

# **Evaluatie Politiewet 1993**

## **Een diepte-onderzoek**

Universitair Consortium Politie-onderzoek:  
Crisis Onderzoek Team, Rijksuniversiteit Leiden  
Internationaal Politie Instituut Twente, Universiteit Twente  
Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam

### ***Redactie:***

Prof. dr. U. Rosenthal  
Prof. dr. G.J.N. Bruinsma  
Mr. dr. E.R. Muller  
Drs. E.J. van der Torre  
Mw. drs. A.W. de Vries

### ***Met medewerking van:***

Dr. A. Cachet  
Mw. drs. H.W. van Beelen-Bergsma  
Drs. M.J. Bezuijen  
Dr. P.A.Th.M. Geurts  
Mw. drs. K.J.A. Michiels  
Drs. L. Munier  
Mw. drs. S.M.G. Nieuwkamp  
Drs. W.I.E. Overdijk  
Drs. A. van Sluis  
H. Theisens

### ***Reflectiegroep:***

Prof. dr. P.B. Boorsma  
Prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut  
Prof. dr. C.D. van der Vijver

1998 VUGA Uitgeverij B.V. 's-Gravenhage

Ontwerp omslag: Philip Stroomberg

**ISBN 90-5749-157-5**

© 1998 Ministerie van Binnenlandse Zaken en ministerie van Justitie.

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleuldigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie die daartoe door de auteurs met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteurs, redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

## Voorwoord

In 1994 is een nieuw politiebestedel totstandgekomen. De gemeentepolitie en de rijkspolitie zijn samengegaan, er zijn vijftientig regionale en een landelijk politiekorps ontstaan en er zijn regionale besturen voor de politie ingesteld.

In de regeringsverklaring in september 1994 heeft minister-president Kok een evaluatie van de Politiewet aangekondigd. Het voorliggende rapport vormt, samen met het rapport 'Evaluatie Politiewet 1993; een breedte-onderzoek', het sluitstuk van deze evaluatie. De beide rapporten geven een antwoord op de vraag van het kabinet hoe de hoofdrolspelers van het regionaal bestuur en beheer van de politie feitelijk functioneren: de korpsbeheerders, de regionale colleges, de hoofdofficier van justitie, de korpschef, de burgemeesters, de districtscheffs van politie en de gemeenteraden.

In het breedte-onderzoek wordt deze vraag beantwoord met een beschrijving van de formele structuren en processen en een globale beschrijving van het functioneren van alle politieregio's.

In het diepte-onderzoek is in zes regio's het functioneren intensiever bestudeerd, mede om te achterhalen waarom bepaalde verschijnselen zich voordoen.

De resultaten van de beide onderzoeken geven, niettegenstaande alle verschillen in intensiteit van aanpak, gebruikte onderzoeksmethoden en onderzoeksorganisatie, goeddeels eenzelfde beeld. De beschrijving in de rapporten van het feitelijke functioneren van het bestuur en beheer van de politieregio's heeft daarmee een stevige basis.

De commissie gaat er daarom van uit dat de bevindingen uit de beide onderzoeken een belangrijke bijdrage zijn aan de maatschappelijke discussie over het bestuurlijk functioneren van de regionale politie, en de evaluatie en beoordeling van de Politiewet 1993 door het kabinet.

De voorzitter van de commissie begeleiding evaluatie-onderzoek Politiewet 1993,

prof. dr. A.B. Ringeling

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>		5
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	11
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Structuur van de Politiewet 1993</b>	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Regionaal college	16
2.3	Korpsbeheerder	17
2.4	Hoofdofficier van justitie	18
2.5	Korpschef	19
2.6	Burgemeesters	19
2.7	Gemeenteraden	20
2.8	Landelijke actoren	21
2.9	Afsluiting	23
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Onderzoekskader diepte-onderzoek</b>	25
3.1	Inleiding: doel- en probleemstelling	25
3.2	De uitgangspunten van de studie: enkele centrale thema's en begrippen in de Politiewet	27
3.3	De onderzoeksvragen per actor	29
3.4	De opzet van het onderzoek en de methoden van dataverzameling	34
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Regio Utrecht</b>	41
4.1	Kenmerken van de regio Utrecht	41
4.1.1	Algemene beschrijving	41
4.1.2	Formele structuur regio Utrecht: overlegvormen	45
4.2	Dominant perspectief: concentratie en goede verhoudingen	50
4.3	Overlegvormen	53

4.3.1	Regionaal college	53
4.3.2	Presidium	61
4.3.3	Beheersdriehoek	64
4.3.4	Districtscollege	67
4.3.5	Lokaal overleg	72
4.4	Conclusies	76
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Regio Twente</b>	<b>79</b>
5.1	Kenmerken van de regio Twente	79
5.1.1	Algemene beschrijving	79
5.1.2	Formele structuur politieregio Twente: overlegvormen	81
5.2	Dominant perspectief: concentratie	85
5.3	Overlegvormen	87
5.3.1	Regionaal college	87
5.3.2	Dagelijks bestuur en beleidsplancycclus	91
5.3.3	Beheersdriehoek	94
5.3.4	Districtsdriehoeksoverleg	96
5.3.5	Lokaal overleg	100
5.4	Conclusies	102
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Regio Noord- en Oost-Gelderland</b>	<b>105</b>
6.1	Kenmerken van de regio Noord- en Oost- Gelderland	105
6.1.1	Algemene beschrijving	105
6.1.2	Formele structuur regio Noord- en Oost- Gelderland: overlegvormen	108
6.2	Dominant perspectief: machtsverschuivingen in de top en decentrale politiezorg	110
6.3	Overlegvormen	112
6.3.1	Regionaal college	112
6.3.2	Beheersdriehoek en dagelijks bestuur: concentratie van bestuursmacht	117
6.3.3	Districtsdriehoeksoverleg	120
6.3.4	Lokaal overleg	123
6.4	Conclusies	126
<b>Hoofdstuk 7</b>	<b>Regio Amsterdam-Amstelland</b>	<b>129</b>
7.1	Kenmerken van de regio Amsterdam-Amstelland	129
7.1.1	Algemene beschrijving	129
7.1.2	Formele structuur politieregio Amsterdam- Amstelland: overlegvormen	132

7.2	Dominant perspectief: centralisatie en strakke sturing	134
7.3	Overlegvormen	136
7.3.1	Regionaal college	136
7.3.2	Beheersdriehoek	139
7.3.3	Districtsdriehoeken	143
7.3.4	Lokaal overleg	144
7.4	Conclusies	146
<b>Hoofdstuk 8</b>	<b>Regio Zuid-Holland-Zuid</b>	149
8.1	Kenmerken van de regio Zuid-Holland-Zuid	149
8.1.1	Algemene beschrijving	149
8.1.2	Formele structuur: overlegvormen	152
8.2	Dominant perspectief: een 'platte' politieregio met informele sturing en controle	153
8.3	Overlegvormen	156
8.3.1	Regionaal college	156
8.3.2	Dagelijks bestuur	161
8.3.3	Beheersdriehoek	163
8.3.4	Districtsdriehoeken	166
8.3.5	Lokaal overleg	169
8.4	Conclusies	171
<b>Hoofdstuk 9</b>	<b>Regio Brabant-Zuid-Oost</b>	173
9.1	Kenmerken van de regio Brabant-Zuid-Oost	173
9.1.1	Algemene beschrijving	173
9.1.2	Formele structuur: overlegvormen	178
9.2	Dominant perspectief: formele decentralisatie en informele concentratie	181
9.3	Overlegvormen	183
9.3.1	Regionaal college	183
9.3.2	Presidium	186
9.3.3	Lokaal overleg	189
9.4	Conclusies	191
<b>Hoofdstuk 10</b>	<b>Overlegvormen en actoren</b>	193
10.1	Inleiding	193
10.2	Regionaal college	193
10.3	Dagelijks bestuur van het regionaal college	196
10.4	Regionale beheersdriehoek	197
10.5	Districtsoverleg	198
10.6	Lokaal gezagsoverleg	200

10.7	Gemeenteraden	200
10.8	Actoren	202
10.8.1	Korpsbeheerder	202
10.8.2	Hoofdofficier en districtsofficieren van justitie	204
10.8.3	Burgemeesters	206
10.8.4	Korpschef en districtschef	207
10.8.5	Bovenregionale actoren	209
<b>Hoofdstuk 11</b>	<b>Thema's rond sturing en controle van de politie</b>	213
11.1	Inleiding	213
11.2	Organisatie	213
11.3	Informatie en communicatie	215
11.4	Planning	219
11.5	Besluitvorming	221
11.6	Verantwoording en evaluatie	222
<b>Hoofdstuk 12</b>	<b>Conclusies</b>	225
12.1	Uitgangspunten	225
12.2	Kernconclusies	226
12.3	Conclusies algemeen	227
12.4	Actoren en overlegvormen	229
12.5	Thema's	235
<b>Bijlagen</b>		239
<b>Bijlage 1</b>	<b>Samenstelling Begeleidingscommissie Evaluatie Politiewet 1993</b>	241
<b>Bijlage 2</b>	<b>Lijsten literatuur en documentatie</b>	243
1	Literatuur	244
2	Officiële documenten	246
3	Regio-archieven	250
<b>Bijlage 3</b>	<b>Lijst van respondenten</b>	265
<b>Bijlage 4</b>	<b>Definitieve vragenlijst diepte-onderzoek Politiewet</b>	273
<b>Noten</b>		303

# 1 Inleiding

De Politiewet 1993 (verder aan te duiden als Politiewet) creëerde deels nieuwe verhoudingen en bevestigde deels bestaande verhoudingen in het veld van bestuur, justitie en politie. Het beheer over de politie kwam in handen van de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie bijgestaan door de korpschef. De korpsbeheerder legt verantwoording af aan het regionaal college dat bestaat uit de burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie. Het gezag over de politie blijft ongewijzigd: de burgemeester oefent het gezag over de politie uit met betrekking tot de openbare ordehandhaving en de hulpverlening, terwijl de officier van justitie het bevoegd gezag is ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving.

De Politiewet is geen rustig bezit. Bij de totstandkoming van de wet ontstonden intensieve discussies over de vorm en inhoud van de Politiewet. De reorganisatie van de politie kwam grotendeels tot stand zonder dat de daarbij behorende wet al in werking was getreden; de Wet Tijdelijke Voorzieningen Reorganisatie Politiebestel (1991) vulde het vacuüm gedeeltelijk.

De politie wordt geconfronteerd met binnenlandse en internationale ontwikkelingen die, deels verbonden met en deels los van een eventuele reorganisatie, steeds meer aandacht vragen. Het niet doorgaan van een omvattende reorganisatie - in het bijzonder regionalisering - van het binnenlands bestuur, de toenemende bezorgdheid over de zware, georganiseerde criminaliteit, de stijging van de geweldscriminaliteit in Nederland, de parlementaire enquête opsporingsmethoden, de invoering van 'Schengen', en de veranderende rol van Europol zijn slechts enkele ontwikkelingen die van grote invloed zijn op de organisatie en het functioneren van de politie. Enkele jaren na de invoering van de wet bestaat aan verschillende kanten behoefte aan een nadere bezinning op de inhoud van de Politiewet en bepleiten sommigen zelfs een nieuwe reorganisatie, zo niet een ander politiebestel.

Dit diepte-onderzoek biedt een evaluatie van enkele cruciale onderdelen van de

Politiewet. Het gaat hierbij in het bijzonder om de politiek-bestuurlijke inbedding van de politie. Bij de totstandkoming van de wet en gedurende de daaropvolgende jaren vormde de politiek-bestuurlijke inbedding van de politie een steeds terugkerend probleem. In de structuur van het nieuwe politiebesteding bestond geen mogelijkheid rechtstreeks politieke verantwoording af te leggen aan een gekozen volksvertegenwoordiging. De korpsbeheerder legt over het beheer over de politie verantwoording af aan het regionaal college, dus aan een verband van - niet gekozen - burgemeesters. De gemeenteraden kunnen hoogstens indirect invloed uitoefenen door mee te praten over de beleidsplanning of de burgemeester ter verantwoording te roepen voor zijn rol in het regionaal college. Rechtstreekse verantwoording over het beheer van de politie aan een gekozen volksvertegenwoordiging heeft niet plaats.

In de nota 'De Politiewet 1993: een eerste beoordeling' kondigden de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie een evaluatie naar bovengenoemde onderdelen van de Politiewet aan. Deze evaluatie moet uitwijzen op welke wijze feitelijk gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden die staan omschreven in hoofdstuk V van de Politiewet. De beide ministers wensten de volgende onderzoeksvraag beantwoord te zien:

*In hoeverre en op welke wijze hebben regionale colleges, korpsbeheerders, hoofdofficieren van justitie en districtsofficieren van justitie, burgemeesters, gemeenteraden, korpschefs en districtschefs de taken en bevoegdheden die op grond van de relevante bepalingen uit hoofdstuk V van de Politiewet aan hen zijn opgedragen afzonderlijk en gezamenlijk feitelijk uitgeoefend en hoe is de sturing en controle van de politie feitelijk vormgegeven?*

Aan het Universitair Consortium Politie-onderzoek (UCP), bestaande uit het Crisis Onderzoek Team van de Rijksuniversiteit Leiden, het Internationaal Politie Instituut van de Universiteit Twente en de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam, is in juli 1997 na een Europese aanbestedingsprocedure de opdracht voor het onderzoek gegeven. Naast het diepte-onderzoek verricht het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen een breedte-onderzoek naar de formele kenmerken van 25 regio's.

Dit onderzoek richt zich op zes regio's: Amsterdam-Amstelland, Brabant-Zuid-Oost, Noord- en Oost-Gelderland, Twente, Utrecht en Zuid-Holland-Zuid. In deze zes regio's heeft het UCP een diepte-onderzoek verricht op basis van een uitgebreide geoperationaliseerde vragenlijst. Het diepte-onderzoek levert een intensief feitelijk beeld op van het bestuurlijk functioneren van de regio. De keuze voor deze regio's is gebaseerd op een indeling die door de

breedte-onderzoekers is gebruikt op basis van twee criteria: mate van verzelfstandiging en mate van centralisering. Het UCP heeft dit kader voor de keuze van de regio's van meet af aan opgevat als een hypothetisch construct. Het diepte-onderzoek van de regio's liet derhalve ruimte voor bevindingen die, volgens goed wetenschappelijk gebruik, de voorlopige resultaten en proposities uit het breedte-onderzoek mogelijk zouden falsifiëren. Die goede wetenschappelijke gewoonte heeft - zo is gebleken - geloond. In hoofdstuk 3 gaan wij uitgebreid op de vraagstelling en de gehanteerde methodologie in.

In de onderzoeksopzet ligt expliciete aandacht besloten voor het functioneren van de gemeenteraden en overige bij de politie-zorg betrokken lokale autoriteiten, waarover de ministers de Kamer in hun brief van 16 september 1997 informeerden. Het functioneren van bovenregionale actoren komt in het onderzoek vanuit het perspectief van de regio's aan de orde.

### ***Opbouw rapport***

In hoofdstuk 2 geven wij een korte schets van de wettelijke structuur van de Politiewet om de lezer een beeld te bieden van de formele verhoudingen tussen bestuur, justitie en politie. In hoofdstuk 3 werken wij de onderzoeksopzet, het onderzoekskader en de gehanteerde methodologie verder uit.

In de hoofdstukken 4 tot en met 9 staat een uitgebreide feitelijke beschrijving van de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de zes regio's. De regio's worden volgens een vast stramen beschreven en geanalyseerd.

Hoofdstuk 10 biedt een nadere vergelijkende analyse van het functioneren van van de belangrijkste actoren. In hoofdstuk 11 heeft een vergelijking plaats aan de hand van een aantal cruciale thema's. De feitelijke bevindingen uit de verschillende regio's worden in deze twee hoofdstukken naast elkaar geplaatst.

In het slothoofdstuk geven wij de belangrijkste conclusies.

### ***Dankzegging***

De samenwerking binnen het Universitair Consortium Politie-onderzoek is rond-uit voortreffelijk geweest. Wij hopen dan ook in de toekomst met dit samenwerkingsverband het politie-onderzoek in Nederland verder uit te kunnen bouwen.

Het UCP is dank verschuldigd aan de respondenten in dit onderzoek. In totaliteit zijn ongeveer 140 personen geïnterviewd die bereid waren ruim tijd ter beschikking te stellen. Tevens wil het UCP dank uitspreken aan de onderzochte regiokorpsen, de betrokken gemeenten en het Openbaar Ministerie. Wij hebben gevraagd om een uitgebreide hoeveelheid informatie, die wij zonder uitzondering hebben verkregen. De combinatie van de intensieve interviews en de uitgebreide schriftelijke documenten heeft het UCP een uniek beeld van de politiek-bestuurlijke inbedding van de politie geboden.

De onderzoekers zijn de opdrachtgevers - de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie - en de begeleidingscommissie erkentelijk voor het in hen gestelde vertrouwen. Het onderzoek moest immers in een uitermate kort tijdsbestek uitgevoerd worden. Het UCP is verheugd de resultaten van zijn onderzoek binnen de gestelde termijn te kunnen aanbieden. Het spreekt de hoop uit dat het onderzoek bijdraagt aan goed onderbouwde beslissingen over de evaluatie van de Politiewet.

## 2      **Structuur van de Politiewet 1993**

### **2.1    Inleiding**

Bij de vorming van het kabinet Lubbers-Kok, in 1989, komt de discussie over het politiebestedel in een stroomversnelling. Dat het politievraagstuk in de politieke en publieke belangstelling komt te staan is niet opmerkelijk. Dit vraagstuk staat in de naoorlogse periode als het ware op de agenda 'gegijzeld'. Bestuur en politiek zijn in 1989 al enkele decennia op zoek naar een overzichtelijker politiebestedel dan de indeling van de politie in vele gemeentepolitie-korpsen (148 in 1988), het korps rijkspolitie en tal van bijzondere opsporingsdiensten. Na decennia van discussies over gewestelijke, provinciale, bestuurlijke en justitiële politie kiest het kabinet voor regiopolitie. Er zijn geen voorstellen om het binnenlands bestuur binnen afzienbare tijd op hetzelfde niveau te organiseren.

Het opheffen van de directe relatie tussen politiebestedel en bestuur maakt de weg vrij voor een nieuwe Politiewet die op essentiële punten serieus verschilt met de oude wet. Er worden nieuwe organen in het leven geroepen: het regionaal college en de regionale korpsbeheerder. De hoofdofficier van justitie krijgt nieuwe (beheers)bevoegdheden. De gemeenteraden dienen een andere, en vaak omslachtige, weg te bewandelen om invloed uit te oefenen op de politiezorg in hun gemeente.

De organisatie van de politie wordt op enkele punten duidelijker. Gemeente- en rijkspolitie maken plaats voor één politie: de regiopolitie. Maar de politiek-bestuurlijke inbedding van de politie wordt veeleer ingewikkelder.

In dit hoofdstuk worden de complexe beheers- en gezagsrelaties van de Politiewet 1993 beschreven. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de bepalingen uit hoofdstuk V van de Politiewet die in sterke mate van invloed zijn op het functioneren van de belangrijkste overlegvormen in de politieregio's.

## 2.2 Regionaal college

### *Samenstelling*

De politieregio wordt bestuurd door het regionaal college (art. 22). Het college bestaat uit alle burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie. De korpschef woont de vergaderingen van het college bij. De korpsbeheerder is voorzitter van het college. Hij beschikt over aanzienlijk meer bevoegdheden dan de overige leden van het college. Deze bevoegdheden worden in de volgende paragraaf beschreven.

Het regionaal college heeft geen afgeleide bevoegdheden van gemeenteraden of van andere organen. De burgemeesters maken deel uit van een regionaal college dat het belang van de politiezorg voor de hele regio moet behartigen. De omvang van de colleges loopt sterk uiteen. Bij de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 tellen de regio's Flevoland en Amsterdam-Amstelland slechts 6 gemeenten en omvat de regio Midden- en West-Brabant 59 gemeenten.

### *Het bestuur van de regio*

Het bestuur van de politieregio wordt in artikel 22 aan het regionaal college opgedragen. Dit komt vooral tot uitdrukking in artikel 31 dat bepaalt dat het regionaal college jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan voor het regionale politiekorps vaststelt. Het bestuur van een politieregio behelst twee soorten taken: de controle op het beheer dat de korpsbeheerder voert en het vaststellen van de voorwaarden waaronder het beheer plaatsvindt. De wetgever verstaat onder beheer 'alle beslissingen die genomen moeten worden om het regionale politiekorps richtig te doen functioneren'. De algemene beheersbevoegdheid berust bij de korpsbeheerder (art. 24). Vanwege de controlerende taak van het regionaal college heeft de korpsbeheerder een inlichtingen- en verantwoordingsplicht jegens het regionaal college (art. 30 lid 1 en 2).

Het bestuur van het regionale politiekorps omvat het creëren van beheersvoorwaarden. Hiertoe kan het college regelingen en plannen vaststellen. Dit is van belang, omdat de wetgever minimale richtlijnen geeft voor het functioneren van het regionaal college en in sommige gevallen het college opdracht geeft om belangrijke zaken zelf te regelen. Dit laatste geldt voor:

- het vaststellen van de grenzen van de territoriale onderdelen (art. 35 lid 2);
- het regelen van de wijze waarop gemeenteraden in de regio worden betrokken bij de voorbereiding van de stukken die in artikel 28 lid 1 en in artikel 31 worden genoemd (art. 38 lid 3);
- het stellen van regels over zijn eigen werkwijze, waarbij in ieder geval wordt bepaald wat de minimum-termijnen zijn waarop de vergaderingen van het regionaal college worden uitgeschreven, hoeveel leden aanwezig moeten zijn

- om rechtsgeldige besluiten te nemen en in welke gevallen schriftelijk dan wel mondeling wordt gestemd (art. 33 lid 1 en 2);
- het vaststellen van een klachtenregeling (art. 61 lid 1);
  - in het beleidsplan dient te worden aangegeven welke bevoegdheden met betrekking tot het beheer van een territoriaal onderdeel door de korpsbeheerder worden overgedragen aan de burgemeester of aan de burgemeesters van de betrokken gemeenten (art. 36 lid 1).

Onder bestuur van de politieregio wordt niet gezag over de politie verstaan. Het gezag over de politie berust, evenals onder de oude Politiewet, voor wat betreft handhaving van de openbare orde en hulpverlening bij de burgemeester, en voorzover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft bij de officier van justitie. Dit neemt niet weg dat het beheer en het stellen van de randvoorwaarden daarvoor, het bestuur, wel degelijk invloed hebben op de mogelijkheid voor burgemeesters en voor officieren van justitie om effectief gezag uit te kunnen oefenen. De ruimte die zij hebben voor het stellen van prioriteiten en voor het afdwingen van directe opdrachten aan politiechefs, wordt immers mede bepaald door het beschikbare geld, door het materieel en door de sterkte van het politie-onderdeel waarover zij het gezag voeren.<sup>2</sup>

### **2.3 Korpsbeheerder**

Artikel 24 van de Politiewet 1993 bepaalt dat het beheer van het regionale korps berust bij de korpsbeheerder. De korpsbeheerder fungeert als voorzitter van het regionaal college en hij vertegenwoordigt de regio. Hij is burgemeester van de gemeente die in een bijlage van de Politiewet voor elke regio is aangewezen (art. 23 lid 1). De gemeente waar de korpsbeheerder burgemeester is staat te boek als centrumgemeente. Als een politieregio geen provinciehoofdstad omvat, dan is de gemeente met de meeste inwoners centrumgemeente. In het kader van de algemene beheersbevoegdheid van de korpsbeheerder krijgt hij tal van specifieke bevoegdheden toegewezen. Enkele belangrijke bevoegdheden zijn:

- het in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie opstellen van het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan (art. 28 lid 1);
- het delegeren van beheerstaken aan één of meer burgemeesters (art. 36);
- een aanbevelingsrecht inzake de benoeming van de regionale korpschef (art. 25 lid 1);
- het recht voorstellen te doen inzake de grenzen van territoriale onderdelen en inzake het aanwijzen van de chefs van deze onderdelen (art. 35).

Naast bevoegdheden van de korpsbeheerder staat in de Politiewet ook een aantal plichten van de korpsbeheerder. De drie voornaamste plichten zijn een inlichtingenplicht jegens de leden van het regionaal college (art. 30 lid 2) en een overleg- en inlichtingenplicht jegens de hoofdofficier van justitie en de regionale korpschef (art. 27). De korpsbeheerder heeft tevens een verantwoordingsplicht jegens het regionaal college (art. 30 lid 1).

## **2.4 Hoofdofficier van justitie**

De nieuwe Politiewet geeft het Openbaar Ministerie naast gezagsbevoegdheden ook beheersbevoegdheden. Vooral de hoofdofficier van justitie krijgt een belangrijke formele rol toebedeeld. De hoofdofficier is lid van het regionaal college. Hij beschikt over een dubbel instemmingsrecht: de hoofdofficier van justitie moet instemmen met de ontwerpbeleidsstukken (art. 28 lid 1) en met de definitieve stukken (art. 32). Als hij bezwaar heeft tegen deze stukken, dan kan hij dit aan de procureur-generaal voorleggen. Indien zij er niet uitkomen, beslissen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie (art. 29 en art. 32). Het periodieke regionale driehoeksoverleg wordt door de wetgever beschouwd als een afgeleide van dit instemmingsrecht. Dit recht versterkt de potentiële invloed van het Openbaar Ministerie op het beheer, op het bestuur en daarmee op het gezag over de politie aanmerkelijk.

Bij de benoeming van de korpschef wordt de hoofdofficier van justitie gehoord (art. 25 lid 2). Ten slotte dient de hoofdofficier in te stemmen met de territoriale indeling van de politieregio en met de aanwijzing van de hoofden van deze onderdelen (art. 35).

Mede op grond van het belang van de nieuwe rol voor het Openbaar Ministerie heeft de wetgever bepaald dat een hoofdofficier slechts lid kan zijn van het regionaal college in één politieregio. Als een arrondissement twee politieregio's omvat, wordt een fungerend hoofdofficier benoemd voor één van deze regio's.

In de Politiewet staat een aantal belangrijke plichten voor de hoofdofficier van justitie. Met name is van belang dat artikel 27 een overleg- en inlichtingenplicht vestigt tegenover de korpsbeheerder en korpschef. In artikel 30 lid 2 is opgenomen dat de hoofdofficier van justitie een inlichtingenplicht heeft jegens het regionaal college.

De formele positie van de hoofdofficier van justitie is onderwerp geweest van een parlementair debat. Er is voorgesteld om het instemmingsrecht van de hoofdofficier met betrekking tot ontwerpstukken te laten vervallen. Ook is

voorgesteld om het instemmingsrecht te beperken tot die (onderdelen van) stukken die betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze voorstellen hebben het niet gehaald. De wetgever stelt zich op het standpunt dat het Openbaar Ministerie een rol speelt bij het beheer van het korps.

Er is echter geen sprake van duobeheer of van vetorecht. De korpsbeheerder voert het beheer en de hoofdofficier van justitie heeft de mogelijkheid zijn bezwaren kenbaar te maken.<sup>3</sup> In de beheersdriehoek staat de hoofdofficier van justitie ook niet in een zuiver hiërarchische verhouding tot de korpschef. Dat geldt wel voor de relatie tussen korpsbeheerder en korpschef.

## **2.5 Korpschef**

In artikel 24 wordt het beheer van het regiokorps opgedragen aan de korpsbeheerder. In dit artikel staat dat de korpschef de korpsbeheerder daarin bijstaat. Er is zonder twijfel sprake van ondergeschiktheid. De korpschef behartigt de door de korpsbeheerder gemandateerde beheersbevoegdheden. Onder de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder zal de korpschef een belangrijk deel van het beheer voeren. De mate waarin beheersbevoegdheden van de korpsbeheerder worden gemandateerd is in beginsel vrij.

De gemandateerde bevoegdheden kunnen worden gesubmandateerd naar de chefs van de territoriale onderdelen van het regiokorps. Deze chefs oefenen deze taken uit in overleg met de burgemeesters, de gemeenteraden en de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie.

De korpschef heeft geen formele bevoegdheden bij het vervaardigen van de ontwerpbeleidsstukken die in artikel 28 worden genoemd. De korpschef kent geen directe verantwoordingsplicht jegens het regionaal college. De korpsbeheerder kan de korpschef wel uitnodigen inlichtingen te verstrekken aan dit college (art. 30 lid 1).

## **2.6 Burgemeesters**

Alle burgemeesters in een politieregio zijn lid van het regionaal college en in die hoedanigheid medebestuurder van de regio. Burgemeesters van gemeenten met voorheen gemeentepolitie verliezen hun directe beheersbevoegdheden. Besluiten van het regionaal college over de allocatie van middelen en over de inrichting van het regiokorps zijn van invloed op de wijze waarop burgemeesters hun gezagsrol uitoefenen. In artikel 36 lid 1 is bepaald dat in het beleidsplan voor het regiokorps wordt aangegeven welke bevoegdheden met betrekking tot beheer van een territoriaal onderdeel door de korpsbeheerder worden

overgedragen aan de burgemeester of aan de burgemeesters van de betrokken gemeenten. De uitoefening van deze bevoegdheden vindt plaats in overeenstemming met het regionale beleidsplan. Dit artikel is dwingend geformuleerd: het regionaal college moet delegeren.<sup>4</sup> Het is wel aan het college om te bepalen welke bevoegdheden worden gedelegeerd.

Naar aanleiding van de zogeheten 'piketpalen motie' heeft de regering een tweede lid aan artikel 36 toegevoegd, dat later weer bij amendement is gewijzigd. Dit artikel geeft de burgemeester zeggenschap over het territoriale onderdeel voorzover het betreft de inzet van personeel, materieel en middelen die voor dat onderdeel zijn bestemd. De zeggenschap dient te worden uitgeoefend in overeenstemming met het regionaal beleidsplan (art. 36 lid 2). Het begrip zeggenschap wordt door de regering als volgt uitgelegd:

*'Zeggenschap (...) is die invloed op het beheer, die als een onlosmakelijk onderdeel van de gezagsfunctie over de politie kan worden opgevat en zonder welke invloed de gezagsfunctie niet naar behoren kan worden uitgeoefend. (...) Artikel 36, tweede lid, moet worden gezien als een in de wet verankerd minimum'.<sup>5</sup>*

De meningen zijn echter verdeeld over de reikwijdte van het begrip zeggenschap. De regering ziet het als invloed op het beheer die onlosmakelijk is verbonden met het gezag. Wat zeggenschap in concreto inhoudt, dient in de praktijk duidelijk te worden.

Artikel 34 lid 3 geeft de gemeenteraad een mogelijkheid tot beroep. De raad kan in overeenstemming met de zienswijze van de burgemeester bezwaar aantekenen tegen beslissingen van het regionaal college. Dit kan als zij vinden dat op onaanvaardbare wijze afbreuk wordt gedaan aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in hun gemeente.

## 2.7 Gemeenteraden

Onder de nieuwe Politiewet is de invloed van de gemeenteraad op de politie minder direct dan in gemeenten met gemeentepolitie onder de oude Politiewet. Formeel is in het gezag niets veranderd, maar in het beheer is wel degelijk heel wat veranderd. De nieuwe Politiewet is uitvoerig besproken, en ook bekritiseerd, omdat de schaalvergroting van de politiezorg en de bevoegdheden van de korpsbeheerder, van de hoofdofficier en van het regionaal college de invloed van de lokale politiek op de plaatselijke politie doet afnemen.<sup>6</sup>

De mogelijkheden van raadsleden om invloed uit te oefenen op de politie zijn in de nieuwe Politiewet niet duidelijk omschreven op deze ontwerpstukken. In artikel 28 lid 2 is bepaald dat de ontwerpstukken die (in overeenstemming met

de hoofdofficier van justitie) door de korpsbeheerder worden gemaakt, onverwijld worden toegezonden aan de gemeenteraden in de regio. Raadsleden kunnen reageren. Wijzigingen dienen via de burgemeester te worden bepleit. De wet bevat ook een kennisgevingsplicht voor stukken die definitief zijn vastgesteld (art. 34 lid 2).

Artikel 28 lid 3 schrijft voor dat het regionaal college bepaalt hoe gemeenteraden worden betrokken bij de voorbereiding van de stukken. Er is geen bepaling in de Politiewet opgenomen die bepaalt dat gemeenteraden (en burgemeesters) een rol dienen te spelen in een beleidsplancycclus. Er is wel een mogelijkheid voor individuele burgemeesters en gemeenteraden in beroep te gaan tegen besluiten van het regionaal college (art. 34 lid 3). Gemeenteraden kunnen in overeenstemming met de zienswijze van de burgemeester administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koningin, als zij vinden dat een besluit op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in een gemeente.

## **2.8 Landelijke actoren**

De centrale vragen van dit onderzoek hebben betrekking op de verhoudingen tussen bestuur, justitie, lokale politiek en politie. In het verlengde van deze vragen wordt aandacht geschonken aan de invloed van landelijke actoren op de gang van zaken in de politieregio's. Vanuit het perspectief van de regio's wordt bezien wat van de bovenregionale sturing en controle in de regio's merkbaar is. De relevante bevoegdheden van deze actoren staan niet louter in hoofdstuk V van de Politiewet.

In artikel 44 van de Politiewet staat dat de minister van Binnenlandse Zaken jaarlijks bijdragen beschikbaar stelt aan de regio's. Uit artikel 2 van het Besluit financiën regionale politiekorpsen blijkt dat deze bijdragen mede namens de minister van Justitie worden verstrekt. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat deze minister ook verantwoordelijk is voor de bijdrage, met name wat de financiering van de justitiële taakuitoefening van de politie betreft. Als blijkt dat de middelen aanmerkelijk tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, kan de minister van Binnenlandse Zaken een aanvullende bijdrage beschikbaar stellen. De financiële bijdrage die van rijkswege wordt verstrekt is grotendeels lump sum. De onder het oude bestel bestaande specifieke uitkeringen zijn zoveel mogelijk vervangen door een brede doeluitkering. Met het oog op toezicht op het beheer zijn enige beïnvloedingsmiddelen verstrekt in hoofdstuk VIII van de Politiewet. De belangrijkste staan in artikel 45:

- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken regels gegeven over het beheer van de regionale politiekorpsen (art. 45 lid 1).

- De minister van Binnenlandse Zaken stelt in overeenstemming met de minister van Justitie de maximale formatie van de leiding van de regionale politiekorpsen vast (art. 45 lid 2).
- De korpsbeheerders hebben een informatieplicht jegens de minister van Binnenlandse Zaken met betrekking tot het beheer van de regionale politiekorpsen (art. 45 lid 3).
- De minister van Binnenlandse Zaken houdt in overeenstemming met de minister van Justitie toezicht op het financiële beheer van de regionale politiekorpsen (art. 45 lid 4).

Artikel 53 geeft de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken een aanwijzingsbevoegdheid. Artikel 53 lid 1 van de Politiewet bepaalt dat de minister van Justitie in bijzondere gevallen, na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken, aan een korpsbeheerder de nodige aanwijzingen kan geven ten aanzien van personeel en middelen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere taken ten dienste van justitie. De minister van Binnenlandse Zaken kan hetzelfde doen, indien het belang van het beheer van de politie dit eist (art. 53 lid 2).

Het benoemen, schorsen en ontslaan van de korpschef en van ambtenaren van politie die deel uitmaken van de leiding van het regionale politiekorps geschiedt door de kroon op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en in overeenstemming met de minister van Justitie (art. 25 lid 1 en 3). De korpsbeheerder stelt voor de benoeming een aanbeveling op, waarbij de hoofdofficier van justitie en het regionaal college worden gehoord. De minister van Binnenlandse Zaken vraagt advies aan de commissaris van de Koningin die, door tussenkomst van de minister van Justitie, advies uitbrengt aan de procureur-generaal (art. 25 lid 2). Bij algemene maatregelen van bestuur, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en in overeenstemming met de minister van Justitie, wordt bepaald welke andere ambtenaren van politie in de politieregio's dan die bedoeld in artikel 25 eerste en derde lid worden benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit.

Artikel 18 lid 1 van de Politiewet geeft de commissaris van de Koningin een algemene toezichtsverplichting ten aanzien van de openbare ordehandhaving en hulpverlening door de regiopolitie. Dit artikel geeft geen bijzondere bevoegdheden. De commissaris van de Koningin moet het toezicht uitoefenen met bestuurlijke en juridische middelen waarover hij uit andere hoofde beschikt. De burgemeester en de officier van justitie dienen de commissaris van de Koningin, gevraagd dan wel ongevraagd, de nodige inlichtingen te verstrekken met betrekking tot de politie en de vervulling van haar taak (art. 20 lid 2).

Artikel 19 lid 1 geeft de procureur-generaal op vergelijkbare wijze het toezicht met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met

betrekking tot de taken die de politie in zijn ambtsgebied ten dienste van justitie vervult. Het Wetboek van Strafvordering biedt hem mogelijkheden om dit toezicht uit te oefenen. Hierbij gaat het met name om de bevelsbevoegdheid aan de hoofden van de arrondissementsparketten (art. 8 en 140 Sv).

Als de hoofdofficier van justitie en de korpsbeheerder niet met elkaar tot overeenstemming kunnen komen over de in artikel 28 genoemde stukken, kan de hoofdofficier van justitie dit voorleggen aan de procureur-generaal. De procureur-generaal beslist in overeenstemming met de commissaris van de Koningin. De korpsbeheerder brengt de stukken in overeenstemming met het besluit (art. 29 lid 1). Als de procureur-generaal en de commissaris van de Koningin niet tot overeenstemming komen, wordt het geschil door de procureur-generaal aan de minister van Justitie voorgelegd. Deze minister neemt in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken een besluit. De procureur-generaal brengt de stukken in overeenstemming met het besluit van de minister van Justitie (art. 29 lid 2).

Zowel de korpsbeheerder als de hoofdofficier van justitie kunnen op grond van art. 32 lid 1 tegen de vaststelling van de beleidsstukken door het regionaal college administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koningin. Deze beslist in overeenstemming met de procureur-generaal op het beroep. Als de commissaris van de Koningin en de procureur-generaal niet tot overeenstemming komen, treden de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in de plaats van respectievelijk de commissaris van de Koningin en de procureur-generaal. De korpsbeheerder brengt de stukken in overeenstemming met het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken (art. 32 lid 2). In spoedeisende gevallen kan de korpsbeheerder, in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie, zolang niet op het beroep is beslist, een voorlopige voorziening treffen. Daarbij kan worden afgeweken van het besluit van het regionaal college (art. 32 lid 5).

## 2.9 Afsluiting

De artikelen van de Politiewet die in dit hoofdstuk zijn beschreven, laten een aantal onduidelijkheden bestaan. In de literatuur worden de volgende opmerkingen geplaatst bij de Politiewet.<sup>7</sup> De hoofdofficier van justitie staat in de beheersdriehoek niet in een hiërarchische verhouding tot de korpschef.<sup>8</sup> Het is ook niet erg helder welke invloed een burgemeester heeft op beheersaangelegenheden die in driehoeksoverleg op lokaal niveau of op districtsniveau aan de orde komen. Ten slotte behelst het bestuur van de politieregio, door de wetgever omschreven als het creëren van randvoorwaarden voor het beheer, meer dan louter beheer. De prioriteiten die in het regionaal beleidsplan worden gesteld, zijn van invloed op de gezagsuitoefening door burgemeesters, officieren van

justitie en gemeenteraden. Alleen al om deze reden werkt het functioneren van de beheersdriehoek in op de gezagsuitoefening.<sup>9</sup>

De bepalingen in de Politiewet vergroten bovendien de kans dat een politieregio met een aantal knelpunten krijgt te maken. In de eerste plaats vervullen de burgemeesters een dubbelrol. Zij krijgen als lid van het college van burgemeester en wethouders en van het regionaal college te maken met verschillende, overlappende en mogelijk strijdige verantwoordelijkheden en belangen. In de tweede plaats bieden de bepalingen in de Politiewet geen garanties dat wensen van burgemeesters en gemeenteraden, zowel wat beheers- als gezagsaangelegenheden betreft, worden gehonoreerd.<sup>10</sup> In de derde plaats leiden de bepalingen in hoofdstuk V van de politiewet tot een complex besluitvormingsproces. De beleidsvormende activiteiten in gemeenten, in driehoeksoverleggen in de districten, in de beheersdriehoek, in het regionaal college en in veel regio's in een dagelijks bestuur overlappen en grijpen op elkaar in.

## 3 Onderzoekskader diepte-onderzoek

### 3.1 Inleiding: doel- en probleemstelling

In het diepte-onderzoek staat de vraag centraal naar de feitelijke sturing en controle van de politie in zes regio's. De formele en feitelijke sturing en controle van de politie zijn van eminent belang voor de legitimiteit van de democratische rechtsstaat. Sturing en controle moeten plaatsvinden door een bevoegd gezag dat geen deel uitmaakt van de politie zelf. Het bevoegd gezag bepaalt de werkzaamheden van de politie. Leidraad bij de vormgeving van sturing en controle van de politie is het beginsel: geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording. De politie voert haar taken uit in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag.<sup>1</sup>

Sturing en controle van de politie hebben betrekking op zowel het beheer van als het gezag over de politie. Hoewel wij beseffen dat het diepte-onderzoek zich primair richt op het beheer van de politiegids, is het niet altijd mogelijk in de praktijk een scherp onderscheid te maken tussen beheer en gezag. Als in een beleidsplan bijvoorbeeld wordt omschreven dat in een bepaalde gemeente prioriteit wordt gegeven aan winkeldiefstal en overlast, zijn aspecten van zowel beheer als gezag aan de orde.

Vanuit het perspectief van het beheer zullen de sturings- en controle-activiteiten van de betrokken functionarissen en organen worden beschreven. Daarbij zullen alleen gezagsaspecten aandacht krijgen voorzover relevant voor het beheersperspectief op de politie. Het *doel* van het onderzoek is door de opdrachtgever als volgt geformuleerd:

*'Het doel van de onderzoeksactiviteiten is informatie te krijgen over het functioneren van de regionale colleges, korpsbeheerders, burgemeesters, gemeenteraden, hoofdofficieren van justitie en korpschefs ten aanzien van het bestuur en beheer van de regio's in de praktijk en over de wijze waarop lokale, democratische organisaties daarbij betrokken zijn.'*

Om deze informatie over het functioneren in de zes regio's op systematische wijze te vergaren hebben wij ons laten leiden door de volgende centrale probleemstelling:

*'In hoeverre en op welke wijze hebben regionale colleges, korpsbeheerders, hoofdofficieren van justitie en districtsofficieren van justitie, burgemeesters, gemeenteraden, korpschefs en districtschefs de taken en bevoegdheden die op grond van de relevante bepalingen uit hoofdstuk V van de Politiewet aan hen zijn opgedragen afzonderlijk en gezamenlijk feitelijk uitgeoefend en hoe is de sturing en controle van de politie feitelijk vormgegeven?'*

Het eerste deel van de onderzoeksvraag richt zich op de feitelijke invulling van formele bevoegdheden en taken door betrokken actoren. Het tweede deel van de onderzoeksvraag richt zich op de feitelijke sturing en controle van de politie, waarbij formele bevoegdheden en taken een belangrijke rol kunnen vervullen, maar waarbij andere, meer informele, sturings- en controlemiddelen van belang kunnen zijn. Daarbij gaan de onderzoekers ervan uit dat sturing en controle van de politie langs verschillende wegen tot stand kunnen komen. De politie kan worden gestuurd en gecontroleerd met behulp van onder andere bevoegdheden, doelstellingen, prioriteiten, capaciteit en inzet, werkprocessen, organisatievorm, specialismen en taakvelden. De verschillende actoren beschikken over meerdere sturings- en controle-instrumenten. In het onderzoek komt aan de orde welke instrumenten daadwerkelijk worden gehanteerd door de verschillende actoren. Dat impliceert dat in het onderzoek aandacht wordt besteed aan concrete handelingen en gedragingen van zowel bestuurders en controleurs als van de politie zelf.

### ***Keuze regio's***

De keuze van de te onderzoeken regio's is gemaakt in overleg met de begeleidingscommissie. Op basis van een concept rapportage van het breedteonderzoek is een indeling gemaakt van de 25 regio's op grond van de criteria van centralisatie van bestuur en beheer en mate van formalisering van bestuur en beheer.<sup>2</sup> De diepte-onderzoekers vatten deze indeling op als een hypothese die in het eigenlijke diepte-onderzoek gefalsificeerd of geverifieerd zou kunnen worden.

Er is gekozen voor twee regio's waarvan in de conceptrapportage van het breedte-onderzoek werd verondersteld dat sprake was van centralisering en formalisering (i.c. Amsterdam-Amstelland en Noord- en Oost-Gelderland), twee regio's waarvan wordt verondersteld dat decentralisatie en geringe formalisatie er kenmerkend zijn (Zuid-Holland-Zuid en Brabant-Zuid-Oost) en twee regio's die een middenpositie innemen (Utrecht en Twente). Daarbij is tevens getracht om een zo optimaal mogelijke spreiding over Nederland te realiseren.

## 3.2 De uitgangspunten van de studie: enkele centrale thema's en begrippen in de Politiewet

### *Thema's*

Sturing en controle zijn abstracte begrippen die een nadere uitwerking behoeven ten behoeve van concreet onderzoek. Deze uitwerking krijgt op twee manieren vorm. In de eerste plaats hebben wij vijf thema's geformuleerd die als cruciale elementen van sturing en controle kunnen worden opgevat.

#### 1 *Organisatie*

De algemene organisatie en de regelgeving van de sturing en controle van de politie zijn grotendeels gegeven in de Politiewet. Hoe in de afzonderlijke regio's invulling is gegeven aan de organisatie, is vrijgelaten aan de politieregio's. Wordt er gewerkt met een dagelijks bestuur van het regionaal college? In hoeverre wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot delegatie van beheersbevoegdheden? De verhouding tussen centralisatie en decentralisatie speelt een cruciale rol. Daarbij is tevens de vraag relevant in hoeverre andere bestuurlijke structuren en grenzen zich aangepast hebben aan de regiopolitie of juist sprake is van een variëteit aan grenzen en indelingen.

#### 2 *Informatie en communicatie*

Voor een verantwoorde sturing en controle van de politie is het noodzakelijk dat alle betrokken actoren over voldoende en adequate informatie beschikken. Wie krijgt welke informatie op welk moment? Sturing en controle vinden plaats door communicatie tussen individuen binnen organisaties. Wie communiceert over wat met wie? Zijn er patronen te onderkennen in de vorm en inhoud van de communicatie tussen politie, justitie, bestuur, regionaal college en gemeenteraden? Het onderscheid tussen formele en informele communicatie lijkt daarbij een cruciale rol te spelen. Binnen de politieregio bestaan verschillende overlegvormen die alle een zekere rol spelen in de sturing en controle van de politie. Hoe dat overleg totstandkomt en plaatsvindt is van belang voor het bepalen van de feitelijke sturing en controle van de politie.

#### 3 *Planning*

Sturing en controle vooraf kunnen plaatsvinden door een systematische planning van activiteiten en organisatie. De beleidsplancycclus is daarop ingericht. Hoe krijgt de planning van de activiteiten en de organisatie van de politie feitelijk vorm? Wie is betrokken op welk moment bij welk planningsproces? Hoe worden de resultaten van de beleidsplancycclus vertaald naar de dagelijkse politiepraktijk? De relatie tussen beleidsplanning en beleidswerkelijkheid is van eminent belang.

#### 4 *Besluitvorming*

Sturing en controle krijgen daadwerkelijk vorm in beslissingen. Wie beslist waarover op welk moment? Wie neemt de cruciale beslissingen? Hoe is de verhouding tussen de formele bevoegdheden en de feitelijke beslissingen? Een goede analyse van het besluitvormingsproces geeft een beeld van de sturing en controle van de politie. Dat impliceert dat het noodzakelijk is op verschillende momenten een nauwkeurige analyse te maken van het besluitvormingsproces rond cruciale beslissingen binnen de politieregio, zoals het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan.

#### 5 *Verantwoording en evaluatie*

Sturing en controle achteraf krijgen mede vorm in de verantwoording van politie aan bestuur en justitie, van korpsbeheerder aan het regionaal college, van het Openbaar Ministerie aan de minister van Justitie en van de burgemeesters aan de gemeenteraden. Op welke wijze vindt evaluatie binnen de politie plaats van de getroffen maatregelen? Wie legt waarover verantwoording af? Op welke wijze geven het regionaal college en de gemeenteraden feitelijk vorm aan de verantwoording? Wat zijn de feitelijke consequenties van verantwoordings- en evaluatieprocessen? Welke veranderingen worden doorgevoerd aan de hand van de resultaten van evaluaties en verantwoording?

#### ***Begrippen***

In dit onderzoek wordt een aantal begrippen uit de Politiewet 1993 veelvuldig gehanteerd. Het gaat om de begrippen gezag, beheer, bestuur en zeggenschap. Onder gezag wordt de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie verstaan. Beheer is de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politie-apparaat en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen, opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert. Het bestuur omvat het creëren van voorwaarden waaronder het beheer wordt gevoerd. Het is een onderzoeksvraag in hoeverre in de praktijk een onderscheid valt te maken tussen gezag, beheer en bestuur. Ten slotte is zeggenschap die invloed op het beheer, die als onlosmakelijk onderdeel van de gezagsfunctie over de politie kan worden opgevat.

Naast de begrippen uit de Politiewet worden nog twee begrippen veelvuldig gehanteerd: concentratie en centralisatie. Onder concentratie wordt verstaan dat het zwaartepunt van de besluitvorming bij een klein aantal actoren ligt. Dit staat los van de vraag wat hun hiërarchische positie is. Centralisatie en decentralisatie worden in de staats- en bestuursrechtelijke zin gebruikt en hebben derhalve betrekking op de verdeling en uitoefening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuursniveaus. 'Centraal' kan zowel verwijzen naar het rijksniveau als, bijvoorbeeld, naar het regionale niveau, dit in relatie tot districten of lokale voorzieningen.

### *Begripsomschrijvingen*

Gezag	de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie
Beheer	de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politie-apparaat en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen, opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert
Bestuur	het creëren van beheersvoorwaarden
Zeggenschap	de invloed op het beheer, die als een onlosmakelijk onderdeel van de gezagsfunctie over de politie kan worden opgevat en zonder welke invloed de gezagsfunctie niet naar behoren kan worden uitgevoerd
Concentratie	het zwaartepunt van de besluitvorming ligt bij een klein aantal actoren
Centralisatie	toedeling en uitoefening van bevoegdheden op centraal niveau

### **3.3 De onderzoeksvragen per actor**

Deze vijf centrale thema's uit de Politiewet vormen de analytische basis voor de tweede manier van nadere concretisering, namelijk het formuleren van onderzoeksvragen per afzonderlijke actor. Deze algemene onderzoeksvragen en het onderscheid in thema's leiden tot een scala aan deelvragen. In het onderstaande overzicht hebben wij de onderzoeksvragen geoperationaliseerd naar elke actor en zijn bevoegdheden en taken.

Per actor zijn specifieke deelvragen gesteld aan de hand van de vijf thema's. Daarbij houden wij steeds de onderstaande volgorde aan:

- 1 deelvragen met betrekking tot organisatie;
- 2 deelvragen met betrekking tot informatie en communicatie;
- 3 deelvragen met betrekking tot planning;
- 4 deelvragen met betrekking tot besluitvorming;
- 5 deelvragen met betrekking tot verantwoording en evaluatie.

Aan de hand van deze onderzoeksvragen komen op systematische wijze alle relevante elementen aan de orde van de handelingen en gedragingen van de betrokken actoren bij de sturing en controle van de politie in het onderzoek. In een uitgebreide checklist zijn de onderstaande onderzoeksvragen nader geoperationaliseerd (zie hiervoor bijlage 4).

### **Regionaal college**

- Op welke wijze heeft het regionaal college zijn werkwijze formeel en feitelijk georganiseerd? In hoeverre is deze werkwijze in regels vastgelegd?
- Over welke informatie kan het regionaal college feitelijk beschikken? Hoe kunnen de interne communicatiepatronen binnen het regionaal college getypeerd worden?
- Welke feitelijke rol speelt het regionaal college bij de opstelling en vormgeving van de beleidsplannen? Welke mogelijkheden hebben de regionale colleges om te interveniëren in de beleidsplancycclus?
- Welke feitelijke rol speelt het regionaal college bij de vaststelling van het beleidsplan en belangrijke beheersstukken? In hoeverre brengt het regionaal college in voorgelegde stukken wijzigingen aan? Welke beslissingen heeft het regionaal college genomen?
- Op welke wijze roept het regionaal college de korpsbeheerder (en mogelijk ook de korpschef en de hoofdofficier van justitie) feitelijk ter verantwoording? Over welke onderwerpen wordt verantwoording gevraagd?

### **Korpsbeheerder**

- Welke feitelijke beheerstaken voert de korpsbeheerder ten aanzien van de politieregio uit? Hoe heeft de korpsbeheerder zijn taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)?
- Over welke feitelijke informatie beschikt de korpsbeheerder ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het regiokorps? Hoe kan de communicatie tussen korpsbeheerder en politieregio getypeerd worden? Hoe participeert de korpsbeheerder in de verschillende overlegvormen: regionaal college, eventueel dagelijks bestuur, regiodriehoek, korpsbeheerder-korpschef overleg, en lokale driehoek? Welke invloed hebben deze overlegvormen op het functioneren van de korpsbeheerder? Hoe wordt de vereiste overeenstemming met de hoofdofficier van justitie bereikt?
- Welke feitelijke rol speelt de korpsbeheerder in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?
- Welke feitelijke rol speelt de korpsbeheerder in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps? Welke beslissingen heeft de korpsbeheerder genomen? In hoeverre is administratief beroep bij de commissaris van de Koningin ingesteld?
- Hoe en waarover legt de korpsbeheerder verantwoording af aan het regionaal college? In hoeverre legt de korpsbeheerder verantwoording af aan de gemeenteraad voor zijn rol als korpsbeheerder? In hoeverre is er sprake van een ongewenste 'dubbelrol'? In hoeverre legt de korpsbeheerder 'verantwoording' af aan de commissaris van de Koningin of de minister van Binnenlandse Zaken over zijn taakuitoefening als korpsbeheerder?

### ***Hoofddofficier van justitie***

- Welke feitelijke taken voert de hoofddofficier van justitie ten aanzien van de politieregio uit? Hoe heeft de hoofddofficier zijn taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)?
- Over welke feitelijke informatie beschikt de hoofddofficier van justitie ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het regiokorps? Hoe kan de communicatie tussen hoofddofficier van justitie en de politieregio getypeerd worden? Hoe participeert de korpsbeheerder in de verschillende overlegvormen: regionaal college, eventueel dagelijks bestuur, regiodriehoek en lokale driehoek? Welke invloed hebben deze overlegvormen op het functioneren van de hoofddofficier van justitie? Hoe wordt de vereiste overeenstemming met de korpsbeheerder bereikt?
- Welke feitelijke rol speelt de hoofddofficier van justitie in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?
- Welke feitelijke rol speelt de hoofddofficier van justitie in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps? Welke beslissingen heeft de hoofddofficier van justitie genomen? In hoeverre is een administratief beroep bij de procureur-generaal ingesteld?
- Hoe en waarover legt de hoofddofficier van justitie verantwoording over de uitoefening van zijn beheersbevoegdheden? In hoeverre informeert de hoofddofficier van justitie het regionaal college? In hoeverre legt de hoofddofficier van justitie verantwoording af aan het college van procureurs-generaal of de minister van Justitie over zijn taakuitoefening als 'mede-korpsbeheerder'?

### ***Korpschef***

- Welke bevoegdheden heeft de korpschef gemandateerd gekregen? Welke feitelijke taken voert de korpschef ten aanzien van de politieregio uit? Hoe heeft de korpschef zijn taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)?
- Over welke feitelijke informatie beschikt de korpschef ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het regiokorps? Hoe participeert de korpschef in de verschillende overlegvormen: regionaal college, eventueel dagelijks bestuur, regiodriehoek, korpsbeheerder-korpschef overleg, lokale driehoek, korpsleiding en managementoverleg politie? Welke invloed hebben deze overlegvormen op het functioneren van de korpschefs?
- Welke feitelijke rol speelt de korpschef in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?
- Welke feitelijke rol speelt de korpschef in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?

- Hoe en waarover legt de korpschef verantwoording af aan de korpsbeheerder en aan het regionaal college?

### ***Districtsofficieren van justitie***

- Welke feitelijke taken voeren de districtsofficieren van justitie ten aanzien van de politieregio uit? Hoe hebben de districtsofficieren van justitie hun taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)? Hoe is de afstemming tussen hoofdofficier van justitie en de districtsofficieren van justitie georganiseerd?
- Over welke feitelijke informatie beschikken de districtsofficieren van justitie ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het district? Hoe kan de communicatie tussen districtsofficieren van justitie en het district getypeerd worden? Hoe participeren de districtsofficieren van justitie in de verschillende overlegvormen: districts driehoek en lokale driehoek? Welke invloed hebben deze overlegvormen op het functioneren van de districtsofficieren van justitie?
- Welke feitelijke rol spelen de districtsofficieren van justitie in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het district?
- Welke feitelijke rol speelt de districtsofficieren van justitie in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps? Welke beslissingen hebben de districtsofficieren van justitie genomen?
- Hoe en waarover leggen de districtsofficieren van justitie verantwoording over de uitoefening van beheersbevoegdheden? In hoeverre informeren de districtsofficieren van justitie de gemeenteraden?

### ***Burgemeesters***

- Welke feitelijke taken voeren de burgemeesters ten aanzien van de politie uit? Hoe hebben de burgemeesters hun taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)?
- Over welke feitelijke informatie beschikken de burgemeesters ten aanzien van de politie? Hoe kan de communicatie tussen burgemeester en politie (lokaal, district en regionaal) getypeerd worden? Hoe participeren de burgemeesters in de verschillende overlegvormen: regionaal college, eventueel dagelijks bestuur, districts driehoek, lokale driehoek, en overleg burgemeester-chef basiseenheid? Welke invloed hebben deze overlegvormen op het functioneren van de burgemeesters?
- Welke feitelijke rol spelen de burgemeesters in het planningsproces over het politiebeheer en het politiegezag in de eigen gemeenten?
- Welke feitelijke rol spelen de burgemeesters in het besluitvormingsproces

- over het politiebeheer en het politiegezag in de eigen gemeenten? In hoeverre is gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot administratief beroep?
- Hoe en waarover leggen de burgemeesters, wat betreft het politiebeheer en politiegezag, verantwoording af aan de gemeenteraad?

### ***Districtschefs***

- Welke feitelijke taken voeren de districtschefs uit? Hoe hebben de districtschefs hun taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)? Hoe is de afstemming tussen korpschef en districtschefs georganiseerd?
- Over welke feitelijke informatie beschikken de districtschefs ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het district? Hoe participeren de districtschefs in de verschillende overlegvormen: districts driehoek, lokale driehoek en managementoverleg politie? Welke invloed hebben deze overlegvormen op het functioneren van de districtschefs?
- Welke feitelijke rol spelen de districtschefs in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het district?
- Welke feitelijke rol spelen de districtschefs in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?
- Hoe en waarover leggen de districtschefs verantwoording af aan de korpschef? In hoeverre informeren de districtschefs de gemeenteraden?

### ***Gemeenteraden***

- Op welke wijze hebben de gemeenteraden de verantwoording van de burgemeesters met betrekking tot de politie georganiseerd (gemeenteraad en raadscommissies)?
- Over welke informatie kunnen de gemeenteraden feitelijk beschikken? Van wie (burgemeester, politie, Openbaar Ministerie, anderen) krijgen zij die informatie? Hoe actief vragen gemeenteraden zelf om nadere informatie? In hoeverre wonen gemeenteraadsleden vergaderingen van het regionaal college bij?
- Welke feitelijke rol spelen de gemeenteraden bij de opstelling en vormgeving van de beleidsplannen? Welke mogelijkheden hebben de gemeenteraden om te interveniëren in de beleidsplancyclus.
- Welke feitelijke rol spelen de gemeenteraden bij de vaststelling van het beleidsplan en belangrijke beheersstukken? In hoeverre is gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot administratief beroep?
- Op welke wijze roepen de gemeenteraden de burgemeesters (en mogelijk ook de korpschef en de districtsofficier van justitie) feitelijk ter verantwoording? Over welke onderwerpen wordt verantwoording gevraagd?

Hierboven zijn de cruciale regionale actoren weergegeven. Voor een verantwoorde vaststelling van de sturing en controle van de politie is het noodzakelijk nog enkele andere actoren nader te bezien. De minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Justitie, de commissarissen van de Koningin en het college van procureurs-generaal hebben zowel formele als feitelijke beïnvloedingsmogelijkheden (financiën, formatie, kroonbenoemingen, toezicht, beroep, bijstand, bewapening, kleding, inhoudelijke en procedurele richtlijnen (zie onder andere hoofdstuk VIII Politiewet 1993.) Het onderzoek richt zich primair op de regionale politiek-bestuurlijke inbedding. Het regionale bestuur en beheer staat centraal. Dat neemt niet weg dat de feitelijke sturing en controle door de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Justitie, de commissarissen van de Koningin en het college van procureurs-generaal voor het verkrijgen van een goed beeld van het regionale bestuur en beheer niet buiten beschouwing kan blijven. In dit onderzoek is dit thema als volgt ingevuld. Vanuit het perspectief van de regio's wordt een beeld geschetst van de bovenlokale invloed op sturing en controle van de politie. Het gaat hierbij om de indrukken, de beelden en de feiten die op regionaal niveau naar boven komen over de bovenregionale sturing en controle.

### **3.4 De opzet van het onderzoek en de methoden van dataverzameling**

Het onderzoek concentreert zich op de sturing en controle van de politie na de inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet op 1 april 1994 in het algemeen en in de periode 1 januari 1996 - 1 juni 1997 in het bijzonder.

Indien de handelingen en gedragingen van de betrokken actoren ten aanzien van de bovengenoemde vijf thema's - organisatie, informatie en communicatie, planning, besluitvorming, verantwoording en evaluatie - worden bestudeerd, ontstaat een beeld van de feitelijke sturing en controle van de politie. De uitwerking en operationalisering van het doel en de vraag van het onderzoek vinden plaats aan de hand van een analyse van de achterliggende concepties van sturing en controle van de politie. De onderzoekers hanteren daarbij het uitgangspunt dat het onderzoek een beeld moet opleveren van de concrete handelingen en gedragingen van betrokken actoren in het verleden en in het heden.

Om de centrale probleemstelling en de daarbij afgeleide onderzoeksvragen te beantwoorden kan niet worden volstaan met één methode van onderzoek. Gelet op de complexiteit van het onderzoeksveld wordt gebruikgemaakt van zogenoemde *triangulatie* van onderzoeksmethoden. Hiermee wordt bedoeld dat verschijnselen worden gemeten met verschillende methoden en dat hun resultaten onderling worden vergeleken.<sup>3</sup> De mate van overeenstemming van de

resultaten van de meting met verschillende meetmethoden is de convergente validiteit.<sup>4</sup> In ons onderzoek wil dat zeggen dat er enerzijds aan de hand van vergaderverslagen, managementrapportages en activiteitenplannen en anderzijds door mondelinge ondervraging van relevante actoren wordt vastgesteld hoe bevoegdheden feitelijk worden uitgeoefend en op welke wijze sturing en controle inhoud en vorm wordt gegeven. De formele regelingen worden aan de hand van schriftelijke stukken getoetst.<sup>5</sup>

Er is gekozen voor een combinatie van de volgende onderzoeksmethoden:

1) *Literatuurstudie*. Een wezenlijk onderdeel van het onderzoek vormt de bestudering van de bestaande Nederlandse wetenschappelijke ambtelijke literatuur over de Politiewet 1993, het functioneren van de politieregio's en de controle en sturing daarvan. Van belang zijn juridische commentaren op de Politiewet, empirische studies over het feitelijk functioneren van deze wet en opiniërende artikelen over het politiebestedel in Nederland. Om de Politiewet 1993 en de doelstellingen die de wetgever met deze wet beoogde een historische context te bieden, is de relevante wetenschappelijke en ambtelijke literatuur van vóór de reorganisatie van de politie bestudeerd. In het bijzonder is de literatuur beoordeeld op mogelijke aanwijzingen voor de wijze waarop gezagsdragers later aan hun gezag, bevoegdheden en sturing vorm en inhoud hebben gegeven. Voor de evaluatie is het van belang processen en handelingen van actoren te duiden binnen een historische context. Omdat retrospectieve vragen aan de huidige actoren vermoedelijk vertekeningen in de onderzoeksresultaten konden opleveren, is gekozen voor een beperkt literatuuronderzoek om het vergelijkende aspect met het verleden te bestuderen.

2) *Analyse van documenten*. Een belangrijk onderdeel van het feitelijk functioneren vormt de schriftelijke verslaglegging daarvan door de korpsen, de overleggen en de betrokken actoren. Deze relevante documenten van betrokken actoren en overleggen zijn opgevraagd en systematisch beschreven en geanalyseerd volgens een strak analyseschema bij alle te onderzoeken politieregio's. Dit schema bestaat uit de deelvragen die in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk zijn geformuleerd. Hieronder vallen vergaderstukken, beleidsnotities, kaderbrieven, beleidsjaarplannen, de agenda's en de notulen van de overleggen, specifieke regelgeving, gemaakte afspraken tussen de betrokken partijen (onder andere regionale colleges, beheersdriehoeken, korpsleidingen, districts-overleggen, gemeenteraden en het Openbaar Ministerie).

De notulen van de belangrijkste overlegvormen die wij hebben onderzocht zijn voor de onderzoeksperiode grondig bekeken. Wij hebben onder andere lijsten gemaakt met de onderwerpen die in deze periode in de overlegvormen aan de orde zijn gesteld. Deze lijsten worden in de zes regiohoofdstukken per over-

legvorm gepresenteerd en kort geïnterpreteerd in subparagrafen met de titel 'feitelijk functioneren'. Deze feitelijke informatie is een check op de mededelingen die in interviews worden gedaan. Het maakt ook duidelijk welke onderwerpen in de diverse overleggen worden besproken.

3) *Semi-gestructureerde interviews*. Per regio zijn gemiddeld 20 relevante actoren geïnterviewd (ongeveer 1,5 - 2 uur) waarin de voor hen specifieke deelvragen en thema's aan de orde kwamen (zie voor de keuze van actoren hierna). Het ging er met name om vast te stellen hoe de actoren inhoud en vorm hebben gegeven aan hun rol die volgens de Politiewet 1993 aan hen is opgedragen. De interviews zijn in de periode september 1997 tot en met november 1997 afgenomen. De interviews zijn op band opgenomen. Er zijn geen rechtstreekse citaten van de respondenten in de tekst van het rapport geplaatst.

4) *Casus*. Per regio zijn voorts enkele casus weergegeven die illustratief zijn voor het feitelijke gedrag van de actoren binnen de betreffende regio. Met deze casus probeerden wij het feitelijke gedrag te verhelderen en een koppeling aan te brengen tussen de onderzoeksgegevens die van de documentenanalyse en van de interviews afkomstig waren. In de zes hoofdstukken over de regio's staan deze casus gekaderd.

### ***Dataverzameling en veldwerk***

Het onderzoek richt zich primair op de sturing en controle van de politie in de periode 1 januari 1996 tot 1 juni 1997. In deze periode is de Politiewet 1993 ruim twee jaar in werking. De aanvangsproblemen zijn daarmee niet of nauwelijks meer aanwezig. Deze periode biedt de gelegenheid te bezien in hoeverre de betrokken actoren in de nieuwe structuur functioneren. Het is bovendien noodzakelijk een geheel jaar te onderzoeken om een beeld te kunnen krijgen van de beleidsplancyclus.

Om de probleemstelling op een valide en betrouwbare wijze te kunnen onderzoeken zijn verschillende soorten informatiedragers onderzocht waarbij tegelijkertijd verschillende waarnemingsmethoden zijn gehanteerd. De achterliggende gedachte is dat de feitelijke en de formele gang van zaken zal zijn te vinden bij verschillende informatiedragers. Dit maakt het mogelijk om via deze triangulatie de geldigheid van de resultaten vast te stellen en eventueel te vergroten. De reden hiervoor is dat het in dit onderzoek gaat om een vergelijking tussen het formele en het feitelijke. Omdat het formele geldt voor verschillende actoren is het zaak informatie van alle soorten actoren in al hun mogelijke relevante rollen te verzamelen. Om de betrouwbaarheid te vergroten zijn meerdere actoren met bijbehorende informatie onderzocht. In combinatie met een adequate variatie in de te onderzoeken regio's moet deze combinatie borg staan

voor een betrouwbare en valide beantwoording van de hoofdprobleemstelling en de daarmee samenhangende evaluatievragen.<sup>6</sup>

Het bestuur van de politieregio komt grotendeels tot stand in een netwerk van actoren. In dit onderzoek richten wij ons op de volgende actoren:

- korpsbeheerders
- burgemeesters
- hoofdofficieren van justitie
- districtsofficieren van justitie
- korpschefs
- districtschefs
- gemeenteraadsleden

Tussen bovengenoemde functionarissen en organen bestaan vele informele en formele contacten. Daadwerkelijke beslissingen komen veelal tot stand in overlegvormen en onderlinge relaties. In dit onderzoek richten wij ons op het netwerk van relevante relaties tussen functionarissen en organen. Dat impliceert dat wij ons richten op de volgende overlegvormen en relaties, waarbij het onderzoek zich concentreert op de in hoofdstuk V van de Politiewet genoemde formele overlegvormen:

- regionaal college
- dagelijks bestuur van het regionaal college
- regionale beheersdriehoek
- korpsbeheerder-korpschef
- districtscolleges
- lokale driehoeken
- overleg burgemeester-chef basiseenheid
- recherche-overleg (OM-politie over beheersaspecten, indien aanwezig)
- gemeenteraden en gemeenteraadscommissies
- korpsleiding
- managementoverleg politie (korpsleiding, districtschefs, divisiechefs)
- districtsoverleg politie

Figuur 3.1 Matrixdesign ter bestudering van de formele en de feitelijke gang van zaken per regio

Actor/rol	regionaal college	districts-colleges	lokaal overleg	gemeente raden	OM
Korpsbeheerder (KB)	x	-	-	x	x
Burgemeester lid districts-driehoek	x	x	x	x	x
Burgemeester lid lokale driehoek	x		x	x	x
HOvJ	x	-	-	x	x
DOvJ	-	-	-	x	x
OvJ Zwacri	x	x	x		
Kchef	x			x	x
Dchef < 1 gemeente	-	x	x	-	-
Dchef >= 1 gemeenten	-	-	x	x	x
Gemeenteraadsleden KB-gemeente				x	x
Gemeenteraad niet KB				x	x
Regionaal secretaris	x				

In de bovenstaande matrix is te zien hoe de afzonderlijke actoren en de overleggen waarin zij participeren aan elkaar zijn gekoppeld. De cellen waarin een kruis staat aangegeven, zijn in de dieptestudie empirisch onderzocht. De formele gang van zaken binnen de diverse overlegvormen, respectievelijk formele rollen van de actoren zijn derhalve vastgesteld aan de hand van de inhoudsanalyse van de Politiewet, literatuuronderzoek over de Politiewet en de documentenanalyse ten behoeve van het meten van de vastgestelde regels binnen diverse regio's voor de diverse overleggen en bestuursorganen. De feitelijke gang van zaken is vastgesteld aan de hand van documentenanalyse (notulen) en mondelinge vraaggesprekken met enkele betrokken actoren.

### ***Uitvoering dataverzameling***

De dataverzameling is als volgt uitgevoerd. De onderzoekers formeerden drie teams die elk twee politieregio's bestudeerden. In totaal participeerden in meer of mindere mate vijftien onderzoekers. De drie teams stonden onder leiding van één van de onderzoeksleiders en werden gemengd samengesteld uit medewerkers van de deelnemende universitaire instellingen. Om te voorkomen dat de drie teams zouden divergeren werden de teams bewust gemengd, werd door de onderzoeksleiders periodiek overlegd en werden strakke onderzoeksvoorschriften opgesteld. Het organisatorische deel werd door elk van de teams decentraal verzorgd wanneer het om regionale zaken handelde en centraal wanneer de onderzoeksstrategie of andere algemene zaken van belang waren. Op grond van het onderzoekskader en de onderzoeksvragen is centraal een

checklist opgesteld op grond waarvan de documenten (bijlage 2) zijn geanalyseerd en de gesprekken met de actoren zijn gevoerd. De documenten zijn verzameld aan de hand van een groslijst die aan de regionale secretarissen is gezonden. In enkele gevallen bleken de gevraagde documenten niet direct beschikbaar en kostte het enige tijd en moeite alle stukken te verzamelen en te kopiëren. In het bijzonder regio's met veel gemeenten nam het verzamelen van documenten meer tijd in beslag dan vooraf was aangenomen.

De keuze van de actoren van elke regio is gemaakt op grond van de matrix zoals in figuur 3.1 weergegeven. Vooraf is aan elke respondent een brief gezonden met daarin informatie over het onderzoek en de reden van het mondelinge gesprek. In ieder geval zijn in elke regio de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie, de korpschef en de regionaal secretaris geïnterviewd. Daarnaast zijn enkele burgemeesters, districts- of gebiedsofficieren, districtschefs en leden van gemeenteraden ondervraagd. Voor het precieze aantal per regio wordt verwezen naar bijlage 3. Om de landelijke invloed op de regio's op beperkte schaal te bestuderen, zijn enkele gesprekken met bovenregionale actoren gevoerd.

De gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode van eind september 1997 tot en met eind november 1997. Enkele interviews met de landelijke actoren zijn begin december afgerond. De interviews met de belangrijkste actoren van de regio's zijn in koppels afgenomen en de overige door individuele onderzoekers. De gesprekken zijn op band opgenomen en de antwoorden zijn vervolgens schriftelijk uitgewerkt. De banden dienden als ruggesteun voor de medewerkers, niet om integraal of in delen in het onderzoeksverslag te worden opgenomen. De gesprekken duurden doorgaans één tot anderhalf uur en verliepen over het algemeen goed. De gesprekken met de gemeenteraadsliden namen doorgaans minder tijd in beslag.

Op grond van de gegevens uit de interviews en uit de documenten zijn beschrijvingen van de zes regio's gemaakt. De eerste versies daarvan zijn aan de betrokken regio's verzonden met het verzoek om commentaar en om de juistheid van de feiten te verifiëren. Op verschillende punten leidde dit tot bijstellingen. Nadat deze commentaren waren verwerkt, is een nieuwe versie van de regiobeschrijvingen opnieuw aan de regio's ter controle verzonden.

### ***Representativiteit***

De gekozen onderzoeksofzet en de uitvoering van de dataverzameling binnen zes politieregio's impliceert in de eerste plaats dat de gevonden onderzoeksresultaten niet volledig representatief zijn voor de uitvoering van de Politiewet in Nederland.

In de tweede plaats bracht de beperkte tijd waarin dit onderzoek moest worden afgerond met zich dat in vrij korte tijd veel werk moest worden verricht (het onderzoek is aangevangen in juli 1997 en afgerond op 15 januari 1998). Door

relatief veel onderzoekers in te schakelen was dat mogelijk, maar deze werkwijze kan betekenen dat er verschillen in interpretatie tussen (teams van) onderzoekers zijn. Om deze verschillen zo klein mogelijk te laten, zijn de eerder aangegeven maatregelen genomen. Niet alleen zijn (kleine) variaties in stijl en interpretatie tussen interviewers mogelijk die de validiteit kunnen bedreigen. Eén van de problemen van dit soort empirisch onderzoek vormen de sociaal-wenselijke antwoorden van de respondenten, omdat zij belang hebben de werkelijke gang van zaken rooskleuriger voor te stellen dan feitelijk het geval is.<sup>7</sup> Met deze sociaal-wenselijke antwoorden is rekening gehouden door de antwoorden van de actoren met elkaar te vergelijken en met de schriftelijke stukken.<sup>8</sup>

## 4 Regio Utrecht

### 4.1 Kenmerken van de regio Utrecht

#### 4.1.1 Algemene beschrijving

De politieregio Utrecht beslaat een gebied van ongeveer 1400 km<sup>2</sup> en is hiermee een relatief grote regio. In deze regio wonen iets meer dan 1 miljoen mensen.<sup>1</sup> De regio Utrecht als geheel kent een hoge bevolkingsdichtheid, maar niet alle delen van de regio zijn even dichtbevolkt.

De regio Utrecht telt 35 gemeenten. Van deze gemeenten hadden er 10 voorheen gemeentepolitie. In de overige 25 gemeenten werd de politiezorg verzorgd door de rijkspolitie. De regio heeft een overwegend stedelijk karakter. Naast de grote steden Utrecht en Amersfoort omvat de regio echter ook vele kleine (platte-lands)gemeenten en uitgestrekte gebieden.

In politiek opzicht wordt de regio gedomineerd door het CDA. Van de 35 gemeenten worden 19 bestuurd door een CDA-burgemeester. Onder de 19 CDA-gemeenten bevinden zich veel kleinere gemeenten. In de grotere steden zijn vaak andere partijen dan het CDA het grootst. Utrecht en Amersfoort worden bestuurd door burgemeesters van een andere partij. De regio omvat veel gemeenten. Dit is een reden voor de bestuurlijke heterogeniteit. Daarnaast worden de verhoudingen binnen de regio bepaald door de scheidslijn tussen de grote steden aan de ene kant en het omliggende gebied met vele kleine gemeenten aan de andere kant.

In vergelijking met andere regio's is Utrecht een relatief welvarende regio met een laag werkloosheidspercentage.<sup>2</sup> Verwacht wordt dat het inwoneraantal van de regio blijft stijgen. Deze stijging wordt met name veroorzaakt door een aantal grote bouwprojecten, waaronder het project Leidsche Rijn (30.000 woningen). Deze grootschalige nieuwbouw zal in veel steden echter een verdere verschraling van de bevolkingssamenstelling in bestaande wijken tot gevolg hebben.<sup>3</sup>

#### *Criminaliteit en veiligheid*

De nationale trend dat criminaliteitscijfers dalen, doet zich ook voor in de regio Utrecht. In 1996 is het totaal aantal geregistreerde incidenten 169.265. Dit is een

daling van 3.5% in vergelijking met het jaar daarvoor.<sup>4</sup> In de regio is echter sprake van een toename van jeugdcriminaliteit en van openlijke geweldpleging. De criminaliteitscijfers zijn het hoogst in de grote steden. In het algemeen kampen de grotere gemeenten met een relatief hoog aantal woninginbraken, met overlast en geweldpleging rond uitgaanscentra en met achteruitgang van bepaalde stadswijken. De districten Paardenveld (Utrecht-stad) en Eemland-Zuid (Amersfoort) kennen de hoogste criminaliteitscijfers. Beide hebben te maken met probleemcumulatie.<sup>5</sup> Het district Rijn & IJssel is relatief rustig: het aantal misdrijven komt net boven de 5.000 per jaar uit. In district Paardenveld is dat 15.000 per jaar. Deze verschillen komen tot uitdrukking in de sterkteverdeling.<sup>6</sup> In vergelijking met andere regio's zijn de burgers minder positief dan gemiddeld over het functioneren en optreden van de politie. Eenderde van de bevolking zegt zich wel eens onveilig te voelen. Hoewel dit percentage lager is dan in de drie andere grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, is het aanzienlijk hoger dan gemiddeld. De onveiligheidsgevoelens onder de bevolking in de regio Utrecht zijn het grootst in de districten met de hoogste criminaliteit (Eemland-Zuid en Paardenveld).<sup>7</sup>

### ***De regionale politie-organisatie***

De politieregio Utrecht is met 2486 formatieplaatsen een relatief grote politieregio. Deze politieregio kent drie niveaus, namelijk het regionaal-, districts- en afdelingsniveau. De korpsleiding bestaat uit de korpschef en een directeur politie (tevens plaatsvervangend korpschef) en een directeur bedrijfsvoering. Per 1 november vindt de aansturing vanuit de korpsleiding plaats op basis van integraal management en is er geen sprake meer van een afzonderlijke directeur politie en directeur bedrijfsvoering.

De regio Utrecht telt elf districten. De stad Utrecht telt vier districten. De grootte van de districten varieert van 92 formatieplaatsen (Rijn & IJssel) tot 237 formatieplaatsen (Paardenveld). De districten zijn weer verdeeld in wijkbureaus. Deze wijkbureaus worden geleid door een wijkteamchef.

Naast een territoriale indeling kent het korps ook een functionele indeling. Op korpsniveau zijn er drie functionele divisies: de divisie Beleidsondersteuning en Controlling, Facilitaire Ondersteuning en Recherche.

### ***Het Openbaar Ministerie***

Het arrondissementsparket in Utrecht heeft in 1998 119 formatieplaatsen. De ratio OM-politiepersoneel is dan 1: 24.<sup>8</sup> Op dit moment zijn op het arrondissementsparket 25 officieren werkzaam. Het Openbaar Ministerie in Utrecht is verdeeld in twee regionale teams: een unit voor de districten in de stad Utrecht en een unit voor de overige districten in de politieregio Utrecht.<sup>9</sup> Doorgaans gaan de officieren van justitie naar het driehoeksoverleg op districtsniveau (districtscolleges). Zij worden hierbij ondersteund door beleidsmedewerkers (2 fte's). De hoofdofficier van justitie in Utrecht neemt deel aan het overleg van de beheersdriehoek. In de stad Utrecht vindt geen formeel districtsdriehoeksoverleg plaats.

De districtsofficieren in Utrecht nemen deel aan een sub-driehoeksoverleg tussen een beleidsambtenaar ABZ, de districtschef en een districtsofficier. Voor de stad Utrecht als geheel is er de stadsdriehoek. Aan dit overleg neemt namens het OM een unithoofd deel. De grenzen van het arrondissementsparket in Utrecht vallen samen met de grenzen van de politieregio.

