



# De gezagsdriehoek van Utrecht

Een analyse van het juridisch kader van de  
gezagsdriehoek Stad Utrecht

Jasmijn Groen

2006

# **De gezagsdriehoek Stad Utrecht**

Een analyse van het juridisch kader van de  
gezagsdriehoek Stad Utrecht

**Juridische Hogeschool 's Hertogenbosch**

**Afstudeerrichting:**

Hbo-Rechten

**Afstudeerscriptie van:**

Jasmijn Groen

**Afstudeerbegeleiders:**

K.J. van der Wulp

Mr. J.G.H. Timmermans

**Samenstelling examencommissie:**

Mr. J.G.H. Timmermans

B. Kratsborn

Mr. P. Knaapen

## **VOORWOORD**

Deze scriptie is het eindresultaat van 4 jaar studeren aan de Juridische Hogeschool in 's – Hertogenbosch en hiermee rond ik mijn opleiding af. Gedurende deze vier jaar heb ik en waarschijnlijk ook mijn medestudenten uit gekeken naar het moment waarop we ons eindelijk met het echte werk bezig konden gaan houden. Nu het zover is, is het toch een vreemd idee om het veilige en het bekende te verruilen voor uiteindelijk een baan of verder te studeren aan een andere opleiding. Iedereen heeft andere keuzes gemaakt en iedereen komt voor andere uitdagingen te staan.

Het idee om onderzoek te gaan doen naar de gezagsdriehoek van de stad Utrecht is ontstaan in samenwerking met dhr. K.J. van der Wulp en mevr. mr. H.G.M. Rutgers. Na veel overleg zijn de vraagstelling en de doelstelling van het onderzoek vastgelegd en is het onderzoek van de grond gekomen. Alle samenwerking die is komen kijken bij het onderzoek is goed verlopen en de interesse van de medewerkers van de politie regio Utrecht district Utrecht Noord is ontzettend motiverend geweest. Alle mensen die direct en indirect bij het onderzoek betrokken zijn geweest, hebben er aan bijgedragen dat het onderzoek met een goed gevoel kon worden afgerond. Ik wil iedereen die mij bij het schrijven van deze scriptie heeft geholpen dan ook ontzettend bedanken. Mijn bijzondere dank gaat uit naar mijn afstudeerbegeleider van de politie regio Utrecht district Utrecht Noord, dhr K.J. van der Wulp.

Jasmijn Groen

## SAMENVATTING

In de loop der tijd is er in de maatschappij veel veranderd. De gezagsdriehoek, dus de burgemeester, de officier van justitie en een vertegenwoordiger van de politie, dient hier op in te spelen. De dreiging van een terroristische aanslag is aanzienlijk gegroeid. Om erachter te komen in hoeverre de wet- en regelgeving toereikend is voor de uitvoering van besluiten is er binnen dit onderzoek onderzocht of het juridisch kader van de driehoek toereikend is en op welke wijze dit geoptimaliseerd kan worden. Uit deze analyse is een aantal aanbevelingen voortgekomen welke kunnen worden gebruikt om het functioneren van de driehoek en de uitvoering van de besluiten in de toekomst te optimaliseren.

Om tot een conclusie te komen is begonnen met het uiteenzetten van relevante literatuur om op die manier een beeld te krijgen van de gezagsdriehoek. Aan de hand van deze informatie is het juridisch kader uiteengezet en wordt er jurisprudentie besproken. Uit deze analyses is gebleken dat er beperkte literatuur en wet- en regelgeving is met betrekking tot de gezagsdriehoek.

Er zijn ook tientallen interviews gehouden met personen die betrokken zijn bij de gezagsdriehoek van Utrecht om op die manier een beeld te vormen van de praktijk in Utrecht. Deze interviews brachten naar voren dat de gezagsdriehoek van Utrecht prima functioneert en dit in het verleden altijd heeft gedaan. Alle besluiten die worden genomen binnen de driehoek worden daadwerkelijk en op de juiste wijze uitgevoerd. Binnen iedere organisatie weet iedereen wat er van hem of haar wordt verwacht en indien er een ramp uitbreekt is dit voor de driehoek allemaal geregeld in het crisisbeheersingsplan.

Al deze feiten hebben geleid tot aanbevelingen welke bijdragen aan het optimaliseren van het functioneren van de gezagsdriehoek van Utrecht in de toekomst, met het oog op het inspelen op de toenemende druk van de politiek, maatschappij en de media en de dreiging van grote rampen.

