

## Tilburg University

### De driehoek in perspectief

van Zuydam, Sabine; Karsten, Niels; Hoogenboom, Jochem; Klaassen, Robert

*Publication date:*  
2023

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

van Zuydam, S., Karsten, N., Hoogenboom, J., & Klaassen, R. (2023). *De driehoek in perspectief: Een agenda voor reflectie op het functioneren van de lokale veiligheidsdriehoek*. Tilburg University/Necker van Naem.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# De driehoek in perspectief

Een agenda voor reflectie op het functioneren van de lokale veiligheidsdriehoek

RAPPORTAGE

In opdracht van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters



# Colofon

## Datum

30 maart 2023

## Opdrachtgever

Nederlands Genootschap van Burgemeesters  
De heer Joost Keemink–Haane MCPm  
[j.keemink@burgemeesters.nl](mailto:j.keemink@burgemeesters.nl)

## Auteurs

dr. Sabine van Zuydam  
[sabine@necker.nl](mailto:sabine@necker.nl)

dr. Niels Karsten MA  
[n.karsten@uvt.nl](mailto:n.karsten@uvt.nl)

Jochem Hoogenboom MSc  
[jochem@necker.nl](mailto:jochem@necker.nl)

Robert Klaassen MSc  
[robert@necker.nl](mailto:robert@necker.nl)



# Inhoudsopgave

Colofon .....	2
1. Over dit onderzoek .....	4
1.1. Centrale vraag .....	4
1.2. Ontwikkelingen in het veiligheidsdomein .....	5
1.3. Leeswijzer .....	5
2. Verschijningsvormen van de driehoek.....	6
2.1. Juridische basis voor het driehoeksoverleg.....	6
2.2. Grote diversiteit in de inrichting van het lokale driehoeksoverleg .....	7
3. Randvoorwaarden voor goed functioneren.....	13
3.1. Vanuit gezag én onderling vertrouwen .....	13
3.2. Gezamenlijk én autonoom .....	15
3.3. Driehoek met eigen koers én ‘oog voor buiten’ .....	17
4. Slotbeschouwing.....	19
4.1. Over het functioneren van de lokale driehoek: overkoepelende aandachtspunten .....	19
4.2. Naar een agenda voor gezamenlijke reflectie .....	20
4.3. Randvoorwaarden (in)regelen .....	21
Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen .....	23
Literatuur .....	23
Geïnterviewde personen .....	25
Bijlage 2. Onderzoekverantwoording.....	26



# 1. Over dit onderzoek

Het driehoeksoverleg tussen burgemeesters, het openbaar ministerie (OM) en de politie is eind jaren '80 van de vorige eeuw in een meerderheid van de toenmalige gemeenten ingevoerd (Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013). Inmiddels is er het nodige veranderd. Zo is per 2013 de nationale politie ingesteld en raken (maatschappelijke) ontwikkelingen - zoals de aanpak van georganiseerde criminaliteit, jongerenoverlast, radicalisering, drugscriminaliteit en mensen met verward gedrag - aan de veiligheidsaanpak en dus aan de samenwerking tussen de driehoekspartners.

Over het driehoeksoverleg is in wet- en regelgeving niet veel vastgelegd. In de praktijk bestaan er dan ook de nodige verschillen in hoe het overleg is ingericht en functioneert. Hieruit vloeit de vraag voor dit onderzoek voort, hoe het driehoeksoverleg zo optimaal mogelijk benut kan worden, rekening houdend met de verschillende situaties waarin de veiligheidsdriehoek bijeenkomt en de ontwikkelingen in het veiligheidsdomein. De ambitie voor dit onderzoek is niet zozeer om te komen tot een blauwdruk voor dé veiligheidsdriehoek van de toekomst. Daarvoor zijn de rol en de functie van de driehoek in de diverse vormen waarin hij bijeenkomt te verschillend en is de praktijk te veelzijdig. Wel is er behoefte aan praktische handvatten om – met oog voor de lokale context – mogelijkheden voor verbetering te verkennen, ter versterking van het driehoeksoverleg en de samenwerking tussen burgemeesters, politie en OM. Dat is wat in dit onderzoek centraal staat.

## De lokale veiligheidsdriehoek

In het lokaal bestuur en binnen het veiligheidsdomein komen driehoeken in verschillende verschijningsvormen voor. In dit onderzoek gaat het om de lokale veiligheidsdriehoek. Dat wil zeggen het overleg tussen burgemeester, OM en politie zoals bedoeld in artikel 13 van de Politiewet 2012. Het driehoeksoverleg dat op het niveau van de regionale eenheid plaatsvindt over het beleid en de taakuitvoering van de politie (zoals beschreven in artikel 41 van de Politiewet) en het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) over onder meer de inrichting en organisatie van de politie, blijven buiten beschouwing. Wellicht ten overvloede merken wij op dat deze overleggen bovendien niet de status van gezagsdriehoek hebben, waar dat voor het lokale driehoeksoverleg wel geldt.

### 1.1. Centrale vraag

Gegeven de doelstelling van dit onderzoek om praktische handvatten te bieden om, met oog voor de lokale context, te reflecteren op de inrichting en werking van het driehoeksoverleg, luidt de centrale vraag in dit onderzoek:

*Welke randvoorwaarden dienen op orde te zijn voor de veiligheidsdriehoek om toegerust te zijn op de ontwikkelingen in het veiligheidsdomein, hoe worden die in de praktijk ingevuld en wat is daaruit te leren voor de toekomst?*

Om deze vraag te beantwoorden, hebben we gebruikgemaakt van de bestaande literatuur over veiligheidsdriehoeken en hebben we ons gebaseerd op interviews met experts, burgemeesters, ambtenaren en vertegenwoordigers van OM en politie.



## 1.2. Ontwikkelingen in het veiligheidsdomein

Onderdeel van de centrale vraag is om de randvoorwaarden voor het goed functioneren van veiligheidsdriehoeken te bezien, gegeven de ontwikkelingen in het veiligheidsdomein. Tops en Boswijk (2022) benoemen drie trends en ontwikkelingen die raken aan het lokale driehoeksoverleg: 1) verschuivende verantwoordelijkheden, 2) verbeterde informatiepositie en 3) verdere politisering van veiligheid. Deze trends zien we ten dele ook terug in ander onderzoek en ze kwamen aan bod in de expertmeetings en oriënterende gesprekken voor dit onderzoek. In dit onderzoek vormen ze de achtergrond waartegen we de randvoorwaarden voor het goed functioneren van het driehoeksoverleg beschouwen. Op hoofdlijnen benoemen Tops en Boswijk (2022):

- 1) **Verschuivende verantwoordelijkheden:** niet alleen de overheid, maar ook burgers, bedrijven en andere organisaties hebben een rol gekregen in het bevorderen van de lokale veiligheid. Daarnaast raken steeds meer beleidsterreinen verbonden met het thema veiligheid, zoals 'wonen' en 'zorg'. Voor de veiligheidsdriehoek kan dit betekenen dat andere onderwerpen worden besproken en voor die bespreking meer partijen deelnemen aan het overleg.
- 2) **Verbeterde informatiepositie:** gemeenten hebben een sterke(re) informatiepositie gekregen over veiligheid en de lokale ontwikkelingen daarin. Bovendien zijn zij steeds meer en beter in staat die informatie te benutten. Gemeenten zijn dan ook niet langer alleen afhankelijk van de signalen die zij van de politie krijgen. Dit kan bijdragen aan een scherpere prioriteitstelling voor wat betreft lokale veiligheidsonderwerpen vanuit het gezag van de burgemeester.
- 3) **Politisering van veiligheid:** de afgelopen jaren is het veiligheidsbeleid politieker geworden; een ontwikkeling die zich in de toekomst mogelijk verder zal doorzetten. De politisering van het thema is bijvoorbeeld terug te zien in het toenemende aantal wethouders dat 'veiligheid' in de portefeuille heeft. Door deze ontwikkeling kan het zo zijn dat de (lokale) politiek een grotere invloed gaat (willen) uitoefenen op het veiligheidsdomein.

## 1.3. Leeswijzer

In het vervolg van deze onderzoeksrapportage staan we in hoofdstuk 2 allereerst stil bij de verschillende verschijningsvormen van de lokale veiligheidsdriehoek en de diversiteit die daarin bestaat, in bijvoorbeeld de frequentie en de mate en wijze van ondersteuning van de deelnemers. Dit beeld is tot stand gekomen op basis van de gesprekken die met driehoeksleden, hun ambtelijk ondersteuners en diverse experts uit het veiligheidsdomein zijn gevoerd.

In hoofdstuk 3 formuleren we op basis van de analyse van eerder onderzoek en de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, de randvoorwaarden die op orde dienen te zijn voor een goed functionerend driehoeksoverleg. Dit betreft zowel zaken die binnen het driehoeksoverleg zelf spelen, als externe factoren die daarop inwerken.

Tot slot geven we in hoofdstuk 4 een slotbeschouwing en formuleren we lessen voor de toekomst. In deze slotbeschouwing delen we verschillende bredere observaties over het functioneren van het driehoeksoverleg, de ontwikkeling ervan door de tijd heen en de inbedding ervan in het stelsel van overleg over veiligheid en politie. De bijlagen bevatten een overzicht van de in dit onderzoek benutte rapporten en literatuur, evenals een overzicht van geïnterviewde personen en een nadere onderzoekverantwoording.