<b>Gemeenten</b>	<b>Inwonertal</b>	<b>Burgemeester</b>
<i>District Paarendveld/Tolsteeg/Marco Polo/Utrecht-Noord</i>		
Utrecht (GP)	234.254	mr. I.W. Opstelten (VVD)
<i>District Binnensticht</i>		
De Bilt (GP)	33.564	mr. A. Tchernoff (VVD)
Bunnik	14.151	drs. J.J.L.M. Janssen (CDA)
Maartensdijk	9389	ing. P.A.D.H. Diepenhorst (CDA)
Driebergen-Rijssenburg	18.488	drs. R.A. Ridder van Rappard (CDA)
Zeist (GP)	59.127	R.G. Boekhoven (PvdA)
<i>District Eemland-Noord</i>		
Soest (GP)	42.740	J. de Widt (VVD)
Bunschoten	19.226	L.C. Groen (GPV)
Eemnes	8188	mw. L.A. Snoeck-Schuller (VVD)
Baarn (GP)	24.697	mw. drs. M.R.T.J.G. Wolterink-Oremus (CDA)
<i>District Eemland-Zuid</i>		
Amersfoort (GP)	114.873	mw. mr. A.H. Brouwer-Korf (PvdA)
Leusden	28.339	drs. C.J.G.M. de Vet (CDA)
Woudenberg	10.620	mr. J.G.H. Krajenbrink
<i>District Heuvelrug</i>		
Amerongen	7337	mw. W.C. Doorn-van der Houwen (CDA)
Doom	10.300	mr. H.J.F. Reeringh (VVD)
Leersum	7070	mw. mr. C.F. Feith-Hooijer (VVD)
Maarn	5904	mw. drs. M. Burgman (VVD)
Renswoude	3967	mr. jhr. K.F.H. Schorer (CDA)
Rhenen	17.026	H.S. Top (CDA)
Veenendaal (GP)	55.323	vacature per 15/11/97
Wijk bij Duurstede	21.999	A.C. Houtsma (CDA)
<i>District Lekstroom</i>		
Houten	31.094	mr. A.B.L. de Jonge (CDA)
Lopik	13.072	drs. M.A.A. Schakel (CDA)
Nieuwegein (GP)	59.196	drs. J. Laan (PvdA)
IJsselstein	23.257	drs. T.E.M. Wijte (CDA)
<i>District Rijn en IJssel</i>		
Harmelen	8077	drs. J.H. Burger (CDA)
Montfoort	13.215	J.C. de Jong (CDA)
Oudewater	9752	mw. M.C.A.A. Ruijgrok-Verreyt (PvdA)
Vleuten-De Meem	16.804	drs. J.J.F.M. Westra (CDA)
Woerden (GP)	36.610	drs. H.A. van Zwieten (CDA)
<i>District Vecht en Venen</i>		
Abcoude	8003	mw. A.A. van der Most-de Ridder (VVD)
Breukelen	13.912	W.F.E. van der Feltz (PvdA)
Maarssen (GP)	41.159	O. Feitsma (PvdA)
Loenen	8396	M.C. Boevee (PvdA)
De Ronde Venen	33.585	D.M. Boogaard (CDA)

#### 4.1.2 Formele structuur regio Utrecht: overlegvormen

##### *Regionaal college*

Conform de Politiewet wordt de politieregio Utrecht bestuurd door het regionaal college. Dit regionaal college bestaat uit de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de burgemeesters van de gemeenten in de regio Utrecht. Daarnaast worden de vergaderingen van het regionaal college bijgewoond door de korpsleiding. De korpsbeheerder, de burgemeester van Utrecht, is voorzitter van het regionaal college. Bij afwezigheid van de korpsbeheerder worden zijn taken waargenomen door de plaatsvervangend korpsbeheerder, de burgemeester van de gemeente Amersfoort.<sup>10</sup>

Het secretariaat van het regionaal college ligt bij de politie. De secretaris van het regionaal college is tevens adviseur van de korpsbeheerder. Sinds korte tijd stuurt de secretaris de leden van het regionaal college een geannoteerde agenda. De secretaris beperkt de dikte van de notities en schrijft een uitgebreide toelichting op de agenda, met daarin concrete voorstellen en met verwijzingen. In het algemeen wordt dit door de leden van het regionaal college op prijs gesteld.

Het regionaal college vergadert volgens het statuut ten minste tweemaal per jaar.<sup>11</sup> In de praktijk komt dit neer op viermaal per jaar. De agendastukken van het regionaal college worden door de burgemeesters ter kennis gebracht van de gemeenteraden. De besluiten en de verslagen worden tevens ter kennis gebracht van de commissaris van de Koningin in Utrecht en de procureur-generaal te Amsterdam.<sup>12</sup>

Het regionaal college stelt jaarlijks het formatieplan, de begroting, de jaarrekening, het bedrijfsplan en jaarverslag voor de politieregio Utrecht vast. Daarnaast stelt het regionaal college regels vast over de behandeling en afdoening van klachten over het optreden van politie en wordt het regionaal college gehoord door de korpsbeheerder bij de benoeming van de korpschef en de overige leden van de korpsleiding.

In geval van geschillen, zoals bedoeld in art. 29, 32 en 35 van de Politiewet, kan er uit het midden van het regionaal college een *Commissie Van Goede Diensten* worden ingesteld. Deze commissie bestaat uit 3 leden en heeft tot taak te bemiddelen.<sup>13</sup> Hiernaast zijn in de regio Utrecht ook een *Commissie voor ongewenste omgangsvormen* en een onafhankelijke *Herzieningscommissie Klachten* ingesteld. De eerstgenoemde commissie wordt voorgezeten door een burgemeester en houdt zich bezig met klachten die niet kunnen worden afgedaan door een vertrouwenspersoon binnen de organisatie. De onafhankelijke Herzieningscommissie Klachten bestaat uit een burgemeester uit het regionaal college en 2 externe leden en behandelt klachten die in eerste termijn niet naar tevredenheid zijn afgehandeld.

Eenmaal per jaar komen de leden van het regionaal college, samen met de korpsleiding, de districtschefs, de officieren van justitie en de parketleiding een dag bij elkaar in een *24-uursessie* (voorheen een tweedaagse bestuursconferentie). Tijdens de 24-uursessie wordt ingegaan op vakinhoudelijke onderwerpen. Daarnaast geeft de sessie mogelijkheden tot informeel overleg.

### ***Presidium***

Het presidium van het regionaal college bestaat uit de korpsbeheerder, de plaatsvervangend korpsbeheerder (de burgemeester van Amersfoort), de hoofdofficier van justitie, de korpschef en uit elk van de overige districten een burgemeester. De districten wijzen een vertegenwoordiger aan voor het presidium. In veel gevallen is dat op dit moment de burgemeester van de grootste gemeente in het district. De maximale zittingsduur van een vertegenwoordiger bedraagt 4 jaar. Het presidium vormt de sluis voor zaken die worden voorgelegd aan het regionaal college. Het presidium adviseert de korpsbeheerder over beheersaangelegenheden, bereidt de vergaderingen van het regionaal college voor, en toetst en beoordeelt de beleidsplannen.<sup>14</sup>

Het presidium vergadert eenmaal per maand, met uitzondering van de maanden waarin het regionaal college vergadert. Deze vergaderingen zijn besloten. Het secretariaat van het presidium wordt gevoerd door de secretaris van het regionaal college. De verslagen van de vergaderingen worden aan de leden van het regionaal college en aan de districtschefs toegezonden.

In 1996 wordt geconcludeerd dat het presidium niet naar wens functioneert. De bestuurlijke inbreng in de regionale besluitvorming is niet voldoende. Hierop zijn in november 1996 *taakaccenthouders* aangesteld.<sup>15</sup> Dit zijn leden van het presidium die zich verdiepen in onderwerpen, zoals milieu, jeugd, zeden en huisvesting. De taakaccenthouder heeft geen beslissingsbevoegdheid, maar vervult een adviserende rol jegens het presidium, het regionaal college, de korpsbeheerder en de beheersdriehoek.

### ***Regionale beheersdriehoek***

In het periodiek beheersoverleg komen de korpsbeheerder van de regio Utrecht, de hoofdofficier van justitie en de korpschef eens in de maand bijeen om te overleggen. De vergaderingen van de regionale beheersdriehoek worden tevens bijgewoond door een beleidsmedewerker van het Openbaar Ministerie en de adviseur van de korpsbeheerder. Naar het statuut van het regionaal college is het de taak van het periodiek beheersoverleg de eenheid van het regionale korps te bewaken. Dit overleg fungeert onder andere als agendacommissie voor het presidium en het regionaal college. Het secretariaat ligt in handen van de secretaris van het regionaal college.

Naar aanleiding van het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden komen nu eens per kwartaal de korpsbeheerder, de plaats-

vervangend korpsbeheerder, de korpschef, de plaatsvervangend korpschef, de hoofdofficier van justitie en de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie bijeen in de zogenoemde *Regionale driehoek-plus*. De korpsbeheerder en zijn vervanger worden in dit overleg geïnformeerd over de gehanteerde opsporingsmethoden en over lopende onderzoeken.

Eens in de twee weken vindt er formeel bilateraal overleg plaats tussen de korpsbeheerder en de korpschef in het *Stafberaad Korpsbeheerder*. Daarnaast bestaat er tweewekelijks overleg tussen de hoofdofficier en de korpschef, het *Stafberaad Hoofdofficier*.

### ***Districtscolleges***

In elk van de 11 districten in de regio Utrecht vindt regelmatig driehoeksoverleg plaats in de zogenoemde districtscolleges. In deze colleges komen de burgemeesters van een district, de districtsofficier van justitie en de desbetreffende districtschef bijeen. Het overleg is gericht op de beleidsbepaling ten aanzien van de politieke taakuitoefening in het district. Er wordt ook gesproken over de wijze waarop de districtschef invulling geeft aan beheerstaken die aan hem of haar zijn gemandateerd.<sup>16</sup>

In de stad Utrecht wordt één driehoeksoverleg gevoerd. In dit *stadsdriehoeksoverleg* komen de burgemeester, de districtschef Paardenveld (het grootste district binnen de stad Utrecht) en een unithoofd van het Openbaar Ministerie bijeen. Dit overleg vindt eens in de twee weken plaats. Daarnaast vindt in elk van de districten in de stad Utrecht een *sub-driehoeksoverleg* plaats. In het sub-driehoeksoverleg komen een beleidsambtenaar ABJZ, de districtschef en een districtsofficier bij elkaar. Ten slotte vindt er twee keer per jaar een *vierhoeksoverleg* plaats. Dit is de sub-driehoek, aangevuld met de wijkmanager: een ambtenaar in de wijk die de wijkveiligheidsplannen moet opstellen en uitvoeren.

In het algemeen komen de districtscolleges ongeveer één keer in de maand bijeen. Enkele districtscolleges komen echter nog steeds, zoals in de oude situatie normaal was, eens in het kwartaal bijeen. Het is de bedoeling dat op korte termijn alle districtscolleges maandelijks bijeenkomen. Het secretariaat van de districten wordt in sommige gevallen gevoerd door een beleidsmedewerker van de gemeente. In de meeste gevallen echter ligt het secretariaat van het districtcollege bij een medewerker van de politie. De meeste districtscolleges bestaan uit ongeveer vijf gemeenten. Een uitzondering hierop vormt het district Heuvelrug, waarin zich acht gemeenten bevinden. Naast de burgemeesters van een district, de districtsofficier en de districtschef worden de vergaderingen van de districtscolleges vaak bijgewoond door een beleidsmedewerker van het Openbaar Ministerie en een beleidsmedewerker van de grootste gemeente. Formeel gezien is er de mogelijkheid op lokaal niveau afzonderlijk driehoeksoverleg te houden.<sup>17</sup> In de praktijk komt dit echter niet vaak voor. Wel vindt er

regelmatig bilateraal overleg plaats tussen de burgemeester van een gemeente en de wijkteamchef.

### ***Delegatie en mandaat***

Tijdens de bestuursconferentie in november 1996 wordt uitvoerig gediscussieerd over toepassing van artikel 36 van de Politiewet.<sup>18</sup> Er wordt besloten dit artikel niet toe te passen. Door toepassing van artikel 36 zou de eenheid binnen de regio onder druk komen te staan, zo redeneert met name de beheersdriehoek.

Ter bevordering van een efficiënte bedrijfsvoering heeft de korpsbeheerder wel beheersbevoegdheden aan de korpschef gemandateerd.<sup>19</sup> De beslissingsbevoegdheid krachtens dit mandaat geldt ten aanzien van de meeste beheersbevoegdheden. Er is een aantal uitzonderingen geformuleerd (zie hieronder). Daarnaast heeft de korpschef beheersbevoegdheden doorgemandateerd aan de districtschefs en de divisiechefs van functionele eenheden. Uitzondering op deze doormandatering vormen rechtspositionele besluiten ter attentie van functionarissen in schaal 9 tot en met 12.<sup>20</sup>

#### *Uitgezonderd van de mandaatverlening van de korpsbeheerder aan de korpschef zijn:*

- de bevoegdheden van de korpsbeheerder op grond van de Politiewet, Hoofdstuk V, artikelen 21 t/m 25 en de artikelen 27 t/m 37;
- het Besluit overleg en medezeggenschap politie;
- alle door het bevoegd gezag vast te stellen regels/reglementen o.g.v. de navolgende besluiten:
  - Besluit algemene rechtspositie politie,
  - Besluit bezoldiging politie,
  - Besluit vergoeding verplaatsingskosten politie,
  - Besluit vergoeding dienststreizen politie;
- de bevoegdheden toegekend aan het bevoegd gezag in het Besluit algemene rechtspositie politie, zoals verwoord in de artikelen 74 lid 2c t/m e en 77 lid a t/m i;
- de bevoegdheden toegekend aan het bevoegd gezag in het Besluit bezoldiging politie, artikelen 12 en 16 t/m 22;
- de bevoegdheden toegekend aan het bevoegd gezag in het Besluit vergoeding dienststreizen politie, artikelen 10, 13 en 17.<sup>21</sup>

### ***Beleidsplancycclus***

Na de voorbereiding van het *Meerjaren-beleidsplan* binnen het korps, stelt de regionale beheersdriehoek jaarlijks een *kaderbrief* vast. Deze regionale kaderstelling vormt het startpunt voor de beleids- en beheerscyclus. De kaderstelling wordt in maart opgesteld en verspreid in de districten en divisies.<sup>22</sup> In het eerste kwartaal van het jaar worden door de districten en divisies wensenlijsten

opgesteld. Burgemeesters kunnen hun ambtelijk apparaat, de commissies Algemeen Bestuurlijke Zaken en de gemeenteraad hiervoor raadplegen. Uitgaande van de regionale kaderstelling en van de districtelijke wensenlijsten worden de concept-*districtsbedrijfsplannen* opgesteld. In deze bedrijfsplannen staan de doelstellingen voor het komende jaar. Het concept-bedrijfsplan wordt vanuit het districtscollege toegezonden aan de korpsleiding. In het derde kwartaal wordt op basis van de districtelijke bedrijfsplannen het *regionale bedrijfsplan* opgesteld, dat na bespreking met de districten, de divisies en het presidium in het laatste kwartaal van het jaar wordt vastgesteld door het regionaal college. Het plan omvat een omgevingsanalyse, prioriteiten gesteld door de gezagsdragers, gemeentebesturen en Openbaar Ministerie, een overzicht van accenten in het toekomstige politiebeleid en een aantal aandachtspunten op het terrein van 'interne zingeving'.<sup>23</sup>

Na goedkeuring van de districtsbedrijfsplannen door de korpsleiding kunnen deze, na terugkoppeling naar de gemeenteraden, worden vastgesteld in de districtscolleges. Ten slotte kan het regionaal bedrijfsplan, na vaststelling door het regionaal college, worden toegezonden aan de gemeenteraden. Het *formatieplan, de begroting en de jaarrekening* maken deel uit van deze cyclus. De formatie en begroting moeten jaarlijks geactualiseerd worden.

Op basis van de decentrale bedrijfsplannen worden managementafspraken gemaakt door de korpsleiding over de te bereiken resultaten per district en per divisie. In de twee keer per jaar te voeren *managementgesprekken* van de korpsleiding met de managementteams van de districten wordt over de bereikte resultaten gesproken aan de hand van de kwartaalrapportages van het betreffende district.

### ***Beleidsgroepen en vakgroepen***

In 1994 kiest de politieregio Utrecht voor een nieuwe managementstructuur.<sup>24</sup> Er wordt een aantal beleidsgroepen opgericht (Human Resources Management, Middelen en Informatievoorziening & Verbindingen).<sup>25</sup> De beleidsgroepen, bestaande uit een districtschef, een lid van de korpsleiding en een aantal deskundigen op het desbetreffende beleidsterrein uit de politieorganisatie, adviseren de korpsleiding.

Om een aantal knelpunten in de regionale beleidsafstemming aan te pakken wordt in 1995 tevens een aantal vakgroepen opgericht (Milieu, Criminaliteit, Vreemdelingenzorg, Verkeer en Jeugd- en Zedenzorg). Deze maatregelen zijn er op gericht om het politiemangement van de districten en van de divisies bij de regionale besluitvorming te betrekken.<sup>26</sup>

## 4.2 Dominant perspectief: concentratie en goede verhoudingen

In het regionaal college van de politieregio Utrecht hebben 35 burgemeesters zitting. Formeel wordt de politieregio door de 35 burgemeesters en door de hoofdofficier van justitie bestuurd.<sup>27</sup> In de praktijk wordt het bestuur geconcentreerd bij een kleine groep. Maar deze concentratie gaat niet ten koste van de goede bestuurlijke, justitiële en politieke verhoudingen.

### *Bestuurlijke orde*

De concentratie van bestuursmacht ontstaat door verschillende factoren. De positie van de gemeente Utrecht is onmiskenbaar sterk vanwege omvang en regiobelang. Utrecht overtreft wat betreft bestuurskracht alle gemeenten in de regio ruimschoots. De tweede gemeente in de regio, Amersfoort, heeft minder dan de helft van het aantal inwoners van Utrecht. Toch is het naast Utrecht de enige stad met meer dan 100.000 inwoners. In de categorie oud GP-gemeenten bestaat een duidelijke scheidingslijn tussen gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (Zeist, Veenendaal, Nieuwegein) en de overige. Met name de oud GP-gemeenten die aan de rand van de politieregio liggen (Maarssen en Woerden), hebben beduidend minder invloed op de bestuurlijke gang van zaken in de politieregio dan de grotere of meer centraal gelegen gemeenten die voorheen over een eigen politiekorps beschikten.

Burgemeesters van middelgrote oud RP-gemeenten zijn vaak de enige voltijds bestuurders in hun gemeente. Mede omdat de veiligheidssituatie doorgaans niet alarmerend is, laten zij zich meestal niet of nauwelijks gelden bij het bestuur van de politieregio. Burgemeesters van relatief grote oud RP-gemeenten kunnen meer overlaten aan wethouders. Zij hechten vaak waarde aan hun 'politieportefeuille' en manifesteren zich op het gebied van de politiezorg vooral in hun gemeente en in het district. Ten slotte is er een aantal 'kleine' burgemeesters dat zich nauwelijks profileert in bestuurlijke zaken van regionaal belang. Er bestaan natuurlijk uitzonderingen op deze algemene bestuurlijke patronen. Deze hangen nauw samen met de persoonlijke invulling die een burgemeester geeft aan zijn politietaken. Toch doen deze uitzonderingen geen afbreuk aan de gang van zaken: de leden van het presidium zetten, tezamen met de korpschef en de hoofdofficier van justitie, de toon in het regionaal college. De bestuursstijl van de korpsbeheerder, de korpschef en de hoofdofficier van justitie gaat uit van een centrale sturing van de regio. Het feitelijk gezag van de personen, die deze functies vervullen, wordt door alle betrokkenen onderschreven. De goede persoonlijke verhoudingen in de regiodriehoek zijn bevorderlijk voor de besluitvorming en regionale sturing.

### ***Bestuurlijke verhoudingen***

Gedurende het reorganisatieproces, de periode van 1990 tot en met 1994, verslechterden de bestuurlijke verhoudingen in het regionaal college. Veel burgemeesters vonden dat de korpschef een strategie van voldongen feiten volgde. Zij verweten de korpsbeheerder dat zij onvoldoende sturing gaf aan het reorganisatieproces. Vooral enkele burgemeesters die voorheen het gezag en beheer over een gemeentepolitiekorps hadden, ervoeren dit als een probleem.

In deze periode werden besluiten over financiën, huisvesting en formatie voorbereid en uitgevoerd door de beheersdriehoek. Plannen kwamen dikwijls pas in een laat stadium in het regionaal college aan de orde. Dit leidde tot wrevel bij de burgemeesters. Toch stemde het regionaal college in met de belangrijke besluiten die tijdens de reorganisatie werden genomen. De onvrede leidde bovendien nooit tot een bestuurlijke crisis, mede omdat tijdens de reorganisatie duidelijk werd dat de sterkte van de politieregio Utrecht in het komende decennium zou worden uitgebreid.

De afronding van de reorganisatie en de benoeming van de heer Opstelten als burgemeester van Utrecht luidden een periode in, waarin de bestuurlijke verhoudingen gestaag verbeterden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken liet weten dat de sterkte van de politieregio zou toenemen. Het regionaal college besloot dat geen enkel district er in sterkte op achteruit zou gaan (toepassing van de landelijke verdeelsleutel zou daar wel toe leiden).<sup>28</sup>

De beheersdriehoek houdt nu meer rekening met standpunten in het presidium. Het vertrouwen van de andere burgemeesters in het presidium is daarmee verder vergroot. Regionale en lokale belangen worden naar het oordeel van de burgemeesters steeds meer op een verantwoorde wijze tegen elkaar afgewogen.

Het besluit om af te zien van toepassing van artikel 36, lid 1 is mede gebaseerd op het vertrouwen van de burgemeesters in de mogelijkheden om vanaf het districtsniveau invloed uit te oefenen op het bestuur van de politieregio. Die invloed kan langs twee kanalen uitgeoefend worden: de voorzitter van het district is lid van het presidium en het district kan, in het kader van de beleidsplancycclus, elk jaar een districtsplan opstellen waarin prioriteiten worden gesteld.

Daarnaast groeit de bestuurlijke waardering voor de inhoudelijke kwaliteit van het politiekorps. Bij bovenlokale veiligheidsproblemen worden de schaalvoordelen van de regiopolitie zichtbaar. De differentiatie van de basispolitiezorg in een service-, noodhulp- en wijkzorgcomponent kan op veel bestuurlijke steun rekenen. Dit geldt ook voor twee projecten waarvoor het Utrechtse korps een nominatie en de Politie Innovatieprijs 1996 heeft ontvangen.

#### **Prijs winnende innovatie**

In de politieregio Utrecht werken *gebiedsgebonden politiefunctionarissen*. Deze politiemensen dienen over gedegen omgevingskennis te beschikken. Zij dienen in staat te zijn om

veiligheidsproblemen te analyseren en om vervolgens binnen en buiten de politieorganisatie te zoeken naar mogelijkheden om deze problemen aan te pakken. Dit stelt hoge eisen aan deze politiefunctionarissen. Zij dienen in staat te zijn om de geijkte paden te bewandelen om de problemen effectief aan te pakken. Hiertoe treden zij in contact met (zeer) uiteenlopende mensen. Sommige problemen kunnen zij zelf, vaak samen met burgers, aanpakken. Als dit ontoereikend is dan kan het nodig zijn om de hulp in te roepen van andere medewerkers van de basispolitie en van specialisten binnen het politiekorps. Het kan ook nodig zijn om ambtenaren van gemeentelijke diensten en van andere overheidsorganisaties in te schakelen of om samen te werken met maatschappelijke instanties. In andere gevallen dienen zij vraagstukken onder de aandacht te brengen van politiechefs die overleg voeren met bestuur, justitie en korpsleiding. Omdat deze activiteiten veel vragen van de betrokken politiemensen in de wijkteams is in mei 1996 begonnen met action learning. Wijkagenten en wijkchefs wordt geleerd hoe zij de veiligheidsproblematiek in een wijk in kaart kunnen brengen. De regiopolitie Utrecht krijgt hiermee een nominatie voor de Politie Innovatieprijs 1996.

In 1994 start het project *Regionale Impuls Veilig Wonen*. In het kader van dit project worden maatregelen getroffen om woninginbraken te voorkomen, om het opsporingspercentage te verbeteren en om de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten. In 1996 krijgt het korps hiervoor van minister Dijkstal de Politie Innovatieprijs 1996 uitgereikt. Het regionale preventieteam schrijft van 1994 tot 1996 ongeveer 160.000 van de ruim 400.000 woningen in de regio aan met het aanbod preventieve adviezen te verstrekken. Ongeveer 45.000 mensen vragen om advies. Zij hebben inmiddels vrijwel allemaal advies gekregen. Ruim 12.000 woningen krijgen een certificaat, omdat zij voldoen aan alle veiligheidsvoorschriften. Het is de bedoeling om 25% van de woninginbraken op te lossen. Hiertoe is in oktober 1996 het Regionaal Informatieknooppunt Woninginbraken (RIW) opgericht. Het RIW verzamelt informatie over woninginbraken. Deze informatie wordt verstrekt aan politiemensen die woninginbraken onderzoeken. Dit neemt niet weg dat het oplossingspercentage in 1996 blijft steken op 10%. In 1996 worden in een enquête 1300 slachtoffers bevraged over de kwaliteit van de dienstverlening door de politie bij woninginbraken. Tweederde van de respondenten is tevreden tot zeer tevreden over de dienstverlening. Zij vinden wel dat de informatie over de effectiviteit van de opsporing en van het terugbezorgen van gestolen spullen te wensen overlaat.

Deze twee projecten vallen in goede aarde bij de burgemeesters in de regio Utrecht. Politiefunctionarissen doen hun voordeel met de behaalde prijzen door er in vergaderingen en bijeenkomsten met bestuurders op te wijzen. Bestuurders zien in de nominatie en in de prijs een erkenning van het innovatievermogen en van de kritische zin van het Utrechtse korps. Dit levert een belangrijke bijdrage aan het bestuurlijke draagvlak dat gestaag toeneemt na het afronden van de snel doorgevoerde en op sommige punten pijnlijke reorganisatie.

### ***Belang districten***

De politieregio Utrecht telt 11 districten. Er bestaan wat betreft omvang, bestuurlijke samenstelling, invloed en veiligheidssituatie aanzienlijke verschillen tussen deze districten. De verschillen tussen de districten laten onverlet dat de bestuurlijke functie van de districtscollege's in belangrijke mate dezelfde is. Binnen de beheersmatige en beleidsmatige kaders van het regionaal college worden in het districtscollege concrete afspraken gemaakt. De ruimte die de districten hebben voor het maken van beheersafspraken, is echter niet zo groot. Vrijwel alle capaciteit wordt besteed aan prioriteiten waarvoor een breed bestuurlijk draagvlak bestaat in de regio.

De districtscolleges besteden aandacht aan het voorbereiden en het nabespreken van vergaderingen van het presidium en van het regionaal college en aan het opstellen van districtsbedrijfsplannen. Die activiteiten krijgen ook steeds meer betekenis; zij zijn vooral gericht op beïnvloeding van het bestuur van het politiekorps op regionaal niveau. Dit draagt er toe bij dat de feitelijke besluiten over het regionale bestuur van de politie door de leden van het presidium worden genomen. De burgemeesters die in het presidium zitten, houden wel steeds meer ruggespraak met de burgemeesters waarmee zij een districtscollege vormen. Dit stemt de meeste burgemeesters tevreden.

## **4.3 Overlegvormen**

### **4.3.1 Regionaal college**

#### ***Het reorganisatieproces***

Al voordat de nota van het kabinet Lubbers-Kok over het beoogde nieuwe politiebestedel verscheen, bestond in de regio Utrecht een centrale vergadering van politiechefs.<sup>29</sup> De burgemeesters overlegden met elkaar over samenwerking tussen, of zelfs een fusie van, de politiekorpsen. In 1989 werd dit opgenomen in een intentieverklaring. Bij de start van het reorganisatieproces werd gebruikgemaakt van de bestaande infrastructuur en van de getoonde bereidheid tot regionale samenwerking. Er werd snel een projectbureau ingericht en politiemensen werden aangewezen als projectleiders. Al in de tweede helft van 1991 werden vergaderingen van het regionaal college gehouden. De grenzen van de districten werden snel vastgesteld en beoogde districtschefs werden aangewezen.

#### ***Districtsindeling: bestuurlijk draagvlak***

De districtsindeling kon rekenen op een stevig bestuurlijk draagvlak. De indeling werd gebaseerd op een rapport van de oud-burgemeester van Nieuwegein,

Flik. In het rapport werden drie modellen gepresenteerd. Het model waaraan in het rapport de voorkeur werd gegeven, werd door het regionaal college overgenomen. Gekozen werd voor een groot aantal districten: in totaal 11, waarvan 4 in de stad Utrecht. De rest van de regio werd verdeeld in 7 districten.

Elk district kende een duidelijke bestuurlijke orde. Er bestonden grote verschillen tussen de grootste (twee) gemeente(n) in elk van de districten en de overige gemeenten. Dit gaf de burgemeesters van gemeenten die voorheen een gemeentepolitiekorps hadden, het vertrouwen dat zij invloed hielden op het feitelijk beheer en op het gezag van een fors contingent politiemensen.

De schaal van de districten liep uiteen en was uit bedrijfseconomisch oogpunt niet optimaal. Dit was echter een tegemoetkoming van met name de korpsleiding en van de korpsbeheerder aan de wens van het lokaal bestuur om zoveel mogelijk een 'eigen politiekorps' te krijgen of te behouden.

### ***Bestuurlijk ongenoegen***

Voor de procedure waarin de beoogd districtschefs in een vroegtijdig stadium werden aangewezen, bestond aanmerkelijk minder bestuurlijke waardering dan voor de totstandkoming van de districtsindeling. Het lokaal bestuur vond dat de districtschefs feitelijk werden aangewezen door de korpsleiding. Bestuurlijke inspraak was nauwelijks mogelijk. Deze gang van zaken stond volgens een ruime meerderheid van de burgemeesters symbool voor de wijze waarop de reorganisatie verliep. De korpsleiding trok het veranderingsproces. Zij overlegde in het voorbereidingsstadium vrijwel alleen met de korpsbeheerder en met de hoofdofficier van justitie. Er werd meestal zonder veel problemen overeenstemming bereikt in de beheersdriehoek, waarna snel werd begonnen met de uitvoering van de besluiten.

Vaak kwamen deze besluiten in het regionaal college aan de orde als zij al min of meer voldongen feiten waren. Bovendien werd de burgemeesters in korte tijd een groot aantal besluiten voorgelegd. Dit maakte het lastig voor de burgemeesters om in het regionaal college invloed uit te oefenen op de reorganisatie. De ondoorzichtigheid en snelheid van het reorganisatieproces werkten in de hand dat burgemeesters vooral vragen stelden die in het belang strekten van hun gemeenten. Burgemeesters toonden zich met name bezorgd over de politiesterkte in hun gemeenten. Er werden ook vragen gesteld over de huisvesting en over de financiële positie van de districten.

### ***Ongenoegen, maar geen echte oppositie***

Tijdens de reorganisatie bestond er ongenoegen in het regionaal college (i.o.), maar serieuze bestuurlijke oppositie ontbrak. Er is nooit dreiging van een bestuurlijke crisis geweest. Dit had een aantal belangrijke oorzaken:

- De bestuurlijke onvrede had vooral betrekking op de besluitvormingsprocedure en in aanzienlijk mindere mate op de inhoud van de veranderingen.

- Bovendien gaven burgemeesters toe dat een bestuursstijl, waarin achteraf of tijdens de implementatie om goedkeuring wordt gevraagd aan het college, vanuit het oogpunt van veranderingsmanagement zinnig was;
- Het bestuurlijk draagvlak voor schaalvergroting van de politie bleef bestaan;
  - Er bestond onder burgemeesters weliswaar onvrede over de bestuursstijl van de korpschef, maar er was ook waardering voor de prestaties van het politiekorps en van de korpschef;
  - Het college telde 27 burgemeesters die onder de oude Politiewet het gezag voerden over een onderdeel van het korps rijks politie. Zij hadden toen geen invloed op de formatie en inrichting van de politie in hun gemeente. De nieuwe beheersinvloed van deze burgemeesters maakte hen bereidwillig ten opzichte van de beheersdriehoek en van de korpsleiding;
  - De meest invloedrijke burgemeesters in het presidium hadden feitelijk de meeste mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de reorganisatie. Zij deden dit vooral in de beslotenheid van de vergaderingen van het presidium, en niet binnen het regionaal college. Zij konden zich vinden in de besluiten over de sterkteverdeling en over de districtsindeling. Sommigen richtten zich vooral op het districtsniveau;
  - Een ruime meerderheid van de burgemeesters steunde de districtsindeling en was tevreden over de wijze waarop deze tot stand was gekomen;
  - Bestuurders en raadsleden hadden een groot basisvertrouwen in de managementcultuur van de Utrechtse politie: zij vonden deze cultuur innovatief en waardeerden de bestuurlijke vaardigheden van een aantal belangrijke politiemensen, waaronder die van de plaatsvervangend korpschef;
  - Er bestond vooruitzicht op serieuze sterkte-uitbreidingen van de regio Utrecht. De kans op een afname van het aantal formatieplaatsen in een gemeente na de reorganisatie was hierdoor kleiner. Voor menig burgemeester bestond zelfs de mogelijkheid van sterkte-uitbreidingen in de nabije toekomst.

### ***Na de reorganisatie***

Vanaf 1994 neemt de tijdsdruk op de besluitvorming in het regionaal college snel af. De reorganisatie is voltooid. De organisatie en de formatie van het regiokorps worden gewaardeerd door een ruime meerderheid van het college en *contre coeur* geaccepteerd door een klein aantal kritische(re) burgemeesters. De structuur van de politieregio staat niet ter discussie. Sterker, in brede bestuurlijke en justitiële kring wordt erkend dat '(...) de slagkracht van het politieapparaat door de regiostructuur aan kracht heeft gewonnen'.<sup>30</sup> Hierbij wordt vooral gewezen op de toegenomen mogelijkheden om op korte termijn overal in de regio recherchebijstandteams in te kunnen richten en op de omvang en daadkracht van de regionale recherche-eenheid. De formele kaders van de politiek-bestuurlijke inbedding van de regiopolitie worden door de burgemeesters

niet betwist. Hierdoor neemt de bereidheid van de beheersdriehoek om het regionaal college bij het bestuur van de politieregio te betrekken toe.

### *'Gezagsdragers onder de nieuwe Politiewet'*

Het regionaal college heeft in 1996 besloten de Politiewet 1993 te evalueren en te onderzoeken of de gekozen overlegstructuur en samenwerking in de regio Utrecht voldoet aan ieders wensen. In dit kader is in 1996 de stuurgroep Boekhoven samengesteld die onder voorzitterschap van de burgemeester van Zeist drie notities heeft geschreven. De volgende onderwerpen zijn hierin behandeld:

- Toepassing van artikel 36 Politiewet in relatie tot ontwikkelingen in het beheer van de politieregio Utrecht.
- Leden van het presidium in de politieregio Utrecht als taakaccenthouder.
- Sterkteverdeling in de politieregio Utrecht op basis van de BVE-systematiek in plaats van de PKP-systematiek.

Deze notities zijn besproken tijdens de bestuursconferenties in juli en november 1996 en hebben ertoe geleid dat het regionaal college op 24 maart 1997 een aantal besluiten heeft vastgesteld inzake deze notities.

In het rapport 'Gezagsdragers onder de nieuwe Politiewet' stelt de commissie-Boekhoven dat het nut van de reorganisatie door geen enkele bestuurder in de regio wordt weersproken en dat ook de structuur van de politieregio niet principieel ter discussie wordt gesteld. Zij neemt afstand van pleidooien voor welke vorm van provinciale politie dan ook.

In het rapport wordt geconcludeerd dat het functioneren van het regionaal college een aantal serieuze tekortkomingen kent. De commissie stelt dat het een understatement is om te zeggen dat het functioneren van het regionaal college weinig waardering oogst. Leden van het college spreken van een 'Poolse Landdag' en van 'een poppenkast'. Zij vinden dat de vergaderingen van het college weinig mogelijkheden voor invloedsuitoefening bieden.

Deze onvrede komt in de periode van 1992 tot zeker de eerste helft van 1996 tot uitdrukking in de matige opkomst bij vergaderingen van het college. Vooraanstaande leden van het regionaal college vinden het bezwaarlijk dat de betrokkenheid van burgemeesters bij regionale activiteiten gering is. Zij vinden ook dat burgemeesters weliswaar ongenoegen uiten, maar dat zij hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen niet benutten. 'Burgemeesters zouden bijvoorbeeld op onderwerpen gericht krachten kunnen bundelen om iets van de grond te krijgen', zo stelt de stuurgroep.<sup>31</sup>

De burgemeesters vinden op hun beurt dat de informatievoorziening en terugkoppeling vanuit de beheersdriehoek tekortschiet. Zij vinden dat de beheersdriehoek een te sterke stempel drukt op het regionaal bedrijfsplan: de invloed

van de lokale en districtelijke bedrijfsplannen is gering. Het jaarlijks stellen van prioriteiten werkt niet. Er ligt een te grote tijdsdruk op de plancyclus, waardoor de feitelijke mogelijkheden tot invloedsuitoefening van burgemeesters en van gemeenteraden afnemen. Dit komt mede doordat leden van het college '(...) thans worden "overvallen" met omvangrijke pakketten waarvan niet goed duidelijk is wat het regionaal college daaraan toe kan voegen of af kan doen. Te veel wordt het als een "succes" beschouwd wanneer stukken ongeschonden de eindstreep halen'.<sup>32</sup> De commissie pleit voor een meerjarenplancyclus. De burgemeesters willen, ook ongevraagd, beter worden geïnformeerd over: het verloop van de plancyclus; managementrapportages en andere belangrijke interne rapporten; kengetallen; de stand van zaken met betrekking tot personeel en formatie en ontwikkelingen ten aanzien van het management development-beleid.

In haar rapport van mei 1996 stelt de commissie dat een meerderheid van de burgemeesters van mening is dat delegatie van beheersbevoegdheden van korpsbeheerder naar burgemeesters (artikel 36, lid 1) de invloed van deze burgemeesters op de belangrijkste beheersbesluiten in de politieregio doet toenemen. De commissie pleit echter niet onomwonden voor toepassing van artikel 36, lid 1. Zij stelt dat nader onderzoek nodig is. De commissie wil dat leden van het presidium als 'portefeuillehouder' invloed krijgen op enkele belangrijke politieke beleidsterreinen. Dit vergroot de invloed van deze burgemeesters op de gang van zaken in de politieregio. De commissie stelt dat moet worden gezien of deze maatregel de bestuurlijke controle op de beheersdriehoek in zulke mate verbetert dat toepassing van artikel 36, lid 1 niet nodig is.<sup>33</sup>

### ***Taakaccenten en garanties over politiesterkte***

De commissie-Boekhoven plaatst de vraag of de leden van het presidium als portefeuillehouder dienen te functioneren op de agenda's van de beheersdriehoek, van het presidium en van het regionaal college. Deze vraag wordt vooral door de beheersdriehoek gekoppeld aan de vraag of artikel 36, lid 1 van de Politiewet zal worden toegepast. Tijdens de bestuursconferentie op 12 en 13 november 1996 wordt besloten dat er geen beheersbevoegdheden worden gedelegeerd. In het verslag van de conferentie staat:

*'De vergadering onderkent de bezwaren die kleven aan invoering van de mogelijkheden uit dit artikel (artikel 36 lid 1, red.). De verbeteringen van het gezagsinstrumentarium met betrekking tot het beheer van de politieregio Utrecht kan ook totstandkomen zonder gebruik te maken van dit artikel'.<sup>34</sup>*

Een belangrijke reden voor het feit dat het regionaal college zich achter de lijn van de korpsbeheerder schaart, is dat hij een groot aantal burgemeesters ervan weet te overtuigen dat een serieus gevaar schuilt in delegatie van beheersbe-

voegdheden. Als de korpsbeheerder zijn greep op het beheer van het regiokorps dreigt te verliezen, dan is dat voor het ministerie van Binnenlandse Zaken mogelijk aanleiding om het beheer te centraliseren. Dit zou ten koste gaan van de invloed van het lokaal bestuur. Het college ziet er niet alleen vanaf om toepassing van artikel 36, lid 1 af te dwingen, zij stemt ook in met een aanpassing van de korpsbeheerder op het voorstel om portefeuillehouders aan te stellen. Presidiumleden worden geen portefeuillehouders die verantwoording afleggen aan het regionaal college. Zij worden taakaccenthouders die een adviserende rol vervullen richting beheersdriehoek, presidium en regionaal college: 'de taakaccenthouder kan geen beslissingsbevoegdheid aan de portefeuille ontnemen (...)'.<sup>35</sup> De invloed van de taakaccenthouder op de politiebeleidsreinen die hij krijgt toegewezen, zal in de praktijk waarschijnlijk niet groot zijn. De taak van een taakaccenthouder is met name het bestuurlijk toetsen en beoordelen van voorstellen die voorgelegd worden aan de beheersdriehoek, aan het presidium en aan het regionaal college.

*'Tijdens de vergadering wordt gesproken over het instellen van een taakaccenthouderschap voor een proefperiode van circa een jaar. De keuze voor de werkwijze laat de bestaande verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in stand en biedt kansen voor meer bestuurlijke betrokkenheid. Hiermee komt de nadruk te liggen op verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming en minder op de structuur van de bestuurlijke bovenbouw'.<sup>36</sup>*

Het regionaal college keurt op 24 maart 1997 een verdeling goed die is gebaseerd op een aantal belangrijke uitgangspunten die de commissie-Boekhoven heeft geformuleerd:

- Geen enkel district gaat er in sterkte op achteruit;
- Bij de verdeling wordt nog geen rekening gehouden met de prestaties;
- De sterkte voor centrale onderdelen (divisies) en voor bovendistrictelijke taken blijft ongewijzigd;
- De sterkte-uitbreiding dient ten goede te komen aan de operationele sterkte in de districten;
- In elk district worden 15 fte's toebedeeld aan ondersteunende taken.

De besluitvorming over de sterkteverdeling stemt het lokaal bestuur redelijk tevreden. Dit draagt er aan bij dat de burgemeesters accepteren dat artikel 36 niet wordt toegepast.

### ***Groeiende betrokkenheid***

Na de reorganisatie neemt de betrokkenheid van de burgemeesters bij het functioneren van het regionaal college toe. Dit komt mede tot uitdrukking in de toename van de opkomst bij de vergadering, ook al kan dit deels worden toege-

schreven aan de afname van de vergaderfrequentie naar vier keer per jaar. De toename in de betrokkenheid van het college bij de bestuurlijke gang van zaken kan ten dele worden verklaard uit de bestuursstijl van de nieuwe korpsbeheerder, de heer Opstelten. Hij toont empathie voor de gevoelens van burgemeesters, maar hij deinst er tegelijkertijd niet voor terug om 'harde' besluiten te nemen. Beide kenmerken zijn voor burgemeesters een stimulans om de vergaderingen van het college bij te wonen.

De betrokkenheid neemt ook toe doordat de vergaderstukken toegankelijker worden.

De secretaris schrijft korte toelichtingen op de vergaderingen en het aantal bijlagen neemt af. Dit maakt duidelijk wat de essentie van de vergadering is en dit vergemakkelijkt een effectieve voorbereiding op de vergaderingen. Niet alleen de stukken, maar ook de beleidsplancycclus wordt overzichtelijker. De burgemeesters hebben enige ervaring opgedaan met het tijdschema, waardoor hun *knowhow* ten aanzien van het bestuur van de politieregio is toegenomen. Zij weten in welke maanden zij met wensen en prioriteiten moeten komen en dus ook wanneer zij dit in hun gemeenteraad aan de orde moeten stellen om invloed uit te kunnen oefenen op het regionaal bedrijfsplan.

Mede om de invloedsmogelijkheid van het lokaal bestuur op dit plan te vergroten, kiest het college voor een meerjarenplan dat jaarlijks wordt bijgesteld. Het meest recente bedrijfsplan geldt voor de periode 1998 - 2001. Het is een compact plan van ongeveer 10 bladzijden. Deze bladzijden waren eigenlijk bedoeld als samenvatting. Maar mede omdat de beheersdriehoek en het presidium vonden dat de samenvatting helder en compleet was, is besloten de oorspronkelijke samenvatting te bewerken tot het (concept) bedrijfsplan.

### ***Feitelijk functioneren regionaal college***

In het regionaal college wordt vooral gesproken over de belangrijkste formele besluiten en stukken van de regio. Dit gaat verder dan louter beheer of bestuur, opgevat als het creëren van randvoorwaarden voor het beheer. Er worden regionale prioriteiten vastgesteld en in toenemende mate wordt een, vaak niet formeel, kader bepaald voor het beleid op enkele beleidsterreinen die regionale afstemming vergen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het softdrugsbeleid.

*Onderwerpen besproken in het regionaal college Utrecht 1 januari 1996 - 1 juni 1997<sup>1)</sup>*

**Beheer**

Financiën/begroting	6
Organisatie (inrichting/formatie)	4
Personeel	4
Huisvesting	2
Sterkteverdeling	3

**Beheer/gezag**

Beleidsplancyclus	
Regionaal belcidsperspectief	1
Regionaal Bedrijfsplan	2
Districtsbeleidsplan	1
Jaarverslag	2
Kaderstelling	1
Managementrapportages	1
Audit bedrijfsprocessen volgens NKP	1
Afspraken inzake verslagen presidium	1
Integraal Veiligheidsbeleid	1
Klachten	2

**Gezag**

Beleidssterreinen	
Softdrugsbeleid	2
Wijkmonitoring	3
Wijkzorg/noodhulp/service	4
Jeugd- en Zedenzorg	2
Overig	4
Verslagen beraden	5

*Voorbeeld agenda regionaal college 23 juni 1997*

1. Presentatie vakgroep jeugd- en zedenzorg
2. Verslag regionaal college vorige keer; verantwoording hesteding innovatiebudget 1996
3. Formatieplan 1997
4. Jaarverslag klachten 1996
5. Uitwerking CAO-hesluit politie
6. Voortgang project wijkmonitoring
7. Ontwikkeling Melkert-banen bij politie
8. Voortgang onderzoek Evaluatie Politiewet
9. Agenda KBB

### 4.3.2 Presidium

#### *Het reorganisatieproces*

Tijdens de reorganisatie domineerden de beheersdriehoek en de korpsleiding de bestuurlijke gang van zaken. De burgemeesters in het presidium boden in deze periode weinig effectief tegenspel. Op een aantal punten werd wel tegevoetgekomen aan bestuurlijke wensen. Het ging hierbij vooral om de indeling van de districten en om het niet toepassen van de landelijk verdeelsleutel van politiesterkte, omdat dit in het nadeel van de plattelandsgemeenten uit zou werken. Deze besluiten van de beheersdriehoek waren in geringe mate totstandgekomen door bestuurlijk tegenspel vanuit het presidium. Het was vooral het resultaat van een belangenafweging in de beheersdriehoek: deze twee besluiten werden nodig geacht voor het behouden van voldoende bestuurlijk draagvlak voor het reorganisatieproces.

De invloed van het presidium op het bestuur van de politieregio was in deze periode om een aantal redenen gering. In de eerste plaats stelde de korpsbeheerder zich passief op. Dat verminderde de mogelijkheden voor leden van het presidium om, via de korpsbeheerder, de korpsleiding te sturen en te controleren en zo richting te geven aan het reorganisatieproces. In de tweede plaats werden leden van het presidium door burgemeesters uit hun district nog niet structureel en effectief aangezet tot het beïnvloeden van het bestuur van de politieregio. Het districtsoverleg stond in de kinderschoenen. In veel districten bestond geen overeenstemming over bestuurlijke aangelegenheden, terwijl hier op regionaal niveau al over werd besloten. Veel burgemeesters lieten zich in deze periode leiden door lokale belangen. De commissie-Boekhoven stelde in 1996 over dit onderwerp: 'De leden van het presidium kunnen op zijn best het gevoel van het eigen districtscollege inbrengen, maar van een werkbaar mandaat zijn zij niet voorzien'. In de derde plaats schoot de informatievoorziening vanuit de beheersdriehoek naar de leden van presidium (en regionaal college) tekort: omvangrijke en lastig te doorgronden stukken werden in een laat stadium rondgestuurd. Dit hinderde effectief tegenspel van het presidium. Het leidde er ook toe dat burgemeesters niet op tijd zaken aankaartten bij het lid van hun districtscollege dat in het presidium zat.

Om deze redenen constateerde de commissie-Boekhoven dat 'de indruk bestaat dat (...) het presidium niet echt bij het wezen der dingen betrokken wordt'.<sup>38</sup> Zij concludeerde dat het presidium geen forum was waarbinnen het bestuurlijk draagvlak van regionale voorstellen werd gepeild. Het presidium was in deze periode op z'n best een agendacommissie. In een discussiestuk voor de bestuursconferentie van 12 en 13 november 1996 werden de tekortkomingen als volgt omschreven:

*'In het kader van de evaluatie van de reorganisatie zijn de ervaringen van*

*gezagsdragers met betrekking tot de nieuwe Politiewet opgetekend. Algemeen was de conclusie dat het presidium niet naar wens functioneert. De discussie in het presidium moet inhoudelijk beter worden voorbereid en daarin moet met name de bestuurlijke component een zwaarder accent krijgen'.<sup>39</sup>*

### ***Na de reorganisatie***

Vanaf 1994 neemt de tevredenheid over het functioneren van het presidium gestaag toe. Het zwaartepunt van de besluitvorming blijft liggen bij de beheersdriehoek, in het bijzonder bij de korpsbeheerder en in het verlengde daarvan bij de korpsleiding. Het presidium wordt een afspiegelingscollege van het regionaal college. De beheersdriehoek peilt de meningen van de burgemeesters in het presidium over beleidsvoorstellen om zo uit te vinden hoe groot het bestuurlijk draagvlak in de politieregio is voor de belangrijkste regionale besluiten: het vaststellen van het formatieplan, het vaststellen van de begroting, het stellen van regionale prioriteiten en het bepalen van de werkwijze van regionale organen (regionaal college, beheersdriehoek, presidium). Dit biedt de leden van het presidium mogelijkheden tot invloedsuitoefening. De beheersdriehoek streeft naar consensus en schikt zich bij enkele belangrijke besluiten naar de wensen van de overige leden van het presidium. Dit is met name het geval bij de sterkteverdeling. Op 11 november 1996 wordt ook, op voorspraak van het presidium, besloten om de agenda's en verslagen van de vergaderingen van het presidium op te sturen naar alle leden van het regionaal college.

Het komt in deze periode steeds vaker voor dat besluiten en activiteiten van de beheersdriehoek, met name van de korpsleiding, waardering oogsten bij de burgemeesters in het presidium. Dit geldt voor het besluit om voortaan meerjarenplannen op te stellen, voor het splitsen van de basispolitiezorg in drie componenten (service, noodhulp en wijkzorg), voor een rapport over wijkzorg ('Met twee benen in de wijk'), voor het project 'Regionale impuls veilig wonen', voor een notitie over informatievoorziening en voor het voornemen om op wijkniveau omgevingsonderzoek te doen.

### ***Feitelijk functioneren presidium***

In het presidium komen vrijwel dezelfde zaken aan de orde als in het regionaal college. De belangrijkste besluiten en stukken worden besproken en de aandacht die wordt besteed aan de inhoud van het politiebeleid groeit, met name ten aanzien van enkele regionale beleidskwesties. Dit is niet verwonderlijk omdat veel besluiten min of meer in het presidium worden genomen en vervolgens vooral ter legitimering op de agenda van het regionaal college worden geplaatst.

*Voorbeeld agenda presidium 12 mei 1997*

1. Start onderzoek Evaluatie Politiewet 1993
2. Presentatie vakgroep Vreemdelingen
3. Politiemonitor 1997
4. Jaarverslag Klachten 1996
5. Terugkoppeling overlegorganen:
  - vergadering KBB
  - concept-agenda regionaal college

*Onderwerpen besproken in het presidium 1 januari 1996 - 1 juni 1997*<sup>40</sup>

**Beheer**

Financiën/begroting	7
Jaarrekening	2
Organisatie	6
Personeel	7
Huisvesting	3
Sterkteverdeling	2

**Beheer/gezag**

Evaluatie reorganisatie	3
Beleidsplancyclus	
Regionaal bedrijfsplan	2
Jaarverslag	3
Marap	2
Klachten	2
Instellen taakaccenthouders	1

**Gezag**

Beleidssterreinen	
Vakgroepen (bijv. milieu)	5
Voetbalvandalisme	1
Softdrugsbeleid	4
Wijkzorg/noodhulp/service	2
Verslagen beraden/agenda regionaal college	5

### **Casus Basispolitiezorg: Met twee benen in de wijk**

De basispolitiezorg in Utrecht bestaat uit drie componenten: wijkpolitie, service en noodhulp. De kern van de wijkpolitie wordt gevormd door de wijkagenten die een directe relatie onderhouden met hun partners in hun wijk. De wijkpolitie dient over gedegen maatschappelijke kennis te beschikken. Zij dient de problemen waarop zij stuiten zelf aan te pakken of daartoe steun te mobiliseren bij publiek, binnen de politie of bij andere straat level bureaucratieën.

Bij noodhulp staat centraal het snelle ingrijpen van de politie in een situatie die burgers zelf niet de baas kunnen. De politie dient in tien minuten ter laatste te zijn bij 'een levensbedreigende situatie, dader/slachtofferconfrontatie en escalatiegevaar'. In de hele regio lukt dit in ten minste 80% van dit soort meldingen. In de stad Utrecht ligt dit percentage op 92%. Als sprake is van 'hulpeloosheid en afhankelijkheid' hoort binnen dertig minuten politiehulp te worden geboden. De capaciteit die wordt ingezet bij noodhulp dient van 50% te worden teruggebracht tot 25%. De vrijgekomen capaciteit wordt ingezet voor wijkzorg. Dit kan onder meer worden bereikt door professionalisering van de politiezorg, beter gebruik te maken van de mogelijkheden van burgers en van andere (overheids)organisaties en door concrete problemen over te dragen aan anderen. Om deze reden zijn afspraken gemaakt met particuliere alarmcentrales om het aantal valse meldingen te verminderen.

Er werken in 1996 ruim 66 servicemedewerkers in de regio Utrecht. Zij beantwoorden een groot deel van de eenvoudige hulpvragen die de politie bereiken. Het gaat hierbij om het verstrekken van informatie, adviseren en het opnemen van aangiften en klachten.

De burgemeesters en raadsleden waarderen deze inrichting van de basispolitiezorg. Het draagt er aan bij dat het aantal wijkagenten in de gemeenten ten minste gelijk is gebleven. Het vergroot ook de herkenbaarheid van de politiezorg. Juist op dit punt zijn concrete prestaties belangrijk voor het politiek-bestuurlijke draagvlak van de politie, omdat dit ten tijde van de reorganisatie een punt van zorg is. Drie ontwikkelingen verankeren de basispolitiezorg in de gemeenten: invoering van de gebiedsmonitor 'Leefbaarheid en veiligheid', verbetering van kwaliteit en dienstverlening en het werken met wijkprogramma's. Deze ontwikkelingen worden begeleid door een commissie. Voorzitter van deze begeleidingscommissie is de burgemeester van Zeist.

De organisatie van de basispolitiezorg wordt door politiechefs toegelicht in gemeenteraden. Zij oogsten hiermee lof. Het Openbaar Ministerie is tevreden dat de capaciteit die wordt besteed aan noodhulp wordt verminderd. Dit vergroot de politiecapaciteit die kan worden ingezet voor andere politietaken, waaronder rechtshandhaving.

### **4.3.3 Beheersdriehoek**

Artikel 28 lid 1 van de Politiewet bepaalt dat de korpsbeheerder jaarlijks in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan voor het regiokorps opstelt. De regionale prioriteiten dienen, met inachtneming van de

lokale omstandigheden, binnen de districten uit te worden gevoerd. Bovendien strekt het belang van de begroting verder dan de financiën, want begrotingsposten zijn in de praktijk in hoge mate bepalend voor de uitvoering van de politietaken. Er is dan ook geen enkele regioburgemeester die vindt dat beheer en gezag duidelijk van elkaar zijn te scheiden: het beheer stelt grenzen aan de mogelijkheden tot gezagsuitoefening.

Toch is feitelijk slechts een klein aantal burgemeesters actief en vanaf een vroeg stadium betrokken bij het beheer van het regiokorps Utrecht. Dit komt mede doordat er een breed bestuurlijk draagvlak bestaat voor de regionale prioriteiten en voor het sterkteverdeelsysteem. Er bestaat bovendien waardering en ontzag voor de bestuurlijke kwaliteiten van de korpsbeheerder en er wordt veel verwacht van de pas benoemde korpschef. Dit leidt ertoe dat de beheersdriehoek, in de sociologische betekenis van het woord, gezag krijgt. De invloed van de beheersdriehoek op de gezagsuitoefening van het lokaal bestuur wordt geaccepteerd. Dit werkt in de hand dat de beheersdriehoek en het presidium zich, ondanks de gevoeligheden van het lokaal bestuur voor inmenging in het gezag door de beheersdriehoek, steeds meer met gezagskwesaties bezighouden. Dit geldt met name voor veiligheidsvraagstukken met een bovenlokaal en regionaal karakter, zoals bijvoorbeeld het coffeeshopbeleid. Er vindt afstemming plaats in regionale bestuurlijke netwerken. Dit laat uiteraard onverlet dat de gemeenteraden het laatste woord hebben over het coffeeshopbeleid in hun gemeenten.

Het besluit om in het presidium taakaccenten te verdelen draagt er ook aan bij dat bestuurders die op regionaal niveau actief zijn zich bezighouden met gezagsaangelegenheden die gevolgen hebben voor de uitoefening van de politietaken in de regio. Mede omdat dit kan leiden tot weerstand van het lokaal bestuur is ervan afgezien om de leden van het presidium als portefeuillehouders verantwoordelijk te maken voor bepaalde politieke beleidsterreinen. Vooral de korpsbeheerder dringt er bij de besluitvorming over de taken van de leden van het presidium op aan dat de bestaande formele verdeling van bevoegdheden ongewijzigd blijft.

## **Feitelijk functioneren beheersdriehoek**

*Onderwerpen besproken in de beheersdriehoek 1 januari 1996 - 1 juni 1997<sup>41</sup>*

### **Beheer**

Organisatie	3
Personeel	5
Huisvesting	1
Sterkteverdeling	1

### **Beheer/gezag**

Beleidsplancycclus	2
Bedrijfsplan district	1
Activiteitenplan OM	1
Rapportage interne straf- en tuchtzaken	1
Klachten	1
Kwartaalrapportages	4
Evaluatie Politiewet	3

### **Gezag**

Veilig wonen/woninginbraken	2
Projecten/vakgroepen	4
PAVO (afstemming vervolging en opsporing)	3
GAVO (geïntegreerde aanpak verslavingsprobleem)	2
Lopende zaken:	
Spanningen Koerden-Turken	1
Voetbalvandalisme	1
Agenda presidium	1

In de beheersdriehoek wordt met name gesproken over de belangrijkste beheersstukken. Daarnaast komen in de beheersdriehoek ook veel zaken aan de orde, die ook in het presidium en het regionaal college worden besproken. Hierbij gaat het vaak om bovenlokale of regionale veiligheidsproblemen.

*Voorbeeld agenda beheersdriehoek 9 juni 1997*

1. Agenda vergadering
2. Ingekomen stukken/mededelingen
3. Verslag vorige vergadering
4. Beheer (RR-onderzoek verhuizing/CAO-ontwikkelingen)
5. Ontwikkelingen en trends (criminele kaart)
6. Lopende zaken
7. Agenda (volgende vergadering regionaal college)

#### **4.3.4 Districtscollege**

##### ***Inleiding***

De strategische beleidsvorming in de regio Utrecht vindt voor een belangrijk deel plaats in de districten. Op districtsniveau worden bedrijfsplannen opgesteld waarin de lokale besturen in het district hun wensen ten aanzien van het beheer kenbaar maken en waarin zij aangeven welke prioriteiten zij willen stellen. De commissie-Boekhoven concludeert dat burgemeesters tevreden zijn over het functioneren van de politiedistricten. Er zijn voldoende mogelijkheden om de lokale politiezorg goed vorm te geven. Het districtscollege biedt ook de mogelijkheid om de belangen van de gemeenten in het district op regionaal niveau in te brengen.

De korpschef heeft beheersbevoegdheden door gemandateerd aan districtschefs. Er vindt maandelijks overleg plaats tussen leden van de korpsleiding en de districtschefs. Sommige nieuwe districtschefs worden door de korpsleiding 'gecoacht': zij vervullen voor het eerst in hun politieloopbaan een functie met zo'n sterk bestuurlijk karakter.

De betekenis die door burgemeesters aan het districtsniveau wordt gehecht, blijkt uit het feit dat bij de districtsindeling in belangrijke mate rekening is gehouden met bestuurlijke wensen. Burgemeesters die voorheen een 'eigen' GP-korps hadden, vinden belangrijk dat zij door de gekozen districtsindeling in staat zijn een stempel te drukken op het bestuur van het politiedistrict.

Het belang van de districten hangt ook samen met het decentrale karakter van veel politietaken in de regio. In het globaal concept Regiopolitie Utrecht wordt in oktober 1992 gekozen voor een organisatiestructuur waarin de mogelijkheid bestaat tot:

- Centrale sturing op hoofdlijnen
- Grote eigen beleidsruimte van de eenheden in:
  - het onderhouden van omgevingsrelaties
  - het snel kunnen inspelen op de lokale vraag
  - de eigen organisatie en beheer
  - de eigen operationele taakuitvoering.<sup>42</sup>

### ***Districtscolleges: overeenkomsten en forse verschillen***

Op districtsniveau wordt overleg gevoerd door bestuur, justitie en politie in de zogenoemde districtscolleges. In de stad Utrecht bestaan vier sub-driehoeks-overleggen. Aan dit overleg nemen de districtschef, een ambtenaar van het stadhuis (afdeling ABJZ) en een districtsofficier van justitie deel. Er zijn twee districtsofficieren die ieder in twee districtscollege's zitten. In de zeven districten - de regiodistricten - buiten de stad Utrecht vindt overleg plaats tussen de districtschef, de burgemeesters in het district en een districtsofficier. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de Utrechtse stadsdistricten en tussen de regiodistricten.

### ***Stadsdistricten***

Het districtsoverleg in de stad Utrecht overlapt met twee andere stedelijke overlegvormen: de stadsdriehoek en het (wijk-)vierhoeksoverleg. De stadsdriehoek is een gezagsdriehoek die wordt gevormd door de burgemeester, een unithoofd van het Openbaar Ministerie en één van de vier districtschefs. De burgemeester wil dat een vaste districtschef deelneemt aan dit overleg. Er is gekozen voor de chef van het district met de meeste status: Paardenveld. Agendapunten worden van een districtscollege naar de stadsdriehoek getild zodra bevoegdheden van de burgemeester in het geding zijn, zaken politiek gevoelig liggen, samenwerking tussen de vier stadsdistricten is geboden of een forse claim wordt gelegd op de capaciteit van bestuur, justitie of politie. Voor het bestuur is dit een redelijk overzichtelijke gang van zaken, omdat de communicatie tussen de burgemeester en de ambtenaren die deelnemen aan het districtsoverleg goed is. De vier Utrechtse districtschefs voeren het laatste jaar vaker overleg met elkaar en met de korpsleiding. Dit stelt hen ook in staat om een redelijk overzicht te houden over de gang van zaken in de verschillende overlegvormen. In het recente verleden liet de communicatie tussen deze districtschefs te wensen over. Om deze reden is de korpsleiding korte tijd van plan geweest de vier chefs in één gebouw te huisvesten. Daar is van afgezien omdat er dan een kloof zou ontstaan tussen districtschefs en lagere leidinggevendenden in de eenheden.

De overlappende agenda's van de stadsdriehoek en van het districtsoverleg doen afbreuk aan de invloed van het Openbaar Ministerie. Dit komt ten dele door de gebrekkige terugkoppeling van districtschefs naar justitie over overleggen die een magistraat niet bijwoont en door de gewoonte van politie en bestuur om veel zaken bilateraal te regelen. Het ligt echter ook aan de interne organisatie van het Openbaar Ministerie. Er zijn geen beleidsmedewerkers die alle overlegvormen bijwonen, de communicatie tussen unithoofden en districtsofficieren laat te wensen over en magistraten informeren onvoldoende naar overlegvormen die zij zelf niet bijwonen. Dit leidt ertoe dat het districtsoverleg volgens het Openbaar Ministerie niet erg nuttig is, met als gevolg dat

de districts-driehoeken in de stad Utrecht worden afgeschaft en dat verder wordt gegaan met de wijkvierhoeken. Daarnaast wordt nu binnen het Openbaar Ministerie regulier overleg gevoerd tussen districtsofficieren van justitie. Dit wordt versterkt doordat er ook op een 'lager' niveau besluiten worden genomen die de mogelijkheden voor invloedsuitoefening door het Openbaar Ministerie verder beperken. Er wordt twee keer per jaar vierhoeksoverleg gevoerd: de wijkmanager neemt dan deel aan het districtsoverleg. De wijkmanager stelt de wijkveiligheidsplannen op. In deze plannen worden keuzen gemaakt die een claim leggen op de capaciteit van bestuur, politie en justitie. Bestuur en politie zijn tevreden over de wijkveiligheidsplannen, omdat zij op basis van gedetailleerde kennis van de maatschappelijke omgeving worden opgesteld.

### ***Regiodistricten***

Het districtsoverleg in de regio heeft grofweg twee belangrijke functies: het bepalen van het politiebeleid in het district en het voorbespreken van de regionale vergaderingen die de voorzitter van het districtscollege voert. De mogelijkheden en bereidheid om invulling te geven aan deze twee functies zijn ongelijk verdeeld over de regio. De mate waarin een district in staat is tot het vaststellen van beleid dat verder gaat dan het uitvoeren van regionale prioriteiten en het organiseren van het reguliere politiewerk, wordt vooral bepaald door de 'vrije' politiesterke in het district. De financiële armslag van de gemeenten in het district en de prioriteit die het lokaal bestuur geeft aan veiligheid spelen ook een rol. Deze factoren verschillen per district. In district Eemland Zuid bestaat de mogelijkheid om enige politiesterke vrij te maken. Bovendien financiert de gemeente Amersfoort, net als enkele andere gemeenten, activiteiten in het kader van integrale veiligheid. Dit verschilt van de situatie in de districten Rijn & IJssel en Vecht & Venen: weinig vrije ruimte en kleine gemeenten met beperkte financiële mogelijkheden. Hier staat wel tegenover dat de veiligheidssituatie in deze districten beter is. Deze verschillen zijn belangrijk voor het gewicht van het districtsoverleg. In het ene district bestaan bij het bepalen van politiebeleid aanzienlijke keuzemogelijkheden, terwijl de opties (en problemen) in andere districten beperkt zijn.

De regionale machtspositie van de voorzitters van de districten loopt ook behoorlijk uiteen. Deze positie is bepalend voor de mate waarin de tweede belangrijke functie, invloedsuitoefening op regioniveau, gestalte krijgt in een districtscollege. Deze machtspositie wordt in belangrijke mate bepaald door de macht van het getal: burgemeesters van kleine gemeenten hebben relatief weinig invloed op regioniveau. Zeker als de veiligheidssituatie in hun district relatief positief is. Om deze redenen is de invloed van de districtscolleges in Eemland Noord, Rijn & IJssel en Vecht & Venen op het bestuur van de politie-regio relatief zwak.

### *Districtschefs: lijnmanagers en bestuurders*

De districtschef is de belangrijkste afzonderlijke speler in het districtscollege. De rol van de districtschef is niet alleen een belangrijke, maar ook een lastige. Hij vervult intern en extern functies die overlappen en die veel tijd kosten. De districtschefs in de regio hebben te maken met drie verantwoordingsrelaties. Hij is via de korpschef verantwoording schuldig aan het regionaal college, hij participeert in het districtscollege en hij legt verantwoording af aan de korpsleiding.

Deze positie vereist veel van het politieke invoelingsvermogen van de districtschefs. Deze chefs zijn benoemd door de korpsbeheerder. De korpsleiding en de beheersdriehoek hanteren tijdens de reorganisatie een bestuursstijl die leidt tot ongenoegen onder de burgemeesters. Districtschefs moeten zich in het districtscollege verantwoorden tegenover burgemeesters die ontevreden zijn over deze stijl en die zich zorgen maken over de gevolgen van de reorganisatie voor de basispolitiezorg in hun gemeente. Dit kost de districtschefs veel tijd en moeite. De politiek-bestuurlijke rol van deze districtschefs wordt minder moeilijk als het bestuurlijk draagvlak voor de lijn van de beheersdriehoek in de jaren na de reorganisatie toeneemt. Dit neemt niet weg dat de districtschefs veel tijd steken in het schakelen tussen regionale overlegvormen en het districtscollege. Dit komt vooral door de eisen die de beleidsplancycclus stellen aan de politietop in de regiodistricten. Er dient een districtsbedrijfsplan te worden opgesteld. Er wordt ook verantwoording afgelegd over jaarverslagen en over kwartaalrapportages. De districtschefs onderhouden bovendien een nauwere (gezags)relatie met de voorzitter van het districtscollege, vaak is dat de burgemeester van de gemeente waar de districtschef zetelt, dan met de andere burgemeesters in het district. De positie van de districtschefs van de Utrechtse districten wijkt hier van af. De districtschef van Paardenveld overlegt in de stadsdriehoek met de burgemeester van Utrecht en met een unithoofd van het Openbaar Ministerie. Hij neemt deel aan zijn eigen districtsoverleg met een beleidsambtenaar en met een districtsofficier van justitie en soms woont hij vergaderingen van de raadscommissie bij. Hij besteedt, net als de districtschefs in de regio, hierdoor relatief veel tijd aan bestuurlijk overleg. Dit is in mindere mate het geval voor de drie andere districtschefs in Utrecht. Hier staat wel tegenover dat zij relatief veel onderling overleg voeren, omdat politie-activiteiten in het ene district in Utrecht vaak gevolgen heeft voor de andere drie. In dit kader hebben de districtschefs van de stad Utrecht een portefeuilleverdeling gemaakt; dit dwingt tot overleg en geeft externe personen een direct aanspreekpunt.

Districtschefs zijn intern verantwoording schuldig aan de korpschef. Zij voeren frequent overleg met de korpsleiding en, in mindere mate, met andere districtschefs. De relatie met de korpschef is belangrijk omdat de beheersbevoegdheden in Utrecht zijn gemandateerd naar de districtschefs. Sommige

nieuwe districtschefs worden door de korpsleiding begeleid, omdat zij moeten wennen aan het bestuurlijke karakter van hun rol. Naast deze interne relaties geven de districtschefs leiding aan de politiemensen in hun district. Zij houden zich bezig met het personeelsbeleid, met de financiën, met het vertalen van districtsplannen naar concrete politie-activiteiten en met belangrijke lopende zaken in hun district. Hiertoe voeren zij veelvuldig intern overleg met vertegenwoordigers van onderdeelcommissies, met wijkchefs en ook met lagere politiefunctionarissen.

De vele interne en externe rollen van de districtschefs leiden ertoe dat zij problemen hebben met hun tijdsbesteding. Deze problemen nemen enigszins af naarmate districtschefs meer in handen kunnen leggen van hun wijkchefs of als het bestuurlijk draagvlak voor het politiebeleid in het district groter is. Maar ook onder gunstige omstandigheden beschikt de districtschef over weinig tijd voor de vele taken die hij of zij vervult.

### ***Feitelijk functioneren districts-driehoeksoverleg***

In de districten Rijn & IJssel en Heuvelrug wordt relatief veel aandacht besteed aan de gehele beleidsplancyclus, waar bijvoorbeeld het districtsbedrijfsplan onder valt. Daarnaast wordt in beide districten, in het district Heuvelrug meer dan in het district Rijn & IJssel, gesproken over het districtsbeleid ten aanzien van bijvoorbeeld het softdrugsbeleid en de jeugd- en zedenzorg. Dit illustreert het belang van de afstemming van beleid van de diverse gemeenten op districts-niveau. Opvallend is dat in district Heuvelrug beheersonderwerpen relatief vaak aan de orde komen. Dit kan echter worden verklaard uit het feit dat dit district in 1996 kampt met een begrotingstekort.

*Onderwerpen besproken in het districts-driehoeksoverleg 1 januari 1996 - 1 juni 1997*<sup>43</sup>

	district Rijn & IJssel	district Heuvelrug
<b>Beheer</b>		
Personeel	2	5
Financiën/begroting	-	4
Huisvesting	4	2
Politiesterkte district	2	2
Jaarrekening	-	1
<b>Beheer/gezag</b>		
Beleidsplancyclus	8	6
Kwartalrapportages	4	6
Management gesprekken met korpisleiding	3	-
Beleidsplan OM	1	-
Klachten	2	2
Integraal veiligheidsbeleid	1	1
Politiesurveillanten	3	-
Basisprojecten/amoerbe	1	4
<b>Gezag</b>		
Beleidssterreinen		
Veilig wonen/woninginbraken	4	-
Softdrugsbeleid	6	8
Jeugd- en zedenzorg	1	3
Milieu	-	4
Agenda regionaal college	1	-
Verslag vergadering presidium	-	4

### 4.3.5 Lokaal overleg

#### ***Burgemeesters***

De rol van de burgemeester als gezagsdrager is in de nieuwe Politiewet formeel niet veranderd. Ook feitelijk is er in de positie van een ruime meerderheid van de burgemeesters weinig veranderd. Dit geldt met name voor de 25 oud-RP-burgemeesters. De meesten van hen vinden zelfs dat hun invloedspositie enigszins is versterkt.

In het districtscollege wordt (enige) politiesterkte verdeeld. Er wordt ook overlegd over samenwerking binnen het district en over de financiën. Zij kunnen hier invloed op uitoefenen. Dit vergt wel een aanzienlijke gedragsverandering

van oud-RP-burgemeesters. Zij dienen daartoe immers overleg te voeren met collega's binnen hetzelfde district.

De opkomst bij de vergaderingen van de districtscolleges is hoog. Een ruime meerderheid van de oud-RP-burgemeesters is daarbij echter niet uit op serieuze aanpassingen in het beleid. Dit heeft een aantal oorzaken.

In de eerste plaats stemt de veiligheidssituatie het bestuur en de politiek in de meeste gemeenten redelijk tevreden.

In de tweede plaats zetten de burgemeesters van de grootste gemeente(n) in de districten de toon. Deze gemeenten slokken ook een aanzienlijk deel van de politiecapaciteit op. Sommige burgemeesters vinden dit weliswaar een probleem, maar zij weten dat het bestuurlijk draagvlak voor de huidige verdeel-sleutel groot is.

In de derde plaats worden beleidsvoorstellen vrijwel altijd voorbereid door de politie in het district en door (de ambtenaren van) de burgemeester van de grootste gemeente. De kleine(re) gemeenten worden vooral geïnformeerd over deze voorstellen. Zij stemmen er vervolgens meestal mee in.

De meeste oud-GP-burgemeesters zijn voorzitter van een districtscollege. Oud-GP-burgemeesters waren tijdens de reorganisatie meestal ontevreden over hun invloedsspositie. Dit kwam doordat de beheersdriehoek, en met name de korpschef, het reorganisatieproces trok. Nu bestaat er bovendien niet langer een burgemeester-korpschef overleg, waarin zij afspraken kunnen maken over het beheer van het korps in hun gemeente. Daartoe dienen zij overleg te voeren met de andere burgemeesters in het district en met de districtschef. Het ongenoegen over de invloedsspositie wordt versterkt door het feit dat de districtscheefs feitelijk door de korpsbeheerder worden benoemd. Terwijl de burgemeesters doorgaans juist veel invloed hadden op de benoeming van 'hun' korpschef. Hier staat echter tegenover dat de beheersdriehoek bij de districtsindeling tegemoetkomt aan bestuurlijke wensen. Zij houdt met name rekening met de wensen van oud-GP-burgemeesters. Zij hebben een sterke positie in hun district. Geen enkele oud-GP-burgemeester zit met een burgemeester van een aanzienlijk grotere gemeente in een districtscollege. Dit is een belangrijke reden voor het feit dat het bestuurlijk draagvlak onder de burgemeesters van het 'tweede echelon' voor het functioneren van de politieregio Utrecht blijft bestaan.

Vanaf 1995 neemt de tevredenheid van deze burgemeesters over hun invloed op de politie in hun gemeente toe. Dit heeft vier belangrijke redenen. Er bestaat in de eerste plaats tevredenheid over of begrip voor de sterkteverdeling. In de tweede plaats hebben de vooraanstaande burgemeesters waardering voor de meeste districtscheefs. De districtscheefs zijn toegankelijk voor de vooraanstaande burgemeesters. Een enkele districtschef wordt verweten dat hij zich meer richt op de korpsleiding dan op de lokale wensen. Dit neemt niet weg dat het functioneren van districtscheefs belangrijk is voor het bestuurlijk draagvlak van politie. Toch kan dit draagvlak niet louter aan het politieke invoelingsvermo-

gen van de (meeste) politiechefs worden toegeschreven. De burgemeesters stellen veel vertrouwen in de politie-organisatie. Dit straalt af op de districtschefs. In de derde plaats neemt de tijdsdruk die de beleidsplancycclus op het lokaal bestuur legt af. Het meest recente regionale beleidsplan heeft een tijdshorizon van drie jaar. Bovendien zijn burgemeesters gewend geraakt aan de fasering van de cycclus: zij weten op welk tijdstip zij hun wensen kenbaar moeten maken in het districtscollege en in het presidium. De reële tijdsdruk van de huidige plancycclus spoort de burgemeesters aan om in de gemeenteraad te debatteren over politiezorg. In de vierde plaats wordt in de grotere gemeenten in de regio Utrecht in het college van burgemeesters en wethouders en de gemeenteraad gedebatteerd over integraal veiligheidsbeleid. In deze debatten gaat het niet louter om het functioneren van de politie. Meestal staan concrete problemen centraal. Bij de aanpak daarvan speelt de politie wel vaak een belangrijke rol. De burgemeesters vinden dat de regiopolitie voldoende mogelijkheden biedt voor dit veiligheidsbeleid.

### ***Gemeenteraden***

Onder de oude Politiewet kon de burgemeester de betrokkenheid van de raad bij het functioneren van de politie remmen of stimuleren. Hoewel dit nog altijd het geval is, is de mate waarin een burgemeester dit kan doen afgenomen. De beleidsplancycclus dwingt hem er min of meer toe om het politiebeleid in de raad ter discussie te stellen. Als een burgemeester zich wil beperken tot de wettelijke verantwoordingsplicht dan valt de inbreng van gemeenteraden in de beleidsplanning daar vrijwel vanzelfsprekend onder. Dit draagt er toe bij dat onder de nieuwe Politiewet in de gemeenteraden en raadscommissies meer over politie en politiebeleid wordt gesproken. Raadsleden draaien ook vaker een dienst mee met de politie. Een aantal relativeringen is echter op zijn plaats. In de eerste plaats komen politiedebatten mede voort uit bezorgdheid over de gevolgen van de reorganisatie voor de lokale politiezorg. Er wordt veel aandacht besteed aan de politiesterkte en aan de matige informatiepositie van het lokaal bestuur tijdens de reorganisatie. De beleidsmatige aandacht blijft hier duidelijk bij achter.

In de tweede plaats ventileren raadsleden weliswaar hun onvrede in raadsvergaderingen, maar zij hanteren zelden instrumenten (moties, interpellaties, vragen) om veranderingen in het politiebeleid af te dwingen. Dit komt omdat zij er bij voorbaat op rekenen dat dit toch niet of nauwelijks effect heeft.

In de derde plaats lopen de mogelijkheden voor raad en burgemeester om lokale wensen effectief in te brengen op het districts- en regioniveau flink uiteen. Vooral de grootste gemeenten in de districten beschikken over deze mogelijkheid. De invloed van de districten aan de rand van de regio - Rijn & IJssel en Vecht & Venen - blijven wel achter op die van de overige.

In de vierde plaats munten de debatten in gemeenteraden en raadscommissies

zelden uit door hun diepgang. Raadsleden vragen vaak vooral (meer) aandacht voor lokale veiligheidsproblemen. Zij formuleren daartoe echter zelden alternatieven voor het bestaande beleid. Raadsleden zijn vaak niet goed op de hoogte van de fasering van de beleidscyclus. Dit leidt ertoe dat zij soms politiesterkte claimen voor knelpunten, vlak nadat de prioriteiten zijn gesteld en de sterkte is verdeeld. Hier staat tegenover dat veel gemeenteraden politiesurveillance financieren en hen inzetten voor lokale knelpunten c.q. wensen. Op een klein aantal grote gemeenten na is feitelijk nog nauwelijks sprake van integraal veiligheidsbeleid. Hiertoe bestaan wel voornemens, omdat veel onderwerpen die worden ingebracht - jeugdcriminaliteit, drugsoverlast, verkeer, inbraken en diefstal - zich hier wel voor lenen.

In de vijfde plaats is niet vaak sprake van serieuze controle achteraf op grond van jaarverslagen, managementrapportages en jaarrekeningen. Veel belangrijke stukken worden min of meer ter kennisgeving aangenomen. Het debat wordt meestal getrokken door de burgemeester en door de lokale politiechef. Hier staat tegenover dat dit vaak komt doordat een ruime meerderheid van de raadsleden veel vertrouwen heeft in de politie. Dit wordt versterkt doordat de lokale politiechefs de vergaderingen bijwonen en begrip tonen voor wensen van raadsleden. Deze chefs leggen geduldig uit dat sommige wensen niet (helemaal) kunnen worden ingewilligd. Zij geven gehoor aan reële en haalbare wensen.

## *Feitelijk functioneren lokaal overleg*

*Onderwerpen besproken in de raadscommissies Amersfoort en Abcoude 1 januari 1996 - 1 juni 1997*<sup>44</sup>

	Amersfoort	Abcoude
<b>Beheer</b>		
Organisatie	-	-
Personeel (o.a. stadswachten)	2	-
Bedrijfsplan	2	-
<b>Gezag</b>		
<b>Handhaving</b>		
Drugsbeleid (smartdrugs/ecodrugs)	4	1
Woninginbraken	-	2
Overlast/criminaliteit jeugd	3	2
Antidiscriminatiebeleid	1	-
Verkeer	2	2
Integraal veiligheidsbeleid	3	-
Wijkagent nieuwe stijl	2	-
Houseparties	3	-
Milieu	1	-
<b>Hulpverlening</b>		
Aantal meldingen	1	-
Basisprojecten	2	3
Gemeenschappelijke meldkamer	2	-
HALT	1	2

In de raadscommissies houdt men zich voornamelijk bezig met specifieke lokale veiligheidsproblematiek. De aard van deze lokale problematiek varieert per gemeente, zoals het bovenstaande overzicht illustreert. De stadsproblematiek van de gemeente Amersfoort is complexer dan de veiligheidsproblemen in een kleine gemeente als Abcoude. Opvallend is echter ook dat in de gemeente Amersfoort beheerszaken ook aandacht krijgen, waar deze zaken in Abcoude niet ter sprake komen.