## **INHOUDSOPGAVE**

Samenvatting.....	II
Inhoudsopgave.....	III
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	blz. 1
1.1    Aanleiding van het onderzoek.....	blz. 1
1.2    Doelstelling en vraagstelling.....	blz. 2
1.3    Opdrachtgevers.....	blz. 2
1.4    Aard van het onderzoek.....	blz. 3
1.5    Beperkingen.....	blz. 3
1.6    Begrippen.....	blz. 3
1.7    Opbouw van het rapport.....	blz. 4
Hoofdstuk 2: Betrokken organisaties.....	blz. 5
2.1    Inleiding.....	blz. 5
2.2    Gemeente Utrecht.....	blz. 5
2.3    Openbaar Ministerie van de stad Utrecht.....	blz. 6
2.4    Politie Utrecht.....	blz. 8
2.5    Samenvatting.....	blz. 10
Hoofdstuk 3: De gezagsdriehoek in theorie.....	blz. 11
3.1    Inleiding.....	blz. 11
3.2    Belangrijke begrippen.....	blz. 11
3.3    Eerdere onderzoeken naar de praktijk van de gezagsdriehoek.....	blz. 13
3.4    Leden van de gezagsdriehoek.....	blz. 15
3.4.1.  Burgemeester.....	blz. 16
3.4.2.  Officier van justitie.....	blz. 16
3.4.3.  Vertegenwoordiger van de politie.....	blz. 17
3.5    Leden van de gezagsdriehoek Utrecht.....	blz. 17
3.5.1  Burgemeester van Utrecht.....	blz. 17
3.5.2  Officier van justitie team stad Utrecht.....	blz. 17
3.5.3  Vertegenwoordiger politie stad Utrecht.....	blz. 18

3.6	Samenvatting.....	blz. 18
	Hoofdstuk 4: De gezagsdriehoek juridisch.....	blz. 19
4.1	Inleiding.....	blz. 19
4.2	Gemeentewet.....	blz. 19
4.2.1	Handhaving openbare orde.....	blz. 19
4.2.2	Opperbevel bij brand.....	blz. 20
4.2.3	Openbare bijeenkomsten.....	blz. 20
4.2.4	Sluiting wegens openbare orde.....	blz. 20
4.2.5	Noodbevelen.....	blz. 21
4.2.6	Noodverordeningen.....	blz. 21
4.2.7	Ophouding.....	blz. 22
4.2.8	Machtiging politieambtenaar.....	blz. 22
4.3	Politiewet 1993.....	blz. 22
4.3.1	Taak van de politie.....	blz. 22
4.3.2	Onder gezag burgemeester.....	blz. 23
4.3.3	Onder gezag officier van justitie.....	blz. 23
4.3.4	Overleg burgemeester en officier van justitie..	blz. 23
4.3.5	Overleg korpsbeheerder en hoofdofficier van justitie.....	blz. 23
4.4	Wet op de rechterlijke organisatie.....	blz. 23
4.4.1	Strafrechtelijke handhaving rechtsorde.....	blz. 23
4.5	Jurisprudentie.....	blz. 24
4.5.1	Oosterparkrellen.....	blz. 24
4.6	Samenvatting.....	blz. 27
	Hoofdstuk 5: De uitvoering van besluiten.....	blz. 28
5.1	Inleiding.....	blz. 28
5.2	Niveau van optreden.....	blz. 28
5.3	Besluiten op niveau 2 in de praktijk.....	blz. 29
5.4	Samenvatting.....	blz. 31

Hoofdstuk 6: De gezagsdriehoek van Utrecht in de praktijk.....	blz. 32
6.1    Inleiding.....	blz. 32
6.2    Gemeente Utrecht.....	blz. 32
6.3    Openbaar ministerie van de stad Utrecht.....	blz. 33
6.4    Politie Utrecht.....	blz. 34
6.5    Burgemeester gemeente Loenen.....	blz. 35
6.6    Docent Visie en Beleid Politieacademie.....	blz. 36
6.7    Samenvatting.....	blz. 36
Hoofdstuk 7: Definitie toereikend.....	blz. 37
7.1    Inleiding.....	blz. 37
7.2    Betekenis toereikend in woordenboek.....	blz. 37
7.3    Betekenis binnen onderzoek.....	blz. 37
7.4    Samenvatting.....	blz. 38
Hoofdstuk 8: Conclusie.....	blz. 39
8.1    Inleiding.....	blz. 39
8.2    Beantwoording deelvragen.....	blz. 39
8.2.1    Wat is “de gezagsdriehoek van Utrecht”?.....	blz. 39
8.2.2    Welke wet- en regelgeving behoort tot het “juridisch kader” van de gezagsdriehoek?.....	blz. 40
8.2.3    Wat is de definitie van “toereikend” en “ontoereikend”?.....	blz. 41
8.2.4    Hoe verloopt de uitvoering van de besluiten in de “praktijk” van de driehoek in Utrecht?...	blz. 41
8.3    Conclusie.....	blz. 42
Hoofdstuk 9: Aanbevelingen.....	blz. 44
9.1    Inleiding.....	blz. 44
9.2    Adviesnota.....	blz. 45
9.3    Samenvatting.....	blz. 50
Literatuurlijst.....	i

Bijlagen:	Bijlage A: Kaart van Nederland.....	iii
	Bijlage B: Organogrammen.....	v
	Bijlage C: Werkgebied politie regio Utrecht.....	xi
	Bijlage D: Voorblad notitie.....	xiv
	Bijlage E: Vragenlijst.....	xvi



