikbaar is (Van der Torre-Eilert e.a., 2010).

Veel burgemeesters voelen zich genoodzaakt om – bijvoorbeeld door het aanstellen van toezichthouders - de gaten te dichten die de politie laat vallen. De burgemeester van Zundert stelde, na een reeks overvallen (onder andere op winkels), bijvoorbeeld particuliere beveiliging aan om de rust terug te laten keren en om nieuwe overvallen te voorkomen. Dat bleek effectief. De politie deed onderzoek naar de overvallen, maar de daders werden niet gearresteerd (Van der Torre-Eilert e.a., 2011).

Het lokaal bestuur constateert geregeld dat de politie niet presteert bij kerntaken. De politie geeft er de voorkeur aan om het bredere veiligheidsbeleid centraal te stellen in de driehoek en in debat met het lokaal bestuur. Burgemeesters en raadsleden weigeren dit vaker en dringen aan op meer lokale politiesteraties. In grote(re) steden wordt bijvoorbeeld een hoger oplossingspercentage bij overvallen geëist. De beperkte lokale politiesterkte maakt het in kleinere gemeente bijna onmogelijk lokaal politiebeleid te vormen.

Gemeente Elburg: geen ruimte voor politiebeleid

De gemeenteraad van Elburg heeft geen speelruimte om het politiebeleid af te stemmen op de veiligheidsprioriteiten in de eigen gemeente. Elburg werd afgelopen week geconfronteerd met de effecten van de door Den Haag opgelegde bezuinigingen op de politie. De Veluwegemeente had 4 jaar geleden nog een eigen politiekorps met 33 agenten. Nu deelt de gemeente met Nunspeet en Oldebroek een gezamenlijk politieteam van 62,6 fte maar moet deze omvang terug naar 48,7 fte. Een van de redenen is het lage criminaliteitscijfer. 'Door de formatie met 22 procent in te krimpen voelen we ons gestraft', aldus De Lange. Adequate politiezorg komt steeds meer onder druk in de noordelijke Veluwe. 'Mijn grootste zorg is de aanrijdtijd voor de politie. We hebben één politieauto voor noodhulp voor het hele gebied van de drie gemeenten dat bijna 50 kilometer breed is. Als er een calamiteit is in Elspeet duurt het minimaal een half uur voordat die auto in Elburg kan zijn. Een van onze agenten werkte als wijkagent in Apeldoorn. Als hij daar optrad, wist hij dat er snel vier, vijf politieauto's hem konden helpen. Als hij hier wil ingrijpen, denkt hij wel even na omdat hij weet dat het een kwartier tot een half uur kan duren voordat er assistentie is.' Harderwijk en Apeldoorn zijn de nabijgelegen grote steden die wat meer agenten hebben, maar het duurt natuurlijk even voordat er iemand is. Wij hebben ook nog eens het nadeel dat we aan de rand van de veiligheidsregio (Noord- en Oost-Gelderland, red.) zitten. Er moet wel bijna een ramp gebeuren voordat je assistentie krijgt uit Flevoland. Met de aangekondigde bezuinigingen die per 2013 moet worden uitgevoerd, worden de aanrijdtijden voor de politie fors langer.' Van het uitgangspunt dat de gemeenteraad controle op de politiezorg kan uitoefenen en zelf prioriteiten kan stellen, komt volgens de Elburgse ChristenUnie-

burgemeester niets terecht. 'Eerlijk gezegd is dat niet meer mogelijk voor de raad. Met straks nog maar 48 fte aan politie voor drie gemeenten kun je nauwelijks een werkrooster maken. De gemeenteraad heeft dan ook nog maar eens voor een derde deel iets te zeggen. Voor gerichte acties en prioriteiten in de politiezorg in de gemeente is weinig tot geen ruimte.' (Bron: Eigen politiebeleid onmogelijk, Binnenlands Bestuur, 18 december 2009)

4.5 Tot slot

De regionalisering van de politie resulteert in decentraal ingerichte korpsen. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig worden er veel reorganisaties doorgevoerd in regiokorpsen. Dit leidt tot schaalvergroting van het driehoeksoverleg. Vanwege de beheers- en beleidsruimte op districtsniveau groeit de bestuurlijke tevredenheid over driehoeksoverleg. Er valt dan immers 'wat te besturen'. De paradox is dat in ogenschijnlijk decentrale korpsen beheersvraagstukken juist snel centraliseren, omdat er weinig beheersruimte bestaat in gezagsdriehoeken.

Het bestuurlijke veiligheidsbeleid verbetert in de regionale periode. Dat heeft consequenties voor de gezagsdriehoek. Het resulteert in nieuwe agendapunten, zoals de aanpak van georganiseerde misdaad. Er ontstaan ambtelijke voorportalen. Die zijn krachtiger dan het sublokale overleg in de lokale tijd. De driehoek vervult een minder passief legitimerende rol dan Albert (1994) beschrijft. De gezagsdriehoek is aanjager van het lokaal veiligheidsbeleid.

Aan de vooravond van de nationale politie, in 2012, schuren de verhoudingen in de driehoek. Dit is het meest duidelijk in de relatie tussen lokaal bestuur en politie. De lokale politiesterkte is door het hele land heen afgenomen en politiechefs lijken steeds op een hoger schaalniveau te denken en te handelen. De politie tracht haar activiteiten af te bakenen en houdt taken af. Tegelijkertijd blijft menig politiechef kritisch op het bestuurlijk veiligheidsbeleid. Het lokaal bestuur beschikt echter over informatie over veiligheidsbeleid en veiligheid. Dat stimuleert bestuurders en ambtenaren om door te vragen bij adviezen of signalen van de politie. Veel burgemeesters en raadsleden zijn kritisch over de lokale politiestatistiek.

Het Openbaar Ministerie was en is de driehoekspartner met de minste organisatorische capaciteit en (volgens respondenten bij politie en bestuur) met beperkte politieke affiniteit. Maar, het justitiële beleid wint door het hele land terrein, met name door de zogenoemde veiligheidshuizen en RIEC's. Met deze trajecten sluit het Openbaar Ministerie een soort bondgenootschap met het lokaal bestuur. Dat neemt niet weg dat er spanningen ontstaan tussen justitie en lokaal bestuur, onder andere bij de verdeling van politiecapaciteit over opsporingsonderzoeken.

In het volgende hoofdstuk verleggen we de aandacht van de gezagsdriehoek naar het regionale niveau. Ook op dat niveau maakt het veiligheidsbeleid een snelle ontwikkeling door in het regionale tijdperk.

Regionale driehoeksverhoudingen

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de driehoeksverhoudingen op regionaal niveau. Daarbij komen twee belangrijke ontwikkelingen in beeld. De eerste betreft de forse kloof tussen de letter van de Politiewet 1993 en het feitelijk functioneren van het regionale bestel. De tweede ontwikkeling is de verbreding van politie naar integrale veiligheid. Dit is in zekere zin een manifestatie van de eerste ontwikkeling, want het strookt niet met de letter van de Politiewet 1993. De wetgever beoogde nu eenmaal niet om regionaal bestuurlijk veiligheidsbeleid van de grond te tillen met introductie van regionale colleges. Toch gebeurt dit. Het wordt gewaardeerd door veel burgemeesters en politiechefs.

5.2 Bestelstudies: dominantie van sleutelfiguren

Een reeks bestelstudies toont aan dat er op verschillende punten een kloof bestaat tussen de letter van de Politiewet 1993 en de praktijk. Het grote verschil tussen formele en feitelijke structuren komt tot uitdrukking in de dominantie van informele en persoonsgebonden verhoudingen (Rosenthal e.a., 1998). Van meet af aan zijn sleutelpersonen belangrijker dan sleutelfuncties. De macht concentreert in de beheersdriehoek, eventueel aangevuld met één of enkele prominente regioburgemeesters. Vooral de korpsbeheerder is machtig. Hij of zij legt in feite geen politieke verantwoording af, bestuurt de meest prominente regionale gemeente en krijgt in de Politiewet 1993 veel bevoegdheden.

Strikt genomen kan de gemeenteraad louter de burgemeester ter verantwoording roepen en niet de korpsbeheerder. In de praktijk wordt de grens tussen deze twee functies niet scherp getrokken, want vaak beantwoordt een burgemeester politieke vragen die lijken te zijn gericht aan de korpsbeheerder. Maar, de korpsbeheerder blijft op afstand van de lokale politiek. De controle op de korpsbeheerder is in hoge mate bestuurlijke controle af. Dit krijgt zo nu en dan gestalte in het regionaal college, maar vooral tegenover enkele prominente regioburgemeesters die zitting kunnen hebben in het dagelijks bestuur. Burgemeesters overleggen en onderhandelen met de korpsbeheerder, maar controleren echter mondjesmaat.

De dominantie van het persoonsgebonden regionale besluitvormingscircuit geeft het regionaal college feitelijk een veel minder prominente positie dan de wet. Hoewel het regionaal college de politieregio formeel bestuurt (art. 22 Politiewet 1993), ligt het zwaartepunt van de besluitvorming in de beheersdriehoek en (in mindere mate) bij enkele prominente burgemeesters.

De formele gezags- en beheerslijnen, die volgens de letter van de Politiewet 1993 los staan van elkaar, lopen feitelijk volledig door elkaar heen. Voor een deel komt dit doordat beheer en gezag in handen zijn gegeven van dezelfde sleutelpersonen: een gezagsdriehoek die tevens (voor een deel) beheersdriehoek is of burgemeesters die aan het dagelijks bestuur van het regionaal college deelnemen (beheer) en tevens een districtsdriehoek voorzitten.

Gezag en beheer grijpen op elkaar in. Gezagsaanspraken van burgemeesters lopen geregeld stuk op personeelstekorten in de politiedistricten. Burgemeesters kunnen het dan hoger op zoeken, bijvoorbeeld bij de korpsbeheerder of beheersdriehoek, maar het beheer legt de lokale gezagsuitoefening aan banden (Terpstra, 2002).

Beheer en gezag lopen dus door elkaar heen. Toch klampen veel betrokkenen - de politiechefs voorop - zich vast aan de formele onderscheid tussen gezag en beheer, zo constateren Huberts e.a.

(2004). Bijna tweederde van de politiechefs is het oneens met de stelling: "Het in de wet neergelegde principiële onderscheid tussen gezag en beheer werkt verwarrend en kan beter verdwijnen". Dit geldt voor 31,1% van de bestuurders en voor 29,6% van de magistraten. De politie kan het denken in termen van het 'bevoegd gezag' niet missen. Dit verbaast Huberts e.a. (2004) niet. Het functioneren van gezagsdragers schenkt het politieoptreden (formele) legitimiteit, ook als de politie het voortouw heeft. Betrokkenen koesteren volgens Huberts mede uit eigen belang de "bestelideologie". Dat is het beeld dat de gezagsdragers beslissen over de inzet van de politie en daarover verantwoording afleggen. Ondertussen weten ze wel beter, want officieren van justitie, burgemeesters en politiechefs schrijven de invloed of macht toe aan de korpsbeheerder, de regionale driehoek en de politietop. De onderstaande tabel geeft weer hoe leden van de regionale driehoek de machtspositie in het politiebestedel inschatten op een schaal van tien punten (0 = geen invloed en 10 = alle invloed).

Tabel 6.1: Oordeel van de regionale driehoek over machtsverdeling in regionaal politiebestedel

Bestuur:	
Korpsbeheerder	6,6
Andere burgemeesters	6,1
Ministers	3,9
Ambtenaren ministerie BZK	2,9
Ambtenaren ministerie van Justitie	2,4
Politie:	
Korpschef	8,3
Andere politiechefs	7,1
Justitie:	
Hoofdofficier van justitie	6,3
Andere officieren van justitie	4,3
Procureurs-generaal	3,2
Politiek:	
Gemeenteraadsleden	3,3
Tweede Kamer	2,5

(Bron: Huberts e.a., 2004)

Het valt op dat de hoofdofficier van justitie en de korpsbeheerder substantieel meer invloed toedichten aan de regionaal korpschef dan aan zichzelf. De ondergeschikte korpschef lijkt dus machtiger dan zijn of haar gezagsdragers en (mede)beheerders. Zie de onderstaande tabel.