## **4.4 Conclusies**

- De betrokkenheid van het regionaal college bij het bestuur van de politieregio neemt toe. In toenemende mate zijn betrokkenen tevreden over de bestuurlijke gang van zaken in de politieregio Utrecht. De burgemeesters zijn tevreden over de huidige werkwijze en voelen zich betrokken bij de politieregio Utrecht.
- De beheersdriehoek, en met name de korpsbeheerder, blijft richting geven

- aan de besluitvorming in het regionaal college over de structuur en werkwijze van dit college. Hier staat tegenover dat bij de gelijktijdige besluitvorming over de verdeling van de sterkte door de beheersdriehoek en door het presidium wel degelijk tegemoet wordt gekomen aan bestuurlijke wensen.
- In de regio Utrecht proberen bestuur, justitie en politie door middel van vele overlegvormen afstemming te bewerkstelligen over het beheer en het gezag over de politie. De vele overlegvormen dragen bij tot een intensieve sturing en controle van de politie. Het effect van de complexiteit aan overlegvormen is wel dat in verschillende verbanden dezelfde onderwerpen aan de orde komen, deels besproken door dezelfde personen.
  - De diversiteit van de regio vertaalt zich in een diversiteit aan invloedsmogelijkheden voor de verschillende betrokkenen. De dagelijkse sturing en controle over de politie zijn in handen van de korpsbeheerder en de korpschef en - in mindere mate - de andere leden van het presidium. De goede bestuurlijke verhoudingen zijn sterk gebaseerd op goede persoonlijke verhoudingen tussen de leden van de driehoek in het bijzonder en de leden van het presidium in het algemeen. Goede informatievoorziening en het streven naar consensus dragen bij aan deze goede bestuurlijke verhoudingen.
  - Het regionaal college heeft na enkele jaren van afstandelijkheid inmiddels zijn rol bepaald. Het instituut van taakaccenthouders vervult daarbij op dit moment een functie. In hoeverre dit instituut in de toekomst daadwerkelijk kan bijdragen aan de betrokkenheid van de burgemeesters, moet worden afgewacht. Vooralnog wordt delegatie van beheersbevoegdheden binnen de regio door het regionaal college afgewezen.
  - De inhoudelijke verschillen tussen het presidium en de beheersdriehoek zijn gering. Veeleer worden discussies herhaald, besluiten opnieuw genomen en rapportages herbevestigd. In de beheersdriehoek komt feitelijk de overeenstemming tussen de korpsbeheerder en de hoofdofficier tot stand.
  - De districtscolleges spelen in de regio Utrecht een belangrijke rol, maar wel binnen strakke regionale kaders. De beslissingsvrijheid van de districtscolleges is beperkt. Daarbij moet specifiek de rol van de stadsdriehoek genoemd worden, waarin vier districten gezamenlijk opereren binnen één gemeente. Districtschefs spelen een belangrijke rol in beheersaangelegenheden. Het kost hen veel tijd.
  - Het lokaal overleg tussen burgemeester en politiefchef wordt gedomineerd door operationele aangelegenheden. Op dit niveau is het moeilijk vrije beleidsruimte te creëren. De kaders van de regio en het district laten bij het lokaal overleg alleen nog ruimte voor beslissingen over de operationele aangelegenheden.
  - De rol van de gemeenteraden in de regio Utrecht varieert sterk. Raadsleden in grotere gemeenten proberen te komen tot systematische controle van de politie; in kleinere gemeenten concentreert men zich op ad hoc aangelegen-

heden. Het is sterk afhankelijk van de bestuursstijl van de burgemeester of en hoe de raad betrokken wordt bij het politiebeleid. Het blijkt voor veel raadsleden in gemeenten binnen de regio Utrecht moeilijk om bij het ter verantwoording roepen van de burgemeester voldoende onderscheid te maken tussen gezag en beheer.

- De beleids- en beheerscyclus in Utrecht is complex. De vervaardiging van en het overleg over de verschillende plannen kost veel tijd. De inhoud van de plannen genereert informatie die in de verdere planning of besluitvorming geen rol meer speelt. Er bestaat waardering voor de precisie van de beschikbare informatie; sommigen waarschuwen voor een te sterke meetcultuur.

## 5 Regio Twente

### 5.1 Kenmerken van de regio Twente

#### 5.1.1 Algemene beschrijving

De politieregio Twente is een middelgrote regio. Het inwoneraantal schommelt rond de 587.000. De regio beslaat een oppervlakte van 1432 km<sup>2</sup> en kent een bevolkingsdichtheid van 409 inwoners per km<sup>2</sup>.<sup>1</sup>

In totaal bevinden zich 21 gemeenten binnen de regio Twente. Vijf gemeenten hadden voorheen een gemeentepolitiekorps. In zestien gemeenten verzorgde de rijkspolitie de politiezorg. De regio wordt gekenmerkt door een afwisseling van veel kleine plattelandsgemeenten met enkele grotere stadsgemeenten (Almelo, Hengelo en Enschede).

Van de 21 gemeenten worden 13 bestuurd door een CDA-burgemeester. In het district Noordoost-Twente bevinden zich alleen maar CDA-gemeenten. Voor de bestuurlijke samenhang binnen de regio heeft dit geen gevolgen.

#### *Criminaliteit en veiligheid*

In vergelijking met de meeste andere regio's is het criminaliteitsniveau in Twente betrekkelijk laag tot gemiddeld.<sup>2</sup> Het totaal aantal meldingen en waarnemingen bij de politie Twente is ongeveer 155.000 (1996). De landelijke tendens dat er sprake is van een lichte daling c.q. stabilisering van de geregistreerde criminaliteit doet zich ook in Twente voor. In 1996 daalde het aantal daadwerkelijk opgemaakte processen-verbaal (33.000) met 6% ten opzichte van 1995.<sup>3</sup>

Het laatste jaar is echter het slachtofferschap onder de Twentse bevolking voor het eerst weer toegenomen (1996: 28.8%). Dit is mede te verklaren uit een toename van het aantal geweldsdelicten. In de stedelijke gebieden is de overlast rond drugshandel en drugsgebruik sterk toegenomen. Daarnaast is er sprake van een stijging in jeugdcriminaliteit. De gemeenten Almelo en Enschede hebben te kampen met typische stadsproblemen. In beide steden wonen relatief grote groepen allochtonen en komen relatief veel achterstandswijken voor,

waarin sociale problemen zich geconcentreerd voordoen. Het criminaliteitsniveau van beide steden is dan ook hoger dan het regionaal gemiddelde. Het imago van de politie binnen de regio Twente blijft vrij constant. Het aandeel van de bevolking dat tevreden is over de politie in de buurt ligt rond de 71%. Ongeveer 85% van de bevolking vindt de eigen buurt veilig.<sup>4</sup>

<b>Gemeente</b>	<b>Inwonertal</b>	<b>Burgemeesters</b>
<b>District Midden-Twente</b>		
Ambt Delden	5.391	A.H.F. van der Vegt (CDA)
Borne	21.750	mr. M. Vunderink (VVD)
Diepenheim	2.771	mw. E. Blaak-Schuitevoerder (PvdA)
Goor	12.284	drs. T.J. Schouten (PvdA)
Hengelo (GP)	77.446	prof. dr. W. Lemstra (CDA)
Markelo	6.987	mw. Y. Verstoep-Bouwer (VVD)
Stad Delden	7.363	mr. J. Drost (VVD)
<b>District Noordoost-Twente</b>		
Denekamp	12.410	mr. F.P.M. Willeme (CDA)
Losser	22.830	J. Smit (CDA)
Oldenzaal (GP)	30.700	mr. P.A.G. Cammaert (CDA)
Ootmarsum	4.401	J.M.J. Verbeeten (CDA)
Tubbergen	19.518	mr. J.A.M.L. Houben (CDA)
Weerselo	9.189	mr. E.F. Jongmans (CDA)
<b>District Noordwest-Twente</b>		
Almelo (GP)	65.226	
Den Ham	14.787	mr. W. Meulman (CDA)
Hellendoorn (GP)	36.580	ir. J.J. van Overbeeke (CDA)
Rijssen	25.555	E. van Voorden (SGP)
Vriezenveen	19.370	mw. L. Vellekoop-Tanis (CDA)
Wierden	22.878	vacant
<b>District Zuid-Twente</b>		
Enschede (GP)	147.685	drs. J.H.H. Mans (PvdA)
Haaksbergen	23.677	drs. J.A.M. van Agt (CDA)

### ***De regionale politieorganisatie***

De politieregio Twente kent drie niveaus, namelijk het regio-, het districts- en het afdelingsniveau. De korpsleiding van het regiokorps bestaat uit de korpschef en de plaatsvervangend korpschef.

Het zwaartepunt van de politiezorg ligt op het districtsniveau. De regio Twente is verdeeld in vier districten: Noordwest-Twente, Noordoost-Twente, Midden-Twente en Zuid-Twente. De districten zijn elk onderverdeeld in afdelingen basispolitiezorg. In totaal zijn er 21 afdelingen in de regio Twente. In drie gemeenten - Almelo, Hengelo en Enschede - functioneren meerdere afdelingen. In de vier districten fungeren naast de afdelingen basispolitiezorg ook functionele afdelingen.

Het regiokorps Twente is met 1331 formatieplaatsen een middelgroot korps. In 1996 was er vanwege een positief resultaat op de begroting ruimte voor een verhoging van het aantal formatieplaatsen met 26 fte's.<sup>5</sup> Het district Zuid-Twente, bestaande uit Enschede en omstreken, is het grootste district binnen de regio en beschikt over 381,5 formatieplaatsen.

Naast de districten bestaan er twee functionele onderdelen: de divisie georganiseerde criminaliteit en de divisie districtsondersteuning. Verder zijn er vier regionale stafafdelingen (Beheer en Informatisering, Communicatie, Personeel en Organisatie en het stafbureau Korpsleiding).

### ***Het Openbaar Ministerie***

Het Arrondissementsparket te Almelo kent sinds januari 1997 een nieuwe structuur. Er is een scheiding gemaakt tussen de afdoening van bijzondere strafzaken, de afdoening van veel voorkomende strafzaken en staf en beheer.<sup>6</sup> Binnen het team Veel Voorkomende Criminaliteit en het team Bijzondere zaken zijn twee regio-officieren aangesteld die zich bezighouden met aansturing van de politie en het politiebeleid. De officieren wonen van twee districten het districts-driehoeksoverleg bij. De formatieve bezetting van het Almelse parket bedraagt 66,3 fte's (Openbaar Ministerie 12,9 fte en ondersteunend personeel 53,4).<sup>7</sup> De werkelijke bezetting is echter 10,8 fte Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie kampt dan ook al geruime tijd met onderbezetting.

## **5.1.2 Formele structuur politieregio Twente: overlegvormen**

### ***Regionaal college***

Conform de Politiewet wordt de politieregio Twente bestuurd door het regionaal college. Dit regionaal college bestaat uit de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de burgemeesters van de gemeenten in de regio Twente. Daarnaast wordt aan de vergaderingen deelgenomen door de korpschef. In totaal nemen er zo'n 23 mensen deel aan de vergaderingen. In de regio Twente wordt de positie van korpsbeheerder vervuld door de burgemeester van de gemeente Enschede. Bij afwezigheid van de korpsbeheerder worden zijn taken vervuld door de plaatsvervangend korpsbeheerder, vanaf 1 november 1997 de burgemeester van Hengelo. Het secretariaat van het regionaal college ligt bij de beleidsadviseur van de korpsbeheerder. Deze beleidsadviseur is ondergebracht

bij één van de stafafdelingen van de korpsleiding. De agenda's, verslagen en stukken van het regionaal college worden toegezonden aan de gemeenteraden in de politieregio, aan de commissaris van de Koningin en de procureur-generaal te Arnhem.<sup>8</sup> Het regionaal college komt minstens twee keer per jaar bijeen om in openbaarheid de formele taken uit te voeren. In een statuut is de formele regeling van het regiokorps Twente vastgelegd. Daarnaast worden ongeveer twee keer per jaar meer informele bijeenkomsten van het regionaal college georganiseerd (*themabijeenkomsten*). Tijdens deze bijeenkomsten wordt, in besloten kring, uitvoerig over strategische thema's met elkaar van gedachten gewisseld. Dit inhoudelijk overleg heeft vooral een afstemmingsfunctie. Tijdens deze bijeenkomsten worden geen besluiten genomen. Wel dienen de implicaties van deze themadiscussies voor het beheer en beleid hun weerslag te krijgen in de formele documenten.<sup>9</sup>

### ***Dagelijks bestuur***

Sinds 1996 kent de regio Twente een dagelijks bestuur. Voor die tijd bestond dit orgaan niet en was er alleen een regionaal driehoeksoverleg. Het regionaal college kwam in die tijd ongeveer zes keer per jaar bijeen. Destijds is besloten tot instelling van een dagelijks bestuur om op deze manier de betrokkenheid van de burgemeesters bij het korpsbeheer te versterken.<sup>10</sup> Een bijkomend argument voor instelling van een dagelijks bestuur was dat de openbaarheid van de vergaderingen van het regionaal college soms een belemmering vormde voor burgemeesters om bepaalde zaken te bespreken.

Het dagelijks bestuur bestaat formeel gezien uit de korpsbeheerder, de plaatsvervangend korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie, de plaatsvervangend hoofdofficier, de korpschef, de adjunct-korpschef en de burgemeesters die voorzitter zijn van een districtelijk driehoeksoverleg. Daarnaast worden de vergaderingen van het dagelijks bestuur bijgewoond door beleidsmedewerkers van het Openbaar Ministerie en het hoofd Stafbureau Korpsleiding. In totaal nemen zo'n tien personen deel aan de vergaderingen van het dagelijks bestuur.

In het dagelijks bestuur worden de hoofdlijnen van het beheer en het beleid van de politieregio besproken. Het dagelijks bestuur bereidt de vergaderingen en ontwerpstukken voor het regionaal college voor. Tevens komen onderwerpen aan de orde die in de beheersdriehoek werden besproken. Het dagelijks bestuur vergadert één keer per 6 weken in een besloten bijeenkomst. Het secretariaat van het dagelijks bestuur ligt bij de secretaris van het regionaal college. De agenda's en verslagen van het dagelijks bestuur worden doorgestuurd naar de leden van het regionaal college.<sup>11</sup> Tevens vindt er via de voorzitters van de districtsdriehoeksoverleggen, die allen lid zijn van het dagelijks bestuur, afstemming en informatie-uitwisseling plaats tussen het dagelijks bestuur en burgemeesters in de districten.

### ***Beheersdriehoek***

In de beheersdriehoek overlegt de korpsbeheerder met de korpschef en de hoofdofficier van justitie over het beheer van het korps. Ook onderwerpen die, vanwege het spoedeisende of strikt vertrouwelijke karakter, zich niet lenen voor bespreking in het dagelijks bestuur, worden behandeld in de beheersdriehoek.<sup>12</sup> Deze beheersdriehoek komt gemiddeld één keer per vier weken bijeen. Naast dit formele driehoeksoverleg vindt er regelmatig bilateraal overleg plaats tussen de verschillende deelnemers. De korpschef en de korpsbeheerder spreken elkaar in beginsel een keer per week op een vast tijdstip. De korpschef en de hoofdofficier hebben regelmatig contact op ad hoc basis.

### ***Districts- en divisie-driehoeksoverleg***

In de districts-driehoek komen de burgemeesters uit het district, de districtschef, de gebiedsofficier, het hoofd Veel Voorkomende Criminaliteit, een beleidsmedewerker van het Openbaar Ministerie en incidenteel een beleidsmedewerker van de gemeente samen. In dit driehoeksoverleg vindt overleg en afstemming plaats over onderwerpen die het gezag betreffen in het district. Binnen de kaders van het korpsbeleidsplan, zoals vastgesteld door het regionaal college, wordt in het districtsoverleg het districtsbeleidsplan opgesteld. In het districts-driehoeksoverleg wordt niet vaak over beheer gesproken; het beheer wordt op regionaal niveau vastgesteld en wordt verder uitgevoerd door de districtschef. Zaken die in het dagelijks bestuur dan wel het regionaal college worden besproken, worden voorbesproken in het districts-driehoeksoverleg.<sup>13</sup>

De districts-driehoeksoverleggen benoemen zelf elk een burgemeester uit hun midden als vaste voorzitter. Deze voorzitter neemt vervolgens als vertegenwoordiger van het district deel aan het dagelijks bestuur.

Gemiddeld bestaan de districts-driehoeken uit tien personen. De districts-driehoeken in de regio komen ieder vier keer per jaar bijeen. De divisie Georganiseerde Criminaliteit kent een eigen divisiedriehoeksoverleg. In dit overleg zitten de Chef Divisie Georganiseerde Criminaliteit, zijn plaatsvervanger, de recherche-officier, een burgemeester en een beleidsmedewerker van het Openbaar Ministerie.

Formeel gezien bestaat de mogelijkheid een lokaal driehoeksoverleg in te stellen.<sup>14</sup> In de praktijk wordt hiervan weinig gebruikgemaakt. Wel vindt er in de meeste districten in de kleinere gemeenten regelmatig overleg plaats tussen de afdelingschef en de burgemeester over operationele aangelegenheden.

### ***Delegatie en mandaat***

Binnen de regio Twente is de korpsbeheerder, daartoe bijgestaan door de korpschef, en in samenspraak met de hoofdofficier van justitie, verantwoordelijk voor het beheer van het regiokorps. Het regionaal college heeft besloten artikel 36 van de Politiewet niet toe te passen in de regio Twente. Dit betekent dat er

geen beheersbevoegdheden zijn gedelegeerd aan de burgemeesters in de regio. Wel kent de regio Twente een Mandaatsbesluit Korpsbeheerder-Korpschef. Door middel van dit besluit is de korpschef bevoegd namens de korpsbeheerder beslissingen te nemen inzake alle onderwerpen waarin de korpsbeheerder bevoegd is, met uitzondering van de gevallen genoemd in artikel 3 van het Mandaatsbesluit. Het Mandaatsbesluit voorziet tevens in de bevoegdheid van de korpschef zijn gemandateerde bevoegdheden te submandateren.<sup>15</sup> Hiertoe is een Submandaatsbesluit opgesteld, waarin de korpschef bepaalde bevoegdheden mandateert aan districtscheefs, aan divisiechefs en aan hoofden van stafafdelingen.

De mandatering van korpschef, districts- en divisiechefs en hoofden van stafafdelingen past binnen de gekozen besturingsfilosofie voor het regionale politiekorps in Twente. In deze filosofie is gekozen voor een integrale managementverantwoordelijkheid op twee niveaus binnen de organisatie: de korpsleiding en de districtscheefs en divisiechef georganiseerde criminaliteit.<sup>16</sup>

Tot en met 1 november 1997 kwam de korpsleiding eenmaal per week bijeen in het Korpsleiding Overleg, bestaande uit de korpschef, de adjunct-korpschef en de vier stafhoofden. Eens per twee weken kwamen de korpschef, de adjunct-korpschef en de districts-/divisiechefs bijeen. Sinds 1 november 1997 zijn deze overlegvormen vervangen door het *Regionaal Managementteam*, dat eens per twee weken bij elkaar komt. Dit Regionaal Managementteam bestaat uit de korpsleiding, de districts-/divisiechefs en de stafhoofden. Daarnaast wordt een maal per twee maanden een *Visie-Conferentie* gehouden, waarbij de korpsleiding en de districts-/divisiechefs anderhalve dag bijeenkomen. De afdelingschefs zijn bij dit overleg een halve dag aanwezig.

### ***Beleidscyclus***

De regio Twente heeft een uitgebreide geïntegreerde beleids- en bedrijfsvoeringscyclus. Bij de beleidscyclus gaat het om externe beleidsbepaling en verantwoording, bij de bedrijfsvoeringscyclus gaat het om interne planning en verantwoording. Als basis voor de gehele cyclus wordt het *korpsbeleidsplan* gebruikt, waarin het strategisch kader wordt beschreven voor de verdere beleidsplanning binnen het korps, zowel voor het eerstvolgende jaar als op termijn van vier jaar.<sup>17</sup> Jaarlijks wordt het korpsbeleidsplan in mei vastgesteld door het regionaal college.

Hierna wordt per gemeente, binnen de kaders van het korpsbeleidsplan, een *basisdocument* opgesteld, waarin de lokale prioriteiten worden vastgelegd. Deze basisdocumenten worden besproken in de gemeenteraden. Op basis van alle basisdocumenten wordt per district een *districtsbeleidsplan* opgesteld door de districtsdrichoecken in oktober van ieder jaar. In dezelfde maand worden ook de begroting en het formatieplan opgesteld. Na toetsing van de districtsbeleidsplannen aan het korpsbeleidsplan door de korpsbeheerder, worden in

december de districtsbeleidsplannen uitgewerkt in *activiteitenplannen*. Met het activiteitenplan wordt een vertaalslag gemaakt van de in het districtsbeleidsplan gestelde doelstellingen naar de uitvoering hiervan.<sup>18</sup>

Gedurende de jaarlijkse cyclus wordt regelmatig door districtschefs en hoofden van stafafdelingen gerapporteerd aan de korpschef over een aantal kengetallen per district, algemeen externe ontwikkelingen en interne aspecten. Viermaandelijks wordt een *managementrapportage* opgesteld door elk district, divisie en stafafdeling, waarin verantwoording wordt afgelegd over de resultaten van de bedrijfsvoering. Deze managementrapportage wordt gebruikt als basis voor de viermaandelijks managementgesprekken van de korpschef met de districtschefs en de hoofden van de stafafdelingen. Naast de verantwoording aan de korpschef, leggen de districtschefs ook verantwoording af aan de districts-/divisiedriehoek.

Op basis van alle managementrapportages wordt een keer per jaar een *korpsverslag* gemaakt, waarin de korpschef verantwoording aflegt aan de korpsbeheerder. Deze laatste gebruikt het korpsverslag om hiermee verantwoording af te leggen aan het regionaal college. Ten slotte wordt ieder jaar verantwoording afgelegd over de begrotingsuitvoering door middel van de jaarrekening.<sup>19</sup>

## 5.2 Dominant perspectief: concentratie

Het regionaal college in Twente bestaat uit de 21 burgemeesters en de hoofdofficier van justitie. Het meest in het oog springende kenmerk van het bestuurlijk functioneren in de politieregio is concentratie van invloed bij de leden van de beheersdriehoek. De korpsbeheerder laat formeel en feitelijk veel over aan de korpschef. De besluiten die deze bestuurlijke kern neemt, worden gedragen door een meerderheid in het regionaal college.

### *Beheersbare districten*

De beheersdriehoek speelt een belangrijke rol bij het opstellen van de begroting, de formatie en het regionaal beleidsplan. In dat plan worden prioriteiten gesteld waaraan strak de hand wordt gehouden. Dit wordt meestal geaccepteerd en vaak ook gewaardeerd door de burgemeesters in de regio. Op het moment dat een burgemeester in zijn gemeente andere prioriteiten wil stellen, wordt duidelijk dat deze mogelijkheden beperkt zijn. Het korpsbeleidsplan en de districtsbeleidsplannen bepalen in sterke mate de te varen koers.

De districtsindeling werd tijdens de reorganisatie betreurd door een meerderheid van de burgemeesters. In drie van de vier districten is een groot aantal gemeenten, en daarmee veel burgemeesters en nog meer raadsleden, bijeengebracht. Dit vonden de meeste burgemeesters in deze districten niet dienstig aan de politiek-bestuurlijke sturing en controle van de politie. Daaraan werd in

de regio in wording juist veel belang gehecht. Op dit moment is er brede consensus over de noodzaak om de komende twee jaar de kwaliteit van het politiewerk binnen de huidige districtsstructuur te verbeteren. De burgemeesters accepteren, zij het vaak contre coeur, de status quo.<sup>20</sup> De invloed van het regionale beleidsplan en van de districtschefs op de gezagsuitoefening door de burgemeesters blijft echter groot.

De korpsleiding heeft veel invloed op het functioneren van de districtschefs. Burgemeesters en lokale politiemensen gaan ervan uit dat districtschefs de lijn van de beleidsplannen, zoals vastgesteld op regionaal niveau, volgen. Dit is feitelijk inderdaad vrijwel altijd het geval. De invloed van de korpsleiding op de districtschefs wordt vergroot, doordat zij feitelijk door de korpsleiding worden geselecteerd en benoemd.

### *Een bestuurlijke kern*

De bestuurskracht van de gemeenten in Twente loopt sterk uiteen. Dit geldt ook voor de bestuurlijke macht van de burgemeesters in de politieregio. Regionale bestuurders spreken van het 'machtsblok Enschede'. Er wordt met ontzag en met enige afgunst gesproken over de 'drie mannen en de professor'. Hiermee wordt bedoeld dat feitelijk veel beslismacht is geconcentreerd bij de burgemeester van Enschede (**Mans**), bij de korpschef (**IJerman**), bij de nieuwe hoofdofficier van justitie (**Mans**shot) en de burgemeester van de tweede stad in Twente, Hengelo (prof. dr. Lemstra).

Een groot aantal burgemeesters van kleinere gemeenten schikt zich in deze invloedsverdeling op basis van het inwonertal. Bij belangrijke regionale bestuurlijke aangelegenheden volgen zij vrijwel altijd naar de besluiten van de bestuurlijke kern. Zij doen dit omdat zij het zelf eens zijn met deze besluiten of omdat zij ervan uitgaan dat deze besluiten feitelijk toch totstandkomen.

### *De Twentse bestuurscultuur*

Het past binnen de Twentse bestuurscultuur dat burgemeesters zich zwijgzaam schikken in de besluiten van de bestuurlijke kern, ook als zij zich daarin niet kunnen vinden. Daarbij moet worden opgemerkt dat de meeste burgemeesters zich zowel inhoudelijk als procedureel in de beslissingen kunnen vinden. Onvrede wordt, indien aanwezig, achter de schermen geventileerd, maar niet in formele bijeenkomsten. Veel gemeenteraadsleden opereren ook op deze wijze. Deze Twentse gewoonte versterkt een meer algemeen kenmerk van de burgemeesterscultuur: burgemeesters interveniëren niet snel in de bestuurlijke koers van een collega. Het non-interventiebeginsel speelt een belangrijke rol in de Twentse bestuurscultuur. Voor burgemeesters is dit ook een manier om zich niet al te veel bezig te houden met het regionale (bovenlokale) beleid.

Het merendeel van de burgemeesters conformeert zich aan deze bestuurscultuur. Er zijn enkele burgemeesters die deze bestuurscultuur niet als gegeven wensen te aanvaarden, wat leidt tot discussie.

### ***Rol van het Openbaar Ministerie***

De hoofdofficier van justitie maakt, als lid van de beheersdriehoek, deel uit van de bestuurlijke kern in de regio Twente. Hoewel de hoofdofficier op wat meer afstand staat in vergelijking met de korpsbeheerder en de korpschef, is hij in voldoende mate in staat de prioriteiten en de inbreng van het Openbaar Ministerie te laten doorklinken in het politiebeleid. De huidige hoofdofficier bewaart over het algemeen enige afstand tot het bestuurlijk overleg in de regio. Doordat de hoofdofficier deel uitmaakt van de beheersdriehoek, heeft hij echter direct toegang tot de korpschef en de korpsbeheerder. Via (bilaterale) contacten met de leden van de beheersdriehoek beschikt de hoofdofficier dan ook over voldoende mogelijkheden om de inbreng van het Openbaar Ministerie ten aanzien van het politiebeheer te doen gelden.

## **5.3 Overlegvormen**

### **5.3.1 Regionaal college**

#### ***Het reorganisatieproces***

Een belangrijk uitgangspunt van het Strategisch Kader, de nota die aan het reorganisatieproces ten grondslag heeft gelegen, was dat de korpsleiding er voor dient te zorgen dat het politiekorps niet verwatert tot een federatie van korpsen. Om de eenheid in het politiebeleid te bevorderen is bepaald dat 'de korpschef direct leiding geeft aan de districtschefs'.<sup>21</sup> Er heeft inderdaad vanaf het begin eensgezindheid bestaan tussen korpsleiding en districtschefs over het reorganisatieproces en over het politiebeleid in de politieregio Twente.

Het regionaal college was tijdens de reorganisatie echter zeker geen monoliet, maar 'een verzameling van burgemeesters die de belangen van afzonderlijke gemeenten vertegenwoordigen'.<sup>22</sup> De verdeeldheid tastte de effectiviteit van het regionaal college aan. Dit droeg er aan bij dat de beheersdriehoek richtinggevend was in het reorganisatieproces. De besluiten over de districtsindeling en over de benoemingen van de districtschefs werden in belangrijke mate beïnvloed door de Twentse bestuurlijke kern. Dit gold ook voor het besluit over het aantal politiestellen in de verschillende steden en districten in de regio. Bovenstaande beslissingen werden uiteindelijk in het regionaal college genomen.

Het lokaal bestuur in Almelo was verolgen over het besluit dat er in deze stad naast het hoofdbureau slechts 1 politiestel zou worden gevestigd. De burgemeester en de gemeenteraad van Almelo konden echter niet verhinderen dat dit uiteindelijk toch gebeurde. Korpschef Ilzerman kwam dit besluit tot twee keer toe toelichten in de gemeenteraad. Dit werd gewaardeerd, maar het nam het gevoel van onmacht in het politiek-bestuurlijke systeem in Almelo niet helemaal weg.

Tijdens de reorganisatie heerste onder de Twentse burgemeesters een zekere onvrede die werd veroorzaakt door de volgende factoren:

#### *A. De PKP-operatie*

De regionalisatie van de politie was verweven met de PKP-operatie: een verschuiving van politiesterkte van kleine gemeenten naar stedelijke gebieden met ordeproblemen. Toepassing van de bestaande verdeelsleutel kwam voor de RP-gemeenten en ook voor enkele oud-GP-gemeenten neer op een sterktereductie. In het regionaal college werden verhitte debatten gevoerd over de sterkteverdeling. Vooral oud-RP-burgemeesters wezen er in vergaderingen van het college, en ook daarbuiten, op dat de kwaliteit van de politiezorg in de rurale gebieden werd bedreigd.<sup>23</sup> De aanrijtijden werden te lang of het handhaven van acceptabele aanrijtijden legde een disproportioneel beslag op de politiecapaciteit, waardoor de kwaliteit van de basispolitiezorg in het geding zou komen. De bezorgdheid onder burgemeesters over vooral de politiezorg in eigen gemeenten was groot.

De burgemeesters kwamen niet tot coalities. Toch kwam de beheersdriehoek gedeeltelijk tegemoet aan hun wensen. Er werd besloten dat de politiesterkte voor 90 procent zou worden bepaald door de PKP-formule en voor 10 procent door de oppervlakte van een gemeente. De nadelige gevolgen van de sterkteverdeling werden zo gedempt voor RP-gemeenten ten koste van de grotere gemeenten. Toch vond een minderheid van de burgemeesters dat zij er bekaaid afkwamen. Dat was, vanwege de aanrijtijden, met name het geval in grote plattelandsgemeenten in de periferie van de regio het geval.

#### *B. Bestuurlijke veranderingen*

De regionalisatie was eveneens verweven met bestuurlijke veranderingen. Tijdens de reorganisatie spraken de Enschedese en Hengelose colleges van burgemeester en wethouders zich uit voor een fusie tussen beide steden. De burgemeesters in de regio vreesden dat het bestuur van de zogenoemde 'dubbelstad' die dan zou ontstaan de regio zou domineren. Omdat Enschede en Hengelo in twee verschillende politiedistricten liggen, zou bovendien een herziening van de districtsindeling nodig zijn. Tegelijkertijd werd er gedebatteerd over gemeentelijke herindelingen. Een redelijk aantal burgemeesters vreesde dat hun gemeente zou worden opgeheven. De onzekerheid die de debatten over bestuurlijke vernieuwingen teweegbracht, belemmerde de totstandkoming van coalities in het regionaal college.

#### *C. Verzwijgen van ongenoegen*

Gemeenteraden en burgemeesters schikten zich meestal naar de lijn van de beheersdriehoek. Zij waren ontevreden over de gang van zaken in het regionaal college, maar zij stelden zich passief op tijdens vergaderingen of zij woonden

deze vergaderingen niet eens bij. Het opkomst-percentages was laag. De burgemeesters waren ontevreden over de concentratie van invloed in de politieregio. Zij waren ook bezorgd over de uitkomsten van de besluitvorming. Toch stelden zij zich passief op in het regionale politiedebat gedurende de periode van de reorganisatie.

### ***Na de reorganisatie***

In de periode na de reorganisatie tekent zich een aantal belangrijke ontwikkelingen af in de politieregio. Het bestuurlijk ongenoegen over de sterkteverdeling neemt af. De tevredenheid over het functioneren van het regionaal college groeit. Dit komt vooral door het instellen van een dagelijks bestuur en door de invloedsmogelijkheden die de beleidsplancycclus, ondanks tekortkomingen, biedt aan het lokaal bestuur. Nieuw is dat in deze periode een brede consensus ontstaat over de noodzaak de ingeslagen weg, in ieder geval de komende twee jaar, te volgen. Er worden ook conferenties gehouden waarvoor alle leden van het regionaal college worden uitgenodigd. Dit vergroot de betrokkenheid van burgemeesters bij het regionaal college. Deze conferenties maken het voor burgemeesters eenvoudiger om zaken aan te kaarten bij de belangrijkste 'mannen' in de regio.

### ***Afname van het bestuurlijk ongenoegen over de sterkteverdeling***

Na de reorganisatie neemt het bestuurlijk ongenoegen achter de schermen van het regionaal college gestaag af. De sterkteverdeling wordt door een ruime meerderheid van de burgemeesters geaccepteerd. De opening van enkele nieuwe politiebureaus staat symbool voor de groeiende tevredenheid onder burgemeesters over de huisvesting en over het materieel van de regiopolitie. De schaalvoordelen worden merkbaar in de toegenomen mogelijkheden voor het uitvoeren van bovenlokale politietaken, zoals bijvoorbeeld het inrichten van een recherche bijstandsteam. Daarnaast wordt een deel van de Divisie Georganiseerde Criminaliteit bewust ingezet om lokale justitiële problemen aan te pakken.

Hiervoor wordt door veel kleine gemeenten echter ook een prijs betaald. Zij staan mensen af voor bovenlokaal politiewerk, waardoor zij vaak direct te maken krijgen met roosterproblemen. Deze problemen worden in de hand gewerkt door de complexe en starre rechtspositie van politiefunctionarissen en de Arbeidstijdenwet.

Er blijft onder burgemeesters van kleine gemeenten onvrede bestaan over de beschikbaarheid van de politie. Maar zij zijn niet in staat om in het regionaal college alternatieven aan te dragen voor de huidige sterkteverdeling. Vrijwel alle burgemeesters zijn het er over eens dat de sterkte in de regio Twente een structureel probleem is, waarvoor nou eenmaal geen optimale oplossing bestaat. Omdat er bovendien logica schuilt in de huidige verdeling, wordt de

oorzaak van de sterkteproblemen meer en meer gelegd bij de verdeelsleutel die het ministerie van Binnenlandse Zaken hanteert bij het verdelen van politiesterkte over de regio's. Dit plaatst de beheersdriehoek in de luwte. Daarbij komt dat inhoudelijke problemen te vaak worden verengd tot sterkteproblemen.

### *Feitelijk functioneren regionaal college*

*Onderwerpen besproken in het regionaal college 1 januari 1996 - 1 juni 1997<sup>24</sup>*

#### **Beheer**

Financiën/begroting	5
Organisatie (inrichting/formatie)	1
Personeel	2
Huisvesting	1

#### **Beheer/gezag**

Regionale beleidsplancyclus	
Bedrijfs-/beleidsplannen	1
Jaarverslagen	1
Lokale problematiek	1
Korpsverslag/-beleidsplan	5
Statuut regionaal college	2
Klachten	1

#### **Gezag**

Drugsbeleid	2
Specifieke projecten (verkeersveiligheid/ milieu/voetbal)	4
Integraal veiligheidsbeleid	3
Informatievoorziening	4
Knelpuntennota	1
Overig (verslagen beraden)	9

In het regionaal college komt een variatie aan onderwerpen aan de orde. Gezags- en beheersaangelegenheden zijn niet altijd goed van elkaar te scheiden. De beleidsplancyclus vormt een cruciaal element in de besprekingen in het regionaal college.

*Voorbeeld agenda regionaal college 26 mei 1997*

1. Mededelingen
  - Algemeen
  - uit: Korpsbeheerdersberaad, Hoofdofficierenberaad en Raad van Hoofdcommissarissen
2. Verslag vorige vergadering
3. Korpsverslag 1996
4. Jaarrekening 1996
5. Klachtenjaarverslag 1996
6. Korpsbeleidsplan 1998-2001
7. Rondvraag

### **5.3.2 Dagelijks bestuur en beleidsplancyclus**

In 1996 wordt in Twente een dagelijks bestuur ingesteld. In dit bestuur zitten vier burgemeesters, waaronder de korpsbeheerder en de plaatsvervangend korpsbeheerder. De vier burgemeesters zijn voorzitter van een districtsdriehoeksoverleg. Het instellen van een dagelijks bestuur lijkt een kleine verandering, omdat de oorspronkelijke regionale driehoek slechts met twee burgemeesters wordt uitgebreid. Toch is het een belangrijke maatregel, omdat het ontbreken van een dagelijks bestuur voorheen de betrokkenheid van de burgemeesters bij het regionale beheer niet stimuleerde, maar juist leidde tot apathie in regionaal college. De invloed van de beheersdriehoek op het bestuur van de regio werd op deze manier groter.

In 1994 bestonden zowel bij politiefunctionarissen als bij burgemeesters forse bedenkingen tegen de dan nog nauwelijks beproefde beleidsplancyclus. Politiefunctionarissen vinden dat de cyclus te omslachtig is. Het richt de aandacht te veel op de besluitvormingsprocedure. Politiechefs zijn juist vooral geïnteresseerd in de inhoud van het politiebeleid. Zij vrezen dat de inhoud van het beleid zal leiden onder een beleidsplanningsproces waarbij vele politieke en bestuurlijke stations worden gepasseerd. Burgemeesters denken op hun beurt dat de beleidsplancyclus weinig afdoet aan de concentratie van invloed bij de beheersdriehoek.

Dit beeld verandert in de periode van 1994 tot heden. Districtschefs zien de beleidsplancyclus als mogelijkheid om het politiebeleid inhoudelijk vorm te geven. Burgemeesters zijn redelijk tevreden over de mogelijkheid tot invloedsuitoefening die de beleidsplancyclus hen biedt. Een meerderheid van de burgemeesters is tevreden over de regionale prioriteiten. Er bestaat zelden een (onoplosbaar) conflict tussen de regionale en de lokale prioriteiten.

De burgemeesters in de regio maken echter weinig gebruik van de mogelijk-

heden die de beleidsplancycclus biedt tot inspraak. Als een individuele burgemeester via de beleidsplancycclus de prioriteitenstelling wil veranderen, dan stuit hij bovendien op het probleem dat in het regionaal college bij meerderheid van stemmen wordt beslist. Het beeld bestaat bij burgemeesters dat, indien zij de cycclus proberen te gebruiken om aandacht te vragen voor lokale prioriteiten, zij van leden van de beheersdriehoek het verwijt kunnen krijgen dat zij te weinig denken vanuit het regionale belang en dat zij besturen op grond van een te laag abstractieniveau. De beheersdriehoek probeert echter bewust ruimte te creëren voor prioritering van lokale problemen in de districtsbeleidsplannen. De beleidsplancycclus dient er in Twente vooral toe om het regionale beleid op lokaal niveau te legitimeren. Dit is een belangrijke functie, omdat dit in de meeste gemeenten lukt en zo bijdraagt aan het bestuurlijke draagvlak van de regiopolitie. De cycclus stemt burgemeesters die uit zijn op beleidsveranderingen echter niet tevreden omdat zij naar hun oordeel tijdens het doorlopen van de cycclus hooguit marginale wijzigingen kunnen aanbrengen in het bestaande beleid.

Artikel 36 lid 2 van de Politiewet legt de zeggenschap over het territoriale onderdeel voorzover het betreft de inzet van personeel, materieel en middelen die (...) voor dat onderdeel zijn bestemd in handen van de burgemeester. Zeggenschap is die invloed op het beheer die kan worden opgevat als 'onlosmakelijk onderdeel' van het gezag dat de burgemeester over de politie heeft.<sup>25</sup> Ongeacht de mate waarin beheersbevoegdheden zijn overgedragen aan de burgemeester, beschikt hij over een minimum aan beheersinvloed die voortvloeit uit artikel 36 lid 2. Rechtsgeleerden wijzen er op dat in de praktijk moet blijken wat zeggenschap in concreto inhoudt.<sup>26</sup> Dit hangt mede af van de machtsverhoudingen in een politieregio.

Over de reikwijdte van de zeggenschap over de politie bestond een meningsverschil tussen de burgemeester van Goor en de korpschef.

Het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van Goor wilden dat de politie oprad tegen de verkeersoverlast in het centrum. De burgemeester van Goor vond dat hij op grond van zijn zeggenschap over de politie in zijn gemeente kon eisen dat de politie de verkeersproblemen zou aanpakken. Hij richtte zich hiertoe in eerste instantie tot de afdelingschef en tot de districtschef. De districtschef weigerde af te wijken van het regionale beleidsplan. Hij schoof de bestuurlijke wens door naar de korpschef. Dit leidde tot een publieke uitspraak van de burgemeester van Goor over de zeggenschap van de burgemeester over de politie in zijn gemeente. Hier schonken de regionale media aandacht aan.<sup>27</sup>

## *Feitelijk functioneren dagelijks bestuur*

*Onderwerpen besproken in het dagelijks bestuur 1 januari 1996 - 1 juni 1997* <sup>28</sup>

### **Beheer**

Financiën/begroting	15
Organisatie (inrichting/formatie)	15
Personeel	17
Huisvesting	2

### **Beheer/gezag**

Regionale beleidsplancyclus	
Districtsplannen	3
Jaarverslagen	3
Lokale problematiek	4
Korpsverslag/-beleidsplan	6
Kwaliteit politie	5
Statuut regionaal college	1
Klachten	5

### **Gezag**

Beleidssterreinen	
Drugsbeleid	11
Verkeersveiligheid	6
Milieu	6
Prostitutie	2
Crossen	2
Multi-etniciteit	3
Jeugdzorg	5
Burgerinitiatieven	1
Voetbal	2
Integraal veiligheidsbeleid	3
Informatievoorziening	6
BIBOB	2
Overig (verslagen beraden)	10

De nadruk ligt in het dagelijks bestuur op beheersonderwerpen. In relatie tot beheersbeslissingen komen verschillende gezagsthema's tevens aan de orde. Ook in het dagelijks bestuur zijn de producten van de beleids- en bedrijfsvoeringscyclus van groot belang.

*Voorbeeld agenda dagelijks bestuur 15 mei 1997*

1. Mededelingen
  - Algemeen
  - Uit: het Korpsbeheerdersberaad, het Hoofdofficierenberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen
2. Verslag vorige vergadering
3. Jaarverslag 1996
4. Jaarrekening 1996
5. Klachtenjaarverslag 1996
6. Korpsbeleidsplan 1998-2001
7. Restyling Wet Mulder
8. Interregionaal Bureau Computercriminaliteit Oost-Nederland
9. Integraal Veiligheidsbeleid
10. Rondvraag

### **5.3.3 Beheersdriehoek**

De beheersdriehoek (voormalig de regionale driehoek) was in de regio Twente lange tijd feitelijk een vijfhoek die functioneerde als dagelijks bestuur. De korpschef, de korpsbeheerder en zijn plaatsvervanger en de hoofdofficier van justitie en zijn plaatsvervanger drukten een groot stempel op de belangrijkste stukken die het regionaal college goedkeurde: het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan. Zij stelden ook de agenda van het regionaal college vast.

Het instellen van het dagelijks bestuur in de regio Twente verandert feitelijk weinig aan de bestuurlijke gang van zaken. Het instellen van een dagelijks bestuur vergroot wel het bestuurlijk draagvlak van de beheersdriehoek. Er ontstaan nu immers mogelijkheden voor burgemeesters om via de voorzitter van het districtsdriehoeksoverleg zaken aan de orde te stellen bij leden van de beheersdriehoek. Hier wordt echter niet veel gebruik van gemaakt.

De Twentse beheersdriehoek doet veel moeite de andere burgemeesters te betrekken bij de politiezorg. Zowel procedureel als inhoudelijk wordt geprobeerd tegemoet te komen aan bestuurlijke wensen. De beheersdriehoek speelt in dit proces een initiërende en sturende rol.

#### **Het Twentse softdrugsbeleid**

Op 5 december 1996 wordt op een themabijeenkomst van het regionaal college in Twente gesproken over een regionaal coffeeshopbeleid. Vooral de politie en het Openbaar Ministerie dringen hierop aan. Dit heeft te maken met de bovenlokale effecten van dit beleid. Een uniform beleid en een wetelijk instrumentarium

voorkomt dat cannabisdetailisten en hun klanten zich in zulke mate in een of enkele gemeenten concentreren dat dit in die gemeenten afbreuk doet aan dit beleid. Een regionaal beleid maakt mogelijk dat politiecapaciteit wordt ingezet voor handhaving van het beleid waar dat nodig is. Er bestaat in het regionaal college bestuurlijk draagvlak voor het gedogen van een beperkt aantal coffeeshops in de regio Twente. Het is de bedoeling het huidige aantal coffeeshops (26) enigszins te reduceren. Dit wordt nagestreefd door de strafrechtelijke criteria voor het gedogen van shops in de Twentse gemeenten op te nemen in het bestuursrecht. Het gaat om de zogenoemde (landelijke) AHOJ-G: geen Affichering, geen Harddrugs, geen Overlast, geen verkoop aan Jeugdigen en geen verkoop van Grote hoeveelheden (niet meer dan 5 gram per transactie). In Twente wordt hier een aantal criteria aan toegevoegd: geen 'handel op de stoep', geen coffeeshops in de buurt van scholen (indicatie: 250 meter), geen kansspelautomaten in coffeeshops en strenge sluitingstijden (in elk geval gesloten tussen 00.00 uur en 12.00 uur).

Het politieke draagvlak voor het gedogen van coffeeshops is in veel Twentse gemeenten echter gering. Mede om deze reden wordt op 7 februari 1997 in het regionaal college besloten om de coffeeshops te concentreren in de drie gemeenten met meer dan 40.000 inwoners: Hengelo (2 coffeeshops); Enschede (20 coffeeshops: het streven is om dit aantal terug te brengen tot 9) en Almelo (2 coffeeshops). Intensief bestuurlijk overleg ging vooraf aan deze beslissing. De uiteindelijke beslissing sloot aan bij de voorkeuren van de gemeenten.

### ***Feitelijk functioneren beheersdriehoek***

*Voorbeeldijst besproken onderwerpen beheersdriehoek 26 mei 1997*

1. Voorziening integraal veiligheidsbeleid
2. Regionaal prostitutiebeleid
3. Aanwijzing recherche-officier van justitie
4. Aanwijzing CID-officier van justitie
5. Harddrugsgebruik/spuiten

Ook in de beheersdriehoek treffen wij een combinatie van beheers- en gezagsonderwerpen met een concentratie op beheersthema's.

*Onderwerpen besproken in de beheersdriehoek 1 januari 1996 - 1 juni 1997*<sup>29</sup>

**Beheer**

Financiën/begroting	5
Organisatie (inrichting/formatie)	4
Personeel	16
Huisvesting	2
Kwaliteit politie	1

**Beheer/gezag**

Regionale beleidsplancyclus

Bedrijfsplan/beleidsplan	1
Districtsplannen	3
Jaarverslagen	1
Lokale problematiek	6
Korpsverslag/-beleidsplan	3

Klachten	4
Evaluatie Politiewet	3

**Gezag**

Beleidsterreinen

Drugsbeleid	4
Prostitutie	1
Fraude	2
Criminaliteit	4
Crossen	1

Integraal veiligheidsbeleid	1
Informatievoorziening	5

### 5.3.4 Districtsdriehoeksoverleg

#### *Beperkte beleidsruimte*

In het Strategisch kader dat door het regionaal college is vastgesteld staat dat het zwaartepunt van de politiezorg bij de districten komt te liggen.<sup>30</sup> In het districtsdriehoeksoverleg dienen de beleidsuitgangspunten te worden uitgewerkt die op regioniveau zijn vastgesteld. De uitvoering hiervan dient vervolgens op het niveau van de afdelingen plaats te vinden. In 1994 wordt in een onderzoek naar het bestuurlijk functioneren van de politieregio Twente opgetekend dat wordt verwacht dat het districtsniveau belangrijk wordt.<sup>31</sup> Het loopt echter anders. De beleidskeuzen van het regionaal college stellen grenzen aan de mogelijkheid tot het voeren van strategisch beleid op het districtsniveau. Dit

heeft een aantal belangrijke oorzaken.

De vrij besteedbare politiecapaciteit op het niveau van de districten en afdelingen is gering. Veelal is dat geen probleem, aangezien regionale en districtelijke prioriteiten vaak in elkaars verlengde liggen. Hier komt bij dat de districtschefs zich met name richten op het uitvoeren van het regionale politiebeleid. Dit laat niet veel ruimte voor een 'eigen' districtsbeleid. Als dit beleid contrasteert met het regionaal goedgekeurde beleid, dan houden districtschefs zoveel mogelijk vast aan de regionale lijn. Zij baseren zich dan op besluiten van het regionaal college en zij maken gebruik van de beheersbevoegdheden die zij gemandateerd hebben gekregen. Vanwege de geringe beleidsruimte op districtsniveau richten burgemeesters van kleine gemeenten zich sterk op de afdelingschef en op hun gemeenteraad.

Het achterblijven van het feitelijke belang van het districtsoverleg op de verwachtingen heeft ook te maken met de inbreng van het Openbaar Ministerie. De districtsofficieren van justitie beschikken weliswaar over beleidsmatige ondersteuning, maar richten zich nog steeds meer op juridische dan op bestuurlijke aspecten. In deze terughoudendheid ten aanzien van bestuurlijke problematiek vindt wel een kentering plaats. Het parket Almelo kampt echter met structurele onderbezetting.

Het districts-driehoeksoverleg is evenmin een belangrijk kanaal voor burgemeesters om invloed uit te oefenen op de regionale besluitvorming. Door de concentratie van invloed op regionaal niveau zijn de mogelijkheden voor burgemeesters gering om via de voorzitter van het district op effectieve wijze bestuurlijke wensen op regionaal niveau in te brengen. Dit komt mede door het feit dat in Twente in een laat stadium een dagelijks bestuur wordt geformeerd. De mogelijkheden hiertoe kunnen wel toenemen als burgemeesters gewend zijn aan het dagelijks bestuur en als zij de mogelijkheden die dit biedt beter op waarde weten te schatten. Hetzelfde geldt voor het districts-driehoeksoverleg dat medio 1994 werd ingericht. De geringe invloed die burgemeesters 'via' de vertegenwoordiger van hun district in het dagelijks bestuur uitoefenen heeft echter ook te maken met de geringe assertiviteit van veel burgemeesters. Te vaak wordt de discussie versmald tot de sterkteproblematiek en gaat het niet over de kwaliteit van de politiezorg in het algemeen.

### ***Districtsdriehoeksoverleg: diversiteit***

Hoewel de regio Twente bestaat uit een relatief klein aantal districten, bestaan er aanzienlijke verschillen in het functioneren van de districten. In bestuurlijk opzicht is er in de regio Zuid-Twente aanzienlijk minder veranderd dan in de overige districten. Dit district telt veruit het minst aantal gemeenten: Enschede en Haaksbergen. Er heeft in dit district geen grote verschuiving plaatsgevonden van lokale vormen van overleg en bilaterale afspraken tussen burgemeesters en lokale (korps)chefs naar multilaterale netwerken op districtsniveau. Het dis-

tricts-driehoeksoverleg functioneert de facto min of meer zoals de oude gezags-driehoek in Enschede. De bestuurlijke invloed van de gemeente Haaksbergen is gering. De districtschef voert nu het overleg met de burgemeester van Enschede, maar de invloed van de korpschef op de beleidsmatige gang van zaken in dit district blijft voelbaar. In de marge van het overleg in de beheers-driehoek wordt met name door korpschef IJzerman en door korpsbeheerder-burgemeester Mans over gezagsaangelegenheden in Enschede gesproken en besloten. Dit bestuurlijk overleg tussen de korpschef en de burgemeester over gezagsaangelegenheden vindt ook plaats in enkele andere gemeenten.

In de andere districten is in termen van sturing en controle van de politie meer veranderd. Voor gemeenten die voorheen gemeentepolitie hadden, geldt dat het overleg met de districtschef en met de districtsofficier ten dele in de plaats is gekomen voor gemeentelijk driehoeksoverleg en voor wat onder de oude Politiewet feitelijk de belangrijkste overlegvorm was: het burgemeester-korpschef overleg.<sup>32</sup>

De districtschef is verreweg de belangrijkste speler op het districts-niveau. De mate waarin de burgemeesters in een district toegang hebben c.q. nemen tot de districtschef loopt echter sterk uiteen. Vanwege de macht van het inwonertal hebben oud-GP-burgemeester daartoe de meeste mogelijkheden. De mate waarin zij daar gebruik van maken, hangt echter af van de persoonlijke taakopvatting van de burgemeester en van de mate waarin de bevolking en gemeenteraad bezorgd zijn over de kwaliteit van de politiezorg. De burgemeester van Hengelo legt zijn wensen helder op tafel bij de districtschef. De burgemeester van Almelo stelt zich meer afwachtend op.

Voor de voormalige gemeenten met rijks-politie is een nieuw forum ontstaan, het districts-driehoeksoverleg, waar bestuurlijke wensen ingebracht kunnen worden. Oud-RP-burgemeesters maken hier echter nog niet zoveel gebruik van: zij zien feitelijk weinig mogelijkheden om bij de vaststelling van het beleid van het district lokale prioriteiten in te brengen. Formeel beschikken zij wel over beïnvloedingsmogelijkheden bij de vaststelling van het districtsbeleidsplan. Een kleine meerderheid van deze burgemeesters vindt dat eigenlijk ook niet zo nodig: zij zijn redelijk tevreden over de openbare orde en rechtsorde in hun gemeenten.

### ***Feitelijk functioneren districts-driehoeken***

Er zit weinig variatie in de onderwerpen die in de districts-driehoeken aan de orde komen. Gezags- en beheersonderwerpen komen beide voor.

*Voorbeeld agenda districtsriedeek Noordoost-Twente 18 april 1997*

1. Bespreking notulen vorige vergadering
2. Mededelingen uit dagelijks bestuur
3. Stand van zaken toezichhouders
4. Concept-korpsbeleidsplan 1998-2001
5. Rapport 'In de wijk is de burger meester'
6. Ambtelijke notities inzake toezichhouders en kleine kansspelen
7. Rondvraag

*Onderwerpen besproken in districtsriedeeken 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

	Noordoost-Twente <sup>33</sup>	Noordwest-Twente <sup>34</sup>
<b>Beheer</b>		
Financiën/begroting	3	-
Organisatie (inrichting/formatie)	2	4
Personeel	4	4
<b>Beheer/Gezag</b>		
Regionale beleidsplancyclus		
Bedrijfsplan/beleidsplan	-	1
Districtsplannen	6	4
Jaarverslagen	1	2
Lokale problematiek	5	-
Korpsverslag/-beleidsplan	2	4
Klachten	-	7
Kwaliteit politie	1	1
<b>Gezag</b>		
Beleidssterreinen		
Drugsbeleid	5	7
Woninginbraak	1	-
Prostitutie	-	1
Crossen	-	1
Vuurwerk	1	1
Voetbal	1	1
Verkeer	-	1
Milieu	3	3
Jeugd	-	5
Integraal veiligheidsbeleid	5	5
Informatievoorziening	2	5
BIBOB	-	1
Terugkoppeling dagelijks bestuur	5	3
Vorbereiding standpunt RC	2	-
Korpsbeheerdersberaad	-	1

### 5.3.5 Lokaal overleg

De formele gezagspositie van de burgemeesters is door de nieuwe Politiewet niet veranderd. De veranderingen in de feitelijke rol van de burgemeester als gezagsdragers zijn in de oud-RP-gemeenten niet wezenlijk veranderd. Onder de oude Politiewet stelden de burgemeesters van deze gemeenten zich afstandelijk op tot de politie. Dit kwam door de tevredenheid over het veiligheidsniveau en door de geringe mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het beheer en op het beleid van het Korps Rijkspolitie. De middelen waren schaars en in de activiteiten van de politie veranderde weinig. Daar was ook geen noodzaak toe. De meeste burgemeesters beperkten het debat in de gemeenteraad tot hun wettelijke informatieplicht. De raadsleden stelden op hun beurt zelden of nooit kritische beleidsmatige vragen. Zij vroegen zo nu en dan wel aandacht voor concrete problemen.

De formele invloedpositie van oud RP-burgemeesters is onder de nieuwe Politiewet iets sterker geworden. Zij zitten immers in het regionaal college en in het districtsdriehoeksoverleg. Dit biedt mogelijkheden tot het beïnvloeden van het beleid en beheer. De RP-burgemeesters maken weinig gebruik van deze mogelijkheden. Dit heeft een aantal oorzaken. Het is voor de burgemeesters nieuw dat zij over de realisering van lokale wensen overleg moeten voeren met collega's in het district. Slechts weinig burgemeesters van kleine gemeenten investeren veel tijd in bovenlokale overlegvormen. Dit komt door de bestuurlijke orde in de districts-driehoeken: de districtschefs en de burgemeesters van de grootste gemeenten hebben veel te zeggen. Het komt ook door de geringe beleidsruimte in deze colleges. Sommige burgemeesters klagen over het feit dat de grootste gemeenten in hun district een aanzienlijk deel van de politiecapaciteit opslokken. Zij maken zich ook zorgen over de kwantiteit en kwaliteit van de politie in hun gemeenten. Dit is bijvoorbeeld het geval in Borne, Weerselo, Denekamp, Ootmarsum en Tubbergen. Voor Denekamp staat hier-teenover dat burgemeester en raad goed zijn te spreken over het nieuwe politiebureau. Burgemeesters stellen dit echter niet snel aan de orde in bovenlokale overlegvormen. Dit komt omdat zij geen alternatieven ontwikkelen voor de bestaande sterkteverdeling en voor het huidige beleid waarvoor voldoende bestuurlijk draagvlak bestaat. Bovendien stemt de veiligheidssituatie in hun gemeenten hen niet zo ontevreden dat zij actief op zoek gaan naar steun voor beleidsalternatieven in de districts-driehoek of in het regionaal college. De burgemeesters worden hier ook niet toe aangezet door hun gemeenteraden. Het functioneren van gemeenteraden wordt relatief sterk gekleurd door kenmerken van de Twentse politieke cultuur: zij uiten hun kritiek met name buiten raadsvergaderingen. Burgemeesters en raadsleden van regiogemeenten die onder de oude Politiewet een eigen GP-korps hadden, vinden dat hun invloedpositie zwakker is geworden. Dit geldt onder andere voor Hellendoorn. Dit

wordt versterkt door concrete beslissingen die slecht uitpakken voor het lokaal bestuur: de politiesterkte in Hellendoorn loopt fors terug. De tevredenheid over de politiezorg is in de gemeenteraden van Hengelo en Enschede aanmerkelijk groter. Dit komt mede door de sterke regionale machtspositie van de burgemeesters van deze gemeenten. De bijstand die vanuit andere gemeente en districten wordt geleverd bij spraakmakende veiligheidsproblemen in deze gemeenten - de 'crossrellen' in Enschede en de auto-pyromaan in Hengelo - maakt voor raadsleden in deze gemeenten duidelijk dat de regiopolitie schaalvoordelen biedt.

### ***Raadscommissies***

In de regio Twente wordt in vrijwel alle gemeenten met name in vergaderingen van raadscommissies over politieaangelegenheden gesproken. De intensiteit waarmee dit gebeurt is onder de nieuwe Politiewet toegenomen. Dit heeft twee belangrijke oorzaken. In de eerste plaats bestond er tijdens de reorganisatie ongerustheid onder raadsleden over de gevolgen voor de kwaliteit en kwantiteit van de politiezorg in hun gemeente. Dit was met name het geval in enkele kleinere gemeenten, zoals Ootmarsum en Weerselo. Hoewel er in dit soort gemeenten nog altijd bezorgdheid bestaat over aanrijtijden en politiesterkte, stelt een ruime meerderheid van de Twentse raadsleden zich tevreden met de politiezorg in hun gemeente. Dit komt mede door het hoge veiligheidsniveau in de meeste gemeenten in de regio Twente. In enkele gemeenten, zoals Denekamp, zijn raadsleden goed te spreken over het politiebureau.

Daar staat tegenover dat in enkele grotere gemeenten raadsleden nog altijd teleurgesteld zijn over de effecten van de reorganisatie. In Almelo wordt betreurd dat er geen tweede politiepost bij is gekomen en in Hellendoorn is de politiesterkte ongeveer gehalveerd.

In de tweede plaats dwingt de beleidsplancyclus de burgemeester min of meer om het politiebeleid in de raad ter discussie te stellen. In de meeste gemeenten beperken raadsleden zich daarbij wel tot het instemmen met concept-plannen en jaarverslagen, en tot het agenderen van kleine veiligheidsproblemen. In de grootste gemeenten (Enschede, Hengelo en Almelo) worden veiligheidsproblemen aan de orde gesteld die zich lenen voor een integrale aanpak. Het gaat hierbij om overlast van criminaliteit van jongeren, inbraken en drugscriminaliteit en -overlast.

## Feitelijk functioneren raadscommissies

Onderwerpen met betrekking tot de politie voorzover besproken in gemeentelijke raadscommissies 1 januari 1996 - 1 juni 1997

	Gemeente Hengelo <sup>35</sup>	Gemeente Ootmarsum/ Weerselo/Denekamp <sup>36</sup>
<b>Beheer</b>		
personeel	-	-
managementrapportage	2	-
<b>Gezag</b>		
<b>Handhaving</b>		
Milieu	2	1
Diefstal	2	-
Verkeer	2	3
Parkeerproblematiek	-	1
Houseparties/drogsoverlast	3	1
Coffeeshopbeleid	1	1
Jeugd(overlast)	1	2
Criminaliteit	-	1
Woninginbraken	1	1
Wijkgericht werken	2	-
Brandstichting	2	-
Zedenzorg	-	2
<b>Hulpverlening</b>		
Noodhulp	1	1
Aanrijtijden	-	2
Aantal meldingen	1	2
Aangiftebereidheid	1	1
Imago politie	1	-

## 5.4 Conclusies

- De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de verbetering van de bestuurlijke verhoudingen in Twente. Het instellen van een dagelijks bestuur en het feitelijk belang van de districtsdriehoeken zorgen ervoor dat de andere burgemeesters steeds meer het gevoel krijgen daadwerkelijk betrokken te zijn bij de sturing en controle van de politie. Nagenoeg alle burgemeesters kunnen zich vinden in de inhoudelijke en procedurele beslissingen.
- In de regio Twente concentreert de bestuurlijke sturing en controle van de

- politie zich bij de beheersdriehoek. De bestuurscultuur van de regio Twente draagt ertoe bij dat de andere burgemeesters een geringe rol spelen in het regionaal college. De beheersdriehoek bepaalt de hoofdlijnen. De burgemeesters in de regio dringen zelf ook aan op deze concentratie. Over het algemeen zijn alle betrokken tevreden over de bestuurlijke gang van zaken.
- Het regionaal college heeft in Twente voornamelijk een besluitvormende functie. Het regionaal college komt de wettelijk verplichte tweemaal per jaar bijeen om de formele stukken vast te stellen. De inhoudelijke voorbereiding in de districts-driehoeken wordt door alle partners als meer bepalend aangemerkt. In plenaire discussiebijeenkomsten bespreken de burgemeesters, het Openbaar Ministerie en de politie de verschillende problemen van de regio, en stemmen zij, voorzover mogelijk, beleid af.
  - De feitelijke beleidsruimte voor de districts-driehoeken is beperkt. De districtscheFs richten zich vooral op de regionale belangen. De meeste burgemeesters in de districtelijke driehoeken ondersteunen deze lijn.
  - Het Openbaar Ministerie vervult een belangrijke rol bij de sturing en controle van de politie. De hoofdofficier van justitie kan zorgdragen voor een meer intensieve inbreng van het Openbaar Ministerie in het regionaal college en het dagelijks bestuur. De rol van het Openbaar Ministerie in de districts-driehoeksoverleggen kan versterkt worden.
  - De beleidsplancyclus in de regio Twente is complex. Vele betrokkenen zijn van oordeel dat een tweejarige beleidsplancyclus wenselijk is.<sup>37</sup> Daarmee wordt voorkomen dat elk jaar de gehele beleidscyclus moet worden doorlopen. Tevens biedt een tweejarige beleidsplancyclus de mogelijkheid tot daadwerkelijke veranderingen in de beleidsplannen. Te vaak vormen de beleidsplannen nu een routinematige wijziging van de plannen van de voorgaande jaren.
  - De rol van de gemeenteraden in Twente bij de sturing en controle van de politie is beperkt. De verschillende gemeenteraden vervullen hun formeel wettelijke taken, maar eigen initiatieven zijn zeldzaam. Het periodieke debat in de gemeenteraden is eerder een noodzakelijk ritueel dan dat er inhoudelijke sturing en controle plaatsheeft.

## **6 Regio Noord- en Oost-Gelderland**

### **6.1 Kenmerken van de regio Noord- en Oost-Gelderland**

#### **6.1.1 Algemene beschrijving**

De politieregio Noord- en Oost-Gelderland beslaat een langgerekt gebied van 2.702 km<sup>2</sup> en telt ongeveer 750.000 inwoners. Met een bevolkingsdichtheid van 279 inwoners per km<sup>2</sup> blijft de regio beduidend onder het landelijk gemiddelde van 368.

In de regio Noord- en Oost-Gelderland bevinden zich 35 gemeenten. De regio is een typische plattelandsregio: veel kleine en middelgrote gemeenten.

Apeldoorn is de enige grote stad in de regio. De vier districten verschillen nogal van samenstelling; van een district met een gemeente (Apeldoorn) tot een district met 17 gemeenten (Achterhoek).

#### ***Criminaliteit en veiligheid***

Net als in het hele land dalen de criminaliteitscijfers in Noord- en Oost-Gelderland. Deze daling heeft vooral betrekking op de lokale criminaliteit. Daarbij gaat het vooral om problemen, zoals vandalisme, vermogensdelicten, woninginbraken en autodiefstallen. Apeldoorn heeft het meest te kampen met criminaliteitsproblemen. De geweldscriminaliteit in de regio heeft zich ten opzichte van 1996 gestabiliseerd. Het aantal meldingen met betrekking tot hulpverlening en maatschappelijke zorg is licht gestegen. Op het terrein van verkeersongevallen steekt de Achterhoek met z'n plattelandswegen negatief af tegen de overige districten.

#### ***De regionale politie-organisatie***

Op grond van de landelijke verdeelsleutel (PKP) werd het regiokorps Noord- en Oost-Gelderland tot en met 1995 extra belast met inkrimping. Het huidige aantal Budget Verdeel Eenheden voor de regio Noord-Oost Gelderland is 1.327 in 1996. In 1995 was dat nog 1.267. Het korps telt naar verhouding te veel medewerkers in de hogere schalen. Het beleid is er op gericht om medewerkers

in hogere schalen op een functie te plaatsen die bij hun schaal hoort. Als dit niet lukt wordt geprobeerd deze medewerkers uit te laten stromen of tegen een vergoeding elders onder te brengen.<sup>1</sup>

<b>Gemeenten</b>	<b>Inwonertal</b>	<b>Burgemeester</b>
<i>District Apeldoorn</i>		
Apeldoorn (GP)	150.938	Mr. H.J.E. Bruins Slot (CDA)
<i>District Achterhoek</i>		
Aalten	18.543	Drs. T.J. Bouwers (CDA)
Bergh	18.016	Mw. M. Appel-de Waart (PvdA)
Borculo	10.205	Drs. J.M. Alma (VVD)
Dinxperlo	8.681	L. van As (CDA)
Doetinchem (GP)	44.070	Mr. J. Fokkens (PvdA)
Eibergen	16.443	Mw. A. Emmens-Knol (PvdA)
Gendringen	20.743	L.H.J. Peters (CDA)
Groenlo	9.027	Mw. C. van Zon-Langelaar (CDA)
Hengelo	8.364	Mr. A.W.J. van Beeck Calkoen (CDA)
Hummelo en Keppel	4.437	P.A.W. Bannink (VVD)
Lichtenvoorde	18.774	Jhr. mr. R.F.R.M. van Rijckevorsel (CDA)
Neede	10.995	Drs. M.J. van Beem (PvdA)
Ruurlo	7.948	J. de Groot (VVD)
Wehl	6.738	R.A.M.M. van den Boorn (CDA)
Winterswijk (GP)	28.204	Mw. C. Stigter (PvdA)
Wisch	19.797	vacant
Zelhem	11.700	Mr. T.G.M. Heere (CDA)
<i>District Noord-West Veluwe</i>		
Hattem	11.671	Mw. C. Abbenhues (PvdA)
Heerde	18.289	W. Hoornstra (CDA)
Elburg	21.115	Mr. P.T. van Hout (CDA)
Oldebroek	22.058	Mr. W.L. Zielhuis (CDA)
Putten	21.055	B.J. van Putten (CDA)
Nunspeet	25.954	Ing. C. De Kovel (CDA)
Ermelo	26.775	P.T. Bunjes (CDA)
Epe(GP)	33.580	Drs. L. Eland (CDA)
Harderwijk (GP)	37.358	J.G. de Groot (CDA)
<i>District IJsselstreek</i>		
Steenderen	4.777	S. Buddingh' (CDA)
Vorden	8.426	E.J.C. Kamerling (VVD)
Warnsveld	9.141	Mw. A.M.E. van Vugt-Toonen (PvdA)
Gorssel	13.470	N. Meerburg (VVD)
Lochem	18.501	Mw. E.J. van Duijn (PvdA)
Brummen	20.973	Mw. drs. H.L. Blok (D'66)
Voorst	23.772	Mr. J.H.J. van Blommestein (VVD)
Zutphen (GP)	32.735	Mw. mr. A.E. Verstand-Bogaert (D'66)

Het korps telt vier districten: Noord-West Veluwe (269,1 fte), Apeldoorn (220,2 fte), IJsselstreek (182 fte) en Achterhoek (347,1 fte). Daarnaast telt het korps één divisie operationele ondersteuning en een zestal stafafdelingen: staf-bureau korpsleiding, personeel & organisatie, informatisering & automatisering, financiën & economische zaken, administratieve ondersteuning en materiële ondersteuning.

### ***Organisatiestructuur van het Openbaar Ministerie***

De geografische indeling van het parket stemt overeen met de districtsindeling van de politie. Er valt geen andere politieregio onder het parket. Per district is een duidelijk aanspreekbare officier. Deze structuur van districtsofficieren bestaat nu twee jaar. In totaal zijn 14 officieren in dienst bij het parket Zutphen.

## **6.1.2 Formele structuur politieregio Noord- en Oost-Gelderland: overlegvormen**

### ***Regionaal college***

Het bestuur van de politieregio is in handen van het regionaal college. In het college zitten de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en 34 burgemeesters. De korpschef woont de vergadering bij. De burgemeester van Apeldoorn is korpsbeheerder.

In het reglement van orde is bepaald dat het regionaal college zo vaak vergadert als de voorzitter, de hoofdofficier van justitie of ten minste vijf andere leden dit nodig achten.<sup>2</sup> Het regionaal college vergadert in de praktijk (minimaal) vier keer per jaar. Het college neemt besluiten door middel van gewogen stemming. Iedere burgemeester wordt daarbij naar rato van het aantal leden van de 'eigen' gemeenteraad een aantal stemmen toegekend.<sup>3</sup> In de praktijk wordt hier echter geen gebruik van gemaakt. De bestuurlijke steun voor de besluiten in het college is in de regel zo groot dat de stemprocedure niet bepaalt of een meerderheid de beleidsvoorstellen steunt. Het quorum voor de vergaderingen van het college is de helft van het aantal leden.<sup>4</sup>

In het Statuut is opgenomen dat de stukken minimaal zes weken voor de vergaderingen van het regionaal college rechtstreeks naar de raadsleden worden gestuurd.<sup>5</sup> Vanwege het vooroverleg in de beheersdriehoek, het dagelijks bestuur en (in de toekomst) in de adviescommissies is dit echter moeilijk te realiseren. Meestal worden de stukken, minder dan zes weken voor de vergadering, opgestuurd naar de leden van het regionaal college en naar de raadsleden.

Er is in de politieregio Noord- en Oost-Gelderland geen sprake van delegatie van beheersbevoegdheden naar burgemeesters in de zin van artikel 36 lid 1 van de Politiewet. Tot ongeveer 1994 werd de burgemeesters wel een zogenoemde 'vrije beleidsruimte' gelaten: de stukken die in het regionaal college werden goedgekeurd moesten voldoende beheers- en beleidsruimte laten voor de loka-

le politie om politiek-bestuurlijke wensen te honoreren. In de praktijk werd hier weinig gebruik van gemaakt. Op dit moment wordt geprobeerd beheer en gezag zoveel mogelijk te scheiden, waarbij het beheer gestalte krijgt op regionaal niveau. Een belangrijke reden is dat verwevenheid van gezag en beheer op het niveau van de basiseenheden of van de districten rolconflicten van burgemeesters in de hand werkt.<sup>6</sup> De regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland kent wel een zogenoemd mandateringsbesluit dat beheersaangelegenheden mandateert aan de korpschef.

Om het bestuur te versterken zijn drie adviescommissies ingesteld. Deze commissies adviseren korpsbeheerder en regionaal college door tussenkomst van het dagelijks bestuur. Zij hebben geen bijzondere bevoegdheden. In elke commissie zitten ongeveer tien burgemeesters. De voorzitter van de commissie is portefeuillehouder in het dagelijks bestuur. Er zijn twee beheerscommissies (de commissie middelen en de commissie algemene zaken en beleidsontwikkeling) en een commissie die zich met gezagszaken bezighoudt (de commissie operationele en justitiële zaken). Met het instellen van deze commissies wordt beoogd de betrokkenheid van burgemeesters bij de regionale besluitvorming te versterken.<sup>7</sup>

### ***Dagelijks bestuur***

Het dagelijks bestuur in de politieregio Noord- en Oost-Gelderland bestaat uit de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en drie burgemeesters. Ieder district is met een burgemeester in het dagelijks bestuur vertegenwoordigd. Het dagelijks bestuur heeft geen formele bevoegdheden. Hier is voor gekozen omdat het toedelen van bevoegdheden aan het dagelijks bestuur afbreuk zou kunnen doen aan de invloedspositie van de districten. Het dagelijks bestuur is belast met het voorbereiden van de vergaderingen van het regionaal college. Dit overleg dient er tevens toe om opvattingen uit districten door te geven aan het regionaal college (de signaleringsfunctie) en om de korpsbeheerder de mogelijkheid te geven onderwerpen aan de orde te stellen waarover op een later tijdstip door het regionaal college wordt beslist (de klankbordfunctie).

### ***Regionale beheersdriehoek***

In de beheersdriehoek wordt door de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef overleg gevoerd over het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan. Er wordt gemiddeld één keer per drie weken vergaderd. Deze driehoek is het belangrijkste vooroverleg voor de vergaderingen van het regionaal college. Over de voorbereiding van de vergadering van het regionaal college wordt nauw overleg gevoerd met de burgemeesters die in het dagelijks bestuur zitten.

### ***Districtsdriehoeksoverleg***

De politieregio Noord- en Oost-Gelderland telt vier districten. Het district Achterhoek bestaat uit verreweg het grootste aantal gemeenten: 17. Vanwege de omvang van dit driehoeksoverleg wordt ook overleg gevoerd in subdistrictsdriehoeken. De grenzen van de gemeente Apeldoorn vallen precies samen met die van één politiedistrict. De twee overige districten bestaan uit 7 (district IJsselstreek) en uit 9 gemeenten (district Noord-West Veluwe).

### ***Beleidsplancyclus***

In de regio Noord- en Oost-Gelderland verschijnt eens in de vier jaar een meerjarenbeleidsplan. Er wordt elk jaar een kaderbrief opgesteld waarin de beleidspeerpunten worden vastgesteld en waarin de kaders voor de personele en financiële organisatie van basiseenheden, districten en regio worden gegeven. Mede op grond van deze brief worden in de districtelijke driehoeken (districts-) beleidsplannen opgesteld. Vervolgens worden een regionaal beleidsplan en een beleidsbegroting vastgesteld. Dit wordt voorbereid door de beheersdriehoek en vastgesteld door het regionaal college. De beleidscyclus biedt zowel op het niveau van het district als op regionaal niveau mogelijkheden om het bestaande beleid te heroverwegen. Naast de bovenstaande stukken kan in deze cyclus ook aandacht worden geschonken aan een werkplan en beheersbegroting, het formatie- en inrichtingsplan, het jaarverslag, de jaarrekening en bestuurlijke (tussen)rapportages.

## **6.2 Dominant perspectief: machtsverschuivingen in de top en decentrale politiezorg**

### ***Machtsverschuivingen in de top***

Noord- en Oost-Gelderland is wat het aantal gemeenten (35) en oppervlakte betreft een omvangrijke politieregio. De centrumgemeente, Apeldoorn, is verreweg de grootste. Naast enkele middelgrote gemeenten, zoals Zutphen, Doetinchem en Harderwijk, telt de politieregio vooral plattelandsgemeenten. Het grote aantal gemeenten en de 'macht van het inwonertal' leggen veel potentiële invloed op het bestuur van de politie in handen van de burgemeester van Apeldoorn: de korpsbeheerder. Vanwege de relatief grote bestuurskracht van het lokaal bestuur in Apeldoorn is de kans groot dat de burgemeester van Apeldoorn, als korpsbeheerder, een stempel drukt op het bestuur van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland.

De geschiedenis van deze politieregio maakt echter duidelijk dat de mate waarin dat daadwerkelijk het geval is, sterk wordt bepaald door de wijze waarop de korpsbeheerder inhoud geeft aan de functie die de Politiewet hem toevertrouwt. De vorige korpsbeheerder functioneerde tot zijn vertrek als een zogenoemde

'reactieve burgemeester'.<sup>8</sup> Hij richtte zich vooral op de uitoefening van controle bij problemen en bij (vermeende) misstanden.

De huidige korpsbeheerder besteedt veel aandacht aan de bestuurlijke gang van zaken in de politieregio. Kort na zijn benoeming werd hij geconfronteerd met een extern rapport met betrekking tot de verstrekking van onkostenvergoedingen. Dit leidde uiteindelijk tot het vertrek van de korpschef. Tegelijkertijd met het onderzoek naar de bezoldiging van hoge politiefunctionarissen werd een opdracht verstrekt om het reorganisatieproces te evalueren. Dit leidde tot een bezinning op het functioneren van het regionaal college en van de beheersdriehoek en op de inrichting van de politieregio. Het leidde, zo kort na het afronden van de regionalisatie, tot een nieuw reorganisatieproces.

### ***Een tweede reorganisatie***

Bij het nieuwe reorganisatieproces staan de inrichting en het bestuurlijk functioneren van de politieregio centraal. Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat te veel capaciteit wordt gestoken in staffuncties en in ondersteunende taken. Dit wordt mede veroorzaakt door de inrichting van de politieregio. De regio telt begin 1994 een klein aantal districten: vier op een totaal van 35 gemeenten. Er zijn op dat moment drie beleidsvormende lagen met staffuncties in het politie-apparaat: de regio, de districten en de basiseenheden.

Om de overhead te verminderen zijn de basiseenheden in juli 1997 vervangen door gemeentegebonden politieteams. Deze teams bestaan op doelmatigheidsgronden uit minimaal 15 formatieplaatsen. Dit leidt ertoe dat een team soms meerdere kleine gemeenten van politiezorg voorziet. Er wordt gesproken van gemeentegebonden politiezorg. Hiermee wordt bedoeld dat het politiewerk in de teams wordt uitgevoerd en wordt ingebed in de specifieke bestuurlijke en maatschappelijke situatie van de gemeente(n). De gezagsuitoefening van regio-burgemeesters dient in sterke mate plaats te vinden in hun contacten met politiefunctionarissen die zijn aangewezen als gesprekspartner van het lokale bestuur. In beginsel is dit de teamchef. In de kleinste gemeenten is het soms een andere politiefunctionaris. Er vindt in de teams geen beleidsvorming plaats. De lokale inbreng in het planningsproces van de politie dient voortaan van de gemeenten te komen. De gemeenten kunnen hun wensen kenbaar maken in bestuurlijke startdocumenten. Deze documenten zijn vervolgens de basis voor de beleidsvorming in de vier districts-driehoeksoverleggen. Het vaststellen van prioriteiten wordt gecentraliseerd: het wordt naar het niveau van de districten en naar het regioniveau getild. De invloed van het regioniveau op de beleidsvorming in de districten neemt toe: de korpsbeheerder en de (vernieuwde) korpsleiding zien daarop toe. Het beheer wordt geconcentreerd op het regioniveau.

### ***Het regionaal college:***

#### ***concentratie van beheer en bestuurlijke betrokkenheid***

Het pleidooi van de korpsbeheerder voor een strikte scheiding tussen gezag en beheer gaat samen met een strategie die erop is gericht burgemeesters niet aan te spreken als lokale vertegenwoordigers, maar meer als regionale bestuurders. Deze ontwikkeling tekent zich ook in werkelijkheid meer en meer af in het college. Een ruime meerderheid van het regionaal college is tevreden over de veranderingen die zijn doorgevoerd. Het "gebiedsgebonden karakter" van de lokale politie blijkt belangrijk.

Het Openbaar Ministerie probeert landelijke prioriteiten effectief in te brengen in de regionale besluitvorming. Voor beleidsinitiatieven van het Openbaar Ministerie moet voldoende draagvlak bestaan in een college waarin 35 bestuurders zitten en maar één magistraat. Zeker in een regio waar het op straatniveau regelmatig problemen oplevert om voldoende personeel op straat te hebben, vrezen burgemeesters al snel dat justitiële prioriteiten afbreuk doen aan de kwaliteit en kwantiteit van de lokale politiezorg.

## **6.3 Overlegvormen**

### **6.3.1 Regionaal college**

#### ***Het reorganisatieproces (1992-1994)***

Het regionaal college in Noord- en Oost-Gelderland telt naast de korpsbeheerder (nog) 34 burgemeesters. De grote omvang van het college bemoeilijkt bij de start van het reorganisatieproces de doelmatigheid van de besluitvorming en maakte effectieve invloedsuitoefening door individuele burgemeesters of door kleine groepjes burgemeesters lastig. Dit nam niet weg dat er tijdens de regionalisatie van de politie ruim voldoende bestuurlijke steun bestond voor de wijze waarop de beheersdriehoek leiding gaf aan het reorganisatieproces. De regioburgemeesters waren met name goed te spreken over het besluit een groot aantal basiseenheden in te richten. De beleidsbepaling door politie en bestuur diende op dit niveau concreet gestalte te krijgen. Het effect hiervan was dat er in de beleving van de oud-RP-burgemeesters geen afbreuk werd gedaan aan hun gezagsuitoefening over de lokale politie. Sterker, de beleidsbepaling op het niveau van de basiseenheden bood op het eerste gezicht zelfs mogelijkheden om aan hun zeggenschap over de nieuwe politie aanzienlijk meer inhoud te geven dan aan de gezagsuitoefening onder de oude Politiewet.