---

## **HOOFDSTUK 1: INLEIDING**

### **1.1 Aanleiding**

Lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en de politie zijn al geruime tijd partners in het openbare orde- en veiligheidsbeleid. In de grote steden groeide al in de jaren zestig en zeventig het besef dat enige coördinatie en afstemming wenselijk zou zijn. In kleinere gemeenten werd in de loop van de jaren tachtig die weg ook ingeslagen. Het driehoeksoverleg, het overleg tussen de burgemeester, de (hoofd) officier van justitie en de korpschef dat zo al vele jaren in de praktijk was gegroeid, is sinds december 1988 wettelijk geregeld.<sup>1</sup>

In de huidige maatschappij is de angst voor terroristische aanslagen gegroeid, de media zit bovenop het functioneren van de driehoek en dan is er de politiek oefent druk uit. In deze tijd is het noodzakelijk voor een driehoek om zo optimaal mogelijk te functioneren, omdat de gevolgen qua omvang steeds groter worden. Voor het functioneren en het inspelen op situatie van de driehoek is het juridisch kader enorm belangrijk. De politie regio Utrecht district Utrecht Noord en het Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Utrecht stad kunnen deze gedachte gang volgen en hebben er mee ingestemd om voorgaand verhaal als onderwerp te nemen voor het onderzoek.

---

<sup>1</sup> M.L.G. Essers & P.G. Castenmiller, “Een doorstart voor de driehoek?” Blad Bestuurskunde 6-4, p. 181-190.

---

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

In samenwerking met de politie Utrecht en het Openbaar Ministerie van arrondissementsparket Utrecht is de volgende doelstelling tot stand gekomen: Voor 1 januari 2007 komen met een adviesnota voor de politie Utrecht Noord en het Openbaar Ministerie van Utrecht, waarin wordt weergegeven in hoeverre het juridisch kader van de gezagsdriehoek toereikend is voor de uitvoering van de besluiten en op welke wijze dit geoptimaliseerd kan worden.

De vraagstelling is als volgt geformuleerd: “In hoeverre is het juridisch kader toereikend voor de uitvoering van de besluiten van de gezagsdriehoek Utrecht en op welke wijze kan dit worden geoptimaliseerd?”.

Om uiteindelijk de vraagstelling te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn hieronder weergegeven:

- Wat is de gezagsdriehoek van Utrecht?
- Welke wet- en regelgeving behoort tot het juridisch kader van de gezagsdriehoek?
- Wat is de definitie van toereikend?
- Hoe verloopt de uitvoering van de besluiten in de praktijk?

## 1.3 Opdrachtgevers

Hoofdopdrachtgever van dit onderzoek is de politie regio Utrecht. Zij wordt voor dit onderzoek vertegenwoordigd door K.J. van der Wulp als zijnde hoofd van de justitiële dienst van de politie regio Utrecht district Utrecht Noord. Naast de politie regio Utrecht is het Openbaar Ministerie van parket Utrecht ook hoofdopdrachtgever. Het Openbaar Ministerie is voor dit onderzoek vertegenwoordigd door mr. H.G.M. Rutgers. Zij is officier van justitie in Utrecht en tevens vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie in de gezagsdriehoek van Utrecht.

---

De gemeente Utrecht is geen medeopdrachtgever maar is wel betrokken geweest bij het onderzoek en is vertegenwoordigd door mw I. Burgers. Zij is secretaris van de gezagsdriehoek van Utrecht en tevens adviseur van de burgemeester van Utrecht.

#### **1.4 Aard van het onderzoek**

Zoals in de doelstelling naar voren komt, ontbreekt er bepaalde duidelijkheid over de toereikendheid van het juridisch kader voor de uitvoering van de besluiten die genomen worden door de gezagsdriehoek. In de toekomst zal deze vorm van overleg een belangrijke schakel blijven voor alle drie de betrokken partijen. Door de theorie en de wet- en regelgeving naast de praktijk te leggen en daarover te spreken met de betrokken partijen, zijn er aanbevelingen ontstaan die de huidige onduidelijkheid van de partijen over toereikendheid van het juridisch kader kunnen verhelderen. Doordat de aanbevelingen in principe een interventie tot gevolg kunnen hebben kan dit onderzoek als praktijkgericht gekenmerkt worden. Als instrument voor het creëren van duidelijkheid omtrent de toereikendheid van het juridisch kader, wordt de theorie met de praktijk vergeleken.

#### **1.5 Beperkingen**

1. Dit onderzoek beperkt zich tot de gezagsdriehoek van de stad **Utrecht**. Dit houdt in dat er niet in zal worden gegaan op andere gezagsdriehoeken die bestaan binnen Nederland of binnen regio Utrecht.
2. Dit onderzoek richt zich alleen tot de **gezagsdriehoek** en er wordt verder niet ingegaan op de beheersdriehoek van Utrecht. De beheersdriehoek komt slechts beperkt aan bod om het verschil tussen deze driehoeken uiteen te zetten.

---

## **1.6 Benaming van partijen**

### **Gezagsdriehoek van Utrecht**

Binnen het onderzoek wordt de lokale driehoek van de stad Utrecht, met als leden de burgemeester van Utrecht, de officier van justitie van het team stad Utrecht en de afgevaardigde van de politie regio Utrecht aangeduid met “de gezagsdriehoek van Utrecht”.