Tabel 6.2: Invloed regionale driehoek

	invloed toegekend door:		
invloed toegekend aan:	korpschef	korpsbeheerder	hoofdofficier
korpschef	8,3	8,6	8,0
korpsbeheerder	6,3	7,0	6,5
hoofdofficier	6,0	6,4	6,6

(Bron: Huberts e.a., 2004)

5.3 Regionale korpschefs: balanceren op een slap koord

De korpschef is en blijft machtig in de periode van 2000 tot 2012. Hij of zij geeft leiding aan een grote uitvoeringsorganisatie met veel middelen en bevoegdheden, maar ook met traditioneel veel beleidsvrijheid. Er valt echter wel het nodige op te merken bij de fiere koppositie van de korpschef in de studie van Huberts e.a. (2004). Dit heeft deels te maken met de gehanteerde onderzoeksmethode, de zogenoemde reputatiemethode. Daarbij wordt de hoofdrolspelers zelf gevraagd hoe macht of invloed is verdeeld. Daar is op zich niets mis mee, maar achter de schermen kan het anders gaan en de precieze machtsverdeling verschilt per dossier. Casusonderzoek levert geregeld andere uitkomsten op dan de studie van Huberts. Onderzoek van Bervoets e.a. (2009) laat zien dat het de regionale politietop zwaar valt om in ambtelijke en bestuurlijke netwerken invloed uit te oefenen op bijvoorbeeld het drugsdossier of het geweldsdossier. Nu is een concreet beleidsterrein een ander speelveld dan de verdeling van politiesterkte en de besluitvorming over de prioriteiten van de regiopolitie. Maar, er zijn veel redenen om aan te nemen dat de relatieve machtspositie van de korpschefs afneemt sinds de regionalisering. We zetten ze op een rij:

- a. De machtsreputatie van de korpschefs neemt af
- b. Politievisie: weinig aansprekend
- c. Aanhoudende kritiek op politiestatistiek
- d. Bestuurders: betere veiligheidsorganisatie en meer informatie.

Ad a.) De machtsreputatie van de korpschefs neemt af

De machtsreputatie van de korpschefs neemt af sinds de regionalisering. Halverwege de jaren negentig waren korpschefs bekende Nederlanders die in de media standpunten innamen en problemen aan de kaak stelden. Dit gold in het bijzonder voor Nordholt, Brand, Hessing en IJzerman, die in 1994 de Machiavelli-prijs kregen voor hun aansprekende optreden in media. We wezen er in hoofdstuk 3 al op dat veel bestuurders en landelijke politici vonden dat de korpschefs hun hand overspeelden. Ze vonden dat de meest prominente politiebazen via de band speelden. Ze oefenden invloed uit buiten het politiebepalend. Er was samenspel tussen korpschefs en journalisten, die maar wat graag hun camera's lieten draaien of een prominente krantencolumn reserveerden als de politiebazen wat op hun lever hadden. Het wel erg vrije optreden van korpschefs werd een landelijk bestuurlijk gespreksonderwerp. Korpsbeheerders stelden paal en perk aan media-uitingen van korpschefs.

Bijna tien jaar na de Machiavelli-prijs is de machtsreputatie van de korpschef afgenomen. Ze

halen spaarzaam en behoedzaam de media. Ze blijven binnen het politiebestedel een hoofdrolspeler, maar bekende Nederlanders zijn het niet meer. Prominente bestuurders zijn hen de baas.

Een korpschef over deze ontwikkeling, die zich naar zijn mening al omstreeks 1990 aftekende:

“We hebben toen als CPB [Coördinerend Politie Beraad, red.] bij de kabinetsformatie in 1989 een A-viertje aangebracht waarin de politiechefs aangaven wat er in de kabinetsformatie zou moeten gebeuren rond de reorganisatie. Daar is Van Thijn in de politiecommissie VNG buitengewoon furieus over geworden. Hij vond het absoluut onacceptabel dat een politiechef zich rechtstreeks tot de kabinetsinformatie richtte. Dat was absurd. In mijn herinnering is dat één van de eerste signalen geweest om terug te moeten gaan in dat hok. Mevrouw Vos was toen voorzitter van de korpsbeheerders, begin 1990 was dat. We hadden toen een vergadering in de Lage Vuursche en we stonden bij het weggaan in de deuropening te praten. Toen zei ze letterlijk: ‘Het gaat zo niet langer.’ Terwijl mevrouw Vos toch een heel aimabele, communicatieve en vreedzame vrouw was; ze was geen straatvechter” (korpschef geciteerd in Boin e.a., 2003, p. 209).

In de woorden van oud-burgemeester Van Thijn:

“Te vaak neemt het CPB politiek geladen standpunten in. Dit verplicht de Burgemeester dan weer zich te organiseren omdat het niet aangaat dat ambtenaren regelmatig en Burgemeesters slechts incidenteel hun standpunten publiekelijk maken” (Ed van Thijn in: De Blouw e.a., 1990, p. 27).

Ad b.) Politievisie: minder aansprekend

De visie van de korpschefs komt na 2000 ter discussie te staan: intern, maar ook bestuurlijk en politiek-maatschappelijk. Dat blijft zo tot op de dag van vandaag.

De regionale korpschefs baseerden de inrichting van de regiokorpsen op *community policing* of gebiedsgebonden politie. De balans tussen de drie kerntaken van de politie – ordehandhaving, opsporing en hulpverlening – raakte zoek. Door de politie op wijkniveau te organiseren, zouden ordehandhaving en hulpverlening aanzienlijk worden vergemakkelijkt. De lokale informatie van de (wijk) moest vervolgens de uitvoering van de opsporingstaak faciliteren. Dit kwam nooit uit de verf.

Het publieke en politieke draagvlak voor deze visie is gaan wankelen. Politici hekelen de ‘softheid’ van de politie. Burgers willen een politie die beter presteert bij haar handhavende taken (De Vries en Van der Vijver, 2002).

De gebiedsgebonden politievisie werkte niet meer na 2000. De regiopolitie wilde zich in 2003 richten op ‘superkerntaken’. Dit was een terugtrekkende beweging van een organisatie die op haar eigen grenzen was gestuit (Boin e.a., 2003). Het is geen helder kompas voor de politie. De politietop voelt dit aan. De korpschefs zetten een nieuwe visie op papier: Politie in Ontwikkeling (RHC, 2005). De korpschefs zijn bepaald niet terughoudend over hun agenderende rol:

“Signaleren & adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners in

haar optiek een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het reduceren van onveiligheid” (Politie in Ontwikkeling, 2005, p. 14)

Met de nieuwe politievisie wordt geen politiek of bestuurlijk draagvlak gevonden. Het visiedocument laat veel politici koud en het kabinet reageert gedistantieerd. Menig korpsbeheerder valt over de sturende en agenderende positie die de politie zich toekent in Politie in Ontwikkeling (Boin e.a., 2007). De bestuurlijke irritatie over de politieke aspiraties van korpschefs heeft te maken met de suggestie dat anderen hun zaken niet op orde hebben, maar de politie wel.

De nieuwe politievisie wordt ook niet goed ontvangen op de werkvloer. Belangrijke alledaagse problemen van uitvoerende agenten worden niet of onvoldoende onderkend door Politie in Ontwikkeling. Het gaat om de lage kwaliteit van de opsporing (Fijnaut, 2010). Er bestaat op de werkvloer ook onzekerheid bij geweldgebruik, omdat de politietop decennialang eenzijdig aandacht had voor sociale kwaliteiten van agenten. De fysieke en mentale kwaliteiten van politiemensen kregen te weinig aandacht (Van der Torre e.a., 2011). Toch is veiligheid bij het politiewerk op straat de belangrijkste eis die uitvoerende agenten stellen aan hun bazen en organisatie. Politie in Ontwikkeling had geen oog voor dit grote interne ongenoegen. Het abstracte en hoogdravende taalgebruik slaat dood op de werkvloer en bij de (invloedrijke) politiebonden. Ze hadden wel wat anders aan hun hoofd.

Ad c.) Aanhoudende kritiek op politieprestaties

De gebiedsgebonden politievisie was lange tijd onaantastbaar in politiekringen. Dit kwam mede doordat er lang veel bestuurlijk draagvlak voor bestond. En dat telt in een regionaal politiebestedel waarin bij alle sleutelfiguren – op de hoofdofficier en de korpschef na – lokaal bestuurder zijn. De bestuurlijke legitimiteit maakte politiebazen minder alert op signalen dat de gebiedsgebonden politie op belangrijke onderdelen niet de gewenste prestaties boekte: de snel opkomende maatschappelijke kritiek op de permissieve houding van de politie; de lage pakkans van criminele samenwerkingsverbanden; de erosie van specialistische kennis binnen de politie, in het bijzonder op het terrein van opsporing en geweldshantering (Van der Torre e.a., 2011).

Bestuurlijke steun is na 2000 een wankel draagvlak voor de politie. De legitimiteit van de bestuurlijke gezagsdragers brokkelde af. Verkiezingsuitslagen in 2002 (de gemeenteraadsverkiezingen in met name Rotterdam, de Tweede Kamer verkiezingen en de moord op Fortuyn) maakten duidelijk dat de zo vaak gesignaleerde kloof tussen bestuur en burgers dieper zit dan gedacht.

De afstand tussen bestuur en de straat legt het gebiedsgebonden denken in een spagaat (Boin e.a., 2003). Volgens die visie zouden bestuurlijke en maatschappelijke integratie hand in hand gaan: politie signalen over wat zich op straat afspeelt als opmaat tot effectief politie- en veiligheidsbeleid. Uitvoerende agenten krijgen echter zaken te zien en te horen die ver af staan van het doen en denken van bestuurders en strategische politiebazen. Als deze straatsignalen de top al bereiken, is nog niet gezegd dat ze resulteren in interventies en prestaties (Van der Torre, 2011). Een kloof tussen veiligheidsbeleid en publieke opinie is het gevolg (De Vries en Van der Vijver, 2002). Een meerderheid van de politiefunctionarissen denkt in 2002 dat burgers tevreden zijn over de resultaten die de politie boekt, maar het tegendeel is het geval. De POS-visie klinkt dan nog altijd door in de politiegelederen: agenten zien de politie, meer dan burgers, als een hulpverlenende organisatie. Burgers vinden daarentegen dat de politie onvoldoende beschikbaar is en niet voldoende afweert van

de problemen waarmee burgers worden geconfronteerd. De legitimiteit van de politie blijkt dan toch vooral te worden bepaald door de effectiviteit van haar optreden. Burgers vinden dat de politie zich vooral bezig moet houden met opsporen en dat ze daar onvoldoende in slaagt.

Dit verandert niet tussen 2002 en 2012. In politieke kringen groeit in die periode de onvrede over twee zwakke plekken in het functioneren van de politie: de haperende informatie-uitwisseling tussen de regiokorpsen en de lage oplossingspercentages. Korpschef Heijsman spreekt vanwege die lage oplossingspercentages over een crisis in de opsporing (Heijsman, 2010).

Ad d.) Bestuurders: regionaal veiligheidsbeleid

In hoofdstuk 4 beschreven we de opkomst van het bestuurlijke veiligheidsbeleid. Op stadhuizen worden veiligheidsorganisaties opgebouwd. Er worden afdelingen gevormd en mensen aangesteld. De veiligheidsambtenaren volgden een relevante WO- of HBO-opleiding of worden geworven: op andere gemeentelijke afdelingen en bij externe partners, zoals politie, GGD of advies- en onderzoeksbureaus.

Stadhuisambtenaren raakten betrokken bij regionaal politiebeleid en bij regionaal integraal veiligheidsbeleid. Dit kreeg mede gestalte via het regionaal college. In het regionale college kregen burgemeesters portefeuilles, bijvoorbeeld drugsbeleid of integrale veiligheid. De burgemeesters werden daarbij ondersteund door eigen gemeenteambtenaren, maar soms ook door regionaal functionerende en betaalde ambtenaren. Er ontstonden regionale beleidsstructuren. Dat stelde burgemeesters in staat om vanaf het regionale niveau te sturen op veiligheidsbeleid. Het geeft de korpschef betere bestuurlijke partners, maar het levert ook sterkere tegenspelers op.

5.4 Regionale verankering: politie en veiligheid

Op regionaal niveau tekent zich een verschuiving af van besluitvorming over politie naar (meer) veiligheidsbeleid. Het betreft om te beginnen verbreding naar integraal of sociaal veiligheidsbeleid. Het gaat echter ook om verwevenheid tussen het politiebestedel en de veiligheidsregio, waardoor ook beleid wordt gevoerd op het terrein van fysieke veiligheid (crisisbeheersing).

Het regionaal college heeft een aanjaagfunctie voor het integrale veiligheidsbeleid. Er worden beleidslijnen ontwikkeld op verschillende dossiers. Er worden in sommige politieregio's regionale voorzieningen in het leven geroepen. Die voorzieningen maken geregeld gebruik van de diensten van één of enkele beleidsmedewerkers die rapporteren over het veiligheidsbeleid in de regio, die (op dossiers) beleidsstukken opstellen of conferenties organiseren.

Een voorbeeld is de zogenoemde Veiligheidsmaatschappij in de regio Zuid-Holland-Zuid. Deze organisatie telt één beleidsmedewerker (elke gemeente betaalt één euro per inwoner) om kleine congressen te organiseren, beleid te formuleren (bijvoorbeeld bij de aanpak van alcoholgebruik) en waar nodig burgemeesters te ondersteunen, bijvoorbeeld door te adviseren over de implementatie van nieuwe wetgeving of nieuw beleid.