Hier stond tegenover dat de vorige korpsbeheerder zich reactief opstelde. Dit verminderde de mogelijkheden van de burgemeesters om invloed uit te oefenen op de politie. Bovendien bestond er in deze periode bestuurlijke onvrede over het late stadium waarin de leden van het college concept-stukken kregen opge-

stuurd en over de geringe invloed van regioburgemeesters op de totstandkoming van de agenda. Bij de inrichting van het korps werd gekozen voor een klein aantal districten: vier. Dit vergrootte de mogelijkheden van de beheersdriehoek en van de korpsleiding om invloed uit te oefenen op de gang van zaken in de districten. Hier stond wel tegenover dat de politiechefs van grote districten relatief veel overlieten aan de chefs van basiseenheden. De beleidskeuzen van de beheersdriehoek beperkten de ruimte voor beleidsvorming van basiseenheden en van lokaal bestuur. Burgemeesters maakten zich hier zorgen over, maar zij stelden zich tevreden met de taken die aan de basiseenheden werden gegeven. Zij zagen ook geen mogelijkheden om serieuze aanpassingen aan te brengen in de inrichting die de beheersdriehoek voor ogen stond.

De tevredenheid over de inrichting van het korps op het laagste organisatieniveau en de taxatie dat het regionaal college weinig invloed uit kon oefenen op het bestuur van de politieregio, droegen ertoe bij dat de opkomst bij vergaderingen van het regionaal college in deze periode niet groot was. Daar komt bij dat veel bestuurs- en beheersonderwerpen al in districtelijke afstemmingsoverleggen aan de orde waren geweest.

### ***Herbezinning***

Als de nieuwe Politiewet nog maar net formeel van kracht is, start in de regio Noord- en Oost-Gelderland al een herbezinning op het functioneren van het bestuur van de politieregio. Aanleiding hiertoe is het gevoel bij de beheersdriehoek en bij het regionaal college dat de reorganisatie niet oplevert wat men had beoogd. Vrij snel na de invoering van de Politiewet verstrekt de politieregio een organisatie-adviesbureau (ODRP) onder andere de opdracht om de bestuurlijke gang van zaken en de sturing en controle van de politieorganisatie te evalueren. Er wordt geconcludeerd dat de beleidsactiviteiten van de staf in het district en van de leiding van de basiseenheden overlappen. Dit kost te veel politiecapaciteit.

Uit de analyse van de bestuurlijke gang van zaken komt verder naar voren dat de betrokkenheid van de bestuurders, door een betere beleidsvoorbereiding, kan worden verbeterd.<sup>9</sup> Het blijkt onder andere dat de collectieve verantwoordelijkheid van het regionaal college nog nauwelijks gerealiseerd wordt, waardoor de sturing door het college beperkt is. Het blijkt dat fractievorming en de districtsgewijze voorbereiding niet bevordelijk werken voor de open besluitvorming. Daarnaast is het door de omvang van het college niet goed mogelijk om een inhoudelijke discussie te voeren. De burgemeesters zijn erg afhankelijk van informatie uit de politie-organisatie. De betrokkenheid en kennis van de leden van het regionaal college zijn wisselend. De taakverdeling tussen het regionaal college, het dagelijks bestuur, regionaal management en korpschef zijn onvoldoende helder.

Ten aanzien van de sturing en structuur van de organisatie komt het organisatie-adviesbureau tot de volgende conclusies:

- het regioniveau van de organisatie is te breed en daardoor versnipperd;
- het regionaal managementteam is (te) groot. Bovendien zijn er verschillende lagen uit de organisatie vertegenwoordigd;
- het regionaal management is nog niet volledig ingespeeld op de nieuwe situatie;
- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn nog onvoldoende duidelijk.

Het onderzoek leidt tot drie aanbevelingen: plaats op twee niveaus in de politie-organisatie staffunctionarissen (namelijk op regio- en districtsniveau); zorg voor integraal management en concentreer gezagsuitoefening van burgemeesters in hun relatie met een vast aanspreekpunt, vaak de teamchef, bij de politie in hun gemeente.

In dit veranderingsproces wordt naast de bovengenoemde problemen in het functioneren van de politieregio nog een aantal knelpunten aangepakt. Het ontbreekt aan een meerjarenperspectief in de beleidsplanning. Dit werkt in de hand dat er vanaf de start van de beleidscyclus, tijdens de reorganisatie, elk jaar wel enkele burgemeesters of politiefunctionarissen zijn die serieuze veranderingen in het beheer en in de regionale prioriteiten bepleiten. Dit vertraagt de regionale besluitvorming. Deze wordt verder bemoeilijkt doordat burgemeesters lokaal georiënteerde vragen stellen in vergaderingen van het regionaal college. De districtsgewijze voorbereiding leidt tot versnippering in het regionaal college. De burgemeesters presenteren hun vragen als beheerskwesties. Dit brengt de korpsbeheerder ertoe om te spreken van 'gezag vermomd als beheer'.<sup>10</sup> Hoewel sommige burgemeesters, met name uit kleinere gemeenten, vinden dat hun invloedsuitoefening in het regionaal college feitelijk wordt beperkt tot het instemmen met voorstellen over het beheer van de politieregio, bestaat er veel bestuurlijk draagvlak voor deze analyse. De analyse zet de toon in enkele rapporten die door prominente burgemeesters, politie- en OM-vertegenwoordigers in het kader van het project 'Gezag, Zorg en Beheer' worden geschreven.<sup>11</sup> Dit project staat aan de basis van de tweede reorganisatie in korte tijd in Noord- en Oost-Gelderland.

### ***De tweede reorganisatie***

De tweede reorganisatie is er vooral op gericht om de overlap in beleidsvormende activiteiten te verminderen en om er voor te zorgen dat in het regionaal college vanuit een regiobreed perspectief wordt bestuurd. Dit leidt tot het transformeren van basiseenheden met beleidsvormende taken in politieteams die zich richten op het uitvoeren van taken die zijn vastgesteld op districts- en regioniveau.

Teneinde de betrokkenheid van burgemeesters bij het bestuur van de politiere-

gio te versterken, wordt in juli 1997 een drietal functionele adviescommissies ingesteld: twee beheerscommissies en een 'gezagscommissie'. De commissies fungeren als adviescommissie ten behoeve van het regionaal college. Dat het nodig is om deze betrokkenheid te verbeteren blijkt overigens uit het feit dat in het vergaderjaar 1996 - 1997 het quorum tot twee keer toe niet wordt gehaald. Elk lid van het regionaal college zit in een commissie. Het voorzitterschap van deze commissies is gekoppeld aan lidmaatschap van het dagelijks bestuur. Een klein aantal actieve burgemeesters zet de toon in beide organen. De burgemeesters die in deze commissies zitting hebben, worden genoodzaakt zich op regionale beheers- en gezagsvraagstukken te richten. In deze commissies dienen burgemeesters in een eerder stadium dan voorheen te worden betrokken bij het voorbereiden van de belangrijke ontwerpstukken. Dit gebeurt ook daadwerkelijk.

Deze ingrijpende veranderingen worden gedragen door de beheersdriehoek. De beheersdriehoek wordt gesteund door het regionaal college. Dit doet nauwelijks of geen afbreuk aan het bestuurlijk draagvlak voor de veranderingen. Dit komt doordat burgemeesters die belang hechten aan invloedsuitoefening op het beheer en op het stellen van regionale prioriteiten daartoe wat meer mogelijkheden krijgen door het instellen van de commissies en door het feit dat de informatievoorziening verbetert. Bovendien neemt de waardering voor de bestuursstijl van de korpsbeheerder toe door het kortdaat doorvoeren van de tweede reorganisatie. Dat een aantal burgemeesters van kleine gemeenten zich stoort aan het feit dat de korpsbeheerder vragen, die voortkomen uit zorgen over de lokale politiezorg, niet in het regionaal college behandelt omdat dit in feite lokale gezagsuitoefening is, doet hier weinig afbreuk aan. Dit komt mede doordat deze burgemeesters zich schikken in de traditionele bestuurlijke orde in de regio, waarin de burgemeester van Apeldoorn veel meer heeft te zeggen dan die van plattelandsgemeenten. Tevens wordt de gezagsfunctie van de burgemeesters versterkt door de introductie van politieteams op gemeentelijk niveau.

### ***Feitelijk functioneren regionaal college***

Uit het onderstaande overzicht wordt duidelijk dat het debat in het regionaal college wordt overheerst door de 'twee' reorganisaties.<sup>12</sup> Er wordt, uiteraard, ook gedebatteerd over de stukken die het regionaal college volgens de Politiewet dient vast te stellen. De aandacht gaat echter meer en meer uit naar de inhoud van het politiebeleid. Dit komt mede doordat de meeste reorganisatieperikelen achter de rug zijn en door de verbeterde kwaliteit van de kaderbrief. Hiernaast wordt vrij veel gesproken over de sterkteverdeling. In dit kader stellen burgemeesters uiteenlopende problemen met betrekking tot de lokale politiezorg aan de orde.

*Onderwerpen besproken in regionaal college 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

**Beheer**

Organisatie-ontwikkeling	8
Inrichting en formatie	2
Personeel	5
Sterkte/budgetverdeelsysteem	5
Begroting/financiën	9
Huisvesting	2

**Beheer/gezag**

Regionale beleidsplancyclus

Jaarverslag	1
Beleidsplan	1
Van Traa	1
Politiewet 1993	3

**Gezag**

Beleidsterreinen

Jeugdcriminaliteit	1
Milieubeleid	1
Rampenbestrijding	2
Verkeer	1
Drugsbeleid	1
Klachten(regeling)	4
Samenwerkingsverbanden	1
Kwaliteit meldkamer	2
Vrijwillige politie	3

*Voorbeeld van een agenda van het regionaal college*

1. Opening
2. Steun- en informatiepunt voor drugs en veiligheid
3. Verslag vorige vergadering
4. Mededelingen en ingekomen post
5. Kaderbrief 1998
6. Taken en bevoegdheden van de regionale beheersdriehoek, het dagelijks bestuur, de commissies van advies en het regionaal college
7. Verlenging van de termijn van de klachtenregeling van de politieregio Noord- en Oost-Gelderland
8. Rondvraag
9. Sluiting

### **6.3.2 Beheersdriehoek en dagelijks bestuur: concentratie van bestuursmacht**

De regionale beheersdriehoek is de belangrijkste overlegvorm in de regio Noord- en Oost-Gelderland. Zij initieert zondig ingrijpende veranderingen. Zij zet ook de bestuurlijke toon in de kaderbrief, in het regionaal beleidsplan en in de beheersbegroting. Er is intensief contact tussen korpsbeheerder en korpschef en in mindere mate bilateraal contact tussen één van hen en de hoofdofficier van Justitie. De hoofdofficier van Justitie neemt bestuurlijke overwegingen mee in zijn inbreng in de beleidsvorming in de driehoek en wordt bij het vooroverleg betrokken. Er bestaat in de driehoek overeenstemming over het gevoerde beleid en over de inrichting van het korps.

De personele unies van voorzitters van de districts-driehoeken en voorzitters van functionele commissies zorgen voor een verdere machtsconcentratie. Wat precies de machtspositie van de functionele commissies is, valt op dit moment nog niet te zeggen. De functionele commissies zijn in juli 1997 ingesteld. Zij hebben nog geen hele beleidsplancyclus doorlopen. De invloedsuitoefening vanuit de commissies heeft mede daarom op dit moment sterker te maken met het functioneren van enkele prominente en actieve leden dan dat het een licht werpt op de rol van dit instituut in het bestuur van de politieregio.

De visie van de beheersdriehoek ligt ten grondslag aan de tweede reorganisatie. Uitgangspunt is dat beheer en gezag zo strikt mogelijk gescheiden moet worden. Vooral de korpsbeheerder draagt dat standpunt met kracht uit. Het regionaal college moet een echt bestuurlijk college worden dat zich bezighoudt met de vraag hoe de (door het gezag) bepaalde politietaken uitgevoerd moeten worden. Het moet niet zo zijn dat districtelijke en lokale gezagsdragers hun gezagsbevoegdheden gebruiken om beheersmatige discussies over met name sterkteverdeling nogmaals te voeren.

De visie krijgt niet in alle opzichten bestuurlijke steun. Burgemeesters vinden dat een strikte scheiding tussen beheer en gezag onmogelijk is. Begrotingsposten geven in sterke mate richting aan de uitvoering van de politietaken. Overleg met een contactpersoon in het lokale politieteam doet daar weinig of niets aan af.

Het past in de koers die de beheersdriehoek vaart dat zij geen behoefte heeft aan toepassing van artikel 36 lid 1 van de Politiewet: zij wil in de regio het beheer centraliseren en concentreren en zij staat open voor invloed vanaf nationaal niveau, met name van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het past bij de bestuurlijke verhoudingen in de regio Noord- en Oost-Gelderland dat de beheersdriehoek op dit punt haar zin krijgt. Hierbij speelt een rol dat een ruime meerderheid van de burgemeesters onder de oude Politiewet geen beheersbevoegdheid had en in het regionaal college, zoals de korpsbeheerder meermalen

publiekelijk signaleert, meer haar zeggenschap laat gelden dan dat zij zich buigt over het beheer van de politieregio.

### ***Feitelijk functioneren beheersdriehoek***

Uit het onderstaande schema blijkt dat in de beheersdriehoek veel over personele kwesties wordt gesproken.<sup>13</sup> Het gaat hierbij om zaken als benoemingen, opleiding en vorming, indiensttreding, sociaal plan, sollicitatieronden en cao. Daarnaast staan onderwerpen als financiën, organisatie en organisatieveranderingen hoog op de agenda. Dit is te verklaren vanuit het reorganisatieproces, waarin de regio Noord- en Oost-Gelderland is verwickeld.

#### *Onderwerpen besproken in de beheersdriehoek 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

##### **Beheer**

Organisatie-ontwikkeling	11
Organisatie	11
Inrichting en formatie	5
Begroting/financiën	15
Personeel	28
Roulatie districtschefs/divisiechefs	2
Budgetverdeelsysteem	8
Huisvesting	8
Rmt-verslagen	3
Organisatie OM	7
Richtlijnen OM/beleid BiZa	3
Recherche	5
Materieel	5

##### **Beheer/gezag**

Kaderbrief	2
Beleidscyclus	2
Jaarverslag	2
Klachten(regeling)	6
Convenanten	8
Onderzoek	1
Van Traa	4

##### **Gezag**

Beleidsterreinen	
Veiligheid/incidenten	3
Verkeer	4
Werkbezoeken	1
Informatie	3
Varkenspest	1

*Voorbeeld van een agenda van de beheersdriehoek*

1. Besluitenlijst driehoeksvergadering vorige vergadering + actiepuntenlijst
2. BVS-knelpunten
3. Notitie inzake arrestantenzorg op 2 of 3 locaties
4. Model convenant betaald voetbal
5. Problematiek schaal 8 inzake overleg met vakorganisaties
6. W.v.t.t.k.

***Feitelijk functioneren dagelijks bestuur***

*Onderwerpen besproken in het dagelijks bestuur 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

**Beheer**

Organisatie-ontwikkeling	7
Organisatie	1
Inrichting en formatie	1
Personeel	6
Roulatie personeel	1
Sterkte/budgetverdeelsysteem	4
Begroting/financiën	11
Huisvesting	3
Materieel	2
Organisatie OM	1

**Beheer/gezag**

Kaderbrief	2
Beleidsplancycclus	
Jaarverslag	1
Regionaal beleidsplan	1
Klachten(regeling)	4
Toeziçhthouders	1
Informatie	1
Politiewet 1993	2

**Gezag**

Beleidssterreinen	
Drugsbeleid	2
Rampenbestrijding	1

In het dagelijks bestuur overheersen discussies omtrent financiën.<sup>14</sup> Evenals in het regionaal college wordt veel gesproken over het reorganisatietraject. In tegenstelling tot het regionaal college komt het onderwerp sterkteverdeling minder aan de orde.

*Voorbeeld van een agenda van het dagelijks bestuur*

1. Opening
2. Verslag vorige vergadering
3. Mededelingen
4. Jaarrekening 1996
5. Eerste begrotingswijziging 1997
6. Klachtenoverzicht 1996
7. Aangepaste klachtenregeling
8. Herbenoeming leden van de klachtencommissie
9. Startnotitie evaluatie-onderzoek politiewet
10. Rondvraag
11. Sluiting

### **6.3.3 Districtsdriehoeksoverleg**

De regio Noord- en Oost-Gelderland telt vier districten die fors van elkaar verschillen. District Achterhoek telt maar liefst 17 gemeenten en is wat betreft het aantal gemeenten zelfs omvangrijker dan menig regionaal college in de andere politieregio's. Daar staat tegenover dat de gemeentegrenzen van de stad Apeldoorn precies samenvallen met die van een district. Dit leidt ertoe dat de burgemeester van Apeldoorn twee echte driehoeksgesprekken voert: de beheersdriehoek en het districtsdriehoeksoverleg, waarin hij overleg voert met de districtschef en met de districtsofficier. Deze dubbelrol leidt ertoe dat enkele burgemeesters denken dat de concentratie van ongeveer een vierde van de operationele politiesterkte van de regio in Apeldoorn niet alleen is toe te schrijven aan onveiligheidsproblemen in deze stad, maar ook aan de positie van de burgemeester van Apeldoorn. Toch doet dit niet echt afbreuk aan het bestuurlijk draagvlak van de korpsbeheerder. Dit komt met name door zijn open bestuursstijl. Het past binnen deze stijl dat hij er zelf niet om heen draait dat de dubbelrol eigenlijk ongepast is. Maar zo heeft de wetgever nou eenmaal besloten, luidt de redenering. En het toevoegen van een of enkele gemeenten, bijvoorbeeld de gemeente Voorst, aan het district 'van' Apeldoorn zou toch niet tot werkelijke machtsverschuivingen leiden. De regioburgemeesters vinden dit een logische redenering en zij accepteren de dubbelrol en de positie van de huidige korpsbeheerder.

De geografische indeling van het parket stemt overeen met de districtsindeling van de politie. Sinds de overgang van de drielagenstructuur naar de tweelagenstructuur is de situatie er voor de officieren van justitie die bestuurlijk overleg voeren overzichtelijker op geworden. Het aantal driehoeksoverleggen waar het Openbaar Ministerie en individuele officieren van justitie mee te maken hebben is afgenomen. In de oude situatie overlapte het overleg op het niveau van de districten met dat van de basiseenheden. Dit was lastig voor politie en bestuur, maar min of meer onmogelijk voor het Openbaar Ministerie: een klein aantal officieren kreeg te maken met telkens wisselende gesprekspartners en met overlappende agenda's. Zij bestreken bovendien een groot gebied met hun bestuurlijke activiteiten, waardoor het opbouwen van politiek-bestuurlijke netwerken door officieren van justitie niet goed lukte en zij zo verstoken bleven van mogelijkheden tot invloedsuitoefening en beleidsafstemming. In hoeverre officieren van justitie effectiever opereren in (districts)overleg met politie en bestuur valt zo kort na de verandering nog niet te zeggen. Hun uitgangspositie is er echter in zulke mate op vooruit gegaan dat de kans op een effectievere inbreng van justitie op de beleidsvoering in de districten aanzienlijk is toegenomen.

Dit neemt niet weg dat de districtschef in de oude situatie al de belangrijkste afzonderlijke actor was op districtsniveau en dat zijn positie (verder) is versterkt. Tot de tweede reorganisatie voeren de basiseenheden enkele beheerstaken uit: de districtschef heeft in die periode onder andere de taak om geschilpunten over het decentrale beheer in zijn district te beslechten. Na deze reorganisatie is het beheer geconcentreerd op regio- en districtsniveau. De korpschef heeft zijn beheersbevoegdheden bovendien gemandateerd aan de districtschefs. De begrotingsposten en het regionale beleidsplan laten weinig ruimte voor het honoreren van wensen van het lokaal bestuur. Dit maakt invloedsuitoefening vanaf het districtsniveau op de regionale besluitvorming belangrijk. Het draagt er aan bij dat enkele prominente burgemeesters met toegang tot het circuit rond het dagelijks bestuur een belangrijke rol vervullen. Deze burgemeesters, waarvan een klein aantal in het dagelijks bestuur zit, geven in feite vorm aan de bestuurlijke controle op het bestuur van de politieregio. Het is de bestuursstijl van de beheersdriehoek om toenadering tot hen te zoeken. Hoewel dit weinig afdoet aan de concentratie van beheersmacht in deze driehoek, zijn het toegenomen belang van het districtsdriehoeksoverleg en het instellen van de commissies waardevol voor het bestuurlijk draagvlak van de beheersdriehoek.

### **Nieuwe politiechefs**

Tijdens de tweede organisatieverandering vindt een ingrijpende wisseling plaats van districtschefs en onder voormalige chefs van de basiseenheden. Volgens de korpschef leidt dit niet tot noemenswaardige problemen. Burgemeesters vinden echter dat deze wisselingen zijn doorgevoerd zonder dat het bestuur daarover serieus is ingelicht. Er

zijn vanuit het regionaal college per district vertrouwenscommissies ingesteld, maar die hebben feitelijk geen invloed gehad op de gang van zaken. Zij vinden dat deze grootschalige wisselingen van politiefunctionarissen in sleutelposities op gespannen voet kan staan met het idee van gemeentegebonden politiewerk. Lokaal bekende politiefunctionarissen zijn immers belangrijk voor de inbedding van de politie in het bestuurlijke systeem en in het maatschappelijk leven.

### ***Feitelijk functioneren districts driehoeksoverleg***

*Voorbeeld van een agenda van het districtsoverleg Noord-West Veluwe*

1. Opening
2. Toelichting BVS-cijfers
3. Behandeling vorige verslagen
4. Jaarverslag 1996 Noord-West Veluwe
5. Bespreking agenda dagelijks bestuur
6. Drugsnotitie parket Zutphen
7. Mededelingen aan de hand van overige districtsverslagen
8. Rondvraag
9. Sluiting

In het districts driehoeksoverleg Achterhoek (zie volgende pagina) overheersen de discussies omtrent de tweede reorganisatie de agenda.<sup>15</sup> Gezagsonderwerpen komen in veel geringere mate aan bod. In het district Achterhoek fungeert het districts driehoeksoverleg overwegend als voorbespreking van het overlegcircuit op regionaal niveau. In het districtsoverleg Noord-West Veluwe krijgen gezagsonderwerpen in verhouding meer aandacht. De inhoudelijke afstemming tussen de burgemeesters neemt hier een belangrijker plaats in dan in het districtsoverleg Achterhoek.

*Onderwerpen besproken in de districts-driehoeksoverleggen Achterhoek en Noord-West Veluwe, 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

	Achterhoek	Noord-West Veluwe
<b>Beheer</b>		
Organisatie	3	1
Organisatieontwikkeling	3	4
Sterkte/budgetverdeelsysteem	2	3
Inrichtingsplan van het district	1	1
Formatieplan	-	1
Personeel	1	2
Richtlijnen OM	2	-
Kwaliteit	1	-
Marap	1	2
Financiën	-	1
<b>Beheer/gezag</b>		
Kaderbrief	-	1
Beleidscyclus	1	-
Jaarplan van het district	1	1
Jaarverslag district	-	1
Vrijwillige politie	-	1
Roulatie teamchefs	-	1
<b>Gezag</b>		
Beleidssterreinen		
Coffeeshops	1	-
Woninginbraken	-	2
Jeugd	-	1
Drugsnotitie	-	2

### 6.3.4 Lokaal overleg

Voor het overgrote deel van de regioburgemeesters in de regio Noord- en Oost-Gelderland geldt dat er zowel feitelijk als formeel niet veel is veranderd. Zij konden onder de oude Politiewet gezag uitoefenen op een lokale politiefunctionaris die deel uitmaakte van het Korps Rijkspolitie. Er bestond veelal wederzijds begrip tussen de politiefunctionaris en de burgemeester. Zij regelden naar tevredenheid van de gemeenteraad operationele aangelegenheden. Zij wilden vaak wel een uitbreiding van de sterkte, maar daar hadden ze nauwelijks invloed op. Bovendien was de maatschappelijke en politieke druk op de politie niet groot: in de meeste (plattelands)gemeenten in de regio is de veilig-

heidssituatie (redelijk) goed. Door de regionalisatie worden de onderdelen van het Korps Rijkspolitie vervangen door basiseenheden. Wat blijft bestaan is een directe band tussen de burgemeester en een politiefunctionaris. Dit is belangrijk voor het vertrouwen dat burgemeesters stellen in de regiopolitie. Er vindt wel een verschuiving plaats van bilateraal overleg met een lokale politiefunctionaris naar het afstemmingsoverleg in de districten en ook naar overleg tussen gemeenten die een basiseenheid delen. In de oorspronkelijke organisatie van de politieregio hebben de basiseenheden ook beleidsvormende taken. Deze taken komen echter nooit goed uit de verf. Het lokale overleg tussen politie, bestuur en justitie heeft vooral betrekking op personele kwesties en op het afstemmen van uitvoeringsactiviteiten. Er wordt op ad hoc basis driehoeks-overleg gevoerd. Dat is ook na de tweede reorganisatie, in 1997, het geval.

Een districtschef staat doorgaans op een behoorlijke sociale en fysieke afstand van de meeste burgemeesters. Eén van de districtschefs gaat minimaal één keer in het half jaar langs bij de burgemeesters, de overige drie districtschefs frequenter. De districtchef heeft het meest contact met de prominente burgemeester(s) in het district. Zij voeren overleg over de (concepten voor de) districtsbeleidsplannen, over het beheer van het district en over beleidsaangelegenheden die van belang zijn voor het district. Het regionale beheer en de regionale prioriteiten laten hier nog wel enige ruimte voor, maar de invloed van de regionale besluitvorming wordt meer en meer merkbaar. Daar staat wel tegenover dat de districtschefs en de prominente burgemeesters via andere kanalen - het dagelijks bestuur, de commissies van het regionaal college, via de korpsleiding en door middel van beleidsplannen - invloed uit kunnen oefenen op de regionale besluitvorming.

Politiezaken komen in vrijwel alle gemeenten in de regio aan de orde in de commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken. Bestuurlijk gezien is er een verschil tussen Apeldoorn en de kleinste gemeenten in de regio. Apeldoorn heeft aanmerkelijk meer ambtelijke ondersteuning. Kleinere gemeenten hebben vaak parttime bestuurders en een aanmerkelijk kleiner ambtelijk apparaat dan in Apeldoorn. Bovendien heeft Apeldoorn met aanmerkelijk meer criminaliteit en overlast te maken dan de kleine gemeenten in de regio.

Deze verschillen zijn zichtbaar in de aandacht van de gemeenteraad voor de politie. In Apeldoorn plaatst de burgemeester het politiebeleid in het kader van het stadsbestuur: integraal veiligheidsbeleid. De problemen die in deze stad spelen lenen zich daar ook voor: harddrugsbeleid, coffeeshopbeleid en horecabeleid. In de kleine gemeenten ligt de regie van de raadsdebatten over de politie grotendeels in handen van de burgemeester of van de politiechef. De raadsleden stemmen meestal in met de beleidsvoorstellen en zij keuren jaarverslagen goed. Zij stellen vragen over kleine ordeproblemen en zij tonen zich regelmatig ongerust over de kwantiteit en kwaliteit van de politiezorg in hun

gemeente. Zij komen zelden met beleidsvoorstellen. Daartoe laten de regionale kaders ook niet veel ruimte. De introductie van startdocumenten en de pleidooien van de korpsbeheerder om politiezorg in te bedden in het lokale bestuur bieden enig vooruitzicht op meer beleidsmatige aandacht voor politie en veiligheid van de gemeenteraden. Het is echter te vroeg om te concluderen dat dat feitelijk zo is of zal gaan. Raadsleden zijn in ieder geval wel tevreden over de wijze waarop zij, onder andere door leden van het team dat was betrokken bij evaluaties van de bestuurlijke gang van zaken, zijn ingelicht over de tweede reorganisatie.

### ***Feitelijk functioneren lokaal overleg***

Op lokaal niveau vindt overleg plaats tussen burgemeesters en teamchefs. Over het algemeen wordt ter voorbereiding van het overleg geen agenda opgesteld. Het wekelijkse overleg heeft doorgaans betrekking op de stand van zaken in de betreffende gemeente. De problematiek in kleine gemeenten wijkt af van die van grote gemeenten. Snelheidscontroles, fietsverlichting en hondenpoep zijn onderwerpen die spelen in kleine gemeenten. Steden als Apeldoorn en Zutphen kampen met drugsoverlast, daklozen en groepen hangjongeren.

*Onderwerpen besproken in de raadscommissies van de gemeenten Apeldoorn en Zutphen,  
1 januari 1996 - 1 juni 1997<sup>16</sup>*

	Apeldoorn	Zutphen
<b>Beheer</b>		
Sterkteverdeling	1	1
Personeel	1	1
Organisatie	-	1
Financiën	-	1
<b>Beheer/gezag</b>		
Actieplan Binnenstad Veilig	5	-
Wijkveiligheidsplannen	2	-
Evaluatieverslag 1996 politiedistrict Apeldoorn	1	-
Kaderbrief	-	2
Startdocument	-	2
Project gezag, zorg, beheer	-	1
<b>Gezag</b>		
Handhaving:		
Jeugdcriminaliteit	2	-
Verkeer	2	-
Drugsbeleid	3	1
Inbraak	1	1
Toezicht	2	-
Stadswachten	-	4
Rapport Veiligheid Catherplein	1	-
Integraal veiligheidsbeleid	2	1
Prostitutie	1	-
Milieu	1	-
Vreemdelingenbeleid	1	-
Hulpverlening:		
Dak- en thuislozenzorg	1	-

## 6.4 Conclusies

- De regionale beheersdriehoek is de belangrijkste overlegvorm in de regio Noord- en Oost-Gelderland. Zij initieert zo nodig ingrijpende veranderingen. Achter de regionale beheersdriehoek gaat intensief contact tussen de korps-beheerder en de korpschef schuil, in mindere mate bilateraal contact tussen hen en de hoofdofficier van justitie.

- De regio Noord- en Oost-Gelderland heeft ook na de reorganisatie van 1989-1993 een aanvang gemaakt met ingrijpende veranderingen. Een aantal veranderingen is inmiddels gerealiseerd, andere worden geleidelijk aan ingevoerd, over weer andere moet nog daadwerkelijke consensus worden bewerkstelligd. De veranderingen concentreren zich op een versterking van de bestuurlijke sturing, de omzetting van een drie- in een tweelagenstructuur en de totstandkoming van gemeentegebonden politiezorg.
- Teneinde de bestuurlijke betrokkenheid bij de regionale sturing te versterken, kent het regionaal college in de regio Noord- en Oost-Gelderland sinds kort een drietal functionele adviescommissies: twee beheerscommissies en een commissie ten aanzien van gezagszaken. De burgemeesters die in deze commissies zitting hebben, worden genoodzaakt zich op regionale beheers- en gezagsvraagstukken te richten.
- In Noord- en Oost-Gelderland heeft zowel de korpsbeheerder als de korpschef uitgesproken meningen over de gewenste gezags- en beheersstructuur. De korpsbeheerder wil gezag en beheer scherp scheiden, wil af van gezagsuitoefening als beheer-in-vermomming en wil beheer toetsen aan integrale, landelijke kwaliteitsmaatstaven. De korpschef is eveneens voorstander van een scherpe scheiding tussen gezag en beheer, maar hij koppelt kwaliteitszorg aan gebiedsgebonden politiezorg. Hoe moeilijk het is gezag en beheer scherp te scheiden, blijkt uit het feit dat van de drie functionele adviescommissies van het regionaal college twee als beheerscommissie en één als een commissie ten aanzien van gezagszaken werken.
- Het Openbaar Ministerie probeert zijn medebeheer en verdere betrokkenheid bij het bestuur van de regio meer inhoud te geven. Met die activiteiten is uiteraard veel reis- en vergadertijd gemoeid. Het Openbaar Ministerie is, in deze qua oppervlak en aantal gemeenten omvangrijke regio, gehandicapt door de geringe omvang van het parket.
- In het dagelijks bestuur van het regionaal college is bestuursmacht geconcentreerd. De personele unies van voorzitters van het districtsdriehoeksoverleg en voorzitters van functionele commissies zorgen voor een verdere machtsconcentratie.
- Om de betrokkenheid van burgemeesters en gemeenteraden bij de politieke beleidsplanning te vergroten wordt sinds kort gewerkt met bestuurlijke startdocumenten. Voornamelijk staan veel lokale autoriteiten nog erg onwennig hiertegenover.
- De omzetting van een drie- in een tweelagenstructuur en de invoering van gebiedsgebonden politiezorg kunnen rekenen op brede steun. Er zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen het 'gebiedseigene' van de gebiedsgebonden politieteams en de flexibele inzet van politiemensen buiten dat eigen gebied.

- De invoering van gebiedsgebonden politiezorg geeft enig houvast bij het overleg tussen de burgemeester en de politie in de eigen gemeente. De formatie- en andere op regionaal niveau bepaalde kaders zijn beïnvloedbaar op districts- en regionaal niveau, maar niet op lokaal niveau. Er bestaat weinig ruimte voor het honoreren van specifieke lokale verlangens.
- De rol van de gemeenteraden in Noord- en Oost-Gelderland bij het politiebeleid is in het algemeen beperkt, ad hoc, en vaak incidentgericht. De bespreking van het algemene politiebeleid heeft, met het goedkeuren van 'dichtgetimmerde' beleidsdocumenten, doorgaans een formalistisch karakter. In enkele grote gemeenten, waaronder Apeldoorn, wordt in de raadscommissies regelmatig aandacht besteed aan veiligheidsvraagstukken.
- De invoering van gebiedsgebonden politiezorg en het werken met bestuurlijke startdocumenten bieden enig perspectief op meer betrokkenheid van gemeenteraden bij het politiebeleid.
- De ingrijpende veranderingen in Noord- en Oost-Gelderland die kortgeleden een aanvang hebben genomen, worden in belangrijke mate gedragen door nieuwe gezichten: de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie, de korpschef en een aantal recent benoemde burgemeesters.

## 7 Regio Amsterdam-Amstelland

### 7.1 Kenmerken van de regio Amsterdam-Amstelland

#### 7.1.1 Algemene beschrijving

De politieregio Amsterdam-Amstelland omvat zes gemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn. Amsterdam is veruit de grootste gemeente en is centrumgemeente. In totaal wonen er ongeveer 876.000 inwoners in de regio, waarvan het merendeel (90%) in de hoofdstad.<sup>1</sup>

*Gemeenten in de regio Amsterdam-Amstelland<sup>2</sup>*

	<b>inwoners</b>	<b>oppervlakte</b>	<b>burgemeester</b>	<b>partij bm</b>	<b>GP/RP</b>
Aalsmeer	22.296	33,95 km	J.I.M. Hoffscholte	VVD	RP
Amstelveen	76.500	42,38 km	M.H. Kamphuis	VVD	GP
Amsterdam	718.091	201,60 km	S. Patijn	PVDA	GP
Diemen	23.760	14,32 km	B. de Hon	PVDA	RP
Ouder-Amstel	11.700	26,15 km	C. de Groot	VVD	RP
Uithoorn	25.270	19,49 km	J.E. Castenmiller	CDA	RP

De oppervlakte van de totale regio is 309,84 km<sup>2</sup>. De regio kent een bevolkingsdichtheid van 3.162 inw/km<sup>2</sup>. De gemeente Amsterdam beslaat zo'n 60% van de oppervlakte van de regio.

In een aantal opzichten verschilt de regio Amsterdam-Amstelland van de politieregio's in de rest van het land. De regio Amsterdam-Amstelland bevat slechts zes gemeenten en beslaat een oppervlakte dat beduidend kleiner is dan dat van de meeste andere regio's. De gemiddelde oppervlakte van de politieregio's is 1.659,5 km<sup>2</sup>;<sup>3</sup> dat is ongeveer vijf keer zoveel als de oppervlakte van de regio Amsterdam-Amstelland. Als echter gekeken wordt naar de bevolkingsaantallen

is Amsterdam-Amstelland groter dan gemiddeld. Vanwege de veiligheidsproblemen van Amsterdam is het aantal fulltime eenheden dat beschikbaar is per hoofd van de bevolking bovendien hoger dan elders. In Amsterdam-Amstelland staan tegenover ieder fulltime eenheid politie 168 inwoners. Voor de overige korpsen is dit gemiddeld 1:384.<sup>4</sup>

### ***Criminaliteit en veiligheid***

In de afgelopen jaren is het aantal aangiften van misdrijven in de regio Amsterdam-Amstelland afgenomen. In 1996 werden 111.756 aangiften geregistreerd. Dit is ongeveer 10% van alle in Nederland geregistreeerde criminaliteit. Evenals in 1995 was er een daling van 6% ten opzichte van het jaar daarvoor. Ondanks de afname van 6% is het aantal overvallen gestegen. Dit geldt ook voor het 'overig geweld' en voor de 'overige diefstallen'.

*Aangifte van criminaliteit in Amsterdam-Amstelland 1995 en 1996*

<b>Soort criminaliteit</b>	<b>1996</b>	<b>verschil 95/96 (in %)</b>
Straatroof	3.892	-1,9
Overval	527	+17,0
Integriteit woning	10.444	-17,6
Inbraak bedrijf/school	4.847	-5,8
Diefstal van auto	5.546	-21,2
Diefstal uit auto	22.508	-11,4
Zakkenrollerij	12.485	-9,3
Diefstal overige voertuigen	8.502	-0,3
Overige vermogensdelicten	2.174	-0,2
Overige diefstallen	26.934	-4,6
Overige criminaliteit	8.204	+18,2
Totaal	111.756	-6,3

De onveiligheidsgevoelens van de bevolking nemen ook toe. Uit de recente landelijke Politiemonitor blijkt dat de inwoners van Amsterdam-Amstelland zich over het algemeen onveiliger voelen dan in de overige regio's.

Er bestaan forse verschillen tussen de districten. De randgemeenten in het negende district (Amstelveen, Aalsmeer en Uithoorn) zijn aanmerkelijk veiliger dan het centrum van Amsterdam (district 2). Illustratief is dat het aantal aangiften in district 2 meer dan twee keer zo hoog is als in district 9.<sup>5</sup>

*Aangiftecijfers in district 2 en 9 van de regio Amsterdam-Amstelland in 1996*

<b>Soort criminaliteit</b>	<b>district 2</b>	<b>district 9</b>
Straatroof	1.104	75
Overval	50	19
Overig geweld	619	471
Integriteit woning	167	768
Inbraak bedrijf/school	225	364
Diefstal van auto	177	322
Diefstal uit auto	2.381	956
Zakkenrollerij	4.572	132
Diefstal overige voertuigen	811	1.235
Overige vermogensdelicten	260	206
Overige diefstallen	6.187	2.053
Overige criminaliteit	491	1.341
Totaal	17.044	7.942

***Regionale politieorganisatie***

De regio Amsterdam-Amstelland is verdeeld in 9 districten en 32 wijkteams. De grenzen van de regio lopen gelijk met de grenzen van het arrondissement Amsterdam. De politie beschikt in Amsterdam-Amstelland over 5.207,9 full-time eenheden.

De korpschef is lid van een driehoofdige korpsleiding. Er zijn daarnaast drie personen aan de korpsleiding toegevoegd met een verantwoordelijkheid voor grote projecten, zoals automatisering en beheers- en innovatieprojecten. De korpsleiding wordt ondersteund door een kabinet van vier personen.

Districtschefs kunnen, binnen door de korpsleiding vastgestelde kaders, zelfstandig beslissingen nemen over geld en personeel.<sup>6</sup> De districtschefs leggen directe verantwoording af aan de korpsleiding. De districtschef maakt op zijn beurt afspraken met wijkteamchefs over de te behalen resultaten. De wijkteamchef legt over die resultaten verantwoording af aan de districtschef. De wijkteamchef heeft wel de financiële, maar niet de personele verantwoordelijkheid gemandateerd gekregen.

De inhoudelijke afstemming binnen de organisatie vindt plaats door gesprekken over het jaarplan. Verder is er een wekelijks managementoverleg waaraan de korpsleiding, alle districtschefs en alle chefs van diensten deelnemen.<sup>7</sup>

***Het Openbaar Ministerie***

Het Openbaar Ministerie is, wat beheerszaken betreft, centralistisch georganiseerd. De hoofdofficier van justitie heeft geen enkele beheerstaak gemandateerd. Het Openbaar Ministerie telt 6 geografische teams en 6 taakgerichte

teams. De teamleiders (vergelijkbaar met de districtsofficieren in de meeste andere regio's) en de zwacri-officier vallen onder de hoofdofficier. Elke teamleider geeft leiding aan een team van zaakofficiëren, die verantwoordelijk zijn voor het afhandelen van de zaken in een bepaald gebied.

Onder het arrondissementsparket Amsterdam vallen zowel de politieregio Amsterdam-Amstelland als de politieregio Gooi en Vechtstreek.

### **7.1.2 Formele structuur regio Amsterdam-Amstelland: overlegvormen**

#### ***Het regionaal college***

Het regionaal college bestaat uit zeven leden: de korpsbeheerder (de burgemeester van Amsterdam), de plaatsvervangend-korpsbeheerder (de burgemeester van Amstelveen, of bij diens afwezigheid de burgemeester van de eerstvolgende gemeente in grootte), de burgemeesters van Diemen, Ouder-Amstel, Aalsmeer en Uithoorn en de hoofdofficier van justitie. Bij verhindering kunnen burgemeesters zich laten vervangen door hun loco-burgemeester. De korpschef neemt deel aan de vergaderingen, maar is geen lid van het college. Het secretariaat is ondergebracht bij de gemeente Amsterdam.

Het regionaal college vergadert minimaal tweemaal per jaar. In de praktijk komen zij één keer in de twee maanden bijeen. De leden zijn vrijwel altijd aanwezig. Er is een quorumregeling die bepaalt dat ten minste de helft (4 personen) aanwezig dient te zijn.<sup>8</sup> Er is in de regio geen dagelijks bestuur, omdat dit vanwege het kleine aantal gemeenten overbodig is.

De secretaris van het regionaal college zorgt ervoor dat alle leden van het college de mogelijkheid krijgen onderwerpen op de agenda te plaatsen. Stukken dienen ten minste een weekend voor de vergadering bij de leden te zijn. Dit lukt meestal. De gemeenteraden in de regio ontvangen via de burgemeesters de agenda's, verslagen en notulen. Bovendien krijgt de procureur-generaal deze stukken.

#### ***Beheersdriehoek***

De beheersdriehoek komt formeel maandelijks bijeen. Op de agenda staan vrijwel uitsluitend beheerszaken.<sup>9</sup> Bij eventuele incidenten is het mogelijk een extra bijeenkomst te beleggen.

Het secretariaat is in handen van de gemeente Amsterdam. De agenda's, agendastukken en notulen worden alleen naar de leden van de driehoek opgestuurd. De gemeenteraad van Amsterdam ontvangt wel een lijst met de belangrijkste beslissingen van de driehoek.

Door het mandaatsbesluit (oktober 1994) en de financiële regeling heeft de korpschef een grote vrijheid in het dagelijkse beheer van het politiekorps. Alle relevante stukken met betrekking tot beheer (organisatie, formatie, begroting)

en de verschillende beleidsplannen komen echter aan de orde in de beheersdriehoek.<sup>10</sup> Er zijn in de regio Amsterdam-Amstelland geen beheersbevoegdheden, in de zin van artikel 36 van de Politiewet, gedelegeerd.

### ***De districts-driehoeken***

De indeling van de districten is van belang voor het functioneren van de districts-driehoeken. De gemeente Amsterdam is opgedeeld in negen districten. Eén van deze districten (district 7) heeft naast het stadsdeel Amsterdam Zuidoost ook de gemeenten Ouder-Amstel en Diemen binnen de grenzen. De gemeenten Amstelveen, Aalsmeer en Uithoorn vormen samen district 9. In Amstelveen zijn twee wijkteams actief.

In de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Ouder-Amstel, Diemen en Uithoorn komt de burgemeester regelmatig met de wijkteamchef(s) en de betreffende officier van justitie bijeen in het lokale driehoeksoverleg. Dit lokale driehoeksoverleg heeft een formele status. Daarnaast wordt in district 9 een informele districts-driehoek georganiseerd met de drie burgemeesters, de districtschef en de districtsofficier. Deze driehoek wordt voorbereid door een medewerker van de gemeente Amstelveen. Binnen Amsterdam is daarnaast sprake van (sublokale) districts-driehoeken met een informele status. In dit overleg zijn de districtschef, een medewerker van de afdeling Algemeen Bestuur, een districtsofficier en vertegenwoordigers van de stadsdelen vertegenwoordigd. Deze driehoeken komen in principe tweemaal per jaar bijeen.

De politie bereidt deze overlevormen voor. De desbetreffende districtschef is voorzitter. De districtscheefs hebben een eigen budget. Binnen de regionale begroting kan de districtschef een eigen financiële planning en begroting maken. Met deze budgetten worden deze districtscheefs geacht de resultaten te halen die in het jaarplan staan.<sup>11</sup>

### ***Het lokaal overleg***

Het lokaal overleg in de regio Amsterdam-Amstelland verschilt per gemeente. In de randgemeenten vindt tweemaal per jaar overleg plaats tussen de burgemeester, de officier van justitie, de wijkteamchef en de districtschef. Daarnaast overlegt de burgemeester wekelijks met de wijkteamchef of zijn plaatsvervanger.

De gezagsdriehoek van Amsterdam bestaat uit dezelfde personen als de beheersdriehoek: de burgemeester van Amsterdam, de hoofdofficier van justitie en de korpschef. Zij kunnen de districtscheefs verzoeken uitleg te geven over de gang van zaken in hun district. Dit gebeurt formeel meestal tweemaal per jaar. De gemeenteraden en de raadscommissies worden door de burgemeesters geïnformeerd. In elke gemeente is een commissie die zich bezighoudt met politiezaken.

### ***Beleidscyclus***

De planning verloopt volgens de plancyclus zoals die is vastgesteld door het regionaal college.<sup>12</sup> In maart start de beleidsplancyclus met de kaderbrief. Vóór 1 augustus moeten de districten een geaccordeerde versie van hun jaarplan inleveren. Elk district maakt een jaarplan waarin wordt aangegeven op welke wijze wordt geprobeerd de korpsdoelstellingen te behalen. De districtsjaarplannen leiden vervolgens tot een regionaal beleidsplan. De districtsjaarplannen zijn mede gebaseerd op de wijkplannen.

## **7.2 Dominant perspectief: centralisatie en strakke sturing**

### ***Meer continuïteit dan verandering***

De Politiewet 1993 leidde voor de politieregio Amsterdam-Amstelland niet tot grote veranderingen. Vijf kleinere gemeenten vormden met Amsterdam de politieregio Amsterdam-Amstelland. In tegenstelling tot andere verstedelijkte regio's als Utrecht en Rotterdam was de situatie in Amsterdam tijdens de reorganisatie vrij gemakkelijk te overzien. De bevelslijnen in de politieorganisatie worden niet ingrijpend veranderd en de personeelsswisselingen vallen mee.

In de politieregio Amsterdam-Amstelland ging en gaat de aandacht vooral uit naar de problematiek van de hoofdstad Amsterdam. In de werkwijze en in het functioneren van het politiekorps veranderde niet veel. Amsterdam had en heeft een redelijk autonome positie ten opzichte van andere korpsen en ten opzichte van nationale politie-instituten. Dit hangt ook samen met de omvang van het korps (ruim 5.200 fte), met de Amsterdamse (politie)cultuur en met de ernst van de problematiek in Amsterdam.

### ***Centralisatie: een invloedrijke beheersdriehoek***

De dominante positie van Amsterdam komt tot uitdrukking in de centrale rol van de beheersdriehoek. De korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef hebben veelvuldig formeel en informeel contact met elkaar. Beheers- en gezagszaken zijn moeilijk te onderscheiden. Onverwachte gebeurtenissen op het gebied van openbare orde en veiligheid bepalen deels de agenda van dit overleg.<sup>14</sup> Ook onder rustiger omstandigheden zijn de besluiten van de beheersdriehoek vrijwel altijd doorslaggevend.

De korpsbeheerder is de centrale speler binnen de beheersdriehoek. De korpsbeheerder en de korpschef hebben veelvuldig informeel contact over het functioneren van het politiekorps. Er gaat ook bijna geen dag voorbij zonder dat er zich wat in de stad Amsterdam voordoet dat hun aandacht opeist. Los van incidenten wordt ook de bestuurlijke en organisatorische gang van zaken besproken. Op grond van nauwkeurige informatie over het functioneren van de poli-

tie is het voor de korpsbeheerder mogelijk de politie strak te sturen. Deze informatiepositie geeft hem ook een sterke positie in het regionaal college en, als burgemeester van Amsterdam, in de gemeenteraad. In de beheersdriehoek krijgt de korpschef ruimte voor het voeren van het beheer over het regiokorps. Door een ruime mandaatsregeling kan de korpschef, binnen de bandbreedte van de begroting, zelfstandig beslissingen nemen over het beheer van het politiekorps. De verantwoording die hij daarover aflegt aan de gezagsdragers in de beheersdriehoek doet daaraan weinig af.<sup>15</sup>

De korpschef heeft op zijn beurt een aantal bevoegdheden gemandateerd aan de districtschefs. Deze mandatering is beperkt en betreft vooral het personeelsbeleid. Wel beschikken de districten over een eigen budget. Over de besteding dienen zij verantwoording af te leggen aan de korpsleiding. Toch is de invloed van de centrale korpsleiding door het wekelijks overleg met districtschefs en de vele informele contacten groot.

De gezagsdragers en de korpsleiding in Amsterdam hebben nauwe informele contacten met de landelijke functionarissen (ministers en procureurs-generaal) en met de ministeries. Dit komt ook tot uiting in de prioriteiten die landelijk worden gesteld. Deze prioriteiten komen grotendeels overeen met de Amsterdamse prioriteiten.

De gemeenten buiten de stad Amsterdam hebben slechts een beperkte invloed. De problemen in Amsterdam bepalen voor een groot deel de agenda van het regionaal college. Dit neemt niet weg dat de regiogemeenten tevreden zijn over de nieuwe politie-organisatie. Hun afhankelijkheid van Amsterdam is weliswaar gegroeid, maar de mogelijkheden voor een adequate politiezorg zijn tegelijkertijd enigszins vergroot. Zij kunnen immers putten uit het omvangrijke reservoir van politiemensen uit Amsterdam. Daar staat tegenover dat deze toename in sterkte soms teniet wordt gedaan door het afstaan van capaciteit voor districtoverschrijdende zaken als de Eurotop, voetbalwedstrijden en groot-schalige rechercheprojecten.

### ***Positie gemeenteraden***

Bij de beoordeling van de positie van de gemeenteraden moet een duidelijk verschil worden gemaakt tussen de gemeenteraad van Amsterdam en die van de omliggende gemeenten. Voor de gemeenteraad van Amsterdam betekent de nieuwe Politiewet (1993) een duidelijke achteruitgang. Voorheen kon de gemeenteraad van Amsterdam de burgemeester op het gebied van criminaliteit, orde en veiligheid ter verantwoording roepen. Dat deed de gemeenteraad (en de raadscommissie algemeen bestuurlijke zaken) ook in ruime mate.

In de nieuwe situatie is onduidelijk waarover de raad de burgemeester ter verantwoording kan roepen. Om duidelijkheid te scheppen is door de korpsbeheerder in een matrix aangegeven over welke zaken hij als burgemeester kan worden aangesproken en welke zaken bij de portefeuille van de korpsbeheer-

der horen.<sup>16</sup> Overeind blijft dat de invloed van de Amsterdamse gemeenteraad op het beheer van het korps is afgenomen.

De invloed van de gemeenteraden van buiten Amsterdam op het functioneren van de politie is geringer dan die van de gemeenteraad van Amsterdam. De gemeenteraden worden wel geïnformeerd over de gang van zaken binnen het politiekorps, maar hun invloed op het functioneren is uiterst gering. Dit hangt nauw samen met de zwakke invloedspositie van de burgemeesters in het regionaal college. De meeste gemeenteraadsleden zijn tevreden over hun inbreng. Zij stellen vooral vragen over specifieke gebeurtenissen of incidenten op het gebied van de openbare orde en veiligheid.<sup>17</sup>

## **7.3 Overlegvormen**

### **7.3.1 Regionaal college**

Het regionaal college van Amsterdam-Amstelland is een betrekkelijk klein gezelschap. De agenda van het regionaal college wordt deels bepaald door concrete mededelingen (bijvoorbeeld uit het korpsbeheerdersberaad of van het ministerie van Binnenlandse Zaken) en deels door stukken uit de beleidsplancycclus. De vergadering van het college duurt gemiddeld twee uur en vindt over het algemeen in een goede sfeer plaats. Slechts twee keer deed zich een conflict voor, namelijk naar aanleiding van de samenstelling van de korpsleiding en de overschotten op de jaarrekening.<sup>18</sup> In beide gevallen leidde overleg uiteindelijk tot unanieme beslissingen. Belangrijke onderwerpen in het college zijn de surveillance op de provinciale wegen, grootschalig politieoptreden, speciale recherche-activiteiten en de werving van surveillanten. Het betreft allemaal typische regio-aangelegenheden. Soms komen echter ook onderwerpen aan de orde die specifiek over Amsterdam gaan.

#### **Eurotop**

De kosten voor de veiligheid van de Eurotop bedroegen 16 miljoen gulden. Een deel daarvan werd betaald door het politiekorps zelf. Ondanks het feit dat het een landelijke aangelegenheid betrof die in Amsterdam plaatshad, moesten ook de andere leden van het regionaal college deze uitgaven accorderen. Dit gaf verder geen aanleiding tot problemen, maar vereiste wel overleg en afstemming met de andere burgemeesters.

De onderlinge verhoudingen in het regionaal college zijn goed. De vergadering kent geen fractievorming. De korpsbeheerder drukt een duidelijk stempel op het functioneren van het regionaal college. De andere leden van het regionaal college hebben vertrouwen in de korpsbeheerder. Wel is het zo, dat het voor de burgemeesters van de randgemeenten niet altijd even eenvoudig is weerstand

tegen hem te bieden. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de korpsbeheerder zich in het regionaal college vrijwel altijd, zeker in de vergadering, verzekerd weet van de steun van de korpschef en de hoofdofficier van justitie. Het is voor het college niet eenvoudig het advies van de driehoek te negeren. In feite dragen alle beleidsstukken die bij het college binnenkomen al de goedkeuring van de driehoek.

### ***Een ambtelijke voorbereidingscommissie***

In een belangrijk deel van de vergaderingen van het regionaal college behandelen de deelnemers de stukken van de beleidsplancyclus. Voor de voorbereiding van de regionale beleidsstukken is een aparte redactiecommissie opgezet. In deze commissie zijn een ambtenaar van het algemeen bestuur van de gemeente Amsterdam, een politie-ambtenaar en een beleidsfunctionaris van het parket Amsterdam vertegenwoordigd. Deze commissie zorgt ervoor dat elke partij zijn eigen inbreng in de regionale stukken terugvindt. Voor het schrijven van de kaderbrief worden alle districten benaderd om de prioriteiten voor het komende jaar aan te geven. De plannen zijn heel precies en gedetailleerd uitgewerkt, tot en met het exacte aantal uren per politie-activiteit, dienstroosters, kwartaalrapportages met voornamelijk resultaten van criminaliteitsbestrijding en rapportages van de afdeling onderzoek en statistiek van de gemeente.

De beleidsplancyclus verloopt vrijwel altijd zoals gepland.<sup>19</sup> De redactiecommissie ontvangt informatie over prioriteiten van de districtelijke en lokale driehoecken. Deze plannen worden de facto vooral door de politie opgesteld, met name de wijkteams. De voorontwerpen gaan via de betrokken gemeenteraden (in de praktijk vaak de commissies algemene zaken). Alle voorstellen worden uitgewerkt in de kaderbrief en mede gebaseerd op de evaluaties van districtswerkzaamheden. Uiteindelijk is het mogelijk in het districtelijk jaarplan de prioriteiten te vertalen naar lokaal niveau. Uiteraard dienen deze plannen wel uitgewerkt te worden binnen de grenzen van de kaderbrief.<sup>20</sup>

Hoewel de lokale prioriteiten nagenoeg overeenkomen met de landelijke prioriteiten is het soms toch lastig deze prioriteiten te vertalen naar het lokale niveau. Soms worden op centraal niveau prioriteiten gesteld die op lokaal niveau minder urgent zijn. Het is dan ook de vraag of dergelijke prioriteiten vanzelfsprekend moeten worden meegenomen in de jaarplannen van de afzonderlijke districten. Ook bij de beoordeling van de stukken en de verantwoording over de jaarrekening wordt vertrouwd op de korpsbeheerder. Ook de jaarplannen leiden niet daadwerkelijk tot debatten. De burgemeesters kijken vooral of de plannen in overeenstemming zijn met wat zij eerder in de lokale driehoek hebben afgesproken. Het secretariaat van het college probeert vooraf vragen van de burgemeesters te inventariseren. Als gevolg hiervan zijn er vaak alleen mondelinge vragen om toelichting.

### *Feitelijk functioneren regionaal college*

*Voorbeeld van een agenda van het regionaal college (mei 1996)*

1. Jaarrekening 1995 en accountantsrapport
2. Sterkteverdeling
3. De bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie
4. Evaluatie Politiewet 1993
5. Handhaving milieutaken

De onderwerpen die het regionaal college bespreekt kunnen worden ingedeeld in een aantal categorieën.<sup>21</sup> Uit het onderstaande overzicht blijkt dat bestuurszaken in de onderzochte periode niet aan de orde zijn geweest. Het accent ligt op beheerszaken, met name op de formatie, organisatorische vraagstukken, personeelszaken en financiën. Gezagszaken komen vooral binnen de beleids-cyclus aan bod.

*Onderwerpen besproken in het regionaal college 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

**Beheer**

Organisatie (inrichting/ formatie)	10
Personeel	12
Huisvesting	3
Financiën	9
Begroting	3
Jaarrekening	1
BIS-rapportages	2

**Gezag/beheer**

Kaderbrief	3
Beleidsplan	2
Districtsplannen	1
Jaarverslagen	5
Evaluaties	2

**Gezag**

Verkeer	2
GVB, toezicht in metro	3
Eurotop	2
Politiecellen	2
Integraal veiligheidsbeleid	2
Parlementaire enquête	2
Overige	3

### **7.3.2 Beheersdriehoek**

In de regio Amsterdam-Amstelland vervult de beheersdriehoek een dubbelrol. Zij overlegt over het beheer van het regiokorps. Alle relevante stukken op het gebied van beheer (organisatie, formatie, begroting) en de verschillende beleidsplannen komen aan de orde. Feitelijk functioneert de beheersdriehoek als het dagelijks bestuur voor het regionaal college. Dezelfde personen treffen elkaar ook in de gezagsdriehoek van de gemeente Amsterdam. Uiteenlopende zaken in het kader van de openbare orde en veiligheid komen in deze driehoek aan de orde. Hieraan wordt ook de meeste tijd besteed.<sup>22</sup>

Daarmee zijn lokaal gezag en regionaal beheer in deze driehoek verweven. Het is niet verwonderlijk dat het voor de leden van de beheersdriehoek niet eenvoudig is de tijdsbesteding in beide taken van elkaar te scheiden. In het begin is getracht deze scheiding aan te brengen door het aanstellen van een regionaal

secretaris die deel uitmaakt van de ambtelijke organisatie van de gemeente Amsterdam. Na het vertrek van deze secretaris is deze functie weer ondergebracht bij de afdeling Algemeen Bestuur van de gemeente Amsterdam. De plaatsvervangend directeur van de sector Algemeen Bestuur vervult nu, samen met een adjunct-secretaris, de rol van regionaal secretaris. Dit heeft tot gevolg dat de regionale beheerszaken en de Amsterdamse gezagsuitoefening binnen de gemeente Amsterdam ambtelijk verenigd zijn.

Op de agenda van de beheersdriehoek staan vrijwel uitsluitend beheerszaken. Bij eventuele incidenten is het mogelijk een extra bijeenkomst te beleggen. De vergaderingen verlopen in het algemeen snel en efficiënt. Bij problemen wordt een voorstel geformuleerd en verstuurd naar het regionaal college. De korpsbeheerder, de hoofdofficier en de korpschef hebben veelvuldig contact met elkaar. Deze informele contacten betreffen soms beheerszaken, maar meestal onderwerpen die betrekking hebben op de gezagsuitoefening en de actualiteit.

Binnen de politieregio Amsterdam-Amstelland vervult de korpsbeheerder een centrale rol. Vrijwel dagelijks hebben de korpsbeheerder en de korpschef contact met elkaar over uiteenlopende onderwerpen. Deze gesprekken vinden plaats op basis van actualiteiten en specifiek aangeleverde informatie. Hoewel beheer en gezag in deze overleggen door elkaar heen lopen, is het hier noodzakelijk een duidelijk onderscheid te maken in de informatie over beheersvraagstukken en de gezagsuitoefening binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam. In het kader van het beheer zijn de leden van de driehoek vooral afhankelijk van de aangeleverde informatie uit de verschillende politiebesteden. Daarvoor is ook het Bestuurs Informatie Systeem (BIS) ingevoerd. Aan de hand van de gegevens in het BIS is het mogelijk de ontwikkelingen op het gebied van de criminaliteit in de regio te volgen.<sup>23</sup> Deze informatie biedt de driehoek vervolgens de mogelijkheid voorstellen te doen aan het regionaal college voor de verdeling van middelen. In Amsterdam is de verzameling en verwerking van informatie via kwartaalrapportages dan ook uitvoerig. Dit geeft de korpsbeheerder dan ook de mogelijkheid op een strakke wijze sturing te geven aan het politieapparaat.

Deze beheersmatige informatie is ook van belang voor de beleidsplancyclus. Alle stukken in het kader van de cyclus (kaderbrief, regionaal beleidsplan, jaarplannen) worden eerst in de beheersdriehoek besproken voordat zij in het regionaal college aan de orde komen.<sup>24</sup> Hiermee vervult de beheersdriehoek een spilfunctie in de vaststelling van de 'producten' van de beleidscyclus. De vaststelling van de kaderbrief en de regionale beleidsplannen leveren in de beheersdriehoek nauwelijks problemen op.

De onderlinge verhoudingen tussen de leden van de beheersdriehoek zijn goed. Er wordt vrijwel altijd snel consensus bereikt. De besluitvorming kent een informeel karakter. Voor de leden van de beheersdriehoek is het dan ook niet nodig een formele werkwijze te introduceren. Beroepsprocedures zijn nooit toegepast en onwaarschijnlijk in de Amsterdamse situatie.

Voor de verhoudingen in de beheersdriehoek is de positie van de korpschef van belang. Door het mandaatsbesluit (oktober 1994) en de financiële regeling heeft de korpschef een grote vrijheid in het dagelijkse beheer van het politiekorps. Hierbij gaat het vooral om uitvoeringszaken die geen directe beleidsmatige afweging vergen.<sup>25</sup> De vrije ruimte heeft in ieder geval wel tot gevolg dat de korpschef tot een bepaalde hoogte een redelijk zelfstandige positie heeft in het beheersmatig functioneren van het korps. De korpschef heeft daardoor feitelijk een grote inbreng bij de vaststelling van het beleidsplan en de belangrijkste beheersstukken.

### ***Feitelijk functioneren gezags- en beheersdriehoek***

De onderwerpen die tijdens vergaderingen van de gezags- en beheersdriehoek besproken worden zijn in het volgende overzicht gecategoriseerd.<sup>26</sup> Op deze manier wordt onderzocht welke onderwerpen in de gezags/beheersdriehoek in Amsterdam-Amstelland worden besproken. Een kanttekening bij deze analyse is dat hij alleen de formele vergaderingen betreft, terwijl juist voor de driehoek geldt dat er heel veel informeel contact is.

Uit het overzicht wordt duidelijk dat bestuurlijke aangelegenheden in de onderzochte periode niet aan de orde zijn geweest. Beheerszaken komen wel aan de orde in de driehoek, maar met name binnen de beleidscyclus of naar aanleiding van concrete evaluaties. De boventoon wordt duidelijk gevoerd door concrete gezagszaken als harddrugsbeleid, toezicht in de metro en prostitutie, daarnaast worden grote operaties voorbesproken (Eurotop, voetbalwedstrijden).

*Onderwerpen gezags- en beheersdriehoek januari 1996 - februari 1997*

**Beheer**

Organisatie (inrichting/ formatie)	7
Personeel	2
Financiën	1
Jaarrekening	2

**Gezag/beheer**

Regionale beleidsplancyclus:

Kaderbrief	1
Beleidsplan	1
Jaarverslagen	1
Evaluaties	1

**Gezag**

Harddrugsbeleid	4
Softdrugsbeleid	1
GVB, toezicht in metro	4
Eurotop	2
Politiecellen	2
Onregelmatigheden horceca	3
Voetbal	3
Prostitutie	4
Parlementaire enquêtecommissie	6
Vreemdelingenbeleid	2
Juridische grondslag verwijderingsbevelen	3
Integraal veiligheidsbeleid	2
Klachten	1
Overige	6

De vergelijking van de volgende agenda's van de gezags- en beheersdriehoek met de agenda van het regionaal college laat zien, dat in de driehoeken meer over concrete gezagsaangelegenheden wordt gesproken. De overlap tussen beide agenda's betreft vooral beheersaangelegenheden.

*Voorbeeld A: agenda gezags-/ beheersdriehoek (mei 1996)*

1. Commissie-Van Traa
2. Voetbalbeleid
3. Politieoptreden van Ostadestraat
4. Sterkteverdeling

*Voorbeeld B: agenda gezags-/beheersdriehoek (mei 1996)*

1. Jaarrekening 1995
2. Draaiboek politieoptreden 22 en 24 mei (voetbalwedstrijd)
3. Commissie-Van Traa
4. Justitie in de buurt
5. Concept agenda bestuurlijk overleg openbare orde burgemeester-stadsdeelvoorzitters
6. Afspraken steunfraude

### **7.3.3 Districtsdriehoeken**

De meeste betrokkenen zijn tevreden over het functioneren van de districts-driehoeken. De politie vervult een centrale rol in deze overlegvormen. De politie, in de persoon van de districtschef, bereidt deze overlegvormen voor en fungeert als voorzitter van het overleg. De districtschefs zijn in belangrijke mate zelfstandig. Zij hebben hun eigen budget die deels op basis van bestaande begrotingen en deels op normeringen is gebaseerd. Binnen de regionale begroting kan de districtschef invulling geven aan de financiële planning en begroting. Met behulp van deze budgetten worden deze districtschefs geacht bepaalde resultaten te halen die in het jaarplan staan vermeld. Samen met de korpsleiding worden de resultaten geanalyseerd. Wanneer de doelstellingen niet worden gehaald, dan bespreekt de korpsleiding dit met de desbetreffende districtschef. Daarnaast wordt met de korpsleiding wekelijks vergaderd om de gang van zaken op elkaar af te stemmen. Dit overleg wordt gebruikt om actuele ontwikkelingen te bespreken en eventuele problemen (veelal operationele) aan de orde te stellen.

Bij het opstellen van de plannen vervult de politie een centrale rol. De districtschef laat zich door de wijkteamchefs informeren en schrijft op basis daarvan het districtsjaarplan. Deze voorlopige plannen komen aan de orde in de districts-driehoek. In de driehoek vindt vervolgens overleg plaats waarna de plannen naar het regionale niveau worden gestuurd.

Het Openbaar Ministerie is nog niet helemaal tevreden over haar inbreng in het districtsoverleg. Dit heeft vooral te maken met de (nog) gebrekkige ondersteuning binnen het Openbaar Ministerie en zijn afhankelijkheid van de informatie van de politie.

In de subdriehoeken van Amsterdam wordt alleen informeel overleg gevoerd. Er kan niets formeel worden besloten, omdat er geen bevoegdheden zijn gemandateerd of gedelegeerd. Ook naar de burgemeesters is door de korpsbeheerder niets gedelegeerd. De informatievoorziening in de driehoeken is voornamelijk afkomstig van de politie. Aan de hand van vragen van de andere leden van de driehoek beantwoordt de districtschef eventuele vragen. Verder komt de

informatie in de driehoeken vooral voort uit jaarplannen, de jaarrekening en de resultaten respectievelijk de kwartaalcijfers (BIS-systeem). Er wordt wel altijd een belronde gehouden door de voorzitter van de driehoek, waardoor iedereen in staat is onderwerpen op de agenda te plaatsen. Vaak worden dan hele concrete zaken op de agenda gezet, zoals vragen van burgers of specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld vergunningen, gedwongen sluitingen, overlast van bepaalde groepen, enzovoorts).

Er wordt vrijwel nooit gestemd. Algemeen is men van mening dat zaken doorgesproken dienen te worden. Alle betrokkenen benadrukken dat men in een driehoek voor een gezamenlijke taak staat. Het overleg is vrijwel altijd goed, en bij verschillen van mening wordt dit altijd doorgesproken. Tot dusver is er geen sprake van het inroepen van hulp van een hoger echelon via een beroepsprocedure. Ook wordt benadrukt dat personen wel bij elkaar moeten passen. Net als in de regionale driehoek wordt door iedereen gewezen op het belang van goede persoonlijke verhoudingen. Alleen dan is het mogelijk tot constructieve besluitvorming te komen.

### **7.3.4 Lokaal overleg**

In de gemeenten buiten Amsterdam vindt tweemaal per jaar overleg plaats tussen de burgemeester, de officier van justitie, de wijkteamchef en de districtschef. In dit overleg wordt de stand van zaken voor de gemeente besproken. Daarnaast overlegt de burgemeester wekelijks met de wijkteamchef of zijn plaatsvervanger. Hier komen specifieke zaken aan de orde die afkomstig zijn van de burgers, zoals klachten, brieven met meldingen van ongewenste situaties, en dergelijke. In het lokale gezagsdriehoeksoverleg van Amsterdam komen de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de korpschef bijeen. Zij kunnen eventueel de districtschef verzoeken uitleg te geven over de gebeurtenissen in zijn district. Dit vindt formeel meestal tweemaal per jaar plaats. Hoewel beheersbevoegdheden niet zijn gedelegeerd, proberen de burgemeesters van de omliggende gemeenten in de districts driehoek invloed uit te oefenen op het beheer van het korps. Op hun beurt informeren de burgemeesters hun gemeenteraden en de raadscommissies. In elke gemeente is een commissie die zich bezighoudt met politiezaken. In Amsterdam is dat de raadscommissie Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken: één keer per twee weken komt deze commissie bijeen. Op de agenda staan onderwerpen die de openbare orde en veiligheid in de stad betreffen. Zij hebben vaak betrekking op incidenten en problemen waarmee Amsterdam te maken krijgt. De raadscommissie in Amsterdam heeft moeite met de nieuwe Politiewet (1993). Voorheen had de raad veel meer mogelijkheden invloed uit te oefenen op het beheer van de politie. Nu kan de burgemeester zich beroepen op de besluitvorming in het regionaal college.

### **Ondersteuning Gemeente Vervoerbedrijf (GVB)**

Het Gemeentelijk Vervoerbedrijf heeft een ondersteuningsteam van 50 personen voor bewaking en surveillance in metrostations. Het GVB heeft echter geld tekort. De gemeenteraad van Amsterdam wil dit team overhevelen naar de politie. Kosten: 6 miljoen gulden. Volgens de korpsbeheerder gaat het hier om de scheidslijn tussen bedrijfsbeveiliging en een openbare orde probleem, waardoor goede afstemming noodzakelijk is, maar geen overheveling. Ook het regionaal college wilde deze overheveling niet.<sup>27</sup> De gemeenteraad had de mogelijkheid hiertegen in beroep te gaan, maar heeft daar van afgezien. Wel bleven de korpsbeheerder en de gemeenteraad tegenover elkaar staan.

De dubbelrol van de korpsbeheerder is voor de raadscommissie hinderlijk. Naar aanleiding van de onvrede en om misverstanden te voorkomen heeft de burgemeester een matrix van bevoegdheden en verantwoordelijkheden opgesteld. Toch verwijt de gemeenteraad de korpsbeheerder te veel regionaal te denken. Dit beeld is wezenlijk anders in de andere gemeenten in de regio. In deze gemeenten staan politiezaken veel minder vaak op de agenda van de raad. Formeel gezien zouden raadsleden alle stukken toegezonden moeten krijgen, maar in de praktijk gebeurt dit niet altijd. Toch zijn de gemeenteraadsleden over het algemeen tevreden over de informatievoorziening. Op zichzelf is dit ook niet vreemd. De meeste gemeenten zijn ex-RP-gemeenten. Zij zijn er na de reorganisatie op vooruitgegaan. Zij kunnen nu ook meer invloed uitoefenen op de taakuitoefening van de politie. De gemeente Amstelveen, die voorheen gemeentepolitie had, is hierop een uitzondering. Ook hier is de sterkte toegenomen, maar het politieteam moet wel voortdurend capaciteit leveren aan districtsoverschrijdende projecten.

De invloed van de raadsleden op het algehele politiebeleid blijft echter beperkt. Er is onder raadsleden weinig behoefte aan betere informatievoorziening.

### ***Feitelijk functioneren raadscommissies***

De onderstaande vergelijking van de raadscommissie voor algemeen bestuurlijke en juridische zaken van Amsterdam en de raadscommissie voor bestuurlijke aangelegenheden van Amstelveen levert een concreter beeld op van welke onderwerpen in de raadscommissies in de regio Amsterdam-Amstelland aan de orde komen.<sup>28</sup> Het is duidelijk dat in Amsterdam beheerszaken vaker aan de orde komen dan in Amstelveen. Bovendien komt naar voren dat in Amsterdam andere gezagskwesaties op de agenda staan dan in Amstelveen. Prostitutie en drugsoverlast zijn bijvoorbeeld typisch Amsterdamse aangelegenheden. De manier waarop de commissies met beleidsplannen en evaluaties omgaan verschilt ook. In de raadscommissies wordt vaker doorgevraagd; soms in drie termijnen. In Amstelveen worden dit soort stukken vaak voor kennisgeving aangenomen. Of er wordt een aantal detailvragen gesteld.

*Onderwerpen raadscommissies Amsterdam en Amstelveen*

	Amsterdam	Amstelveen
<b>Beheer</b>		
Financiën	7	2
Organisatie/ formatie	6	5
Beheer	4	-
<b>Gezag</b>		
Handhaving:		
Drugsoverlast	2	2
Woninginbraken	-	6
Overlast criminaliteit, jeugd	-	3
Prostitutie	3	-
Illegalen	2	2
Cellen	4	-
Integraal veiligheidsbeleid	3	4
Overig	7	5

## 7.4 Conclusies

- De reorganisatie is in Amsterdam-Amstelland soepel verlopen, mede door de relatief kleine omvang van de veranderingsoperatie. Het oude gemeentepolitiekorps van Amsterdam krijgt de politie van een aantal kleine gemeenten en Amstelveen er min of meer bij. De Amsterdamse driehoek speelt een dominante rol bij de inrichting van het regiokorps. Dit maakt voor de vier gemeenten met voorheen rijkspolitie weinig verschil ten opzichte van de periode voor de nieuwe Politiewet (1993): zij hebben nooit veel invloed gehad op beheer en op strategisch beleid.
- De invloed op het beheer en op de beleidsvorming is geconcentreerd bij de beheersdriehoek. Deze driehoek overlapt zowel qua samenstelling als inhoud de gezagsdriehoek van de stad Amsterdam. De concentratie van beheer en gezag in een driehoek met zowel een regionale gedaante (regionale beheersdriehoek) als een Amsterdamse gedaante (stedelijke gezagsdriehoek) leidt ertoe dat de verantwoordingsrelaties met de Amsterdamse gemeenteraad en met het regionaal college elkaar voortdurend kruisen. De politiek-bestuurlijke controle wordt hierdoor bemoeilijkt.
- De Amsterdamse gemeenteraad volgt, zoals hij gewend is, de burgemeester kritisch op het gebied van openbare orde en veiligheid. De invloed van de raad neemt enigszins af doordat vaak onduidelijk is of een aangelegenheid tot de competentie van de burgemeester of van de korpsbeheerder dient te wor-

- den gerekend. Het gebruik van een matrix van bevoegdheden en verantwoordelijkheden vermindert deze onduidelijkheid.
- De strakke tijdsplanning van de beleidsplancyclus en de goede kwaliteit van de informatievoorziening en van de ambtelijke ondersteuning vergroten de invloed van de beheersdriehoek. Dit komt vooral tot uiting in de invloed van de korpsleiding op het functioneren van de districtschefs en - daarmee - op de gang van zaken in de districtscolleges.
  - Het regionaal college heeft, vanwege de kleine omvang, geen dagelijks bestuur. De bestuurlijke verhoudingen in het regionaal college zijn goed, maar de lage frequentie van de vergaderingen draagt bij tot de geringe bestuurlijke controle en sturing van de beheersdriehoek.
  - Interne politieke verantwoordingsprocessen leiden ertoe dat districtschefs doorgaans strak de hand houden aan het beleid van de beheersdriehoek en van de korpsleiding. Dit voorkomt dat de regionale besluitvorming op districtsniveau wordt overgedaan of uitgebreid wordt voorbereid. Hier staat tegenover dat het contact met de districtschef aan het bestuur en de politiek niet veel ruimte laat de regionale besluitvorming te beïnvloeden.
  - De sturing door de beheersdriehoek laat betrekkelijk weinig ruimte voor het honoreren van specifieke lokale wensen, zowel in belendende gemeenten als in stadsdelen. Het strategisch beleid van de beheersdriehoek wordt geaccepteerd.

## 8 Regio Zuid-Holland-Zuid

### 8.1 Kenmerken van de regio Zuid-Holland-Zuid

#### 8.1.1 Algemene beschrijving

De regio Zuid-Holland-Zuid telt 22 gemeenten. De oppervlakte van de politieregio is circa 878 km<sup>2</sup>: ongeveer 100 km<sup>2</sup> is water.<sup>1</sup> Er wonen ruim 475.000 mensen.<sup>2</sup> De bevolkingsdichtheid van de regio ligt boven het landelijk gemiddelde. De regio bestaat uit een aantal gebieden: het eiland Dordrecht, de Zwijndrechtse Waard, de Hoeksche Waard, de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden. Deze deelgebieden vertonen een zekere samenhang. Tussen deze gebieden bestaat echter vrijwel geen sociaal-geografische samenhang: er bestaan bijvoorbeeld weinig banden tussen de Hoeksche Waard en de Alblasserwaard of Vijfheerenlanden. Naast sterke verstedelijking in een deel van de regio (Dordrecht, Zwijndrecht, Gorinchem) kent de regio in bepaalde gebieden ook een uitgesproken plattelandskarakter (Hoeksche Waard).

Onder het oude politiebestedel hadden zes gemeenten de beschikking over een eigen gemeentepolitiecorps.<sup>3</sup> In de overige gemeenten werd de politiezorg verzorgd door de rijkspolitie. In politiek opzicht wordt het gebied gedomineerd door de PvdA en door christelijke partijen. Burgemeester Noorland van Dordrecht is korpsbeheerder. De burgemeester van Zwijndrecht is plaatsvervangend-korpsbeheerder.

#### *Criminaliteit en veiligheid*

Uit het jaarverslag van 1996 blijkt dat het aantal incidenten per 1000 inwoners in district I (onder de oude districtsindeling: Dordrecht) ligt op 340. In district III (Hoeksche Waard) is dat aanmerkelijk minder: 195 per 1000 inwoners.<sup>4</sup> De misdaadtrend in de regio stemt overeen met de landelijke: een afname van vermogensdelicten, maar de geweldsdelicten nemen toe. De jeugdoverlast en -criminaliteit nemen ook toe. De regio kent ook verkeersproblemen. De A15 en de A16 doorkruisen de regio. Er liggen veel provinciale wegen in de minder bevolkte gebieden. Het handhaven van de snelheidslimiet is daar een

probleem.<sup>5</sup> De inwoners van de regio zijn zich de afgelopen jaren enigszins onveiliger gaan voelen. Zij oordelen ook relatief negatief over de zichtbaarheid en bereikbaarheid van de politie.

### ***De regionale politie-organisatie***

Het regiokorps Zuid-Holland-Zuid telt ongeveer 1000 formatieplaatsen. Daarmee is het één van de kleinste regio's van het land. Het is wel een 'groeiregio': de sterkte wordt de komende jaren enigszins uitgebreid.

Het korps heeft een sterk decentrale structuur. De politie dient dicht bij het bestuur en bij de burgers te staan. Er wordt vertrouwd op de professionaliteit en op het zelfsturend vermogen van uitvoerend politiemensen.

<b>Gemeenten</b>	<b>Inwonertal</b>	<b>Burgemeester</b>
<i>District Dordrecht/Zwijndrechtse Waard</i>		
Dordrecht (GP)	116.031	J. Noorland (VVD)
Heerjansdam	3.400	H.J. Trap (PvdA)
Hendrik-Ido-Ambacht (GP)	20.800	H.H. Jonker (PvdA)
	42.344	D. Corporaal (CDA)
<i>District Alblasserwaard/Vijfheerenlanden</i>		
Alblasserdam	17.628	M.J. Bruin (PvdA)
Graafstroom	9.530	G.W. Abbring (CDA)
Liesveld	9.381	Mr. drs. A.J. Borgdorff (CDA)
Nieuw-Lekkerland	9.259	H. Visser (SGP)
Papendrecht (GP)	28.674	Mw. E. Tuijnman (VVD)
Sliedrecht (GP)	23.914	C.A. Kleijwegt (PvdA)
Giessenlanden	14.124	C. Bakker (CDA)
Gorinchem (GP)	32.066	P. IJssels (PvdA)
Hardinxveld-Giessendam	17.598	A. Noordergraaf (SGP)
Leerdam (GP)	20.750	M. van Veelen (CDA)
Vianen	19.205	Mw. drs. D.A.M. Koreman (PvdA)
Zederik	13.539	T. den Breejen (CDA)
<i>District Hoeksche Waard</i>		
Binnenmaas	18.882	C. Oversier (CDA)
Cromstrijen	12.482	Drs. E.W.H. Broekhuis (PvdA)
's-Gravendeel	8.645	Mw. M. Salet (PvdA)
Korendijk	10.221	B. Kolbach (CDA)
Oud-Beijerland	21.530	B.B.M. van der Hart (PvdA)
Strijen	8.803	Mw. M. Peereboom (PvdA)

In maart 1991 verscheen het (strategisch) beleidskader. Bij de districtsindeling werd gekozen voor een relatief groot aantal districten (5), die aansluiten op sociaal-culturele banden in de regio. De politieregio kreeg drie niveaus: de (deel)gemeente, het district en de regionale politiezorg.<sup>6</sup> Het zwaartepunt van de beleidsvorming moet op districtsniveau vormkrijgen.