### **Politie Utrecht**

Binnen het onderzoek wordt de politie van de stad Utrecht aangeduid met “de politie Utrecht”. Dit onderdeel van de politie valt onder de politie regio Utrecht.

### **Openbaar Ministerie, parket Utrecht**

Binnen het onderzoek wordt arrondissement Utrecht als zijnde onderdeel van het Openbaar Ministerie aangeduid met “Openbaar Ministerie van de stad Utrecht”.

## **1.7 Opbouw van het rapport**

Hoofdstuk 1 van deze scriptie bevat een inleiding over het driehoeksoverleg. In dit hoofdstuk zijn onder meer de doelstelling en de vraagstelling aan bod gekomen. In het tweede hoofdstuk worden de organisaties die deel uitmaken van de gezagsdriehoek uiteen gezet. Hoofdstuk 3 behandelt de theorie en de geschiedenis en in hoofdstuk 4 wordt het juridisch kader uiteengezet. Hoofdstuk 5 geeft weer hoe de besluiten in de praktijk vorm krijgen en op welke wijze deze worden uitgevoerd. In hoofdstuk 6 wordt de praktijk van de gezagsdriehoek van Utrecht beschreven en op welke wijze deze functioneert. In het daaropvolgende hoofdstuk 7 wordt een definitie gegeven van het begrip toereikend en in hoofdstuk 8 wordt een conclusie getrokken uit de bevindingen van het onderzoek. Aan de hand van deze conclusie wordt er in hoofdstuk 9 een aantal aanbevelingen gedaan.

---

## **HOOFDSTUK 2: BETROKKEN ORGANISATIES**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt in het kort weergegeven hoe de organisaties in elkaar zitten en komen feiten aan de orde die relevant zijn om tot een compleet beeld te komen van de gezagsdriehoek van Utrecht. Paragraaf 2.2 gaat in op de bestuurslagen van Nederland en de gemeente Utrecht. In de daaropvolgende paragraaf 2.3 worden het Openbaar Ministerie en het Openbaar Ministerie, parket Utrecht kort uiteengezet. In de laatste paragraaf worden de politieorganisatie van Nederland en de politie regio Utrecht besproken. Verder wordt nog een korte samenvatting gegeven van de informatie die aan bod is gekomen binnen dit hoofdstuk.

### **2.2 Gemeente Utrecht**

In de bestuurlijke indeling van een land of staat is over het algemeen sprake van verscheidene bestuurslagen. Het aantal bestuurslagen en de naamgeving van elke laag verschilt per natie. Voor de verhoudingen tussen deze bestuurslagen zijn verschillende modellen in gebruik. Zo is Nederland bijvoorbeeld een gedecentraliseerde eenheidsstaat. In Nederland bestaan drie soorten bestuurslagen, namelijk rijk, provincie en gemeente.<sup>2</sup>

Nederland is onderverdeeld in 458 gemeenten en twaalf provincies.<sup>3</sup> Voor een kaart van Nederland met de indeling van de provincies wordt verwezen naar bijlage A van dit document. Utrecht is de hoofdstad van de gelijknamige provincie en de vierde stad van Nederland. Utrecht heeft een inwonersaantal van 283.685 op 1 juli 2006. Utrecht is tevens één van de steden van de randstad. De stad is centraal gelegen op een knooppunt van weg-, spoor- en waterwegen, waardoor het een toonaangevende beurzen- en conferentiestad is.

---

<sup>2</sup> <[www.wikipedia.org/wiki/bestuurlijke\\_indeling](http://www.wikipedia.org/wiki/bestuurlijke_indeling)>

<sup>3</sup> <[www.wikipedia.org/wiki/bestuurlijke\\_indeling](http://www.wikipedia.org/wiki/bestuurlijke_indeling)>

---

De stad huisvest de grootste universiteit van Nederland en het hoofdkantoor van de Nederlandse Spoorwegen. Het is een van de oudste steden van Nederland met een belangrijk historisch centrum.<sup>4</sup>

De stad Utrecht valt bestuurlijk samen met de gemeente Utrecht. De gemeente heeft een oppervlakte van 99 km<sup>2</sup>, waarvan slechts een zeer klein gedeelte water. Omdat de gemeente officieel samenvalt met de stad, zijn er officieel geen andere kernen. Toch worden de dorpen Vleuten, De Meern en Haarzuilens nog steeds als dorp gezien en dus niet als onderdeel van de stad Utrecht. De gemeente Utrecht onderscheidt, bestuurlijk en administratief, tien wijken. Deze zijn weer onderverdeeld in subwijken en buurten. Elke wijk kent een apart wijkbureau of een wijkservicecentrum.<sup>5</sup>