## 2. Verschijningsvormen van de driehoek

Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid in hun gemeente en het OM is verantwoordelijk voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. De politie is belast met het uitvoeren van de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die het nodig hebben (artikel 3 Politiewet 2012). Aangezien het handhaven van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde aan elkaar kunnen raken en zowel burgemeester als het OM de politie nodig heeft voor het uitoefenen van haar resp. zijn taken, is overleg over de inzet van en het beleid voor de taakuitvoering van de politie noodzakelijk. In het driehoeksoverleg worden hier om die reden afspraken over gemaakt. Hierbij is sprake van een 'driehoek met de punt naar beneden'. Burgemeesters en het OM staan immers niet in hiërarchische verhouding tot elkaar, maar hebben beide een eigen gezag. De politie is ondergeschikt aan hen.

### 2.1. Juridische basis voor het driehoeksoverleg

De juridische basis voor lokaal driehoeksoverleg ligt in artikel 13 van de Politiewet 2012. Daarin is bepaald dat:

1. *"De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welker grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de politiechef van een regionale eenheid, over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (driehoeksoverleg).*
2. *In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over de inzet van de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, onderscheidenlijk ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie. De afspraken worden mede gemaakt op basis van de doelen, bedoeld in artikel 38b, eerste lid.*
3. *Op verzoek van de burgemeester vindt het driehoeksoverleg plaats op gemeentelijk niveau.*
4. *In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding".*

In wet- en regelgeving is verder weinig vastgelegd over de inrichting van het driehoeksoverleg. Zo ligt niet vast wie vanuit OM en politie aan tafel zit of in welke frequentie de driehoek bijeen komt. Wel is uit artikel 13 van de Politiewet 2012 af te leiden dat het lokale driehoeksoverleg geen besluitvormende bevoegdheid heeft. Het is een afstemmingsoverleg (zie ook Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013). Het driehoeksoverleg laat zich in die zin goed typeren als een vorm van netwerksturing (Zouridis, Karsten & Hopstaken, 2015): er liggen geen besluitvormende bevoegdheden bij de driehoek als zodanig en de burgemeester en het OM als de twee gezagen dragen eigenstandig hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de driehoek zijn zij gelijkwaardige gesprekspartners van elkaar.

Daarnaast geeft het inrichtingsplan bij de invoering van de Nationale Politie (2012) enige richting aan het doel en de functie van het driehoeksoverleg. Daaruit komt naar voren dat de afspraken over de inzet van de politie en het lokaal beleid over de taakuitvoering van de politie voortkomen uit het integraal



veiligheidsplan van de gemeente dat door de gemeenteraad is vastgesteld, en de OM-doelstellingen. Die afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over "de prioriteiten voor de inzet van de politie, het dienstverleningsniveau van politie aan burgers, zoals aangiftemogelijkheden, (tijden van) bereikbaarheid en beschikbaarheid, samenwerking met toezichts- en handhavingdiensten en private partijen en informatie-uitwisseling" (p. 8).

In het inrichtingsplan voor de Nationale Politie (2012) wordt verder gesteld dat afspraken in het lokale driehoeksoverleg vooral zouden moeten gaan over de prestaties die van de politie worden verwacht, maar dat het overleg in de praktijk ook een operationeel karakter kan krijgen als de gezagsdragers daarvoor kiezen (p. 105). Dat is het geval als bijvoorbeeld over de voortgang op specifieke dossiers wordt gesproken of als lokale werkgroepen worden ingesteld om specifieke veiligheidsproblematiek aan te pakken. Ook is dit aan de orde als de gezagsdriehoek bij elkaar komt vanwege een specifieke gebeurtenis of incident, denk aan het uitwerken van beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen voor een actuele demonstratie.

## 2.2. Grote diversiteit in de inrichting van het lokale driehoeksoverleg

Dat er weinig is vastgelegd in wet- en regelgeving over de inrichting en organisatie van het lokale driehoeksoverleg, maakt dat er ook veel ruimte is voor lokale keuzes. In de praktijk is dan ook een grote verscheidenheid zichtbaar in de wijze waarop (lokale) driehoeksoverleggen worden ingericht en in de manieren waarop zij zijn georganiseerd (Tops, Van Os & van der Torre, 2017; Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013; Karsten et al., 2014; Van der Torre et al., 2015; Zouridis et al., 2015). We zien verschillen tussen regio's, districten, basisteams, gemeenten en personen. 'Dé driehoek' bestaat in die zin ook niet. Bovendien zien we de structuur en de inrichting van driehoeken door de tijd heen veranderen, deels als gevolg van contingente factoren, deels als gevolg van maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen, zoals de toegenomen verbinding tussen veiligheid en zorg en de politisering van veiligheidsvraagstukken (Tops, Van Ostaaijen & Boswijk 2022).

### 2.2.1. Lokaal driehoeksoverleg op verschillende niveaus

Strikt genomen kan niet worden gesproken over dé lokale veiligheidsdriehoek. In de praktijk zijn er diverse vormen van lokaal en bovenlokaal driehoeksoverleg, die in sommige gevallen ook naast elkaar bestaan. In de evaluatie van de Politiewet 2012 maken Bekkers *et al.* (2017) onderscheid tussen driehoeksoverleg:

- Op het niveau van één gemeente;
- Met meerdere gemeenten voor één basisteam;
- Voor meerdere basisteams;
- Op districtsniveau (p. 30).

Karsten *et al.* stelden in 2014 vast dat voor bijna de helft (47,9%) van de 242 burgemeesters die deelnamen aan het onderzoek, het driehoeksoverleg plaatsvond op het niveau van het basisteam. Voor een vijfde (20,7%) vond het overleg plaats op districtsniveau en voor ruim een zesde (15,7%) op gemeentelijk niveau.





In kleinere gemeenten, tot ongeveer 50.000 inwoners, vindt het overleg relatief vaker met meerdere gemeenten binnen het basisteam of op districtsniveau plaats. Voor grotere gemeenten is het niveau vaker dat van de eigen gemeente (Karsten *et al.*, 2014). Uit de evaluatie van de Politiewet 2012 bleek dat dit enkele jaren later, in 2017, nog steeds gold (Bekkers *et al.*, 2017).

In onderzoek zien we dat burgemeesters grotendeels tevreden zijn met het functioneren van het driehoeksoverleg. Wel geldt dat in grotere gemeenten burgemeesters tevredener zijn over het functioneren van het overleg, dan in kleinere gemeenten (Karsten *et al.*, 2014; Bekkers *et al.*, 2017). Dit lijkt samen te hangen met de mate van afstand die tot OM (en politie) wordt ervaren. In grotere gemeenten valt de schaal van het driehoeksoverleg vaker samen met de gemeentegrenzen, in tegenstelling tot in kleinere gemeenten. Daar nemen aan het driehoeksoverleg regelmatig burgemeesters van meerdere gemeenten deel. Er zijn burgemeesters van kleinere gemeenten die een grotere afstand compenseren met een regulier (wekelijks of tweewekelijks) bilateraal overleg met 'hun' lokale politiechef of wijkagent(en). Bovendien zijn de beoordelingen van het functioneren van het driehoeksoverleg in hoge mate vergelijkbaar met de beoordelingen van de relatie met andere partners. Voor zover er sprake is van een beoordeling als 'onvoldoende' of 'slecht' (in een gering aantal gevallen), heeft deze betrekking op de relatie met het openbaar ministerie. We zien in studies naar de samenwerking binnen veiligheidsdriehoeken dat burgemeesters de aanwezigheid van het OM in de veiligheidsdriehoek niet altijd als consistent ervaren (Karsten *et al.*, 2014; Bekkers *et al.*, 2017).

### 2.2.2. Scope

Waarvoor komt de veiligheidsdriehoek bij elkaar? De omstandigheden waaronder de veiligheidsdriehoek samenkomt en wat de driehoeksleden met elkaar bespreken, zijn divers. In de wereld van veiligheid en crisis wordt vaak gesproken over de 'warme' en 'koude fase'. De 'warme fase' houdt in dat er een incident of crisis is en een samenkost van de veiligheidsdriehoek op korte termijn nodig is. Tijdens de 'koude fase' is er geen urgent belang en kan in een meer ontspannen context gesproken worden over meer beleidsmatige onderwerpen.

Uit het inrichtingsplan voor de Nationale Politie (2012) kwam al naar voren dat in het driehoeksoverleg de scope niet alleen beleidsmatig hoeft te zijn, maar dat naar gelang de wensen van de deelnemers ook incidenten aan de orde kunnen komen. In de helft van de gemeenten gaat het driehoeksoverleg over beide en in ruim een kwart vooral over beleidsafspraken, zo geven burgemeesters in eerder onderzoek aan (Bekkers *et al.*, 2017). In 8,4% van de gemeenten gaat het juist vooral over incidenten. Wederom is gemeentegrootte relevant: uitsluitend in kleine gemeenten komt het voor dat het driehoeksoverleg vooral incident-gestuurd is. Daarentegen komt de driehoek in grote gemeenten ook zeer geregeld bijeen om een incident te bespreken.

Naast het onderscheid tussen beleidsmatige onderwerpen en incidenten, gaat het bij de scope van het driehoeksoverleg ook over de breedte van de onderwerpen die worden besproken. Beperkt de agenda zich tot enkel openbare orde en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, of komen ook andere thema's die raken aan veiligheid aan de orde? Onze gesprekspartners wijzen in dit kader op evenementen als Koningsdag. Dat raakt aan openbare orde, maar is ook een groot evenement met specifieke veiligheidsrisico's, zeker in grotere gemeenten. De coronacrisis is een ander voorbeeld waarbij openbare orde samenkwam met andere veiligheidsvraagstukken, zoals polarisatie en maatschappelijke



onrust. Vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid zijn een derde voorbeeld. Zoals ook al in het eerste hoofdstuk aan de orde kwam, is het veiligheidsvraagstuk groter geworden, zijn vraagstukken sterker met elkaar verknoopt geraakt en heeft de burgemeester met veel aspecten daarvan te maken (Buzan et al., 1998; Tops, Van Ostaaijen & Boswijk, 2022).