Het concept van de gebiedsgebonden politiefunctionaris (GPF-concept) kenmerkt de regio Zuid-Holland-Zuid. Het past binnen de centrale gedachte achter de inrichting van het korps: verantwoordelijkheden dienen laag te liggen in de organisatie en bovendien dient de politie dicht bij het bestuur en bij de burgers te staan. Op lokaal niveau zijn de gebiedsgebonden politiefunctionarissen het aanspreekpunt voor het bestuur. Er is, vaak wekelijks, contact tussen de

burgemeester en een lokale gebiedsgebonden politiefunctionaris over lokale veiligheidsproblemen. Bovendien is er vaak een lokale politiefunctionaris aanwezig bij vergaderingen van de raadscommissie.

Naast de gebiedsgebonden politiefunctionarissen hebben de districten een surveillance dienst en recherche. De surveillancedienst verzorgt de noodhulp. Lichte vormen van criminaliteit worden afgehandeld door GPF'ers. Complexe zaken worden op districts- of regioniveau aangepakt.

### ***Het Openbaar Ministerie***

De formatieve bezetting van het arrondissementsparket Dordrecht bedraagt 52,41. In totaal beschikt het parket over 11 officieren van justitie. Het parket is georganiseerd in vier teams. Twee algemene teams houden zich bezig met specialistische zaken respectievelijk de standaardverwerking van kanton- en Mulderzaken. Daarnaast bestaan er twee gebiedsgebonden teams die zich beide bezighouden met de drie districten in de regio Zuid-Holland-Zuid: één team houdt zich bezig met het district Dordrecht/Zwijndrechtse Waard, het andere met de districten Alblasserwaard/Vijfheerenlanden en Hoeksche Waard.

Op dit moment woont de plaatsvervangend hoofdofficier, samen met de beleidsmedewerker politiezaken van het Openbaar Ministerie, het districts-driehoeksoverleg van de drie districten bij. Het is de bedoeling dat in de nabije toekomst de twee districtsofficieren naar het driehoeksoverleg in de districten zullen gaan. De grenzen van het arrondissementsparket in Dordrecht komen overeen met de grenzen van de politieregio Zuid-Holland-Zuid.

### **8.1.2 Formele structuur: overlevormen**

De regio heeft een aantal belangrijke overlevormen: een regionaal college, een beheersdriehoek, het dagelijks bestuur en de districts-driehoeken. Bovendien speelt het overleg tussen de burgemeester en de gebiedsgebonden politiefunctionaris een belangrijke rol.

Het regionaal college bestaat uit de 22 burgemeesters van de gemeenten in de regio Zuid-Holland-Zuid en de hoofdofficier van justitie. Er wordt ten minste tweemaal per jaar vergaderd. Daarnaast worden er themabijeenkomsten gehouden. Het regionaal college werkt volgens het Statuut en Huishoudelijk Reglement van het regionaal college. Hierin zijn het quorum (de helft plus 1) en de stemprocedure (meerderheid van stemmen) geregeld. In Zuid-Holland-Zuid wordt artikel 36 lid 1 niet toegepast.

Het dagelijks bestuur dient als een soort voorbereidingscommissie te fungeren. De voorzitters van de districts-driehoeken, de korpschef, de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van de ondernemingsraad maken deel

uit van het dagelijks bestuur. Het lidmaatschap rouleert niet.

De regionale beheersdriehoek bestaat uit de hoofdofficier van justitie, de korpschef en de korpsbeheerder. De beheersdriehoek komt in de regel een keer in de vier tot zes weken bij elkaar. De verslaglegging van het formele driehoeksoverleg is summier. De korpsbeheerder heeft vrijwel alle beheerstaken gemandateerd aan de korpschef. Veel taken zijn vervolgens gemandateerd aan de districtschefs.

De districten spelen een belangrijke beleidsvormende rol. Op dit niveau wordt driehoeksoverleg gevoerd. Deze driehoeken worden gevormd door de burgemeesters uit het district, de districtschef en de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie die het Openbaar Ministerie in de driehoeken vertegenwoordigt. Voor de dagelijkse gang van zaken op lokaal niveau is het overleg tussen burgemeester en gebiedsgebonden politiefunctionaris van belang.

### ***Beleidsplanning***

De beleidsplancycclus in deze regio heeft een aantal belangrijke en opvallende kenmerken. Ten eerste is er geen uitgebreide blauwdruk.<sup>7</sup> Een beleidscyclus met veel voorgeschreven stappen leidt tot bureaucrativering, zo luidt de redenering. Ten tweede spelen de districten een belangrijke rol. De beleidsplancycclus heeft een sterk bottom-up karakter en kent concrete lokale actieplannen. Er bestaan mede daarom aanzienlijke verschillen tussen de districten wat beleidsplanning betreft. Ten derde bestaat er geen regionaal beleidsplan. Het Openbaar Ministerie maakt hier bezwaar tegen, omdat zij justitiële prioriteiten wil vastleggen in een regionaal beleidsplan en omdat in de wet staat dat er zo'n plan dient te worden opgesteld.

## **8.2 Dominant perspectief: een 'platte' politieregio met informele sturing en controle**

### ***Een platte organisatie***

De prominenten in de politieregio Zuid-Holland-Zuid zijn zich ervan bewust dat zij landelijk gezien geen dominant korps zijn of kunnen worden. Sterker, zo nu en dan wordt in het (landelijke) politieveld en in justitiële kring geopperd dat de regio beter op kan gaan in (een van) de twee grote belendende regio's: Rotterdam-Rijnmond en Utrecht. Dit komt mede door de bestuurlijke banden van enkele districten in de regio met gemeenten in deze twee politieregio's. Bovendien overschrijden georganiseerde criminele verbanden al snel de grenzen van de politieregio Zuid-Holland Zuid, waardoor samenwerking met minstens één andere regio is geboden. Toch staat dit vraagstuk niet hoog op de agenda, en zeker niet op de bestuurlijke agenda in Zuid-Holland-Zuid. Er

bestaat brede bestuurlijke consensus over het standpunt dat het huidige bestel en de huidige regio-indeling in ieder geval de komende jaren op hoofdpunten ongewijzigd dienen te blijven.

Het korps Zuid-Holland-Zuid heeft een aantal opvallende en onderscheidende kenmerken. De politieregio is heel bewust op een karakteristieke wijze ingericht door de beheersdriehoek, de korpschef voorop. De regio is wars van ingewikkelde sturingsconcepten en van complexe planningsprocessen.<sup>8</sup> Als het simpel kan, is dat de aangewezen weg. 'Lean and mean', plat en daadkrachtig, is het motto van de politietop.

Het korps kent een eenhoofdige korpsleiding.<sup>9</sup> Er is weinig middenkader, de ondersteunende staf is niet groot en de beleidsplancyclus is zakelijk en sober. Een in het oog springend kenmerk van het korps is dat 20% van de sterkte is gereserveerd voor de zogenoemde GPF-functie: de gebiedsgebonden politiefunctionarissen. Deze politiefunctionarissen analyseren veiligheidsproblemen en zij pakken deze vervolgens aan met burgers, met uitvoerende diensten en met justitie. Zij hebben directe toegang tot politiechefs die districtsoverleg voeren, zodat zij veiligheidsvraagstukken kunnen agenderen.

Er bestaat bij bestuurders en bij het Openbaar Ministerie steun voor het GPF-concept. Veel burgemeesters zijn tevreden dat hun zeggenschap over de politie in hun gemeenten in essentie gestalte krijgt in regulier overleg met een uitvoerend politiefunctionaris (een gebiedsgebonden politiefunctionaris). Tegenover de bestuurlijke steun voor het concept staat wel dat de capaciteit die wordt besteed aan de GPF-functie, leidt tot kwantitatieve en kwalitatieve problemen bij de surveillance en bij de recherche. Bovendien zijn er veel gebiedsgebonden politiefunctionarissen en is er relatief weinig middenkader, waardoor de 'span of control' van veel leidinggevende politiefunctionarissen te groot is. Dit zet de kwaliteit van het interne en externe politiermanagement onder druk.

### ***Informe concentratie***

De organisatie van het regiokorps Zuid-Holland-Zuid is plat en transparant. De politieregio is in bestuurlijk opzicht overzichtelijk. Een klein aantal burgemeesters heeft veel te zeggen. Deze kenmerken van de politie-organisatie en van het bestuur in de regio werken in de hand dat veel bestuursmacht berust bij de beheersdriehoek en bij het dagelijks bestuur. Binnen de beheersdriehoek en in het politiekorps speelt de korpschef een dominante rol. Dit neemt niet weg dat hij verantwoording aflegt aan de korpsbeheerder die zonodig niet aarzelt zijn wensen op tafel te leggen. Dit geldt in mindere mate ook voor de hoofdofficier van justitie.

De beheersdriehoek probeert een scherpe scheiding aan te brengen tussen het beheer op regioniveau en het gezag op het niveau van de districten. Toch is het verschil niet altijd duidelijk. De prioriteiten die richting geven aan het opereren van veel politiefunctionarissen, worden in deze regio met name in de dis-

trictsplannen vastgelegd. Er bestaat bovendien in de meeste gemeenten ruimte voor de gebiedsgebonden politiefunctionaris om lokale politiek-bestuurlijke wensen te honoreren.

Hier staat tegenover dat regionale overlegvormen, de beheersdriehoek en vooral het dagelijks bestuur, invloed hebben op de inhoud van de districtsplannen. Dit wordt in de hand gewerkt door de personele unie tussen de voorzitters van de districtscolleges en de leden van het dagelijks bestuur. Er worden ook geleidelijk aan meer prioriteiten en kaders vastgesteld op regioniveau. Bovendien wordt er op regioniveau overleg gevoerd over gezagsaangelegenheden die de grenzen van de districten overschrijden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het coffeeshopbeleid. Bovendien heeft de beheersdriehoek, vooral de korpschef, veel invloed op de kenmerkende wijze waarop het korps is ingericht. Dit betreft weliswaar een beheersbesluit, maar het werkt wel degelijk door in de kanalen, de inhoud en de betekenis van het lokale gezagsoverleg. In bestuurlijke kringen concurreert tevredenheid over de rol van de gebiedsgebonden politiefunctionaris met ongenoegen over de GPF-formatie in enkele gemeenten en, in de hele regio, met onvrede over de kwaliteit van de surveillance, van de recherche en van de sobere beleidsplanning.

In het regionaal college wordt de beheersdriehoek zelden kritisch bevestigd. Het beleid wordt zeker niet ter discussie gesteld. Dit gebeurt wel in het dagelijks bestuur van het regionaal college. Het ontbreken van een complexe en gewichtige beleidsplancyclus, de overzichtelijke bestuurlijke orde en de flexibele bestuursstijl van de korpschef leiden ertoe dat de sturing en controle in het dagelijks bestuur gestalte krijgt. Daarnaast zijn ook de bilaterale contacten tussen korpschef en leden van het dagelijks bestuur, en die tussen korpsbeheerder en deze prominente burgemeesters van belang.

Hoewel er geen uitgewerkt concept bestaat voor de sturing en controle binnen het korps, wordt regelmatig overleg gevoerd tussen korpschef en districtschefs. De korpschef drukt, mede op grond van zijn gezag in de politie-organisatie, op informele wijze een stempel op het functioneren van de districtschefs, en daarmee ook op het driehoeksoverleg op districtsniveau. Managementrapportages, managementgesprekken en jaarverslagen zijn vooral een katalysator van de informele sturing door de korpschef. Het is echter geen eenrichtingsverkeer. Districtschefs brengen wensen naar voren die in het districtsoverleg zijn geformuleerd; zij stellen ook tekortkomingen in de inrichting van het korps aan de orde. In deze overlegcircuits is aangedrongen op aanpassingen in de structuur en werkwijze van de politieregio. Dit heeft geleid tot het veranderingsproces Stroomlijning.<sup>10</sup> Dit veranderingsproces wordt gekenmerkt door schaalvergroting (reductie van het aantal districten van vijf naar drie), door verbetering van de beleidsvorming en door enige formalisering. Het is een reactie op de ver

doorgevoerde decentralisatie (de GPF-functie) en op het te vrijblijvende karakter van de beleidsvorming. De beleidsondersteuning wordt uitgebreid.

Aan de basis van deze veranderingen staan een zelfevaluatie en een externe audit. Deze onderzoeken tonen aan dat de geringe beleidsondersteuning afbreuk doet aan de kwaliteit van de beleidsvorming in de regio en dat de 'span of control' van het middenkader te groot is voor effectief politiemangement.

## **8.3 Overlegvormen**

### **8.3.1 Regionaal college**

#### *De regionalisatie*

De inrichting en werkwijze van de politieregio Zuid-Holland-Zuid wordt in sterke mate bepaald door de visie van de korpschef. Hij is fervent voorstander van contextuele besluitvorming. Politiebeleid dient gestalte te krijgen in overlegvormen tussen bestuur, justitie en politie op die niveaus (districten, gemeenten) waar voldoende voeling bestaat met maatschappelijke behoeften, ontwikkelingen, problemen en kansen. Op deze niveaus dient de politiezorg zich aan te passen aan de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving, zonder dat dit afbreuk doet aan de noodzaak tot eenheid in beleid en aan de rechtszekerheid. Centralisering en vooral formalisering van de beleidsbepaling werken vervreemding tussen politie en haar directe omgeving in de hand. Het doet bovendien afbreuk aan de flexibiliteit en aan de creativiteit van politiefunctionarissen. Formalisering dient daarom zo veel mogelijk te worden voorkomen. Deze visie lag ten grondslag aan de keuze voor gebiedsgebonden politiefunctionarissen, voor weinig middenkader en voor sobere beleidsondersteuning.

Het bestuur drukte tijdens de regionalisatie een stempel op de districtsindeling. Burgemeesters drongen met succes aan op het inrichten van vijf districten. De korpschef en de hoofdofficier van justitie wilden liever een kleiner aantal districten, omdat dit beter is voor de effectiviteit en efficiency van het korps. Een groter aantal districten vergroot echter de mogelijkheden tot sturing en controle door burgemeesters en door gemeenteraden. Dit was de belangrijkste reden voor het besluit om vijf districten te vormen. Dit besluit en de bestuurlijke waardering voor het idee achter de gebiedsgebonden politiefunctionaris droegen er aan bij dat het draagvlak in het regionaal college groot was tijdens de regionalisatie. Dat een aantal gemeenten in absolute en relatieve zin slechts een klein aantal gebiedsgebonden politiefunctionarissen kreeg (één in Heerjansdam tegenover 85 in Dordrecht) doet daar weinig aan af. Dat kwam mede door het geringe bestuurlijke gewicht dat deze gemeenten in de regio in de schaal leggen. Overigens was en is voor elke gemeente en wijk de districtelijke surveillancedienst voor noodhulp en projecten beschikbaar.

### ***Een bescheiden rol***

Het regionaal college in Zuid-Holland-Zuid speelt een bescheiden en sterk formele rol. In het Statuut van het regionaal college staat dat de districtsdriehoeken verantwoordelijk zijn voor het vormgeven van de politiezorg op hun grondgebied. Dit past bij de platte organisatiestructuur van het korps. Het politiebeleid krijgt uiteindelijk op decentraal niveau gestalte. Deze visie ligt ten grondslag aan de inrichting van het korps en aan de 'back bone' daarvan: het concept van de gebiedsgebonden politiefunctionaris. In deze visie speelt het regionaal college een bescheiden rol. Dit komt in sterke mate tot uitdrukking in het ontbreken van een regionaal beleidsplan. Er worden per district prioriteiten gesteld. Het dagelijks bestuur, waarin de voorzitters van de districtscolleges zitten, speelt hierbij een belangrijke rol. Niet alleen in vergaderingen, maar ook in informele contacten. Lokaal worden prioriteiten gesteld en worden activiteiten ontplooid door de gebiedsgebonden politiefunctionarissen en door hun (bestuurlijke) partners, mits daartoe voldoende capaciteit aanwezig is. In feite beperkt het regionaal college zich vaak tot het bevestigen van de besluiten die worden genomen in de (informele) circuits rond het dagelijks bestuur en tot het instemmen met lokale beleidsinitiatieven.

Het regionaal college houdt de minimale vergaderfrequentie van tweemaal per jaar aan. De absentie is hoog: gemiddeld is eenderde van de burgemeesters afwezig. De vergaderingen duren kort. De regio Zuid-Holland-Zuid omvat een zeer uitgestrekt gebied. De centrumgemeente is niet centraal gelegen: de reistijd van burgemeesters overtreft niet zelden de vergadertijd.

Het regionaal college wordt door betrokkenen wel omschreven als een besluitenmachine, als een stempelmachine of als een applausmachine. Toch lijkt dit geen juiste typering van de feitelijke gang van zaken. Als in het regionaal college blijkt dat een stuk geen bestuurlijk draagvlak heeft, dan wordt het door de korpsbeheerder teruggenomen. Vervolgens wordt in het dagelijks bestuur naar overeenstemming gezocht. Dit duidt er op dat in het overlegcircuit wel degelijk rekening wordt gehouden met bestuurlijke wensen. Bij de inrichting van het korps wordt op enkele punten, met name bij de keuze voor niet minder dan vijf districten, wel degelijk tegemoet gekomen aan bestuurlijke wensen.

Na de reorganisatie wordt anticipatie op bestuurlijke wensen door het dagelijks bestuur in de hand gewerkt doordat bestuurders en raadsleden, door middel van moties en door brieven, hun wensen uiten: zij vragen bijvoorbeeld om uitbreiding van de politiesterkte in hun gemeente. In sommige gemeenten vindt het lokaal bestuur dat er te weinig sterkte is voor een volwaardige uitvoering van de GPF-functie. Dit leidt tot het veranderingstraject Stroomlijning dat vooral neerkomt op schaalvergroting van de politieorganisatie.

Het Openbaar Ministerie speelt een beperkte rol in het regionaal college. Een enkele maal zet het Openbaar Ministerie een punt op de agenda, maar meestal

wordt de rondvraag gebruikt. De bijdrage bestaat vooral uit het informeren van de burgemeesters over regionale en landelijke ontwikkelingen bij het Openbaar Ministerie, over de vastgestelde justitiële prioriteiten en over personele wijzigingen bij het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie ziet het regionaal college niet als een belangrijk invloedskanaal. Het - informele - voortraject in het dagelijks bestuur en in de beheersdriehoek is voor magistraten aanzienlijk belangrijker en kansrijker.

### ***Een tweede reorganisatie: 'Stroomlijning'***

In 1996 wordt de bedrijfsvoering van de politie Zuid-Holland-Zuid tot twee keer toe 'doorgelicht': in een zelfevaluatie en door middel van een externe audit volgens het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit). Deze evaluaties brengen een aantal kritiekpunten op tafel. De kritiek wordt op hoofdlijnen gedeeld door hoge politiefunctionarissen, door vooraanstaande magistraten, door burgemeesters en door raadsleden. Zij houden rekening met onvrede onder het personeel, onder meer over de grote 'span of control' waardoor de interne communicatie te wensen over laat. Dit wordt in de hand gewerkt door het lidmaatschap van de voorzitter van de ondernemingsraad van het regionaal college (en van het dagelijks bestuur).

Hoewel de evaluaties een lange waslijst van 'verbeterpunten' opleveren, bestaat er in het regionaal college brede overeenstemming over vier belangrijke knelpunten die hoe dan ook dienen te worden aangepakt, te weten:

- De 'span of control' van leidinggevend, met name van districtschefs, is zo groot dat de interne sturing, controle en coördinatie er onder lijdt.
- De afstemming tussen de recherche, de surveillance en gebiedsgebonden politiefunctionarissen schiet tekort: de kwaliteit van het functioneren van de recherche en van de surveillance laat te wensen over.
- De kwaliteit van de beleidsvorming lijdt onder het sterk informele karakter van de beleidsplancyclus en onder het gebrek aan beleidsondersteuning voor politiefunctionarissen die overleg voeren met bestuur en justitie.
- De verschraling van de werkzaamheden in de surveillancedienst.

Bestuurders hebben vooral problemen met de gebreken in de beleidsvormende activiteiten en met de problemen bij de surveillancedienst. Officieren van justitie tillen het zwaarst aan de problemen bij de recherche. De bezwaren worden in het overlegcircuit rond het dagelijks bestuur omgevormd tot dringende verzoeken aan de korpschef en aan de korpsbeheerder om belangrijke en redelijk omvangrijke veranderingen aan te brengen in de inrichting en werkwijze van het korps. Dit leidt ertoe dat de korpschef de nota 'Stroomlijning' schrijft waarin een aantal belangrijke veranderingen wordt aangekondigd die op een breed draagvlak in het regionaal college kunnen rekenen. Het gaat om de volgende veranderingen:

- Het aantal districten wordt teruggebracht van vijf naar drie. Dit maakt het mogelijk om meer (effectieve) capaciteit te investeren in beleidsondersteunende taken, om de eenheid in het personeelsbeleid en in de politiezorg te vergroten en om het aantal leidinggevendenden in het middenkader enigszins uit te breiden (er worden 'chefs GPF' aangesteld die tussen de districtschef en de GPF'ers worden geplaatst).<sup>11</sup>
- Een kleiner aantal grotere surveillancediensten maakt het mogelijk om de kwaliteit van de noodhulp te vergroten.
- De recherche-eenheden worden vergroot met de bedoeling de kwaliteit van het reguliere rechercheproces te verhogen.
- Er wordt naar gestreefd om de tijd die GPF'ers kwijt zijn aan administratieve werkzaamheden te verminderen: op korte termijn wordt daartoe een 'wijksecretariaat' ingesteld. Zonder serieuze uitbreiding van de GPF-formatie neemt het 'blauw op straat' zo enigszins toe. Dit is een belangrijke wens van bestuurders en gemeenteraden in de kleinere gemeenten in de regio.
- Er komt in de nabije toekomst een regionaal beleidsplan. Dat plan zal meer zijn dan een optelsom van de districtsbeleidsplannen.
- De korpsleiding wordt met een of twee politiemangers uitgebreid.

Een klein aantal burgemeesters, bijvoorbeeld de burgemeester van Sliedrecht, verzet zich tegen de afname van het aantal districten van vijf naar drie. Deze bestuurders denken dat de schaalvergroting ten koste gaat van de sturing en controle van de politie door het lokaal bestuur. Om deze reden voeren de oude districten III (Alblasserdam-West) en IV (Heerenwaard) tijdens dit onderzoek nog districtsoverleg op dit niveau. Deze overlegvormen zullen op den duur opgaan in het overleg van het nieuwe, grotere district. De overige maatregelen worden door een ruime meerderheid van de leden van het regionaal college op prijs gesteld. Zowel hoge politiefunctionarissen, burgemeesters als vooraanstaande magistraten vinden dat deze veranderingen het evenwicht in de inrichting van het korps herstellen. De afkeer van centralisering en van formalisering was doorgeslagen in een te informele en te ondoelmatige gang van zaken in de politieregio. Bovendien verlangt de Politiewet dat er een regionaal beleidplan wordt opgesteld: de bezwaren van het Openbaar Ministerie en van het ministerie van Binnenlandse zaken tegen het ontbreken van zo'n plan kunnen niet (veel) langer worden genegeerd door de politietop en door de korpsbeheerder.

### ***Feitelijk functioneren van het regionaal college***

In het regionaal college in Zuid-Holland-Zuid wordt een groot deel van de (schaarse) vergadertijd besteed aan het bespreken van het jaarverslag en van de jaarrekening. Er wordt minder tijd besteed aan het bespreken van de stukken die in artikel 31 van de Politiewet worden genoemd (de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan) dan in de andere onder-

zoeksregio's. Dit komt door de keuze voor een sober beleidsproces, waardoor er onder andere geen regionaal beleidsplan wordt opgesteld. Het Openbaar Ministerie gebruikt de vergaderingen van het regionaal college wel om justitiële prioriteiten te legitimeren.<sup>12</sup>

*Agenda regionaal college d.d. 3 juli 1996*<sup>13</sup>

1. Opening, mededelingen en stukken ter informatie
2. Vergaderverslag 20 december 1995
- 3.1. Jaarverslag over 1995
- 3.2. Jaarrekening over 1995
4. Rapportage van uitkomsten van de zelfevaluatie van het inrichtingsplan
5. Procedure ter vervulling van GPF-vacatures en vacatures meewerkend voorman/ chef recherche
6. Klachtenoverzicht 1995
7. Rondvraag

*Onderwerpen besproken in het regionaal college 1 januari 1996 - 1 juni 1997*<sup>14</sup>

**Beheer**

Financien/begroting	3
Organisatie (inrichting/formatie)	4
Personeel	3
Sterkteverdeling	1

**Beheer/gezag**

Afspraken inzake verslagen dagelijks bestuur	2
Beleidsplancyclus	
Regionaal beleidsperspectief	1
Jaarverslag	3
Managementrapportages	1
Integraal veiligheidsbeleid	-
Klachten	1
Politiewet 1993	1

**Gezag**

Beleidssterreinen	
Woonwagencentrum	1
Opvangcentrum	1

In de onderzoeksperiode wordt veel tijd besteed aan de 'tweede' reorganisatie in Zuid-Holland-Zuid: het veranderingsproject Stroomlijning. De regio kent een relatief scherpe scheiding tussen beheer en gezag: relatief veel beleidsvorming vindt plaats op het districtsniveau. Dit komt tot uitdrukking in de agenda en in de notulen van het regionaal college. Gezagsaangelegenheden worden in de wandelgangen besproken, maar keren bij uitzondering terug in vergaderstukken. Dit past bij het sterk informele karakter van het besluitvormingsproces in deze regio.

### **8.3.2 Dagelijks bestuur**

Het dagelijks bestuur heeft in Zuid-Holland-Zuid ten minste twee belangrijke functies.

In de eerste plaats is het een belangrijke schakel tussen de districten en het regionale besluitvormingsproces. In de vergaderingen en in informele contacten kan invloed worden uitgeoefend op de voorstellen die het dagelijks bestuur aan het regionaal college doet. Dit is van groot belang, omdat het regionaal college deze voorstellen zonder betekenisvolle veranderingen aan te brengen aanneemt of anders, dat is twee keer gebeurd, terugstuurt naar het dagelijks bestuur. De leden van het dagelijks bestuur representeren de overige burgemeesters. Dit is vanwege het tamelijk grote aantal burgemeesters in de regio (22) een begrijpelijke gang van zaken. Deze representatieve functie is en blijft belangrijk, maar boet ten opzichte van veel andere politieregio's aan belang in doordat invloed op de beleidsvorming ook mogelijk is in de districten (het districtsbeleidsplan) en op lokaal niveau (gezagsoverleg).

In de tweede plaats vindt in het dagelijks bestuur afstemming plaats tussen de districten. Het gaat daarbij zowel om concrete politie-activiteiten als om beleid. Deze functie is in deze regio om twee redenen relatief belangrijk. Er is geen regionaal beleidsplan, waardoor er beleidsruimte blijft voor de districten. Bovendien is de sterkte van de vijf districten niet altijd toereikend voor het uitvoeren van de politietaken. Het optreden van de politie in het ene district heeft vaak ook gevolgen voor een belendend district. Dit vraagt om afstemming.

Deze twee functies brengen met zich dat gezag en beheer in het dagelijks bestuur niet duidelijk van elkaar zijn te scheiden. De tweede functie heeft meer betrekking op gezag dan op beheer. Het dagelijks bestuur heeft invloed op het functioneren van bestuur en politie op meerdere niveau's: regionaal, tussen de districten en binnen de districten.

Het belang van het dagelijks bestuur blijkt uit het feit dat burgemeesters hun best doen om er deel van uit te maken. Dit wordt vooral duidelijk als er een vacature is. Dit leidt tot enige wedijver in de districten, hetgeen in de hand wordt gewerkt doordat de districten niet allemaal een duidelijke bestuurlijke

orde kennen, waardoor het niet direct duidelijk is welke burgemeester het eerst in aanmerking komt voor deze functie.

### ***Feitelijk functioneren van het dagelijks bestuur***

Net als in het regionaal college en in de beheersdriehoek wordt vooral overlegd over het project Stroomlijning, over personele aangelegenheden en over gezagskwesties met een regionale strekking. Er wordt, in de reguliere vergaderingen, merkbaar meer gesproken over gezagsaangelegenheden dan in de twee andere formele overlegvormen op regionaal niveau.

*Voorbeeld agenda dagelijks bestuur Zuid-Holland-Zuid d.d. 27 juni 1996*<sup>15</sup>

1. Opening
2. Vergaderverslag van 9 mei 1996
3. Rapportage van de uitkomsten van de zelfevaluaties
4. Personele aangelegenheden
5. Informatie-uitwisseling
  - 5.1. Bestuurlijk
  - 5.2. Parket
  - 5.3. Bedrijfsvoering

De aandacht voor de projecten van zelfevaluatie blijkt ook uit het bovenstaande voorbeeld van een agenda voor de vergaderingen van het dagelijks bestuur. Daarnaast blijkt dat een regulier punt op de agenda de informatie-uitwisseling vanuit het parket betreft.

*Onderwerpen besproken in het dagelijks bestuur 1 januari 1996 - 1 juni 1997* <sup>16</sup>

**Beheer**

Financiën/begroting	5
Organisatie (inrichting/formatie)	8
Personeel	12
Huisvesting	2
Sterkteverdeling	2

**Beheer/gezag**

Beleidsplancycclus

Landelijke prioriteiten	1
Regionaal beleidsperspectief	2
Regionaal bedrijfsplan	3
Districtsbeleidsplan	1
Jaarverslag	4
Lokale plannen	1
Managementrapportages/zelfevaluatie	8

Klachten	1
----------	---

**Gezag**

Beleidssterreinen

Arrestantenzorg	1
Coffeeshops	6

Overig	1
--------	---

Verslagen beraden	1
-------------------	---

### **8.3.3 Beheersdriehoek**

Er wordt in Zuid-Holland-Zuid summier verslag gedaan van de vergaderingen van de beheersdriehoek. Dit is niet toevallig: het past bij de aard van beleidsvorming in de regio en bij de rol en het functioneren van deze driehoek. Bilaterale voorbesprekingen tussen korpschef en korpsbeheerder en, in mindere mate, tussen korpschef en hoofdofficier van justitie zijn zeker zo belangrijk als de formele vergaderingen. Informeel overleg tussen aan de ene kant de korpschef en de korpsbeheerder en aan de andere kant burgemeesters die in het dagelijks bestuur zitten, is ook van belang. Dit is in deze regio meer het geval dan in de meeste andere (onderzochte) regio's. Het komt niet louter door het grote vertrouwen dat de leden, de korpschef voorop, hebben in informele afstemming en sturing. Afstemming met de voorzitters van de districtscolleges is relatief belangrijk, omdat in Zuid-Holland-Zuid de meeste prioriteiten wor-

den vastgesteld op het districtsniveau. Bovendien worden de vergaderingen van het dagelijks bestuur weliswaar in aanzienlijke mate voorbereid in het regionale driehoeksoverleg, maar is overeenstemming in het dagelijks bestuur min of meer een vereiste alvorens besluiten en concept-stukken ter goedkeuring worden voorgelegd aan het regionaal college.

De korpsbeheerder stelt vertrouwen in korpschef Tieleman. De korpschef voert de facto voor het overgrote deel het alledaagse beheer over de politieregio. De decentrale inrichting van het korps en de aard van beleidsplancyclus zijn in belangrijke mate gebaseerd op de visie van de korpschef. Hij heeft hier overigens wel altijd de steun van een ruime meerderheid van het regionaal college voor gehad.

Het Openbaar Ministerie profileert zich in toenemende mate als medebeheerder. Dit wordt in de hand gewerkt doordat de sterkteverdeling en het instellen van de gebiedsgebonden politiefunctionaris de rechercheprocessen hebben bemoeilijkt. Bij de zelfevaluatie en bij de externe audit geeft het Openbaar Ministerie duidelijk aan dat de kwaliteit en kwantiteit van de recherche dient te verbeteren. In het tweede veranderingsproces wordt hier aan tegemoet gekomen.

### ***Feitelijk functioneren beheersdriehoek***

In het formele overleg van de beheersdriehoek gaat veel aandacht uit naar personele aangelegenheden en er wordt uitvoerig gesproken over de knelpunten die in evaluaties over het functioneren van de politieregio naar voren zijn gekomen en over het veranderingsproject dat beoogt dit aan te pakken.

*Onderwerpen besproken in de beheersdriehoek 1 januari 1996 - juni 1997*<sup>17</sup>

**Beheer**

Financiën/begroting	2
Organisatie (inrichting/formatie)	7
Personeel	8
Huisvesting	1
Sterkteverdeling	4

**Beheer/gezag**

Beleidsplancyclus	
Regionaal beleidsperspectief	1
Regionaal bedrijfsplan	1
Jaarverslag	3
Managementrapportages/zelfevaluatie	7
Klachten	1
Evaluatie Politiewet	2

**Gezag**

Beleidssterreinen	
Arrestantenzorg	2
Coffeeshops	3
Woonwagencentrum	2
Steunpunt drugs en veiligheid	1
Integraal Veiligheidsbeleid	1
Overig	5
Verslagen beraden	5

In de beheersdriehoek wordt wat meer dan in het regionaal college gesproken over gezagskwesties. Het gaat hierbij in de onderzoeksperiode met name over het coffeeshopbeleid en over perikelen rond een woonwagencentrum. Enkele jaren terug werd in deze overlegvorm bijvoorbeeld gesproken over de overlast die werd veroorzaakt door groepen Antillianen in de Dordrechtse wijk Krispijn. Belangrijke zaken komen in dit driehoeksoverleg en in reguliere contacten tussen de leden van de beheersdriehoek, en hun naaste beleidsmedewerkers, aan de orde.

1. Reminder note 39
2. Visie op de toekomst
3. Orgaanbeschrijving
4. Voorlichtingsbijeenkomst orgaanbeschrijving
5. Concept-opdracht voor de zelfevaluatieteams/auditteam
6. 1995-overzicht afhandeling klachten over politiepersoneel
7. Overig beheersonderwerpen
- 7.1. Actie op woonwagencentrum
- 7.2. Nevenactiviteit
- 7.3. Locatie Vissersdijk
- 7.4. Veiligheidsbeleid
- 7.5. Kwaliteitsstelsel inspectie politie

### 8.3.4 Districtsdriehoeken

#### *Districtsindeling: bestuurlijke steun en verandering*

In Zuid-Holland-Zuid wordt in 1991 gekozen voor het inrichten van vijf districten. Dit biedt burgemeesters en raadsleden meer kans om invloed uit te oefenen op de politie dan bij een kleiner aantal districten. Hier wordt tijdens de reorganisatie met succes op aangedrongen door burgemeesters die zich actief opstellen in de politieregio in oprichting. Het stemt deze bestuurders ook tevreden dat in het Statuut wordt opgenomen dat het zwaartepunt van de beleidsvorming op districtsniveau komt te liggen. Er bestaat in het begin van de jaren negentig dan ook veel bestuurlijke steun voor de districtsindeling en voor de formele taakverdeling tussen regionaal college (beheer) en districten (strategische beleidsvorming).

Dit neemt niet weg dat in 1997 toch wordt besloten om het aantal districten terug te brengen van vijf naar drie. Een belangrijke reden is dat dit de doelmatigheid van het regiokorps vergroot. Dat maakt het mogelijk om de surveillancce en de recherchefunctie te verbeteren en om de zichtbaarheid van de politie in de kleinere gemeenten te vergroten. District Dordrecht wordt samengevoegd met district Zwijndrechtse Waard. En sinds 1 september 1997 vormen de oude districten Heerenwaard en Alblasserwaard-West een district. Deze maatregelen hebben de steun van een meerderheid van het regionaal college. Er zijn wel enkele bestuurlijke opposanten. Met name burgemeesters in het oude district III (Alblasserwaard-West) vrezen dat de kleinschaligheid en maatschappelijke inbedding van de politiezorg, en hun invloed daarop, verloren zullen gaan.

Het standpunt dat de nieuwe districtsindeling in sommige gebieden in de politieregio ten koste gaat van de invloed van het lokaal bestuur op de politie, wordt onder andere vertegenwoordigd door de burgemeester van Sliedrecht. Vanwege de bestuurlijke weerstand wordt besloten om in het nieuwe tweede district nog te overleggen in de twee oude districts-driehoeken. Dit is echter een overgangperiode: er komt, ondanks het bestuurlijke verzet, naar verwachting binnen afzienbare tijd wel degelijk een driehoeksoverleg in dit district. Met name het Openbaar Ministerie dringt hier op aan. De belangrijkste reden hiervoor is dat schaalvergroting de effectiviteit en efficiency van het korps vergroot en de kwaliteit van het recherchewerk bevordert. Het feit dat de krappe personele bezetting, het verloop op het parket en de langgerekte geografische vorm van de regio een effectieve inbreng van officieren van justitie in vijf districts-driehoeken bemoeilijkt speelt een rol. De vertegenwoordiging van het Openbaar Ministerie was onder de oude districtsindeling mede door deze problemen onderhevig aan personele wisselingen. Het past bij de verhouding tussen de bestuurslagen in de regio dat het besluit over het precieze tijdstip waarop de 'kleine' driehoeken worden samengevoegd in belangrijke mate wordt overgelaten aan de bestuurders, magistraten en politiefunctionarissen in het nieuwe district II.

### ***Schakelfunctie: een personele unie***

De districts-driehoeken zijn een belangrijke schakel tussen het lokale niveau en het regioniveau. Zij bespreken de inbreng van het district in het regionaal college en in het dagelijks bestuur.<sup>19</sup> Omgekeerd worden de beleidsvoornemens van de regionale driehoek en van het dagelijks bestuur in de districts-driehoek besproken. De koppeling tussen district en regio komt mede via een personele unie tot stand. De voorzitter van de districts-driehoek is lid van het dagelijks bestuur van het regionaal college. Bovendien rouleert het voorzitterschap in Zuid-Holland-Zuid, met uitzondering van district Zwijndrechtse waard, niet. Dat het voorzitterschap van de districts-driehoeken, en daarmee het lidmaatschap van het dagelijks bestuur van het regionaal college, belangrijk is werkt in de hand dat burgemeesters uit zijn op deze post. Ook als zij niet de grootste gemeente in het district besturen. Het gebruik van de term 'districtsvoorzitter' ligt gevoelig. Hier staat tegenover dat de burgemeesters in het districtcollege ruimte hebben tot beleidsvorming, ook al zijn de kaders in de districten inmiddels gezet en liggen echte beleidsveranderingen daarom niet voor de hand. Bovendien kan via de voorzitter van het districtsoverleg invloed worden uitgeoefend op de regionale besluitvorming. Dit stemt burgemeesters van gemeenten die de gemeente van de voorzitter van het districtsoverleg naar de kroon steken redelijk tevreden. De burgemeesters van kleinere gemeenten zijn op hun beurt meestal tevreden over de relatie met de GPF'er, waardoor zij niet veel malen om de vraag wie het districtsoverleg voorziet.

### ***Feitelijk functioneren districts-driehoeken***

De patronen in het overleg in de districten Alblasserwaard West en Heerenwaard verschillen niet wezenlijk van elkaar. Er wordt frequent gesproken over de districtsbeleidsplannen: de belangrijkste beleidsstukken in de politieregio. De gevolgen van het veranderingsproject Stroomlijning voor het district komen aan de orde en er worden besluiten genomen over bovenlokale gezagsaangelegenheden. Het gaat daarbij met name om het coffeeshopbeleid, om vormen van veel voorkomende criminaliteit en om veiligheidsproblemen die door jongeren worden veroorzaakt.

*Onderwerpen besproken in districts-driehoeken Alblasserwaard West<sup>20</sup> (district III) en Heerenwaard<sup>21</sup> (district IV), 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

	District III	District IV
<b>Beheer</b>		
Financiën/begroting	2	4
Organisatie (inrichting/formatie)	4	6
Personeel	-	3
<b>Beheer/Gezag</b>		
Beleidsplancyclus		
Regionaal beleidsperspectief	2	3
Districtsbeleidsplan	3	4
Jaarverslag	3	2
Managementrapportages/zelfevaluatie	7	6
Politiemonitor	1	1
Stadswachten	6	4
Klachten	1	-
<b>Gezag</b>		
Beleidssterreinen		
Coffeeshops	5	6
Milieu	2	2
Jeugdcriminaliteit	1	2
Begeleidingscommissie veel voorkomende criminaliteit	2	2
Integraal veiligheidsbeleid	1	3
Overige	1	1

### 8.3.5 Lokaal overleg

Het lokale overleg in de regio Zuid-Holland-Zuid is, anders dan in veel andere regio's, vrijwel altijd bilateraal overleg tussen de burgemeester en een politiefunctionaris. In het lokale overleg speelt justitie vooral in Dordrecht regelmatig een zichtbare rol. Dit komt doordat deze stad aanzienlijk meer problemen kent in de sfeer van openbare en rechtsorde die zich lenen voor een integrale aanpak, waarbij rechtshandhaving een rol speelt, dan in een ruime meerderheid van de andere gemeenten in de regio. Dit komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren in de wijze waarop het lokaal bestuur, justitie en politie de problemen met een deel van de Antilliaanse bewoners van de wijk Krispijn aanpakt. Hoewel burgemeester Noorland het integrale project trekt, speelt justitie wel degelijk een onmisbare rol bij de wijziging en toepassing van de plaatselijke verordening. Omdat dit project veel politie-inzet vergt staat dit onderwerp niet alleen op de agenda van het driehoeksoverleg in de stad Dordrecht, maar wordt er ook door de leden van de beheersdriehoek over gesproken. Toch slaagt de korpsbeheerder en burgemeester van Dordrecht er - ook in deze casus - redelijk goed en gemakkelijk in om beide rollen gescheiden te houden.

Dit is mede mogelijk door de relatief sterke scheiding in deze regio tussen regionale beheersbesluiten en strategische beleidsvorming in de districten en in de grootste gemeente. Bovendien wekt het personeelsbeleid dat korpsbeheerder Noorland tijdens de regionalisering voert vertrouwen over de wijze waarin hij onderscheid maakt tussen beide rollen. Onder het motto 'hoe kleiner de eenheid, des te belangrijker een individuele politiefunctionaris' worden bekwame politiemensen in de kleinste gemeenten geplaatst. Het vertrouwen dat de heer Noorland in deze periode opbouwt heeft hij nooit beschaamd. Dit personeelsbeleid is een verklaring voor de tevredenheid van burgemeesters over het lokale afstemmingsoverleg met een relatief laaggeplaatste politiefunctionaris: een GPF'er, een 'meewerkend voorman' (een functie die meestal wordt vervuld door een inspecteur) en sinds kort soms ook de zogenoemde chef-GPF. De districtsplannen laten in de meeste gevallen enige ruimte tot het honoreren van lokale bestuurlijke wensen over het optreden van de politie.

In enkele gemeenten bestaat wel ongenoegen over de zichtbaarheid van de GPF'ers en over de beschikbaarheid van de surveillancedienst. Dit leidt tot een aantal moties van gemeenteraden, waaronder die van de gemeente Vianen en van de gemeente Alblasterdam. Deze laatste motie is voor de beheersdriehoek aanleiding om de districtschef een onderzoek in te laten stellen. De uitkomst van dit onderzoek luidt dat de politiesterkte in Alblasterdam acceptabel is en dat uitbreiding niet op z'n plaats is. De GPF-formatie wordt op grond van dit zelfde onderzoek wel uitgebreid in de gemeente Papendrecht. In de regio zijn

raadsleden zelden ontevreden over andere zaken dan beschikbaarheid of bereikbaarheid. Een ruime meerderheid van de raadsleden heeft vertrouwen in het GPF-concept en is goed te spreken over de maatregelen die zijn getroffen om het functioneren van de surveillancedienst te verbeteren. Dit wordt in de hand gewerkt doordat GPF'ers en andere lokale politiefunctiearissen vaak de raadscommissievergaderingen bijwonen.

### **Feitelijk functioneren lokaal overleg**

Hierboven werd al opgemerkt dat de gemeente Dordrecht kampt met problematiek op het gebied van de handhaving van de openbare orde en rechtsorde. Het onderstaande overzicht van onderwerpen besproken in de Commissie Algemene Bestuurlijke aangelegenheden in de gemeente Dordrecht illustreert dit.

*Overzicht onderwerpen besproken in de Commissie Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden gemeente Dordrecht<sup>22</sup> en de Commissie Algemeen Bestuur gemeente 's-Gravendeel, 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

	Dordrecht	's-Gravendeel
<b>Beheer</b>		
Financiën	2	1
<b>Gezag</b>		
Handhaving openbare orde en rechtsorde	4	-
Drugsoverlast	2	2
Woninginbraken	-	1
Overlast/criminaliteit jeugd	5	8
Verkeersveiligheid	2	2
Hulpverlening		
Buro Halt	-	4
Vreemdelingen	1	-
Slachtofferhulp	-	1
Integrale veiligheid	1	2
Klachten	1	1
Overig	6	4

Zaken die het gezag van de politie betreffen komen verhoudingsgewijs veel vaker aan de orde. Onderwerpen die betrekking hebben op het beheer van de politie zijn in de onderzoeksperiode sporadisch besproken.

## 8.4 Conclusies

- De regio Zuid-Holland-Zuid is te typeren als een 'eigen-aardige' regio. Deze 'eigen-aardigheid' manifesteert zich in een eenhoofdige korpsleiding, een zeer geringe reglementering en de afwezigheid van een regionaal beleidsplan, en het lidmaatschap van de voorzitter van de ondernemingsraad in het dagelijks bestuur van het regionaal college. Geleidelijk worden stappen gezet die gelijkenis vertonen met de gang van zaken in andere regio's. De korpsleiding wordt meerhoofdige en er wordt een begin gemaakt met regionale beleidsplanning.
- Niet zozeer 'eigen-aardig' alswel verstrekkend en identiteitsbepalend is de doorvoering van het concept van de Gebiedsgebonden Politiefunctionaris (GPF). Dit concept is onomstreden en wordt breed gedragen. Meer dan elders bepaalt dit concept het lokale perspectief op de politiezorg. Het contact tussen burgemeesters en de gebiedsgebonden politiefunctionaris(sen) heeft veel betekenis. Het concept van de Gebiedsgebonden Politiefunctie zorgt voor een sterke lokale binding van het uitvoerend politiepersoneel.
- Bij, vooralsnog, afwezigheid van een regionaal beleidsplan ligt het zwaartepunt van de beleidsplanning op districtsniveau. In het districtsoverleg spelen impulsen vanuit de Gebiedsgebonden Politiefunctie een cruciale rol. Het Openbaar Ministerie oefent druk uit op een verstrakking van de districtelijke beleidsplanning en dringt aan op spoedige invoering van regionale beleidsplanning.
- De regio Zuid-Holland-Zuid heeft van meet af aan gekozen voor een maximaal efficiënte, zuinige overhead en bestaffing. Daarvoor is een prijs betaald: overbelasting van leidinggevenden, kwaliteitsverlies bij de recherche, onvrede bij personeel.
- De regio Zuid-Holland-Zuid heeft na de reorganisatie 1989-1993 een vergaand veranderingsproces in gang gezet: Stroomlijning. Stroomlijning heeft het aantal districten verminderd van vijf naar drie. Het probeert ook een aantal gebreken van de 'vederlichte' bezetting van het regiobureau te ondervangen.
- De kern van de regionale besluitvorming in Zuid-Holland-Zuid ligt bij de regionale beheersdriehoek en het dagelijks bestuur van het regionaal college. Het plenaire regionaal college speelt een uiterst bescheiden, formele rol.
- De besluitvorming in de regio Zuid-Holland-Zuid wordt beheerst door achtereenvolgens de korpschef en de korpsbeheerder. De hoofdofficier van justitie zet in toenemende mate druk achter het streven naar verbetering van de recherchefunctie. Goede persoonlijke relaties en redelijke bestuurlijke verhoudingen zorgen ervoor dat de dominante positie van de korpschef en in mindere mate de korpsbeheerder geen problemen oplevert.
- Artikel 36 wordt in deze regio niet gebruikt. Er is vergaand gemandateerd van

korpsbeheerder naar korpschef, en vandaar naar het operationele niveau. Binnen de Gebiedsgebonden Politiefunctie en het daarmee gepaard gaande lokale overleg kruisen gezag en beheer elkaar.

- De gemeenteraden spelen, met uitzondering van enkele momentopnamen in de grotere gemeenten, in deze regio een uiterst bescheiden rol.

## 9 Regio Brabant Zuid-Oost

### 9.1 Kenmerken van de regio Brabant Zuid-Oost

#### 9.1.1 Algemene beschrijving

De politieregio Brabant Zuid-Oost met ruim 1.700 medewerkers beslaat een oppervlakte van 1.362 km<sup>2</sup>. In verhouding tot andere regio's is Brabant-Zuid-Oost qua oppervlakte een relatief kleine regio. In deze regio wonen ongeveer 651.000 mensen. De regio kent een relatief hoge bevolkingsdichtheid. Het gemiddelde aantal bewoners per vierkante kilometer is 478 per km<sup>2</sup>, landelijk is dit 368 km<sup>2</sup>.<sup>1</sup>

De regio Brabant Zuid-Oost bestaat thans uit 22 gemeenten. Zes gemeenten (Eindhoven, Helmond, Geldrop, Deurne, Valkenswaard en Veldhoven) beschikten vóór de Politiewet van 1993 over gemeentepolitie. De overige gemeenten kregen de politiezorg van de rijkspolitie. In de eerste jaren van de nieuwe regio had het korps te maken met een groter aantal gemeenten. In september 1996 vond een gemeentelijke herindeling plaats die ook voor de politieregio een aantal consequenties had, in het bijzonder voor de grenzen voor een deel van de afdelingen. Zo is bijvoorbeeld Vessem, dat met Eersel is samengevoegd, na deze bestuurlijke reorganisatie van Veldhoven naar de afdeling de Kempen verhuisd.<sup>2</sup>

Het relatief grote aantal gemeenten dat binnen deze regio valt, stelt bijzondere eisen aan de organisatie van de politiezorg. De regio kent twee grote steden, Eindhoven met ruim 197.000 inwoners en Helmond met bijna 95.000 inwoners, en omvat daarnaast enkele grotere randgemeenten en veel kleinere landelijke gemeenten.

In Eindhoven zijn zeven afdelingen gevestigd: Eindhoven Centrum, Eindhoven Gestel, Eindhoven Stratum, Eindhoven Strijp, Eindhoven Tongelre, Eindhoven Woensel Noord en Eindhoven Woensel Zuid. In Helmond zijn drie afdelingen gesitueerd: Helmond Centrum, Helmond-Oost en Helmond-West. De andere acht afdelingen omvatten voornamelijk de randstedelijke gemeenten en het platteland van Brabant en hebben een werkgebied dat zich over een of meer

gemeenten uitstrekt.

In politiek opzicht is het CDA van oudsher ruim vertegenwoordigd in de regio. Hoewel daarin de laatste jaren verandering is gekomen, worden nog twaalf van de 22 gemeenten binnen de regio bestuurd door een CDA-burgemeester (zie onderstaande tabel). Het katholicisme vormt nog steeds een belangrijke factor in de regio.

<i>Gemeenten regio Brabant Zuid-Oost</i>			
	<b>Inwoners</b>	<b>Burgemeester</b>	<b>Partij</b>
Asten	15.919	G.H.M. Hendrickx-Vlaar	PVDA
Bergeyk	17.767	J. Bakker-van Assen	VVD
Best	24.554	P.J.J.M. Mangelmans	VVD
Blade	118.900	S.P. Grem	CDA
Cranendonck	20.121	J.A. Jorritsma	VVD
Deurne (GP)	31.570	J.W. Smeets	CDA
Eersel	18.233	H.P.M.G. Houben Sipman	CDA
Eindhoven (GP)	197.850	R.W. Welschen	PVDA
Geldrop (GP)	27.139	C.J.J.A. Leijten	PVDA
Gemert-Bakel	27.033	J.H.A.G. Maasackers	CDA
Heeze-Leende	15.312	L.C.F. van de Heuvel-Planje	VVD
Helmond (GP)	75.976	W.J.B.M. van Elk	CDA
Laarbeek	21.748	H.M.J.M. Beers	CDA
Mierlo	10.057	P.H.M. Jacob-Aarts	CDA
Nuenen, Gerwen	23.217	H.J.A.M. Terwisse	D66
Oirschot	17.400	G.G.I.M. Speetjens	CDA
Reusel-De Mierden	12.500	A.M. Demmers-van der Geest	D66
Someren	18.108	J.A.M. Vos	CDA
Son en Breugel	14.615	W.P.M. Urlings	CDA
Valkenswaard (GP)	31.275	H.J.M. Tops	PVDA
Veldhoven (GP)	40.937	F.A.W. Jacobs	CDA
Waalre	15.897	J.L.H.M. Berger	CDA

### ***Criminaliteit en veiligheid***

De stedelijke, randstedelijke en landelijke gebieden hebben ieder hun eigen kenmerkende problematiek. Zo dreigen de stedelijke centra de eerste tekenen van verpaupering te vertonen, met alle daarbij horende straatcriminaliteit, drugsgebruik en overlast. De randsteden zijn bij het meer welvarende deel van de bevolking als woongemeente in trek en hebben evenals de rurale gebieden met minder criminaliteit van doen. Het platteland heeft zo zijn eigen specifieke

ke problematiek. De varkenspest die het afgelopen jaar veel boerenbedrijven heeft getroffen, heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de politiezorg in deze gebieden. De controle op de naleving van de maatregelen van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij eist de nodige politie-inzet. Ondanks de nabije landsgrens met België is de grensoverschrijdende criminaliteit nauwelijks een probleem. Het drugstoerisme vanuit België en Frankrijk is er niet of nauwelijks en speelt in deze regio dus niet. Internationale afstemming en samenwerking met de Belgische politieorganisatie is wel noodzakelijk voor de regio Brabant Zuid-Oost.<sup>4</sup>

Het korps onderhoudt daarnaast nauwe banden met de twee andere korpsen uit Brabant en de twee korpsen uit Limburg.<sup>5</sup> Gezamenlijk worden inhoudelijke thema's in conferenties besproken.<sup>6</sup> Deze vijf korpsen uit het ressort hebben een samenwerkingsverband binnen het IRT-Zuid Nederland. De vijf korpschefs hebben geregeld overleg. Daarnaast is er beheersmatig de landelijke Unit Synthetische Drugs ondergebracht, dat zich speciaal richt op de productie en handel in synthetische drugs (in het bijzonder XTC).

In totaal heeft de regio Brabant Zuid-Oost te maken met ongeveer 61.000 misdrijven per jaar.<sup>7</sup> Ten opzichte van 1995 is met name het totaal aantal aangiften van bezitsaantasting in de regio gedaald (in 1996 een daling van 14.1% t.o.v. 1995).<sup>8</sup> Het aantal aangiftes van vernielingen en het aantal aangiftes van fraude daarentegen zijn gestegen (respectievelijk met 18% en 13.2% t.o.v. 1995). In vergelijking met de overige politieregio's voelt de bevolking zich over het algemeen niet echt onveilig (Politiemonitor, 1997). Ook wat betreft de kans op slachtofferschap van enkele delicten uit de Politiemonitor springt de regio er niet in positieve of negatieve zin uit. Binnen de regio Brabant Zuid-Oost - evenals in andere regio's - bestaan echter aanzienlijke verschillen in het aantal aangiften van misdrijven tussen de grotere steden en het landelijke gebied.

Het niveau van de commune criminaliteit in Eindhoven<sup>9</sup> en in mindere mate in Helmond,<sup>10</sup> is enkele malen hoger dan dat binnen de kleinere plaatsen en het platteland van de regio.<sup>11</sup> Vooral voor diefstallen uit woningen en uit auto's is het aantal aangiftes per 10.000 inwoners in Eindhoven (respectievelijk 107 en 175) en Helmond (respectievelijk 61 en 105) hoger dan elders in de regio (46 respectievelijk 49<sup>12 en 13</sup>). Bovendien kampt de stad Eindhoven absoluut met meer overvallen (inclusief straatroof) dan elders (39 t.o.v. 9 in Helmond en 4 in de overige gemeenten<sup>14 en 15</sup>).

Veiligheidsonderzoeken worden in de regio over het algemeen reactief uitgevoerd, dat wil zeggen als reactie op signalen uit de samenleving of van de politie. Deze onderzoeken worden dan vervolgens op lokaal niveau uitgevoerd, of op regionaal niveau opgepakt en uitgewerkt in werkgroepen. Voorbeelden van de onderzoeken op lokaal niveau zijn een onderzoek naar de achterstandssitu-

atie in de wijk Bennekel in Eindhoven en onderzoeken naar overlast in het uitgaanscircuit zowel in Helmond, Valkenswaard en Gemert.

Bij de thematische uitwerkingen op regionaal niveau zijn altijd verschillende partijen betrokken, zoals hulpverlenende instanties, politie en justitie. Voorbeelden van dergelijke onderzoeken zijn een studie naar de mate van gebruik van XTC (uitgevoerd door samenwerkende GGD's) en een onderzoek naar mogelijke acties tegen dit gebruik (door de KUB) en een doorlopend project met betrekking tot jeugdzorg. De objectieve criminaliteitscijfers worden jaarlijks, uitgesplitst naar gemeente, samengevoegd. Daarnaast wordt jaarlijks meegewerkt aan de Politiemonitor.

### ***Regionale politieorganisatie***

De regio is onderverdeeld in 18 territoriale afdelingen en twee functionele afdelingen (ten behoeve van vreemdelingenzaken en voor de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit), twee stafafdelingen (beleidssecretariaat en bureau control) en vier ondersteunende afdelingen (bedrijfsondersteuning, executieve ondersteuning, facilitair bedrijf, en het informatie- en communicatiecentrum)<sup>16</sup>. Voorts is Brabant Zuid-Oost, zoals eerder aangegeven, intensief betrokken bij het Interregionaal Recherche Team Zuid-Nederland.

De korpsleiding bestaat uit de korpschef en zijn plaatsvervanger en een kleine ondersteunende staf. Deze ondersteunende staf is bewust klein gehouden om op regionaal niveau zo min mogelijk overhead te creëren. De korpsleiding heeft de dagelijkse leiding van het korps en heeft in beheersaangelegenheden van de korpsbeheerder verregaande bevoegdheden gemandateerd gekregen. Deze mandatering is negatief geformuleerd door de korpsbeheerder (de burgemeester van Eindhoven). Dat wil zeggen dat schriftelijk is vastgelegd waarmee de korpschef zich niet mag bemoeien en wat tot de bevoegdheden van de korpsbeheerder blijft behoren. In alle andere zaken is de korpschef gemachtigd te handelen naar eigen inzicht en kan hij zelf binnen de afgesproken marges, bepalen wat hij mag doen. Door deze mandatering is een groot deel van de beheerszaken in handen van de korpsleiding gelegd.

Op zijn beurt heeft de korpschef een groot deel van deze bevoegdheden weer gemandateerd aan de afdelingschefs.<sup>17</sup> Ook hier is de mandatering in negatieve zin verwoord: bepaalde zaken worden voorbehouden aan de korpschef, de overige niet benoemde beheerszaken worden overgelaten aan de afdelingschefs. Deze hebben derhalve zeggenschap over een deel van het beheer over hun eigen afdeling. Elke vier weken vindt er gezamenlijk overleg plaats tussen de afdelingschefs en de korpschef om de gebruikelijke operationele zaken te bespreken. In deze bijeenkomsten bespreken de afdelingschefs met de korpschef ook de voortgang van het tot dan toe gevoerde beleid, vindt er werkoverleg plaats en wordt er informatie uitgewisseld. Elke afdelingschef wordt echter

in een afzonderlijk gesprek op de individuele eindverantwoordelijkheid van de behaalde resultaten aangesproken. Het eigen beheer van de afdelingen is dus wel aan een verantwoordingsplicht aan de korpschef onderworpen. Het korps kent een centraal personeelsbeleid waarin bewust een hoge mobiliteit van het personeel wordt nagestreefd. Zo is sinds de reorganisatie in de leidinggevende functies al 70% van functie of plaats verandert.

Binnen de afdelingen zijn als kenmerkende Brabant Zuid-Oost-functionaris dan nog de zogenaemde 'netwerkers' werkzaam. Deze ervaren politiefunctionarissen (er zijn er bijna 100 in Brabant Zuid-Oost) onderhouden contacten met verschillende actoren in het beleidsnetwerk, zoals burgers, buurtwerkers en medewerkers van hulpverlenende instanties en maken specifieke probleemanalyses voor een integrale preventieve aanpak. Deze politiefunctionarissen zijn voor burgers aanspreekbaar voor de totale politiezorg binnen hun gebied. De overhead van het korps is bewust klein gehouden.<sup>18</sup> Een uitgebreide en naar verloop van tijd machtiger wordende bureaucratie werd en wordt minder wenselijk geacht binnen de organisatiefilosofie van dit korps. Ter ondersteuning van het regionale beheer bestaat binnen het korps een klein bureau control. De taak van dit bureau is de effectiviteit, de kwaliteit en de efficiency van de bedrijfsvoering te analyseren en daarover te rapporteren. Het bureau rapporteert direct aan de korpsleiding die op zijn beurt daarover rapporteert aan de korpsbeheerder. Bovendien zijn er de ondersteunende afdelingen, die onder andere bedrijfsmatige en executieve ondersteuning bieden.

### ***Openbaar Ministerie***

Het Openbaar Ministerie, gesitueerd in 's-Hertogenbosch, gaat over twee regio's, namelijk Brabant Zuid-Oost en Brabant-Noord. Deze twee korpsen verschillen wat betreft hun organisatorische structuur aanzienlijk (Brabant-Noord heeft niet de platte organisatiestructuur van Brabant Zuid-Oost); dat bemoeilijkt de sturing. De beheersrol van het Openbaar Ministerie wordt gestuurd door de fungerend hoofdofficier en zijn plaatsvervanger. Onder de parktleiding bevinden zich een ondersteunende staf beheer en een ondersteunende staf beleid. Bovendien bestaat er een helpdesk kwaliteit.

De totale (structurele) formatiesterkte is 125 fte, waarvan 30.7 fte officieren van justitie en 94.3 fte ondersteunend personeel. De fungerend hoofdofficier en de unithoofden enerzijds, en de gebiedsofficieren en de specialisten anderzijds, nemen ieder een deel van de verschillende overlegvormen voor hun rekening. Het parket is thans in een vergevorderd stadium van een reorganisatie met het doel de eigen interne organisatie beter aan te laten sluiten bij die van het korps. In de nieuwe organisatie van het OM is de herkenbare platte structuur van Brabant Zuid-Oost terug te vinden, waarin gebiedsofficieren de basis van de organisatie uitmaken. Zij zijn de vaste aanspreekpunten van het OM voor een bepaald gebied. De beoogde teams zijn vervolgens ingedeeld in geografische

teams (Eindhoven, Den Bosch, Oss/minderjarigen, Peelland/de Kempen), een Bijzondere Zaken team, een Centraal team, en het Mulder/Keaton team. In de breedte bevindt zich nog het Interregionaal Recherche Team/de Unit Synthetische Drugs.

Aan de vergaderingen van het regionaal college (vijf- à zesmaal per jaar) en het presidium (tienmaal per jaar) vertegenwoordigen de fungerend hoofdofficier van justitie of zijn plaatsvervanger het Openbaar Ministerie. Aan de vergaderingen van de lokale driehoeken in Brabant Zuid-Oost (in totaal 47 maal per jaar) nemen de gebiedsofficieren en de specialisten deel. Daarnaast hebben de officieren regelmatig bilateraal overleg met de politie en voeren de specialisten regelmatig ambtelijk coördinerend overleg.<sup>19</sup>

### **9.1.2 Formele structuur: overlegvormen**

#### ***Regionaal college***

Sinds de Politiewet 1993 op 1 april 1994 in werking is getreden functioneert het regionaal college in deze regio als bestuursorgaan. Het regionaal college van Brabant Zuid-Oost bestaat uit de korpsbeheerder (de burgemeester van Eindhoven), de eerste plaatsvervangend korpsbeheerder (de burgemeester van Helmond), de 20 burgemeesters van de overige gemeenten en de hoofdofficier van justitie. De korpschef neemt deel aan de vergaderingen, maar is geen lid van het college.

Het regionaal college wordt ondersteund door een secretaris die in dienst is van de regiopolitie. Deze secretaris kan gebruikmaken van de faciliteiten van de politie. Bij verhindering kunnen burgemeesters zich laten vervangen door hun loco. Er is een reglement van orde voor het regionaal college. De vergaderingen van het regionaal college zijn openbaar en worden door enkele burgers en door de regionale pers bezocht.

Het college vergadert ten minste tweemaal per jaar en ten minste drie leden kunnen om een extra vergadering verzoeken. In de praktijk komt het college ongeveer zes keer per jaar bijeen. Bovendien is er een zogeheten tweedaagse conferentie over een thema en gaan de leden eenmaal per twee jaar op studiereis naar het buitenland.<sup>20</sup> Driekwart van de leden zijn gemiddeld bij de samenkomsten aanwezig. In de afwezigheid zit geen lijn; de leden laten zich sporadisch vervangen.<sup>21</sup> Er is een quorumregeling (ten minste de helft plus één). Als dit quorum niet wordt gehaald heeft de volgende vergadering, waarin de quorumregeling niet van toepassing is, binnen acht dagen plaats. Alle leden van het regionaal college maken deel uit van één of meer bestuurlijke werkgroepen (bijvoorbeeld huisvesting, integraal veiligheidsbeleid, de functie van de netwerker).

In de zogenoemde 'bevoegd gezag monitor' wordt regelmatig de kwaliteit van het functioneren van de leden van het regionaal college onderzocht op zaken

als functioneren van de overlegvormen en de mate van inbreng van de leden. De informatie waarover het regionaal college beschikt, betreft de beleidsplannen van alle onderdelen. De agenda en de bijbehorende stukken voor de vergaderingen van het college gaan ook naar de gemeenteraden. Het Openbaar Ministerie draagt zo nodig agendapunten aan.

Daarnaast vergadert de korpsbeheerder wekelijks met de korpschef. Er wordt voor zorg gedragen dat de burgemeesters betrokken blijven door elke burgemeester in ten minste één werkgroep te laten deelnemen. Er heeft geen delegatie van bevoegdheden aan de burgemeesters, volgens artikel 36 lid 1 Politiewet, plaatsgevonden in de regio.

### ***Presidium***

In plaats van een dagelijks bestuur is in de regio gekozen voor een presidium dat fungeert als een 'verdikte' beheersdriehoek (zoals bedoeld in art. 27 Politiewet). Lid van het presidium zijn, naast de hoofdofficier en de korpsbeheerder (de burgemeester van Eindhoven), de burgemeesters van de andere grote stad (Helmond), van een randgemeente (Best) en twee burgemeesters uit de landelijke gemeenten (Gemert, Eersel) en ter ondersteuning een beleidsambtenaar. De samenstelling ervan is wat betreft de functies van de leden gelijk gebleven. Met de wisseling van de personen in functies, hebben zich wel wijzigingen voorgedaan. De korpschef is bij de vergaderingen aanwezig. De leden van het presidium komen in principe eenmaal per maand bijeen. In de zomermaanden vinden echter geen vergaderingen plaats, waardoor het feitelijk aantal vergaderingen tien per jaar bedraagt.

Alle stukken worden namens de korpsbeheerder door de secretaris van het regionaal college doorgestuurd aan de leden van het presidium. Dit gebeurt ongeveer tien dagen voor de volgende vergadering. Om de agenda op te stellen wordt door het secretariaat gebeld naar de verschillende leden van het presidium<sup>22</sup> voor mogelijke agendapunten. De korpsbeheerder stelt een agenda op.

De vergaderingen van het presidium zijn besloten. Alles wat besproken wordt, wordt voorgelegd aan het regionaal college. Het presidium is, evenals het regionaal college, werkzaam sinds de wet in werking is getreden. Het presidium fungeert als een soort klankbord en ondersteuning voor de korpsbeheerder: gekozen is voor vertegenwoordiging door burgemeesters uit meerdere gemeenten (verschillend in stedelijk karakter) om het draagvlak van in het regionaal college in te brengen voorstellen bij voorbaat te waarborgen. Het is echter niet zo dat de leden van het presidium bijzondere bevoegdheden gemandateerd hebben gekregen van het regionaal college.

### ***Afdelingsdriehoeken***

De regio bestaat uit 18 territoriale en 2 functionele afdelingen. De driehoeken zijn met betrekking tot hun samenstelling grofweg in twee groepen te verdelen. Allereerst zijn er de afdelingsdriehoeken; die betreffen afdelingen met meer dan één gemeente (bijv. Best-Oirschot-Son & Breugel). In dergelijke driehoeken zitten de burgemeesters van de betreffende gemeenten (soms een stafmedewerker), de afdelingschef (en zijn plaatsvervanger) en de gebiedsofficier met een beleidsmedewerker. Deze driehoeken komen vier- tot zesmaal per jaar samen.

Daarnaast bestaan driehoeken in de gemeenten die meer dan één afdeling omvatten (Eindhoven en Helmond). Aan de lokale driehoek Helmond nemen deel naast de burgemeester en zijn ambtelijk secretaris, de verschillende afdelingschefs en de gebiedsofficier met een beleidsmedewerker. Deze driehoek komt drie- tot viermaal per jaar bijeen. In Eindhoven, dat uit zeven verschillende afdelingen bestaat, vindt een plenaire vergadering, dat wil zeggen met alle afdelingschefs, slechts eenmaal per jaar plaats. De afzonderlijke driehoeken, met iedere afdelingschef, de gebiedsofficier, de burgemeester en ambtelijk secretarissen vinden minimaal tweemaal per jaar plaats. De burgemeester neemt in alle zeven driehoeken van zijn stad persoonlijk aan het driehoeks-overleg deel. De bijeenkomsten gaan vaak tot op het operationele niveau in op de aanwezige problematiek van het gebied van die afdeling.

### ***Beleidsplancycclus***<sup>23</sup>

De beleidscyclus in deze regio start aan het begin van het jaar met het vaststellen van de kaderbrief in het regionaal college. Hierin worden de hoofdlijnen van het beleid vastgelegd en worden door de hoofdofficier de landelijke prioriteiten ingebracht. Het opstellen van de kaderbrief vindt plaats in het overleg tussen de korpsbeheerder en de hoofdofficier en wordt vervolgens eerst in het presidium besproken. De kaderbrief wordt vervolgens toegestuurd aan de afdelingen, op basis waarvan, in samenspraak met de gemeenteraad, het Openbaar Ministerie en de afdelingsdienstcommissies de afdelingsplannen worden opgesteld. In deze periode wordt eveneens gewerkt aan de jaarrekening over het voorgaande jaar. Begin juni worden de afdelings-meerjarenbeleidsplannen en de activiteitenplannen voor de duur van een jaar vastgesteld in de afdelingsdriehoek.<sup>24</sup> Tevens worden de afdelingsbegroting en de gewenste formatie-aanpassingen vastgesteld. Al deze beleidsstukken worden vervolgens aangereikt aan het beleidssecretariaat.

Nadat het regionaal college de jaarrekening heeft vastgesteld, worden de verschillende beleidsstukken verwerkt tot het korpsjaarplan dat het beleidsplan, de begroting en het formatieplan omvat. Dit korpsjaarplan wordt in het najaar door het regionaal college formeel vastgesteld. Op basis van de jaarrekening, de trimesterverslagen van de afdelingen, de landelijke speerpunten van beleid

en het jaarverslag wordt aan het eind van het jaar begonnen met de voorbereiding van de kaderbrief voor het nieuwe jaar.

## **9.2 Dominant perspectief: formele decentralisatie en informele concentratie**

### *Formele decentralisatie*

De bestuursfilosofie in de regio is in het verleden gezaghebbend verwoord door de toenmalige burgemeester van Eindhoven: Van Kemenade. De overheidszorg en de bestuursorganen worden decentraal georganiseerd om de democratische controle daarop door volksvertegenwoordiging en burgers te waarborgen. Dit vergroot ook de mogelijkheden tot aanpassing van het overheidsoptreden op lokale wensen. Deze werkwijze van het openbaar bestuur kan in de regio Brabant Zuid-Oost rekenen op bestuurlijk draagvlak. De bestuurlijke filosofie komt tot uitdrukking in de sterk gedecentraliseerde organisatiestructuur van het regionale politiekorps: onder de korpsleiding telt de politieregio 18 territoriale afdelingen en twee functionele afdelingen.<sup>25</sup> Deze opzet sluit ook nauw aan bij de wijkpolitiegedachte uit het eind van de jaren zeventig. In de jaren negentig wordt steeds vaker gesproken over gebiedsgebonden politiewerk. Het idee is dat decentrale onderdelen van de politieorganisatie veel politietaken uitvoeren. Hierbij maken zij gebruik van hun maatschappelijke kennis en van sleutelactoren in hun maatschappelijke omgeving. Er bestaat binnen het hele regiokorps veel steun voor dit concept. Het biedt politiefunctionarissen in de grote steden in de regio (Eindhoven en Helmond) de mogelijkheid om het politiewerk af te stemmen op de specifieke kenmerken van de wijken. Het geeft oud-rijkspolitie mensen het vertrouwen dat hun stijl van werken niet wordt aangetast door de reorganisatie. De regionale bestuursfilosofie en het dominante gedachtegoed binnen de politie komen samen in deze inrichting van het regiokorps. Waar in andere regio's vaak veel bezorgdheid bestaat over centralisatie van de politieorganisatie, is dat in de regio Brabant Zuid-Oost tijdens en na de reorganisatie aanzienlijk minder het geval.

De decentralisatiefilosofie komt op dit moment vooral tot uitdrukking in de wijze waarop het feitelijke politiewerk in de 18 afdelingen wordt uitgevoerd.<sup>26</sup> Het beheer van het regiokorps en de regionale prioriteitenstelling zijn daarentegen wel degelijk geconcentreerd.

### *Informele concentratie*

De decentrale organisatiestructuur van het korps laat onverlet dat de politieregio wordt bestuurd door het regionaal college.<sup>27</sup> De belangrijkste besluiten over de formatie, over de begroting en over het regionale beleidsplan worden conform de Politiewet op regionaal niveau genomen. De decentrale contouren van

het korps en de maatschappelijke inbedding van de politie Brabant Zuid-Oost doen daar weinig of niets aan af.

De invloedsuitoefening van decentrale politieonderdelen en van het lokaal niveau heeft in deze regio niet plaats via een geformaliseerd overleg op districtsniveau tussen bestuur, politie en justitie. Dat niveau ontbreekt immers in de blauwdruk. Er bestaat echter wel degelijk een zoeken naar eenheid binnen verscheidenheid. Bovendien vergen grensoverschrijdende effecten van het politie-optreden en de geringe sterkte van een aantal van de 18 afdelingen veelvuldig informeel overleg tussen de afdelingen, en wel zonder tussenkomst van regionale instituties: korpsleiding, regionaal college en presidium.

Het grote aantal afdelingen, burgemeesters en gemeenteraden vergroot de kans dat een klein aantal actoren op regionaal niveau een stempel drukt op beheersbesluiten en op het stellen van regionale prioriteiten. Dit is inderdaad het geval.<sup>28</sup> Het beheersoverleg tussen korpsleiding en afdelingschef is niet alleen belangrijk voor de dagelijkse bedrijfsvoering, maar ook voor de afstemming en vorming van politiebeleid. Het ontbreken van formele districten en van formeel districtsoverleg was tot voor kort een probleem voor het Openbaar Ministerie, omdat officieren van justitie deelnemen aan zeer veel overleg in lokale driehoeken. Bewust van het belang van vaste en herkenbare participatie in de afdelingen is het Openbaar Ministerie thans in een bijna afgerond reorganisatieproces verwickeld.

Ondanks de decentralisatie is de korpsbeheerder van mening dat een aantal beheerszaken centraal (personeelsmobiliteit, managementrapportages) moeten worden geregeld. Ook voorstellen over de verdeling van de capaciteit worden centraal gedaan. Een delegatie van beheer (art. 36) aan de burgemeesters wordt niet toegepast. De meeste burgemeesters van de rurale gebieden hebben daarmee vrede, omdat de PKP-operatie in deze regio niet volledig wordt uitgevoerd waardoor er geen 'leegloop' in het platteland is ontstaan en de politiezorg (voorlopig) op het gewenste niveau kan blijven gehandhaafd.

Het belang van de besluiten over de formatie, begroting en regionale prioriteiten is in deze regio bovendien belangrijk voor de mogelijkheden die de zeggenschap over de lokale politie burgemeesters biedt. In veel gemeenten wordt de nodige politiecapaciteit besteed aan regionale prioriteiten, aan noodhulp en aan hulpverlening.<sup>29</sup> De invloed van regionale besluiten op het functioneren van de afdelingen neemt langzaam toe. Dit komt tot uitdrukking in het aantal vergaderingen (zes keer per jaar) en in de gemiddelde opkomst (ongeveer 75%) en de wijze waarop de trimester managementrapportages van de afdelingen worden gebruikt als centraal sturingsinstrument. Elke burgemeester van de regio wordt echter de ruimte gelaten zijn eigen keuzes te maken en af te wijken van andere burgemeesters van de regio. Een inhoudelijke voorstel over bijvoorbeeld het coffeeshopbeleid in de regio wordt door de ene burgemeester wel en door de andere niet 'overgenomen'. Er heerst een non-interventie gedachte

waarmee de verscheidenheid die recht doet aan decentralisatie, een kans heeft zich verder te ontwikkelen.

## 9.3 Overlegvormen

### 9.3.1 Regionaal college

#### *Een harmonieuze reorganisatie*

In het regionaal college wordt vrijwel altijd zonder serieuze problemen overeenstemming bereikt over de inrichting van de politieregio. Een ruime meerderheid van de burgemeesters en politiemensen in de regio is voorstander van een decentrale politieorganisatie en onderschrijft de bestuursfilosofie. De burgemeesters die voorheen het gezag voerden over een onderdeel van de rijkspolitie zijn er tevreden over.

Er verandert bovendien in de meeste gemeenten niet heel veel in de werkwijze en structuur van de politie. De veranderingen in de personele samenstelling doen geen afbreuk aan de relaties tussen politie en bestuur op lokaal niveau. De onzekerheid bij het politiepersoneel en bij het lokaal bestuur is tijdens de reorganisatie aanmerkelijk minder groot dan in veel andere regio's. Burgemeesters maken zich niet zoveel zorgen over een verschuiving van macht en politiesterkte naar grote gemeenten Eindhoven en Helmond dat dit het bestuurlijk draagvlak voor het reorganisatieproces aantast. Dat is en blijft ruim voldoende. Dit komt niet alleen doordat het lokaal bestuur in deze gemeenten voorstander is van gedeconcentreerde publieke dienstverlening. De burgemeester van Eindhoven wordt korpsbeheerder en de burgemeester van Helmond wordt aangewezen als zijn plaatsvervanger. Dit legt veel (potentiële) macht bij deze burgemeesters waarmee behoedzaam wordt omgesprongen.

#### *Na de reorganisatie: betrokkenheid en verscheidenheid*

Het functioneren van het regionaal college wordt vanaf 1994 gekenmerkt door informele concentratie van feitelijke invloed op het beheer en gezag bij de leden van het presidium. Tegelijkertijd neemt de betrokkenheid van de regio-burgemeesters bij het functioneren van het regionaal college toe. Dit komt mede tot uitdrukking in de relatief hoge vergaderfrequentie van het regionaal college, in de hoge opkomst bij deze vergaderingen en in de waarde die regio-burgemeesters hechten aan de jaarlijkse 'Renesse-bijeenkomst'. De betrokkenheid van regioburgemeesters uit zich niet in pogingen om de beleidsvoorstellen die worden ingebracht in het regionaal college te veranderen.<sup>30</sup> Deze ontwikkeling heeft een aantal oorzaken.

De mate van concentratie van invloed hangt nauw samen met de bestuurlijke verhoudingen. De gemeenten Eindhoven en Helmond beschikken over aan-

zienlijk meer bestuurskracht dan de andere afzonderlijke gemeenten of de bestuurlijke verbanden in de regio. De geringe bestuurskracht van de meeste regiogemeenten blijkt uit de moeite die de gemeenten en afdelingen hebben om beleidsmatige invloed uit te oefenen en om gezaghebbende plannen op te stellen. Het is veelzeggend dat deze lokale plannen vaak activiteitenplannen worden genoemd. In de meeste gevallen zijn deze plannen niet veel meer dan een weergave van elementaire politie-activiteiten en van een of enkele beleidsterreinen die aandacht krijgen van de lokale politie.<sup>31</sup>

Dit probleem wordt gesignaleerd door de Werkgroep Aansturing Politie. Zij stelt voor om de lokale plannen op te delen in een beleidsmatig gedeelte en in een activiteitenplan. Zij ontwerpt ook een standaard voor de lokale plannen.<sup>32</sup> Deze aanbevelingen nemen niet weg dat er weinig invloed uitgaat van de ruime meerderheid van de lokale plannen op het beheer van de politieregio en op de regionale prioriteitenstelling. Dat zijn zaken die vooral worden vastgesteld door de driehoeken en presidium. De kaderbrief speelt hierbij steeds feitelijk een belangrijke rol.

Deze ontwikkeling wordt in de hand gewerkt door de bevoegdheden die de Politiewet in handen legt van de korpsbeheerder en van de hoofdofficier. Voorts worden beheersbevoegdheden gemandateerd naar de korpschef en niet gedelegeerd aan de burgemeesters. Deze toedeling van bevoegdheden laat steeds sterker gelden in de regio Brabant Zuid-Oost. De decentrale contouren van de organisatiestructuur mitigeren dit effect niet merkbaar.