### **2.3 Openbaar Ministerie van de stad Utrecht**

Het Openbaar Ministerie vormt in het strafrecht samen met de zittende magistratuur (de rechters) de rechterlijke macht. Het rechtsbestel in Nederland kent de term Openbaar Ministerie, afkorting OM. Het Openbaar Ministerie mag dan de naam ministerie dragen, maar het is geen ministerie zoals dat van Defensie of Sociale Zaken. Aan het hoofd van de organisatie staat het college van procureurs-generaal. De procureurs-generaal bepalen het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie. Samen met de staf vormt het college het Parket-Generaal, het landelijke hoofdkantoor van het Openbaar Ministerie. De opbouw van het Openbaar Ministerie is gekoppeld aan de verschillende soorten gerechten in Nederland. Het eerste niveau is dat van het kantongerecht, daarna komen achtereenvolgens de rechtbank, het gerechtshof en de Hoge Raad der Nederlanden.<sup>6</sup>

Nederland telt negentien rechtbanken. Het werkgebied van een rechtbank noemen we een arrondissement. In elke stad waar een rechtbank staat, heeft het Openbaar Ministerie zijn eigen kantoor, het arrondissementsparket. Elk parket staat onder leiding van een hoofdofficier van justitie. Deze is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid van het Openbaar Ministerie.

---

<sup>4</sup> <[www.wikipedia.org/wiki/Utrecht](http://www.wikipedia.org/wiki/Utrecht)>

<sup>5</sup> <[www.wikipedia.org/wiki/Utrecht](http://www.wikipedia.org/wiki/Utrecht)>

<sup>6</sup> <[www.wikipedia.org/wiki/Openbaar\\_ministerie](http://www.wikipedia.org/wiki/Openbaar_ministerie)>

---

Op elk parket werkt een aantal officieren van justitie. Zij vertegenwoordigen het Openbaar Ministerie bij de kantongerechten en de arrondissementsrechtbank. De officieren van justitie worden gesteund door parketsecretarissen en administratief medewerkers. Sommige zaken, zoals verkeersovertredingen en lichte misdrijven, handelen zij zelf af. Daarnaast doen ze voorbereidend werk voor de officier in zwaardere zaken. De negentien arrondissementsparketten zijn verschillend van grootte en hebben elk hun eigen karakter. De grootste parketten zetelen in steden als Amsterdam en Rotterdam, waar de misdaadcijfers het hoogst zijn.<sup>7</sup>

Verschillende arrondissementen vormen samen een ressort. In elk ressort bevindt zich een gerechtshof, met daaraan gekoppeld een eigen parket. Nederland heeft vijf gerechtshoven. Hun belangrijkste taak is het behandelen van zaken in hoger beroep. Als een verdachte of een officier van justitie niet tevreden is met het vonnis van de rechtbank, kan hij in hoger beroep gaan: vragen om een nieuwe behandeling van de zaak door het gerechtshof. De officier van justitie draagt de strafzaak dan over aan het parket dat is gekoppeld aan het gerechtshof, het ressortsparket. Ook vertegenwoordigers van het ressortsparket treden namens het Openbaar Ministerie op in de rechtszaal. Zo iemand heet echter geen officier van justitie, maar advocaat-generaal. Aan het hoofd van elk ressortsparket staat een Hoofdadvocaat-Generaal. Naast de arrondissements- en ressortsparketten is er nog een twintigste parket: het Landelijk Parket, gevestigd in Rotterdam. Dit parket is als enige niet gekoppeld aan een rechtbank of gerechtshof. Het Landelijk Parket houdt zich in het bijzonder bezig met de bestrijding van (internationaal) georganiseerde misdaad en terrorisme. De taken van het Landelijk Parket zijn te verdelen in operationele taken, landelijke taken en internationale taken.<sup>8</sup>

Tenslotte is er het hoogste rechtsprekende orgaan, de Hoge Raad der Nederlanden. Ook aan dit rechtscollege is een parket verbonden, met aan het hoofd een Procureur-Generaal. Bij de Hoge Raad kunnen veroordeelden cassatie aantekenen tegen een rechterlijk vonnis. De Hoge Raad beoordeelt niet meer of de verdachte schuldig is, maar of de lagere rechter het recht juist heeft toegepast.

---

<sup>7</sup> <[www.wikipedia.org/wiki/Openbaar\\_ministerie](http://www.wikipedia.org/wiki/Openbaar_ministerie)>

<sup>8</sup> <[www.wikipedia.org/wiki/Openbaar\\_ministerie](http://www.wikipedia.org/wiki/Openbaar_ministerie)>

---

Is dat het geval, dan laat de Hoge Raad het vonnis in stand; in het andere geval kan de Hoge Raad besluiten een uitspraak van de rechter te vernietigen, of bepalen dat een lagere rechter de zaak opnieuw moet bekijken. Bij de Hoge Raad vervult het Openbaar Ministerie een andere rol dan bij de rechtbank en het gerechtshof. Het Openbaar Ministerie eist in dit geval geen straf, maar adviseert wat er met de zaak moet gebeuren. Bovendien valt het parket bij de Hoge Raad niet onder het college van procureurs-generaal, en is het onafhankelijk van de minister.<sup>9</sup>