Het driehoeksoverleg kan voor burgemeesters aantrekkelijk zijn om veiligheidsvraagstukken in samenhang te bespreken. Er zijn volgens respondenten in dit onderzoek niet zo veel plekken waar dat kan, al gaat dat strikt genomen verder dan openbare orde of strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Hoe vaak dit voorkomt in lokale driehoeksoverleggen of hoe breed verspreid dit is, kunnen we op basis van ons onderzoeksmateriaal niet vaststellen, maar wel dát het gebeurt. Ook weten we dat er in dit opzicht rekkelijke en precieze opvattingen bestaan onder burgemeesters en bijvoorbeeld (gebieds)officieren van justitie. Waar de 'preciezen' vinden dat de driehoek zich dient te beperken tot vraagstukken op het gebied van openbare orde en zij risico's zien in het 'verwateren' van deze afbakening, wijzen de 'rekkelijken' erop dat de maatschappij en het veiligheidsdomein volop in beweging zijn. Vraagstukken op het grensvlak van veiligheid en andere beleidsterreinen dienen zich dagelijks aan en vragen een meer integrale behandeling. Zij (de 'rekkelijken') benaderen het driehoeksoverleg meer pragmatisch.

### 2.2.3. Deelnemers

De afbakening van de scope van de driehoek heeft ook gevolgen voor de deelnemers aan het overleg. Mede als gevolg van de grotere verbondenheid van thema's als 'wonen' en 'zorg' met veiligheid, hebben niet alleen de overheid, maar ook bedrijven en andere organisaties een rol gekregen in het bevorderen van de lokale veiligheid. Voor de veiligheidsdriehoek kan dit betekenen dat andere actoren gaan deelnemen aan het overleg dan de partijen die worden genoemd in artikel 13 lid 1 van de Politiewet. Denk aan zorg- en veiligheidsorganisaties, maar bijvoorbeeld ook (zoals Tops, Van Ostaaijen en Boswijk (2022) opmerken) aan wethouders. Deze 'uitbreiding' van de driehoek wordt niet door de wetgever als optie genoemd. Echter, er is ook niet bepaald dat anderen níét bij de driehoek mogen aanschuiven (wel gelden dan natuurlijk de wettelijke bepalingen rondom gegevensdeling, zie verderop in dit hoofdstuk).

De verbreding van de driehoek naar andere actoren kent twee verschijningsvormen, zo leiden we uit de interviews in het kader van dit onderzoek af. Deelname van anderen aan (delen van) het driehoeksoverleg of een verbinding daarmee, is dus niet per se nieuw of ongebruikelijk. Zo komt het voor dat bijvoorbeeld bij een groot incident waarbij wordt opgeschaald naar GRIP en andere partijen zoals de veiligheidsregio en GHOR zijn betrokken, de burgemeester, het OM en de politie zich terugtrekken daar waar het expliciet over terrorisme gaat en er informatie wordt gedeeld die alleen voor driehoeksleden is bestemd. Overigens is het hierbij de vraag of het bredere overleg dan strikt genomen nog wel onder de titel van 'driehoeksoverleg' plaatsvindt. Andersom gebeurt ook: dat anderen voor specifieke onderwerpen worden uitgenodigd bij het driehoeksoverleg. Een voorbeeld is een wethouder Veiligheid, als het een vraagstuk betreft dat raakt aan handhaving en boa's. In beide gevallen is er dus een zekere samenhang tussen wat er inhoudelijk aan de orde komt en de betrokkenheid van andere actoren dan burgemeester, OM en politie.

Ook in documenten zijn indicaties terug te vinden dat partners in meer of mindere mate aanhaken bij het driehoeksoverleg. Zo wordt in de voortgangsrapportage 2021 voor het driehoeksoverleg Peelland als



een van de uitgangspunten voor het overleg benoemd: “Besluitvorming vindt zo veel mogelijk integraal plaats, d.w.z. in samenhang met het totaal aan gestelde beleidsdoelen en met het beleid van de partners politie, OM en gemeenten. Wanneer relevant, kunnen daarbij gasten worden uitgenodigd, zoals de GGZ, Veiligheidsregio of het Zorg- en Veiligheidshuis” (Driehoeksoverleg Peelland, 2022: p. 2). In de evaluatie van de Politiewet 2012 wordt zo ook vermeld dat burgemeesters de trend dat lokale driehoeken in toenemende mate gaan over de inhoud van veiligheidsproblematiek en veiligheidsbeleid, breed waarderen.

Tegenover de verbreding van de driehoek wordt in de interviews daarentegen ook naar voren gebracht dat er burgemeesters zijn die strikt bewaken dat enkel de drie formele deelnemers (en eventueel hun ondersteuning) aan het driehoeksoverleg deelnemen. Voor de benodigde afstemming met andere partijen richten zij aanvullende overleggen in. Zij doen dit vanuit het oogpunt van het borgen van een besloten setting waar vertrouwelijke informatie veilig gedeeld kan worden.

#### 2.2.4. Frequentie

De frequentie waarmee de veiligheidsdriehoek lokaal bijeenkomt, hangt over het algemeen samen met de grootte van de gemeente. In de grote steden vindt dat overleg om en nabij wekelijks plaats, waar dat in de kleinste gemeente eerder een enkele keer per jaar standaard gebeurt (Bekkers *et al.*, 2017). Dit was ook het geval enkele jaren eerder, in 2014 (Karsten *et al.*, 2014). Toen bleek bovendien dat driehoeksoverleg in de meeste gemeenten een kwartaal- tot maandelijks frequentie had.

Naast de ‘standaard’ driehoeksoverleggen kan de driehoek ook bijeenkomen als daar aanleiding voor is. Afhankelijk van wat zich voordoet en hoe vaak, kan dit het aantal driehoeksoverleggen op gemeentelijk niveau (aanzienlijk) verhogen. Dit maakt het te begrijpen dat in 2017 van de burgemeesters 71,2% aangaf ‘regulier’ een lokale gezagsdriehoek te hebben om te overleggen met het OM en de politie over de veiligheid in de eigen gemeente, terwijl ook breed naar voren wordt gebracht dat het lokale driehoeksoverleg in de basis op een bovengemeentelijk niveau is georganiseerd. Regioburgemeesters en burgemeesters van steden met meer dan 100.000 inwoners gaven zonder uitzondering aan regelmatig en soms heel frequent driehoeksoverleg te voeren. In kleine gemeenten is in ruim twee derde sprake van een regulier driehoeksoverleg (Bekkers *et al.*, 2017). Overigens is in dit onderzoek niet gedefinieerd wat ‘regulier’ en ‘frequent’ is.

In de interviews in het kader van dit onderzoek komt een vergelijkbaar beeld naar voren: in de grotere gemeenten vindt vaker een driehoeksoverleg plaats dan in kleinere gemeenten, maar meestal is er toch in ieder kwartaal een gepland driehoeksoverleg, al dan niet met bijvoorbeeld meerdere gemeenten binnen één basisteam. Het aantal driehoeksoverleggen loopt op als zich in een gemeente een urgente situatie voordoet. Zoals het merendeel van de respondenten aangeeft: als het nodig is, dan staat iedereen er.

#### 2.2.5. Ondersteuning

Net als een grote variëteit in scope van en werkwijze binnen het driehoeksoverleg, verschillen de kwaliteit en kwantiteit van de (ambtelijke) ondersteuning van de deelnemers eveneens. In de interviews voor dit onderzoek brengen burgemeesters dit het meest duidelijk naar voren.



In de grootste steden is er sprake van vergaande (ambtelijke) voorbereiding. Uit de interviews volgt dat het her en der zelfs gebruikelijk is om een 'ambtelijke driehoek' te hebben met ambtelijke ondersteuning van gemeente, OM en politie. In deze ambtelijke driehoek worden besluiten voorbereid. Het doel hiervan is de driehoek efficiënt en voorspelbaar te laten verlopen. 'Elkaar niet verrassen' wordt erg belangrijk gevonden. Dat bevordert het onderlinge vertrouwen en versoepelt de samenwerking.

Buiten een 'ambtelijke driehoek' komt het regelmatig voor, zo volgt uit de interviews, dat driehoeksleden door hun ambtelijke ondersteuning met een annotatie worden voorbereid op de vergadering. Er bestaan verschillende beelden over de mate waarin dit voorkomt in het land en de gemiddelde gemeentegrootte vanaf wanneer dit gemeengoed is. Als er een annotatie wordt gemaakt, is het volgens geïnterviewden gebruikelijk om deze ambtelijk te delen met de andere partijen in de driehoek. Wederom heeft dit tot doel om elkaar niet te verrassen.

Ook is er in diverse driehoeken sprake van gestandaardiseerde producten, zoals een afwegingskader of uitgangspunten bij een te nemen beslissing over hoe bijvoorbeeld al dan niet op te treden bij een demonstratie. Als zich wat voordoet ligt er in die situaties al het een en ander klaar, wat rust en zorgvuldigheid bevordert. Wel brengen geïnterviewden ook in dit kader het verschil in gemeentegrootte naar voren. In de grotere en grootste gemeenten is er meer aanleiding om dergelijke standaardproducten te ontwikkelen. Er doen zich daar vaker gebeurtenissen voor waarin deze van pas komen. Van kleine(re) gemeenten kan niet worden verwacht dat zij in dezelfde mate deze standaardproducten ontwikkelen, zo geven respondenten aan. Er is winst te behalen om op dit vlak meer en vaker kennis uit te wisselen. Het is immers zonde als kleine(re) gemeenten zelf het wiel min of meer opnieuw moeten uitvinden als zich iets voordoet.