Achter dit soort initiatieven gaat een bestuurlijke metaboodschap schuil: gemeenten dienen hun veiligheidsorganisatie op te bouwen en dienen veiligheidsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Die boodschap komt van oudsher vanuit het politieapparaat, omdat de politie het gevoel had en heeft dat bestuurlijke taken bij haar terecht kwamen. In de afgelopen tien jaar hebben

burgemeesters collegiale druk uitgeoefend op gemeenten in de regio om het bestuurlijke veiligheidsbeleid naar een hoger niveau te tillen. En om daarbij samen te werken: binnen politiedistricten en op regionaal niveau.

In veel politieregio's is het regionaal college in meer of mindere mate een beleidsorgaan geworden op het gebied van sociale veiligheid. Er zijn in het regionaal college vaak inhoudelijke portefeuilles toebedeeld aan (enkele) burgemeesters. Regio's kregen zogenoemde bestuurlijke commissies. Die buigen zich meestal over een inhoudelijk dossier, bijvoorbeeld prostitutie of geweld. Andere hebben betrekking op het beheer van de regio.

Elke burgemeester heeft in de politieregio Twente bijvoorbeeld één of meerdere portefeuilles, zoals prostitutie, alcoholgebruik of hennep. Soms wordt een formele staatsrechtelijke lijn gehanteerd. Het regionaal college voert nauwelijks of geen veiligheidsbeleid, omdat dit geen wettelijke taak is. Dit troffen we aan in Haaglanden. Daar probeert de korpsbeheerder om de Politiewet 1993 strikt in de praktijk te brengen. We troffen tussenvormen aan, waarbij enkele burgemeesters regionale portefeuilles hadden. Het regionaal college in IJsselland telt bijvoorbeeld drie portefeuilles of regionale thema's: integrale veiligheid, geestelijke gezondheidszorg en regionale toezichtruimte.

Brabant Zuid-Oost: regionale beleidsprocessen

Het regionaal college komt in de politieregio Brabant-Zuidoost vijf keer per jaar bijeen. Er wordt daarnaast een jaarlijkse tweedaagse conferentie georganiseerd. De vergadering van het regionaal college valt samen met het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio. Er bestaat een bestuurlijke beleidsverankering in het regionaal college door middel van twee vaste commissies: de commissie Aansturing Politie en de commissie Financiën. Er bestaan ook acht werkgroepen: inbewaringstelling veroordeelden, prostitutie controleteam, nazorg ex-gedetineerden, huisverbod, softdrugs (coffeeshops; georganiseerde misdaad; pasjessysteem), bestuurlijke boete en relationeel geweld. Er is, tot slot, een Stuurgroep Integrale Overheidshandhaving, die zich richt op de bestuurlijke of integrale aanpak van georganiseerde misdaad. Dit wordt belangrijk gevonden vanwege de oprichting van een R.I.E.C. in Brabant-Zuidoost. Er is een Veiligheids- of kwartjesfonds (elke gemeente betaalt 25 eurocent per inwoner) om de projectorganisatie te betalen.

In de jaren negentig waren burgemeesters er voornamelijk op gericht om in het regionaal college (of in het dagelijks bestuur) de belangen van hun gemeente te behartigen. Deze strikt gemeentelijke opstelling heeft in veel regio's plaatsgemaakt voor een bestuursstijl waarbij rekening wordt gehouden met regionale belangen en beleidsprocessen.

“Vroeger maakte ik me alleen druk over de veiligheid in mijn eigen gemeente. Nu weet ik dat dat onzinnig is, omdat meer dan de helft van mijn inwoners gedurende de helft van de dag zich niet eens in mijn gemeente bevindt” (burgemeester).

De regionale circuits zijn niet alleen bestuurlijk, maar ook ambtelijk. Steeds vaker zijn overlegvormen tussen regionale veiligheidsambtenaren een voorportaal en uitvoeringsapparaat voor het regionaal college.

Het regionaal college is verweven geraakt met het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio. De vergaderingen van het regionaal college en het bestuur van de veiligheidsregio worden op hetzelfde dagdeel gepland. Dit is praktisch vanwege de agendaproblemen die anders zouden ontstaan. Bestuurlijke respondenten denken in termen van een regionale veiligheidsopgave. Burgemeesters treffen vergelijkingen tussen 'blauw' en 'rood'. In welke mate committeren we ons aan regionale afspraken? Hoe centraal of decentraal verloopt de besluitvorming over 'blauw' en 'rood'?

In veel regio's vergadert eerst het regionaal college en na de pauze het bestuur van de veiligheidsregio. Gelijktijdige vergaderingen van politie- en veiligheidsregio vallen onder meer in de smaak bij de burgemeesters, omdat dit mogelijkheden geeft tot informeel overleg. Tijdens de vergadering, maar ook in pauzes, bij lunches en na afloop.

Limburg-Zuid: verwevenheid tussen de drie kolommen

In de politieregio Limburg-Zuid zijn de drie kolommen (brandweer, GHOR en politie) vergaand geïntegreerd in de overlegvormen op regionaal niveau. De vergaderingen van het regionaal college en het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio zijn verweven en kennen één agenda. Die gemeenschappelijkheid zien we terug in het dagelijks bestuur en in de zogenoemde districtscolleges: de gezagsdriehoek op een lager niveau. Er wordt gesproken over een "Multi Dagelijks Bestuur", met daarin: de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie, de regionaal commandant van de brandweer, het hoofd van de GGD/GHOR, plus de burgemeesters van Heerlen, Kerkrade en Sittard-Geleen. Het districtscollege is geen driehoek, maar een vijfhoek, omdat ook hier de brandweer en de GHOR aanschuiven.

De regionale verbreding van politie naar veiligheidsbeleid heeft consequenties voor de driehoeksverhoudingen. In de eerste plaats is het een verdere versterking van de bestuurlijke positie in het politiebestedel. Bestuurders schakelen tussen politieregio en veiligheidsregio. Terwijl de politie zich sterk richt op het eigen functioneren en zich daarmee bijna distantieert van de veiligheidsregio.

In de tweede plaats resulteert het in een zekere beleidsmatige hiërarchisering tussen het regioniveau en districtsniveau, al zijn regionale beleidslijnen vaak het product van overleg. Districtsdriehoeken en gemeenten voeren regionale afspraken overigens niet zomaar door, want er wordt beoordeeld in hoeverre het aansluit op het lokale niveau. Regionale documenten en daarop gebaseerde afspraken over het evenementenbeleid in de politieregio Rotterdam-Rijnmond werden bijvoorbeeld niet uitgevoerd, maar aangepast. Verschillende gemeenten vonden dat het te sterk was gericht op Rotterdamse (risico)evenementen.

In de derde plaats ontstaat een zekere regionale identiteit, met name in regio's met sociaal-economische banden. Tijdens onze interviewronde in 2012 gaat dit gepaard met de bestuurlijke wens om regionale structuren en overlegvormen overeind te houden in het nationale politiebestedel. Binnen de tien nieuwe regionale eenheden kan het dan gaan om een politiedistrict. De voormalige politieregio Zuid-Holland-Zuid is nu bijvoorbeeld een district in de eenheid Rotterdam.

In de vierde plaats winnen nieuwe overlegvormen aan betekenis. Het betreft onder meer de zogenoemde stuurploegen die politiecapaciteit verdelen over opsporingsonderzoeken. Maar het gaat ook om overlegvormen in het kader van veiligheidshuizen of vanwege het regionale informatie en expertisecentrum (RIEC), gericht op de aanpak van georganiseerde misdaad.

5.4 Van regionaal naar nationaal

Het verschil tussen wet-en-werkelijkheid wordt zichtbaar in regionale driehoeksverhoudingen. De macht raakt geconcentreerd bij de beheersdriehoek, vaak aangevuld met één of enkele prominente regioburgemeesters. Het regionaal college en haar regionale bestuurlijke commissies krijgen een bredere functie dan de wet voorschrijft. Het gaat in de eerste jaren van het regionale bestel nog vooral om politiebeleid, maar al snel wordt de beleidsvorming verbreed naar veiligheidsbeleid. Het regionale niveau krijgt 'smoel' en soms (een zekere) identiteit.

We verleggen de aandacht van het regionale bestel naar het nieuwe nationale politiebestedel. Het spreekt voor zich dat gegroeide regionale praktijken van invloed zijn op het functioneren van de nationale politie.

Op nationale schaal

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk maakt eerst de balans op over de driehoeksverhoudingen ten tijde van de regiopolitie (1993 – 2012) en in de ‘lokale tijd’ tussen 1980 en 1993. Paragraaf 6.2 zet de hoofdconclusies op een rij. Daarna worden de bakens verzet naar de nationale politie. Paragraaf 6.3 is een introductie op het korps nationale politie. Het nationale korps telt vier lagen: het nationale niveau, de tien regionale eenheden, 43 politiedistricten en 168 basisteams. Vervolgens blikken we vooruit op de driehoeksverhoudingen die binnen het nationale bestel ontstaan (paragraaf 6.4).

6.2 Driehoeksverhoudingen: samenvatting

6.2.1 In de lokale tijd (1980-1993)

In de jaren tachtig wordt driehoeksoverleg een gewoon verschijnsel. Bij uitstek in de grote steden, maar ook in bijna elke gemeente met een eigen korps en in veel gemeenten met Rijkspolitie.⁹ De opkomst van het driehoeksoverleg wordt deels gestimuleerd door forse ordeproblemen, van terreur, via rellen tot aan grote overlast van opgekomen drugsscenes. Maar ook in rustiger gemeenten neemt de politiek-maatschappelijke vraag naar veiligheid en politieoptreden toe. Er ontstaat op straat en in de besluitvormingsarena een behoefte om prioriteiten te stellen en om te kiezen tussen strafrechtelijke interventies of andere (preventieve) maatregelen.

Het driehoeksoverleg ontwikkelt zich van een *verbal society* naar een overleg dat vergadert op basis van vergaderstukken en beleidsplannen. De politie vervult een voortrekkersrol bij de beleidsplanning. Ze ontdekt een wetmatigheid: meer sturing vooraf kan minder politiewerk betekenen en geeft minder ‘gedoe’ bij verantwoording achteraf.

Voor de informatievoorziening leunt de driehoek op de politie. De politie beschikt over een registratiesysteem, haalt informatie van de straat en stelt in veel gevallen de conceptbeleidsplannen op. De politieke beleidsplannen vervullen extern belangrijke functies voor de politie, maar de interne betekenis is bescheiden. Er bestond een kloof tussen de abstracte uitgangspunten van de plannen en de feitelijke activiteiten van de politie.

In de jaren tachtig ontwikkelen veel politiechefs zich tot politiek-bestuurlijke managers: actief betrokken bij beleidsvorming en betrokken bij politiek-bestuurlijke netwerken. Er ontstond vervlechting tussen lokaal bestuur en politie. Dit werd gevoed door de dominante of opkomende politievisie (*community policing* of gebiedsgebonden politie), door de beheersbevoegdheid van de burgemeester over de gemeentepolitie en door de beperkte oriëntatie van het lokaal bestuur op de uitvoering van veiligheidsbeleid. Bij onveiligheid werd snel een bestuurlijk beroep gedaan op de

⁹ Deze samenvatting is gebaseerd op de hoofdstukken 2 tot en met 5. We laten in de samenvatting bronvermeldingen achterwege.

politie, die zich daartoe (al snel) ontvankelijk toonde.

In de driehoek speelde de politie een hoofdrol of een gedeelde hoofdrol met de burgemeester. Het bilaterale overleg tussen politiechef en burgemeester vervulde een belangrijke rol. Het politiek-bestuurlijke management van het Openbaar Ministerie schoot tekort om een rol van betekenis te vervullen in de driehoek. Er bestond een fors verschil tussen aan de ene kant de juridische blik van de officier van justitie en aan de andere kant de bestuurlijke gewoonte om compromissen te sluiten en de politiek geëmancipeerde politiechefs.

Er bestaan in de jaren tachtig hoge ambities omtrent het driehoeksoverleg. Er worden drie functies toegeschreven aan het driehoeksoverleg: de ontwikkeling van de driehoek als incidentenoverleg naar beleidsoverleg; coördinatie van bestuurlijk en justitieel beleid; en het ontwikkelen van een gedeelde visie op veiligheidsbeleid. In 1993 kent het driehoeksoverleg echter niet zozeer beleidscoördinerende of sturende functies, maar is het vooral gericht op kaderstelling en confirmatie:

- Het driehoeksoverleg stelt grenzen aan het overleg in subdriehoeken of in sublokale netwerken;
- De driehoek verleent achteraf goedkeuring aan afspraken en besluiten op sublokaal niveau;
- De leden van de driehoek leren elkaar kennen, hetgeen gunstige effecten heeft op optreden op kritieke momenten.

6.2.2 Het regionale bestel (1993-2012)

Algemeen

De Politiewet 1993 introduceert een beheersdriehoek op regionaal niveau: de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de regionale korpschef. De regiopolitie past niet in het Nederlandse staatsbestel: het regionale politiebestedel 'zweeft'. De beheersdriehoek functioneert in het episch centrum van het bestelvacuüm. Het is een besloten overleg en de leden ervan zijn verantwoordig schuldig aan burgemeesters (in regionaal college of dagelijks bestuur). Raadsleden staan op grote afstand. De politieke controle komt nooit uit de verf.