Deze ontwikkeling leidt niet tot oppositie van de burgemeesters in het regionaal college. Dit komt doordat zij, met uitzondering van de voormalige GP-burgemeesters, er ten opzichte van de situatie voor de nieuwe Politiewet zelfs enigszins op vooruit gaan: zij hadden toen geen beheersbevoegdheden en ook geen feitelijke beheersmacht. Op dit moment oefent een klein aantal burgemeesters in het presidium wel degelijk invloed uit op de belangrijke regionale besluiten. Deze burgemeesters hebben na de reorganisatie niet veel realisatiemacht: de drie hoofdrolspelers in de regio bepalen grotendeels welke beleidsveranderingen worden doorgevoerd. Zij hebben wel hindermacht: zij kunnen voorkomen dat er besluiten worden genomen over de inrichting en formatie die nadelig uitpakken voor de kleine gemeenten. Zij weten zich hierbij gesteund door de ruime potentiële meerderheid van de 'kleine' burgemeesters in het regionaal college. Mede om deze reden wordt er niet veel veranderd in het regionale beleid en beheer. De beleidsvoorstellen die de hoofdrolspelers doen aan het regionaal college, worden bovendien voorbesproken in het presidium en met de regioburgemeesters die die voorstellen aangaan. Dit draagt ertoe bij dat de belangrijke ontwerpstukken tot nu toe altijd vrijwel ongeschonden zijn goedgekeurd door het regionaal college. Dit sluit ook aan bij de regionale bestuurscultuur die is gericht op consensusvorming. Het past bij deze cultuur

dat burgemeesters van kleine gemeenten lokale bedenkingen tegen beleidsvoorstellen nauwelijks uiten in het regionaal college.<sup>33</sup>

### ***Feitelijk functioneren regionaal college***

Het overzicht van de onderwerpen die in het regionaal college aan de orde komen verschilt niet erg van het overzicht van onderwerpen die in het presidium besproken zijn.<sup>34</sup>

*Onderwerpen besproken in het regionaal college, 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

#### **Beheer**

Financiën	3
Organisatie (inrichting/formatie)	9
Personeel	4

#### **Beheer/gezag**

Regionale beleidsplancycclus	
Bedrijfsplan	1
Jaarverslagen	2
Lokale plannen	4
Integraal veiligheidsbeleid	2
Klachten	1

#### **Gezag**

Beleidssterreinen	
Softdrugsbeleid	4
Houseparties	2
Jeugdzorg	1
Vreemdelingen	1
Mensenhandel	3

Dat de onderwerpen sterk overeenkomen, heeft natuurlijk alles van doen met het feit dat het presidium de inhoudelijke voorbereiding van de vergaderingen van het regionaal college verzorgt.<sup>35</sup> In het regionaal college worden de stukken vervolgens vastgesteld. Inhoudelijke wijzigingen op de stukken vinden dan eigenlijk niet meer plaats.

Hierna volgt een voorbeeld van een agenda voor een vergadering van het regionaal college. Bij vergelijking met de agenda voor de vergadering van het presidium zijn sterke overeenkomsten zichtbaar.

1. Vaststelling van het verslag van de vergadering op 19 juni 1996
2. Mededelingen
3. Presentatie 'Estafette'
4. Notitie 'houseparties'
5. Verordening en Besluit Archief Politie
6. Notitie RCID
7. Rondvraag

### **9.3.2 Presidium**

In Brabant Zuid-Oost voert de beheersdriehoek geen regulier overleg. Het reguliere overleg blijft beperkt tot het presidium. Het ontbreken van regulier overleg van de beheersdriehoek is een reden voor de relatief hoge vergaderfrequentie van het presidium: eens per maand. Deze overlegvorm wordt presidium en niet dagelijks bestuur genoemd om te onderstrepen dat in dit overleg formeel geen beslissingen worden genomen.

Als belangrijkste reden voor het opgaan van het reguliere overleg van de beheersdriehoek in dat van het presidium wordt genoemd dat dit de betrokkenheid van de overige burgemeesters bij het bestuur van de politieregio vergroot. Om deze betrokkenheid te vergroten zijn ook werkgroepen ingesteld.<sup>36</sup> In deze werkgroepen overleggen burgemeesters met officieren van justitie en politiefunctionarissen over veiligheidsvraagstukken, zoals bijvoorbeeld het softdrugsbeleid<sup>37</sup> en de handhaving van de milieuwetgeving. In deze stukken worden beleidsthema's uitgediept die voor de regio van belang zijn. Wat de burgemeesters er vervolgens mee doen wordt aan hen overgelaten. De verscheidenheid is een hoog goed dat in een sfeer van non-interventie het beste kan gedijen.

Hoewel deze maatregelen de betrokkenheid van de overige burgemeesters bij het bestuur van de politieregio wel degelijk vergroten, wordt ook uit bezorgdheid over hun invloed door deze burgemeesters aangedrongen op integratie van het reguliere overleg van de beheersdriehoek in dat van het presidium. Het is een reactie op de denkbare concentratie van macht bij de korpschef en bij de twee 'grote' burgemeesters in de regio. Dit wordt gevoed door de onmogelijkheid voor regioburgemeesters om vanaf overleg op districtsniveau invloed uit te oefenen op de bestuurlijke gang van zaken in de politieregio. Er zijn immers geen districtscolleges in de politieregio Brabant Zuid-Oost. Dit is een verklaring voor de relatief grote bereidheid van regioburgemeesters om te participeren in regionale overlegvormen.

De participatie van drie regioburgemeesters in het presidium laat onverlet dat het zwaartepunt in de besluitvorming op regionaal niveau ligt bij de leden van

de regionale driehoek, in het bijzonder bij de korpsbeheerder en de korpschef, en bij de fungerend hoofdofficier. Zij drukken een stempel op de kaderbrief. Zij zijn feitelijk grotendeels verantwoordelijk voor die delen van het regionale beleidsplan die verder reiken dan het toekennen van politiesterkte en budgetten aan afdelingen die burgemeesters en afdelingschefs in staat stellen om hun activiteitenplannen grotendeels uit te voeren.<sup>38</sup>

Feitelijk wordt veel bepaald in informeel bilateraal overleg tussen leden van de regionale driehoek. Het gaat daarbij met name om overleg tussen de korpschef en de korpsbeheerder, en in mindere mate ook om overleg tussen korpschef en hoofdofficier van justitie. Zij tasten in het presidium wel af hoe groot het draagvlak is voor hun voorstellen over de sterkteverdeling en over de regionale prioriteitenstelling.<sup>39</sup> De leden van de driehoek houden rekening met de gevolgen van de prioriteitenstelling voor de feitelijke activiteiten in de afdelingen. Vanwege de geringe vrij besteedbare politiecapaciteit grijpen regionale prioriteiten in op het politiewerk in afdelingen waar vanwege de veiligheidssituatie uitvoering moet worden gegeven aan deze prioriteiten. De zeggenschap van het lokaal bestuur wordt dan aan nauwe banden gelegd. Soms is het herplaatsen van personeel nodig om in die afdelingen uitvoering te kunnen geven aan regionale besluiten. Hierover wordt feitelijk in het presidium en in informeel overleg met de betrokken burgemeesters besloten. Dit komt doordat het herplaatsen van personeel snel gevolgen heeft voor de kwaliteit en kwantiteit van de politiezorg in de gemeenten en afdelingen.

Het presidium speelt ook een belangrijke rol op enkele bovenlokale beleidsterreinen. Er is dan zichtbaar sprake van gezagsbeïnvloeding door het presidium. Dit geldt bijvoorbeeld voor het softdrugsbeleid.

### ***Casus: softdrugsbeleid***

In de regio is door een werkgroep de voor- en nadelen van het hebben van coffeeshops in een gemeente uitgewerkt. In het bijzonder worden de argumenten naar voren gebracht dat het verwijderen van coffeeshops uit een gemeente geen oplossing van het gebruik van drugs oplevert, maar daarentegen veel negatieve effecten heeft op de drugshandel op straat en op het gedrag van dealers die dan ondergronds gaan werken. De burgemeester van Helmond is het met dat standpunt niet eens en gaat in zijn gemeente uit van de nuloptie. Dat afwijkende standpunt wordt gerespecteerd door de overige leden van het regionale college.

### ***Feitelijk functioneren presidium***

In het presidium komen onderwerpen aan de orde die niet uitsluitend betrekking hebben op beheer of op gezag.<sup>40</sup> Zaken die het bestuur van de regio betreffen, komen in mindere mate op de agenda van het presidium. Opvallend is bovendien dat ook hele concrete zaken aan de orde komen, zoals houseparties

en lokale gevolgen van strafrechtelijk optreden mest-boycot.<sup>41</sup> Het presidium schrijft overigens, zoals eerder al aangegeven, niets voor.

*Onderwerpen besproken in het presidium, 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

**Beheer**

Financiën/begroting	3
Organisatie (inrichting/formatic)	7
Personeel	6

**Beheer/gezag**

Regionale beleidsplancyclus	4
Bedrijfsplan	2
Jaarverslagen	1
Lokale plannen	3
Integraal veiligheidsbeleid	2
Instellen commissies/taakaccenthouders	4

**Gezag**

Beleidsterreinen	
Softdrugsbeleid	3
Jeugdzorg	3
Houseparties	2
Vreemdelingenbeleid	4
Overige	3

Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van een agenda voor een vergadering van het presidium.<sup>42</sup> Bij vergelijking met de agenda voor de vergadering van het regionaal college<sup>43</sup> blijkt opnieuw het bepalende karakter van het presidium.

*Agenda presidium 2 september 1996*

1. Mededelingen
2. Notitie inzake houseparties
3. Verordening en Besluit Archief Politie
4. Nota 'OM, Politie en Milieu'
5. Driehoeksoverleg Afdeling Vreemdelingen
6. Concept-agenda Regionaal College d.d. 25 september a.s.
7. Nadere afspraken omtrent Presentatie Jeugdzorg in het Regionaal College

### 9.3.3 Lokaal overleg

Het lokale overleg in de regio Brabant Zuid-Oost verloopt om twee redenen anders dan in de meeste andere politieregio's. In de eerste plaats kent de regio geen regulier districtsoverleg. Dit kleurt niet alleen de inhoud van het lokale driehoeksoverleg dat in de regio wel op reguliere basis wordt gevoed. Het werkt ook informeel overleg in de hand. In de tweede plaats bestaan er aanzienlijke verschillen tussen het driehoeksoverleg in de rand- en plattelandsgemeenten en dat in de twee grootste steden: Helmond en Eindhoven. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie vormen van lokaal driehoeksoverleg: zeven driehoeken met meerdere gemeenten, een driehoek waar de grenzen van de afdeling en van een gemeente samenvallen (in Veldhoven) en twee driehoeken met meerdere afdelingen (in Eindhoven en Helmond).

De complexiteit van het vele driehoeksoverleg en het relatief grote belang van informeel overleg leiden ertoe dat de inbreng van gebiedsofficieren vaak niet groot was. In de toekomst verbetert het OM dat. Gebiedsofficieren staan tot op heden nog grotendeels buiten de sterke politieel-bestuurlijke netwerken en zij nemen deel aan meer driehoeken.

#### *Driehoeksoverleg in meerdere gemeenten*

Het driehoeksoverleg waaraan meerdere burgemeesters deelnemen wordt gemiddeld vijf keer per jaar gevoerd. In het reguliere overleg wordt veel aandacht besteed aan de activiteitenplannen. Het gaat daarbij vaak om de gevolgen die deze plannen hebben voor de samenwerking tussen de politie in de verschillende gemeenten en voor de samenwerking tussen bestuur en politie. De beleidsplanning in de regio leidt ertoe dat het beleidsmatige overleg tussen politie, bestuur en justitie in deze gemeenten toeneemt. Deze constatering behoeft wel enige relativering. De activiteitenplannen worden wel meerjarenbeleidsplannen maar zijn in de meeste van deze afdelingen niet veel meer dan een opsomming van traditioneel politiewerk (toezicht, ordehandhaving, noodhulp en hulpverlening) en een vertaling van (regionale) prioriteiten naar de besteding van een niet al te groot deel van de politiecapaciteit. Bovendien wordt de inbreng van burgemeesters mede sterk ingegeven door lokale wensen en zorgen.<sup>44</sup> De raadsleden van deze gemeenten zijn tevreden over het decentrale karakter van de politieorganisatie. Omdat de veiligheidssituatie in vrijwel al deze gemeenten bovendien relatief rooskleurig is (zie paragraaf 9.1.1), blijft het politieke debat vooral beperkt tot het betuigen van waardering voor jaarverslagen, het legitimeren van activiteiten en het aan de orde stellen van kleine oneffenheden in de lokale orde. De geringe politiesterkte van deze afdelingen en van de gemeenten in deze afdelingen leidt ertoe dat veel operationele afstemming plaatsvindt in bilateraal overleg. Dit overleg wordt met name gevoerd door politiemensen en burgemeesters, waarbij de eerste stap duidelijk wordt gezet door de politie.

### ***Driehoeksoverleg in Eindhoven en Helmond***

In Eindhoven en in Helmond wordt regulier driehoeksoverleg gevoerd door de burgemeester, de gebiedsofficier en de afdelingschefs (7 in Eindhoven en 3 in Helmond). Omdat de 'vrije' politiecapaciteit waarover de deelnemers van deze overlegvormen beschikken in absolute zin groter is dan in de andere twee vormen van driehoeksoverleg, beperkt de zeggenschap van deze twee burgemeesters zich niet tot operationeel politiewerk en lokale gezagsuitoefening. Er is enige ruimte om eigen prioriteiten te stellen. Het bevoegd gezag heeft vanzelfsprekend de mogelijkheid om de politie in de gemeente opdrachten te verstreken die moeten worden uitgevoerd. De burgemeesters van Eindhoven en Helmond hebben bovendien veel invloed op het stellen van regionale prioriteiten. Omdat veel regionale prioriteiten in deze twee steden hoog op de politiek-bestuurlijke agenda staan, interveniëren de kaderbrief en het regionale beleidsplan nauwelijks in het functioneren van de lokale politie. Dit is een reden waarom deze burgemeesters ook frequent regionaal overleg voeren (naast hun lokale overleg). De afdelingen komen in Eindhoven een keer per jaar *centraal* bijeen. Elke afdelingsdriehoek afzonderlijk komt tweemaal per jaar bijeen (meestal na de eerste en de tweede viermaandelijkse managementrapportages van de afdelingschefs). In Helmond is dat ongeveer drie keer per jaar. De burgemeesters geven wel directe opdrachten aan afdelingschefs als zij dat nodig vinden.<sup>45</sup>

De gemeenteraden in Eindhoven en Helmond zijn tevreden over de gemeenschappelijke oriëntatie van de regionale prioriteiten en hun veiligheidsagenda. Het debat in de gemeenteraden richt zich in deze steden meer op het beleid dan in de kleine(re) gemeenten in de regio.<sup>46</sup> Belangrijke regionale beleidsstukken hebben directe relevantie voor deze gemeenten. De burgemeesters stellen mede daarom deze stukken aan de orde in de gemeenteraad. Daar komt bij dat in het debat in de raad beleidsterreinen aan de orde komen, zoals het softdrugsbeleid, die zich lenen voor integraal veiligheidsbeleid. Bovendien is de gemiddelde politiek-bestuurlijke deskundigheid van de raadsleden in deze gemeenten groter dan in (andere) regiogemeenten.

### ***Feitelijk functioneren in de raadscommissies***

In de meeste gemeenteraden wordt in het algemeen weinig gesproken over de politie, al is het vaker dan vroeger. De openbare orde en politie komen vooral ter sprake in de raadscommissie van de gemeente. In de kleinere gemeenten komen dergelijke zaken minder vaak aan de orde dan in de grote gemeenten. Teneinde dit te illustreren wordt hieronder een overzicht gegeven van de frequentie waarmee onderwerpen die de politie betreffen aan de orde komen.

*Onderwerpen besproken in de raadscommissies van de gemeente Helmond en de gemeente Asten, 1 januari 1996 - 1 juni 1997*

	Helmond	Asten
<b>Beheer</b>		
Financiën	2	-
Organisatie	5	-
Personeel	2	2
<b>Gezag</b>		
Handhaving openbare orde	6	3
Drugsoverlast/coffeeshops	2	1
Woninginbraken	-	1
Overlast/criminaliteit jeugd	2	3
Hulpverlening	3	3

In vergaderingen van de raadscommissie in de gemeente Helmond zijn regelmatig vertegenwoordigers van de politie aanwezig om zaken op hoog niveau toe te lichten. Met name bij de bespreking van de afdelingsplannen, trimester-rapportages en jaarverslagen, nemen vertegenwoordigers van de politie deel aan de vergaderingen. Vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie zijn op uitnodiging aanwezig bij deze vergaderingen.

## 9.4 Conclusies

- In de regio Brabant Zuid-Oost is bewust gekozen voor een gedecentraliseerde politieorganisatie met 18 afdelingen.
- Het bijzondere van de regio is dat er tussen de afdelingen en het regioniveau geen districten zijn gevormd. Deze platte organisatiestructuur past binnen de visie van bestuur en politie op publieke dienstverlening: deze dient te worden afgestemd op lokale wensen. Dit is belangrijk voor het bestuurlijk draagvlak van de beheersdriehoek en van de korpsleiding.
- Ondanks de 'platte' organisatie zijn de beheersbevoegdheden niet aan de burgemeesters gedelegeerd (art. 36), maar gemandateerd van de korpsbeheerder via de korpschef aan de afdelingschefs van het regiokorps.
- De decentrale contouren van de politieorganisatie laten onverlet dat de regionale besluiten over formatie, begroting en beleidsplan weinig ruimte laten voor specifieke lokale verlangens.
- De bestuursmacht in de regio is als gevolg van de intensieve formele en informele contacten geconcentreerd in het presidium. Hoewel de beheersdriehoek

geen regulier overleg voert, zetten de korpsbeheerder, de korpschef en de hoofdofficier van justitie wel de toon in het presidium. Korpsbeheerder en korpschef hebben veel invloed. Er is vaak informeel bilateraal overleg tussen korpsbeheerder en korpschef, en in mindere mate tussen korpschef en hoofdofficier van justitie over het bestuur van de politieregio.

- Het ontbreken van formeel districtsoverleg maakte het voor officieren van justitie moeilijk om inhoud te geven aan hun gezag over de politie op het gebied van handhaving van de rechtsorde. Zij hadden tot voor kort nauwelijks toegang tot de informele bovenlokale netwerken van bestuurders en politiefunctionarissen. Een reorganisatie van het Openbaar Ministerie moet deze dichter bij de politieorganisatie brengen.
- Het lokale driehoeksoverleg en politiedebatten in gemeenteraden lopen qua inhoud uiteen. In de kleinste gemeenten vindt in het driehoeksoverleg vooral operationele afstemming plaats. In de twee grootste gemeenten wordt beleidsmatig overleg gevoerd dat schakelt met het veiligheidsbeleid van het college van burgemeester en wethouders. Van strakke controle van de politie aan de hand van jaarverslagen is in geen enkele gemeente sprake. De beleidsplancycclus biedt in middelgrote gemeente enig vooruitzicht op beleidsmatige betrokkenheid van raadsleden bij de politie. De geringe ruimte die de regionale besluiten laten stelt echter grenzen aan deze (mogelijke) ontwikkeling.

# 10 Overlegvormen en actoren

## 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen wij de wijze waarop de belangrijkste actoren in de politieregio's gestalte geven aan hun wettelijke rol. Als leidraad voor deze schets gebruiken wij de onderzoeksvragen die in hoofdstuk drie voor de afzonderlijke actoren en overlegvormen zijn geformuleerd.

De vrijheid die de Politiewet de regio's laat bij het voeren van hun huishouding, blijkt tot een aanzienlijke diversiteit te leiden. Opvallend is dat soms actoren die niet in de wet zijn voorzien, een centrale rol spelen. Dat geldt bijvoorbeeld in een aantal regio's voor het dagelijks bestuur of presidium van het regionaal college.

Wij concentreren ons primair op de overlegvormen waarin de verschillende actoren participeren. De afzonderlijke actoren worden besproken aan het einde van dit hoofdstuk.

## 10.2 Regionaal college

Het regionaal college vormt het bestuur van het regionale politieregio: het bestuur van het politiekorps (art. 22). Het bestaat uit alle burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. De korpsleiding en de ambtelijke secretaris van het regionaal college wonen de vergaderingen van het regionaal college bij en geven desgevraagd toelichtingen. De colleges zijn sterk gericht op de formele besluitvorming over zaken als de vaststelling van de begroting, het formatieplan, de jaarrekening en het beleidsplan. Zij houden zich vooral bezig met de vervulling van hun wettelijke taken. De besluitvormingsprocedures voor de regionale colleges is vastgelegd in statuten.

### *Besluitvorming en informatie*

Het vaak grote aantal deelnemers bemoeilijkt het vergaderen en beslissen in het regionaal college. Het regionaal college is al snel te groot om de regio effectief

te kunnen besturen. De op zich weinig frequente vergaderingen - enkele keren per jaar - hebben te lijden onder absentieisme, met name in regio's waar met relatief veel participanten moet worden vergaderd. Sommige burgemeesters wonen de vergaderingen van het regionaal college vaker niet dan wel bij. Dit laatste hoeft niet onmiddellijk te wijzen op desinteresse van die burgemeesters voor politieaangelegenheden. Vrijwel altijd is er al veel en intensief vooroverleg geweest, zodat de inhoudelijke besluiten al vastliggen en deze slechts formeel moeten worden bekrachtigd. Voor een inhoudelijke inbreng is hun aanwezigheid in het regionaal college dan niet meer strikt noodzakelijk.

De inhoud van de besluitvorming in de regionale colleges richt zich vooral op de verschillende onderdelen van de beleidsplancyclus in de regio's. Het regionaal college vormt de laatste schakel in de vaststelling van de verschillende plannen en rapportages, die in de Politiewet staan genoemd. Het regionaal college verandert feitelijk zelden meer iets aan de voorgelegde plannen; in het vooroverleg zijn de verschillende wensen en verlangens al verwerkt.

De informatie op grond waarvan het regionaal college zijn besluiten neemt, is vrijwel geheel afkomstig van de korpsleiding. Alle financiële en andere gegevens nodig voor het opstellen van de begroting, de jaarrekening, het formatieplan en het beleidsplan worden geleverd door de korpsleiding. Het regionaal college beschikt niet over een staf die zelf gegevens genereert of zelfstandig ander materiaal verzamelt dat van belang is voor de besluitvorming. De politie levert de gegevens aan. De leden van de regionale colleges gaan ervan uit dat de verstrekte informatie van de kant van het korps adequaat is.

In de regionale colleges wordt zelden gestemd. Als de voorzitter van de vergadering (de korpsbeheerder) de indruk heeft dat er geen oppositie is tegen een bepaald besluit vraagt hij of ieder zich in het voorstel kan vinden. Een staken van stemmen is in geen van de zes regio's voorgekomen. In de regio's wordt soms nadrukkelijk formeel de instemming van de hoofdofficier gevraagd.

De lange weg die de stukken hebben gevolgd voordat zij bij het regionaal college terechtkomen, leidt er in de praktijk toe dat er zelden 'op het laatste moment', tijdens de vergadering, nog wijzigingen of amendementen worden ingebracht. De leden van het regionaal college hebben allemaal op een gegeven moment in de beleidscyclus hun standpunten en wensen kenbaar kunnen maken. De meeste burgemeesters vinden het derhalve 'ongepast' aan het einde van een lange beleidscyclus nog met (ingrijpende) wijzigingen te komen.

### ***Verantwoording en openbaarheid***

De voorzitter wordt in het regionaal college nauwelijks formeel ter verantwoording geroepen door de leden. De leden van het regionaal college zijn feitelijk nagenoeg steeds al eerder in het voortraject, bij alle belangrijke besluiten betrokken geweest. Het wordt voldoende geacht dat over de belangrijkste beheerszaken besluiten worden genomen door een groot aantal belanghebben-

den. In de praktijk komt het niet voor dat de voorzitter tijdens de vergadering nogmaals verantwoording moet afleggen over het gevoerde beleid. Eventuele onenigheid wordt meestal in kleine kring voor de vergadering van het regionaal college in de minne geschikt. De verantwoording komt neer op legitimatie van eerder genomen beslissingen.

Hoewel de vergaderingen feitelijk openbaar zijn, is er van echte publieke belangstelling in de regel geen sprake. In een enkele regio worden de vergaderingen van het regionaal college bijgewoond door journalisten van lokale of regionale bladen of door lokale radio- en televisiezendes. Deze media melden de bevolking op hoofdlijnen wat er over de politie is besloten.

Verslagen van het regionaal college worden - conform de wet - via de burgemeesters aan de gemeenteraden ter kennis gebracht. Van de gelegenheid om daarvan kennis te nemen wordt door raadsleden incidenteel gebruikgemaakt. De verslagen van de regionale colleges zijn in de regel kort. Voor een goed begrip van deze verslagen is het veelal noodzakelijk de achterliggende documenten en de verslagen van de verschillende vooroverleggen te bezien.

### ***Beelden over het regionaal college***

In de beleving van de direct betrokkenen zelf is het regionaal college noch het orgaan waar de inhoudelijke besluiten worden genomen, noch een interessant discussieplatform. Er is kritiek op de saaie vergaderingen, waar weinig meer gebeurt dan het formeel bekrachtigen van besluiten die in het voortraject feitelijk al zijn genomen. Er zijn leden van het regionaal college die de beperkte, formele rol van het regionaal college juist vinden. Grondige voorbereiding van beslissingen in voorportalen van het regionaal college als een dagelijks bestuur, functionele commissies of districtscolleges leidt er in hun visie onvermijdelijk toe dat het regionaal college zelf niet meer veel aan de beleidsvorming toevoegt. In deze visie is het geen probleem dat het regionaal college alleen maar elders voorbereide beslissingen marginaal toetst en legitimeert. Anderen echter menen dat het regionaal college een meer inhoudelijke, sturende rol moet vervullen. In een aantal regio's wordt daarmee geëxperimenteerd (zie hieronder). Burgemeesters hebben er vaak moeite mee om zich als regionaal bestuurder op te stellen en niet primair als vertegenwoordiger van de belangen van hun eigen gemeente. Een zo strikt mogelijke scheiding tussen beheer (op regionaal niveau) en gezag (op districtelijk en lokaal niveau) vergemakkelijkt in sommige regio's het scheiden van lokale en bovenlokale rollen enigszins, maar neemt de spanning niet helemaal weg. In de praktijk is deze scheiding moeilijker te maken dan de wet veronderstelt.

Er is geregeld kritiek op de informatievoorziening van het regionaal college: stukken arriveren te laat, zijn te omvangrijk, niet goed bruikbaar. Enerzijds proberen de voorzitters ieder lid optimaal met de schriftelijke stukken te informeren, anderzijds nemen het doorlezen en doorgronden van het materiaal veel tijd in beslag.

### ***Aanpassingen***

Er zijn allerlei maatregelen genomen en hulpconstructies ingevoerd om het functioneren van het regionaal college te verbeteren: werkgroepen waarvan de leden een inhoudelijke presentatie verzorgen tijdens de vergadering van het regionaal college, themamiddagen met gastsprekers over een maatschappelijk of beleidsprobleem, enzovoorts. Het doel van deze extra activiteiten is de leden inhoudelijk te betrekken bij het reilen en zeilen van het politiekorps en de vergaderingen aantrekkelijker te maken. Dergelijke bijeenkomsten zijn vaak een mix van inhoudelijke en sociale activiteiten. Dat laatste wordt vooral van belang geacht in die regio's waar de betrokken burgemeesters elkaar verder maar weinig zien.

Om het functioneren van het regionaal college te verbeteren, wordt daarnaast onder andere gewerkt met portefeuillehouders en functionele commissies. Als portefeuillehouders van het regionaal college worden burgemeesters op een bepaald terrein - financiën, personeel, organisatie, recherche - belast met advisering aan de korpsbeheerder en het regionaal college. In alle gevallen gaat het erom de betrokkenheid van burgemeesters bij het regionaal functioneren te vergroten.

Soms worden dergelijke voorbereidende taken niet aan een individuele burgemeester toevertrouwd, maar aan een commissie uit het regionaal college. In veel regio's is sprake van ad hoc commissies die beleid op een bepaald terrein voorbereiden (bijvoorbeeld inzake coffeeshops, gokkasten of prostitutie). In sommige regio's betreft het vaste commissies die als permanente voorportalen van het regionaal college inzake beheer, en een enkele keer ook gezag, fungeren. Functionele commissies van het regionaal college met een gezagsfunctie houden zich in de regel bezig met het functioneren van regionale rechercheonderdelen.

## **10.3 Dagelijks bestuur van het regionaal college**

In vrijwel alle regio's functioneert een dagelijks bestuur of presidium van het regionaal college. Het dagelijks bestuur bestaat uit een beperkt aantal leden van het regionaal college. In de regel zijn dat de leden van de regionale driehoek, aangevuld met één bestuurlijke vertegenwoordiger per district of enkele burgemeesters van kleinere gemeenten. De districten zijn meestal vrij in de wijze waarop ze hun vertegenwoordiger aanwijzen. In de praktijk treedt de voorzitter van het districtscollege als vaste vertegenwoordiger van het district in het dagelijks bestuur van het regionaal college op. De samenstelling van het dagelijks bestuur is geregeld in het statuut of huishoudelijk reglement van de regio.

### ***Status van het dagelijks bestuur van het regionaal college***

De feitelijke status van het dagelijks bestuur is niet altijd eenduidig. Met name de vraag of het puur en alleen om een agendacommissie voor het regionaal college gaat of om meer, is niet altijd helder te beantwoorden. Voor de feitelijke invloed van het regionaal college maakt dat verschil. Hoewel het dagelijks bestuur geen formeel-wettelijke status heeft, speelt het wel een zeer belangrijke rol. Veel van de inhoudelijke discussies worden in het dagelijks bestuur gevoerd. Voorzover er meningsverschillen zijn en actief naar consensus gestreefd moet worden, gebeurt dat in het dagelijks bestuur van het regionaal college en niet in het plenaire regionaal college. Een enkele keer wordt een voorstel van de korpsbeheerder teruggenomen, omdat het in het dagelijks bestuur onvoldoende steun krijgt. In het regionaal college gebeurt dat nooit.

Zowel voor het dagelijks bestuur als voor de eerder besproken functionele commissies geldt dat er sprake is van een aanzienlijke verschuiving van invloed van het regionaal college als totaal naar een klein aantal leden van het regionaal college. Bij de instelling van een aantal functionele commissies met wisselende personele bezetting is wat minder sprake van concentratie van invloed dan bij de instelling van een dagelijks bestuur dat in de regel slechts uit een klein deel van het regionaal college bestaat.

Het gebruik van hulpconstructies leidt ertoe dat juist in de omvangrijker regionaal college's sprake is van invloedconcentratie bij een beperkt aantal leden van dit college. De instelling en benutting van een dagelijks bestuur leiden tot een verschil in informatie en invloed tussen burgemeesters die wel en niet in een dergelijk dagelijks bestuur zitten. Omdat een groot deel van de beleidsvorming in voorportalen plaatsheeft, hebben leden van het dagelijks bestuur duidelijk meer invloed op de gang van zaken dan andere burgemeesters.

## **10.4 Regionale beheersdriehoek**

Over het beheer overlegt de korpsbeheerder op regionaal niveau regelmatig met de hoofdofficier van justitie en de korpschef. De regionale driehoek wordt in alle regio's ervaren als een machtige en gezaghebbende actor.

### ***Organisatie en personen***

Hoewel er formeel alleen over beheer gesproken wordt, is het onvermijdelijk dat tegelijkertijd ook gezagsaangelegenheden aan de orde komen. Soms vallen in de eigen reglementering van de regio de regionale beheersdriehoek en de gezagsdriehoek van de centrumgemeente samen. De grenzen tussen beheer en gezag zijn dan natuurlijk flinterdun. De leden van de regionale driehoek benadrukken zelf dat hun samenwerking niet zozeer door formele posities en bevoegdheden alswel door goede onderlinge relaties wordt bepaald. In vele

toonaarden wordt dit geloof in het belang van goede persoonlijke relaties tussen de 'top-drie' beleden. Wanneer de onderlinge verhoudingen niet goed zijn, kan naar het oordeel van alle betrokken geen sturing aan het korps worden gegeven. Wettelijke regelingen kunnen onderlinge verhoudingen niet regelen. De wetgever is bij de vormgeving van de Politiewet ook uitgegaan van vertrouwen in deze relaties.<sup>1</sup>

Tussen de leden van de regionale driehoek onderling is sprake van frequente tot zeer frequente contacten; soms spreekt men elkaar telefonisch vele keren per dag. Binnen de driehoek is er vooral tussen korpsbeheerder en korpschef heel vaak contact, al is het maar informeel via de telefoon. In sommige regio's leidt dat tot een verdere concentratie bij de korpsbeheerder en korpschef.

### ***Ambtelijke ondersteuning***

Zowel bij de regionale driehoek als bij andere overlegvormen is een ontwikkeling zichtbaar naar meer ambtelijke voorbereiding. Ambtelijke medewerkers stellen agenda's op en formuleren concept-standpunten en -stukken. De nadrukkelijkere aanwezigheid van ambtelijke medewerkers hangt ook samen met het feit dat inmiddels in de regel niet alleen de korpschef, maar ook de hoofdofficier en de korpsbeheerder over een redelijke ambtelijke ondersteuning kunnen beschikken.

De meest zichtbare ambtenaar is de secretaris van het regionaal college. Het betreft een functie die in het statuut of reglement van de regio vastligt. Soms is de secretaris van het regionaal college in de gemeentelijke organisatie bij de korpsbeheerder ondergebracht, soms bij de politie. Ambtelijk speelt de secretaris een belangrijke rol als liaison tussen de verschillende geledingen en actoren in het regionaal college.

De betekenis van de ondersteuning van de korpsbeheerder en de hoofdofficier neemt geleidelijk toe. De korpsbeheerder wordt steeds meer ondersteund door een kabinetschef of adviseur openbare orde en veiligheid. Ook de hoofdofficier doet steeds vaker - net als de andere officieren - een beroep op ambtelijke ondersteuning van parketsecretarissen of politiebeleidsmedewerkers van het parket. De ondersteuning van de beheerstaak van de hoofdofficier is thans nog in ontwikkeling.

## **10.5 Districtsoverleg**

De meeste regio's zijn onderverdeeld in een aantal districten. Soms bestrijkt een district één gemeente of een deel van een gemeente (meestal de centrumgemeente), soms ook een deel van een (centrum)gemeente en andere gemeenten. In de regel bestrijken districten enkele gemeenten - maximaal vijf tot tien en vaak minder - binnen een regio. Een enkel district telt meer dan vijftien gemeenten.

### ***Districtscollege***

Ook op districtsniveau wordt overleg gevoerd tussen bestuur, justitie en politie. Afwisselend wordt gesproken over districtsbestuur, districts driehoek of districtscollege. In alle gevallen gaat het om het reguliere beleidsoverleg tussen alle burgemeesters in het district, een officier van justitie - veelal een aan het district toegewezen districtsofficier, maar soms ook één officier die belast is met het overleg in alle districts driehoeken - en ten slotte de districtschef van de politie. Op districtsniveau worden de beleidsmatige kaders vastgesteld waarbinnen afzonderlijke burgemeesters inhoud kunnen geven aan hun gezagsrol. De kaders worden in de regel vastgelegd in een districtelijk beleidsplan, met daarbij behorende begroting en formatieplan. De districtelijke beleidsstukken dienen te passen binnen de kaders die op regionaal niveau zijn afgesproken. Het is onvermijdelijk dat sommige discussies op districtsniveau ook over beheer gaan. Dat geldt met name voor de discussie over de sterkteverdeling die in veel districten de afgelopen jaren geregeld is gevoerd.

### ***Belang districtsniveau***

Voor de burgemeesters vormt het districtsniveau een belangrijke overlegvorm. Specifieke wensen van hun gemeente die niet lokaal, in bilateraal overleg met de politie, gerealiseerd kunnen worden, moeten op het niveau van het district bevochten worden. Dat is vooral het geval als beleidswensen ook gevolgen voor het beheer hebben en als de politiechef op lokaal niveau enkel en alleen uitvoerende verantwoordelijkheden heeft. De mogelijkheden van een burgemeester om zijn wensen gerealiseerd te krijgen, worden duidelijk begrensd door het feit dat niet hij, maar de politie met (gemandateerde) beheersbevoegdheden is belast. Voor een enkele burgemeester is dat reden om een en andermaal te pleiten voor het alsnog hanteren van art. 36, zodat het beheer gedelegeerd kan worden langs de bestuurlijke lijn.

### ***Districtsdriehoeksoverleg als intermediair***

Het districtscollege is ook vaak de overlegvorm waar komende vergaderingen van het regionaal college worden voorbesproken, ten behoeve van de bespreking in het dagelijks bestuur van het regionaal college. De uitkomsten van het overleg in het dagelijks bestuur van het regionaal college worden dan weer teruggekoppeld naar het districtscollege en daar nabesproken.

Het districtsbestuur (college of driehoek) is een belangrijk voorportaal van het regionaal college, en met name van het vaak machtige dagelijks bestuur. Vanuit dat perspectief is de rol van vertegenwoordiger van het district in het dagelijks bestuur van het regionaal college - 'districtsburgemeester' - belangrijk. Dat burgemeesters dat zelf ook zo ervaren, blijkt uit het feit dat er vaak stevige discussies zijn over wie het district mag vertegenwoordigen in het dagelijks bestuur van het regionaal college. Doorgaans is dat de burgemeester die als

voorzitter van het districtsbestuur optreedt; op die positie spitst de strijd zich dan ook toe. Gevolg daarvan is dat niet altijd de burgemeester van de grootste gemeente in het district als voorzitter optreedt. In een enkel district is sprake van roulerend voorzitterschap, maar ook dan is er meestal een vaste vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur.

In enkele gevallen is er binnen een district meer dan één driehoeksoverleg. Soms is dat het gevolg van het feit dat het aantal gemeenten op districtsniveau zo groot is dat splitsing in twee of meer subdriehoeken wenselijk is. In een ander geval is het een, mogelijk tijdelijk, gevolg van de recente samenvoeging van twee districten. De oorspronkelijke districts-driehoeken vergaderen in een aantal gevallen nog apart.

## **10.6 Lokaal gezagsoverleg**

Het lokale gezagsoverleg is en blijft belangrijk. Burgemeesters zijn meestal tevreden over het overleg met 'hun' politiechef, ook als die lokale politiechef enkel en alleen over uitvoerende bevoegdheden beschikt. De a-symmetrie tussen de burgemeester en een 'lagere' politiefunctionaris blijkt niet tot problemen te leiden.

De kwaliteit van het lokale gezagsoverleg is in regio's waar vormen van gebiedsgebonden politiezorg zijn ingevoerd toegenomen. De bedoeling daarvan is immers om bij de uitvoering van het politiewerk lokale prioriteiten zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen. Wel is het zo dat de inhoud van veel lokale beleidsplannen in toenemende mate wordt bepaald door de kaders die in het regionale beleidsplan zijn vastgelegd.

Terwijl het bilaterale contact tussen de burgemeester en de lokale politiechef intensief is, is er weinig overleg tussen de burgemeester en de (districts)officier van justitie. In veel gemeenten is er geen driehoeksoverleg en treedt de districts-driehoek in de plaats van de lokale driehoek.

Vooral in grotere gemeenten verbreden burgemeesters het overleg met de lokale politiechef incidenteel door er ook wethouders bij te betrekken. Dat gebeurt meestal in het kader van het lokale veiligheidsbeleid.

## **10.7 Gemeenteraden**

### ***Invloed van de raad***

De invloed van gemeenteraden op het politiebeleid is beperkt tot zeer beperkt. Voorzover een gemeenteraad invloed wil uitoefenen, kan dat alleen via de burgemeester en met diens instemming. Als de raad, bijvoorbeeld via een motie, rechtstreeks eisen over de sterkte van de lokale politie stelt of verlangens met

beheersgevolgen formuleert, is het aan de burgemeester om 'hogerop' in de regio daar iets mee te doen. Voor de raad is het niet of nauwelijks te volgen wat de burgemeester met de wensen van de raad doet, en hoe. Veel discussies spelen zich immers niet in de openbaarheid van het regionaal college af, maar in voorportalen als het dagelijks bestuur of een functionele commissie.

De periodieke discussies over de politie in raadscommissies - slechts zelden is er sprake van discussie in de gemeenteraad zelf - worden gedicteerd door de districtsplannen en regionale plannen. De beleidsplancyclus stuurt de betrokkenheid van de gemeenteraden in hoge mate.

De cyclische beleidsplanning in gemeenteraden van kleine gemeenten leidt nogal eens tot een veelheid van gespreide opmerkingen over de politie. In een aantal gemeenten wordt dit niet altijd gewaardeerd. In kleinere gemeenten gaan zelfs wel eens stemmen op om minder vaak over politie te spreken. Discussies in gemeenteraden leiden in de praktijk niet tot veranderingen van de voorgelegde concept-plannen.

In de grotere gemeenten is 'politie' een vast punt op de agenda van de desbetreffende raadscommissie en wordt er zowel over politie in beperkte zin als meer in het algemeen over de lokale veiligheid gesproken. In de kleine gemeenten heeft de discussie over politie een voorspelbaar karakter: uitgesproken lokale items als het parkeren in de dorpskern of straatvuil, scoren hoog.

De scheiding tussen beheer en gezag is het moeilijkst vol te houden in de centrumgemeente. De burgemeester van de grootste gemeente is immers zowel gezagsdrager als eindverantwoordelijke voor het beheer. Voor zijn eigen gemeenteraad is het moeilijk en soms zelfs onwenselijk een strikte scheiding tussen beide rollen te accepteren. In dit geval heeft de gemeenteraad nu minder invloed op het beheer van de politie. Een korpsbeheerder is nu moeilijker ter verantwoording te roepen dan vroeger; hij kan zich altijd beroepen op regionale afspraken.

### ***Beperkte invloed***

De geringe sturende en controlerende invloed van de meeste gemeenteraden leidt tot een zwakke democratische inbedding van de politie. Door raadsleden wordt dat, een enkele grote gemeente daargelaten, niet als een probleem ervaren. Ook het feit dat men niet of nauwelijks weet wat er elders in de regio wordt besloten en door wie, wordt zelden als een probleem opgevat.

Gemeenteraadsleden blijken nauwelijks inhoudelijk inzicht te hebben in het werk en de organisatie van de politie en het politiebestedel. Dat wordt door hen niet als een echt probleem gezien. Alleen raadsleden in de grote gemeenten hebben meer kennis van politie en zijn ook meer betrokken bij het politiebeleid

en de uitvoering daarvan. Voor die gemeenten geldt dat het debat over politie in de raadscommissie in belangrijke mate gaat over actuele problemen en incidenten.

In een enkel geval kan de gemeenteraad zijn invloed indirect doen gelden op het lokale politiebeleid. Dat is vooral het geval indien politiebeleid medewerking in de verordenende sfeer vergt. Het vaststellen van plaatselijke verordeningen is een exclusieve bevoegdheid van de raad. Waar medewerking van de raad onontbeerlijk is, heeft hij meer invloed. In een aantal regio's is dat gebleken in discussies over een regionaal coffeeshop beleid.

## **10.8 Actoren**

In de bespreking van de verschillende overlegvormen is de positie van de verschillende cruciale actoren steeds op hoofdlijnen aan de orde geweest. In deze afsluitende paragraaf komen de afzonderlijke actoren aan de orde. Leidraad bij deze analyse vormen de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 3. De vragen die betrekking hebben op informatievoorziening en overlegvormen, zijn hiervoor aan de orde geweest.

### **10.8.1 Korpsbeheerder**

De korpsbeheerder is in de zes onderzochte regio's de burgemeester van de grootste centrumgemeente in de regio. De Politiewet geeft de korpsbeheerder een centrale plaats binnen de politieregio. Die plaats blijkt hij in de praktijk ook in te nemen.

De korpsbeheerder is in elke bestudeerde regio een centrale actor. Soms is hij de meest dominant aanwezige actor; in een enkel geval is dat de korpschef, maar dan op de voet gevolgd door de korpsbeheerder. De korpsbeheerder neemt een centrale plaats in op basis van de zelfstandige verantwoordelijkheid voor het beheer, die de Politiewet hem toekent. Daarnaast ontleent hij invloed aan zijn rol als voorzitter van vele overlegvormen binnen de regio, zoals het regionaal college, het dagelijks bestuur van het regionaal college, de beheersdriehoek en soms ook een eigen districtscollege. Ten slotte versterkt het burgemeesterschap van de grootste gemeente zijn positie van korpsbeheerder. Wanneer deze posities worden gecombineerd met persoonlijkheid, dan is te zien waarom de korpsbeheerder feitelijk een dominante positie in het beheer van de politie binnen de regio toevalt.

Het tijdsbeslag van de korpsbeheerdersfunctie varieert van enkele uren per week tot een fors aantal dagdelen. Waarschijnlijk hebben de geconstateerde verschillen zowel te maken met uiteenlopende situaties in verschillende regio's als met uiteenlopende rolopvattingen van korpsbeheerders. Tevens valt een ver-

schil te constateren met betrekking tot de ondersteuning van de korpsbeheerder.

### ***Dubbelrol***

De korpsbeheerder speelt op basis van de wet een dubbelrol als burgemeester van de grootste gemeente en korpsbeheerder. Vooral bij de behartiging van de belangen van de centrumgemeente kan dat tot rolconflict leiden. Ernstige rolconflicten zijn in de onderzochte regio's niet naar voren gekomen. De korpsbeheerder is zich zeer bewust van zijn dubbelrol en waakt er in elke overlegvorm voor de beide rollen te vermengen. Incidenteel blijkt dat niet haalbaar.

Hoewel de korpsbeheerder in die rol alleen verantwoording verschuldigd is aan het regionaal college en niet aan zijn eigen gemeenteraad, is het onvermijdelijk dat hij soms ook door zijn eigen raad ter verantwoording wordt geroepen voor zijn optreden als korpsbeheerder. Hoewel dat formeel niet kan, maken de korpsbeheerders er in de regel geen probleem van, zolang de raad zich beperkt tot het vragen van uitleg over wat er gedaan is. Beheer en gezag blijken moeilijk te scheiden; in de bestuurlijke praktijk van de korpsbeheerder blijkt het desondanks mogelijk een zeker onderscheid te maken.

### ***Mandatering aan korpschef***

De korpsbeheerders hebben het merendeel van hun beheersbevoegdheden gemandateerd aan de korpschef. De wettelijke mogelijkheden worden maximaal benut. De korpschef heeft in de regel de daarvoor in aanmerking komende bevoegdheden weer gemandateerd aan zijn districtscheefs.

Aan delegatie van het beheer langs de bestuurlijke lijn - van de korpsbeheerder naar de burgemeesters, op basis van art 36. - bestaat bij de korpsbeheerders in de onderzochte regio's geen behoefte. Zij worden daarin gesteund door de regionale (beheers)driehoeken. Slechts weinig burgemeesters streven naar delegatie van beheersbevoegdheden.

In alle regio's is er een plaatsvervangend korpsbeheerder. Soms fungeert de burgemeester van de op één na grootste gemeente als zodanig. Soms echter wordt bewust gekozen voor een vertegenwoordiger van de kleinere gemeenten binnen de regio en treedt een burgemeester van een voormalige rijkspolitiegemeente als plaatsvervangend korpsbeheerder op.

### ***Besluitvorming en verantwoording***

De korpsbeheerder heeft een belangrijke invloed op de beheerstaken van het regiokorps. Bij de inhoud en vormgeving van organisatie, formatie, begroting, jaarrekening en beleidsplan is de korpsbeheerder intensief betrokken. Zijn oordeel weegt zwaar, zowel ten opzichte van de politie als ten opzichte van het regionaal college. Majeure beheersbeslissingen worden steeds voorgelegd aan de korpsbeheerder.

De verantwoording van de korpsbeheerder aan het regionaal college heeft een sterk formeel karakter. Door middel van de verplichte stukken 'verantwoordt' de korpsbeheerder zich voor de beheersactiviteiten. Aangezien de leden van het regionaal college al intensief betrokken zijn bij de voorbereiding van de besluiten, vormt deze verantwoording veelal een noodzakelijk ritueel. In de regionale colleges krijgt de discussie over het jaarverslag weinig aandacht.

### **10.8.2 Hoofdofficier en districtsofficieren van justitie**

#### ***Toenemende invloed***

De hoofdofficier heeft op basis van de Politiewet zowel een rol in het beheer - hij moet instemmen met het door de korpsbeheerder te voeren beheer - als in het gezag voor de politie, waar het de justitiële politietaak betreft. Het Openbaar Ministerie begint geleidelijk te wennen aan zijn nieuwe taken en bevoegdheden in het kader van de Politiewet. Dat geldt voor de hoofdofficier op regionaal niveau en voor de districtsofficieren op het districtsniveau. In de meeste regio's doet het Openbaar Ministerie zich geleidelijk, in het regionaal college, de regionale driehoek en de districts driehoeken, meer gelden. Soms worden op die manier correcties aangebracht op de wijze waarop tot nu toe in een regio omgegaan is met de verantwoordelijkheden voor de justitiële politietaak. In de kaderbrief geeft de hoofdofficier aan wat de prioriteiten in het komende jaar voor justitie zijn. Landelijke en regionale prioriteiten nemen daarin de belangrijkste plaats in.

De districtsofficier van justitie (of degene die het Openbaar Ministerie op districtsniveau vertegenwoordigt) speelt een rol die vergelijkbaar is met die van de hoofdofficier op regionaal niveau. De districtsofficier bewaakt de positie van het Openbaar Ministerie ten opzichte van de politie, maar heeft geen bepalende rol. Beleidsinitiatieven op districtsniveau worden zelden door het Openbaar Ministerie geïnitieerd. Tussen de districtsofficier en de hoofdofficier wordt afstemmingsoverleg gevoerd. In de kleinere parketten is dat vooral informeel overleg terwijl in de grotere parketten het formele overleg overheerst.

Toch blijft de rol van het Openbaar Ministerie, ook die van de hoofdofficier, relatief bescheiden. Het Openbaar Ministerie fungeert op regionaal of districtelijk niveau zelden als voortrekker of spil in nieuwe ontwikkelingen. Meestal is de rol van het Openbaar Ministerie volgend en, waar gewenst, bijsturend. De terughoudende rol van het Openbaar Ministerie hangt samen met de nog weinig bestuurlijk ingestelde cultuur binnen het Openbaar Ministerie. Hoewel nagenoeg alle arrondissementen werken met districtsofficieren van justitie, verschillen de aandacht en animo voor bestuurlijk gerichte zaken sterk. Die verschillen hebben in veel gevallen te maken met de persoonlijke interesse van de officier, alsook met het feit dat de meeste parketten relatief klein zijn en

moeite hebben capaciteit vrij te maken voor bestuurlijke beleidszaken. Wel gebeurt het steeds vaker dat beleidsmedewerkers en parketsecretarissen namens de hoofdofficier of andere officieren aan overleg deelnemen.

### ***Organisatie en informatie***

Het Openbaar Ministerie onderneemt vergaande initiatieven om de eigen organisatie meer te richten op de (bestuurlijke) omgeving. In verschillende parketten wordt veel verwacht van de introductie van districtsofficieren. De informatievoorziening binnen de parketten is in een hoog tempo aan het veranderen. Hoewel een ieder erkent dat nog veel organisatie- en cultuurveranderingen noodzakelijk zijn, voltrekken zich op verschillende onderdelen vergaande veranderingen.

De afstemming tussen hoofdofficier en districtsofficieren is nog niet optimaal. De informatie-uitwisseling is niet altijd volledig, waardoor de districtsofficieren in districtsoverleg soms tot andere beslissingen komen dan in regionaal verband wordt voorgesteld.

Volgens politiefunctionarissen en burgemeesters richt het Openbaar Ministerie zich te veel op de landelijke prioriteiten. De richtlijnen van het college van procureurs-generaal zijn dominant. Hoofdofficieren en districtsofficieren slagen er niet altijd in de landelijke prioriteiten een herkenbare regionale uitleg te geven. Dat versterkt de indruk bij de andere partners dat het Openbaar Ministerie onvoldoende rekening houdt met de regionale belangen.

### ***Besluitvorming en verantwoording***

In de onderzochte regio's kost het de korpsbeheerder en hoofdofficier weinig moeite tot overeenstemming te komen. Het frequente contact tussen korpsbeheerder en hoofdofficier van justitie waarborgt een intensieve uitwisseling van standpunten en wensen. De geschillenregeling (artikel 29 Politiewet) is dan ook nergens toegepast.

De feitelijke invloed van de hoofdofficier op de cruciale stukken van de regio is aanzienlijk. Bij de opstelling van de plannen en stukken wordt vergaand rekening gehouden met de wensen van het Openbaar Ministerie. Daarnaast biedt het districtsoverleg het Openbaar Ministerie een goede mogelijkheid tot verdere detaillering en invulling van deze wensen. Het Openbaar Ministerie verwezenlijkt zijn wensen en eisen voornamelijk in de regionale beheersdriehoek en in het districtsoverleg. In het dagelijks bestuur en in het regionaal college is de rol van het Openbaar Ministerie, bewust, minder prominent.

De verantwoording van het Openbaar Ministerie richt zich primair op het college van procureurs-generaal en het ministerie van Justitie. Hoofdofficieren en districtsofficieren percipiëren geen verantwoordingsrelatie tot het regionaal college of gemeenteraden. Dat neemt niet weg dat nagenoeg alle hoofdofficie-

ren en districtsofficieren steeds bereid zijn een toelichting te geven op het door het Openbaar Ministerie gevoerde beleid. Het gaat dan in de beleving van de hoofdofficieren en districtsofficieren niet om verantwoording, maar om het geven van informatie.

### **10.8.3 Burgemeesters**

In het nieuwe politiebestedel is en blijft de burgemeester een belangrijke actor. Dit geldt niet alleen omdat in zijn lokale gezagsrol formeel en tot op zekere hoogte ook feitelijk weinig tot niets veranderd is, maar ook omdat hij een rol speelt als lid van het districtscollege en van het regionaal college en, voor sommigen, van allerlei intermediaire overlegvormen, zoals het dagelijks bestuur van het regionaal college en functionele commissies van het regionaal college. Er bestaat een cruciaal verschil tussen de rol van de burgemeesters die tevens korpsbeheerder zijn, en de andere burgemeesters. De betrokkenheid van de burgemeesters-korpsbeheerders bij allerlei zaken rond de politie is intensiever dan van de andere burgemeesters. In grotere gemeenten is de betrokkenheid van de burgemeesters dan weer groter dan in kleinere gemeenten. Dit hangt samen met de verschillen in veiligheidsproblematiek in deze gemeenten en met de grote variatie in bestuurskracht en ambtelijke ondersteuning.

#### ***Beheer en gezag***

De gezagsrol van de burgemeester krijgt nog steeds voornamelijk op lokaal niveau inhoud, en dan vooral in het regelmatige overleg met de lokale politiechef. In toenemende mate komen in het districtsoverleg allerlei zaken aan de orde die rechtstreeks raken aan de gezagsfunctie van de burgemeester. Beheer en gezag zijn vooral op het districtsniveau nauwelijks meer te scheiden.

Geen van de betrokken actoren ervaart dit als een probleem; in goed overleg worden beslissingen genomen en wordt districtsbeleid gevoerd. Het vage onderscheid tussen beheer, gezag, bestuur en zeggenschap levert in de bestuurlijke praktijk geen problemen op. Het niet hanteren van artikel 36 verhindert evenmin dat op districtsniveau uitgebreid gesproken en besloten wordt over allerlei beheersaangelegenheden.

De rol van de burgemeester in het beheerstraject is meer diffuus. Op allerlei momenten heeft hij potentieel invloed op de beheersbeslissingen in de regio. Bij de vaststelling van de plannen en stukken in het regionaal college kan de burgemeester een rol spelen. In het overleg op districtsniveau kan de burgemeester meebeslissen over de vormgeving en invulling van de districtsplannen. Op lokaal niveau kan - in overleg met de gemeenteraden - tevens worden geprobeerd de lokale problemen een meer prominente plaats te geven in de beheersbeslissingen. Deze formele mogelijkheden suggereren dat de burgemeesters op allerlei momenten feitelijk mee kunnen bepalen welke beheersfuncties binnen de regio worden vervuld.

Feitelijk zien wij een ander beeld. Hoewel burgemeester inderdaad formele mogelijkheden hebben tot beïnvloeding van de beheersbeslissingen, blijken deze mogelijkheden toch steeds beperkt te zijn. De vrije ruimte waarover bijvoorbeeld in districtsverband besloten kan worden, is in het algemeen gering. De regionale kaders vormen strakke richtlijnen. De invloed van burgemeesters op deze regionale planning en besluiten is beperkt. Hoewel burgemeesters veelal in diverse overlegvormen participeren, concentreren beslissingen zich bij de regionale beheersdriehoek.

### ***Verantwoording***

De verantwoording van de burgemeester aan de gemeenteraad voor zijn beheerstaken is gering. Slechts zelden komt de rol die de burgemeester in het regionaal college - of in een van de andere overlegvormen - speelt, aan de orde in de raadscommissie. Veel gemeenteraadsleden hebben het gevoel dat de invloed vanuit de gemeenteraden op de beheersbeslissingen zeer gering is. Feitelijk is de invloed van de afzonderlijke gemeenteraden op de regionale beheersbeslissingen inderdaad zeer beperkt. Gemeenteraden hebben echter meer mogelijkheden bij de beïnvloeding van beheersbeslissingen op districtelijk niveau. Gemeenteraden maken daarvan weinig gebruik.

De verantwoording voor gezagsaangelegenheden is intensiever. Gemeenteraden zijn zich in de afgelopen jaren meer bezig gaan houden met politie- en veiligheidsvraagstukken. Deze aangelegenheden komen daarmee ook vaker aan de orde in de raadscommissies, en zelfs in de raad. Dat laatste is vooral het geval bij de vaststelling van integraal veiligheidsbeleid in gemeenten.

## **10.8.4 Korpschef en districtschefs**

### ***Centrale rol politie***

De korpschef is in elke regio een centrale actor. Hij verzorgt de dagelijkse leiding aan het korps en is - formeel en feitelijk - de verbindende schakel tussen de beleidsbepalers en de verantwoordelijken in de regio en in het uitvoerend apparaat. Feitelijk neemt de korpschef in de verschillende overlegvormen een gelijkwaardige positie in ten opzichte van de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie. De korpschef ontleent aanzienlijke invloed aan de vaak omvangrijke beheersbevoegdheden die hij in de regel van de korpsbeheerder gemandateerd heeft gekregen. Ook het feit dat veel (beleids)stukken in eerste concept door beleidsmedewerkers van de politie worden opgesteld - en dus onder verantwoordelijkheid van de korpschef - draagt uiteindelijk bij aan de invloed van de korpschef op het feitelijke beheer van het korps.

Voorzover in de organisatie van het regiokorps opgenomen, neemt de districtschef een sterke positie op districtsniveau in. Deze positie neemt hij niet alleen in omdat hij over van de korpschef gemandateerde beheersbevoegdheden

beschikt. Belangrijker is dat burgemeesters geneigd zijn het initiatief bij deze politiechef te leggen en slechts incidenteel te interveniëren. Overleg tussen afzonderlijke burgemeesters en de districtschef heeft regelmatig plaats. Het 'echte' bilaterale gezagsoverleg speelt zich in de regel vooral op lokaal niveau af, tussen de burgemeester en de voor de lokale uitvoering eerstverantwoordelijke politiechef.

### ***Organisatie en besluitvorming***

De korpschefs beschikken over de meeste informatie met betrekking tot het functioneren van het korps. De interne administratieve organisatie binnen de regio's richt zich deels op het verzamelen en bewerken van de vele gegevens over het functioneren van het korps. In elke korps functioneren beleidsmedewerkers ter ondersteuning van de beheersfunctie van de korpschef. Dit apparaat is mede noodzakelijk vanwege de vergaande beheersbevoegdheden die door de korpsbeheerder zijn overgedragen aan de korpschef.

De korpschefs en met hen de districtschefs spelen een bepalende rol in de voorbereiding van de verschillende overlegvormen. Plannen en stukken worden nagenoeg steeds door de politie opgesteld. Het secretariaat van de verschillende overlegvormen bevindt zich veelal bij de politie. De korpschef, zijn plaatsvervanger of de districtschefs participeren intensief in het uitgebreide overlegcircuit. Regelmatige vergaderingen van de korpschef en de districtschefs versterken de onderlinge uitwisseling van informatie. De korpschef is binnen het gehele bestuurlijke overleg zonder twijfel de best geïnformeerde actor.

De politie verkeert zowel wat betreft organisatie als wat betreft informatie in een ideale positie om de besluitvorming te beïnvloeden. De korpschefs doen veel moeite om de andere partners intensief te betrekken bij de besluitvorming. De betrokkenheid van de andere partners leidt zelden tot fundamentele wijzigingen van de door de politie voorgestelde plannen. Bestuur en justitie hebben echter de mogelijkheid gehad invloed uit te oefenen.

### ***Verantwoording***

De verantwoordingsrelaties van de korpschef zijn formeel duidelijk. Wat betreft beheersaangelegenheden heeft hij zich formeel alleen te verstaan met de korpsbeheerder, die vervolgens verantwoording aflegt aan het regionaal college. Wat betreft de gezagsuitoefening moet de korpschef verantwoording afleggen aan de burgemeester voorzover het de openbare ordehandhaving en de hulpverlening betreft, en aan de hoofdofficier van justitie voorzover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft. Formeel bestaat er geen relatie tussen de korpschef en de gemeenteraad.

Feitelijk lopen deze verantwoordingsrelaties anders. De korpschef is steeds aanwezig in het regionaal college en voert daar veelvuldig het woord. Zowel de leden van het regionaal college als de korpschef zijn van oordeel dat de korps-

chef daadwerkelijk verantwoording aflegt; de discussie tussen regionaal college en de korpschef gaat verder dan alleen het uitwisselen van informatie. Geen van de betrokkenen ervaart de wijze waarop de korpschef zich in het regionale college verantwoordt, als een probleem.

De verantwoording voor openbare orde aangelegenheden is complex. In veel regio's functioneert de korpschef niet als het hoofd van een district. De dagelijkse gang van zaken met betrekking tot de ordehandhaving is gedelegeerd aan een districtschef. In grote gemeenten zien wij echter dat in het geval van incidenten en politiek-gevoelige gebeurtenissen de burgemeester en de korpschef in overleg tot beslissingen komen. Dat betekent dan ook dat de korpschef vervolgens in de gemeenteraad de burgemeester ondersteunt bij de uitleg over de gebeurtenissen. Op dat moment ontstaat een breuk met het delegatiepatroon aan de districtscheFs. Vanuit regionaal belang wordt het dan noodzakelijk geacht dat de korpschef zich niet beperkt tot beheersmatige aangelegenheden.

### **10.8.5 Bovenregionale actoren**

In dit onderzoek is geen volledig beeld verkregen van de activiteiten van de bovenregionale actoren met betrekking tot de sturing en controle van de politie. Het onderzoek is primair gericht op de regio's. Voor een volledig beeld van de sturing en controle door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, door de commissarissen van de Koningin en het college van procureurs-generaal is een apart onderzoek noodzakelijk.

In dit onderzoek is vanuit de regio's bezien welke betrokkenheid deze actoren hadden bij de sturing en controle van de politie. Deze betrokkenheid is vastgesteld op basis van de gesprekken in de regio's en de analyse van de documenten uit de regio's. Er is slechts met een beperkt aantal bovenregionale actoren gesproken. Uit dit beperkte onderzoek kunnen enkele beelden worden weergegeven. We hebben er van afgezien per regio de bovenregionale invloed te bespreken, aangezien vanuit de regio's nauwelijks enige feitelijke invloed wordt gepercipieerd van bovenregionale actoren op de sturing en controle van de politie.

#### ***Geschillenregeling en administratief beroep***

In de onderzochte regio's is geen gebruik gemaakt van de geschillenregeling (art. 29). Volgens die regeling kunnen de hoofdofficier van justitie en de korpsbeheerder als zij het niet met elkaar eens kunnen worden, de problematiek aan de commissaris van de Koningin en de procureur-generaal voorleggen. Geen van de betrokkenen verwacht in de nabije toekomst dat gebruik zal worden gemaakt van deze geschillenregeling. De persoonlijke verhoudingen zijn goed. Korpsbeheerder en hoofdofficier komen eigenlijk altijd wel tot overeenstemming. De bestuurlijke cultuur is er ook primair op gericht om tot overeenstemming te komen.

Evenmin is in de onderzochte regio's gebruikgemaakt van een administratief beroep bij de commissaris van de Koningin bij een conflict over de vaststelling van de stukken (art. 32). Veel gemeenteraadsleden blijken niet op de hoogte te zijn van de mogelijkheid tot een dergelijk beroep. Burgemeesters trachten in elk geval door middel van informatieverstrekking te voorkomen dat een dergelijk beroep wordt ingesteld.

### ***Ministerie van Binnenlandse Zaken***

De regio's hebben met enige regelmaat te maken met het ministerie van Binnenlandse Zaken. Op verschillende momenten ontvingen de korpsen richtlijnen over vele beheersaangelegenheden. Deze richtlijnen hebben betrekking op de onderwerpen die staan vermeld in hoofdstuk VII van de Politiewet en zijn derhalve geen onderwerpen van dit onderzoek. Geen van de regio's geeft aan problemen van welke aard dan ook te hebben met de specifieke beheersrichtlijnen. In het algemeen worden dergelijke richtlijnen - wederom volgens de betrokkenen in de regio's zelf - opgevolgd. Velen ergeren zich dan ook aan de kritiek dat het niet mogelijk zou zijn om vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken passende sturing en controle met betrekking tot de politiezorg te realiseren.

Vanuit de regio's wordt er veelvuldig kritiek geuit dat vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken onvoldoende inhoudelijk beleid wordt gevoerd ten aanzien van de politie. Richtlijnen van inhoudelijke aard zijn naar het oordeel van veel betrokkenen slechts beperkt ingebed in een duidelijk geformuleerd beleid. Het ad hoc karakter van bestuurlijke prioriteiten vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt door de betrokkenen in de regio's bekritiseerd. Consistentie van beleid op nationaal niveau wordt zeer wenselijk geacht. Velen in de regio's benadrukken de wenselijkheid om in overleg met de minister tot nadere afspraken te komen. Verdergaande centralisering van bevoegdheden wordt niet noodzakelijk gevonden.

### ***Commissarissen van de Koningin***

De betrokkenen in de regio's merken nauwelijks enige invloedsoefening van de kant van de commissarissen van de Koningin met betrekking tot sturing en controle van de politie. Hoewel er een intensieve informatie-uitwisseling is tussen vooral de korpsbeheerder en de commissaris van de Koningin, is er volgens bestuur, justitie en politie in de regio's nauwelijks sprake van beïnvloeding.

### ***Ministerie van Justitie en college van procureurs-generaal***

Hoofdofficieren van justitie ondervinden vergaande invloed van het college van procureurs-generaal en het ministerie van Justitie op hun handelen binnen de regio's. Richtlijnen en prioriteiten vanaf het centrale niveau moeten in de regionale, districtelijke en lokale plannen worden opgenomen. Bestuur en politie in

de regio's menen dat het Openbaar Ministerie daarmee te een-dimensionaal optreedt. Lokale en regionale belangen worden volgens hen te vaak ondergeschikt gemaakt aan de nationale prioriteiten.

# 11 Thema's rond sturing en controle van de politie

## 11.1 Inleiding

In het onderzoek zijn verschillende thema's onderscheiden die een belangrijke rol spelen bij de beschrijving van de afzonderlijke regio's. Deze thema's vormen inhoudelijke aandachtspunten rond sturing en controle van de politie. Zij geven op een hoger abstractieniveau aan welke elementen de sturing en controle van de politie bepalen. In dit hoofdstuk worden de thematische hoofdlijnen, die ook uit de regio-hoofdstukken te herleiden zijn, beschreven.

## 11.2 Organisatie

De politieregio's hebben ruim gebruikgemaakt van de mogelijkheid een eigen organisatorische inrichting van de regio's te realiseren. Alleen op hoofdlijnen zijn de verschillende regio's te vergelijken. In de precieze omschrijving van de bevoegdheden van functionarissen en de reikwijdte van overlegvormen bestaan grote verschillen. De vrijheid die de wetgever de politieregio's heeft geboden ten aanzien van de inrichting van het regiokorps, is ruimhartig gebruikt. Desalniettemin zijn er wel enkele ontwikkelingen die in alle onderzochte regio's te onderkennen zijn.

### *Centraal en decentraal*

In elk van de regio's is een bewuste keuze gemaakt tussen centrale en decentrale sturing van de politie. Bij de totstandkoming van deze keuze speelde de historische situatie in de regio een belangrijke rol. Regio's die gedomineerd worden door vroegere gemeenten met rijkspolitie, kiezen vaker voor een decentrale structuur, terwijl regio's met vooral gemeentepolitie-gemeenten een meer centrale sturing voorstaan.

Cruciaal daarbij is steeds de vraag welke rol het regionaal niveau speelt en

welke rol de basiseenheden en de districten spelen. In sommige regio's zien wij een sterke centrale neiging, terwijl regio's als Zuid-Holland-Zuid en Brabant Zuid-Oost een decentrale filosofie aanhangen. Dominant zijn in het algemeen de pogingen om vanuit een regionaal sturingsconcept het beheer van de politie vorm en inhoud te geven.

De besluitvorming over de politie concentreert zich bij de regiodriehoek, en soms bij het dagelijks bestuur of presidium. Het regionaal college heeft in de meeste gevallen slechts een formeel besluitvormende functie, nadat de inhoudelijke beslissingen al eerder in andere verbanden genomen zijn. De intensieve contacten tussen korpsbeheerder en korpschef dragen ertoe bij dat veel dagelijkse beheersbeslissingen gezamenlijk worden genomen.

### ***Formeel en informeel***

De informele, persoonlijke verhoudingen tussen de betrokken actoren zijn cruciaal. De noodzaak van goede persoonlijke verhoudingen, vooral die tussen de leden van de regionale driehoek, wordt alom onderstreept. De Politiewet is nauwelijks hanteerbaar indien de persoonlijke verhoudingen echt problematisch zijn. De Politiewet past in de Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur van overleg, compromisvorming en conflictvermijding.

Veel beslissingen over de sturing en controle van de politie komen op informele wijze tot stand. Slechts incidenteel wordt de formele weg bewandeld. Het voordeel van informele besluitvorming is de snelheid van en steun voor deze beslissingen. Nadelig zijn de oncontroleerbaarheid en gevoeligheid voor wijzigingen van deze beslissingen. De bestaande bestuurscultuur van een specifieke regio speelt daarbij een belangrijke rol.

Dit neemt niet weg dat de organisatie van de regio nagenoeg steeds, conform de wettelijke bepalingen, is vastgelegd in statuten en andere regelgeving. Daarbij hebben de regio's het uitgangspunt gehanteerd dat alleen die zaken formeel geregeld moeten worden die in de Politiewet genoemd staan. De vrijheid van handelen en van de inrichting van de organisatie is voor de regio's een groot goed.

### ***Structuur en cultuur***

De structuur van de regiokorpsen kent een samenhang met de bestuurscultuur in de regio. Daarbij richt de politieregio zich op de dominante bestuurscultuur in de regio. De informele rurale bestuurscultuur in Brabant Zuid-Oost leidt tot een andere organisatie van de sturing en controle van de politie dan een strak centralistische stedelijke bestuurscultuur, zoals in Amsterdam-Amstelland.

De bestuurscultuur bepaalt voor een deel tevens de verhoudingen tussen de betrokken actoren. De Twentse non-interventiecultuur leidt tot een passief regionaal college, ondanks de onvrede bij enkele burgemeesters. De discussie over het politiebestedel dient zich dan ook niet alleen te richten op de structurele

kenmerken van de regio, maar vooral ook op de bestuurlijk-culturele aspecten. De bestuurscultuur is van groter belang voor de mogelijkheden en beperkingen van sturing dan de formele structuur.

### ***Mandaat en delegatie***

In geen van de onderzochte korpsen heeft delegatie van beheersbevoegdheden van de korpsbeheerder naar burgemeesters plaatsgehad. Artikel 36 is nergens toegepast. Dat betekent niet dat alle bevoegdheden feitelijk worden uitgeoefend door het regionaal college. In de districtsdriehoeken en het lokaal overleg wordt over vele beheersmatige aangelegenheden besloten.

Aan de andere kant zien wij een vergaande mandatering van bevoegdheden van de korpsbeheerder naar de korpschef, die vervolgens ruim mandateert naar zijn districtscheFs. Feitelijk zijn alle bevoegdheden die niet wettelijk zijn voorbehouden aan de korpsbeheerder, gemandateerd aan de politie.

### ***Overleg en besluitvorming***

De sturing en controle van de politie vormen het onderwerp van overleg in vele verbanden: dagelijks bestuur, regiodriehoek, bilateraal overleg, stafberaden, taakaccenthouders, districtsoverleg, lokaal overleg, enzovoorts. De complexiteit van deze overlegvormen maakt dat op verschillende plaatsen vergaderd wordt over dezelfde inhoudelijke thema's. Het afstemmen van verwachtingen en wensen in al die circuits moet helpen voorkomen dat de eigenlijke besluitvorming plaatsvindt in een formeel gremium, zoals het regionaal college. Korpsbeheerders beseffen dat ruime overlegmogelijkheden voor betrokkenen de beste garanties bieden voor een succesvol politiebeleid.

De vele overlegvormen maken de besluitvorming diffuus. Achteraf is nauwelijks meer te reconstrueren wie wanneer welke beslissing heeft genomen. De 'formele' afwikkeling vindt dan wel plaats, maar de achtergrond en reden van de beslissingen blijven veelal onduidelijk. Het vele overleg heeft feitelijk vooral het karakter van afstemming en impliciete besluitvorming. De formele instituten, zoals het regionaal college, fungeren dan ter formele bekrachtiging. Maar doordat alle betrokkenen in het uitgebreide overleg hun wensen kenbaar hebben kunnen maken, ondersteunt een ruime meerderheid van de leden van het regionaal college deze ontwikkeling. Op die manier ontstaat een breed draagvlak voor de beslissingen van het regionaal college. Het betekent tevens dat de burgemeesters in het regionaal college feitelijk nauwelijks meer over mogelijkheden tot beïnvloeding beschikken.

### 11.3 Informatie en communicatie

Voor een verantwoorde sturing en controle van de politie is het noodzakelijk dat alle betrokken actoren over voldoende informatie beschikken. De informatie- en communicatiepatronen in de verschillende regio's zijn intensief en uitgebreid. Op allerlei niveaus wordt uitgebreid informatie uitgewisseld over verschillende aspecten van de sturing en controle van de politie. De intensiteit van de verslaglegging geeft een beeld over de frequentie van de uitwisseling van informatie en van de communicatie. Cruciaal daarbij is dat de meeste informatie over de sturing en controle van de politie afkomstig is van de politie zelf; door bestuur en justitie wordt in veel mindere mate informatie ingebracht.

#### *Communicatiepatronen en overlegvormen*

In de onderzochte regio's zijn enkele dominante communicatiepatronen te onderkennen. De intensiteit van de communicatiepatronen en informatie-uitwisseling kan in een rangorde geplaatst worden.

De informatie-uitwisseling tussen de korpsbeheerder en de korpschef is het meest intensief. Zij vormt met betrekking tot het beheer het zwaartepunt van de communicatiepatronen. Alle relevante onderwerpen komen uiteindelijk aan de orde in het - formele of informele - overleg tussen korpschef en korpsbeheerder. Benadrukt moet worden dat de meeste informatie in de relatie korpsbeheerder - korpschef mondeling wordt uitgewisseld.

Het dagelijks bestuur van het regionaal college vormt in rangorde de tweede belangrijke overlegvorm. Korpsbeheerder, hoofdofficier, korpschef en burgemeesters in het dagelijks bestuur bespreken de meeste aspecten van de politiezorg in de regio. Voor de meeste participanten leveren de vergaderingen van het dagelijks bestuur in het algemeen voldoende, vaak ook nieuwe feiten en informatie op.

Voor de lokale sturing en controle van de politie is de informatie-uitwisseling in de districtscolleges van belang. Burgemeesters proberen vooral in de districtscolleges beslissingen over de lokale politiezorg, in een min of meer intergemeentelijk verband, te nemen. Tezamen met het overleg tussen de burgemeester en de lokale politiechef vormt deze informatiestroom het hart van de lokale communicatiepatronen rond de politie.

Het regionaal college vormt voor geen van de participanten een eigenstandige informatiebron. De meest relevante gegevens zijn via de andere overlegvormen al aan de orde geweest. Slechts voor de burgemeesters die geen actieve rol spelen in de regio, vormt het regionaal college een eigenstandige informatiebron. De communicatie binnen het regionaal college beperkt zich veelal tot een formele uitwisseling van standpunten en het formuleren van beslissingen.

### ***Centraal - decentraal***

De informatie- en communicatiepatronen binnen de regio's zijn erop gericht dat het centrale niveau kan beschikken over zo relevant mogelijke informatie. De informatiestromen lopen primair van het centrale regionale niveau naar het decentrale lokale niveau, en omgekeerd. Op centraal niveau worden kaders gesteld en plannen gemaakt, die op decentraal niveau verder inhoud moeten krijgen. Dominant in de meeste regio's is de wens om via papier te proberen het feitelijk politiewerk te sturen. Politiechefs op lokaal niveau benadrukken steeds weer dat sturing door plannen via papier veel minder effectief is dan sturing door gemotiveerde chefs.

Vooral op centraal regionaal niveau wordt veel belang gehecht aan de precieze formulering van beleidsplannen en kaderbrieven. Op decentraal lokaal niveau - zowel bij de politie als bij gemeenten en justitie - wordt hieraan veel minder betekenis toegekend. De hoofdlijnen van de regionale plannen werken door in het feitelijke politiewerk op het decentrale niveau, maar de details zijn slechts voor een enkeling relevant.

### ***Formele en informele communicatie***

De communicatie in de meeste regio's is sterk informeel. De goede persoonlijke verhoudingen dragen bij aan de mogelijkheid om veel zaken rond de sturing en controle van de politie informeel te regelen. De formele vaststelling van beslissingen is op hoofdlijnen te traceren, maar de feitelijke onderbouwing van de beslissingen is vaak veel moeilijker helder te krijgen.

De betrokken actoren treffen elkaar in verschillende verbanden. Deze overlegvormen hebben veelal betrekking op de politie, maar burgemeesters vergaderen in vele circuits met elkaar. Festiviteiten, recepties en andere evenementen vormen welkome mogelijkheden om allerlei zaken rond de politie te bespreken.

De voor- en nadelen van zowel formele als informele communicatie zijn evident. Formele communicatie biedt meer mogelijkheden voor een duidelijke verantwoording van de genomen beslissingen. Informele communicatie biedt meer mogelijkheid tot snelle en flexibele beslissingen. De huidige structuur van de Politiewet vraagt om intensieve informele communicatie om te voorkomen dat in het regionaal college problemen ontstaan. Aangezien alle betrokkenen willen voorkomen dat zich in het regionaal college in de openbaarheid conflicten voordoen, is een uitgebreid netwerk van overlegvormen en informele communicatie ontstaan.

### ***Informatie gemeenteraden***

De informatie aan de gemeenteraden vormt een apart verhaal binnen het bredere thema van informatie en communicatie. De politiewet verplicht de korpsbeheerder en de burgemeester onverwijld alle relevante informatie aan de raad

te doen toekomen. In de praktijk wijken vooral burgemeesters daar nog wel eens van af. Korpsbeheerders sturen nagenoeg steeds de verslagen van de regionaal colleges direct aan de gemeenteraden. De overige burgemeesters zijn in het algemeen meer selectief bij de informatie die zij aan de gemeenteraad aanbieden. Hierbij moet wel worden aangetekend dat grote verschillen bestaan tussen de burgemeesters. De bestuursstijl van de burgemeesters en de reguliere relatie met de gemeenteraad bepalen in belangrijke mate op welk moment zij welke informatie aan de raad doen toekomen.

Dit alles neemt niet weg dat de gemeenteraden vooral de uitkomsten van formele communicatiepatronen binnen de regio gepresenteerd krijgen, eventueel aangevuld met een toelichting van de burgemeester. De feitelijke afweging en achtergronden van de beslissingen onttrekken zich aan het blikveld van de raden. Daarmee zijn de raden ten principale nimmer volledig geïnformeerd over de sturings- en controleprocessen in de regio. Gemeenteraadsleden van niet-centrumgemeenten vragen zelden nadere informatie over de algemene aspecten van de regiopolitie. Zij zijn wel geïnteresseerd in nadere gedetailleerde informatie over de lokale veiligheidssituatie. Gemeenteraadsleden van centrumgemeenten tonen een verdergaande interesse in informatie over het regiokorps. Daarbij is de scheidslijn tussen informatie die betrekking heeft op de gezagsrol van de burgemeester, en die welke betrekking heeft op de beheersrol van de korpsbeheerder, niet steeds duidelijk te trekken. Feitelijk komt het met enige regelmaat voor dat de gemeenteraad van de centrumgemeente, zowel in formele zin als feitelijk, uitspraken doet over beheersaangelegenheden van het regiokorps of de korpsbeheerder ter verantwoording roept. De dubbelrol van de korpsbeheerder/burgemeester centrumgemeente wreekt zich hier.

### ***Kwaliteit informatie***

De kwaliteit van de beschikbare informatie over het functioneren van de politie is de afgelopen jaren sterk verbeterd. Er bestaan in alle korpsen uitgebreide informatiesystemen waarmee gedetailleerde informatie verkregen kan worden over nagenoeg alle aspecten van de politiezorg. Het gaat daarbij vooral om kwantitatieve gegevens over de inzet van politiefunctionarissen en de veiligheidssituatie. Door middel van zeer regelmatige managementrapportages krijgt het centrale regionale niveau een gedetailleerd beeld van de activiteiten en effecten daarvan binnen de regio. De gegevens zijn doorgaans accuraat. Structurele controle van de geleverde kwantitatieve gegevens heeft niet plaats. Daarbij moet een uitzondering worden gemaakt voor de financiële controle en beheer. De financiële controle en beheer zijn in alle regio's systematisch en helder weergegeven.

In sommige korpsen ontstaat inmiddels enige weerstand tegen de intensieve managementrapportages. Districtschefs en wijkchefs zouden veel te veel tijd besteden aan deze managementrapportages en te weinig toekomen aan het feitelijk leiding geven aan de politiezorg. Sommige leden van de korpsleiding menen dat de meetcultuur binnen de politie te ver is doorgeslagen. Nadere besluitvorming is nodig om te bepalen welke gegevens cruciaal zijn voor de sturing en controle van het regiokorps. De regio's zoeken nog naar een handzame vorm waarin de gewenste gegevens kunnen worden ondergebracht.

## 11.4 Planning

Veel inspanningen van alle betrokkenen richten zich op de beleidsplancyclus. De omvang van alle plannen in een regio is per jaar al snel ruim een meter. Dat leidt tot de vraag wie nog daadwerkelijk inzicht heeft in de totstandkoming en inhoud van de plannen. Daarnaast maken velen zich zorgen over de consistentie van het beleid. Zij vinden het nadelig dat jaarlijks een nieuwe cyclus moet worden doorlopen.

### *Plancyclus*

In elke regio is een meer of minder gedetailleerde plancyclus ontworpen. Systematisch is aangeven welk plan op welk moment door welk gremium moet worden behandeld. In de meeste regio begint inmiddels het besef te ontstaan dat de cyclus te kort is. Het is nauwelijks mogelijk elk jaar weer de gehele cyclus te doorlopen en tot zinvolle veranderingen van het beleid te komen. In enkele regio's bleek het feitelijk niet haalbaar om binnen een jaar de gehele plancyclus te doorlopen; te veel actoren moesten over te veel plannen een oordeel geven. In verschillende regio's gaan dan ook stemmen op om de cyclus te veranderen van een jaar naar twee jaar of zelfs vier jaar.