In verschillende regio's is er sprake van kennisdeling tussen veiligheidsdriehoeken en hun ambtelijke ondersteuning. Zo worden beproefde formats uit grote steden gedeeld ten behoeve van kleinere gemeentes met een beperkte ambtelijke ondersteuning. Voorbeelden hiervan zijn de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland en de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam (VAR) – een samenwerkingsverband tussen 23 gemeenten, politie en OM in de eenheid Rotterdam.<sup>1</sup> Binnen deze alliantie worden onder meer kennis en ervaring over veiligheidsthema's gedeeld, worden werkgroepen over regionale prioriteiten gefaciliteerd en wordt de regionale monitoring verzorgd.

Tot slot is een relevante vraag waar het secretariaat van de veiligheidsdriehoek wordt gevoerd. Op grond van capaciteitsafwegingen ligt dit vaak bij de politie. Er is echter ook iets voor te zeggen om dit bij de gemeente, in de omgeving van de burgemeester te beleggen. Dit kan de sturingsmogelijkheden van de burgemeester bevorderen.

#### 2.2.6. Informatiedeling

In de interviews voor dit onderzoek kwam het onderwerp informatiedeling regelmatig aan de orde. Ook in eerdere studies is terug te zien dat dit een punt van aandacht is. Burgemeesters geven aan dat de huidige formele kaders erg 'strak' zijn en daarmee het adequaat adresseren van vraagstukken in de weg staan.

---

<sup>1</sup> Zie: <https://veiligheidscoalitie.nl> en <https://veiligheidsalliantie.nl/>



In artikel 172 eerste lid van de Gemeentewet wordt beschreven dat de burgemeester 'is belast met de handhaving van de openbare orde'. Hiervoor is het van belang dat de burgemeester over de juiste gegevens kan beschikken. Spapens, Blatter & Karsten (2021) schrijven in dit verband: 'Het OM kan strafvorderlijke gegevens aan de burgemeester verstrekken op grond van artikel 39 Wet Justitiële en Strafvorderlijke gegevens (hierna WJSG). Het OM is niet verplicht deze gegevens te delen, maar bevoegd. Daarnaast worden politiegegevens aan de burgemeester verstrekt op grond van artikel 16, eerste lid onder a Wet politiegegevens'. Verder heeft de veiligheidsdriehoek bij gegevensdeling onder meer te maken met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, eerste lid Grondwet), het recht op bescherming van persoonsgegevens (artikel 10, tweede lid Grondwet), de algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, Wet politiegegevens en Wet Bibob.

Een voorbeeld waar informatiedeling van groot belang is, is de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In veel aanpakken op dit thema grijpen preventie en repressie, de werkgebieden van de verschillende driehoekspartners, in elkaar. Denk aan een op handen zijnde 'klapdag' van OM en politie waarbij verdachten van drugsdelicten worden opgepakt. Het kan relevant zijn voor de burgemeester om hiervan op de hoogte te zijn wanneer hij of zij in dezelfde omgeving bezig is met een preventief programma dat erop is gericht om jongeren uit de criminaliteit te houden. Ook moet de burgemeester in zo'n situatie aan het werk als burgermoeder of -vader. Je wilt informatie met elkaar kunnen delen om niet als driehoekspartners elkaar 'in de wielen te rijden', geven geïnterviewden aan. Dat is nu niet (altijd) goed mogelijk.

Een ander aspect hierbij is de situatie dat een burgemeester bijvoorbeeld bestuursrechtelijke maatregelen neemt om een situatie aan te pakken, waar het OM (blijkt soms pas later) om wat voor reden dat niet strafrechtelijk doet. Hierin kan wrijving tussen de twee gezagen ontstaan. Tegelijkertijd heeft eenieder eigenstandige (wettelijke) taken en bevoegdheden en zijn betrokkenen uiteraard gebonden aan de wet. In dit kader brengen gesprekspartners naar voren dat het kan helpen om binnen de driehoek van elkaar te weten hoe keuzes in opsporing en vervolging worden gemaakt, zodat handelen voor elkaar meer navolgbaar wordt.

De politie geeft aan bezig te zijn met standaardisering van informatievoorziening aan burgemeesters binnen de bestaande wetgeving, op basis van de behoefte. Relevant in dit kader is het Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs), dat een juridische basis moet bieden voor de verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden die samen werken aan 'zwaarwegende algemene belangen', zoals de bestrijding van fraude en georganiseerde criminaliteit. Deze wet is in 2020 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu bij de Eerste Kamer. Er is veel maatschappelijke en politieke discussie over de gevolgen van deze wet, die naar de zin van partijen die met de wet moeten werken niet flexibel genoeg is (zie o.a. inbreng VNG en Regioburgemeesters voor WGO Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden 7 december 2020) en volgens bijvoorbeeld het College voor de Rechten van de Mens en de Autoriteit Persoonsgegevens een (vergaande) inbreuk op individuele rechten inhoudt. Naar verwachting duurt het nog enige tijd voordat de Eerste Kamer stemt over de wet.



## 3. Randvoorwaarden voor goed functioneren

Ondanks de grote diversiteit in verschijningsvormen van het driehoeksoverleg, zijn er uit eerder onderzoek en de interviews in het kader van dit onderzoek verschillende randvoorwaarden voor het goed functioneren ervan af te leiden. Het zijn randvoorwaarden die vooral in de 'koude' fase zijn in te richten, zodat tijdens een incident of crisis de vruchten ervan kunnen worden geplukt. Deze randvoorwaarden zijn samen te vatten als 1) onafhankelijk gezag én onderling vertrouwen, 2) gezamenlijk én autonoom en 3) driehoek met eigen koers én oog voor buiten.

### 3.1. Vanuit gezag én onderling vertrouwen

Een eerste randvoorwaarde voor het goed functioneren van het driehoeksoverleg is dat alle deelnemers zich bewust zijn van hun taak en bevoegdheid en daarnaar handelen: burgemeesters en het OM met ieder hun eigen gezag en de politie die uitvoert. Tegelijkertijd is de tweede randvoorwaarde om in gezamenlijkheid te werken aan vertrouwen. Dit is onontbeerlijk voor een vruchtbare samenwerking. Frequent (genoeg) contact en werken vanuit een gevoel van onderlinge gelijkwaardigheid zijn hierbij behulpzaam.

#### 3.1.1. Randvoorwaarde 1: Zicht op taken en bevoegdheden

Een randvoorwaarde voor het goed functioneren van een driehoeksoverleg is dat deelnemers goed op de hoogte zijn van elkaars taken en bevoegdheden en die respecteren. Het gaat hier niet alleen om het juridische kader uit de Politiewet 2012, maar juist ook over de wellicht meer praktische werkwijzen als wie de agenda bepaalt of wie welke ruimte krijgt of neemt.

Niet alle driehoeksleden zijn zich bewust van de formele verhoudingen of gedragen zich bewust anders. Karsten *et al.* (2014) constateerden al dat de verantwoordelijkheden vaak scherper benoemd en afgebakend kunnen worden. Uit het onderzoek van Terpstra *et al.* (2015) blijkt dat veel burgemeesters niet of zelden van de mogelijkheid gebruikmaken een driehoeksoverleg op gemeenteniveau af te dwingen. Deze onderzoekers duiden dit als dat burgemeesters niet op de hoogte lijken te zijn van hun bevoegdheid. Als het al gebeurt, is dit veelal in uitzonderlijke situaties, bij (ernstige) en acute spoedeisende openbare orde of veiligheidsproblemen in de betreffende gemeente (Bekkers *et al.*, 2017). In de interviews komt overigens naar voren dat het niet altijd een kwestie is van niet-weten, maar soms ook het er andere deelnemers niet toe kunnen bewegen – ondanks formele bevoegdheden.

Voor een burgemeester die nieuw is in het ambt, kan de houding richting driehoekspartners een zoektocht zijn en kan de driehoek een intimiderende omgeving zijn, zo geven geïnterviewden aan. Ook brengen zij naar voren dat de in een driehoek gehanteerde werkwijze, scope en onderlinge omgang een gegeven kunnen lijken: 'zo gaat of hoort het blijkbaar'. Geïnterviewden geven aan dat het van groot belang is om op de hoogte te zijn en je bewust te zijn van de formele verhoudingen en de positie die je als burgemeester in de veiligheidsdriehoek hebt én van de keuzemogelijkheden die daarin bestaan.



Tegelijkertijd komt ook breed naar voren dat als burgemeesters zich (te) vaak op hun formele bevoegdheden beroepen, het hun gezag en de onderlinge samenwerking meestal niet ten goede komt.

Paradoxaal genoeg kan ambiguïteit over de rollen en verantwoordelijkheden in voorkomende gevallen goed uitkomen voor driehoeksleden. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de wijze waarop gecommuniceerd wordt over besluiten. Regelmatig is in persberichten te lezen 'de driehoek heeft besloten...'. Feitelijk correct zou hier zijn 'de burgemeester/het OM heeft, in overleg met de driehoek, besloten...' maar in de praktijk valt deze nuance nog wel eens weg, al dan niet bewust. Burgemeesters kunnen comfort krijgen van het communiceren van een besluit als zijnde 'van de driehoek' in plaats van dat zij hiervoor alleen in de wind staan. Het kan een besluit meer gewicht geven of de burgemeester beschermen tegen (heftige) reacties op het besluit.

### 3.1.2. Randvoorwaarde 2: Elkaar kennen en vertrouwen vanuit gelijkwaardigheid

Voor een goede samenwerking binnen de veiligheidsdriehoek is het belangrijk dat de deelnemers aan het driehoeksoverleg elkaar kennen en vertrouwen. Zeker in spannende situaties, waarin onder grote druk gewerkt moet worden, helpt het als er sprake is van groot onderling begrip en een teamgevoel. Er hoeft dan ook niet steeds gewezen te worden op de formele bevoegdheden, zo geven geïnterviewden aan.