De hoofdofficier van justitie krijgt onder deze wet beheersbevoegdheden, maar de bestuurlijke dominantie in het regionaal college weegt zwaarder. Van meet af aan voeren de regiokorpsen een sterk bestuurlijke koers. De nadruk op gebiedsgebonden politie resulteert in bestuurlijke steun. Dit weegt zwaarder dan de kwaliteit van de opsporing.

De decentrale (gebiedsgebonden) inrichting van de regiopolitie heeft consequenties voor de driehoeksverhoudingen. Politie en lokaal bestuur versterken hun leidende positie. Justitiële wensen op het vlak van opsporing en bestrijding van (zware) misdaad botsen met de inrichting van de regiokorpsen en met de dominante visie op politie.

De onderlinge verhoudingen tussen bestuur en politie verschuiven. De bestuurlijke invloed neemt toe. Kort na de regionalisering laat zich dit duidelijk voelen in de relatie tussen korpsbeheerder en regionaal korpschef. In deze tijd wordt duidelijk dat (enkele) korpschefs hun hand hebben overspeeld. Politici en burgemeesters krijgen genoeg van korpschefs die alsmaar zaken agenderen en in de beeldvorming naar zich toe trekken. Er staan sterke burgemeesters op in grote steden, zoals Opstelten en Deetman.

De meeste politieregio's krijgen een structuur met drie lagen: regio, district en basiseenheid. In veel regiokorpsen vervult het driehoeksoverleg op districtsniveau een spilfunctie. Daarmee verschuift het

zwaartepunt van bilateraal overleg tussen politiechef (waaronder veel korpschefs van gemeentepolitiekorpsen) en burgemeester naar multilateraal samenspel op districtsniveau. Een district telt vaak meerdere burgemeesters, zeker na de schaalvergrotingen die vanaf de tweede helft van de jaren negentig worden doorgevoerd. Er ontstaan invloedrijke ambtelijke voorportalen door de sterke groei van het aantal gemeentelijke veiligheidsambtenaren.

Beheer en gezag raken volledig met elkaar verweven in het driehoeksoverleg. Er wordt gesproken over beheersdriehoek (de regionale driehoek) en gezagsdriehoeken (in de laag of lagen daaronder), maar het gaat over beheer én gezag. De burgemeesters in de gezagsdriehoeken oefenen, in uiteenlopende mate, invloed uit op het beheer: door lidmaatschap van het dagelijks bestuur, via persoonlijke netwerken of via commissies van het regionaal college. Bovendien claimen lokale driehoeken vrije beheersruimte, omdat dit mogelijkheden geeft voor bestuurlijke gezagsuitoefening.

Regionaal

Het grote verschil tussen de Politiewet 1993 en de praktijk wordt duidelijk zichtbaar in regionale (driehoeks)verhoudingen. Van meet af aan zijn sleutelpersonen belangrijker dan sleutelfuncties. De macht concentreert bij de beheersdriehoek en bij één of enkele prominente regioburgemeesters. Vooral de korpsbeheerder is machtig. Hij of zij legt verantwoording af aan enkele bestuurders en niet aan politici.

Het regionaal college en haar bestuurlijke commissies groeien uit tot beleidsorgaan. Het gaat in de eerste jaren van het regionale bestel vooral om politiebeleid. Vanaf de tweede helft van de jaren negentig wordt de beleidsvorming verbreed naar veiligheidsbeleid. Tegelijkertijd worden landelijke politieprioriteiten geformuleerd en prestatieafspraken opgelegd aan regiokorpsen.

Bestuurders verbinden de politieregio met de veiligheidsregio. Zo koppelen ze politie, sociaal veiligheidsbeleid en fysieke veiligheid. Deze bestuurlijke activiteiten versterken de positie van burgemeesters op regionaal niveau. Het Openbaar Ministerie wint minder invloed op beleid, beheer en gezag dan wellicht werd gehoopt of gedacht op basis van de justitiële beheersbevoegdheden. De bestuurlijke visie op (en van) de politie en het bestuurlijk getinte veiligheidsbeleid domineren.

De regiopolitie en haar baas, de regionale korpschef, verliezen de bijna vanzelfsprekende (gedeelde) koppositie van het begin van de jaren negentig. De korpschef is en blijft machtig in het regionale tijdperk, want hij of zij geeft leiding aan een grote uitvoeringsorganisatie met veel middelen, kennis en bevoegdheden. Toch neemt de politieke invloed duidelijk af. In het begin van de jaren negentig overspelen korpschefs hun hand door vrijpostige lobby- en beleidspraktijken buiten het driehoeksoverleg om, bijvoorbeeld in de media of bij de kabinetsformatie. Politici en bestuurders, korpsbeheerders voorop, wijzen de korpschefs op hun ondergeschikte positie en op hun hoofdtaak: het laten functioneren van de regiokorpsen. Waar burgemeesters schakelen tussen politie, integrale veiligheid en fysieke veiligheid, wordt de politie op haar wettelijke opdracht gewezen. De invloed van burgemeesters op 'veiligheid' groeit, terwijl de politie haar handen vol heeft aan politiewerk.

Het politiek-bestuurlijke vertrouwen in de gebiedsgebonden politievisie neemt af. In 1993 beloofde de korpschefs dat er in de decentrale korpsen een natuurlijke balans zou bestaan tussen de drie hoofdtaken van de politie: strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Die belofte komt niet uit. De lokale of gemeentelijke politiesterke loopt terug, de opsporingsprestaties schieten tekort en de regiokorpsen stapelen interne reorganisaties op elkaar. Tegelijkertijd worden de veiligheidsvraagstukken complexer.

De politievisie is omstreeks 2002 uitgewerkt, maar er ontbreekt een nieuw verhaal. De korpschefs schrijven een nieuw visiedocument, Politie in Ontwikkeling, maar daarvoor vinden ze extern en op de werkvloer weinig draagvlak. Wat resteert is een zoekende politie die wordt geconfronteerd met aanhoudende kritiek op haar prestaties, ook op het terrein van regelrechte kerntaken: opsporing en het vermogen om gepast geweld te gebruiken.

Problemen in eigen huis verklaren waarom de politie zich zeer afstandelijk opstelt tot de veiligheidsregio's. Op de koop toe krijgen politiechefs te maken met burgemeesters en gemeenteambtenaren die het veiligheidsdossier steeds vaker op orde hebben, over informatie beschikken en de politie de maat nemen aan de overlegtafel.

Gezagsdriehoek

De regionalisering van de politie resulteert in decentraal ingerichte korpsen. In 1994 tellen de regiokorpsen nog relatief veel territoriale eenheden en daarmee veel gezagsdriehoeken. Er heerst dan bestuurlijke tevredenheid. Burgemeesters van (middel)grote gemeenten hadden vaak een sterke relatieve machtspositie in 'hun' driehoeksoverleg.

Aan het eind van de jaren negentig wordt duidelijk dat er spanning bestaat tussen decentraal driehoeksoverleg en functionele vereisten bij het besturen van politie. Schaalvergroting was politiek-bestuurlijk niet populair, maar het creëert (interlokaal) driehoeksoverleg met beheersmatige ruimte. Dit biedt kansen om te onderhandelen, te besturen en bestuurlijke invloed uit te oefenen op het functioneren van de politie.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig worden veel reorganisaties doorgevoerd in regiokorpsen. Dit leidt tot schaalvergroting van het driehoeksoverleg. Vanwege de beheers- en beleidsruimte op districtsniveau groeit de bestuurlijke tevredenheid over driehoeksoverleg op een hoger schaalniveau. Er valt 'wat te besturen'. Bestuurlijk gezag stelt nu eenmaal meer voor met de nodige invloed op beheer en beleid. Die ruimte ontbreekt of is gering in korpsen die vasthouden aan een sterk decentrale structuur. De paradox is dat in ogenschijnlijk decentrale korpsen beheersvraagstukken juist snel centraliseren, omdat er nauwelijks beheersruimte bestaat in gezagsdriehoeken.

Aan het eind van de jaren negentig zijn politie en lokaal bestuur sterk verweven. Dit blijkt een tweesnijdend zwaard. De politie oogst bestuurlijke waardering, maar vervult bestuurlijke taken. De politiek-maatschappelijke kritiek op de politieke taakuitoefening neemt toe, vooral vanwege slechte opsporingsprestaties. De politie richt zich op kerntaken en neemt afstand tot het lokaal bestuur. De politie hamert op tekortkomingen in het bestuurlijke veiligheidsbeleid en tracht zich (gedeeltelijk) terug te trekken uit projecten.

Het bestuurlijke veiligheidsbeleid verbetert. Het wordt een volwaardige pijler van gemeentelijk beleid. Het aantal veiligheidsambtenaren groeit op de stadhuizen, net als de gemeentelijke toezichthouders en handhavers op straat. Daarmee groeit de bestuurlijke informatie over (on)veiligheid. Dat versterkt de positie van bestuurders in het driehoeksoverleg. Het monopolie van de politie op beleidsplanning en informatie uit de lokale tijd komt te vervallen. Niet alleen de politie agendeert en trekt projecten van de grond, maar ook burgemeesters.

Stadhuizen weten vandaag de dag redelijk tot goed wat op buurtniveau speelt. Het betreft niet alleen kleine criminaliteit of overlast, maar evengoed zware misdaad. Het lokaal bestuur heeft de negatieve impact van georganiseerde misdaad ontdekt en agendeert dit. Daarbij lopen burgemeesters zich echter vast in de gezagsdriehoek, want binnen de politiekorpsen is de afstand

tussen de 'blauwe' lijnbazen en opsporing groot. Dit leidt tot parallelle trajecten. Via persoonlijke contacten, via (bestuurders die deel uit maken van de) zogenoemde stuurploeg en via het RIEC trachten burgemeesters opsporingsonderzoeken vlot te trekken naar vormen van (middel)zware criminaliteit met schadelijke effecten op gemeentelijk niveau.

Het versterkte bestuurlijke veiligheidsbeleid heeft consequenties voor de gezagsdriehoek. Het resulteert in nieuwe agendapunten, zoals de aanpak van georganiseerde misdaad. De gezagsdriehoek is in veel opzichten een platform geworden dat toezicht houdt op het veiligheidsbeleid, zo nodig stuurt of bijstuurt, met bijzondere aandacht voor activiteiten van de politie. Net als het regionaal college zijn gezagsdriehoeken in de laatste tien jaar verschoven van 'politieoverleg' richting 'veiligheidsoverleg'.

Aan de vooravond van de nationale politie, in 2012, schuren de verhoudingen in de driehoek. Dit is het meest duidelijk in de relatie tussen lokaal bestuur en politie. De lokale politiesterkte is door het hele land heen afgenomen. Politiechefs lijken steeds op een hoger schaalniveau te denken en te handelen. De politie tracht haar activiteiten af te bakenen en houdt taken af. Tegelijkertijd blijft menig politiechef kritisch op het bestuurlijk veiligheidsbeleid. Het lokaal bestuur beschikt echter over informatie over veiligheidsbeleid en veiligheidsproblemen. Dat stimuleert bestuurders en ambtenaren om door te vragen bij adviezen of signalen van de politie, te meer omdat de politie-informatie niet altijd even solide is.

Politiechefs vinden het lastig om hun weg te vinden in het netwerk van bestuurders en ambtenaren. Ooit was de politiechef (korpchef) de topadviseur van de burgemeester, met een (bijna) monopoliepositie. Vandaag de dag is een politiechef één van de adviseurs en lopen er op het stadhuis adviseurs rond met veel politiek-bestuurlijke *know how*.

Het Openbaar Ministerie was en is de driehoekspartner met de minste organisatorische capaciteit en (volgens respondenten bij politie en bestuur) met beperkte politieke affiniteit. Maar, het justitiële beleid wint door het hele land terrein, met name door de zogenoemde veiligheidshuizen en RIEC's. Met deze trajecten sluit het Openbaar Ministerie een bondgenootschap met het lokaal bestuur. Dat neemt niet weg dat er spanningen ontstaan tussen justitie en lokaal bestuur bij de verdeling van politiecapaciteit over opsporingsonderzoeken. Dit trekt justitie naar de stuurploegen toe en daar domineren landelijke prioriteiten en justitiële routines bij het opstarten van Teams Grootchalige Opsporing (Van der Torre e.a., 2013). Burgemeesters willen dat bij de opsporing veel meer prioriteit wordt verleend aan (grootchalige) onderzoeken naar criminele structuren met merkbare schadelijke effecten op lokaal niveau.