Het Utrechtse parket is ingedeeld in vijf teams. In totaal werken er ruim tweehonderd medewerkers. Twee van deze teams zijn verantwoordelijk voor de vervolging van strafbare feiten in een bepaald gebied, het team Utrecht Stad en het Team Utrecht Buiten. De beide veiligheidshuizen vallen ook onder deze teams. Daarnaast is er het Bijzondere taken team dat zich bezig houdt met zware criminaliteit, fraude en economische delicten, en verder met vooropleidingen, raadkamerzittingen, zittingsvoorbereiding en roosters, bijzondere opsporing, terbeschikkingstelling, tolken, internationale rechtshulp en extra-judiciële taken. Het overtredingsteam houdt zich bezig met de registratie, beoordeling en zittingsvoorbereiding van overtredingen en het stafteam biedt ondersteuning op het gebied van applicatiebeheer, financiën, personeel, communicatie, documentatie, beleid en informatievoorziening.<sup>10</sup> Per 1 oktober 2006 is er een landelijke reorganisatie gerealiseerd, ook bij het parket Utrecht, maar deze reorganisatie wordt niet betrokken in deze scriptie.

## 2.4 Politie

Voor de uitvoering van politiezorg is Nederland verdeelt in 25 regio's. De regio's zijn opgedeeld in districten om de politie en het politiewerk dicht bij de inwoners te houden. Elk district werkt samen met teams in wijken en buurten aan de veiligheid en leefbaarheid van ieders directe woonomgeving. Binnen elk district worden prioriteiten afgestemd op lokale behoeften. De meeste politieregio's hebben minimaal één grote stad binnen hun grenzen.

---

<sup>9</sup> <[www.wikipedia.org/wiki/Openbaar\\_ministerie](http://www.wikipedia.org/wiki/Openbaar_ministerie)>

<sup>10</sup> <[www.om.nl/parket/arrondissementsparket\\_utrecht](http://www.om.nl/parket/arrondissementsparket_utrecht)>



---

Daarnaast kent elk regiokorps ook een kleiner of groter landelijk gebied en soms water of een stuk strand. De korpsen hebben grote vrijheid bij het invullen van hun taken en beslissen over zaken als financiën, personeel en bedrijfsvoering.

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) is het enige korps dat heel Nederland als werkterrein heeft en heeft twee hoofdtaken. Zelfstandige activiteiten en het ondersteunen van de politieregio's. Onder zelfstandige taken worden het beveiligen van Koninklijke en diplomatieke personen en het toezicht houden op het verkeer op weg, water, spoorweg en in de lucht gerekend. Voor het ondersteunen van de politieregio's zorgt de KLPD voor specialistische kennis, materieel en moderne technologie.<sup>11</sup>

De politie wordt aangestuurd door twee bazen. Voor de hoofdtaken 'handhaving van de openbare orde' en hulpverlening' is de burgemeester van de gemeente waar de politie optreedt verantwoordelijk. De burgemeester wordt op zijn beurt gecontroleerd door de Commissaris van de Koningin van de provincie waarbij de gemeente hoort. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voor het hele land verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De derde hoofdtaak van de politie is het 'opsporen van strafbare feiten'. De Officier van Justitie bepaalt de behandeling van concrete zaken en moet verantwoording afleggen aan de procureur generaal. De Minister van Justitie is eindverantwoordelijk voor het opsporen van strafbare feiten.

De politie regio Utrecht is gestructureerd in 10 districten, een divisie recherche en een aantal al dan niet regionale ondersteunende diensten. De districten zijn: district Binnensticht, district Eemland noord, district Eemland zuid, district Heuvelrug, district Lekstroom, district Marco Polo, district Paardenveld, district Rijn & Venen, district Tolsteeg en district Utrecht noord. De stad Utrecht kende tot voor kort 4 autonome districten. Inmiddels zijn delen van 2 districten tot 1 samengevoegd, dus momenteel kent de stad Utrecht 3 districten. De overblijvende delen zullen met Leidscherijn het nieuwe 4<sup>e</sup> district gaan vormen.

In bijlage C wordt weergegeven hoe het werkgebied van politie regio Utrecht er daadwerkelijk uitziet.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> M. Bosch & M. Groen, "Naar een efficiëntere werving", 2004

<sup>12</sup> Project HSU

---

## 2.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de organisaties behandeld die onderdeel uitmaken van de gezagsdriehoek van Utrecht. De gemeente Utrecht is één van de 458 gemeenten in Nederland. De stad Utrecht valt bestuurlijk samen met de gemeente Utrecht en de gemeente Utrecht bestaat uit 10 wijken. Het Openbaar Ministerie vormt in het strafrecht samen met de rechters de rechterlijke macht. Nederland telt in totaal negentien rechtbanken. Het werkgebied van een rechtbank noemen we een arrondissement. In elk ressort bevindt zich een gerechtshof met daaraan gekoppeld een eigen parket. Het Utrechtse parket is ingedeeld in vijf teams. De politie wordt aangestuurd door haar twee bazen, de burgemeester en de officier van justitie. Eén van de taken van de politie is de handhaving van de openbare orde. De politie regio Utrecht is gestructureerd in 10 districten, een divisie recherche en een aantal al dan niet regionale ondersteunende diensten.