Als driehoeksleden het gevoel van onderlinge gelijkwaardigheid hebben, met respect voor ieders positie, gaat de samenwerking vaak soepeler, zo is de ervaring van geïnterviewden. Ook voelen politie en OM zich in de gelegenheid om ruimhartig(er) te zijn in het delen van informatie. Andersom kunnen stroeve onderlinge verhoudingen ertoe leiden dat driehoeksleden meer nadruk leggen op hun eigenstandige bevoegdheden en formele positie, evenals dat zij minder scheutig zijn met het delen van informatie. Samenwerking kost dan meer energie en coördinatie.

In de evaluatie van de Politiewet 2012 is in een vragenlijst aan deelnemers gevraagd hoe zij de relatie met elk van de deelnemende partners aan het driehoeksoverleg beoordelen. Ongeacht het schaalniveau waarop het driehoeksoverleg is ingericht, beoordelen de deelnemers hun relatie met de anderen als 'voldoende' tot 'goed'. In het bijzonder actoren die ook op eenheidsniveau functioneren, zoals regioburgemeesters, hoofdofficieren van justitie en politiechefs van regionale eenheden, beoordelen de relatie met de anderen in het driehoeksoverleg als 'goed'. In het kleine aantal gevallen dat de relatie als onvoldoende werd beoordeeld, ging dat over de relatie met het OM (Bekkers *et al.*, 2017). We zien in studies naar de samenwerking binnen veiligheidsdriehoeken dat burgemeesters de aanwezigheid van het OM in de veiligheidsdriehoek niet altijd als consistent ervaren (Karsten *et al.*, 2014; Bekkers *et al.*, 2017). Uit de interviews is iets soortgelijks af te leiden, namelijk dat mogelijk de lagere frequentie van contact met het OM (ten opzichte van het contact tussen burgemeesters en politie) en het soms als hoog ervaren verloop bij het OM, bij kunnen dragen aan een grotere afstand tussen bijvoorbeeld burgemeesters en het OM.

Om tot een goede vertrouwensbasis te komen en die te behouden, is het volgens geïnterviewden van belang dat er regelmatig contact is, niet alleen als het spannend wordt. Alleen dan kan je elkaar voldoende leren kennen en wordt er een goede basis gelegd voor samenwerking tijdens crisissituaties (zie ook Karsten *et al.*, 2014). Wat regelmatig overleg is en hoeveel contact benodigd is voor een vertrouwensband is lastig te kwantificeren. Sommige geïnterviewden wijzen erop dat minimaal één keer



per jaar een driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau, naast een driemaandelijks overleg op bijvoorbeeld het niveau van de basiseenheid, een ondergrens vormt. Het gaat dan om gepland overleg in de 'koude fase', dus los van driehoeksoverleg over een specifieke actuele situatie. Tegelijkertijd is het voorstelbaar dat in andere driehoeken deze ondergrens te mager is of juist al ruim. In de interviews is daarnaast naar voren gekomen dat het gebruik maken van de digitale mogelijkheden helpt om elkaar vaker te ontmoeten.

Anderen benoemen dat niet alleen in de formele driehoeksoverleggen geïnvesteerd kan worden in het onderlinge vertrouwen, maar dat juist ook bilateraal contact buiten vergaderingen om belangrijk is. Interesse tonen in elkaar en elkaar proactief informeren over zaken die relevant zijn voor de ander, zijn het belangrijkste. Frequent contact tussen burgemeesters en politie lijkt vanzelfsprekender te zijn dan met het OM, dus bewust investeren in het laatste is zinvol.

## 3.2. Gezamenlijk én autonoom

De derde randvoorwaarde voor een goed functionerend driehoeksoverleg is dat er een gedeeld gevoel van eigenaarschap is, dat wil zeggen een overtuiging dat de deelnemers gezamenlijk aan de lat staan om de openbare orde en veiligheid te bevorderen. Hiervoor zijn burgemeesters, OM en politie wederzijds van elkaar afhankelijk. Tegelijkertijd – randvoorwaarde 4 - hebben de drie deelnemers ieder hun eigen belangen, die soms ook met elkaar botsen. Om goed tegenwicht te kunnen bieden en rolzuiver te kunnen opereren, is een zekere autonomie in de houding van elke deelnemer dan ook belangrijk (zie ook Zouridis, te verschijnen in 2023). Dit vraagt dat de ambtelijke ondersteuning in kwantiteit en kwaliteit op orde is.

### 3.2.1. Randvoorwaarde 3: Gezamenlijk aan de lat voor openbare orde en veiligheid

Het gaat ergens over in de veiligheidsdriehoek: een veilige leefomgeving is een van de basisbehoeften in het leven van mensen. De leden van de veiligheidsdriehoek en hun organisaties hebben elkaar hard nodig om hieraan te werken. Zonder opsporing geen vervolging en zonder bestuurlijke besluiten geen handhaving. En: in tal van situaties komen beide elementen samen, waarbij de vraag op tafel ligt: hoe en in welke combinatie kunnen problemen het meest effectief worden aangepakt of zelfs worden voorkomen? Dit maakt dat het zo belangrijk is dat de driehoekspartners met elkaar in overleg zijn en blijven in de driehoek, niet alleen over urgente kwesties maar juist ook op meer beleidsmatig niveau. Ook de mogelijkheid voor onderlinge informatiedeling om tot een gezamenlijk beeld te komen (zoals benoemd in 2.2.6) is hier van belang.

De inzichten verschillen sterk over wat 'des driehoeks' is, zo kwam al onder 'scope' in het hoofdstuk over de verschijningsvormen van de driehoek naar voren. Zoals eerder beschreven, is het afhankelijk van de rolopvatting van de veiligheidsdriehoek of er beleidsonderwerpen worden besproken en zo ja, met welke reikwijdte. Het is immers niet vastgelegd in wet- en regelgeving wat in de driehoek aan de orde kan of moet komen. Wil men uitsluitend spreken over onderwerpen die de openbare orde aangaan, of ook breder over het lokale veiligheidsbeleid? Dit verschilt per veiligheidsdriehoek, zo volgt uit de interviews.

Er zijn veiligheidsdriehoeken waar wordt gewerkt met een jaarplan en/of beleidsagenda. Deze heeft zo mogelijk samenhang met het integraal veiligheidsplan (IVP), dat de burgemeester voorlegt aan de





gemeenteraad die het vervolgens vaststelt (ingevolge artikel 172 Gemeentewet). Het werken met een inhoudelijke agenda heeft als voordeel dat contact tussen de driehoeksleden een planmatig karakter krijgt en minder afhankelijk wordt van toeval. Ook maakt dit het mogelijk structureler invulling te geven aan lokale aandachtspunten en prioriteiten, zeker in driehoeksoverleggen met meerdere gemeenten binnen één basisteam. Dit geldt te meer als er bijvoorbeeld een gezamenlijk IVP is, waarbij een aantal gemeenschappelijke prioriteiten wordt benoemd en waarbinnen gemeenten de gelegenheid hebben een 'eigen' aandachtsgebied te benoemen. Vooral van belang is echter dat een bewuste keuze wordt gemaakt om al dan niet met een inhoudelijke agenda te werken, in samenhang met het definiëren van een gemeenschappelijke rolopvatting voor de driehoek.

### 3.2.2. Randvoorwaarde 4: Onafhankelijke en eigenstandige rolneming deelnemers

De belangen van de deelnemers aan het driehoeksoverleg kunnen soms ook met elkaar botsen: het opsporingsbelang van het OM strookt bijvoorbeeld niet altijd een op een met het belang van de burgemeester om de openbare orde en veiligheid te handhaven. Denk aan het voorbeeld van een burgemeester die zo snel mogelijk een gevaarlijke situatie wil beëindigen, terwijl het OM meer tijd wil om verdachten in beeld te kunnen krijgen of oppakken. In die zin verschillen de rollen van de twee gezagen in de driehoek ook wezenlijk van elkaar. Het OM heeft in de eerste plaats een magistratelijke, strafrechtelijke rol, die is omgeven door strafvorderlijke regels, procedurele waarborgen, rechtsbescherming et cetera. De rol van de burgemeester daarentegen, is in de eerste plaats een bestuurlijke, die tot doel heeft de (acute) openbare orde te handhaven en zo nodig te herstellen, omgeven door bestuursrechtelijke regels, procedures en waarborgen. Vanuit die twee rollen kijken burgemeesters en officieren ook verschillend naar bijvoorbeeld huiselijk geweld of verwarde personen. Waar voor het OM in de kern dader-slachtofferschema's en de vervolgingsrichtlijnen leidend zijn, is dat voor de burgemeester het zo effectief mogelijk aanpakken van veiligheidsproblemen (Zouridis, te verschijnen 2023).

In het kader van de integrale veiligheidsaanpak wordt over het algemeen dan wel gepoogd de bestuurlijke en de stafrechtelijke aanpakken zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, er blijft een zeker verschil bestaan tussen de rollen en verantwoordelijkheden van de twee gezagen en de regels en procedures die daarbij komen kijken. Van een in alle opzichten natuurlijk partnerschap tussen burgemeesters en OM in de aanpak van veiligheids- en criminaliteitsproblemen is dan ook geen sprake en dat kan in de praktijk tot spanningen leiden (Zouridis, te verschijnen 2023). Burgemeesters en OM hebben in de democratische rechtsstaat verschillende rollen en verantwoordelijkheden, die elkaar ook in balans dienen te houden. Dat vraagt van de deelnemers aan de driehoek een zelfbewuste rolneming én er zou voorkomen moeten worden dat een van de deelnemers consistent te veel op een van de andere moet leunen. Een voorbeeld: idealiter hebben gemeenten voldoende expertise en capaciteit in huis om een juridisch houdbare noodverordening op te stellen. Dat blijkt niet altijd een vanzelfsprekendheid te zijn. Daarnaast kwam in de interviews het voorbeeld naar voren dat sommige burgemeesters, met name van kleine(re) gemeenten, veelvuldig afstemming zoeken met OM en politie over (uitvoerings)vragen, omdat in de eigen organisatie niet de benodigde expertise of ervaring in huis is.