De beleidscyclus vangt in het algemeen aan met een kaderbrief waarin de hoofdlijnen van het regiobeleid weergegeven worden. Het vervolg van de beleidscyclus is erop gericht zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de lokale wensen en verwachtingen en tot verantwoording van de verrichte activiteiten te komen. Daarmee wordt in de meeste regio's gekozen voor een top-down benadering van beleidsplanning. De plannen van de gemeenteraden moeten passen binnen de kaders van het regioplan. Van een vrije ruimte voor de gemeenteraden bij de aanvang van het planproces is nauwelijks sprake.

In verschillende regio's wordt inmiddels een onderscheid gemaakt tussen een beleidsplan en een bedrijfsplan. Het beleidsplan biedt dan vooral inzicht in de inhoudelijke beleidsactiviteiten binnen de regio, terwijl het bedrijfsplan sturing probeert te geven aan de interne bedrijfsprocessen. Het onderscheid maakt het mogelijk om tot een betere scheiding te komen van inhoudelijke en bedrijfs-

matige afwegingen. Daar komt bij dat in verschillende regio's inmiddels gewerkt wordt met meerjarenplanning en -ramingen waardoor het beter mogelijk wordt tot uitspraken over de verdere toekomst van de regiopolitie te komen. De jaarplannen krijgen daarmee minder prioriteit dan in het verleden. Binnen de politieregio's wordt veel aandacht besteed aan het vervolmaken van verslagen, jaarrekeningen en andere vormen van verantwoording. Jaarverslagen van verschillende regio's worden zo mooi mogelijk uitgegeven. Jaarverslagen vormen voor veel politiekorpsen een middel tot externe profilering, naast de inhoudelijke verantwoording. De jaarverslagen geven veelal een zeer gedetailleerd beeld van de politie-activiteiten. Opvallend daarbij is dat die verslagen veelal worden opgesteld door de politie zelf en later worden goedgekeurd door het regionaal college. Het bevoegd gezag, de korpsbeheerder en het regionaal college leveren geen substantiële bijdrage aan het jaarverslag dat zo vooral 'door en van de politie' blijft.

### ***Relatie plan - praktijk***

De verhouding tussen de plannen en de politieke praktijk is niet eenduidig. De plannen vormen geen leidraad voor de feitelijke politietaken, maar geven in zekere mate richting aan de prioriteiten die binnen de politie-organisatie gesteld worden. Nagenoeg alle betrokkenen beklemtonen dat het onwaarschijnlijk is dat de planning in de dagelijkse politieke praktijk precies wordt gevolgd. Het ongewisse van het politiewerk en de grote autonomie van politiefunctionarissen op de werkvloer dragen bij aan dit besef van geringe stuurbaarheid van het politiewerk. Politiefunctionarissen op straat of op het bureau kunnen nog steeds voor een groot deel zelfstandig bepalen welke activiteiten zij ontplooiën en welke niet. Nadere structurering door en verantwoording aan de wijkchefs geeft daarin meer sturing, maar de vrijheid van de politieagent op straat blijft grotendeels bestaan. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat aanzienlijke verschillen bestaan tussen de onderzochte regio's. In sommige regio's wordt de beleidsvrijheid van agenten ingeperkt in managementprocedures, afspraken en verantwoordingsprocedures.

Dat wil echter niet zeggen dat de inhoud van de verschillende plannen in het geheel niet doorwerkt in de organisatie. Aangezien de top van de politie-organisatie veel investeert in het verhelderen en verduidelijken van de korpsprioriteiten, heeft dat een zeker sturend effect op het functioneren van de politiefunctionarissen. Uit het onderzoek blijkt dat wijkchefs zich vooral richten - indien er prioriteiten moeten worden gesteld - op de verwezenlijking van de korpsprioriteiten.

Het is veel moeilijker om daadwerkelijk uitvoering te geven aan gedetailleerde wijk- of districtsplannen. Deze plannen kenmerken zich door een hoge mate van gedetailleerdheid en precisie. Het politiewerk kan deels gevangen worden in een dergelijke planning, maar de dagelijkse gang van zaken toont toch veel-

al andere patronen. Voor de leiding van wijken en districten is het moeilijker de specifieke wijk- en districtsprioriteiten te laten doorwerken, zeker als deze afwijken van de korpsprioriteiten. Het omzetten van districts- en wijkplannen in activiteitenplannen heeft decentraal nauwelijks prioriteit. In veel basiseenheden bestaan dergelijke plannen dan ook niet.

## 11.5 Besluitvorming

Het verloop van de besluitvormingsprocessen in de verschillende regio's is deels af te leiden uit de bovengenoemde thema's. Er blijven echter enkele onderwerpen over die nog nadere aandacht verdienen.

### *Concentratie cruciale beslissingen*

In de Politiewet worden enkele cruciale beslissingen onderscheiden, namelijk de vaststelling van het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan. De korpsbeheerder stelt deze stukken in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie in ontwerp op, waarna zij door het regionaal college worden vastgesteld.

De feitelijke gang van zaken benadert dit redelijk. In de zes regio's hebben wij gezien dat feitelijk de politie de cruciale stukken samenstelt, waarna de korpsbeheerder daar zijn goedkeuring aan verleent. De afstemming met de hoofdofficier levert zelden tot nooit problemen op, net zo min als de formele vaststelling in het regionaal college. De inhoud van deze cruciale beslissingen wordt vooral bepaald in het contact tussen korpschef en korpsbeheerder.

### *Gezag en beheer*

Het onderscheid tussen gezag en beheer is feitelijk zelden helder aan te geven. Zeker als daarbij ook de begrippen bestuur en zeggenschap worden gebruikt, wordt het onderscheid nog vager. Nagenoeg alle betrokkenen benadrukken de onmogelijkheid van scheiding tussen de in de Politiewet gebruikte termen als gezag, beheer, zeggenschap en bestuur. In de vraagg gesprekken werd ook steeds een andere uitleg van deze begrippen gegeven.

Voor de feitelijke besluitvorming is dit een overkomelijk probleem. Gezagsbeslissingen hebben altijd voldoende beheerselementen en omgekeerd om door een specifiek gremium besloten te kunnen worden. Slechts incidenteel bestaat onenigheid over welk gremium zich nu over welke thematiek mag uitspreken. Betrokkenen kunnen feitelijk kiezen in welke overlegvorm of gremium zij een bepaald onderwerp aan de orde stellen. Burgemeesters en officieren van justitie hebben zowel zitting in beheersoverleg (regionaal college en districtscolleges) als in gezagsoverleg (wijkoverleg en soms ook districtsoverleg). Daarmee ontstaat een zekere keuzevrijheid voor de betrokken gezagsdragers welke onderwerpen zij waar en op welk moment aan de orde stellen.

### ***Consensuscultuur***

De besluitvorming in de regio's wordt gedomineerd door het streven naar consensus en het vermijden van conflicten. Burgemeesters die in het regionaal college een afwijkende mening laten horen, krijgen het verwijt het regionaal belang uit het oog te verliezen. Het uitgebreide netwerk van overlegvormen is erop gericht om zoveel mogelijk in vooroverleg te voorkomen dat zich in formele, openbare vergaderingen een conflict voordoet. Deze bestuurscultuur verhoudt zich niet goed tot een openbare vergadering van een besluitvormend orgaan; de beslissingen worden genomen in vooroverleg en in de voortrajecten. Illustratief daarvoor is dat in geen van deze zes regio's tot op heden gebruik is gemaakt van het administratief beroep of de geschillenregeling. Betrokkenen menen ook dat het onwaarschijnlijk is dat dit zal gebeuren. De Nederlandse bestuurlijke verhoudingen vragen om het voorkomen van toepassing van dergelijke geschillenregelingen.

Vooroverleg, afstemming en coördinatie vormen dan ook een groot goed. Het conflictpotentieel tussen alle betrokken actoren is groot. Als systematisch bezien wordt wie op welk moment waarover een formeel oordeel moet geven, is er een gereede kans op veel conflicten en verschillen van mening. De structuur van de Politiewet zou nauwelijks werkzaam zijn als er geen sprake zou zijn van goede persoonlijke verhoudingen en van het voortdurend streven naar consensus en het vermijden van conflicten.

## **11.6 Verantwoording en evaluatie**

Verantwoording en evaluatie vormen het sluitstuk van de sturing en controle van de politie. Verschillende elementen van deze processen zijn hierboven al aan de orde geweest. Enkele thema's resteren.

### ***Centrale en afgeleide verantwoordingsrelaties***

De belangrijkste verantwoordingsrelatie is de verhouding tussen korpsbeheerder en politie. De politie getroost zich veel moeite door middel van uitgebreide verslagen de korpsbeheerder te informeren over de activiteiten van de politie in een bepaalde periode. Deze verantwoording vormt de basis voor alle andere vormen van verantwoording: van de korpsbeheerder naar het regionaal college en van de burgemeester naar de gemeenteraad. Deze laatste twee vormen van verantwoording zijn feitelijk afgeleid van de verantwoordingsrelatie tussen korpsbeheerder en politie.

In de verantwoordingsrelatie tussen politie en korpsbeheerder komen veel gegevens en informatie aan de orde. De politie meent ook dat de korpsbeheerder recht heeft op inzage en kennis van nagenoeg alle informatie. In het overleg tussen politie en korpsbeheerder wordt een selectie gemaakt van de infor-

matie die aan de andere verantwoordingsfora wordt aangeboden. Een selectie van informatie is noodzakelijk om de gemeenteraden en het regionaal college niet te overstelpen met informatie. Van enige controle op deze selectie is echter geen sprake.

Het effect van de verantwoordingsprocessen is in het algemeen gering. Verantwoording wordt vooral opgevat als het aanbieden van informatie en onderbouwen van de genomen beslissingen en ingezette veranderingen. De verantwoordingsprocessen in het regionaal college en de raad leiden zelden tot nieuwe veranderingen of fundamentele beleidswijzigingen.

### ***Democratische verantwoording***

Al eerder in dit hoofdstuk is benadrukt dat de verantwoording aan de raad weliswaar voldoet aan de formeel-wettelijke vereisten, maar toch een verantwoording op hoofdlijnen is. Van een gedetailleerde verantwoording door de politie via de burgemeester aan de raad over het door de politie gevoerde beleid is zelden sprake. Gemeenteraden stemmen over het algemeen zonder al te veel discussie in met de verslagen van de politie. Tot een gedragen discussie over de genomen maatregelen en de gemaakte keuzen komt het zelden.

De democratische verantwoording over het beheer van de politie is feitelijk afwezig. In de gemeenteraden wordt zelden of nooit een burgemeester ter verantwoording geroepen over zijn rol in het regionaal college. De gemeenteraden spreken slechts over de gezagsuitoefening van de burgemeester ten aanzien van de openbare orde in de gemeente. Dat in een enkel geval sprake is van een vermenging van gezag en beheer, neemt zowel raad als burgemeester voor lief. Democratische verantwoording over het beheer is feitelijk non-existent; democratische verantwoording over het gezag van de burgemeester aangaande de openbare ordehandhaving is mager. De gemeenteraden richten zich primair op beïnvloeding vooraf bij de vaststelling van de lokale en districtsplannen.

### ***Evaluatie***

De verantwoordingsfora nemen bijna steeds zonder discussie genoegen met informatie van de politie over het functioneren van de politie. Van enige externe onafhankelijke controle van deze informatie is geen sprake. Dat is opvallend aangezien de gecontroleerde zelf de informatie aanlevert op basis waarvan de verantwoordingsfora een oordeel moeten uitspreken. Daarbij moet worden aangetekend dat wij geen signalen hebben gekregen dat politiekorpsen korpsbeheerder, het regionaal college of de raad op het verkeerde been zouden willen zetten.

### ***Bovenlokale verantwoording***

Nagenoeg geen van de regionale en lokale actoren percipieert de noodzaak tot verantwoording aan de commissaris van de Koningin of de minister van

Binnenlandse Zaken. Zij leggen sterk de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van de politieregio's. De interventies vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken richten zich primair op de vormgeving van algemene regelgeving, waaraan de regio's zich in het algemeen zonder al te veel problemen conformeren. Feitelijk hebben de regio's zelden iets te maken met het algemene toezicht van de commissaris van de Koningin ten aanzien van de politiezorg in zijn gemeente.

De positie van het college van procureurs-generaal en de minister van Justitie ten opzichte van de hoofdofficieren van justitie is fundamenteel anders. Een ieder onderkent hier een zekere hiërarchische relatie. Hoofdofficieren getrouwen zich veel moeite om binnen de regionale colleges en in de beleidsplancyclus de justitiële prioriteiten voldoende aandacht te geven. Voor de andere betrokkenen leidt dat soms tot irritaties; zij vinden dat het Openbaar Ministerie te weinig aandacht schenkt aan de lokale situatie en zich te veel richt op de landelijke prioriteiten. In enkele regio's heeft dat tot stevige discussie geleid tussen vooral de korpsbeheerder en de hoofdofficier over de vraag aan welke belangen de voorkeur moet worden gegeven. In elk van de regio's kwam een voor beiden aanvaardbare oplossing tot stand.

## 12 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk presenteren wij conclusies. Deze conclusies zijn gebaseerd op het diepte-onderzoek. Bij de selectie van de regio's voor het diepte-onderzoek is gebruikgemaakt van - falsifieerbare - proposities uit het breedte-onderzoek met betrekking tot de mate van centralisatie en de mate van verzelfstandiging. Maar de keuze voor de regio's is mede bepaald door overwegingen van praktische aard, zoals de bij eerder onderzoek opgedane kennis over een aantal andere regio's.

### 12.1 Uitgangspunten

De conclusies worden getrokken in een context, waarin meer dan ooit behoefte bestaat aan een democratisch verantwoord, effectief en efficiënt politiebestedel. Onvermijdelijk klinken in de conclusies dan ook de uitgangspunten die daarmee gemoeid zijn, door. Bij de beoordeling van bevindingen zijn wij uitgegaan van zes uitgangspunten.

- I *Wet-en-werkelijkheid.* De sturing en controle van de regiopolitie zijn erbij gebaat dat wet en werkelijkheid dicht bij elkaar staan. Een groot verschil tussen wet en werkelijkheid betekent verspilling van bestuurlijke en organisatorische energie. In de levende rechtsstaat mag een gezonde spanning bestaan tussen wettelijke kaders en feitelijke structuren en processen die daarbinnen hun beslag krijgen. Maar het rechtsstatelijk gehalte van de politiezorg vergt wel dat de wettelijke kaders en de daaruit voortvloeiende regelingen niet te ver af staan van de bestuurlijke realiteit.
- II *Openbaarheid.* De sturing en controle van de regiopolitie zijn gebaat bij openbaarheid van de bestuurlijke besluitvorming, ook als die openbaarheid soms lastig is. Openbaarheid vormt de beste garantie voor brede betrokkenheid bij de bestuurlijke besluitvorming en dient de democratische verantwoording.
- III *Transparantie.* Het politiebestedel en de politiezorg zijn onderdeel van een

omvattend bestel waarin consensus, overleg en compromisvorming hogelijk gewaardeerd worden. De sturing en controle van de regiopolitie zijn gebaat bij de transparantie van ingewikkelde structuren en processen.

- IV *Tegengaan van machtsconcentraties.* De sturing en controle van de regiopolitie zijn gebaat bij het tegengaan van machtsconcentraties, dubbel-functies en personele unies. 'Checks and balances', waaronder het gezagsdualisme en een evenwicht tussen belangen, zijn een groot goed in het Nederlandse politiebestedel.
- V *Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording.* De politie neemt vanwege de haar verleende bevoegdheden en de haar ter beschikking staande middelen - waaronder de mogelijkheid tot geweldsgebruik - een bijzondere plaats in de samenleving in. Voor alle omstandigheden, relaties en overlegvormen in het politiebestedel geldt onverkort dat bevoegdheden gepaard moeten gaan met verantwoordelijkheid en dat het dragen van verantwoordelijkheid inhoudt dat daadwerkelijk verantwoording wordt afgelegd.
- VI *Integrale democratische verantwoording.* De sturing en controle van de regiopolitie zijn gebaat bij een integrale verantwoording aan een democratisch gekozen orgaan. De legitimiteit van het handelen van de politie wordt versterkt door deze integrale democratische verantwoording.

## 12.2 Kernconclusies

- I Het politiebestedel is in verschillende opzichten bijzonder ingewikkeld en zit op een aantal belangrijke punten niet goed in elkaar (onvolkomen dualisme van gezag en beheer; onhelder beheersdualisme; onduidelijke verhoudingen tussen centrale en decentrale sturing en controle; tekortschietende democratische verantwoordingsstructuur). Voorzover dit gebrekkige politiebestedel dat toelaat, gaat het redelijk goed met de bestuurlijke gang van zaken in de politieregio's.
- II De Politiewet laat ruimte voor grote verschillen in de organisatie en het functioneren van de politie tussen de politieregio's. Deze grote verschillen blijken zich feitelijk voor te doen.
- III De ruimte die de Politiewet laat, leidt tot een groot verschil tussen formele en feitelijke structuren en processen. Gezags- en beheerslijnen die volgens de formele uitgangspunten van het bestel naast elkaar moeten lopen (dualisme van gezag en beheer), lopen in werkelijkheid door elkaar heen.
- IV Het grote verschil tussen formele en feitelijke structuren en processen uit zich in de dominantie van informele en persoonsgebonden verhoudingen.

Sleutelpersonen zijn vaak belangrijker dan sleutelfuncties.

- V Het politiebestedel kenmerkt zich door een ongekend grote bestuurlijke drukte. Er is veel personele capaciteit voor nodig en het tijdsbeslag van overleg- en planningscircuits is voor veel betrokkenen bijzonder groot.
- VI De democratische verantwoording voor de regionale politiezorg blijft onveranderlijk beperkt. Veranderingen in de bestuurlijke structuur en de organisatie van de politiezorg die in verschillende regio's zijn en worden doorgevoerd, hebben daarin geen wijziging gebracht.
- VII De bestuurlijke inbedding van de regiopolitie krijgt, voorzover het de betrokkenheid van de burgemeesters betreft, langzamerhand vorm en inhoud.
- VIII Het Openbaar Ministerie raakt meer betrokken bij de bestuurlijke gang van zaken.
- IX De provinciale en landelijke autoriteiten zijn voor de politieregio's doorgaans buiten beeld.
- X Het ontbreekt in de verantwoording voor politiezorg vaak niet zozeer aan feiten en gegevens als wel aan relevante informatie.
- XI De politie is niet verzelfstandigd.

### 12.3 Conclusies algemeen

- 1 Gedeeltelijk steunend op de Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestedel (1991), liep de reorganisatie van de politie in de periode 1989-1993 vooruit op de totstandkoming van de Politiewet. Zowel die reorganisatie als het wetgevingsproces stond in het teken van een eventueel gedeeltelijke regionalisering van het binnenlands bestuur. De zwakheden van de Politiewet 1993, in het bijzonder het gebrekkige arrangement voor democratische verantwoording, zijn bij het uitblijven van verdere regionalisering van het binnenlands bestuur, blijven bestaan.
- 2 De totstandkoming van de Politiewet is gepaard gegaan met een groot aantal amendementen en uiteenlopende interpretaties van delen van de wettekst. Het bestel is daardoor vanaf 1993 belast geweest met complicaties van een toch al ingewikkelde wet.
- 3 De Politiewet en de daarop gebaseerde besluiten laten ruimte voor een grote verscheidenheid aan structuren en processen tussen de verschillende politieregio's. Deze grote verschillen blijken zich feitelijk voor te doen.
- 4 Er bestaan grote verschillen in de feitelijke toedeling en aanwending van gezags- en beheersinvloed, de mate van centralisatie en decentralisatie, en de mate en het karakter van de sturing van de politie.
- 5 De Politiewet onderscheidt een groot aantal begrippen waarmee hij de

- sturing en controle van de regiopolitie vorm en inhoud wil geven: gezag, beheer, zeggenschap, beleid en bestuur. Het onderscheid tussen gezag en beheer is bepalend voor de inrichting van het politiebestedel. Dit onderscheid lijdt onder een onduidelijke bepaling van verantwoordelijkheden. Het begrip zeggenschap dat de relatie tussen gezag en beheer wil duiden, wekt eerder verwarring dan dat het aan de duidelijkheid bijdraagt. Dit geldt a fortiori voor het begrip zeggenschap in art. 36 lid 2.
- 6 Er bestaan grote verschillen tussen de formele wettelijke constructies en de feitelijke gang van zaken binnen de regio's.
  - 7 Hoewel de reorganisatie van het politiebestedel primair betrekking had en heeft op de beheersverhoudingen, had en heeft zij ook onherroepelijk gevolgen voor de gezagsverhoudingen. Op verschillende niveaus en op verschillende posities in het politiebestedel kruisen gezag en beheer elkaar. Burgemeesters die zich lokale beheersbevoegdheden ontnomen hebben gezien, claimen die bevoegdheden met een beroep op zeggenschap.
  - 8 Mede door de grote verschillen tussen formele wettelijke constructies en de gang van zaken die zich feitelijk binnen die wettelijke kaders voltrekt, spelen informele structuren en processen een belangrijke, zo niet doorslaggevende rol.
  - 9 De belangrijke, zo niet doorslaggevende rol van informele processen en structuren stelt een premie dan wel trekt een wissel op de persoonlijke verhoudingen tussen betrokkenen.
  - 10 Nieuwe gezichten op bestuurlijke, justitiële en politieke sleutelposities in de regio hebben het nodige effect op de sturing en de controle van het regiokorps.
  - 11 Een eigen problematiek doet zich voor in regio's met een demografisch overheersende centrumgemeente ('de grote steden'). De bestuurskracht van grote gemeenten maakt verdergaande invloed mogelijk op de sturing en controle van de politie. 'Randgemeenten' kunnen de vruchten plukken van de aanwezigheid van een groot en goed georganiseerd, oorspronkelijk grootstedelijk korps. Veel hangt af van het gevoel dat de korpsbeheerder in dit type regio's weet op te brengen voor de verhoudingen tussen 'zijn' grote stad en de overige gemeenten in de regio.
  - 12 Na de reorganisatie van 1989-1993 en de invoering van de Politiewet in 1994 zijn in verschillende regio's opnieuw vergaande veranderingen doorgevoerd. Het laat zich aanzien dat die veranderingen in het algemeen een positief effect hebben op de bestuurlijke en justitiële inbedding en de organisatie van de politiezorg.
  - 13 De reorganisatie van het politiebestedel en de daaropvolgende veranderingen hebben, met vallen en opstaan, een gunstig effect gehad op de flexibiliteit bij de inzet van politiepersoneel in de regio's, waaronder de effectieve en efficiënte verlening van bijstand. Zij hebben ook een gunstig

effect gehad op de ondersteuning van operationele taken en de ontwikkeling van politieke beleidsplanning.

- 14 Verhalen over de noodzaak van 'rust aan het organisatiefront' staan tegenover de in verschillende regio's gevoelde noodzaak een 'nieuwe' reorganisatie aan te vangen.
- 15 De gevolgen van de reorganisatie en van de daaropvolgende veranderingen voor de alledaagse politiezorg in kleine gemeenten lopen uiteen. Op sommige plaatsen leveren de vergrote flexibiliteit en de invoering van gebiedsgebonden politiezorg verbetering op, op andere plaatsen zijn de zichtbaarheid en bereikbaarheid van de politie verslechterd.
- 16 De politie is niet verzelfstandigd. Zij heeft wel een eigen positie in het politiebestedel.

## 12.4 Actoren en overlegvormen

### *Regionaal*

- 17 Het regionaal college bestuurt de regio (art. 22). Deze formele constatering neemt niet weg dat het plenaire regionaal college zich doorgaans beperkt tot het formaliseren van elders genomen beslissingen.
- 18 Het zwaartepunt van de besluitvorming die in het regionaal college geformaliseerd wordt, ligt bij de regiodriehoek en, in mindere mate, het dagelijks bestuur van het regionaal college.
- 19 Achter de besluitvorming in het regionaal college, de regiodriehoek en het dagelijks bestuur van het regionaal college liggen vaak informele bilaterale beslissingsprocessen, in het bijzonder die van de korpschef en de korpsbeheerder.
- 20 Er wordt bij het regionale beheer gebruikgemaakt van verschillende hulpconstructies, zoals taakstellende portefeuilles en functionele commissies. Dit moet de betrokkenheid van de burgemeesters bij het regionale beheer vergroten. Feitelijk doet zich in regio's met veel gemeenten bij het gebruik van deze hulpconstructies een tendens tot machtsconcentratie bij een klein aantal burgemeesters voor, waardoor een groot aantal burgemeesters zich juist weer minder bij het regionale beheer betrokken voelt.
- 21 De openbaarheid van het regionaal college komt niet echt tot haar recht. De agenda van het regionaal college wordt wel her en der bekend gemaakt, maar bekend maken is niet hetzelfde als bekend raken.
- 22 De publieke belangstelling voor de vergaderingen van het regionaal college is minimaal.
- 23 Sommige functionele commissies van regionale colleges hebben de taak te adviseren over beleidsprioriteiten en andere kwesties die eerder het

- gezag dan het beheer raken. Gezag 'volgt' hier beheer. In sommige regio's is sprake van 'gezags'commissies.
- 24 Artikel 36 - delegatie van beheersbevoegdheden aan burgemeesters - wordt niet gebruikt. De hulpconstructies waardoor burgemeesters bij het beheer op regionaal niveau betrokken worden, compenseren dit door veel burgemeesters ervaren gemis niet.
  - 25 De dwingende formulering van art. 36 lid 1 (delegatie van bevoegdheden door de korpsbeheerder aan burgemeesters) contrasteert volledig met de praktijk.
  - 26 De korpsbeheerder vervult zijn centrale functie in nauwe samenspraak met de hoofdofficier van justitie en de korpschef binnen de regiodriehoek.
  - 27 In de regiodriehoek blijken gezags- en beheersvraagstukken, zeker in het geval van personele unies tussen de regiodriehoek en de gezagsdriehoek van de centrumgemeente, niet goed van elkaar te scheiden. Het valt op dat in de meeste overlegvormen vooral over gezagsaangelegenheden wordt gesproken.
  - 28 Het tijdsbeslag voor de korpsbeheerders bij het uitoefenen van het korpsbeheer loopt uiteen van enkele uren tot meer dagen per week. De activiteiten van de korpsbeheerder variëren nogal per regio. Datzelfde kan gezegd worden voor de intensiteit van betrokkenheid van de korpsbeheerder.
  - 29 De korpsbeheerders spelen een prominente rol in het bestuur van de regio. Hun functie slaat op zijn minst neer in het voorzitterschap van het regionaal college, van het dagelijks bestuur daarvan en van de regiodriehoek.
  - 30 De korpsbeheerders hebben een dubbelrol: korpsbeheerder en burgemeester van de centrumgemeente. Zij gaan op verschillende manieren met die dubbelrol om, bijvoorbeeld waar het het voorzitterschap van 'hun' districtscollege betreft. De dubbelrol van korpsbeheerder en burgemeester van de centrumgemeente leidt in de verantwoording aan de gemeenteraden tot verwarring.
  - 31 Naast hun dubbelrol van beheerder van het regiokorps en burgemeester van de centrumgemeente zijn de korpsbeheerders ook in allerlei andere beleidscircuits actief. Hetzelfde geldt voor de meeste andere burgemeesters. Dit versterkt het informele karakter van de besluitvorming over het bestuur van de regio. De besluitvorming rond sturing en controle van de politie staat niet los van de belangen van verschillende andere beleidsterreinen waarop korpsbeheerder en burgemeesters actief zijn.
  - 32 De korpsbeheerders hebben geen behoefte aan delegatie van beheersbevoegdheden op basis van artikel 36. Mandatering aan de korpschef kost hun veel minder moeite. Die mandatering heeft in sommige geval-

- len zelfs plaats volgens het principe 'ja, tenzij de wet het verbiedt'.
- 33 In vergelijking met de korpsbeheerder speelt de hoofdofficier een bescheiden rol in het beheer. Toch raakt het Openbaar Ministerie gewend aan zijn beheersrol. Het doet zich langzamerhand ook gelden in het dagelijks bestuur van het regionaal college en de regiodriehoek.
  - 34 Het tijdsbeslag dat met het beheersvraagstukken, de bestuurlijke betrokkenheid en, in toenemende mate, de informatievoorziening aan gemeenteraden gemoeid is, legt zware druk op de beschikbare capaciteit van de parketten.
  - 35 Het dubbele instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie met betrekking tot het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van de regiopolitie neemt niet weg dat hij in de beheersdriehoek geen hiërarchische relatie tot de korpschef heeft. Daardoor vervaagt zijn positie ten opzichte van de korpschef.
  - 36 De korpschefs spelen een prominente rol in het beheer van de regio. In sommige regio's zijn zij de drijvende kracht achter de reorganisatie en daaropvolgende veranderingen bij de politie.
  - 37 De wettelijke positie van de korpschef contrasteert sterk met zijn feitelijke positie. Feitelijk krijgt de korpschef een zeer groot deel van de beheersbevoegdheden gemandateerd van de kant van de korpsbeheerder en benut hij die gemandateerde bevoegdheden.
  - 38 De vaak zeer vergaande, blijvende mandatering door de korpsbeheerder aan de korpschef (art. 24) ontbeert de duidelijkheid die een wettelijke verplichting zou hebben om in het statuut of huishoudelijk reglement van de regio een nadere omschrijving te geven van aan de korpschef toekomende beheersbevoegdheden, dan wel rechtstreekse attributie van beheersbevoegdheden aan de korpschef.
  - 39 De korpschef heeft intensief bilateraal contact met de korpsbeheerder, minder met de hoofdofficier van justitie. Voorzover er bilaterale contacten met het Openbaar Ministerie zijn, laat de korpschef die in sommige regio's over aan de portefeuillehouder recherche in de korpsleiding. De contacten met het Openbaar Ministerie betreffen voornamelijk gezagsaangelegenheden.
  - 40 De ambtelijke ondersteuning bij het beheer neemt in vrijwel alle regio's in betekenis toe. De intensivering van de ambtelijke ondersteuning geldt vooral voor de korpsbeheerder; de korpschef kan altijd al op ambtelijke assistentie rekenen. Het ambtelijk secretariaat van het regionaal college is doorgaans bij de korpsleiding en, opvallend genoeg, niet bij de korpsbeheerder ondergebracht.
  - 41 De ambtelijke ondersteuning op de parketten van het Openbaar Ministerie bij de bestuurlijke voorbereiding en uitvoering is te beperkt. Zij blijft nog altijd achter bij de ambtelijke ondersteuning van de korps-

beheerder en de politie. Een geïntegreerde bestuurlijk-justitiële ambtelijke ondersteuning verkleint de afstand tussen bestuur en justitie.

### *District*

- 42 Er zijn districten in diverse soorten en maten: districten bestaande uit verschillende gemeenten; districten die samenvallen met een gemeente; districten die een deel van een gemeente omvatten; districten die een deel van de grote stad en een of meer omliggende gemeenten omvatten. Deze gevarieerde constellatie zorgt voor een grote, soms verwarrende variëteit van structuren en processen op districtsniveau.
- 43 Bij de besluitvorming op districtsniveau is het lang niet altijd duidelijk of het om de feitelijke uitoefening van beheers- dan wel gezagsbevoegdheden gaat. Deze onduidelijkheid wordt niet weggenomen door over zeggenschap te spreken.
- 44 In districtscolleges, waarin een aantal burgemeesters zitting heeft, kruisen gezag en beheer elkaar bij de bespreking en besluitvorming over concrete vraagstukken en problemen. In het driehoeksoverleg in centrumgemeenten (de centrumgemeente als een of meer districten) lopen gezags- en beheerszaken voortdurend in elkaar over.
- 45 Er bestaat een groot verschil tussen de magere formele positie van de intergemeentelijke districtscolleges en de hoge verwachtingen die zij in sommige regio's wekken. Bij afwezigheid van delegatie van beheersbevoegdheden naar het districts- of gemeentelijk niveau ontberen de districtscolleges formele beheersstatus. Feitelijk variëren de functies van de districtscolleges van articulatie van lokale gezags- en beheersaanspraken tot intergemeentelijke afstemming van regionale gezags- en beheersbeslissingen.
- 46 Voorzitters van districtscolleges hebben veel invloed als schakel tussen hun district en het regionale niveau.
- 47 De invloeds- en machtspositie van de voorzitters van districtscolleges dan wel districtdriehoeken bepaalt mede de speelruimte op districtsniveau. Daarnaast vormt de beschikbare ruimte in de beleidsplancyclus een belangrijke indicatie van de mogelijkheden en beperkingen op districtsniveau.
- 48 In regio's met een groot aantal, merendeels kleine, gemeenten voelen burgemeesters zich meer betrokken bij de besluitvorming op districtsniveau dan bij die op regionaal niveau. De betrokkenheid is des te sterker in regio's met een roulerend voorzitterschap van districtscolleges.
- 49 Districtsofficieren van justitie krijgen hun instructies van de hoofdofficier van justitie. In regio's waar de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie in de districtscolleges zit, is de lijn naar het regionale niveau korter en doet het Openbaar Ministerie zich, wanneer het erom spant, in het districtsoverleg steviger gelden.

- 50 Wanneer districtsofficieren van justitie het districtsoverleg voeren, spreidt de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij het politiebeheer zich. Wanneer de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie het districtsoverleg voert, concentreert het beheer van de kant van het Openbaar Ministerie zich en blijkt het vaak krachtiger door te werken.
- 51 Districtschefs verkeren in intergemeentelijke districtscolleges in een relatief sterke positie. In tegenstelling tot de burgemeesters en, in mindere mate, de officier van justitie hebben zij eigen, gemandateerde beheersbevoegdheden. Feitelijk fungeren districtschefs in sterke mate als regionen-in-het-district.

### **Lokaal**

- 52 Het lokale overleg tussen de burgemeester en de lokale politiechef heeft vrijwel overal wekelijks plaats. Lokaal overleg met het Openbaar Ministerie heeft minder frequent plaats.
- 53 In regio's waar beheersbevoegdheden bij de politie naar het lokale niveau zijn 'gemandateerd', heeft het lokale overleg tussen burgemeesters en lokale afdelingschefs aan betekenis gewonnen.
- 54 In regio's met gebiedsgebonden politiezorg vergroot het overleg van de burgemeesters met teamchefs of 'gemeenteggebonden' politiefunctionarissen het onderlinge commitment.
- 55 Burgemeesters zijn langzamerhand gewend geraakt aan hun positie in de politieregio. In sommige regio's is een ontwikkeling merkbaar naar een aangepaste beleidscyclus, bijvoorbeeld aan de hand van bestuurlijke startdocumenten, die de betrokkenheid van de burgemeesters bij het regionale beheer moet vergroten.
- 56 In regio's waar vergaand gedecentraliseerd is, en in regio's met een sterke affiniteit tot gebiedsgebonden politiezorg, neemt de animo van de burgemeesters toe om ook op districts- en regionaal niveau hun aandeel in de besluitvorming te leveren.
- 57 De feitelijke invloed van de gemeenteraden blijft onveranderlijk gering. Zowel raadsleden als raadscommissies en de plenaire raad komen inhoudelijk doorgaans niet verder dan incidentele, ad hoc bemoeienis met politiezaken. De bijdragen aan de besluitvorming over de politiebegroting en het lokale aandeel in de beleidsplanning blijven beperkt tot marginale kwesties.
- 58 In de grotere gemeenten en in stadsdelen is de betrokkenheid van de gemeenteraden casu quo stadsdeelraden bij de politiezorg minder problematisch. Toch wordt ook daar vaak op incidenten gereageerd en worden de grote lijnen van de politiezorg vaak genoeg voor kennisgeving aangenomen.

- 59 In de grotere gemeenten, die voorheen gemeentepolitie hadden, is de directe invloed van de gemeenteraad op het beheer afgenomen.
- 60 Voor de reorganisatie van de politie was er slechts zelden sprake van een strategische en beleidsgerichte betrokkenheid van de gemeenteraden bij politiezaken. De reorganisatie heeft de gemeenteraden op nog grotere afstand van het politiebeleid gezet. Bij het streven van de afgelopen jaren naar een steviger bestuurlijke inbedding van de regiopolitie is de aandacht vooral uitgegaan naar de betrokkenheid van burgemeesters, veel minder naar die van de gemeenteraden.
- 61 De democratische verantwoording voor de regionale politiezorg (beheer en gezag), is en blijft beperkt. Dat gemeenteraadsleden en burgemeesters daar door de bank genomen geen probleem van maken, is een probleem op zich.
- 62 Gebiedsgebonden politiezorg - de wijkagent, de straatagent en de dorpsagent - neemt een aantal problemen van de regionalisering van het politiebeheer weg. Gebiedsgebonden 'justitiezorg' - justitie in de buurt - sluit aan bij gebiedsgebonden politiezorg.

### ***Bovenregionaal***

- 63 Het algemene toezicht van de commissaris der Koningin heeft weinig betekenis voor het beheer van de regio's (art. 18); zijn betrokkenheid bij het beheer is doorgaans beperkt. Er wordt slechts bij hoge uitzondering administratief beroep ingesteld bij de commissaris der Koningin (art. 32).
- 64 Aan de verplichtingen die het 'beheer op afstand' van de minister van Binnenlandse Zaken hun oplegt (onder meer via het Besluit beheer regionale politiekorpsen), voldoen de regio's doorgaans zonder veel problemen. Tot nog toe bevestigen de uitzonderingen, zoals de problemen bij het leveren van precieze gegevens over de politiesterkte, deze regel.
- 65 De bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken aan een korpsbeheerder aanwijzingen te geven ten aanzien van het beheer van de politie (artikel 53 lid 2) wordt door sommigen ruim, door anderen eng uitgelegd. Voor beide interpretaties is steun te vinden in de parlementaire geschiedenis van artikel 53. Dat is ook recentelijk meermalen gebleken.<sup>1</sup>
- 66 Aan de justitiële kant heeft de hoofdofficier van justitie te maken met landelijke prioriteiten die hij ook op regionaal niveau tot gelding moet zien te brengen. Dit levert soms spanningen op die in voorkomende gevallen uiteindelijk weggenomen worden.
- 67 Het toezicht van de procureur-generaal met betrekking tot de strafrechtelijke taken van de politie heeft weinig betekenis voor het beheer van de regio's (art. 19).
- 68 Bij de formulering van landelijke richtlijnen houdt het college van procureurs-generaal niet genoeg rekening met de ruimte die de hoofdofficieren van justitie bij het beheer in de regio's behoeven.

- 69 De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie (art. 53 lid 1) refereert aan justitiële taken, en niet zozeer aan het algemene beheer over de politie.
- 70 Een grotere invloed van het Rijk op de politieregio's kan met gebruikmaking van bestaande bevoegdheden gerealiseerd worden, ook volgens de meeste betrokkenen in de regio's. De Politiewet 1993 biedt ook de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de mogelijkheid de daarin gelaten ruimte verantwoord te benutten. Maar gezien het in de Politiewet 1993 gezochte evenwicht tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de regio's en het Rijk, zijn er duidelijk grenzen aan nieuwe verantwoordingsarrangementen, het stellen van nadere regels en eventuele, op zichzelf beperkte, wetswijzigingen.

## 12.5 Thema's

### *Organisatie*

- 71 De ruimte die de Politiewet, extra gevoed door uiteenlopende interpretaties tijdens het wetgevingsproces, biedt, is door de regio's benut voor eigen, expliciete keuzen tussen centrale en decentrale sturing van de politie. Bij die keuzen hebben sommige regio's zich wel laten leiden door ervaringen die in een andere regio met een centraal of decentraal concept zijn opgedaan.
- 72 Sommige regio's kenmerken zich door een streven naar sterke regionale sturing dat vaak gepaard gaat met een forse overhead en stafvorming op het regiobureau. Andere regio's werken met een decentraal concept, met gebiedsgebonden politiezorg of basiseenheden, en een staf die zo mager mogelijk wordt gehouden. Er is geen reden voor bezorgdheid over de verschillende keuzen van de politieregio's tussen centrale en decentrale sturing.
- 73 Centrale en decentrale arrangementen zijn vaak met elkaar vermengd, bijvoorbeeld pogingen tot krachtige regionale sturing en gebiedsgebonden politiezorg.<sup>2</sup> Wanneer er geen districtsniveau is, kan dit uitmonden in directe centralisatie vanuit het regioniveau.
- 74 Een aantal proposities met betrekking tot de mate van centralisering en mate van verzelfstandiging die ten grondslag lagen aan de keuze van de regio's is gefalsifieerd. In sommige regio's blijken de op formele documenten gebaseerde indrukken van een hoge of juist geringe mate van centralisering en verzelfstandiging in de praktijk gelogenstraft te worden. Daarbij komt dat zich tamelijk snel veranderingen in de mate van centralisering en mate van verzelfstandiging kunnen voordoen.
- 75 De structuur van de regiokorpsen wordt in belangrijke mate bepaald door

- de geografische en demografische 'hardware' van de regio, en door de daarmee samenhangende bestuurscultuur.
- 76 De Politiewet is een complexe organisatiewet. Wanneer informele, persoonlijke verhoudingen verstoord raken, blijkt de Politiewet slechts beperkt bruikbaar. De complexe verhouding tussen bestuur, justitie en politie, zoals geregeld in de Politiewet, is te afhankelijk van goede persoonlijke relaties.
- 77 Er is een contrast tussen de paar keer dat het formele en hoogste bestuursorgaan van de regio - het regionaal college - bijeenkomt, en het drukke overleg in een veelheid van andere organen die voor een deel niet in de Politiewet voorkomen: het dagelijks bestuur van het regionaal college, de regiodriehoek, districtscolleges of districts-driehoeken, lokaal overleg.
- 78 De bestuurlijke drukte maakt de besluitvorming diffuus; achteraf is vaak onduidelijk wanneer in welk overleg welke beslissing genomen. De formele bekrachtiging van beslissingen in het regionaal college of een ander formeel orgaan lost dit probleem niet op.

### ***Informatie en communicatie***

- 79 De centrale as in de informatie- en communicatieprocessen is die van de korpsbeheerder en de korpschef.
- 80 Het regionaal college speelt geen prominente rol in de informatie- en communicatiestructuur van de regio; het dagelijks bestuur van het regionaal college daarentegen wel.
- 81 Ongeacht hun magere formele positie, vervullen de intergemeentelijke districtscolleges een belangrijke functie bij de informatie-uitwisseling tussen burgemeesters.
- 82 Het lokaal overleg tussen burgemeesters en, eventueel 'gebiedsgebonden', politiechefs levert over en weer veel informatie op. Het bevordert ook de communicatie en wederzijdse binding.
- 83 De belangrijke, zo niet doorslaggevende rol van informele processen en structuren manifesteert zich in het sterk informele karakter van de communicatie in de meeste regio's. Hoewel in de meeste regio's veel schriftelijke documenten en reglementen circuleren, heeft de uitwisseling van cruciale informatie doorgaans in een informele entourage plaats. Dit werkt de snelheid in de hand, maar het ontkracht des te meer het toch al op afstand gezette regionaal college.
- 84 De informatievoorziening aan de gemeenteraden, juist ook die van andere dan de centrumgemeente, is beperkt. Bestuur, justitie en politie bieden de gemeenteraden de informatie niet altijd in bruikbare vorm aan.
- 85 De gemeenteraden krijgen niet altijd, of niet altijd even snel, alle informatie die zij volgens de Politiewet moeten krijgen. De informatie die zij

- krijgen, heeft vaak een formele inslag en verschilt dan sterk van de cruciale mondelinge informatie en communicatie die in informele contacten in de bestuurlijke circuits wordt uitgewisseld.
- 86 Gemeenteraadsleden van kleinere gemeenten tonen weinig belangstelling voor wat zich op regionaal niveau voordoet. Zij willen vooral ad hoc detailinformatie over plaatselijke kwesties.
- 87 In de grotere gemeenten, in het bijzonder de centrumgemeenten, willen raadsleden in toenemende mate informatie hebben over belangrijke zaken die het regiokorps en de regio betreffen. De formele scheiding tussen de gezagsrol van de burgemeester/korpsbeheerder en de beheersrol van de korpsbeheerder/burgemeester spreekt hun niet echt aan.
- 88 De meeste informatie over de sturing en controle van de politie is afkomstig van de politie zelf. Bestuur en justitie genereren weinig eigen sturings- en controle-informatie. Door, afgezien van de door de politie verstrekte informatie, beschikbaarheid van eigen relevante sturings- en controle-informatie krijgt de positie van bestuur en justitie meer inhoud.

### ***Planning***

- 89 De eenjarige beleidsplancyclus blijkt in een aantal regio's niet te realiseren. De bestuurlijke drukte noopt tot cycli van langere duur.
- 90 Bestuurlijke startdocumenten vergroten de betrokkenheid van burgemeesters en, niet te vergeten, gemeenteraden bij de regionale beleidsplanning.
- 91 Gebiedsgebonden politiefunctionarissen (teams) hebben moeite met de vaak zeer gedetailleerde wijk- en districtsplannen.
- 92 Hoe gedetailleerder de plannen, des te groter de spanning tussen de planning en de dagelijkse praktijk.
- 93 De jaarverslagen van de politie blijken vooral 'door en van de politie' te zijn.

### ***Besluitvorming***

- 94 De besluitvorming over het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan volgt in grote trekken het in de Politiewet vastgelegde traject. Feitelijk is overeenstemming tussen de korpsbeheerder en de korpschef bepalend; de instemming van de kant van de hoofdofficier van justitie en de bekrachtiging door het regionaal college spelen een formele rol.
- 95 Het door elkaar heen lopen van gezags- en beheerslijnen geeft een aantal sleutelpersonen, waaronder burgemeesters en officieren van justitie, feitelijk de mogelijkheid hun eigen forum te kiezen. Dit maakt de besluitvorming soms vluchtig, soms ook diffuus.
- 96 Het vele overleg, de informele inslag van de informatie- en communi-

catieprocessen en de vaak diffuse besluitvorming houden alleen stand in een cultuur van consensus en het vermijden van conflicten. In die cultuur zijn afwijkende opvattingen en het benutten van de mogelijkheden van administratief beroep en geschillenbeslechting uit den boze. Wie die kant opgaat, staat al gauw bekend als de querulant. Verschillende regio's hebben hun querulant die als eenling aan de kant wordt gehouden.

- 97 De regionale besluitvorming over de politie is niet transparant. De vele overleg- en besluitvormingsorganen vertroebelen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van betrokkenen.

### ***Verantwoording en evaluatie***

- 98 Het probleem bij de verantwoording van de kant van de politie is, anders dan vaak gedacht wordt, niet een tekort aan feiten en gegevens, maar de afwezigheid van relevante informatie.
- 99 De politie getroost zich veel moeite om zich tegenover de korpsbeheerder te verantwoorden. Dit gebeurt schriftelijk zowel als mondeling - in frequent bilateraal contact tussen korpschef en korpsbeheerder.
- 100 Er vindt feitelijk geen democratische verantwoording plaats voor het beheer van de politie. Af en toe slippen bij ad hoc discussies over de gezagsuitoefening door de burgemeester beheersaangelegenheden er doorheen, maar dat kan nauwelijks als systematische aandacht voor de beheersrol van de burgemeester in het regionaal college aangemerkt worden.

# **Bijlage 1**

## **Samenstelling Begeleidingscommissie**

### **Evaluatie Politiewet 1993**

#### *Voorzitter*

Prof. A.B. Ringeling

Hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus  
Universiteit Rotterdam

#### *Leden*

Prof. mr. J.B.J.M. ten Berge

Hoogleraar Bestuursrecht,  
Rijksuniversiteit Utrecht

Prof. dr. H.G. van de Bunt

Directeur Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum (WODC),  
ministerie van Justitie  
Hoogleraar Vrije Universiteit van  
Amsterdam

Mr. J. Vrolijk

Directeur Politie, ministerie van  
Binnenlandse Zaken

Mr. drs. A. Rook

Directeur Strafrechtelijke Handhaving,  
ministerie van Justitie

Drs. L.D.P. Lombaers

Secretaris, ministerie van Binnenlandse  
Zaken

Mw. mr. M.E. Portegies-Damave

Secretaris, ministerie van Justitie

## **Bijlage 2**

### **Lijsten literatuur en documentatie**

1. Literatuur
2. Officiële documenten
3. Regio-archieven

## 1. Literatuur

- Albert, H.J., *De ongelijkzijdige driehoek: Onderlinge betrekkingen tussen lokaalbestuur, Openbaar Ministerie politie*, Arnhem, 1994.
- Bakker P., J. de Groot, A.M.R. Julsing en F. Wagenaar, *Toetsingskader voor de planvorming van de politie; een onderzoek naar de voorstellen van de Ministers van Binnenlandse zaken en Justitie in de nota 'De politiewet 1993; Een eerste beoordeling'*, NSOB, juni 1997 (bijlagen: desk-study; enquête).
- Boek, J.L.M., *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland: Juridische beschouwingen over het politiebestedel en het politiebeprijf in historisch perspectief*, Arnhem, 1995.
- Boorsma, P.B. en G.J.N. Bruinsma, 'Werkdruk en politiesterkte in Nederland', in: *Tijdschrift voor de Criminologie*, nr. 26, p. 26-40, 1989.
- Borman, J.A., P.J.J. van Buuren, N.S.J. Koeman en C.J. van Zeben (red.), *Wetgeving: Openbare orde, veiligheid, politie en defensie*, Deventer, 1996.
- Bruinsma, G.J.N., 'Reorganisatie van de politie en kwaliteit van de politiezorg', *Tijdschrift voor de Criminologie*, nr. 36, 1994, p.368-381 Cachet, A. [et al.], *Ambities en prestaties in Hollands Midden: de reorganisatie in beeld gebracht*, Crisis Onderzoek Team (COT), 1996.
- Cachet, A., 'Regiovorming als toekomstbeeld: naar een ander politiebestedel', in: *Bestuurswetenschappen*, 1990, p. 490-495.
- Cachet, A., 'Reorganisatie van het politiebestedel: een onverwacht succes?', in: *Namens*, jrg. 6, nr. 4, p. 4-12.
- Cachet, A. en U. Rosenthal, *Reorganisatie van de politie: een tussenbalans*, Arnhem, 1992.
- Cachet, A., E.J. van der Torre, U. Rosenthal, E.R. Muller en A. van Sluis, 'Een nieuwe Politiewet, maar geen nieuw begin', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 19, 1993, p.37-68.
- Commissie Politiebeleidsplanning, *Plannen met de politie*, Den Haag, 1981.
- Crisis Onderzoek Team, *Politiebestedel in verandering: Verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en de nieuwe Politiewet*, Arnhem, 1994.
- Crisis Onderzoek Team (COT), *Verslag conferentie Politie, Bestuur en Justitie, Politieregio Utrecht*, Leiden/Rotterdam, 1994.
- Crisis Onderzoek Team (COT), *Verslag themabijeenkomst Sturing van de politie*, Leiden/Rotterdam, 1995.
- Doelder, H. de, R.M.G.E. Foque en R.A.F. Gerding (red.), *Taak en functioneren van het OM*, Sanders Instituut, Arnhem, 1994.
- Elzinga, D.J., P.H.S. van Rest en J. de Valk, *Het Nederlandse politierecht*, Zwolle, 1995.

- Elzinga, D.J., 'De bestuurlijke inbedding van de regionale politiekorpsen', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 19, nr.4, p. 69-90.
- Epker-Laverman, N.J. en H.W.J. Helsen (bewerking), *Politiewet 1993*, Zwolle, 1994.
- Epker-Laverman, N.J. en H.W.J. Helsen, (bewerking), *2e gecumuleerde aanvulling op Politiewet 1993*, Zwolle, 1996.
- Esser, M.L.G. en P.G. Castenmiller, 'Een doorstart voor de driehoek?', in: *Bestuurskunde*, jrg. 6, nr. 4, 1997, p. 181-191.
- Fasseur, C., 'Het nieuwe politiebestedel: enkele kanttekeningen bij de Politiewet 1993', in: *NJB*, 1994, nr.12, p. 391-397.
- Fleers, G.J., 'De discussie over het politiebestedel: heropend, maar ook herijkt?', in: *Bestuurswetenschappen*, 1989.
- Heijder, A., *Management van de politiefunctie (oratie)*, Arnhem, 1989
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., 'Gemeente, Politie, justitie en criminaliteit', in: *De Gemeentestem*, jrg. 138, nr. 6855, 1988, p. 193-199.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., 'De reorganisatie van het politiebestedel', in: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 8403, nr 8, p.233-241, 1990.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., 'Het voorstel voor een nieuwe Politiewet: een bestuursrechtelijke prothese voor de politie-organisatie', in: *De Gemeentestem*, jrg.142, nr. 6944, p.281- 288, en nr. 6945, p. 309-316.
- Hoogewoning, F.C., *Van driehoeksoverleg tot wijkagent: de politie in overleg over sociale veiligheid in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag*, Arnhem, 1993.
- Hufen, J.A.M., Ringeling, A.B. (red.), *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, 's-Gravenhage, 1990.
- Hulsts, J. W. van der, *De binding aan afspraken in het driehoeksoverleg*, Arnhem, 1990.
- Koppenjan, J.F.M., Ringeling, A.B., te Velde, R.H.A., *Beleidsvorming in Nederland*, 's-Gravenhage, 1987.
- Masman, J.W., 'De relatie politie - openbaar ministerie - lokaal bestuur', in: *De Gemeentestem*, 1982, nr. 6702, p. 115-116.
- Michiels, F.C.M.A., J. Naeyé, A.B. Blomberg en J.L.M. Boek, *Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993*, Den Haag, 1997.
- Poel, J.W.E. van der, 'Raadsbemoedienissen met politie intensiever dan gedacht', in: *N.G. magazine*, 1992, nr. 37, pag. 27.
- Projectgroep Organisatiestructuren, 'Politie in verandering: een aanzet tot verdere discussie', *Tijdschrift voor de Politie*, 1978.
- Reenen, P. van, 'Het zwevende politiebestedel', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 19, nr. 4, 1993 p. 7-35.
- Reenen, P., van, *Het politiebestedel: opstellen over het Nederlandse politiebestedel*, Arnhem, 1987.

- Ridder, de, J., Struiksma, N., *Evaluatie-onderzoek Beheer op Maat: eindrapport van de tweede fase*, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Groningen, 1996.
- Rosenthal, U., A. Cachet en A.B. Hoogenboom, 'Verschuivingen binnen en buiten het politiebestedel: de functies van PKP', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 15, nr. 3, 1989, p. 77-87.
- Rosenthal, U., P. 't Hart, en A. Cachet, *Politie Management: een politiek-bestuurlijke visie*, Arnhem, 1987.
- Rosenthal, U., A.B. Hoogenboom en A. Cachet, 'Recht in beweging: de geloofwaardigheid van het masterplan', in: *Tijdschrift voor de Criminologie*, 1990, p.310-322.
- Schalken, T.M. (red.), *Magistraat met beleid: de officier van justitie en zijn omgeving*, Arnhem, 1992.
- Wiebrens, C.J., 'De relatie politie en openbaar ministerie: andere tijden, andere eisen, andere rollen', in: *Bestuurwetenschappen*, nr.1, 1991
- WODC, Min. van Justitie, *Persoverzicht* (Politiewet, reorganisatie), 1996-1997.
- Zomerdijk, J., 'Teveel aan politiespecialisten betekent nog meer verkokering', in: *NG-magazine*, 1992, nr. 37, p. 28.

## 2. Officiële documenten

### Kamerstukken

- Advies Raad van State en nader rapport, *Wijziging Politiewet 1993 en LSOP-wet i.v.m. inspectiefunctie rijksniveau en stelsel kwaliteitszorg bij de politie*, Tweede Kamer, 1996-1997, 25298, A.
- Brief van ministers van Justitie en Binnenlandse zaken, *Beleidsvoornemens politie 1992*, 17 september 1991, 22306, nrs. 1-2.
- Brief van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, *Beleidsvoornemens politie 1993*, 15 september 1992, 22801, nrs. 1-2.
- Brief van ministers van Justitie en Binnenlandse zaken, *Beleidsvoornemens Politie 1993*, 6 april 1993, 22801, nr. 14.
- Brief van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, *Beleidsvoornemens politie 1997*, 17 september 1996, 25016, nr. 1.
- Brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, *Een nieuw politiebestedel in de jaren 90*, Tweede Kamer, 31 maart 1993, 21461, nr. 58.
- Brief van minister van Binnenlandse Zaken, *Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen*, 26 januari 1996, 24548, nr. 3.
- Brief van minister van Binnenlandse Zaken, *Interdepartementaal beleids-onderzoek 1995: financiële vernieuwing politie*, 21 november 1995, 24512, nr. 1.

- Handelingen (nr. 31) van het debat op hoofdlijnen inzake de nieuwe Politiewet, Tweede Kamer, 22562, 21461, nrs. 40 en 45, 10 juni 1992.
- Handelingen van het debat over vaststelling van een nieuwe Politiewet, Tweede Kamer, 16 en 17 maart 1993.
- Invoering van de Politiewet en daarmee verband houdende wijzigingen van diverse wetten (Invoeringswet Politiewet), *Een sequeel van het op 27 maart 1992 ingediende voorstel van wet houdende vaststelling van een nieuwe politiewet*.
- Memorie van Toelichting, *Wijziging Politiewet 1993 en LSOP-wet i.v.m. inspectiefunctie rijksniveau en stelsel kwaliteitszorg*, 25298, nrs. 3.
- Nader gewijzigd voorstel van wet, *Vaststelling van een nieuwe politiewet*, Eerste Kamer, 7 april 1993, 22562, nr. 247.
- Nota, *Een nieuw politiebestel in de jaren 90*, 20 februari 1990, 21461, nr. 1.
- Nota, *Politiewet 1993; Een eerste beoordeling*, 23 januari 1997, 25195, nr. 1.
- Nota van verbetering, *Wijziging Politiewet 1993 en LSOP-wet i.v.m. inspectiefunctie rijksniveau en stelsel kwaliteitszorg*, 25298, nr. 4.
- Nota n.a.v. verslag, *Wijziging Politiewet 1993 en LSOP-wet i.v.m. inspectiefunctie rijksniveau en stelsel kwaliteitszorg*, 6 juni 1997, 25298, nr. 6.
- *Structuurschets voor de politieke informatievoorziening*, 14 december 1992, 22801, nr. 11.
- *Tijdelijke voorziening in verband met de reorganisatie van de politie (wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestel)*, 21 december 1990, 21874, nrs. 5-7.
- *Tijdelijke voorziening in verband met de reorganisatie van de politie (wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestel)*, 7 november 1990, 21874, nrs. 1-3.
- Van der Heijden en Stoffelen, *Vaststelling van een nieuwe politiewet, gewijzigde amendementen van de leden Van der Heijden en Stoffelen ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 32*, 23 maart 1993, 22562, nrs. 68-73.
- Van der Heijden en Stoffelen, *Vaststelling van een nieuwe politiewet, amendement van de leden Van der Heijden en Stoffelen*, 12 maart 1993, 22562, nrs. 27, 28, 32, 33, 58, 65, 66.
- Vaste Commissie voor de Politie, *Handelingen twintigste uitgebreide commissievergadering vaste commissie voor justitie*, Politiewet, 18 maart 1993.
- *Vaststelling van een nieuwe politiewet*, 14 januari 1993, 22562, nr. 12.
- *Vaststelling van een nieuwe politiewet*, 16 juni 1992, 22562, nrs. 4-6 en 9; 11 maart 1993, 22562, nrs. 16-67.

- Verslag notaoverleg + moties, *Evaluatie Politiewet 1993*, 9 juni 1997, 25195, nrs. 2-5.
- Verslag vaste commissies Binnenlandse Zaken en Justitie, *Wijziging Politiewet 1993 en LSOP-wet i.v.m. inspectiefunctie rijksniveau en stelsel kwaliteitszorg*, 25298, nr. 5.
- *Verslag van mondeling overleg d.d. 13 december 1990 over de voortgangsrapportage reorganisatie van de politie*, 20 december 1990, 21461, nr. 29.
- Voorstel van wet, *Wijziging Politiewet 1993 en LSOP-wet i.v.m. inspectiefunctie rijksniveau en stelsel kwaliteitszorg*, 25298, nrs. 1-2.
- Voorstel van wet, *Memorie van toelichting, Invoering van de Politiewet en daarmee verband houdende wijziging van diverse wetten (Invoeringswet politiewet)*, 23088, nr. 1-3.

### ***Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie***

- Brief ministeries Binnenlandse Zaken en Justitie aan Tweede Kamer over voortgang Evaluatie Politiewet, d.d. 16 september 1997.
- Nota, *De Politiewet 1993; Een eerste beoordeling*.
- Bijlagen 1-25 bij nota 'Politiewet 1993; Een eerste beoordeling':
  1. *Samenvatting reactie politieveld*
  2. *Conferentie korpsbeheerders*
  - 3-25. *Reacties korpsbeheerders en regio's*
- Brief van ministeries aan korpsbeheerders omtrent omlegging beheer, 7 december 1992.
- Contourennota reorganisatie Politie (oud).
- Derde voortgangsrapportage reorganisatie politie (per regio), 4 oktober 1991.
- Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, *Reacties op de nota 'Een nieuw politiebestedel in de jaren 90.'*, 16 maart 1990.
- Ministerie van Justitie, *Nieuwe Politieregio's vergeleken: cijfers t/m 1991*, CDWO/SIBa, mei 1993.
- Nota naar aanleiding van het Eindverslag van de Tweede Kamer over de nieuwe Politiewet, 18 februari 1993.
- Rapport uitgebracht over de stand van zaken reorganisatie politie, 17 februari 1992.

### **VNG**

- Bruins Slot, mr. H.J.E, *Over verantwoordelijkheden in relatie tot de Politiewet 1993*, VNG politiecongres, 22 september 1997.
- Commissie veiligheid, *Raamwerk politie-ontwikkeling (bijlagen: o.a. reactie op evaluatienota; raamwerk politie-ontwikkeling 1993-1997 (door AEF))*, 19 juni 1997.

- *Een eerste reactie op hoofdlijnen n.a.v. het voorontwerp politiewet 1990*, november 1990.
- Onderzoek uitgevoerd door SGB0, *Gemeentelijk Veiligheidsbeleid; De stand van zaken in 1996*. i.o.v. BiZa/Justitie/VNG.

### **Politie-algemeen**

- Brief Voorzitter van Korpsbeheerdersberaad aan de minister van Binnenlandse Zaken, inzake diepte-onderzoek 'Evaluatie Politiewet 1993', d.d. 26 september 1997.
- Brief korpschefs zes regio's aan de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, mr. E.M. d'Hondt, inzake houding korpschefs t.o.v. onderzoek 'Evaluatie Politiewet 1993', d.d. 12 september 1997.
- Budgetverdeelsysteem Nederlandse Politie, Andersson, Elffers, Felix in samenwerking met Berenschot, Utrecht, 25 maart 1996.
- Budgetverdeelsysteem Nederlandse Politie: verleden, heden en toekomst, Andersson, Elffers, Felix in samenwerking met Berenschot, Utrecht, 21 maart 1996.
- Klankbordgroep reorganisatie politie, *De eerste twintig*, 19 juli 1990 - 15 januari 1992.
- Nieuwsbrief Politie, actuele vakinformatie over management en organisatie, taakuitoefening en bevoegdheden, jaargang 8, nummer 11, 15 juli 1997.
- Politie-monitor Bevolking 1997, Landelijke rapportage, juli 1997.
- Reactie nota 'Politiewet 1993: een eerste beoordeling' vanuit Korpsbeheerdersberaad, Hoofdofficierenberaad en Raad van Hoofdcommissarissen, 6 mei 1997, + bijlage.
- NG-Magazine 13 juni 1997; 'Geen steun voor centralisatie politie' + TK-moties n.a.v. behandeling van de nota 'Politiewet 1993; een eerste beoordeling'.
- Reactie regionaal college van Rotterdam-Rijnmond op nota 'Politiewet 1993'.
- Verslag van de extra vergadering van de Raad van Hoofdcommissarissen, gehouden op 10 februari 1997.
- Een eerste reactie op de nota 'Politiewet 1993: een eerste beoordeling', een notitie van de heer mr. J.J.H. Pop, korpsbeheerder van Kennemerland, februari 1997.

### 3. Regio-archieven

#### Regio Utrecht

##### *Algemene informatie*

- Politie-monitor Bevolking 1997, Uitkomsten voor de regio Utrecht, juni 1997
- Politie-monitor Bevolking 1997, Tabellenrapport, juli 1997
- Profielschets, breedte-onderzoek uitgevoerd door het ITS

##### *Agenda's en verslagen overlegvormen*

- agenda's en verslagen regionaal college 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen presidium 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen regionale beheersdriehoek 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen stafberaad korpsbeheerder 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen regio staf bijeenkomsten 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen DCO-operationeel 1996 - 1997, district Tolsteeg
- verslagen districts-driehoeksoverleg Vecht en Venen 1996-1997
- verslagen districts-driehoeksoverleg Heuvelrug 1996-1997
- verslagen districts-driehoeksoverleg Eemland Noord 1996-1997
- verslag Conferentie 1997 districtscollege Eemland Noord
- verslagen districts-driehoeksoverleg Lekstroom 1996 - 1997
- verslag Conferentie 1997 district Lekstroom
- besluitenlijst driehoek stad Utrecht, 1996 - 1997
- agenda's en verslagen driehoeksoverleg stad Utrecht 1997
- agenda's en verslagen districts-driehoeksoverleg Rijn en IJssel, 1996 - 1997
- verslag Conferentie 1997, district Vecht en Venen
- agenda's en verslagen commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Abcoude, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- verslagen commissie Algemeen en Bestuurlijke Zaken, Financiën en Personeel en Organisatie, gemeente Utrecht, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Nieuwegein, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- verslagen commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Amersfoort, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- verslagen vergaderingen gemeenteraad, gemeente Utrecht, 15 mei 1997, 3 april 1997, 6 februari 1997 en 27 juni 1996
- verslagen commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Veenendaal, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- verslagen commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Woerden, 1 januari 1996 - 1 juni 1997

## ***Beleidscyclus***

- Regionaal Bedrijfsplan 1997, november 1996
- Kaderstelling 1997, concept t.b.v. bespreking in Regionale Driehoek
- Evaluatie Bedrijfsprocessen, Audit startdocument, Utrecht, 29 juli 1996
- Jaarverslag 1996, Politieregio Utrecht, maart 1997
- Jaarverslag 1996 - bijlagen, Politieregio Utrecht
- Concept Regionaal Bedrijfsplan 1998-2001, 9 oktober 1997
- Strategisch Huisvestingsplan 1996-1998
- Regionaal Bedrijfsplan 1997, versie 3 oktober 1996
- Concept Begroting 1997 en Meerjarenraming 1998-2000, d.d. 1 oktober 1996
- Beleidsuitgangspunten begroting 1997 en Meerjarenplanning
- Conceptwijziging Begroting 1996, d.d. 1 oktober 1996
- Concept Formatieplan 1996, 1 april 1996
- Begroting 1996 en Meerjarenraming 1997-1999, regionaal college
- Concept begroting 1996 en Meerjarenraming 1997-1999, d.d.31 augustus 1995
- Regionaal beleidsperspectief periode 1996-1999, d.d. 22 december 1995
- Concept Jaarverslag 1995, maart 1996
- Jaarrekening 1995, concept 28 februari 1996
- Beleids- en activiteitenplan 1997, Arrondissementsparket Utrecht, 15 nov. 1996
- Concept beleids- en beheerscyclus (politie) district Lekstroom
- Concept beleids- en beheerscyclus (algemeen) district Lekstroom
- Bedrijfsplan district Lekstroom 1998-2001, jaar 1998
- Bedrijfsplan district Tolsteeg 1998
- Bedrijfsplan 1997 district Tolsteeg
- Bedrijfsplan stad Utrecht 1997
- Bedrijfsplan district Heuvelrug 1997
- Bedrijfsplan 1997 divisie BOC en Korpsleiding
- Bedrijfsplan 1997 district Lekstroom
- Bedrijfsplan 1996 district Lekstroom
- Begroting 1996 district Lekstroom
- Bedrijfsplan 1997 district Utrecht Noord
- Bedrijfsplan 1997 Eemland Noord
- Bedrijfsplan 1997 Vecht en Venen
- Bedrijfsplan 1997 divisie FACO
- Bedrijfsplan 1997 divisie Q (recherche)
- Rapportage Klachten, Politieregio Utrecht, 1996

### **Regelgeving**

- Het Statuut van het regionaal college van de politieregio Utrecht, vastgesteld door het regionaal college op 13 december 1993.
- Mandaatbesluiten politieregio Utrecht, Korpsbeheerder-korpschef, Korpschef-leden korpsleiding, Korpschef-districts/-divisiechefs, maart 1994
- Code met betrekking tot het verrichten van nevenwerkzaamheden, Korpsleiding Utrecht, december 1995
- Klachtenregeling Politieregio Utrecht, 1 juli 1994
- Vacaturevullingsbeleids Leidinggevenden, Politie Utrecht, 1 maart 1997
- Convenant en voorlopig reglement ondernemingsraad politieregio Utrecht

### **Nota's, notities, memo's en onderzoeksrapporten**

- Voortgangsnotitie Basisprojecten Wijkpolitie, Noodhulp en Service, 23 juni 1997
- Notitie *Monitorinstrumenten*, R.G.C. Bik, 10 februari 1997
- Kadernotitie '*Sturen op maat*', R. Bik, 4 oktober 1996
- Inventarisatie gemeentelijke meetinstrumenten in de regio Utrecht - op gebied van leefbaarheid en veiligheid, J.R. Brink, februari 1997
- Kaderstelling vakgroepen politieregio Utrecht, 2 januari 1995
- Discussiestuk t.b.v. Bestuursconferentie 12 + 13 november 1996: *Leden van het Presidium in de politieregio Utrecht als taakaccenthouder*, Commissie-Boekhoven, politieregio Utrecht
- Notitie Overeenkomst aan Korpsleiding en R. Bik/C. Bakker inzake afspraken met taakaccenthouders, 26 februari 1997
- Toepassing artikel 36 Politiewet in relatie tot ontwikkelingen in het beheer van de politieregio Utrecht
- Notitie Vakgroep Jeugd- en Zedenzorg, *Stand van zaken op het gebied van de regionale jeugd- en zedenzorg*, 31 december 1996
- FUWA-Audit, regio Utrecht, Andersson Effers Felix, oktober 1996  
Managementsamenvatting, Politie
- FUWA-Audit, Politieregio Utrecht, Andersson Effers Felix, oktober 1996
- Notitie *Stappenplan project 'Evaluatie bedrijfsprocessen'*, 5 april 1996
- Notitie *Sterkteverdeling*, Commissie-Boekhoven, 26 februari 1997
- Startdocument *Evaluatie Reorganisatie*, R.G. Boekhoven, 22 januari 1996
- Nota '*Van PKP naar BVS politie 1996*', gespreksnotitie t.b.v. het overleg van 24 augustus 1995
- Memo Taakverdeling Korpsleiding/Derde lid Korpsleiding, 1996
- Notitie '*Plaatsingsbeleid leidinggevenden op basis van management development*', 30 mei 1996
- Concept '*Bureau Veiligheid en Integriteit*', globaal plan van aanpak,

C. Jansen, 29 juli 1997

- Notitie '*Implementatie besluitvorming parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden*'
- Notitie '*Drugsbeleid van de gemeenten in de politieregio Utrecht*', 1996
- Notitie '*Met twee benen in de wijk*', een nieuwe visie op politiewerk, Regiopolitie Utrecht, februari 1996 (+ brief van BiZa)
- Organisatiethermometer Politieregio Utrecht, divisie beleidsondersteuning en controlling, april 1994
- Notitie *Politiebeleidsplannen 1998*, Arrondissementsparket Utrecht, 6 april 1997
- Memo HovJ Utrecht aan Districts-OvJ's inzake Kaderstelling 1998, 20 maart 1997
- Notitie OM Utrecht, Prioriteiten 1998, Inbreng Utrechts OM in beleids- en beheerscyclus, A.O. van der Kerk, 30 januari 1997

## **Regio Twente**

### ***Algemene informatie***

- *Bevolkingsonderzoek Politie Twente 1996*, E.J. Slis, mw. T. van Ende-Last, I & O Research, Enschede, 1997 (zie bibliotheek)
- Profielschets, breedte-onderzoek uitgevoerd door het ITS

### ***Agenda's en verslagen overlegvormen***

- agenda's en verslagen regionaal college, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen dagelijks bestuur, 25 maart 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen beheersdriehoek, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen districts-driehoeksoverleg Midden-Twente, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen driehoeksoverleg divisie Georganiseerde Criminaliteit, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen districts-driehoeksoverleg Noordwest-Twente, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen districts-driehoeksoverleg Zuid-Twente, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen districts-driehoeksoverleg Noordoost-Twente, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen overleg Korpsleiding-Districtschefs, Divisiechefs (OKD), 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- resultaten visie-conferenties korpsleiding, d-chefs en hoofden stafafdelingen, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's en verslagen commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Goor, 1 januari 1996 - 1 juni 1997

- verslagen commissie Algemene, Bestuurs- en Personeelszaken, gemeente Borne, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- verslagen commissie Algemeen bestuurlijke aangelegenheden, Personeel en Organisatie, gemeente Oldenzaal, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- agenda's vergaderingen gemeenteraad, gemeente Enschede, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- verslagen commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Hengelo, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- besluitenlijsten commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Almelo, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- verslagen vergadering gemeenteraad, gemeente Hellendoorn, 8 september 1997, 24 juni 1997, 22 april 1997 en 18 februari 1997
- verslagen commissie Algemene Bestuurlijke Zaken, Personeel en Organisatie, gemeente Hellendoorn, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- verslagen vergadering gemeenteraad, gemeente Diepenheim, 27 mei 1997 en 24 maart 1997
- verslagen commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeente Diepenheim, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
- verslagen gezamenlijke commissie Financiën/Algemeen Bestuurlijke Zaken, gemeenten Ootmarsum, Weerselo en Denekamp, 1 januari 1996 - 1 juni 1997

### ***Beleidscyclus***

- Jaarplan Parket Almelo 1998
- Begroting 1997 Politie Twente
- Concept Begroting 1997
- Concept Formatieplan 1997
- Districtsbeleidsplan 1997, Noordoost-Twente
- Districtsbeleidsplan 1996, Noordoost-Twente
- Districtsbeleidsplan 1997, Midden-Twente
- Districtsbeleidsplan 1997, Zuid-Twente 'Doelbewust in actie'
- Districtsbeleidsplan 1996, Zuid-Twente 'Doelbewust in actie'
- Districtsbeleidsplan 1997, Noordwest-Twente
- Districtsbeleidsplan 1996, Noordwest-Twente
- Beleidsplan 1997, Divisie Georganiseerde Criminaliteit Twente
- Korpsbeleidsplan 1998-2001, Politie Twente
- Korpsbeleidsplan 1997-2000, Politie Twente
- Korpsbeleidsplan 1996-1999, Politie Twente
- Korpsverslag 1996, 21 mei 1997, Politie Twente
- Klachtenjaarverslag 1996
- Korpsverslag 1995
- Concept jaarrekening 1995
- Jaarverslag Parket Almelo 1995

## **Regelgeving**

- Mandaatbesluit korpsbeheerder-korpschef, m.i.v. 7 juni 1994, regio Twente
- Besluit tot wijziging van het mandaatsbesluit korpsbeheerder-korpschef, 6 juni 1994
- Mandaatsbesluit korpsbeheerder- korpschef, 6 december 1993
- Statuut voor het regionale college Twente, gewijzigd per 28 oktober 1996
- Statuut voor het regionale college Twente, 20 december 1993
- Klachtenregeling optreden politieambtenaren, 17 januari 1994
- Inzetcriteria afdeling Jeugd- en Zedenzaken tijdens piket, richtlijn voor chef van dienst, 22 januari 1997
- Reglement voor de overlegvergadering korpschef-regionale dienstcommissie, 8 mei 1995
- Voorlopig reglement ondernemingsraad, politie Twente, 7 oktober 1996
- Richtlijnen jaarbegroting 1996, politie Twente
- Richtlijnen jaarbegroting 1997, politie Twente
- De algemene wet bestuursrecht en de politie Twente
- Besluit tot wijziging van het submandaatsbesluit korpschefs, districtschefs, chef divisie georganiseerde criminaliteit, chef divisie districtsondersteuning, hoofden van stafafdelingen, 8 september 1997
- Verduidelijking standpunt korpsleiding t.a.v. functioneren + bevoegdheden districtschefs, 9 januari 1995
- Besluit tot wijziging van het submandaatsbesluit korpschef, districtschef, chef divisie georganiseerde criminaliteit, chef divisie districtsondersteuning, hoofden van stafafdelingen, 30 september 1994
- Submandaatbesluit korpschef-districtschef, chef divisie georganiseerde criminaliteit, chef divisie districtsondersteuning, hoofden van stafafdelingen, 1 april 1994
- Bevoegdhedenmatrices personeel, financieel, materieel, beleid- en bedrijfsvoering, Bureau Bedrijfsvoering, 19 mei 1995
- Besluit betreffende opdracht van uitoefening van bevoegdheden van de districtschefs, de divisiechefs en de hoofden van stafafdelingen aan afdelingschefs, 19 mei 1995

## **Nota's, notities en onderzoeksrapporten**

- Notitie 'Het Regionaal College: een nieuwe opzet', 18 december 1995
- Onderzoeksrapport 'Imago informatiebehoefte', onderzoek onder de Twentse burgemeesters naar het imago van de politie Twente en de informatiebehoefte m.b.t. politiezaken, februari 1996
- Onderzoek 'Elimineren en adviseren', Divisie Georganiseerde Criminaliteit i.s.m. Spectra, juni 1995
- Startnotitie Vakgroep Verbetering Justitiele Politiefunctie, 10 september

1997

- Rapport '*Financieel Rechercheren*', Adviescommissie Criminaliteit van de Raad van Hoofdcommissarissen, december 1995
- Notitie '*Financieel Rechercheren*', divisie georganiseerde criminaliteit, september 1995
- Rapport '*Met het hart op de goede plaats*', projectgroep Infodesk, augustus 1996
- Rapport '*Sturing en controlling*', eindrapportage projectgroep sturing en controlling, november 1996
- Rapport '*Politie Twente kiest voor de jeugd*', vakgroep Jeugdzorg en zedenzaken, juni 1996
- Rapport '*In de wijk is de burger meester*', vakgroep wijkgericht werken, oktober 1996 (2 exemplaren)
- Notitie '*Regionale afstemming drugs/coffeeshopbeleid*', 7 februari 1997
- Beleidsnotitie '*Houseparties en soortgelijke grootschalige feesten*', 12 maart 1997
- Rapport '*XTC in Twente*', werkgroep XTC, 12 maart 1997

## **Regio Noord- en Oost-Gelderland**

### ***Algemene Informatie***

- Discussienotitie Parlementaire Enquêtecommissie (PEC)
- VB Accounts, Interimcontrole 1996
- Profielschets, breedte-onderzoek uitgevoerd door het ITS

### ***Agenda's en verslagen overlegvormen***

- Verslagen vergaderingen regionaal college
- Verslagen vergaderingen dagelijks bestuur
- Notulen regionaal managementteam
- Verslagen beheersdriehoeksoverleg
- Verslagen districtsoverleg

### ***Beleidscyclus***

- Beschrijving beleidscyclus
- Begroting 1997, Meerjarenramingen 1998-2000
- Kaderbrief 1998
- Kaderbrief 1997
- Regionaal Beleidsplan 1997
- Korpsjaarplan 1996
- Jaarrekening 1996
- Jaarverslag 1996
- Politiemonitor Bevolking Noord- en Oost-Gelderland, meting 1997

- Jaarverslag klachtenregeling 1996
- Jaarverslag klachtenregeling 1995

### **Regelgeving**

- Statuut en reglement van orde voor de vergaderingen van het Regionaal college in de politieregio Noord- en Oost-Gelderland, 1994

### **Nota's, notities, memo's en onderzoeksrapporten**

- Projectgroep Bestuurlijke sturing en betrokkenheid, *Sturing op maat; 'Gras groeit niet harder door er aan te trekken'*.
- Project *'Lerend werken aan GGPZ'*
- Plan van aanpak (naar aanleiding van ODRP-rapport)
- Beslisdocument: Project gezag, zorg, beheer; *Op weg naar gemeentegebonden politiezorg*
- Voorstel Organisatie-ontwerp: Project gezag, zorg, beheer: *Op weg naar gemeentegebonden politiezorg*
- Brief van Korpsbeheerder aan leden van regionaal college, onderwerp: teamindeling
- Concept Inrichtingsplan Regionale Afdelingen
- Inrichtingsplan District Noordwest Veluwe
- Inrichtingsplan District Apeldoorn
- Inrichtingsplan en formatieplan District IJsselstreek
- Inrichtingsplan District Achterhoek
- Formatiebeleid en -beheer in de regio Noord- en Oost-Gelderland, bestuurlijke notitie, 1996
- Vorming commissie van advies ten behoeve van het regionaal college, Noord- en Oost-Gelderland, maart 1997
- Rapport *'Evaluatie fusieproces, fase 2'*, uitgevoerd door ODRP organisatie-adviesbureau b.v., regio Noord- en Oost-Gelderland, januari 1995
- Rapport *'Sturing op maat'*, project Bestuurlijke Sturing en Betrokkenheid, regio Noord- en Oost-Gelderland, regio Noord- en Oost-Gelderland, oktober 1995

### **Regio Amsterdam-Amstelland**

#### **Algemene informatie**

- Profielschets, breedte-onderzoek uitgevoerd door het ITS

#### **Agenda's en verslagen overlegvormen**

- Verslag en agenda regionaal college, 13 mei 1996
- Verslag en agenda regionaal college, 17 juni 1996
- Verslag en agenda regionaal college, 16 augustus 1996

- Verslag en agenda regionaal college, 21 oktober 1996
- Verslag en agenda regionaal college, 18 november 1996
- Verslag en agenda regionaal college, 16 januari 1997
- Verslag en agenda regionaal college, 18 maart 1997
- Verslag en agenda regionaal college, 7 april 1997
- Verslag en agenda regionaal college, 12 mei 1997
- Agenda regionaal college, 23 juni 1996
- Concept reactie op nota 'de politiewet 1993, een eerste beoordeling'
- Voorbeeld beleidsplan
- Regeling betreffende de werkwijze van het regionaal college in de politie-regio Amsterdam-Amstelland
- Verslag van de commissie ABJZ, gemeenteraad Amsterdam 1 oktober 1996
- Verslag van de commissie ABJZ, gemeenteraad Amsterdam 12 november 1996
- Verslag van de commissie ABJZ, gemeenteraad Amsterdam, 24 juni 1997
- Overzicht van onderwerpen die aan de orde zijn gekomen in gezags/beheersdriehoek vanaf januari 1996
- Overzicht van onderwerpen die aan de orde zijn gekomen in het regionaal college vanaf januari 1996
- Overzicht van onderwerpen die aan de orde zijn gekomen in gezags/beheersdriehoek van oktober 1996 tot februari 1997
- Gemeente Amstelveen, Verslagen vergaderingen commissie van advies voor zaken betreffende de openbare orde en veiligheid, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Amstelveen, Verslag driehoeksoverleg gemeente Amstelveen, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Amsterdam, Verslagen vergaderingen subdriehoeksoverleg district 7, periode januari 1997 - juni 1997
- Gemeente Ouder-Amstel, Agenda raad, periode juni 1996 - september 1996