---

## **HOOFDSTUK 3: DE GEZAGSDRIEHOEK IN THEORIE**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt, als basis voor de komende hoofdstukken, de theorie op het gebied van de gezagsdriehoek behandeld. Dit hoofdstuk geeft samen met hoofdstuk 4 een zo compleet mogelijk beeld van de theorie en het juridische kader van de gezagsdriehoek. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de belangrijkste begrippen op het gebied van de gezagsdriehoek. Paragraaf 3.3 geeft in het kort de geschiedenis weer van de gezagsdriehoek in de praktijk. In paragraaf 3.4 wordt uiteengezet wie de leden zijn van de gezagsdriehoek, in paragraaf 3.5 komen de leden van de gezagsdriehoek Utrecht aan bod en in paragraaf 3.6 wordt een korte samenvatting gegeven van het hoofdstuk.

### **3.2 Belangrijke begrippen**

Om onduidelijkheid over begrippen die van groot belang zijn voor het onderzoek te voorkomen wordt in deze paragraaf een aantal begrippen uitgebreid omschreven. Alleen de belangrijkste begrippen komen hier aan de orde.

#### **Beheersdriehoek**

De driehoek van een bepaald gebied is het overlegorgaan tussen de vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie en de lokale overheid. De reden voor een driehoeksoverleg is dat het Openbaar Ministerie verantwoordelijk is voor de handhaving van de wet en het vervolgen van wetsovertreders en de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid. Het is noodzakelijk dat er overleg wordt gevoerd tussen de partijen om tot een optimale uitvoering van de taken te komen, omdat alle partijen verschillende bevoegdheden hebben en dus afhankelijk zijn van elkaar. De politie is als enige bevoegd om zo nodig geweld te gebruiken, zodoende dat de gezagsdragers gebruik maken van de politie om op die manier uitvoering te geven aan hun taken.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> C.J.C.F. Fijnaut & E.R. Muller & U. Rosenthal, “*Politie Studies over haar werking en organisatie*”, Alphen aan den Rijn: Samson 1999, p. 75.

---

Afhankelijk van het gebied waar de driehoek betrekking op heeft, spreekt men van de gezagsdriehoek (lokale driehoek) of de beheersdriehoek (regionale driehoek). Voor de niveaus van de soorten overleg wordt verwezen naar bijlage B van dit document. De beheersdriehoek neemt beslissingen over het beheer van het regiokorps en bestaat uit de korpsbeheerder, de korpschef en de hoofdofficier van justitie.<sup>14</sup>

### **Gezagsdriehoek**

De gezagsdriehoek gaat over de operationele uitvoering van politieactiviteiten, maar het overleg tussen de partijen vindt om dezelfde redenen plaats als bij de beheersdriehoek. Deze redenen zijn terug te vinden in de begripsomschrijving van de beheersdriehoek. In de gezagsdriehoek zitten de burgemeester, de officier van justitie en in de meeste gevallen een districtschef. Onderwerpen waarover gesproken wordt binnen een gezagsdriehoeksoverleg lopen uitéén van mediapunten tot horeca. Andere voorbeelden zijn grote voetbalwedstrijden, de openbare veiligheid rond grote evenementen en de tippelzone.<sup>15</sup> Deze opsomming is niet limitatief aangezien de samenleving in beweging is en dus ook de onderwerpen die aan bod komen. In sommige gevallen zijn er meer partijen betrokken bij een gezagsdriehoeksoverleg, bijvoorbeeld de brandweer of een grote voetbalclub. Hoe vaak de gezagsdriehoek bij elkaar komt is afhankelijk van welke gemeente of stad de driehoek betreft.

### **Openbare orde**

Het begrip openbare orde komt in vele wetten en richtlijnen in steeds weer een andere betekenis voor. Binnen dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de volgende definitie: “De openbare orde is de normale gang van zaken op voor publiek toegankelijke plaatsen. Deze gang van zaken wordt gekenmerkt door een overwegende mate van algemene vrijheid deze plaatsen overeenkomstig hun bestemming te gebruiken in veiligheid voor persoon en goed.”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> C.J.C.F. Fijnaut & E.R. Muller & U. Rosenthal, “*Politie Studies over haar werking en organisatie*”, Alphen aan den Rijn: Samson 1999, p. 75.

<sup>15</sup> <[www.wikipedia.org/wiki/Driehoek\\_\(overheid\)](http://www.wikipedia.org/wiki/Driehoek_(overheid))>

<sup>16</sup> C.J.C.F. Fijnaut & E.R. Muller & U. Rosenthal, “*Politie Studies over haar werking en organisatie*”, Alphen aan den Rijn: Samson 1999, p. 352.

---

Deze definitie komt overeen met de omschrijving die de Politiewet 1993 en de Gemeentewet aan het begrip geven.