Om rolzuiver en zelfbewust te kunnen opereren en elkaar goed aan te kunnen vullen, is het dan ook belangrijk dat de eigen ondersteuning op orde is. Het draagt eraan bij dat driehoeksleden (figuurlijk) op hun eigen stoel blijven zitten. In de voorbeelden hierboven ging het om de ambtelijke kwaliteit en kwantiteit die de burgemeester ter beschikking heeft, maar dit geldt net zo goed voor OM en politie.



Bovendien helpt goede ambtelijke ondersteuning om in het driehoeksoverleg goed beslagen ten ijs te komen. De verhouding tussen de driehoeksleden blijft ook in balans door een scherpe ambtelijke voorbereiding en een goed gesprek waarin niet zozeer de kolen uit het vuur worden gehaald, maar wel helder wordt over welke punten het echt moet gaan in het driehoeksoverleg.

### 3.3. Driehoek met eigen koers én ‘oog voor buiten’

De veiligheidsdriehoek staat niet op zichzelf, maar staat idealiter midden in de maatschappij. Een maatschappij die zich roert, niet alleen op straat. De opkomst van sociale media heeft volgens geïnterviewden een nieuwe dimensie gegeven aan vraagstukken van openbare orde en veiligheid.

Ophef in de samenleving heeft vaak zijn weerslag op de (lokale) politiek: een set mondelinge of schriftelijke vragen is zo gesteld. Ook in het veiligheidsdomein is dit aan de orde. Een concreet voorbeeld hiervan is de maatschappelijke onrust rondom de maatregelen om het coronavirus te bestrijden tussen 2020 en 2022 (Boin, Nooy & Van der Velden, 2020). Burgemeesters namen vergaande besluiten om het demonstratierecht in te perken in het belang van de volksgezondheid. Toen op 1 juni 2020 een demonstratie in het kader van *black lives matter* op de Dam in Amsterdam veel meer publiek trok dan waar de driehoek vooraf op had gerekend, was dit landelijk nieuws. Niet alleen tijdens de demonstratie zelf, maar ook in de dagen en weken erna waarin het ging over de afwegingen en besluiten van de veiligheidsdriehoek en de afstemming die de burgemeester had gehad, onder meer met de minister van Justitie & Veiligheid.

Van de deelnemers aan het driehoeksoverleg vraagt de dynamiek in de samenleving enerzijds beslissingen te nemen op basis van wet- en regelgeving en feiten en daarin een eigen koers te varen vanuit een gedeeld belang om openbare orde en veiligheid te handhaven en bevorderen (randvoorwaarde 5). Tegelijkertijd is het nodig niet blind te zijn voor de werkelijkheid ‘buiten’ en is het nodig om rekening te houden met maatschappelijke en bestuurlijke druk (randvoorwaarde 6).

#### 3.3.1. Randvoorwaarde 5: Politisering in het veiligheidsdomein buiten het driehoeksoverleg

De afgelopen jaren is het veiligheidsbeleid politieker geworden; een ontwikkeling die zich in de toekomst mogelijk verder zal doorzetten (Tops, Van Ostaijen & Boswijk, 2022). De politisering van het thema veiligheid is terug te zien in het toenemende aantal wethouders dat veiligheid in de portefeuille heeft. Twee jaar geleden telden Van Ostaijen *et al.* (2021) 108 wethouders in 96 gemeenten die ‘veiligheid’, ‘handhaving’ en in een enkel geval ‘openbare orde’ in portefeuille hadden. Met andere woorden: ongeveer een kwart van alle Nederlandse gemeenten kent een wethouder veiligheid. Door deze ontwikkeling kan het zo zijn dat de (lokale) politiek een grotere invloed gaat (willen) uitoefenen op het veiligheidsdomein.

De politisering van veiligheid komt eveneens tot uitdrukking in de druk die op burgemeesters wordt gelegd vanuit de gemeenteraad en de samenleving breder, om onveiligheid effectief aan te pakken (Cachet, 2003). De burgemeester heeft op dit vlak steeds meer taken en verantwoordelijkheden gekregen (Karsten *et al.*, 2014; Boogers *et al.*, 2021), wat verwachtingen met zich meebrengt en vragen kan oproepen. Voornamelijk in de grote steden bevragen gemeenteraden burgemeesters over veiligheid en politie (Bekkers *et al.*, 2017). Thom de Graaf, vicepresident van de Raad van State, deelt op 2019 in zijn Hayo Apothekerlezing een ervaring uit de tijd dat hij burgemeester van Nijmegen was. Hij vertelt:



*“Zo ervoer ik zelf de politisering van het burgemeesterschap toen ik in 2008 een gebiedsverbod voor enkele weken oplegde aan enkele tientallen Marokkaanse jongeren die tijdens de Ramadan 's nachts voor veel onrust en overlast rond een winkelcentrum hadden gezorgd: felle debatten in de krant en in de raad. Mijn handelen werd inzet van politieke twist en plotseling bestond de onpartijdige gezagsdrager niet meer”.*

De politisering is ook zichtbaar rondom het demonstratierecht, cameratoezicht, het sluiten van panden of gedragsaanwijzing woningoverlast (Karsten, 2019).

Tegelijkertijd geven geïnterviewden voor dit onderzoek aan dat politisering binnen het driehoeksoverleg niet tot nauwelijks een rol speelt en dat burgemeesters door de bank genomen veel vertrouwen krijgen van gemeenteraden om op veiligheidsgebied te doen wat nodig is. Binnen het driehoeksoverleg bepalen deelnemers dan ook de koers op basis van de aard van de problematiek die voorligt en de (juridische en operationele) middelen die daarvoor aan hen ter beschikking staan. Dat betekent overigens niet dat de driehoek in een vacuüm opereert en geen rekening houdt met wat 'buiten' gebeurt.

### 3.3.2. Randvoorwaarde 6: Omgaan met druk van buiten

Hoe gaan driehoeksleden en hun ondersteuning om met maatschappelijke en bestuurlijke druk? Het externe sentiment werkt twee kanten op, zo blijkt uit de interviews. Het beïnvloedt enerzijds de sfeer en afweging in de driehoek. Anderzijds zijn driehoeksleden steeds bewuster bezig met strategische communicatie 'naar buiten'.

Het manoeuvreren in een onrustige context vraagt stevigheid én behendigheid van de driehoeksleden. Wanneer de burgemeester bijvoorbeeld onderwerp wordt van politieke discussie en geloofwaardigheid verliest, heeft dit gevolg voor de gehele veiligheidsdriehoek. Denk aan de acceptatie en het draagvlak voor beslissingen van de burgemeester op dit thema. Geïnterviewden geven aan dat 'ophef' niet het motief of de doorslaggevende factor mag zijn voor een beslissing die in afstemming met de driehoek genomen wordt. Het gezag besluit immers op basis van de wet, lokale regelgeving en een belangenafweging. Wel is het belangrijk dat besluitvorming navolgbaar is, zeggen betrokkenen.



## 4. Slotbeschouwing

### 4.1. Over het functioneren van de lokale driehoek: overkoepelende aandachtspunten

Naast de randvoorwaarden voor het functioneren van het driehoeksoverleg, zijn er twee overkoepelende aandachtspunten die opvallen in het onderzoek dat grofweg de afgelopen tien jaar is uitgevoerd, in combinatie met de interviews die in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden. De eerste raakt aan de wijze waarop de driehoekspraktijk zich sinds de invoering van de Nationale Politie per 2013 heeft ontwikkeld en het relatief beperkte leervermogen dat daarin naar voren komt. Het tweede aandachtspunt betreft de samenhang van de lokale veiligheidsdriehoek met afstemming op regionaal en landelijk niveau over onder meer de verdeling van de beschikbare politiecapaciteit.

#### 4.1.1. De driehoek toen en nu

Hoewel de formele gezagsverhoudingen ongewijzigd bleven, vroeg de invoering van de Nationale Politie per 2013 in de jaren daarna een herijking van de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen burgemeesters, openbaar ministerie en politie. Niet alleen in de zin van de formele en informele overleg- en coördinatiestructuren, maar ook in de rolopvattingen van de betrokken ambtsdragers (zie onder andere Karsten *et al.*, 2014; Bekkers *et al.*, 2017; Zouridis *et al.*, 2017). In de tussentijd zijn die verder uitgekristalliseerd, al blijven ze voortdurend in ontwikkeling, deels in antwoord op maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen, deels afhankelijk van de persoonlijke voorkeuren. We kunnen dan ook niet verwachten dat dé veiligheidsdriehoek anno 2023 zijn definitieve vorm heeft gevonden. Tegelijk halen de gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd ook observaties, en soms frustraties, naar boven die kort na de invoering van de Nationale Politie en ook daarna meer dan eens zijn opgetekend. Denk daarbij aan de onbekendheid van burgemeesters, officieren van justitie en politiechefs met elkaar en elkaars rol in de praktijk, het soms moeizame samenspel tussen de “bestuurlijke” oriëntatie van burgemeesters en de “magistratelijke” oriëntatie van het openbaar ministerie, een bij tijd en wijle ervaren gebrek aan vertrouwen tussen de leden van de driehoek, klachten over de bereikbaarheid en de beschikbaarheid van de leden voor elkaar (zie o.a. Karsten *et al.*, 2014; Bekkers, 2017; Zouridis *et al.*, 2017; Zouridis, te verschijnen in 2023).