6.3 Nationale Politie: op hoofdlijnen

Nederland heeft nationale politie. Het landelijk politiekorps telt tien regionale eenheden waarvoor de minister van Veiligheid en Justitie de eerstverantwoordelijke is. De lokale gezagsverhoudingen blijven in formele zin ongemoeid, maar de regionale korpsbeheerders en regionale colleges zijn verdwenen. Landelijke politie is het best in staat om in te spelen op de complexiteit en dynamiek van de politietaak, zo wordt geredeneerd. De nationale politie is "een organisatie die flexibel en slagvaardig kan inspelen op continu wijzigende veiligheidsproblemen" (TK, 2010-2011, 29628, nr. 231, p. 1). De opdracht om eenheid te koppelen aan lokale politie blijft in deze landelijke constellatie bestaan: "een organisatie waarvan de onderdelen goed met elkaar samenwerken, een organisatie

die functioneert als één eenheid, maar met haar basis in de wijken” (idem).

Het is een klein politiewonder hoe geruisloos de transformatie van regiopolitie naar nationale politie is verlopen. De steun was maximaal in de Tweede Kamer, want het wetsvoorstel werd unaniem aangenomen. Pas bij de behandeling in de Eerste Kamer ontstond er een heftig politiek debat, waarbij onder meer werd aangedrongen op de positionering van het bestuurlijke gezag (zie Fijnaut, 2012). Maar al met al is op bescheiden schaal gedebatteerd over een ontwikkeling die tot voor kort on-Nederlands werd genoemd:

“De Nederlandse politie, zo blijkt uit haar geschiedenis, is altijd sterk gebonden geweest aan lokale gemeenschappen en het lokale gezag. In ons land, waar de nationale overheid niet met enige regelmaat in gevaar is, moet de rijksoverheid zich ook niet proberen te handhaven met behulp van een nationaal politieleger. De enige periode waarin een nationale politie bestond, was de Franse bezetting. Lokale gebondenheid hoort bij ons land. Die behoefte aan lokale politiezorg komt heden ten dage tot uiting in bijvoorbeeld stadswachten (...)” (Kuiper, 2004, p. 100).

Het is bijzonder dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties haar positie verliest zonder tromgeroffel.¹⁰ In de decennialang voortslappende discussie over het Nederlandse politiebesteding stonden van oudsher twee machtsblokken tegenover elkaar. Het binnenlands bestuur (burgemeesters, het ministerie van Binnenlandse zaken en bijvoorbeeld de Vereniging Nederlandse Gemeenten) maakte zich sterk voor inbedding in het lokaal bestuur en het ministerie van Justitie voor centrale sturing, in het bijzonder bij strafrechtelijke handhaving. Het ministerie van Binnenlandse Zaken beschikte tot de Politiewet 2012 over beheersbevoegdheden. De bestuurlijke coalitie was gefragmenteerd, maar omvangrijk en lang verzekerd van politieke steun in de Tweede Kamer. Het ministerie van Justitie stond te boek als een geoliede machine, maar kreeg nooit greep op de sterke bestuurlijke krachten in en rondom het politiebesteding (Rosenthal, 1987). Het bestuurlijke blok hield de gemeentepolitie lange tijd in stand. Toen de politie (toch) regionaliseerde bleef de bestuurlijke blik op politie in veel opzichten domineren in regionale colleges. Dat is ook logisch omdat er nu eenmaal veel burgemeesters zitting hadden in de regionale colleges: ‘tegenover’ die ene hoofdofficier van justitie.

Politiewet 2012

Artikel 25, lid 1 Politiewet 2012 bepaalt dat er een landelijk politiekorps is dat bestaat uit de volgende onderdelen:

- Regionale eenheden, belast met de uitvoering van de politietaak.
- Eén of meer bij ministeriële regeling aan te wijzen landelijke eenheden, belast met de uitvoering van de politietaak.
- Eén of meer bij ministeriële regeling aan te wijzen ondersteunende eenheden.

Het tweede lid van dit artikel stelt dat elk arrondissement een regionale eenheid kent. Hiermee wordt de gerechtelijk kaart van Nederland dus bepalend voor een belangrijk kenmerk van de hoofdstructuur van de politie. De dagelijkse leiding van een regionale eenheid ligt in handen van de

¹⁰ Ontleend aan Van der Torre, 2011.

politiechef (artikel 38, lid 1).

Het landelijke politiekorps start met een landelijke eenheid en tien regionale eenheden. De regionale eenheden tellen volgens het inrichtingsplan drie tot zeven districten en in totaal 168 'robuuste basisteams'.

De onderstaande schema's geven het aantal districten en basisteams per regionale eenheid weer bij de start van de regionale politie op 1 januari 2013. Ook wordt aangegeven welke politieregio's zijn opgegaan in de nieuwe regionale eenheden en hoeveel gemeenten er op het grondgebied van zo'n nieuwe eenheid liggen. Dat aantal gemeenten loopt fors uiteen van zes in Amsterdam tot maar liefst 84 in Oost-Nederland. Vanwege dit hoge aantal gemeenten wordt wel gesproken over het 'Oostblok'.

Tabel 6.1

Eenheid	Aantal districten van eenheid	Aantal basisteams van eenheid
Noord-Nederland	3	16
Oost-Nederland	5	28
Noord-Holland	3	10
Amsterdam	4	17
Midden-Nederland	5	18
Den Haag	7	29
Rotterdam	6	17
Oost-Brabant	3	9
Limburg	3	12
Zeeland-West-Brabant	4	12
	Totaal 43	Totaal 168

Tabel 6.2

Eenheid	Voormalige politieregio's	Aantal gemeenten
Noord-Nederland	Groningen, Friesland en Drenthe	62
Oost-Nederland	Gelderland-Zuid, Gelderland-Midden, Noord en Oost Gelderland IJsselland en Twente	84
Noord-Holland	Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland	40
Amsterdam	Amsterdam-Amstelland	6
Midden-Nederland	Utrecht, Flevoland en Gooi- en Vechtstreek	41
Den Haag	Haaglanden en Hollands-Midden	35
Rotterdam	Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid	38
Oost-Brabant	Brabant-Noord en Brabant Zuid-Oost	41
Limburg	Limburg-Zuid en Limburg-Noord	33
Zeeland-West-Brabant	Midden en West Brabant en Zeeland	43

De verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie voor de Nationale Politie komt onder meer tot uitdrukking in artikel 18 Politiewet 2012. Dat artikel bepaalt dat de minister ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vaststelt ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Hiertoe dient hij zich te verstaan met de justitielijn - het College van procureurs-generaal - en met de bestuurlijke lijn: de tien zogenoemde regioburgemeesters.¹¹ Het gaat dus niet om een instemmingsrecht. Het betreft de plicht voor de minister om deze partijen te 'horen'.

De regioburgemeester is bepaald geen regionaal korpsbeheerder nieuwe stijl. Hij of zij is als het ware een soort eerste bestuurder in de regionale eenheid, maar de Politiewet 2012 maakt het niet veel duidelijker dan dat. De wettelijke taken van de regioburgemeester geven deze functionaris een coördinerende rol in de regionale eenheid, als soort makelaar of *linking pin* tussen de minister en de (bestuurlijke) autoriteiten op het grondgebied van de regionale eenheid.

De regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie dienen regelmatig driehoeksoverleg te voeren met de politiebaas van de regionale eenheid. Het ligt in de lijn der verwachting dat op dit niveau een dagelijks bestuur of presidium wordt gevormd met daarin, naast deze driehoek, een burgemeester per politiedistrict.

De burgemeesters in de regio, de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie dienen - conform artikel 39, lid 1 - ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan van de regionale eenheid vast te stellen. Dit regionale supercollege voert ten minste eenmaal per jaar overleg (artikel 41a). Het vaststellen van het regionale beleidsplan dient te gebeuren met in achtneming van de doelstellingen die de minister voor de regionale eenheid heeft vastgesteld op basis van artikel 20, lid 1. Het beleidsplan omvat in ieder geval de verdeling van de beschikbare politiesterkte, waaronder de beschikbare wijkagenten en dient de regionale doelstellingen die de minister heeft vastgesteld (op basis van art. 20 Politiewet 2012) in acht te nemen. Er wordt jaarlijks op regioniveau een jaarverslag opgesteld. Als het niet lukt om op dit niveau een beleidsplan of jaarverslag vast te stellen, dan legt de

¹¹ Een regioburgemeester is de burgemeester van de gemeenteraad met het hoogste aantal inwoners in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert.

regioburgemeester het verschil van zienswijze voor aan de minister.

De regioburgemeester schuift ook aan bij het landelijke driehoeksoverleg. Artikel 19 Politiewet 2012 bepaalt namelijk dat de minister van Veiligheid en Justitie, tezamen met de (ene) korpschef, periodiek overleg voert met de regioburgemeesters – of een afvaardiging daarvan – en met de voorzitter van het College van procureurs-generaal. Het dient ten minste viermaal per jaar plaats te vinden. Naast de regioburgemeesters wijst de minister van Veiligheid en Justitie, voor een periode van vier jaar, twee burgemeesters aan die deelnemen aan deze nationale driehoek en die een gemeente met minder dan 100.000 inwoners besturen. De nationale driehoek dient onder meer te spreken over:

- de inrichting van de politie
- de landelijke beleidsdoelstellingen
- de verdeling van sterkte
- het ontwerp van de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening, het beheersplan en het jaarverslag.

Artikel 20 Politiewet 2012 regelt de totstandkoming van de doelstellingen van de tien regionale eenheden en van de landelijke eenheid ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen. Die worden vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie. Hij doet dit ten minste eenmaal in de vier jaar, na het horen van het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters en “met in achtneming van de omstandigheden van de betrokken eenheid”. Artikel 20, lid 1 Politiewet 2012 bevat een passage die erop aandringt dat de regioburgemeester overleg voert met de burgemeesters op het grondgebied van een eenheid, om zo lokale omstandigheden onder de aandacht te kunnen brengen van de minister van Veiligheid en Justitie: “Alvorens een regioburgemeester de gezamenlijke zienswijze van de burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert geeft, hoort hij deze burgemeesters over de doelen die de gemeenten op het terrein van de veiligheid nastreven”.

Artikel 27, lid 1 Politiewet stelt dat de korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie. Hij legt verantwoording af aan de minister van Veiligheid en Justitie. De minister stelt jaarlijks een beheersplan en een jaarverslag op voor de politie (artikel 37, lid 1 Politiewet 2012). Het beheersplan bevat onder meer de indeling van de regionale eenheden in districten en basisteams. Over de indeling van de regionale eenheden en de omvang van de onderdelen ervan, worden de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie gehoord. Het jaarverslag dient aan te geven welke activiteiten regionale en landelijke eenheden hebben ondernomen om de landelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.

De gezagsverhoudingen worden als vanouds geformuleerd. De artikelen 11 en 12 Politiewet 2012 bevestigen dat het gezag bij handhaving van de openbare orde en bij hulpverleningstaak van de politie in handen ligt van de burgemeester en bij strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde van een officier van justitie.

Artikel 38a, lid 1 stelt dat er ten minste één wijkagent werkzaam is per 5.000 inwoners. Dit is één van de wettelijke bepalingen waarop is aangedrongen door het parlement, omwille van de lokale verankering van de politie. Dat geldt evengoed voor artikel 38b, lid 1 Politiewet 2012. Volgens dit artikel stelt de gemeenteraad ten minste eenmaal in de vier jaar de veiligheidsdoelen vast die de gemeente nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie.

Voordat de regionale eenheid het beleidsplan opstelt, dienen gemeenteraden te worden gehoord over een ontwerpversie van dit beleidsplan.

Artikel 13 lid 1 formaliseert het driehoeksoverleg en lid 3 stelt dat dit overleg op verzoek van de burgemeester op gemeentelijk niveau plaatsvindt. Artikel 13, lid 4 bepaalt dat in het driehoeksoverleg afspraken worden gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.

De mogelijkheid om op gemeentelijk niveau driehoeksoverleg te voeren dient te worden gelezen als een garantiestelling: een burgemeester kan gemeentelijk driehoeksoverleg afdwingen. In het overgrote deel van de gemeenten zal het belangrijkste driehoeksoverleg meerdere burgemeesters tellen (op het niveau van het district of dat van de basiseenheid). Er is dan immers meer politiesterke voorhanden in het gebied waarover wordt overlegd, zodat er meer beleidsruimte zal zijn dan op gemeentelijk niveau. Maar onder bijzondere omstandigheden (een grote of kleine crises, één of enkele ernstige delicten of een beleidsconflict), kan een burgemeester altijd gemeentelijk driehoeksoverleg opeisen. Het is ook mogelijk om laagfrequent gemeentelijk driehoeksoverleg te voeren. Die optie heeft de wetgever bewust in het leven geroepen omwille van de lokale inbedding van de nationale politie.