### ***Beleidscyclus***

- Planning van de beleidscyclus voor 1997
- Begroting 1996-1999
- Beleidsplan 1996
- Beleidsplan 1997
- Kaderbrief 1996
- Kaderbrief 1997
- Kaderbrief 1998
- Ontwerp beleidsplan
- Conceptbegroting regiopolitie
- Evaluatie van de beleidscyclus

### ***Regelgeving***

- Bevoegdhedenmatrix burgemeester/korpschef
- Convenant bestuur regionaal politiekorps en ondernemingsraad
- Wet op de ondernemingsraden
- Mandaatsbesluit, korpsbeheerder politieregio Amsterdam-Amstelland, 20 februari 1995
- Regeling m.b.t. werkwijze regionaal college politieregio Amsterdam-Amstelland, september 1995

### ***Nota's, notities, memo's en onderzoeksrapporten***

- Naslagboek 1995 (statistische gegevens)
- Bevolkingsonderzoek in wijkteamgebieden, 1997
- Bestuurlijk Informatie Systeem, 2e kwartaal 1997
- Bestuurlijke hoofdpunten uit de nota 'het jaar 1997'
- Reactie Vrakking/ Patijn op 'politiewet 1993 een eerste beoordeling'
- Notitie aan de gemeenteraad, korpsbeheerder van de politieregio Amsterdam-Amstelland, november 1996

### **Regio Zuid-Holland-Zuid**

#### ***Algemene informatie***

- Sociale problematiek bij de politie: Zuid-Holland-Zuid
- De burgemeester en de beleidsplancyclus in Zuid-Holland-Zuid (juni 1994)
- Inrichtings- en formatieplan van de politie Zuid-Holland-Zuid (nog niet aangenomen)
- Profielschets, breedte-onderzoek uitgevoerd door het ITS

#### ***Agenda's en verslagen overlegvormen***

- Verslagen regionaal college 1992-1997
- Verslagen Dagelijks Bestuur 1996-1997
- Remindernotes Beheersdriehoek 1995-1997
- Verslagen Districtsdriehoeken 1996-1997, m.u.v. district V
- Verslagen raadscommissies gemeente Dordrecht 1996-1997
- Verslagen raadscommissie gemeente 's-Gravendeel, 1996- 1997

#### ***Beleidscyclus***

- Meerjarenbegroting 1998-2001, inclusief beleidsplan
- Politiemonitor bevolking Zuid-Holland-Zuid
- Jaarrekening 1995
- Jaarverslag 1995
- Jaarrekening 1996

- Jaarverslag 1996
- Klachtenoverzicht 1996
- Districtsjaarverslag Zwijndrechtse Waard
- Evaluatieverslag district Hoeksche Waard 1997-I
- Beleidsplan 1995-1997 Alblasserwaard-West
- Beleidsplan 1995-1997 Zwijndrechtse Waard
- Jaarverslag 1995 Zwijndrechtse Waard
- Jaarverslag 1996 Zwijndrechtse Waard
- Districtelijk activiteitenplan 1996 Zwijndrechtse Waard
- Districtelijk activiteitenplan 1997 Zwijndrechtse Waard
- Beleidsplan 1995-1997 District Heerenwaard

### ***Regelgeving***

- Beleidskader
- Statuut en huishoudelijk reglement
- Mandaatsbesluit, korpsbeheerder van het regionale politiekorps Zuid-Holland-Zuid, 4 maart 1997
- Mandaatsbesluit, korpsbeheerder van het regionale politiekorps Zuid-Holland-Zuid, 30 mei 1994
- Statuut en huishoudelijk reglement regionaal college van het politiekorps Zuid-Holland-Zuid

### ***Nota's, notities, memo's en onderzoeksrapporten***

- Reactie Noorland evaluatie Politiewet 1993
- Mandaatregeling Zuid-Holland-Zuid
- Reacties gemeenteraadsleden n.a.v. sterkte
- Audit politieregio Zuid-Holland-Zuid
- Organisatiebeschrijving Zuid-Holland-Zuid
- Zelfevaluatie Zwijndrechtse Waard
- Zelfevaluatie District Heerenwaard
- Evaluatie inrichtingsplan 21 juni 1996
- Nota stroomlijning

### **Regio Brabant-Zuid-Oost**

#### ***Algemene Informatie***

- Profielschets, breedte-onderzoek uitgevoerd door het ITS

#### ***Agenda's en verslagen overlegvormen***

- Verslag en agenda regionaal college, 8 mei 1996
- Verslag en agenda regionaal college, 19 juni 1996
- Verslag en agenda regionaal college, 25 september 1996

- Verslag en agenda regionaal college, 13 november 1996
- Verslag en agenda regionaal college, 21 februari 1997
- Verslag en agenda regionaal college, 16 april 1997
- Verslag en agenda regionaal college, 18 juni 1997
- Verslag en agenda regionaal college, 24 september 1997
- 5e Studietoelichting voor gezagsdragers, 14 en 15 februari 1996
- 6e Studietoelichting voor gezagsdragers, 21 en 22 februari 1997
- Verslag en agenda presidium 8 januari 1996
- Verslag en agenda presidium 5 februari 1996
- Verslag en agenda presidium 4 maart 1996
- Verslag en agenda presidium 8 mei 1996
- Verslag en agenda presidium 10 juni 1996
- Afdeling de Kempen, verslagen vergaderingen driehoeksoverleg, periode januari 1996 - juni 1997
- Afdeling Gemert/Beek en Donk, verslagen vergaderingen driehoeksoverleg, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Asten, verslagen vergaderingen commissie Financiën, Bestuurlijke Zaken en Personeel, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Bakel, verslagen vergaderingen Commissie Bestuursorgaan, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Bakel, verslagen vergaderingen Raad, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Best, notulen vergaderingen Commissie Algemene Zaken, januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Best, notulen vergaderingen Raad, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Bladel en Netersel, verslag raadsvergadering, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Budel, verslagen vergaderingen commissie Algemene en Bestuurlijke zaken, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Deurne, verslagen vergadering gemeenteraad Deurne, januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Deurne, Asten, Someren, verslagen vergaderingen driehoeksoverleg, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Eindhoven, verslagen driehoeksoverleg, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Geldrop, verslagen vergaderingen commissie voor Algemene en Bestuurlijke Zaken, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Helmond, verslagen driehoeksoverleg, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Helmond, verslagen vergaderingen commissie algemene bestuurlijke aangelegenheden, periode januari 1996 - juni 1997

- Gemeente Hoogeloon, notulen vergaderingen gemeenteraad, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Hoogeloon, verslagen vergaderingen Algemene en Bestuurszaken, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Laarbeek, verslag vergaderingen commissie Algemene Bestuurlijke Zaken, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Mierlo, verslagen vergaderingen Raadscommissie, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten, verslagen vergaderingen commissie voor Algemene en Bestuurlijke zaken, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Oirschot, verslagen vergadering Commissie voor Algemeen Bestuurlijke Aangelegenheden, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Oirschot, verslagen vergaderingen gemeenteraad, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Reusel de Mierden, notulen vergadering gemeenteraad, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Someren, vergadering commissie Algemene Zaken en Ruimtelijke Ordening, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Someren, verslagen vergaderingen commissie Algemene en Zaken en Ruimtelijke Ordening
- Gemeente Someren, verslagen vergaderingen gemeenteraad, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Son en Breugel, verslagen vergaderingen commissie Algemene en Sociale Zaken, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Son en Breugel, verslagen vergaderingen commissie Algemene en Economische Zaken, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Valkenswaard, verslagen vergaderingen driehoeksoverleg Valkenswaard- Waalre, periode januari 1996 - juni 1997
- Gemeente Veldhoven, conclusies openbare vergadering Commissie voor algemene en Bestuurlijke zaken, periode januari 1996 - juni 1997
- Afdeling Cranendonck, verslagen vergaderingen driehoeksoverleg, periode januari 1996 - juni 1997

### ***Beleidscyclus***

- Beleidsplan Politie Brabant-Zuid-Oost 1996
- Jaarrekening Politie Brabant-Zuid-Oost 1995
- Jaarrekening Politie Brabant-Zuid-Oost 1996
- Concept Kaderbrief 1997

## **Regelgeving**

- Mandateringsbesluit, regio Brabant-Zuid-Oost, 6 januari 1996

## ***Nota's, notities, memo's en onderzoeksrapporten***

- Advies inzake procedure benoeming afdelingsleiding
- Notitie t.b.v. gesprek ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie met korpsbeheerders d.d. 1 april 1996 te Slot Zeist
- *Knelpunten in de praktijk van de politiewet 1993*, vraagpuntennotitie ten behoeve van de bijeenkomst van de minister van Justitie, de procureurs-generaal en de - fungerend - hoofdofficieren van justitie, d.d. 25 maart 1996
- Evaluatie politiewet 1993, bespreking dossier van 27-02-1996
- Gemeente Sint-Oedenrode, '*Stap voor stap naar Roois jeugdbeleid*'
- Gemeente Sint-Oedenrode, '*Notitie integraal jeugdbeleid*'
- Gemeente Sint-Oedenrode, '*Integraal veiligheidsbeleid in de praktijk van de gemeente Sint-Oedenrode*'
- Ontwerp Organisatorische Vormgeving, regiokorps Noord-Brabant Oost, 5 juni 1992
- Notitie Werkgroep Aansturing Politie, regio Brabant-Zuid-Oost

## **Bijlage 3**

### **Lijst van respondenten**

S.J.A.M. van Gend	Voorzitter Hoofdofficierenberaad
J.A. van Kemenade	Commissaris van de Koningin, Noord-Holland
B.A. Lutken	Voorzitter Raad van Hoofdcommissarissen
A. Rook	Directeur Strafrechtelijke Handhaving, Ministerie van Justitie

#### **Regio Utrecht**

G. Bamberg	Gemeenteraadslid Nieuwegein (PvdA)
J.A. van den Berg	Politie Utrecht, Districtschef Tolsteeg
J.F. Biesma	Gemeenteraadslid Amersfoort (CDA)
M.G. Bochove	Politie Utrecht, Chef divisie Recherche
F. Brink	Burgemeester Veenendaal
O.T. Brouwer	Parket Utrecht, Officier van Justitie
Mw. A.H. Brouwer-Korf	Burgemeester Amersfoort
Mw. A.E. Bruynzeel-Vos	Gemeenteraadslid Abcoude (VVD)
A.D. Heil	Districtschef Lekstroom

Mw. ten Hoope	Parket Utrecht, Officier van Justitie
A.J. Kokshoorn	Gemeenteraadslid Utrecht (VVD)
I.W. Opstelten	Korpsbeheerder politie-regio Utrecht, Burgemeester Utrecht
mw. J. Overeem	Secretaris regionaal college Adviseur Korpsbeheerder
H.F.J. Reeringh	Burgemeester Doorn
B.W.J. Steensma	Parket Utrecht, officier van Justitie
K. Stuive	Politie Utrecht, Hoofdinspecteur
D. Vlastuin	Gemeenteraadslid Renswoude (SGP)
P. Vogelzang	Politie Utrecht, Korpschef
J. van Zijl	Parket Utrecht, Officier van Justitie
H.A. van Zwieten	Burgemeester van Woerden

## **Regio Twente**

F.J. van der Avert	(Voormalig) gemeenteraadslid Enschede (D66)
H. Bloebaum	Parket Almelo, Officier van Justitie
Mw. A.M. Bouman-Arns	Gemeenteraadslid Hellendoorn (D66)
H.R. van Bruggen	Politie Twente, Districtschef Noordwest-Twente
J.P.J. Cnossen	Politie Twente, Districtschef Zuid-Twente
G.A. Huttenhuis	Politie Twente, Chef afdeling Hengelo-Centrum/- Zuid
F.E. Jansen	Politie Twente, Chef Divisie Georganiseerde Criminaliteit

R.H. Koetsier	Gemeenteraadslid Almelo (CDA)
Mw. N.E. Kramers	Secretaris regionaal college, Adviseur Korpsbeheerder
H.J. Kuipers	Gemeenteraadslid Diepenheim (CDA)
H. Kok	Gemeenteraadslid Hengelo (PvdA)
W. Lemstra	Burgemeester Hengelo
J.H.H. Mans	Korpsbeheerder politieregio Twente, Burgemeester Enschede
R.J. Manschot	Parket Almelo, Hoofdofficier van Justitie
H.G.J. van Roekel	(Voormalig) burgemeester Almelo
D. Scholtens	Politie Twente, Chef afdeling Borne
T. Schouten	Burgemeester Goor
mw. F.H.W. Teekman	Parket Almelo, Officier van Justitie
E.T. Wesselius	Parket Almelo, Officier van Justitie
F.P.M. Willeme	Burgemeester Denekamp
P.D. IJzerman	Politie Twente, Korpschef

## **Regio Noord- en Oost-Gelderland**

M.A. Beuving	Politie Noord- en Oost-Gelderland, Korpschef
J.H.J. van Blommenstein	Burgemeester Twello/Voorst
H.J.E. Bruins Slot	Korpsbeheerder Noord- en Oost-Gelderland, Burgemeester Apeldoorn
B.S.Chr. Groeneveld	Secretaris Regionaal College

J.G. de Groot	Burgemeester Harderwijk
J.W.E. Gutteling	Gemeenteraadslid Apeldoorn (PvdA)
J.J. Hoogendoorn	Politie Noord- en Oost-Gelderland, districtschef Apeldoorn
P.Th. van Hout	Burgemeester Elburg
J. Jansen	Politie Noord- en Oost-Gelderland, teamchef Zutphen
A.J. Jonge Vos	Politie Noord- en Oost-Gelderland, Chef Divisie Operationele Ondersteuning
H. van de Kolk	Gemeenteraadslid Apeldoorn (CDA)
Mw. L.Kuper-Hendriks	Gemeenteraadslid Apeldoorn (D66)
R.A. van Laer	Politie Noord- en Oost-Gelderland, teamchef Twello
R.L.H. van Tooren	Parket Zutphen, Officier van Justitie
W.J.A. van Uden	Politie Noord- en Oost-Gelderland, districtschef Achterhoek
Mw. A.E. Verstand-Bogaert	Burgemeester Zuthpen
Mw. G. Verver-Drenth	Gemeenteraadslid Brummen (D66)
H.P. Wooldrik	Parket Zutphen, Hoofdofficier van Justitie

## **Regio Amsterdam-Amstelland**

J.E. Castenmiller	Burgemeester Uithoorn
C. de Groot	Burgemeester Ouderkerk a/d Amstel
R. Hoff	Secretaris Regionaal College (regionaal georganiseerd overleg)

J.I.M. Hoffscholte	Burgemeester Aalsmeer
E.C. Hogervorst	Politie A'dam-Amstelland, districtschef A'dam-Centrum, Kinkerbuurt, Stadionbuurt, Utrechtse buurt
G.H.P.K. Huyser van Reenen	Politie A'dam-Amstelland, districtschef A'dam-Oost, Indische buurt, Betondorp, Oosterparkbuurt
Mw. Kaaijk van Ammers	Gemeenteraadslid Aalsmeer (D66)
J. Kapsenberg	Politie A'dam-Amstelland, lid korpsleiding
M.H. Kamphuis	Burgemeester Amstelveen
J. Koster	Gemeenteraadslid Uithoorn (Gemeentebelangen)
H. Kroon	Politie A'dam-Amstelland, districtschef Amstelveen, Aalsmeer, Uithoorn
A.C. Maan	Parket Amsterdam, Officier van Justitie
G.J. van Mansom	Gemeenteraadslid Diemen (CDA)
S. Patijn	Korpsbeheerder politieregio A'dam-Amstelland, Burgemeester Amsterdam
G. de Rouw	Voorzitter Dienstcommissie
A.J.P. Schotman	Parket Amsterdam, Officier van Justitie
A.A. Smit	Politie A'dam-Amstelland, districtschef A'dam Bijlmermeer, Zuid-Oost, Diemen, Ouder-Amstel
Mw. L.R. Spier-van der Woude	Gemeenteraadslid Amsterdam (VVD)
J.M. Vrakking	Parket Amsterdam, Hoofdofficier van Justitie

## **Regio Zuid-Holland-Zuid**

F.C. Berserik	Parket Dordrecht, Officier van Justitie
A.J. Borgdorff	Burgemeester Liesveld
Mw. G. Dijkman	Politie Zuid-Holland-Zuid, Chef district II
L.J.B. van der Hum	Secretaris Regionaal College
C.A. Kleywegt	Burgemeester Sliedrecht
Mw. D.A.M. Koreman	Burgemeester Vianen
R. Meppelink	Politie Zuid-Holland-Zuid, chef Informatie- en Coördinatie Centrum, district II
J. Noorland	Korpsbeheerder politieregio Zuid-Holland-Zuid, Burgemeester Dordrecht
J.C. van Paasschen	Politie Zuid-Holland-Zuid, chef Informatie- en Coördinatie Centrum, district I
C.W.P.M. Roemers-De Jong	Gemeenteraadslid Dordrecht (VVD)
Mw. H.W. Samson-Geerlings	Parket Dordrecht, Plaatsvervangend Hoofdofficier
L. Schotel	Gemeenteraadslid Dordrecht (D66)
D. Schouten	Politie Zuid-Holland-Zuid, Chef district I
P. Tieleman	Politie Zuid-Holland-Zuid, Korpschef
J.J. Vlieg	Gemeenteraadslid Alblasserdam (CDA)
F. van der Wende	Gemeenteraadslid Dordrecht (PvdA)
Mw. M. Wijnbelt	Parket Dordrecht, beleidsmedewerker OM
J.Th. de Wit	Parket Dordrecht, Hoofdofficier van Justitie
P. IJssels	Burgemeester Gorinchem

## **Regio Brabant-Zuid-Oost**

H.J. Bolhaar	Parket 's-Hertogenbosch, Waarnemend Fungerend Hoofdofficier
W.J.B.M. van Elk	Burgemeester Helmond
E.F.H. van Erve	Parket 's-Hertogenbosch, Fungerend Hoofdofficier van Justitie
C.A.M. Fleerackers	Politie Brabant-Zuid-Oost, Hoofd Afdeling Eindhoven Stratum
J.C. Goos	Politie Brabant-Zuid-Oost, Hoofd Afdeling Helmond-Centrum
E.R.M. Hesen	Gemeenteraadslid Helmond (PvdA)
C.W.J. Klap	Gemeenteraadslid Heeze-Leende (HVP)
B.A.M. Lebbink	Secretaris Regionaal College
P.J.J.M. Mangelmans	Burgemeester Best
H.G.J.M. Raeven	Politie Brabant-Zuid-Oost, Korpschef
C.J.P.M. Revis	Parket 's-Hertogenbosch, Officier van Justitie
J.G.H. Rolfes	Gemeenteraadslid Eindhoven (D66)
A. van de Scheur	Politie Brabant-Zuid-Oost, Hoofd Afdeling De Kempen
J.W. Smeets	Burgemeester Deurne
M. Strijbos	Voorzitter Dienstcommissie
H.J.M. Tops	Burgemeester Valkenswaard
P.A. van de Ven	Politie Brabant-Zuid-Oost, hoofd afdeling Best-Oirschot-Son en Breugel

R.W. Welschen

Korpsbeheerder politieregio Brabant-Zuid-Oost,  
Burgemeester Eindhoven

A.W.A. Willemsen

Parket 's-Hertogenbosch, Officier van Justitie

# **Bijlage 4**

## **Definitieve vragenlijst**

### **diepte-onderzoek Politiewet**

#### **A. Regionaal college**

Onderstaande vragen zijn relevant voor allen die een rol hebben in of ten behoeve van het regionaal college (korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie, burgemeesters, korpschef, secretaris en ondersteuning regionaal college). Deze vragen moeten dan ook worden ingebracht tijdens de interviews met de actoren die een rol spelen in of rond het regionaal college.

##### **A1. Organisatie**

Op welke wijze heeft het regionaal college zijn werkwijze formeel en feitelijk georganiseerd?

- Hoe vaak komt het RC bijeen?
- Hoe is de aanwezigheid bij de vergaderingen van het RC?
- Hoe functioneert het dagelijks bestuur?
- Hoe vaak komt het dagelijks bestuur bijeen?
- Hoe is de aanwezigheid bij vergaderingen van het dagelijks bestuur?
- Hoe is de verhouding tussen RC en DB?
- Hoe worden de vergaderingen van het RC en het DB voorbereid? Wie stelt de agenda vast? Wie fungeert als secretaris?
- Vergadert het RC in openbaarheid? Wanneer is er sprake van beslotenheid?
- Vergadert het DB in openbaarheid of beslotenheid?
- Hoe is de besluitvorming binnen het RC geregeld?  
In hoeverre is deze werkwijze in regels vastgelegd?
- Wat is er formeel vastgelegd?
- In hoeverre zijn de minimumeisen: minimum termijn uitschrijving vergaderingen, vereiste aantal leden, schriftelijke en mondelinge besluitvorming in regels opgenomen?

- Hoe is het statuut tot stand gekomen?
- Hoe wordt omgegaan met het statuut?  
Specifieke statuut op onderdelen bevragen?
- Hoe wordt omgegaan met stemverhoudingen in het regionaal college?
- In hoeverre is gebruikgemaakt van artikel 36 Pw? Hoe heeft dit feitelijk vorm gekregen?
- In hoeverre heeft het RC regels vastgesteld over de wijze waarop de gemeenteraden in de regio bij de voorbereiding van de beheersstukken worden betrokken?

## **A2. Informatie**

Over welke informatie kan het regionaal college feitelijk beschikken?

- Welke stukken worden aan het RC gestuurd?
- Op welk moment krijgen de leden van het RC de stukken?
- Welke stukken worden niet aan het RC gezonden? Is er geweigerd informatie aan het regionaal college te doen toekomen?
- Welke stukken worden aan het DB gestuurd?
- Op welke moment krijgen de leden van het DB de stukken?
- Krijgen het RC en het DB voldoende informatie?
- Krijgen het RC en het DB de juiste informatie?
- Hoe vaak is sprake van mondelinge en van schriftelijke informatie?
- Hoe vaak is sprake van openbare en van vertrouwelijke informatie?
- Hoe kunnen de interne communicatiepatronen binnen het regionaal college getypeerd worden?
- Is er sprake van voorbereidingen van de vergaderingen van het RC of DB door burgemeesters van districten?
- Hoe vindt feitelijk een vergadering van het RC of het DB plaats? Wie voert primair het woord? Welke rol speelt de korpsbeheerder en de korpschef in de vergaderingen van het RC en het DB?
- Is er sprake van groepen of groepjes binnen het RC of het DB?
- In hoeverre beschikt het regionaal college over de noodzakelijke informatie?

## **A3. Planning**

Welke feitelijke rol speelt het regionaal college bij de opstelling en vormgeving van de beleidsplannen?

- Hoe ziet de beleidsplancyclus in de regio er uit?
- Wie stelt de plannen op?
- In welk stadium krijgen het RC en het DB inzage in de beleidsplannen?
- Nemen het RC of het DB initiatieven tot plannen?
- Bij welke plannen is het RC of het DB meer actief?

Welke mogelijkheden hebben de regionaal colleges om te interveniëren in de beleidsplancyclus.

- Op welke momenten kan het RC of het DB wijzigingen in de plannen aanbrengen?
- In hoeverre brengen het RC of het DB daadwerkelijk wijzigingen aan in de plannen?
- Welke wijzigingen worden aangebracht door het RC of het DB?
- In hoeverre kan in het RC het regionaal belang en de lokale belangen in evenwicht gebracht worden?

#### **A4. Besluitvorming**

Welke feitelijke rol speelt het regionaal college bij de vaststelling van het beleidsplan en belangrijke beheersstukken?

- Wie beslist feitelijk over de inhoud van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?
- Welke feitelijke rol speelt het RC daarbij?
- In hoeverre is het nog mogelijk wijzigingen aan te brengen in de ontwerp-beheersstukken van de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie?
- Is het mogelijk een onderscheid te maken tussen beheer en gezag bij beslissingen over de politie?

Welke beslissingen heeft het regionaal college genomen?

- Zijn dit instemmende beslissingen ten opzichte van de voorgestelde beslissingen?
- In hoeverre brengt het regionaal college in voorgelegde stukken wijzigingen aan?
- Op welke elementen hebben deze wijzigingen betrekking?
- Hoe worden de beslissingen genomen: consensus of stemming?

In hoeverre kan het RC haar wettelijke taak van het vaststellen van de beheersvoorwaarden feitelijk waarmaken?

#### **A5. Verantwoording**

Op welke wijze roept het regionaal college de korpsbeheerder (en mogelijk ook de korpschef en de hoofdofficier van justitie) feitelijk ter verantwoording?

- Worden er frequent vragen gesteld aan de KB?
- Wie wordt feitelijk ter verantwoording geroepen?
- Hoe is de sfeer te omschrijven binnen het RC en binnen het DB?

- In hoeverre speelt de dubbelrol van de KB een rol bij de verantwoording aan het RC?
- Welke rol speelt de KC en de HOvJ in de verantwoording aan het RC?

Over welke onderwerpen wordt verantwoording gevraagd?

- Heeft de verantwoording betrekking op de inhoud van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?
- Op welke wijze wordt over deze onderwerpen verantwoording gevraagd?
- Worden andere onderwerpen ter sprake gebracht in het RC?
- Is het mogelijk onderscheid te maken tussen beheer en gezag binnen het RC?
- Leidt de verantwoording tot beslissingen van het RC?
- Wat zijn de feitelijke effecten van de beslissingen in het RC?

Wat was het oordeel van het regionaal college over de verantwoording door de korpsbeheerder? In hoeverre bestaat er een meningsverschil tussen het regionaal college en de korpsbeheerder over beheerszaken?

- In hoeverre kan het regionaal college haar wettelijke taak van controle op het door de KB gevoerde beheer feitelijk waarmaken?

## **B. Korpsbeheerders**

### **B1. Organisatie**

Welke feitelijke beheerstaken voert de korpsbeheerder ten aanzien van de politieregio uit?

- Wat verstaat de KB onder beheer? Wat verstaat de KB onder bestuur? Is het mogelijk een scheiding te maken tussen beheer en gezag bij de invulling van de rol van KB?
- Met welke onderdelen van het beheer houdt de KB zich bezig:
- Opstellen jaarrekening?
- Sterkte en verdeling sterkte over territorium?
- Sterkte en verdeling sterkte over onderdelen van korps?
- Verbindingen?
- Rechtspositie ambtenaren?
- Benoeming korpschef?
- Andere onderdelen?
- Welke feitelijke taken voert de KB uit ten aanzien van deze onderwerpen?

- Is er sprake van overleg met anderen over deze beheerszaken? Met wie wordt dat overleg gevoerd? Woont u het vooroverleg zelf bij of laat u dat over aan uw staf? In hoeverre is de staf gemandateerd in het overleg?
- Hoe uit zich de wettelijke taak: vertegenwoordiging in en buiten rechte in de feitelijke beheerspraktijk?

Hoe heeft de korpsbeheerder zijn taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)?

- Door wie wordt hij ondersteund?
- Welke bevoegdheden zijn gemandateerd aan de korpschef of aan anderen?
- Welke rol speelt de korpschef bij de ondersteuning van de korpsbeheerder?

In hoeverre heeft de korpsbeheerder zijn wettelijke beheerstaken georganiseerd?

## **B2. Informatie**

Over welke feitelijke informatie beschikt de korpsbeheerder ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het regiokorps?

- Welke informatie?
- Van wie krijgt u deze informatie?
- Controleert u deze informatie?
- Hoe vaak contact met
  - hoofdofficier van justitie?
  - burgemeesters?
  - korpschef?
  - districtschef?
- Zijn deze contacten formeel of informeel?
- Wat is de inhoud van deze contacten?
- Krijgt de korpsbeheerder voldoende informatie van korpschef en van de hoofdofficier van justitie?

Hoe participeert de korpsbeheerder in de verschillende overlegvormen:

- regionaal college:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg
  - hoe vaak komt het bij elkaar
  - hoe en door wie wordt het voorbereid
  - welke onderwerpen worden besproken
  - welke beslissingen worden genomen
- eventueel dagelijks bestuur:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg

- hoe vaak komt het bij elkaar
- hoe en door wie wordt het voorbereid
- welke onderwerpen worden besproken
- welke beslissingen worden genomen
- regiodriehoek:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg
  - hoe vaak komt het bij elkaar
  - hoe en door wie wordt het voorbereid
  - welke onderwerpen worden besproken
  - welke beslissingen worden genomen
- korpsbeheerder-korpschef overleg:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg
  - hoe vaak komt het bij elkaar
  - hoe en door wie wordt het voorbereid
  - welke onderwerpen worden besproken
  - welke beslissingen worden genomen
- lokale driehoek:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg
  - hoe vaak komt het bij elkaar
  - hoe en door wie wordt het voorbereid
  - welke onderwerpen worden besproken
  - welke beslissingen worden genomen
- Welke invloed hebben deze overlegvormen op het functioneren van de korpsbeheerder?
- Hoe wordt de vereiste overeenstemming met de hoofdofficier van justitie bereikt?
- Stuurt de korpsbeheerder de verslagen van de vergaderingen van het regionaal college direct naar de gemeenteraden?
- In hoeverre beschikt de korpsbeheerder over voldoende informatie om zijn beheerstaken te kunnen waarmaken?

### **B3. Planning**

Welke feitelijke rol speelt de korpsbeheerder in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?

- Wie stelt het beleidsplan op?
- Wie stelt voorstellen voor de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening op?
- Is er een verschil in planning bij de voorstellen voor de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening?
- Met wie heeft u vooroverleg over deze zaken?

- Welke rol spelen u en uw staf bij de totstandkoming van deze onderdelen van het beheer?
- In hoeverre ontvangt u richtlijnen van het ministerie van Binnenlandse Zaken over deze zaken? Welke rol spelen zij in het planningsproces?
- Vindt er een evaluatie van de vorige beleidplannen plaats?

In hoeverre kan de korpsbeheerder zijn rol in de planning van de beheersstukken realiseren?

#### **B4. Besluitvorming**

Welke feitelijke rol speelt de korpsbeheerder in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?

- Feitelijke rol KB?
- Hoe komt de overeenstemming met de HOvJ tot stand? Hoe is de besluitvorming hierover geregeld?
- Wat is de inbreng van de korpschef in uw besluitvorming?

Welke beslissingen heeft de korpsbeheerder genomen?

- Welke beslissingen heeft de KB genomen ten aanzien van:
  - organisatie
  - formatie
  - begroting
  - jaarrekening
  - beleidsplan
- Is het mogelijk bij beslissingen een onderscheid te maken tussen beheer en gezag?

In hoeverre is administratief beroep bij de Commissaris van de Koningin ingesteld tegen de vaststelling van de stukken door het regionaal college (artikel 32)? Zo ja, over welke zaken gaat dat? Zo nee, kunt u zich situaties voorstellen in de praktijk dat gebruikgemaakt zal worden van deze beroeps-mogelijkheid?

In hoeverre is gebruikgemaakt van de geschillenregeling van artikel 29 waarbij de hoofdofficier van justitie en de korpsbeheerder niet met elkaar tot overeenstemming kunnen komen en het verschil van inzicht voorleggen aan de PG die in overeenstemming met de CdK beslist?

In hoeverre heeft de korpsbeheerder invloed op de besluitvorming van de beheersstukken?

## **B5. Verantwoording**

Hoe en waarover legt de korpsbeheerder verantwoording af aan het regionaal college?

- Waarover wordt verantwoording afgelegd? Concentreert het RC zich op enkele onderwerpen?
- In hoeverre informeert u het regionaal college?
- In hoeverre legt u verantwoording af aan de CdK?
- In hoeverre is de media geïnteresseerd in het functioneren van het RC?

In hoeverre legt de korpsbeheerder verantwoording af aan de gemeenteraad voor zijn rol als korpsbeheerder? In hoeverre is er sprake van een ongewenste 'dubbelrol'? Kan in de praktijk een scheiding gemaakt worden tussen de verschillende onderdelen?

In hoeverre legt de korpsbeheerder 'verantwoording' af aan de commissaris van de Koningin of de minister van Binnenlandse Zaken over zijn taakuitoefening als korpsbeheerder?

- Hoe vaak is er contact met de CdK over politiezaken? Waar gaat dit contact over? Welke beslissingen worden genomen? Welke invloed heeft de CdK op het beheer en gezag over de politie?
- Hoe vaak is er contact met het ministerie van Binnenlandse Zaken over politievraagstukken? Waar gaat dit contact over? Welke beslissingen worden genomen? Welke invloed heeft de CdK op het beheer en gezag over de politie?

In hoeverre legt de korpsbeheerder verantwoording af over het beheer over de politie?

### ***Knelpunten***

Zijn er volgens u knelpunten in de Politiewet aan te geven, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Zijn er volgens u verbeteringen in de Politiewet gewenst, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;

- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Hoe beoordeelt u het functioneren van onderstaande functionarissen in het licht van de omschreven taken in de Politiewet:

- Hoofdofficier van justitie
- Districtsofficieren van justitie
- Korpschef
- Districtschefs
- Burgemeester
- Gemeenteraadsleden

## **C. Hoofdofficieren van justitie**

### **C1. Organisatie**

Welke feitelijke taken voert de hoofdofficier van justitie ten aanzien van de politieregio uit?

- Wat verstaat u onder beheer? Wat verstaat u onder bestuur? Is het mogelijk een scheiding te maken tussen beheer en gezag?
- Met welke onderdelen van het beheer houdt u zich bezig:
  - Opstellen jaarrekening?
  - Sterkte en verdeling sterkte over territorium?
  - Sterkte en verdeling sterkte over onderdelen van korps?
  - Informatiebeleid?
  - Verbindingen?
  - Rechtspositie ambtenaren?
  - Andere onderdelen?
- Met welke personen (actoren) verstaat u zich met betrekking tot deze beheerszaken?
- Woont u het vooroverleg zelf bij of laat u dat over aan uw staf?
- In hoeverre is uw staf gemandateerd in het overleg?

Hoe heeft U uw taakuitoefening georganiseerd (met betrekking tot: ondersteuning, financiën, regelgeving)?

In hoeverre heeft de hoofdofficier zijn wettelijke beheerstaken georganiseerd?

## C2. Informatie

Over welke feitelijke informatie beschikt U ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het regiokorps?

- Welke informatie?
- Van wie krijgt u deze informatie?
- Controleert u deze geleverde informatie? Zo, ja, op welke wijze?
- Hoe vaak contact met
  - korpsbeheerder?
  - districtsofficieren?
  - burgemeesters?
  - korpschef?
  - districtschef?
- Zijn deze contacten formeel of informeel?
- Wat is de inhoud van deze contacten?
- Krijgt de korpsbeheerder voldoende informatie van korpschef en van de hoofdofficier van justitie?
- Regelt u zelf de beheerszaken van de rechercheprocessen of overlegt u dat altijd met de korpsbeheerder?

Hoe participeert de hoofdofficier in de verschillende overlegvormen:

- regionaal college:
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
  - bent u altijd aanwezig?
- Wordt aan u expliciet om instemming gevraagd bij stemming over beheerszaken (sterkteverdeling, informatiebeleid)?
- Heeft u inspraak in de agenda van de vergadering van het regionaal college?
- Zijn afspraken regionaal college altijd schriftelijk, mondeling, geheim of openbaar?
- Zijn er formeel of informeel afspraken over nakomen van gemaakte afspraken tijdens regionaal collegevergaderingen?
- Informeert u het regionaal college over alles wat aan u wordt gevraagd?
- Ontvangt u van het ministerie van Justitie richtlijnen over het beheer van de politie?
- Brengt u deze richtlijnen altijd in bij het regionaal college?
- dagelijks bestuur (eventueel):
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?

- hoe en door wie wordt het voorbereid?
- welke onderwerpen worden besproken?
- welke beslissingen worden genomen?
- regiodriehoek:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
- hoofdofficier-korpschef overleg:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
- Onderhoudt u directe informele contacten met politiefunctionarissen of spreekt u hen aan via de korpschef?
- Geeft u direct aanwijzingen op beheersterrein aan politiefunctionarissen of spreekt u hen aan via de korpschef?
- lokale driehoek:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?

### **C3. Planning**

Welke feitelijke rol speelt de hoofdofficier van justitie in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?

- Wie stelt het jaarlijkse beleidsplan van het korps op?
- Heeft u vooroverleg met uw districtsofficieren over de beleidsplannen?
- Ontvangt u van het ministerie van Justitie richtlijnen over de inhoud van de beleidsplannen?
- Brengt u deze richtlijnen altijd in in de beleidscyclus?
- Bent u persoonlijk of is uw staf betrokken bij de beleidsvoorbereiding van het beleidsplan?
- Wordt uw instemming met de beleidsplannen expliciet voorgelegd?
- Vindt er standaard een evaluatie plaats van de vorige beleidsplannen van het korps?

- Heeft u vooroverleg met uw districtsofficieren over de formatie, begroting, organisatie of jaarrekening?
- Ontvangt u van het ministerie van Justitie richtlijnen over deze zaken?
- Brengt u deze richtlijnen altijd in in de beleidscyclus?
- Wordt uw instemming met deze zaken expliciet voorgelegd?

#### **C4. Besluitvorming**

Welke feitelijke rol speelt de hoofdofficier van justitie in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?

- Hoe bereikt u overeenstemming met de korpsbeheerder over de in C3 genoemde zaken?
- Hoe is de besluitvorming hierover geregeld? Bestaat er een stemprocedure?
- Op welke wijze wordt consensus bereikt?
- Wat is de inbreng van de korpschef in uw besluitvorming?
- Bereidt hij alle beslissingen voor?

Heeft u al een administratief beroep bij de procureur-generaal ingesteld?

- Zo, ja over welke zaak/zaken ging dat?
- Zo nee, kunt u zich voorstellen dat dat gebeurt?

#### **C5. Verantwoording**

Hoe en waarover legt de hoofdofficier van justitie verantwoording over de uitoefening van zijn beheersbevoegdheden?

- In hoeverre informeert u het regionaal college?
- In hoeverre legt u verantwoording af aan het college van procureurs-generaal?
- In hoeverre legt u verantwoording af aan de minister van Justitie als korpsbeheerder?
- Treedt u naar buiten (media, gemeenteraden) over korpszaken?
- Verantwoordt u zich aan uw PG over de gemaakte afspraken in het regionaal college?
- Verstrekt u hierover uit zichzelf inlichtingen aan de PG?
- Overlegt u voorafgaand aan een bijeenkomst van het regionaal college met uw PG?

Let u bij het beheer ook op de samenwerking tussen regiokorpsen?  
Let u bij het beheer ook op de samenwerking met de landelijke politiediensten?

### ***Knelpunten en beoordeling***

Zijn er volgens u knelpunten in de Politiewet aan te geven, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Zijn er volgens u verbeteringen in de Politiewet gewenst, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Hoe beoordeelt u het functioneren van onderstaande functionarissen in het licht van de omschreven taken in de Politiewet:

- Korpsbeheerder
- Districtsofficieren van justitie
- Korpschef
- Districtschefs
- Burgemeester
- Gemeenteraadsleden

## **D. Districtsofficieren van justitie**

### **D1. Organisatie**

Welke feitelijke taken voert de districtsofficier van justitie ten aanzien van de politie uit?

- Houdt u zich bezig met het beheer van het district?
- Met welke onderdelen van het beheer houdt u zich bezig?
- Opstellen jaarrekening?

- Sterkte en verdeling sterkte over territorium?
- Sterkte en verdeling sterkte over onderdelen van het district?
- Informatiebeleid?
- Verbindingen?
- Rechtspositie ambtenaren?

Met welke personen (actoren) verstaat u zich met betrekking tot deze beheerszaken?

Hoe is de afstemming tussen hoofdofficier van justitie en de districtsofficieren van justitie georganiseerd?

Hoe heeft u uw taakuitoefening georganiseerd (met betrekking tot: ondersteuning, financiën, regelgeving)?

In hoeverre is sprake van formele mandatering van de hoofdofficier naar de districtsofficieren?

Woont u het vooroverleg zelf bij of laat u dat over aan uw staf?  
In hoeverre is uw staf gemandateerd in het overleg?

## **D2. Informatie**

Over welke feitelijke informatie beschikken de districtsofficieren van justitie ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het district?

- Welke informatie?
- Van wie krijgt u deze informatie?
- Controleert u deze geleverde informatie? Zo, ja, op welke wijze?
- Hoe vaak contact met
  - hoofdofficier van justitie?
  - korpsbeheerder?
  - burgemeesters?
  - korpschef?
  - districtschef?
- Zijn deze contacten formeel of informeel?
- Wat is de inhoud van deze contacten?

Hoe participeert de districtsofficier in de districtsdriehoek:

- wat zijn de deelnemers aan het overleg?
- hoe vaak komt het bij elkaar?
- hoe en door wie wordt het voorbereid?

- welke onderwerpen worden besproken?
- welke beslissingen worden genomen?

### **D3. Planning**

Welke feitelijke rol spelen de districtsofficieren van justitie in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het district?

- Wie initieert de beleidsplannen?
- Wie stelt de beleidscyclus vast?
- Wie stelt de beleidsplannen op?
- Invloed op beleidsplan?
- Wie maakt ontwerp beleidsplannen?
- Zijn er verschillen in zicht over vorm en inhoud van de beleidsplannen tussen leden driehoek? Wat gebeurt er bij geschillen?

### **D4. Besluitvorming**

Welke feitelijke rol speelt de districtsofficieren van justitie in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekeningen het beleidsplan van het regiokorps? Welke beslissingen hebben de districtsofficieren van justitie genomen?

### **D.5 Verantwoording**

Hoe en waarover legt de districtsofficier van justitie verantwoording over de uitoefening van zijn beheersbevoegdheden?

- In hoeverre informeert u het districtsoverleg/lokale driehoek?
- In hoeverre legt u verantwoording af aan het HovJ/ P-G?
- In hoeverre legt u verantwoording af aan de minister van Justitie als OvJ?
- Treedt u naar buiten (media, gemeenteraden) over korpszaken?

### ***Knelpunten***

Zijn er volgens u knelpunten in de Politiewet aan te geven, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Zijn er volgens u verbeteringen in de Politiewet gewenst, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Hoe beoordeelt u het functioneren van onderstaande functionarissen in het licht van de omschreven taken in de Politiewet:

- Korpsbeheerder
- Hoofdofficier van justitie
- Korpschef
- Districtschefs
- Burgemeester
- Gemeenteraadsleden

## **E. Burgemeesters**

### **E1. Organisatie**

Welke feitelijke taken voeren de burgemeesters ten aanzien van de politie uit?

- Wat verstaat de BM onder beheer? Is het mogelijk een scheiding te maken tussen beheer en gezag bij de invulling van de rol van BM?
- In hoeverre is het voor de BM mogelijk daadwerkelijk uitvoering te geven aan de zeggenschap over het beheer van de 'eigen' politie?
- Welke beheerstaken voert de BM uit ten aanzien van de politie in zijn 'district':
  - Sterkteverdeling?
  - Personeelsverdeling?
  - Andere beheerstaken?

Hoe hebben de burgemeesters hun taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)?

In hoeverre is artikel 36 toegepast in de regio?

- Voor welke bevoegdheden is artikel 36 toegepast?
- Hoe is de toepassing van artikel 36 in het beleidsplan omschreven?
- Welke taken oefent de burgemeester uit op basis van artikel 36?

Hoe krijgt de zeggenschap van de burgemeester over het territoriale onderdeel vorm (artikel 36, lid 2)?

- Wat kan onder de zeggenschap van de burgemeester worden verstaan (invloed op beheer die als een onlosmakelijk onderdeel van de gezagsfunctie over de politie kan worden opgevat)?
- Hoe is de zeggenschap over personeel feitelijk geregeld?
- Hoe is de zeggenschap over materieel feitelijk geregeld?
- Hoe is de zeggenschap over middelen feitelijk geregeld?
- Hoe draagt de burgemeester er zorg voor binnen de zeggenschap binnen de beheersstukken vorm te geven?

In hoeverre krijgen het gezag en de zeggenschap van de burgemeester vorm?

## **E2. Informatie**

Over welke feitelijke informatie beschikken de burgemeesters ten aanzien van de politie?

- Welke informatie?
- Van wie krijgt u deze informatie?
- Controleert u deze informatie?
- Hoe vaak contact met
  - korpsbeheerder
  - hoofdofficier van justitie?
  - korpschef?
  - districtschef of wijkchef?
- Zijn deze contacten formeel of informeel?

Hoe participeren de burgemeesters in de verschillende overlegvormen:

- regionaal college:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
- eventueel dagelijks bestuur:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
- districts driehoek:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?

- hoe vaak komt het bij elkaar?
- hoe en door wie wordt het voorbereid?
- welke onderwerpen worden besproken?
- welke beslissingen worden genomen?
- lokale driehoek:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
- overleg burgemeester-chef basiseenheid:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?

Welke invloed hebben deze overlegvormen op het functioneren van de burgemeesters?

In hoeverre beschikken burgemeesters over voldoende informatie ten behoeve van de gezagsuitoefening en de zeggenschap?

### **E3. Planning**

Welke feitelijke rol spelen de burgemeesters in het planningsproces over het politiebeheer en het politiegezag in de eigen gemeenten?

- Hoe is de eigen betrokkenheid van de BM in het planningsproces?
- Is het mogelijk de wensen van de eigen gemeente in voldoende mate aandacht te geven?
- In hoeverre wordt de BM ondersteund door een staf van personen?
- Is een onderscheid tussen beheer en gezag mogelijk?

In hoeverre beïnvloeden de burgemeesters het politieplanningsproces?

### **E4. Besluitvorming**

Welke feitelijke rol spelen de burgemeesters in het besluitvormingsproces over het politiebeheer en het politiegezag in de eigen gemeenten?

- Hoe vindt deze besluitvorming plaats?
- Welke beslissingen zijn aan de BM voorbehouden?
- Welke beslissingen zijn gemandateerd?

- Is een onderscheid te maken tussen beheer en gezag?
- In hoeverre kan afstemming tussen regionaal en lokaal belang op een evenwichtige manier gemaakt worden?

In hoeverre is gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot administratief beroep?

- Zo ja, waar ging dat over?
- Zo nee, zijn er situaties waarbij u zich kan voorstellen dat administratief beroep wordt ingesteld?

In hoeverre heeft de burgemeester invloed op de besluitvorming over het gezag en de zeggenschap in zijn gemeente?

## **E5. Verantwoording**

Hoe en waarover leggen de burgemeesters, wat betreft het politiebeheer en politiegezag, verantwoording af aan de gemeenteraad?

- Waarover wordt verantwoording afgelegd?
- Concentreert de GR zich op enkele onderwerpen?
- In hoeverre informeert u de GR? Welke informatie wordt niet aan de GR gegeven?
- Welke reacties krijgt u van de GR?
- Kan de GR een onderscheid maken in zeggenschap en gezag?
- In hoeverre is de media geïnteresseerd in het functioneren van het RC?

In hoeverre voldoet de burgemeester aan zijn verplichting tot het afleggen van verantwoording over de gezagsuitoefening en over de zeggenschap?

### ***Knelpunten***

Zijn er volgens u knelpunten in de Politiewet aan te geven, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Zijn er volgens u verbeteringen in de Politiewet gewenst, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;

- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Hoe beoordeelt u het functioneren van onderstaande functionarissen in het licht van de omschreven taken in de Politiewet:

- Korpsbeheerder
- Hoofdofficier van justitie
- Districtsofficieren van justitie
- Korpschef
- Districtschefs
- Andere burgemeesters
- Gemeenteraadsleden

## **F. Gemeenteraden**

### **F1. Organisatie**

Op welke wijze hebben de gemeenteraden de verantwoording van de burgemeesters met betrekking tot de politie georganiseerd (gemeenteraad en raadscommissies)?

- Hoe vaak komt het onderwerp politie in de gemeenteraad aan de orde?  
Over welke onderwerpen is in de gemeenteraad gesproken?
- Hoe vaak komt de gemeenteraadscommissie bijeen?
- Welke onderwerpen komen aan de orde in de gemeenteraadscommissie?  
Wie voert daar primair het woord? Wie bepaalt de agenda van deze raadscommissie?
- Wat zijn de effecten van de beslissingen van de gemeenteraadscommissie?

In hoeverre hebben de gemeenteraden vormgegeven aan de eigen organisatie?

### **F2. Informatie**

Over welke informatie kunnen de gemeenteraden feitelijk beschikken?

- Welke informatie?
- Wanneer krijgen zij welke informatie?
- Vindt u dat u op tijd informatie krijgt?
- Vindt u dat u voldoende informatie krijgt?
- Welke informatie krijgt u als gemeenteraad niet?

Van wie (burgemeester, politie, OM, anderen) krijgen zij die informatie?

- Moet specifiek gevraagd worden om informatie?
- Bieden burgemeester, politie of OM de informatie aan?

Hoe actief vragen gemeenteraden zelf om nadere informatie?

In hoeverre wonen gemeenteraadsleden vergaderingen van het regionaal college bij?

Krijgen de gemeenteraden de verslagen van de vergaderingen van het RC door de korpsbeheerder toegezonden? Binnen welke termijn worden deze verslagen toegezonden?

In hoeverre beschikken de gemeenteraden over voldoende informatie om tot een oordeel over de politie te kunnen komen?

### **F3. Planning**

Welke feitelijke rol spelen de gemeenteraden bij de opstelling en vormgeving van de beleidsplannen?

- Wanneer worden de gemeenteraden betrokken bij het opstellen van het beleidsplan en de beheersstukken? Worden de beheersstukken onverwijld ter kennis gebracht aan de gemeenteraden?
- Heeft u het gevoel een eigen bijdrage te kunnen leveren aan deze plannen?

Welke mogelijkheden hebben de gemeenteraden om te interveniëren in de beleidsplancyclus.

- Zijn er daadwerkelijk mogelijkheden?
- In hoeverre worden er wijzigingen van de plannen voorgesteld?
- Worden voorgestelde wijzigingen altijd ingevoerd?
- Wordt de burgemeester gevraagd wijzigingen in de beheersstukken te bepleiten in het regionaal college? Zo ja, welk effect heeft dit? Zo nee, waarom wordt dat niet gedaan?

In hoeverre heeft de gemeenteraad invloed op de beleidsplanning ten behoeve van de politie?

### **F4. Besluitvorming**

Welke feitelijke rol spelen de gemeenteraden bij de vaststelling van het beleidsplan en belangrijke beheersstukken?

- Heeft de gemeenteraad invloed op de vaststelling van de beheersstukken?
- Hoe uit zich deze invloed?
- Wie is er vooral vanuit de gemeenteraad bij betrokken?

In hoeverre is gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot administratief beroep?

- Zo ja, waar ging dat over?
- Zo nee, kunt u zich voorstellen dat gebruik wordt gemaakt van administratief beroep?

In hoeverre heeft de gemeenteraad feitelijk invloed op de besluitvorming rond de beheersstukken van de politie?

### **F5. Verantwoording**

Op welke wijze roepen de gemeenteraden de burgemeesters (en mogelijk ook de korpschef en de districtsofficier van justitie) feitelijk ter verantwoording?

- Wie wordt ter verantwoording geroepen?
- Over welke onderwerpen wordt verantwoording gevraagd?
- Is een onderscheid te maken tussen beheer en gezag?
- In hoeverre krijgt de gemeenteraad inzicht in de rol van de BM in het RC? Hoe legt hij daarover verantwoording af? In hoeverre probeert de gemeenteraad de burgemeester te sturen in zijn optreden in het RC?
- Hoe legt de burgemeester verantwoording af over de gezagsuitoefening over de politie?
- Hoe legt de burgemeester verantwoording af over de invulling aan de zeggenschap over de politie?

In hoeverre kan de gemeenteraad haar bevoegdheid tot het ter verantwoording roepen van de burgemeester waarmaken?

### ***Knelpunten***

Zijn er volgens u knelpunten in de Politiewet aan te geven, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Zijn er volgens u verbeteringen in de Politiewet gewenst, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Hoe beoordeelt u het functioneren van onderstaande functionarissen in het licht van de omschreven taken in de Politiewet:

- Korpsbeheerder
- Hoofdofficier van justitie
- Districtsofficieren van justitie
- Korpschef
- Districtschefs
- Burgemeester
- Andere gemeenteraadsleden

## **G. Korpschefs**

### **G1. Organisatie**

Welke feitelijke taken voert de korpschef ten aanzien van de politieregio uit?

Hoe heeft de korpschef zijn taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)?

- Welke bevoegdheden heeft u van de korpsbeheerder gemandateerd gekregen? Beheerszaken? Gezagszaken?
- Welke heeft u op uw beurt gedelegeerd aan districtschefs, diensthoofden?
- Welke taken voert u uit binnen de regio?
- Welke bevoegdheden heeft u van de HovJ gemandateerd gekregen?

Hoe heeft u uw taakuitoefening georganiseerd (schriftelijke stukken)? Belemmeringen ondervinden in taakuitoefening?

### **G2. Informatie**

Over welke feitelijke informatie beschikt de korpschef ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het regiokorps?

- Welke informatie?
- Van wie krijgt u deze informatie?
- Controleert u deze informatie?
- Hoe vaak contact met:
  - korpsbeheerder?
  - hoofdofficier van justitie?
  - burgemeesters?
  - districtscheffs?
- Zijn deze contacten formeel of informeel?
- Wat is de inhoud van deze contacten?
- Krijgt de korpschef voldoende informatie van korpsbeheerder en van de hoofdofficier van justitie?

Hoe participeert de korpsbeheerder in de verschillende overlegvormen:

- regionaal college:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
- eventueel dagelijks bestuur:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
- regiodriehoek:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
- korpsbeheerder-korpschef overleg:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?
- lokale driehoek:
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?

- welke onderwerpen worden besproken?
- welke beslissingen worden genomen?

Hoe stemt u uw participatie in verschillende gremia op elkaar af? Welke neemt meeste tijd in beslag?

Welke invloed hebben deze overlegvormen op het functioneren van de korpschef?

In hoeverre beschikt de korpschef over voldoende informatie om zijn beheerstaken te kunnen waarmaken?

### **G3. Planning**

Welke feitelijke rol speelt de korpschef in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?

- Wie initieert beleidsplannen?
- Wie stelt beleidscyclus vast?
- Bespreekt u vooraf aan ontwerp van beleidsplannen belangrijke thema's vast met (a) regionaal college, (b) met regiodriehoek (c) eventueel dagelijks bestuur, (d) regiodriehoek, (e) korpsbeheerder-korpschef overleg, (f) lokale driehoek, (g) korpsleiding en managementoverleg politie?
- Wie stelt beleidsplannen op?
- Invloed op beleidsplan?
- Wie maakt ontwerp van beleidsplannen?
- Zijn er verschillen in zicht over vorm en inhoud van de beleidsplannen tussen leden driehoek? Wat gebeurt er bij geschillen?

### **G4. Besluitvorming**

Welke feitelijke rol speelt de korpschef in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?

- Wie ontwerpt organisatievorm van het korps?
- Invloed van onderaf in vorm van organisatie?
- Wie formuleert organisatievorm?
- Stelt u organisatieplan op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?
- Is er vooroverleg met gezagsdragers?
- Is er ambtelijk vooroverleg?

- Stelt u formatieplan op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?  
Is er vooroverleg met gezagsdragers?  
Is er ambtelijk vooroverleg?
- Stelt u begroting op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?  
Is er vooroverleg met gezagsdragers?
- Is er ambtelijk vooroverleg?
- Stelt u jaarrekening op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?  
Is er vooroverleg met gezagsdragers?
- Is er ambtelijk vooroverleg?
- Stelt u beleidsplan op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?  
Is er vooroverleg met gezagsdragers?
- Is er ambtelijk vooroverleg?
- Stelt u benoemingen binnen korps voor?

## **G5. Verantwoording**

Hoe en waarover legt de korpschef verantwoording af aan de korpsbeheerder en aan het regionaal college?

- Over welke taken legt u verantwoording af aan de korpsbeheerder?
- Op welke wijze legt u uw verantwoording af (mondeling, schriftelijk)?
- Informeel of formeel? Vaste data?
- Binnen de driehoek of afzonderlijk met korpsbeheerder?

### ***Knelpunten***

Zijn er volgens u knelpunten in de Politiewet aan te geven, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Zijn er volgens u verbeteringen in de Politiewet gewenst, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;

4. het besluitvormingsproces;
5. de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
6. de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Hoe beoordeelt u het functioneren van onderstaande functionarissen in het licht van de omschreven taken in de Politiewet:

- Korpsbeheerder
- Hoofdofficier van justitie
- Districtsofficieren van justitie
- Districtschefs
- Burgemeester
- Gemeenteraadsleden

## **H. Districtschefs**

### **H1. Organisatie**

Welke feitelijke taken voeren de districtschefs uit? Hoe hebben de districtschefs hun taakuitoefening georganiseerd (ondersteuning, financiën, regelgeving)? Hoe is de afstemming tussen korpschef en districtschefs georganiseerd?

- Welke bevoegdheden heeft u van de korpschef gemandateerd gekregen?
- Beheerszaken?
- Gezagszaken?
- Welke heeft u op uw beurt gedelegeerd aan diensthoofden?
- Welke taken voert u uit binnen de regio?
- Welke bevoegdheden heeft u van de HovJ gemandateerd gekregen?
- Hoe heeft u uw taakuitoefening georganiseerd (schriftelijke stukken)?
- Belemmeringen ondervinden in taakuitoefening?

### **H2. Informatie**

Over welke feitelijke informatie beschikt de districtschefs ten aanzien van het beheersmatig functioneren van het regiokorps?

- Welke informatie?
- Van wie krijgt u deze informatie?
- Controleert u deze informatie?
- Hoe vaak contact met
  - korpsbeheerder?
  - hoofdofficier van justitie?
  - burgemeesters?

- districtscheffs?
- Zijn deze contacten formeel of informeel?
- Wat is de inhoud van deze contacten?
- Krijgt de korpschef voldoende informatie van korpsbeheerder en van de hoofdofficier van justitie?

Hoe participeert de districtschef in de overlegvorm:

- lokale driehoek
  - wat zijn de deelnemers aan het overleg?
  - hoe vaak komt het bij elkaar?
  - hoe en door wie wordt het voorbereid?
  - welke onderwerpen worden besproken?
  - welke beslissingen worden genomen?

In hoeverre beschikt de districtschef over voldoende informatie om zijn beherstaken te kunnen waarmaken?

### **H3. Planning**

Welke feitelijke rol spelen de districtscheffs in het planningsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het district?

- Wie initieert beleidsplannen?
- Wie stelt beleidscyclus vast?
- Bespreekt u vooraf aan ontwerp van beleidsplannen belangrijke thema's vast met (a) regionaal college, (b) met regiodriehoek? (c) eventueel dagelijks bestuur, (d) regiodriehoek, (e) korpsbeheerder-korpschef overleg, (f) lokale driehoek, (g) korpsleiding en managementoverleg politie?
- Wie stelt beleidsplannen op?
- Invloed op beleidsplan?
- Wie maakt ontwerp van beleidsplannen?
- Zijn er verschillen in zicht over vorm en inhoud van de beleidsplannen tussen leden driehoek? Wat gebeurt er bij geschillen?

### **H4. Besluitvorming**

Welke feitelijke rol spelen de districtscheffs in het besluitvormingsproces over de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regiokorps?

- Wie ontwerpt organisatievorm van het korps?
- Invloed van onderaf in vorm van organisatie?
- Wie formuleert organisatievorm?

- Stelt u organisatieplan op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?
- Is er vooroverleg met gezagsdragers?
- Is er ambtelijk vooroverleg?
- Stelt u formatieplan op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?
- Is er vooroverleg met gezagsdragers?
- Is er ambtelijk vooroverleg?
- Stelt u begroting op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?
- Is er vooroverleg met gezagsdragers?
- Is er ambtelijk vooroverleg?
- Stelt u jaarrekening op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?
- Is er vooroverleg met gezagsdragers?
- Is er ambtelijk vooroverleg?
- Stelt u beleidsplan op en legt dat vervolgens voor aan de beide gezagsdragers?
- Is er vooroverleg met gezagsdragers?
- Is er ambtelijk vooroverleg?
- Stelt u benoemingen binnen korps voor?

## **H5. Verantwoording**

Hoe en waarover leggen de districtschefs verantwoording af aan de korpschef? In hoeverre informeren de districtchefs de gemeenteraden?

- Over welke taken legt u verantwoording af aan de korpschef?
- Op welke wijze legt u uw verantwoording af (mondeling, schriftelijk)?
- Informeel of formeel? Vaste data?
- Binnen de districts driehoek of afzonderlijk met korpschef/burgemeester?
- Hoe informeert u de gemeenteraad(raden) (mondeling/ schriftelijk)?
- Beantwoordt u persoonlijk vragen van gemeenteraadsleden?
- Welke thema's laat u over aan burgemeester/districtsofficier?

### ***Knelpunten***

Zijn er volgens u knelpunten in de Politiewet aan te geven, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;

6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Zijn er volgens u verbeteringen in de Politiewet gewenst, op het gebied van het regelen van

- 1 de algemene organisatie en regelgeving (centraal versus decentraal);
- 2 de communicatie tussen de actoren en de vormen van overleg;
- 3 de systematische planning van politie-activiteiten;
- 4 het besluitvormingsproces;
- 5 de verantwoordelijkheden en het uitvoeren van evaluaties;
- 6 de verhouding tussen lokaal, district, regio en de ministeries?

Hoe beoordeelt u het functioneren van onderstaande functionarissen in het licht van de omschreven taken in de Politiewet:

- Korpsbeheerder
- Hoofdofficier van justitie
- Districtofficieren van justitie
- Korpschef
- Burgemeester
- Gemeenteraadsleden

# Noten

## Noten hoofdstuk 2

1. Tweede Kamer 1992-1993, 22 562, nr. 10, p. 11.
2. U. Rosenthal, P. 't Hart en A. Cachet, *Politiemanagement: Een politiek-bestuurlijke visie*, Arnhem, 1987.
3. Tweede Kamer 1992-1993, 22 562, nr. 10, p. 9.
4. F.C.M.A. Michiels e.a., *Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993*, 's-Gravenhage, 1997.
5. Eerste Kamer 1992-1993, 22 562, p. 16.
6. Crisis Onderzoek Team., *Politiebestel in Verandering*, Arnhem, 1994; F.C.M.A. Michiels e.a., 1997, o.c.
7. Zie bijv. F.C.M.A. Michiels e.a., 1997, o.c.; Fasseur, C. 'Het nieuwe politiebestel: enkele kanttekeningen bij de Politiewet 1993' in: *NJB*, 1994.
8. F.C.M.A. Michiels e.a., 1997, o.c.
9. F.C.M.A. Michiels e.a., 1997, o.c.
10. Vergelijk D.J. Elzinga, 'De democratische inbedding van het politiebestel is gaten-kaas' in: *Binnenlands Bestuur*, 1991, nr. 14, p. 35.

## Noten hoofdstuk 3

1. Zie: Inzake opsporing, enquêtecommissie opsporingsmethoden, 's-Gravenhage, 1996.
2. Zie: rapportage breedte-onderzoek.
3. Zie: J.H.G. Segers, *Sociologische onderzoeksmethoden*, Assen/Amsterdam, 1977.
4. Vergelijk de Multi-Trait-Method controles van Campbell en Fiske, 1959.
5. Zie: J.B.D. Simonis en P.B. Lehning, Een pluriforme beleidswetenschap, in: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Meppel, 1987.
6. Zie: Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek, P.G. Swanborn, Boom, Meppel, 1987.
7. Zie: Methodologie voor bestuurskundigen: stromingen en methoden, G.J.N. Bruinsma en M.A. Zwanenburg, Coutinho, Muiderberg, 1992.

8. J. Hakvoort, *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft, Eburon, 1995.

## Noten hoofdstuk 4

1. Zie: Politiealmanak 1997, p. A-11.
2. Evaluatie bedrijfsprocessen, audit startdocument, 1996, p. 34.
3. Concept Regionaal Bedrijfsplan 1998-2001, Politieregio Utrecht, p. 6.
4. Jaarverslag 1996, Politieregio Utrecht.
5. Zie: Regionaal Bedrijfsplan 1997, Politieregio Utrecht, p. 6.
6. Zie: Jaarverslag 1996, Politieregio Utrecht, p. 76.
7. Ibidem, p. 7.
8. Beleids- en activiteitenplan 1997, arrondissementsparket Utrecht, p. 44.
9. Per 1/12/97 zal ook het district Lekstroom onder de eerstgenoemde unit van het Openbaar Ministerie vallen.
10. Statuut van het Regionaal College, Politieregio Utrecht, art. 2.
11. Ibidem, art. 5.
12. Ibidem, art. 8.
13. Ibidem, art.16.
14. Ibidem, art.10.
15. Zie hiervoor: discussiestuk 'Leden van het presidium in de politieregio Utrecht als taakaccenthouder', Commissie-Boekhoven, 1996.
16. Zie artikel 15, Statuut van het Regionaal College, politieregio Utrecht.
17. Statuut van het Regionaal College, politieregio Utrecht, art. 15, lid 6.
18. Toepassing artikel 36 Politiewet in relatie tot ontwikkelingen in het beheer van de politieregio Utrecht, Commissie-Boekhoven, 1996.
19. Zie: Mandaatsbesluit korpsbeheerder-korpschef, politieregio Utrecht, 1994.
20. Zie: Mandaatsbesluit korpschef-leden korpsleiding, politieregio Utrecht, 1994.
21. Mandaatsbesluit korpsbeheerder-korpschef, politieregio Utrecht, 1994.
22. Evaluatie bedrijfsprocessen, audit startdocument, 1996, p. 26.
23. Ibidem, p. 27.
24. Rapport Commissie-Boekhoven, p. 6.
25. Toepassing art. 36 politiewet in relatie tot ontwikkelingen in het beheer van de politieregio Utrecht, Commissie-Boekhoven, 1996, p. 6.
26. Ibidem, p. 6.
27. Zie Statuut van het Regionaal College, politieregio Utrecht.
28. Zie: Verslag Bestuursconferentie, politieregio Utrecht, 4 juli 1996.
29. Nota 'Een nieuw politiebestedel in de jaren '90', kamerstuk 21461.
30. Rapportage Commissie-Boekhoven, gezagsdragers onder de nieuwe Politiewet, versie 24 mei 1996.
31. Rapportage Commissie-Boekhoven, mei 1996, o.c., p. 2.
32. Rapportage Commissie-Boekhoven, mei 1996, o.c., p. 3.

33. Toepassing art. 36 politiewet, o.c., p. 9.
34. Verslag Bestuursconferentie Politieregio Utrecht, 12 en 13 november 1996, p. 3.  
(Deze besluiten zijn formeel vastgesteld in de vergadering van het regionaal College op 24 maart 1997).
35. Toelichting op de agenda voor de vergadering van het Regionaal College, 24 maart 1997.
36. Concept verslag bestuursconferentie, 12 en 13 november 1996, p. 1.
37. O.b.v. notulen regionaal college, politieregio Utrecht, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
38. Rapportage Commissie-Boekhoven, mei 1996, o.c., p. 4.
39. Leden van het Presidium in de Politieregio Utrecht als taakaccenthouder, discussie stuk t.b.v. Bestuursconferentie 12 en 13 november 1996, Commissie-Boekhoven.
40. O.b.v. notulen presidium, politieregio Utrecht, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
41. O.b.v. agenda's en besluitenlijsten beheersdriehoek, politieregio Utrecht, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
42. Globaal concept Regiopolitie Utrecht, oktober 1992.
43. O.b.v. de agenda's en notulen van de districts-driehoeksoverleggen van Rijn & IJssel en Heuvelrug, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
44. O.b.v. de agenda's en de verslagen van de raadscommissies ABZ van de gemeenten Amersfoort en Abcoude, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.

## Noten hoofdstuk 5

1. Bevolkingsonderzoek Politie Twente, 1996, p. 7.
2. Korpsbeleidsplan 1998-2001, Politie Twente, p. 18.
3. Korpsverslag 1996, Politie Twente, p. 18.
4. Bevolkingsonderzoek Politie Twente, p. 19.
5. Korpsverslag 1996, Politie Twente, p. 34.
6. Jaarplan Parket Almelo 1998, p. 1.
7. Ibidem, p. 1.
8. Conform Statuut voor het regionaal college Twente, 28 oktober 1996, p. 5.
9. Notitie 'Het regionaal college: een nieuwe opzet', 18 december 1995, p. 2.
10. Ibidem, p. 2.
11. Conform Statuut voor het regionaal college Twente, 28 oktober 1996, p. 6.
12. Notitie 'Het regionaal college: een nieuwe opzet', 18 december 1995, p. 4.
13. Ibidem, p. 4.
14. Zie: Statuut voor het regionaal college Twente.
15. Zie: Mandaatbesluit korpsbeheerder-korpschef, 7 juni 1994, artikel 4.
16. Zie: Toelichting Mandaatsbesluit korpsbeheerder-korpschef, p. 4.
17. Rapport 'Sturing en controlling', Politie Twente, projectgroep Sturing en controlling, p. 11.
18. Ibidem, p. 14.
19. Zie: Rapport 'Sturing en controlling', Politie Twente.

20. Vergelijk Ambities en Prestaties in Hollands Midden.
21. Strategisch kader en projectplan, 23-09-1991, p. 14.
22. Politiebestel in Verandering, p. 88.
23. Zie hierover A. van Zuilekom, *De verwarring rond PKP en reorganisatie*, Twente Info, april 1992; Discussie over structuur afgerond, Twente Info, mei 1992.
24. Uit: agenda's en verslagen regionaal college Twente, 1 januari 1996 - 1 juni 1997
25. EK, 22 652, 1992-1993, nr. 247b, p. 8.
26. F.C.M.A. Michels e.a., *Artikelsgewijs commentaar op de Politiewet 1993*.
27. Ergernis bij de burgemeester Goor over eigen prioriteiten korpsleiding; Wie is eigenlijk de baas over de politie? Tubantia, 14 augustus 1997.
28. Uit: agenda's en verslagen dagelijks bestuur Twente, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
29. Uit: verslagen beheersdriehoek Twente, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
30. Strategisch kader en projectplan, 23-09-1991.
31. Politiebestel in Verandering.
32. Politiebestel in Verandering, hoofdstuk 4.
33. Op basis van agenda's en verslagen districts-driehoeksoverleg Noordoost-Twente, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
34. Op basis van agenda's en verslagen districts-driehoeksoverleg Noordwest-Twente, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
35. Op basis van verslagen van de commissie ABZ, gemeente Hengelo, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
36. Op basis van verslagen van de gezamenlijke commissie Financiën/ABZ van de gemeenten Denekamp, Weerselo en Ootmarsum, voorzover daarin zaken m.b.t. de politie zijn besproken, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.
37. Omtrent de beleidscyclus heeft het dagelijks bestuur van de regio Twente inmiddels op 10 december 1997 besloten tot invoering van een tweejaarscyclus.

## Noten hoofdstuk 6

1. Jaarverslag 1996, politieregio Noord- en Oost-Gelderland.
2. Reglement van orde, politieregio Noord- en Oost-Gelderland.
3. Reglement van orde, politieregio Noord- en Oost-Gelderland.
4. Statuut, politieregio Noord- en Oost-Gelderland; Reglement van orde, politieregio Noord- en Oost-Gelderland.
5. Statuut, politieregio Noord- en Oost-Gelderland.
6. Sturing op maat: 'gras groeit niet sneller door er aan te trekken', projectgroep Bestuurlijke sturing en betrokkenheid.
7. Sturing op maat: 'gras groeit niet sneller door er aan te trekken', projectgroep Bestuurlijke sturing en betrokkenheid.
8. Zie: Politiebestel in verandering, hoofdstuk 8.
9. Zie: Sturing op maat: 'gras groeit niet sneller door er aan te trekken', projectgroep Bestuurlijke sturing en betrokkenheid; Plan van aanpak (naar aanleiding van het ODRP-rapport).

10. Vergelijk: Lezing mr. H.J.E. Bruins Slot over verantwoordelijkheden in relatie tot de Politiewet 1993, uitgesproken op het VNG-congres, 22 september 1997.
11. O.a. Beslisdocument: Project 'Gezag, Zorg en Beheer'.
12. Verslagen vergaderingen regionaal college.
13. Verslagen beheersdriehoeksoverleg.
14. Verslagen vergaderingen dagelijks bestuur.
15. Notulen districtsoverleggen Achterhoek en Noord-West Veluwe.
16. Verslagen raadscommissie Algemeen Bestuurlijke Zaken, Openbare Orde en Veiligheid, Algemene Coördinatie van beleid en Coördinatie van beleid en communicatie, 1 januari 1996 - 1 juni 1997.

## Noten hoofdstuk 7

1. Naslagboek: basisgegevens regiopolitie Amsterdam-Amstelland, Bureau Onderzoek & Statistiek, mei 1997.
2. Staatsalmanak 1998.
3. Bron politiealmanak 1997.
4. Idem.
5. Idem.
6. Zie ook organieke formatie 1996 regiopolitie Amsterdam-Amstelland.
7. Zie ook reactie van korpsbeheerder en HovJ, op de nota 'politiewet 1993, een eerste beoordeling'.
8. Regeling betreffende de werkwijze van het regionaal college in de politieregio Amsterdam-Amstelland.
9. Overzicht van onderwerpen die aan de orde zijn gekomen in de gezags- en beheersdriehoek van jan '96 tot feb '97.
10. Mandaatbesluit korpsbeheerder - korpschef.
11. Beleidsplan 1996, 1997.
12. Planning 1997, regio Amsterdam-Amstelland.
13. Naslagboek O & S.
14. Zie: overzichten van onderwerpen die aan de orde zijn geweest in de gezag/beheersdriehoek: jan '96 tot okt '96 en okt '96 tot feb '97.
15. Mandaatbesluit korpsbeheerder - korpschef.
16. Bevoegdheden matrix burgemeester, korpsbeheerder en gemeenteraad (vergadering commissie AJBZ Amsterdam 12-11-1996).
17. Zie bijvoorbeeld notulen commissie voor Bestuurlijke Aangelegenheden Amstelveen van jan '96 tot 13 mei '97.
18. Zie ook notulen regionaal college respectievelijk 5 juni 1996 en 13 mei 1996.
19. Planning 1997, regiopolitie Amsterdam-Amstelland.
20. Kaderbrief 1996, 1997.
21. Notulen Regionaal College 13-5-1997 tot 12-5-1997.
22. Overzicht van onderwerpen die aan de orde zijn gekomen in de gezags/beheersdriehoek van jan '96 tot feb '97.

23. Bijvoorbeeld: bestuurlijk informatiesysteem: district 7 2e kwartaal 1997 (Bureau Onderzoek en Statistiek).
24. Planning 1997, regiopolitie Amsterdam-Amstelland.
25. Mandaatbesluit korpsbeheerder - korpschef.
26. Overzicht van onderwerpen die aan de orde zijn gekomen in de gezags/beheersdriehoek van jan '96 tot feb '97.
27. Overzicht van onderwerpen die aan de orde zijn gekomen in de gezags/beheersdriehoek in jan '96 en jan '97.
28. Zie notulen commissie ABJZ gemeenteraad Amsterdam 10-01-1996; overzicht van de onderwerpen die aan de orde zijn gekomen in de gezags- en beheersdriehoek van januari 1996 tot januari 1997.

## Noten hoofdstuk 8

1. Zie voor geografische gebiedsindeling 'Beleidskader Politie Zuid-Holland-Zuid, maart 1991'.
2. Jaarverslag 1996.
3. Beleidskader Politie Zuid-Holland-Zuid, maart 1991.
4. Jaarverslag 1996, p. 3.
5. Jaarverslag 1996.
6. Statuut en huishoudelijk reglement, september 1992, p. 2.
7. Organisatiebeschrijving van de politie Zuid-Holland-Zuid, september 1996, p. 11.
8. Zie Inrichtings- en formatieplan van de politie Zuid-Holland-Zuid, juni 1997.
9. Organisatiebeschrijving van de politie Zuid-Holland-Zuid, september 1996, p. 2.
10. Nota Stroomlijning, 9 januari/ 27 januari/ 17 februari.
11. Zie nota Stroomlijning, p. 8.
12. Zie bv. vergaderverslag vergadering regionaal college d.d. 6 november 1996, p. 2.
13. Bron: verslag vergadering regionaal college, d.d. 3 juli 1996.
14. Bron: verslagen vergaderingen regionaal college, periode januari 1996 - juni 1997.
15. Bron: verslag vergadering dagelijks bestuur, d.d. 27 juni 1996.
16. Bron: vergaderverslagen dagelijks bestuur, periode januari 1996 - juni 1997.
17. Bron: vergaderverslagen beheersdriehoek, periode januari 1996 - juni 1997.
18. Bron: verslag vergadering beheersdriehoek d.d. 8 mei 1996.
19. Zie bv. vergaderverslag dagelijks bestuur, d.d. 11 april 1996, p. 2.
20. Bron: Verslagen vergaderingen districts-driehoek Alblasserwaard West, periode januari 1996 - juni 1997.
21. Bron: verslagen vergaderingen districts-driehoek Heerenwaard, periode januari 1996 - juni 1997.
22. Verslagen vergaderingen Commissie Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden gemeente Dordrecht, periode januari 1996 - juni 1997.

## Noten hoofdstuk 9

1. Cijfers afkomstig uit de Politiealmanak 1997, p. A11.
2. Zie 'Notitie inzake consequenties gemeentelijke herindeling', p. 1.
3. Gegevens afkomstig uit Staatsalmanak 1997.
4. Afkomstig uit beleidsplan 1996.
5. Deze samenwerking komt ook tot uitdrukking met het door de drie korpsen gevormde Interregionaal rechercheteam Zuid-Nederland, dat zich sterk bezighoudt met de problematiek van de productie en handel in XTC.
6. Met de twee Limburgse korpsen geeft Brabant Zuid-Oost in eigen beheer boekjes uit over relevante onderwerpen van politiezorg.
7. Cijfers over 1996; bron: productgegevens voortgangsrapportage, regiokorps Brabant Zuid-Oost.
8. Bron: productgegevens voortgangsrapportage, regiokorps Brabant Zuid-Oost.
9. Eindhoven Centrum, Eindhoven Gestel, Eindhoven Stratum, Eindhoven Strijp, Eindhoven Tongelre, Eindhoven Woensel Noord en Eindhoven Woensel Zuid.
10. Helmond Centrum, Helmond-Oost en Helmond-West.
12. Best-Oirschot-Son, Cranendonk, Deurne-Asten-Someren, Gemert-Beek en Donk, Geldrop-Nuenen- Mierlo, De Kempen, Valkenswaard-Waalre en Veldhoven-Vessem.
13. Gemiddeld aantal aangiften per 10.000 inwoners naar gebied.
14. Bron: Criminaliteitsbeeld 1996 regio Brabant Zuid-Oost  
Gemiddeld aantal aangiften per 10.000 inwoners naar gebied.
15. Bron: Criminaliteitsbeeld 1996 regio Brabant Zuid-Oost.
16. Uit 'Regiokorps Noord-Brabant Oost io. Organisatorische vormgeving', p. 9.
17. Uit 'Mandateringsbesluit Brabant Zuid-Oost', p. 2.
18. Uit 'Regiokorps Noord-Brabant Oost io. Organisatorische vormgeving'.
19. Specifieke informatie aangeleverd door Openbaar Ministerie parket 's-Hertogenbosch.
20. Gegevens uit 'Evaluatie Politiewet 1993', reactie korpsbeheerder.
21. Gegevens presentielijsten vergaderingen Regionaal College.
22. Verslagen vergaderingen Presidium.
23. Gegevens uit overzicht beleidscyclus en kaderbrief 1997.
24. Zie 'Notitie Werkgroep Aansturing Politie'.
25. Gegevens uit 'Beschrijving organisatiestructuur'.
26. Zie 'Notitie Werkgroep Aansturing Politie', p. 2.
27. 'Evaluatie Politiewet 1993', reactie korpsbeheerder, p. 6.
28. Kaderbrief 1997.
29. Zie beleidsplan 1996, p. 13.
30. Zie (bv.) verslag vergadering Regionaal College d.d. 25 september 1996: vaststelling regionale documenten 1997 geschiedt zonder wijzigingen.
31. Zie 'Notitie werkgroep aansturing politie', p. 2.
32. 'Notitie Werkgroep Aansturing Politie', p. 5 - 19.

33. Zie reacties verschillende gemeenten op toegezonden jaarverslag 1995: in de verschillende gemeenten worden de stukken over het algemeen ter kennisgeving aangenomen.
34. Zie verslagen vergaderingen regionaal college d.d. 8 mei 1996, 19 juni 1996, 25 september 1996, 13 november 1996, 21 februari 1997, 16 april 1997, 18 juni 1997.
35. Voorbespreking van de agenda van vergaderingen van het Regionaal College is een vast agendapunt in de vergaderingen van het Presidium. Zie bv. vergadering Presidium d.d. 11 november 1996.
36. 'Evaluatie Politiewet 1993' reactie korpsbeheerder.
37. Zie bv. notitie 'Houseparties'.
38. Beleidsplan 1996.
39. Zie bv. discussie omtrent uitbreiding toezichtfunctie in vergadering Presidium d.d. 8 januari 1996.
40. Informatie uit vergaderingen Presidium d.d. 8 januari 1996, 5 februari 1996, 4 maart 1996, 8 mei 1996, 10 juni 1996, 2 september 1996, 14 oktober 1996, 11 november 1996, 13 januari 1997, 17 februari 1997, 14 april 1997, 12 mei 1997, 16 juni 1997.
41. Zie verslag vergadering Presidium d.d. 14 oktober 1996.
42. Agenda vergadering Presidium d.d. 2 september 1996.
43. Agenda regionaal college d.d. 25 september 1996.
44. Zie bv. verslagen vergaderingen driehoek Deurne, Asten, Someren, periode januari 1996 - juni 1997.
45. Zie verslagen vergaderingen plenaire driehoek Helmond, periode januari 1996 - juni 1997.
46. Zie bv. vergadering commissie Algemene en Bestuurlijke Aangelegenheden, d.d. 26 augustus 1996.

### **Noot hoofdstuk 10**

1. TK, 1991-1992, 22 562, nr. 3, p. 43.

### **Noten hoofdstuk 12**

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25195, nr. 5, p. 34-35.
2. Met 'centraal' wordt, evenals in de voorgaande tekst, het regionale niveau bedoeld.