Veel van de behoeftes die we in het kader van dit onderzoek bij onze gesprekspartners ophaalden, zijn in die zin niet onbekend: ze gaan over kennen en gekend worden, het bouwen en onderhouden van vertrouwen, over bewustzijn van ieders rol en verantwoordelijkheden, enzovoort. Ook zijn ze in sommige opzichten betrekkelijk ‘praktisch’: er is vooral nood aan handvatten die de samenwerking tussen de leden van de veiligheidsdriehoek in hun dagelijkse interactie op de werkvloer kunnen verbeteren. Daarmee is uitdrukkelijk niet gezegd dat het makkelijk is om de randvoorwaarden voor het effectief functioneren van de veiligheidsdriehoek in de praktijk ook te realiseren. Het laat juist maar weer eens zien hoe ingewikkeld dat is. Wel is duidelijk dat de vooruitgang die in de afgelopen tien jaar op deze en andere terreinen in den lande wel degelijk is geboekt, niet in alle opzichten beklifd is.

Als verklaring voor het beperkte leervermogen van de driehoekspraktijk dragen onze gesprekspartners onder andere het hoge personeelsverloop aan, bij zowel openbaar ministerie en politie als bij gemeenten. Als gevolg daarvan wordt de samenwerking in de driehoek steeds maar weer opgeschud en



krijgt ze weinig tijd om zich te bestendigen, ook omdat nieuwe mensen steeds weer andere opvattingen en manieren van werken met zich meebrengen. In de tweede plaats wijzen onze gesprekspartners op de beperkte ruimte die er in de praktijk is, of genomen wordt, om als leden van de driehoek stil te staan bij en te reflecteren op de samenwerking.

#### 4.1.2. Lokale driehoek en bovenlokale verbanden in hoge mate gescheiden werelden

Driehoeksoverleg vindt zowel lokaal als op districtsniveau plaats. Daarnaast bestaat er het regionaal veiligheidscollege, waarin zoals bepaald in artikel 39 Politiewet de burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert en de hoofdofficier van justitie daarin, ten minste eenmaal in de vier jaar, het regionale beleidsplan van de eenheid vaststellen. Dat omvat in ieder geval de verdeling van de beschikbare politiesterkte over de onderdelen van de regionale eenheid. Daarnaast is er een regionale driehoek ex artikel 41 Politiewet.

Zouridis *et al.* (2017) stelden eerder al vast dat destijds over het algemeen van het regionale beleidsplan in de beleidsmatige zin weinig sturing uitging ten aanzien van de politiecapaciteit. Het zwaartepunt van de beleidsmatige sturing lag, zo stelden zij vast, eerder op districtsniveau. Die situatie is, voor zover blijkt uit de door ons gevoerde gesprekken, in de afgelopen jaren niet veranderd. Voor zover waarde wordt gehecht aan de bijeenkomsten van het regionaal veiligheidsoverleg, heeft die vooral betrekking op de allocatie van de politiecapaciteit als zodanig en op de ontmoeting en uitwisseling tussen burgemeesters en anderen. En dat geldt dan met name voor de burgemeesters van kleinere gemeenten, die minder geregeld overleg hebben met 'hun' veiligheidsdriehoek. De beleidsmatige rol van het regionale beleidsplan is over het algemeen beperkt, zo stellen we vast. De beleidsprioriteiten die daarin worden vastgesteld staan volgens onze gesprekspartners maar beperkt op het netvlies van lokale driehoeksleden en hun sturende werking in de districten is eveneens (zeer) beperkt. In het stellen van hun eigen lokale prioriteiten, worden districten in hun ervaring over het algemeen niet of nauwelijks geleid of beperkt door het regionale beleidsplan. De beleidsprioriteiten daarin zijn veelal zo breed geformuleerd dat alle lokale prioriteiten er wel binnen passen.

Deels komt dat doordat de regionale beleidsplannen van 'onderaf', vanuit de districten, gevoed worden door de lokale prioriteiten, die vervolgens beslag krijgen in de regionale prioriteiten. Tegelijk levert dat, blijkens de door ons gevoerde gesprekken, vrijwel nooit botsingen op met de prioriteiten uit andere districten of met regionale beleidsvoorkeuren die vragen om (zo mogelijk lastige) afwegingen tussen de verschillende prioriteiten. De betekenis van de regionale beleidsplannen voor het lokale politiewerk in de beleidsmatige zin lijkt dus nog steeds beperkt. Het om de vier jaar vaststellen van de regionale beleidsprioriteiten zoals de Politiewet 2012 dat voorschrijft, heeft in die zin wat weg van een *rite de passage*.

## 4.2. Naar een agenda voor gezamenlijke reflectie

Uit de gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd, blijkt dat de verschillen die we kunnen constateren eerder het gevolg zijn van historisch gegroeide, organische en emergente patronen dan van bewuste keuzes (zie ook Bekkers *et al.*, 2017). Toevalligheden spelen een belangrijke rol, zo blijkt, zoals iemands eerdere werkervaring of de persoonlijke verhoudingen tussen betrokkenen. Op zichzelf is dat geen probleem. Functie-afhankelijke en persoonlijke opvatting over hoe een



veiligheidsdriehoek zou moeten worden ingericht en over hoe die zou moeten werken, kunnen met recht verschillen. Er is niet één beste modus operandi, die in alle omstandigheden het beste werkt. Bovendien zijn flexibiliteit en adaptiviteit een groot goed. Een driehoeksoverleg moet zich immers kunnen aanpassen aan lokale verschillen en aan maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen (zie ook Steelman, 2022).

Eerder in dit hoofdstuk benoemden we echter al dat burgemeesters, OM, politie en hun ambtelijk ondersteuners niet vaak de ruimte nemen om (gezamenlijk) te reflecteren op hun eigen werkwijze in hun driehoeksoverleg. Die behoefte aan dat gesprek is er wel, zo haalden wij op. Vrijwel zonder uitzondering kwam de wens naar voren om vaker en uitgebreider stil te staan bij de inrichting en werking van het lokale driehoeksoverleg. Bovendien leidden onze vragen naar hoe het driehoeksoverleg functioneert, dikwijls tot bezinning op dat functioneren: “Waarom doen we dit eigenlijk zo?”. Er is dus ruimte voor de deelnemers aan het overleg om zich meer op te stellen als *reflective practitioners* (Schön, 2017) en bewuster met elkaar het gesprek aan te gaan over hoe de driehoek functioneert en zou moeten functioneren. Oftewel: om – in bestuurskundige termen – aandacht te hebben voor de ‘metagovernance’ van de driehoek, het sturen op hoe bestuurd wordt (Torfing, 2022). Het relatief beperkte leervermogen van de driehoekspraktijk zoals we dat hiervoor aan de orde stelden is reden te meer om periodieke bezinning op en herijking van de samenwerking in driehoeksverband te borgen.

De bevindingen van dit onderzoek bieden burgemeesters, OM, politie en hun (ambtelijk) ondersteuners een basis voor een agenda om het gesprek over de ‘governance’ van het eigen driehoeksoverleg te voeren. Dat gesprek gaat idealiter over zowel de (gewenste) inrichting van het driehoeksoverleg, als over de randvoorwaarden die voor een goed functioneren op orde dienen te zijn. Een onderscheid tussen inrichtingsvragen die meer principiële en andere die meer logistiek van aard zijn, is daarbij niet zo scherp te maken. Wat ogenschijnlijk logistiek is, heeft belangrijke principiële consequenties en vice versa.

Wat werkt, hangt af van de lokale omstandigheden, persoonlijke opvattingen en de onderlinge verhoudingen. Dit rapport biedt dan ook geen *one size fits all*-oplossing voor een goed-functionerende veiligheidsdriehoek, maar biedt praktijk-geïnformeerde handvatten om het gesprek hierover te voeren.

### 4.3. Randvoorwaarden (in)regelen

De vervolgvraag is dan ook hoe de veiligheidsdriehoek de randvoorwaarden (in)regelt om optimaal te kunnen functioneren – gegeven de geschetste ontwikkelingen in de wereld van openbare orde en veiligheid. Hier raken de randvoorwaarden aan de verschijningsvormen van de driehoek in termen van organisatieniveau, scope, deelnemers, frequentie, ondersteuning en informatiedeling. Of: waar de randvoorwaarden raken aan het wat, waar, wanneer, hoe en hoe vaak van het driehoeksoverleg. In deze slotparagraaf verbinden we de randvoorwaarden aan de inrichtingsmogelijkheden en formuleren we als handreiking startvragen waarop driehoeksleden (gezamenlijk) kunnen reflecteren en waarover zij het gesprek met elkaar kunnen aangaan.



# Reflectie randvoorwaarden & inrichting - Startvragen

## Handelen vanuit gezag én onderling vertrouwen

Randvoorwaarde 1: Zicht op taken en bevoegdheden | Inrichtingsvraag: juridische basis & organisatieniveau



Is het kennisniveau over de formele verhoudingen in de veiligheidsdriehoek op orde en handelen we daarnaar?



Hoe impliciet of expliciet zijn de formele verhoudingen in onze veiligheidsdriehoek?

Randvoorwaarde 2: Elkaar kennen en vertrouwen vanuit gelijkwaardigheid | Inrichtingsvraag: frequentie



Komen we vaak genoeg bij elkaar om te weten wat er speelt en om op elkaar ingespeeld te zijn, mocht zich een incident voordoen? Wat is minimaal nodig?



Is er een verschil tussen wat we verlangen qua frequentie van bij elkaar komen en wat mogelijk is door de druk die op ons en onze organisaties ligt?

## Driehoek met eigen koers én oog voor buiten

Randvoorwaarde 5: Politisering in het veiligheidsdomein buiten het driehoeksoverleg | juridische basis & scope



Hoe beïnvloedt maatschappelijke en politiek-bestuurlijke druk de gesprekken die we voeren en de besluiten die we in de driehoek nemen?