6.4 Driehoeksoverleg binnen landelijke contouren

In deze afsluitende paragraaf blikken we vooruit naar het driehoeksoverleg en naar de driehoeksverhoudingen in het nationale bestel. Daarbij baseren we ons op de regionale praktijk en op de letter van de Politiewet 2012, dus nog niet op empirisch onderzoek ten tijde van het nationale bestel. We zijn daarom terughoudend omtrent het driehoeksoverleg nieuwe stijl, maar formuleren wel enkele aanbevelingen voor 'driehoeken' onder de Politiewet 2012. Die wet roept enkele vormen van driehoeksoverleg in het leven en andere tripartiete overleggen volgen min of meer uit het bestel, inrichtingsplan of interviews. Het gaat - los van eventuele lokale of regionale verschillen - om de volgende overlevormen:

1. *Het landelijke driehoeksoverleg.* Dit overleg is gebaseerd op artikel 19 Politiewet 2012. De minister van Veiligheid en Justitie en de korpschef voeren periodiek overleg met de regioburgemeesters (of een afvaardiging daarvan) en met de voorzitter van het College van procureurs-generaal. Dit is een nieuwe overlevorm die bijna niet kon ontbreken in het nationale bestel. We baseren ons in deze studie zo sterk op het lokale en regionale niveau dat we hier nu niet kiezen voor een bespiegeling over de mogelijke functie en betekenis van dit overleg.

2. *Tien regionale driehoeken.* De regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie dienen regelmatig driehoeksoverleg te voeren met de politiebaas van de regionale eenheid. Het ligt in de lijn der verwachting dat op dit niveau een dagelijks bestuur of presidium van het regionale supercollege wordt gevormd met daarin, naast deze driehoek, een burgemeester per politiedistrict.

De regioburgemeester is minder machtig dan de korpsbeheerder was. De tien regionale supercolleges kennen deels ook een minder duidelijke bestuurlijke ordening of machtsverdeling. Het was in het oude bestel duidelijk dat de gemeente Arnhem (en de burgemeester van deze stad) meer invloed zou hebben op de politie dan bijvoorbeeld (de burgemeester van) Wageningen. In de huidige regionale eenheid Oost-Nederland zijn onder meer Arnhem, Nijmegen, Zwolle, Enschede en Apeldoorn samengevoegd. In de grote regionale eenheden moet haast wel het lagere niveau een

belangrijke beleidsmatige en beheersmatige rol gaan spelen. Zeker in de grootste eenheden.

3. *Tien regionale supercolleges.* Dit is het overleg tussen de burgemeesters op het grondgebied van een politie-eenheid met de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie, in aanwezigheid van de politiebaas van de regionale eenheid. Artikel 39, lid 1 draagt dit overlegorgaan op om ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan van de regionale eenheid vast te stellen.

Een gangbare benaming voor dit overleg is het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO). Het gaat hier om een - soms veel - groter aantal burgemeesters dan in het 'oude' regionaal college. Buiten Amsterdam (6 burgemeesters) loopt het aantal burgemeesters uiteen van 33 (Limburg) tot 84 (Oost-Nederland). Dit overleg kan in Amsterdam hoogfrequent worden gevoerd, maar in andere regio's zal het gaan om laagfrequent overleg.

Uit de naam 'Veiligheidsoverleg' spreekt de intentie om vast te houden aan een gegroeid patroon, namelijk dat van (ver) bovenlokaal en sterk bestuurlijk getint overleg over veiligheidsbeleid in brede zin, inclusief politieke agendapunten. Bij een lage frequentie van het regionale supercollege kan het niet alle functies overnemen van de 'oude' regionale colleges onder de Politiewet 1993.

Op het districtsniveau (zie punt 4) bestaan overlevormen die sterk kunnen lijken op het oude regionale college. District F van de regionale eenheid Rotterdam valt geografisch bijvoorbeeld volledig samen met de oude politieregio Zuid-Holland-Zuid. Dit soort inrichtingskeuzen hangt samen met de behoefte om vast te houden aan gewaarde praktijken.

4. *Districtsdriehoeken.* Het betreft het overleg op districtsniveau tussen burgemeesters, officier van justitie en politiechef. Dit wordt districtsdriehoek of districtelijk veiligheidsoverleg genoemd. Dit overleg lijkt soms nog het meest op het oude regionaal college, omdat districten soms geheel (bijvoorbeeld de oude regio Zuid-Holland-Zuid) of voor een groot of aanzienlijk deel overlappen met het 'oude' regionaal college. In andere gevallen gaat het om overleg op het niveau van één of enkele steden (gemeenten) of zelfs om overleg over een deel van een grote stad (bijvoorbeeld district B van de regionale eenheid Rotterdam dat het Centrum en Delfshaven omvat).

Dit overleg is een stevige schaalvergroting in vergelijking met het aantal 'districten' (dat wil zeggen territoriale eenheden op het tweede niveau in een politieregio) in 2010 onder de regionale Politiewet. In 2010 kwam de teller uit op 129 als we alle politieregio's meetellen en op 95 als we vier regio's met een groot aantal teams in de tweede laag buiten beschouwing laten. Dat is hoe dan ook veel meer dan de 43 districten nieuwe stijl. De nieuwe districten zullen ongetwijfeld een rol spelen op het terrein van politiebeleid, als doorgeefluik tussen nationaal en (redelijk) lokaal, dat wil zeggen het niveau van de basisteams. Het is de vraag hoe sterk het ambtelijke voorportaal wordt. Dat speelt niet alleen een rol bij politiebeleid, maar ook bij veiligheidsbeleid.

De ene keer ligt een veiligheidsregio dichtbij een district en dan weer bij een regionale eenheid. De politie lijkt zich op dit moment niet zo druk te maken over de samenwerking met de veiligheidsregio, maar de veiligheidsregio zal op haar beurt bezien waar ze het best aan kan haken bij de nationale politie.

In deze studie constateerden we dat burgemeesters een voordeel zien in afgewogen schaalvergroting, omdat het beleidsruimte en beheersruimte kan creëren, zodat er 'val te besturen'. Daarbij worden onder meer dwarsverbanden gelegd met veiligheidsregio's, veiligheidshuizen en RIEC's. Bestuurlijk gezag profiteert van dit soort verbanden. Het is de vraag in welke mate burgemeesters dit zullen vinden op het niveau van de districten of (ook) op een lager niveau, zoals dat van de basisteams.

5. *Driehoeksoverleg op het niveau van de basisteams.* Er zal ook driehoeksoverleg worden gevoerd op het niveau van basisteams. De precieze aard en samenstelling van dit overleg loopt uiteen: van een binnengemeentelijke driehoek in grote steden, via een gemeentelijke driehoek tot aan overlegvormen met verschillende burgemeesters. Dit driehoeksoverleg kent ambtelijke voorportalen en wordt, zeker door politie en justitie, gezien als een decentrale vorm van politieoverleg. Het is uiteraard meer decentraal dan de districts driehoek, maar het is de vraag hoe decentraal het is of wordt gevonden. Er zijn nu 168 basisteam; in 1996 waren er nog 141 districten (territoriale eenheden op het tweede niveau in een politieregio) en dat werd destijds ervaren als bovenlokaal.

In Schiedam kwam het bijvoorbeeld hard aan toen in 2005 onder het oude regionale bestel het gemeentelijke district werd opgeheven en werd samengevoegd met onder andere Vlaardingen en Maassluis. In het nationale bestel heeft Schiedam een eigen basisteam én is een verdere schaalvergroting doorgevoerd in het district. Die schaalvergroting zal waarschijnlijk beter aanvoelen vanwege het gemeentelijke basisteam.

6. *Gemeentelijke driehoeken.* Burgemeesters kunnen gebruik maken van hun wettelijke optie om driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau te voeren. Grote gemeenten hebben vaak een eigen driehoek. Gemeentegrenzen kunnen samenvallen met de grens van een politiedistrict (bijvoorbeeld Utrecht) of basisteam (bijvoorbeeld Amersfoort). Er zijn ook talrijke basisteams met vier of meer gemeenten waar het driehoeksoverleg op basisteamniveau 'op afstand' van gemeenten kan staan. Er kunnen specifieke lokale omstandigheden zijn die vragen om gemeentelijk driehoeksoverleg.

Het Openbaar Ministerie kijkt, mede vanwege haar beperkte personele capaciteit, met argusogen naar het aantal driehoeken op het niveau van basisteams en gemeenten. Het Openbaar Ministerie is bereid om onder bijzondere omstandigheden incidenteel gemeentelijk driehoeksoverleg te voeren, ook in de kleinste gemeenten. Dit is gepast, maar ook tactiek. Door deze optie aan te bieden hoopt justitie al te veel gemeentelijk driehoeksoverleg te voorkomen. We raden van onze kant desondanks aan om in elke gemeente ten minste één keer per jaar écht driehoeksoverleg te voeren. Zie de aanbevelingen.

Aanbevelingen

We sluiten deze studie af met drie aanbevelingen. We formuleren slechts een beperkt aantal aanbevelingen, omdat we denken dat ze belangrijk zijn voor de kwaliteit van het driehoeksoverleg in het nationale politiebestel. Het betreft:

- a. Transparantie en openbaarheid: verbetering noodzakelijk
- b. Besluitvorming over criminaliteitsbestrijding: op basis van fenomeenkennis
- c. Gemeentelijk driehoeksoverleg: minimaal één keer per jaar

Ad a.) Transparantie en openbaarheid van driehoeksoverleg: verbetering noodzakelijk

Het is belangrijk dat de besluitvorming over politie transparant is en op uitgekozen momenten openbaar. De Politiewet 1993 maakte wat dit betreft een duidelijke keuze over de vergaderingen van het regionaal college. Artikel 34, lid 1 Politiewet 1993 bepaalde namelijk dat de vergaderingen openbaar waren, tenzij vanwege het algemeen belang of uit het oogpunt van de bescherming van de

persoonlijke levenssfeer door de voorzitter werd besloten tot een vergadering achter gesloten deuren. De Politiewet 2012 kent dit soort bepalingen niet over de meest vergelijkbare vormen van driehoeksoverleg:

- Het overleg tussen de burgemeesters op het grondgebied van een politie-eenheid met de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie, in aanwezigheid van de politiebaas van de regionale eenheid. Dit is het regionale supercollege of het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO). Het gaat hier om een - soms veel - groter aantal burgemeesters dan in het 'oude' regionaal college.
- Het overleg op districtsniveau tussen burgemeesters, officier van justitie en politiechef. Dit wordt districtsdriehoek of districtelijk veiligheidsoverleg genoemd. Dit overleg lijkt soms nog het meest op het oude regionaal college, omdat districten soms geheel (bijvoorbeeld de oude regio Zuid-Holland-Zuid) of voor een groot of aanzienlijk deel overlappen met het 'oude' regionaal college.

Uit gesprekken met secretarissen (van de oude regionale colleges) blijkt dat het regionale overleg op eenheidsniveau openbaar in beginsel openbaar is, al kan ook nu besloten worden vergaderd. Een wettelijke verankering hiervan ontbreekt echter. Het lijkt er op dat de meeste districtsdriehoeken besloten vergaderingen zullen zijn. Dit zou een achteruitgang zijn ten opzichte van de oude situatie. Onder de Politiewet 1993 waren er namelijk 25 belangrijke vormen van driehoeksoverleg - de regionale colleges - waarvan wettelijk was bepaald dat ze in beginsel openbaar zijn. Nu zijn dat er nul, al lijken de tien colleges op het niveau van de politie-eenheid te kiezen voor een zelfde werkwijze. De frequentie van deze grote colleges ligt gemiddeld echter aanzienlijk lager dan van de oude regionale colleges.

Er is een forse achteruitgang wat openbaarheid betreft: van 25 redelijk frequente openbare vergaderingen van het regionaal college, naar 10 laagfrequente supercolleges op het niveau van de eenheid, zonder wettelijke bepaling die aandringt op openbaarheid. Districtsdriehoeken, die soms volledig overlappen met het oude regionaal college, zijn hoogstwaarschijnlijk niet openbaar.

We formuleren omwille van de openbaarheid en transparantie de volgende aanbevelingen:

- Openbaarheid van vergaderingen van het supercollege van de burgemeesters op het grondgebied van een politie-eenheid en de hoofdofficier van justitie, in aanwezigheid van de politiechef van deze eenheid. Tenzij dit niet gepast is vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of het algemeen belang.
- Inspraakrecht van gemeenteraadsleden bij het hierboven bedoelde overleg.
- Openbaarheid van vergaderstukken en notulen van het driehoeksoverleg op het niveau van het district, tenzij dit niet gepast is vanwege de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of het algemeen belang.

We vinden dat dit opgenomen zou moeten worden in de Politiewet.

Ad b.) Besluitvorming over opsporing: ook in de driehoek en op basis van kennis

Burgemeesters hebben ontdekt dat hun gemeenten veel last kunnen hebben van georganiseerde misdaad. In het reguliere driehoeksoverleg lukt het burgemeesters echter zelden of nooit om

substantieel opsporingsonderzoek naar criminele structuren van de grond te tillen. Dit komt doordat er een lijnchef van de politie aan tafel zit met beperkte invloed op opsporing. Veel opsporingscapaciteit wordt bijna routinematig besteed aan brengzaken (zaken die ter kennis worden gebracht van de politie) en justitie laat de besluitvorming over grote opsporingsonderzoeken lopen via zogenoemde stuurploegen. Burgemeesters hebben inmiddels zetels in deze stuurploegen, waardoor het een soort gespecialiseerd driehoeksoverleg is geworden.

Het blijft de vraag waar nu precies wordt besloten over de toedeling van politiecapaciteit over (grote) opsporingsonderzoeken. De Politiewet 2012 legt wat dit betreft de bal als het ware op de stip van het reguliere driehoeksoverleg. Artikel 13, lid 4, draagt namelijk op dat in het driehoeksoverleg afspraken worden gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding. Dit laatste omvat ook de aanpak van vormen georganiseerde criminele structuren die lokaal maatschappelijke schade veroorzaken.

Prioriteitenstelling over criminaliteitsbestrijding vergt fenomeenkennis. Er zijn zogenoemde criminaliteitsbeeld analyses (CBA's) opgesteld, gericht op het in kaart brengen van de zware criminaliteit in een regio. Tegelijkertijd werden op lokaal niveau gebiedsscans criminaliteit en overlast (GCO) uitgevoerd, gericht op de lokale criminaliteit en overlast. Er bestaan echter directe relaties tussen het één (zware en georganiseerde criminaliteit) en het ander: lokale (geregistreerde) criminaliteit. Het is verstandig om eens in de vier jaar op het niveau van een politiedistrict een analyse te maken van de criminaliteit, waarbij CBA en GCO worden geïntegreerd. Dit dient een openbaar stuk te zijn, met vertrouwelijke bijlagen. Dat is nodig omdat zo transparant wordt wat de kwaliteit is van de beschikbare analyses en omdat deze kennis gebruikt kan worden bij het stellen van prioriteiten bij de criminaliteitsbestrijding waarvoor politiek-maatschappelijk draagvlak bestaat.

Ad c.) Gemeentelijk driehoeksoverleg: minimaal één keer per jaar

Artikel 13 lid 1 Politiewet 2012 stelt dat het driehoeksoverleg op verzoek van de burgemeester plaatsheeft op gemeentelijk niveau. De wetgever heeft dit nadrukkelijk mogelijk gemaakt. Van Amsterdam tot Urk. In veel Nederlandse gemeenten geldt dat er beperkte beheers- en beleidsruimte is voor een gemeentelijke driehoek. Dit maakt het driehoeksoverleg op het niveau van een basiseenheid of district belangrijker. Er zijn echter veel goede redenen om in elke gemeente ten minste één keer per jaar gemeentelijk driehoeksoverleg te voeren, dus ook in de allerkleinste en meest veilige gemeenten in het land.

Ten eerste herinnert een (goed voorbereide) gemeentelijke driehoek de politie en het Openbaar Ministerie aan hun lokale opdracht. Magistraten en politiechefs dienen een goed lokaal verhaal te hebben: over de sterkte, over het beleid, over incidenten, over aangiftemogelijkheden en over alle politiezaken die lokaal tellen.

Ten tweede onderstreept het dat de burgemeester als autonoom bestuursorgaan het gezag over de politie voert en verantwoordelijk is voor de openbare orde. Het volstaat niet om 'mee te vergaderen' in een grotere driehoek. Elke burgemeester dient goed op de hoogte te zijn van de organisatie en het functioneren van de politie.

Ten derde gaat er krachtige symboliek uit van ten minste één gemeentelijke driehoek in elke Nederlandse gemeente. Het onderstreept de lokale traditie en pretenties van de Nederlandse politie. De politie wil van oudsher een goede maatschappelijke positie verbinden aan handhaving. Omwille van deze onomstreden lokale ambitie is het waardevol en logisch dat een politiechef en officier van justitie elk stadhuis in ons land ten minste één keer per jaar samen bezoeken.

Ten vierde stelt het de burgemeester in staat om vragen die in de gemeenschap en

gemeenteraad leven aan de orde te stellen. Dit wordt gestimuleerd als de gemeenteraad op de hoogte is van de driehoeksvergadering (en dus de burgemeester vragen 'mee kan geven') of als er voor of na de driehoek wordt gedebatteerd in de gemeenteraad.

Ten vijfde leren de drie lokale hoofdrolspelers (burgemeester, de lokale officier van justitie en de burgemeester) elkaar beter kennen. Dit is nuttig bij eventuele kritieke gebeurtenissen die vragen om intens driehoeksoverleg. In grote gemeenten gaat dit vanzelf, maar in kleine gemeenten zitten er vaak andere bestuurders aan tafel als de officier van justitie en burgemeester elkaar spreken.

Modelmotie gemeentelijk driehoeksoverleg

Keuze:

- naar aanleiding van agendapunt van de raad nr.
- Motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp.

De raad van de gemeente [naam] in de vergadering bijeen d.d.: [datum]

Onderwerp: Gemeentelijk driehoeksoverleg

De raad,

Gehoord de beraadslaging,

Overwegende dat:

1. artikel 13 lid 1 Politiewet 2012 stelt dat het driehoeksoverleg (tussen burgemeester, officier van justitie en politiefchef) op verzoek van de burgemeester plaatsheeft op gemeentelijk niveau;
2. artikel 13 lid 4 Politiewet 2012 bepaalt dat in het driehoeksoverleg afspraken worden gemaakt over de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding;
3. gemeentelijk driehoeksoverleg de politie en het Openbaar Ministerie dwingt om na te denken over de specifieke veiligheidssituatie in onze gemeente;
4. gemeentelijk driehoeksoverleg de burgemeester in staat stelt om een belangrijk politieoverleg geheel en al te wijden aan vragen die spelen in onze gemeenschap en gemeenteraad;
5. in driehoeksoverleg op een hoger niveau (van een basiseenheid, politiedistrict of regionale eenheid) de veiligheidssituatie op (te) grote afstand van de gemeenschap en gemeenteraad wordt besproken.

Verzoekt de burgemeester om:

1. tenminste één [eventueel te vervangen door een hoger aantal] maal per jaar gemeentelijk driehoeksoverleg te voeren;
2. in de gemeenteraad te debatteren over de afspraken die de driehoek dient te maken over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding, voordat die afspraken daadwerkelijk worden gemaakt;
3. ten behoeve van dit debat (punt 2.) een schriftelijke analyse naar de gemeenteraad te sturen over de gemeentelijke veiligheidssituatie;
4. de gemeenteraad te informeren over de afspraken die in de gemeentelijke driehoek zijn gemaakt omtrent de lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.

en gaat over tot de orde van de dag.

Ondertekening en naam:
Fracties van:

We raden gemeenteraadsleden aan om zo nodig bij hun burgemeester aan te dringen op ten minste één gemeentelijke driehoek per jaar. Dit kan met de bovenstaande motie. Argumenten om het niet te doen kunnen louter argumenten van de burgemeester zijn, want hij of zij heeft het wat dit betreft voor het zeggen. Dat is een prettige lokale gedachte ten tijde van nationale politiek.

Literatuur

Adviescommissie Beleidsplanning Politie (1987), *Politiebeleid volgens plan? Eindrapport*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

AEF (2012), *Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Albert, H.J. (1994), *De ongelijkzijdige driehoek: Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie*, Arnhem: Gouda Quint.

Beke, B.M.W.A., Torre, E.J. van der & Duin, M.J. van (2010). Stads- en regio's in de grootste Brabantse gemeenten: De achtergronden van onveilige GVI-scores. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Beumer, R.J. (1997). *Gebiedsgebonden politiewerk: Een verkenning*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Bervoets, E.J.A., Torre, E. J. van der, & Dobbelaar, J. (2009). *Politiepolitiek: Een empirisch onderzoek naar signalering en advisering* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

De Blouw, H. F.M. Copini en P.J.P.M. van Lochem (1990), *Professie, macht en dienstbaarheid: 40 Jaar politieleiding aan het woord*, Arnhem: Gouda Quint.

Boin, R.A., Torre, E. J. van der, & Hart, P. 't (2003). *Blauwe Bazen: het leiderschap van korpschefs* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.

Boin, R.A., Torre, E. J. van der, & Hart, P. 't (2007). Politieleiderschap: korpschefs op het breukvlak. In C. Fijnaut et al. (red), *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, pp. 313-334.

Bootsma, A., A. Oostdijk, A. van Assenbergh en M. van Noort (2008). *Evaluatie Project Veilige Gemeenten*.

Bunt, H.G. van de (1985). *Officieren van Justitie. Verslag van een participerend observatieonderzoek*, Zwolle.

Cachet, A. et al. (1994), *Politiebestel in verandering*, Arnhem: Gouda Quint.

Cachet, A. et al. (1996), *Ambities en prestaties in Hollands Midden: De reorganisatie in beeld gebracht*, Den Haag: Crisis Onderzoek Team.

Commissie Enschedé (1967), *Slotrapport van de Commissie van Onderzoek Amsterdam: Onderzoek naar de achtergronden van de ordeverstoringen te Amsterdam september 1965/ september 1966*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Doesburg, C.S. van (1992). Politie en driehoeksoverleg. In *De Gemeentestem*, jaargang 131, nummer 6704, pp. 313-132.

- Ferwerda, H., & Kloosterman, A. (2004). *Jeugdgroepen in beeld: Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek* (Politie & Wetenschap). Zeist: Kerckebosch.
- Fijnaut, C. et al. (2008). *Veel te winnen!*. Eindhoven: Visitatiecommissie Veiligheid Eindhoven.
- Fijnaut, C. (2010). Toestand en toekomst van de opsporing: Enkele persoonlijke waarnemingen aan de frontlinie en uit de ivoren toren. In N. Kop, & P. Tops (eds.), *Toestand en toekomst van de opsporing* (pp. 13-22). Apeldoorn: Politieacademie.
- Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Gunther Moor, L. (1986). *Invloed van de politie op gemeentelijke besluitvorming. Een onderzoek in de gemeente Nijmegen*. Den Haag: Binnenlandse Zaken.
- Hart, A.C. 't (1994), *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*. Arnhem: Gouda Quint.
- Heijnsman, S. (2010). Toekomst van de opsporing: Ontwikkelingen en scenario's. In: N. Kop en P. Tops(red.). *Toestand en toekomst van de opsporing*, p.23-32. Apeldoorn/Amsterdam: Politieacademie.
- Hoogewoning, F.C. (1993). *Van driehoeksoverleg tot wijkagent*. Arnhem: Gouda Quint.
- Huberts, L.W.J.C. e.a. (2004), *Paradoxaal politiebestedel: Burgemeesters, openbaar ministerie en politiechefs over de sturing van politie*, Politie en Wetenschap Reeks Politiewetenschap nr. 17, Zeist: Kerckebosch.
- Hulst, J.W. van der (1990). *De binding aan afspraken in het driehoeksoverleg*. Arnhem: Gouda Quint.
- IJzerman, P.D. (1994). Leiderschap. In *Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 56, nummer 3, pp. 7-11.
- IVA (2010). *De effectiviteit van veiligheidshuizen*. Tilburg.
- Klerks, P. (2011). Sturing in de opsporing: De rol van het OM als bevoegd gezag. In N. Kop, R. van der Wal en G. Snel (red.). *Opsporing belicht: Over strategieën in de opsporingspraktijk*, pp. 107 –119. Apeldoorn: Politieacademie.
- Klerks, P. en O.J. Zoomer (1998), *Gebiedsgebonden politiezorg: Basis voor vernieuwing?*, Den Haag: ES&E.
- Kuiper, J., Een toekomst voor de politie (2004). In J. Kuiper, H.C.J.L. Borghouts en B.J.A.M. Welten, *Rust'loos wakend* (pp. 95-107). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Logtenberg, H. en M. Wiegman (2010). *Job Cohen: burgemeester van Nederland*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam
- Meershoek, A.J.J. (2000), 'Blauw blauw: Het tanende gezag van de politie', in: L. Gunther Moor en C.D. van der Vijver (red.), *Het gezag van de politie*, Dordrecht: SMVP.