Randvoorwaarde 6: Omgaan met druk van buiten | Inrichtingsvraag: informatiedeling



Hoe treden wij als driehoeksleden en -partijen individueel naar buiten en hoe gezamenlijk?



Hoe maken we voor anderen buiten de driehoek, waaronder inwoners, de besluiten die we nemen navolgbaar?

## Gezamenlijk én autonoom

Randvoorwaarde 3: Gezamenlijk aan de lat voor openbare orde en veiligheid | Inrichtingsvraag: scope & deelnemers



Hoe breed zien wij onze taakopvatting als veiligheidsdriehoek? Zijn we het met elkaar eens over waar we wel en niet 'over gaan' in de driehoek?



Wie zijn welkom bij ons aan tafel en op welke manier? Alleen leden van de driehoek en hun ondersteuning of bijvoorbeeld ook portefeuillehouder(s) van aanspalende beleidsterreinen en organisaties zoals het zorg- en veiligheidshuis?

Randvoorwaarde 4: Onafhankelijke en eigenstandige rolname deelnemers | Inrichtingsvraag: juridische basis & ondersteuning



Zijn wij goed geëquipeerd om onze rol in de veiligheidsdriehoek te vervullen?



Zou onze ondersteuning meer/anders kunnen doen om ervoor te zorgen dat we het goede gesprek voeren in de veiligheidsdriehoek?



# Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

## Literatuur

Bekkers, V., Van Sluis, A., Cachet, L., Nuij, W. Waltheer, J., Devroe, E., Prins, R., Akerboom, M. (2017). *Politiebestel in balans? Politiek-bestuurlijke sturing, democratische verantwoording, samenwerking en maatschappelijke inbedding in een nationaal politiebestel*. Rotterdam/Leiden: Erasmus Universiteit Rotterdam & Universiteit Leiden.

Boin, A., Nooy, K. & Van der Velden, P. (2020). *Een verkeerde afslag: Een analyse van de 1 juni demonstratie in Amsterdam*. Evaluatie in opdracht van Regionaal Beleidsteam Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland.

Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B. & Boogaard, G. (2012). *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Enschede: Universiteit Twente.

Broertjes, P. (2019). De rek is eruit: Over de rol van de (nationale) politie in een samenleving op drift. *Cahiers politiestudies*, 2019-1, nr. 50, pp. 199-204.

Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Londen: Boulder.

Cachet, L. (2003). De veranderende positie van de burgemeester: Over de kloof tussen formeel en feitelijk. In: D. Houtman, B. Steijn & J. Van Male (red), *Cultuur telt: sociologische opstellen voor Leo d'Anjou*. Maastricht: Shaker Publishing BV.

De Graaf, T. (2019). *Boegbeeld en aambeeld, over de rol van de burgemeester in de lokale democratie*. Tweede Hayo Apothekerlezing, 17 oktober 2019. Geraadpleegd op 5 december 2022 via: <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice-president/boegbeeld-en-aambeeld/>

Driehoeksoverleg Peelland (2022). *Voortgangsrapportage 2021: Veiligheidsplan Peelland 2019-2022. Ten behoeve van driehoeksoverleg Peelland 26-01-2022*. Geraadpleegd op 5 december 2022 via: <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=laarbeek&id=0c3cb54a-68d5-4796-894d-3562118d188d>

Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Van Zuydam, S. & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.

Karsten, N. (2019). De burgemeester als vriend of vijand van de rechtstaat: Een kritische beschouwing. *Nederlands juristenblad*, 94(14), pp. 926-932.

Nationale Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Geraadpleegd op 5 december 2022 via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-198148.pdf>.

Raad van State (2019). *Voorlichting over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning*. Geraadpleegd op 5 december 2022 via: <https://www.raadvanstate.nl/@113263/w16-18-0272-ii-vo/>





- Salet, R. & Sackers, H. (2019). *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. *Politiewetenschap*, 7. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Schön, D. A. (2017). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Routledge.
- Spapens, T., Blatter, I., Karsten, N. (2021, ongepubliceerd) *Juridische analyse wettelijke kaders bewustwordingsgesprekken burgemeester – gemeenteraad*. Tilburg: Tilburg University.
- Steelman, T. (2022). Adaptive governance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance*, pp. 580-591. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Terpstra, J., Foekens, P. & Van Stokkom, B. (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Terpstra, J., Van Duijneveldt, I., Eikenaar, T., Havinga, T. & Van Stokkom, B. (2016). Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk. *Politie en Wetenschap*, nr. 88. Amsterdam: Reed Business
- Tops, P., Van Os, P. & Van der Torre, E. J. (2017). *Sleuren en sturen in 2017: De ontwikkeling van de relatie tussen politie en het lokaal bestuur*. Den Haag: VNG.
- Tops, P., Van Ostaaijen, J. & Boswijk, R. (2022). *Lokaal veiligheidsbeleid in 2030: Normaliseren, versnellen en alert blijven* (pp. 135-155). Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Tops, P. & Boswijk, R. (2022). *Driehoeken in de toekomst. Burgemeester*, 101, pp. 54-56.
- Torfing, J. (2022). Metagovernance. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance*, pp. 567-579. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Van der Torre, E.J. & Van der Torre-Eilert, T.B.W.M. (2013). *Driehoeken: Overleg en verhoudingen*. Apeldoorn, Politie & Wetenschap.
- Van Ostaaijen, J., Ritzen, R., Eski, S., Van den Kieboom, E., van den Oord, S., Van der Laan, J., & de Rover, J. (2021). *De wethouder Veiligheid: Hoognodig of overbodig?* Den Bosch: Avans Hogeschool - Expertisecentrum Veiligheid.
- Zouridis, S., Karsten, N. & Hopstaken, S. (2017). *Interfaces tussen de politie en haar gezag: Over sturing en allocatieve ruimte in politie-eenheden*. Tilburg: Tilburg University.
- Zouridis, S. (te verschijnen, 2023). Het Openbaar Ministerie: stabilisatie van het rechtsstaatschap. In E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Openbaar Ministerie* [handboeken veiligheid]. Deventer: Kluwer.



## Geïnterviewde personen

Tabel 1: respondenten

Achternaam	Functie
De heer P. Blankwaard	Adviseur Korpsleiding, Nationale Politie
Mevrouw J. Bult	Officier van Justitie Openbaar Ministerie
Mevrouw M. van Eykelen	Officier van Justitie Openbaar Ministerie
De heer R. Grouwstra	Secretaris Veiligheidsdriehoek Gouda
De heer J. ten Kate	Burgemeester Staphorst
De heer A. Littoij	Expert, directeur Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR)
De heer W. Mastebroek	Coördinator integrale veiligheid Krimpen a/d IJssel
Mevrouw I. Meijer	Strategisch adviseur OOV Gorinchem
De heer S. Nieuwland	Burgemeester Uitgeest
Mevrouw F. Simonis	Gebiedsofficier Openbaar Ministerie
De heer L. Steenwelle	Clusterhoofd OOV gemeente Utrecht
De heer P. Verhoeve	Burgemeester Gouda
De heer M. Vroom	Burgemeester Krimpen a/d IJssel
De heer P. Wijnen	Politie Eenheid Den Haag
De heer M. Zannoni	Expert, directeur crisisbeheersing NCTV



## Bijlage 2. Onderzoekverantwoording

Om tot de opzet van dit onderzoek te komen, is in juni 2022 gesproken met vertegenwoordigers van burgemeesters, het OM, de politie en het Ministerie van J&V verdeeld over twee expertmeetings.

Bij de start van dit onderzoek is gezocht naar relevante literatuur en eerder onderzoek waarin aandacht is voor de lokale veiligheidsdriehoek, aangevuld met een drietal oriënterende gesprekken. In het literatuuronderzoek is primair gezocht naar onderzoek waarin het functioneren van het (lokaal) driehoeksoverleg centraal stond. Dit onderzoek blijkt beperkt beschikbaar te zijn. Wel figureert de lokale driehoek regelmatig in onderzoek waarin het hoofdonderwerp een ander thema in het veiligheidsdomein betreft. Denk aan een evaluatie van een specifiek incident, de evaluatie van de Politiewet 2012 (2017) en die van de Wet op de veiligheidsregio's, onderzoek naar de omgang met demonstraties of onderzoek naar de staat van het burgemeestersambt. De oriënterende gesprekken hadden tot doel om bevindingen uit het literatuuronderzoek te toetsen en aan te vullen en meer zicht te krijgen op de randvoorwaarden voor een goed functionerende veiligheidsdriehoek.

Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met driehoeksleden van twee specifieke driehoeksoverleggen, aangevuld met gesprekken met burgemeesters, vertegenwoordigers van OM en politie en ambtenaren uit het land om zicht te krijgen op de ervaring van de invulling van het driehoeksoverleg en de randvoorwaarden in de praktijk. Zo is geborgd dat de verschillende perspectieven op het lokale driehoeksoverleg aan bod zijn gekomen. Bijlage 1 bevat een overzicht van alle personen die we hebben gesproken, zowel in de oriënterende fase als in de verdiepende fase van het onderzoek. Aangezien de bevindingen die volgen uit beide typen gesprekken sterk in elkaars verlengde lagen en op elkaar voortbouwden, is dit één integraal overzicht.

Op basis van de bevindingen uit de verschillende onderzoekwerkzaamheden is een conceptrapportage opgesteld. Deze conceptrapportage is gedeeld met de opdrachtgever en deelnemers aan de twee expertmeetings die waren georganiseerd om te komen tot de onderzoeksopzet. Zij hebben de gelegenheid gekregen om een reactie te geven. De gemaakte opmerkingen zijn vervolgens verwerkt. Hierna is het definitieve onderzoeksrapport op 30 maart 2023 aangeboden aan de opdrachtgever.