- Muller, E.R. (1994). *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid. Gijzelingen, aanslagen en ontvoeringen in Nederland*. Arnhem: Gouda Quint.
- Michiels, F.C.M.A. et al. (1997). *Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993*. Den Haag: VUGA.
- Oosten, A. van (1982). Autonomie en beroepsretoriek van de politie. *Beleid en Maatschappij*, 9, 319-327.
- Perrick, F. (1968). *Naar een nieuw politiebestedel: een pleitnota*. Arnhem.
- Projectgroep Organisatie Structuren (1978), *Politie in Verandering: Een voorlopig theoretisch model*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling: Visie op de politiefunctie*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut.
- Reenen, P. van red. (1987). *Het politiebestedel. Opstellen over het Nederlandse politiebestedel*. Arnhem: Gouda Quint.
- Rombouts, A.G.J.M. (1990). Korpsbeheerder-korpschef: een politieke LAT-relatie. In A. Hoogerwerf en D. van Ooijen red., *Korpsbeheerder en korpschef*. Enschede.
- Rosenthal, U. (1987). Wachten op de Politiewet : De besluitvorming over de nieuwe Politiewet. In Koppenjan, J.F.M., Ringeling, A.B., & Velde, R.H.A. te, *Beleidsvorming in Nederland: Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten (pp. 225 -242)*. Den Haag: VUGA.
- Rosenthal, U., P. 't Hart en A. Cachet (1987), *Politie-management: Een politiek-bestuurlijke visie*, Arnhem: Gouda Quint.
- Rosenthal, U., Bruinsma, G.J.N., Muller, E.R., Torre, E.J. van der, & Vries, A.W. de (1998). *Evaluatie Politiewet 1993: een diepteonderzoek*. Den Haag: VUGA.
- Rosenthal, U, E.R. Muller en G.J.M. Bruinsma (1998), *Politiezorg in Nederland: Perspectieven voor de korte, middellange en lange termijn*, Leiden/Twente: Rijksuniversiteit Leiden/Internationaal Politie Instituut Twente.
- Rosenthal, U. en E.R. Muller (1998), 'De IRT-enquête als beleids crisis', in: U. Rosenthal, A. Boin, M. Kleiboer en M. Otten (red.), *Crisis: Oorzaken, gevolgen, kansen*, Alphen aan den Rijn, pp. 141-162.
- Rosenthal, U. (2007). Politie en staat. In C. Fijnaut et al. (red), *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, pp. 19-44.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (Stuurgroep Samen werken aan Veiligheid), *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*, Dordrecht, 2007
- Schalken, T.M. (1990). Het postmoderne OM: management in toga. In Nederlands Juristenblad, jaargang 65, nummer 37, pp. 1435-1436.

Staal, B. (1992). Politie en politiek in driehoeksoverleg: een polemische bijdrage. In U. Rosenthal, P. 't Hart en A. Cachet (1987), *Politie-management: Een politiek-bestuurlijke visie*, Arnhem: Gouda Quint, pp. 97-102.

Thijn, E. van (1992). Een visie vanuit het bestuur. In T.M. Schalken et al. (red.), *Magistraat met beleid. De officier van justitie en zijn omgeving*. Arnhem: Gouda Quint, pp. 93-101.

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

Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.

Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.

Tops, P., Duin, M.J. van, Os, P. van & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of Sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn: Politieacademie.

Torre, E.J. van der et al. (2000), *Openbare orde: ernstige verstoringen, ontwikkelingen, beleid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Torre, E.J. van der (2007), *Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg*. Politie en Wetenschap Reeks Politiewetenschap nr. 38, Den Haag: Elsevier.

Torre, E.J. van der et al. (2011). *Veilig Politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik*. Den Haag: Boom Lemma.

Torre, E.J. van der, M.J. van Duin en E. Bervoets. *Recherchebazen*. Amsterdam: Reed Business.

Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, H. Bergsma en M.J. van Duin, *Lokale Politiek over Politie*, Den Haag, Elsevier (Politie & Wetenschap), 2010.

Torre-Eilert, T.B.W.M. van der et al. (2011). *Aan de rand van het bestel: een studie naar bestuurlijk veiligheidsbeleid en politiewerk in kleine gemeenten*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Vlek, F en E.J. van der Torre, De Nederlandse politie sinds 1993: een wereld van verschil, in: I. Verwee, E. Hendrickx en F. Vlek (red.), *Wat doet de politie?*, Cahiers Politiestudies jaargang 2009, nummer 4, pp. 227-266.

De Vries, M.S. en C.D. van der Vijver (2002), *Beelden van gezag bij de bevolking en de politie*, Dordrecht: SMVP.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: SDU.

Verantwoording

Dit onderzoek is voornamelijk gebaseerd op interviews en op studies naar het politiebestedel, waaronder onderzoek dat specifiek werd gericht op het driehoeksoverleg. De aanleiding van ons onderzoek ligt deels in de Call 2009. Die Call van Politie & Wetenschap bevatte namelijk een oproep voor onderzoeksvoorstellen aangaande het driehoeksoverleg, met bijzondere aandacht voor de politie. Dit heeft niet geresulteerd in een onderzoek. We dienden destijds zelf geen voorstel in. In de Call 2010 hebben we dat alsnog gedaan. De nationale politie was toen nog niet in aantocht, maar het leek ons een goed moment voor een overzichtsstudie naar het driehoeksoverleg in het regionale bestel. Het bestel bestond immers bijna twintig jaar. Vanwege de (begrijpelijke) kritiek op het regionale bestel dachten we toch al niet dat de regiopolitie haar 25-jarig jubileum zou halen.

De gunning van het onderzoek had eind 2010 en begin 2011 plaats. We hebben destijds in 2011 eerst ander onderzoek afgerond. Inmiddels waren er in juni 2010 verkiezingen gehouden en kondigde de nationale politie zich aan bij onze voorbereidingen op het onderzoek. We hebben toen besloten dat we niet wilden rapporteren voordat duidelijk was of de nationale politie er zou komen en hoe de Politiewet er uit zou zien. Dat neemt niet weg dat we ons onderzoek primair hebben gericht op het regionale bestel. Op basis van die empirische kennis blikken we vooruit naar het driehoeksoverleg onder de Politiewet 2012.

We hebben ten behoeve van dit onderzoek in totaal 57 respondenten geïnterviewd. Het gaat in de eerste plaats om persoonlijke vraaggesprekken met 32 personen, waaronder 13 politiemensen, 5 medewerkers van het Openbaar Ministerie en 14 respondenten uit het lokaal bestuur. Van 27 personen hebben we een telefonisch interview afgenomen. Het betreft 7 politiefunctionarissen, 10 medewerkers van het Openbaar Ministerie en 10 respondenten uit het lokaal bestuur. Twee respondenten interviewden we in persoon en spraken we ook over de telefoon.

In totaal hebben ook 13 respondenten een digitale vragenlijst ingevuld met vragen over de organisatie van het politieoverleg in een politieregio.

Op basis van de interviews en het e-mailverkeer hebben we een landelijke inventarisatie gemaakt van de organisatie van het driehoeksoverleg in 2012, dus in het laatste jaar van de Politiewet 1993.

De persoonlijke vraaggesprekken duurden gemiddeld ruim anderhalf uur. De telefonische interview duurden gemiddeld drie kwartier tot een uur. De gesprekken hadden plaats op basis van een lijst met open vragen.

De respondenten staan vermeld in de onderstaande tabel.

Respondenten interviews				
Naam	Regio of parket	Organisatie	Functie	Telefonisch of persoonlijk
Dhr. J. Breedveld	Brabant Zuid-Oost	Politie	Commissaris – voert driehoeksoverleg Helmond	Persoonlijk
Dhr. E.J. Cannemeijer	Brabant Zuid-Oost	Politie	Secretaris regionale	Telefonisch

			beheersdriehoek	
Dhr. M. de Jong	Parket Den Bosch	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Mw. M. van Kemendade	Brabant Zuid-Oost	Politie	Vorbereider veiligheidsoverleg i.o.	Persoonlijk
Dhr. G.J. Fokkema	Flevoland	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Telefonisch
Dhr. Z. Trokic	Parket Lelystad	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Dhr. J. van Elst	Parket Arnhem	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Dhr. A. Verhoeven	Gelderland-Zuid	Gemeente Nijmegen	Secretaris regionale beheersdriehoek	Telefonisch
Dhr. H. Halbersma	Parket Groningen	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Mw. M. Verberk	Groningen	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Telefonisch
Dhr. P. Blankwaard	Haaglanden	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek (formeel)	Persoonlijk
Mw. E. Boeije	Parket Den Haag	OM	Ondersteuner HOvJ	Persoonlijk
Mw. R. Keijzer	Haaglanden	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek (uitvoerend)	Persoonlijk
Mw. M. Koppers	Hollands Midden	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Persoonlijk
Mw. K. Valom	Parket Den Haag	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Dhr. J. Boeijenga	IJsselland	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Telefonisch en persoonlijk
Dhr. S. Dekker	IJsselland	Politie	Districtschef – voert driehoeksoverleg Deventer	Persoonlijk
Mw. A-J. de Loor	Parket Zwolle	OM	OVJ – voert driehoeksoverleg Deventer	Persoonlijk
Dhr. J. Bloebaum	Limburg-Zuid	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Telefonisch
Dhr. P. Langeslag	Parket Maastricht	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Mw. F. Hilverts	Noord-Holland-Noord	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Telefonisch
Mw. K. Rood	Noord-Holland-Noord	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Mw. A. Peters	Noord- en Oost Gelderland	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Persoonlijk
Dhr. J. van den Broek	Parket Rotterdam	OM	Ondersteuner HOvJ	Persoonlijk
Dhr. G. Laurens	Rotterdam-Rijnmond	Politie	Districtschef – voert driehoeksoverleg Spijkenisse	Persoonlijk

Dhr. A. Sesselaar	Rotterdam-Rijnmond	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Persoonlijk
Mw. S. Bingol	Twente	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Mw. R. van 't Hullenaar	Twente	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Telefonisch
Mw. E. Mol	Utrecht	Politie	Beleidsmedewerker	Persoonlijk
Mw. W. Noordkamp	Parket Utrecht	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Mw. J. Reuver	Utrecht	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Persoonlijk
Dhr. N. Slikboer	Zuid-Holland-Zuid	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek	Persoonlijk en telefonisch
Mw. P. Wijsman	Parket Dodrecht	OM	Ondersteuner HOvJ	Telefonisch
Dhr. W. van Natijne	Parket Dordrecht	OM	OvJ – voert driehoeksoverleg met Spijkenisse	Persoonlijk
Dhr. W. Gijbels	Parket Breda	OM	Gebiedsofficier van justitie	Persoonlijk
Dhr. G. Peterman		Gemeente Almelo	Ondersteuner burgemeester	Telefonisch
Mw. van Eijk		Gemeente Amersfoort	Ondersteuner burgemeester	Persoonlijk
Mw. M. Boomkamp		Gemeente Apeldoorn	Beleidsmedewerker	Persoonlijk
Dhr. F. Koen		Gemeente Capelle a/d IJssel	Burgemeester	Persoonlijk
Dhr. A. Heidema		Gemeente Deventer	Burgemeester	Persoonlijk
Dhr. F. Stein		Gemeente Deventer	AOO&V	Persoonlijk
Dhr. E. Scheffer		Gemeente Gouda	Ondersteuner burgemeester	Telefonisch
Dhr. C. Kleijwegt		Gemeente Hellevoetsluis	Burgemeester	Persoonlijk
Dhr. A. Jacobs		Gemeente Helmond	Burgemeester	Persoonlijk
Dhr. T. Wouters		Gemeente Helmond	AOO&V	Persoonlijk
Dhr. J. Vreuls		Gemeente Kerkrade	Ondersteuner burgemeester	Telefonisch
Dhr. W. Mastenbroek		Gemeente Krimpen a/d IJssel	Ondersteuner burgemeester	Telefonisch

Dhr. J. de Prieëlle	Gemeente Oudekerk	Burgemeester	Persoonlijk
Dhr. F. Hustin	Gemeente Roosendaal	Ondersteuner burgemeester	Telefonisch
Dhr. M. Veders	Gemeente Sittard-Geleen	Ondersteuner burgemeester	Telefonisch
Mw. M. Salet	Gemeente Spijkenisse	Burgemeester	Persoonlijk
Mw. E. Franse	Gemeente Spijkenisse	Ondersteuner burgemeester	Telefonisch
Dhr. D-J. Spahr van der Hoek	Gemeente Spijkenisse	AOO&V	Persoonlijk
Dhr. T. Bruinsma	Gemeente Vlaardingen	Burgemeester	Persoonlijk
Dhr. J. van der Hammen	Gemeente Vlaardingen	Ondersteuner burgemeester	Persoonlijk
Dhr. K. Janssen	Gemeente Zeist	Burgemeester	Persoonlijk
Dhr. R. Scheffer	Gemeente Zeist	Ondersteuner burgemeester	Telefonisch
Dhr. J. Voers	Gemeente Zundert	Ondersteuner burgemeester	Telefonisch

Respondenten die een digitale vragenlijst hebben ingevuld

Naam	Regio of parket	Organisatie	Functie
Mw. P. Nijmeijer	Amsterdam-Amstelland	Gemeente Amsterdam	Secretaris regionale beheersdriehoek
Dhr. K. Heijs	Brabant-Noord	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek
Mw. S. Ritsema	Drenthe	Gemeente Assen	Secretaris regionale beheersdriehoek
Dhr. J. de Warle	Gelderland-Midden	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek
Mw. M. Kooij-Heijmerink	Gooi en Vechtstreek	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek
Mw. M. Verberk	Groningen	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek
Dhr. J. Brouwer	Parket Zwolle	OM	Ondersteuner HOvJ
Mw. L. de Reus	Kennemerland	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek
Dhr. D. Draaisma	Leeuwarden	Politie	Secretaris regionale

			beheersdriehoek
Mw. M. Dijkstra	Limburg-Noord	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek
Mw. A. Peters	Noord- en Oost Gelderland	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek
Dhr. W. Bosman	Zaanstreek-Waterland	Gemeente Zaanstad	Secretaris regionale beheersdriehoek
Dhr. J. Buijze	Zeeland	Politie	Secretaris regionale beheersdriehoek