De openbare orde wordt verstoord als de veiligheid voor persoon en goed op voor het publiek toegankelijke plaatsen wordt bedreigd. Deze bedreiging kan zowel gelden voor het aanwezige publiek als voor de namens de overheid optredende functionarissen. Bij ordeverstoringen komen grondrechten van burgers in gevaar. Dit betreft zowel het fundamentele recht op bewegingsvrijheid als het recht op bescherming van personen en goederen. Openbare orde is een feitelijke situatie waarin burgers in vrijheid en veiligheid gebruik kunnen maken van de openbare ruimte, overeenkomstig de daarvoor geldende bestemming. Openbare orde kan variëren naar tijd en plaats. De overheid bepaalt de reikwijdte en de inhoud van de openbare orde. De reikwijdte en inhoud van de openbare orde kan variëren van gemeente tot gemeente. De normale gang van zaken is afhankelijk van de specifieke situatie en politieke factoren. De Grondwet stelt grenzen aan de mogelijkheden van lokale regelgevers om de openbare orde vergaand te begrenzen. De grondrechten van de burgers moeten gerespecteerd worden.

Verder kan er nog onderscheid gemaakt worden tussen de kleine openbare orde en de grote openbare orde. Bij kleinschalige openbare orde gaat het om de veiligheid op straat en de veel voorkomende criminaliteit. Bij de grootschalige openbare orde zijn meestal meer personen betrokken, zowel aan de kant van de ordeverstoorders en het publiek als aan de kant van de politie.<sup>17</sup>

### **3.3 Eerdere onderzoeken naar de praktijk van de gezagsdriehoek**

Het gezagsdriehoeksoverleg is sinds december 1988 wettelijk geregeld en is vastgelegd in artikel 14 Politiewet 1993. Dit artikel luidt als volgt: “De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, zo nodig met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> C.J.C.F. Fijnaut & E.R. Muller & U. Rosenthal, “*Politie Studies over haar werking en organisatie*”, Alphen aan den Rijn: Samson 1999, p. 352.

<sup>18</sup> Politiewet 1993

---

Daarnaast is artikel 27 Politiewet 1993 ook een wettelijke basis voor het overleg. Dit artikel luidt als volgt: “De korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie overleggen regelmatig tezamen met de korpschef over het beheer van het regionale politiekorps.”<sup>19</sup> Op het juridisch kader van gezagsdriehoek zal in dit hoofdstuk niet verder worden ingegaan aangezien dit in hoofdstuk 4 aan de orde komt.

In het verleden zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar het driehoeksoverleg. Van der Hulst heeft een omvangrijke studie gemaakt van de juridische context van het driehoeksoverleg: de taken en bevoegdheden van de verschillende partners en de juridische status van de in het driehoeksoverleg gemaakte afspraken. Hoogewoning heeft in een drietal gemeenten onderzocht welke vormen van politieoverleg daar bestaan en welke invloed omgevingsfactoren hebben op hun functioneren. Cachet heeft de politiek-bestuurlijke inbedding van de politie onderzocht en de feitelijke verhoudingen tussen de verschillende partners in beeld gebracht. Albert heeft de onderlinge verhoudingen tussen de drie instanties in het driehoeksoverleg nader geanalyseerd en het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft onderzoek gedaan naar de wederzijdse onvrede tussen de partners in het gezagsdriehoeksoverleg. Uit deze onderzoeken is gebleken dat tussen de partijen in het driehoeksoverleg in Nederland onduidelijkheid bestaat over de status, functies en organisatorische vormgeving van het overleg. Al zolang er in Nederland sprake is van een driehoeksoverleg, heerst er onduidelijkheid over de inbreng van de partijen en de status van de afspraken die in de driehoek worden gemaakt. Deze onduidelijkheid leidt tot misverstanden en deze leiden onder andere weer tot kritiek op bijvoorbeeld de sturing van de politie door haar gezagsdragers, het front dat de politie en de gemeente nogal eens vormen en zo zijn er nog meer voorbeelden te noemen van onderlinge kritiek.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Politiewet 1993

<sup>20</sup> M.L.G. Essers & P.G. Castenmiller, “Een doorstart voor de driehoek?” Blad Bestuurskunde 6-4, p. 181-190. (<[www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl)>)

---

Ten tijde van de wettelijke regeling heeft het driehoeksoverleg hooggespannen verwachtingen opgeroepen. De coördinatieproblemen die vóór het bestaan van het driehoeksoverleg ten aanzien van de aansturing van de politie bestonden, zouden door samenwerking tussen de verschillende partijen in het overleg voor een belangrijk deel verleden tijd worden. Het driehoeksoverleg zou aan drie vereisten moeten voldoen. Het zou in de eerste plaats moeten uitgroeien van een incidentenoverleg naar een beleidsoverleg. In de tweede plaats zou het driehoeksoverleg de coördinatie van het bestuurlijk en justitieel beleid moeten bewerkstelligen. Ten slotte zou het driehoeksoverleg een aanpak voor het gehele orde- en veiligheidsbeleid moeten opstellen.<sup>21</sup>

In 1994, zes jaar na de wettelijke regeling van het driehoeksoverleg, constateert Albert in zijn proefschrift dat het driehoeksoverleg niet is geworden wat ervan werd verwacht. Het onderzoek van Albert laat zien dat van sturing vanuit het driehoeksoverleg nauwelijks sprake is. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat het beleid van het bevoegde gezag slechts in geringe mate wordt gecoördineerd. Ook wijst het onderzoek uit dat controle over de politie slechts ten dele in het driehoeksoverleg kan worden bereikt. De politie krijgt daardoor de ruimte om een zelfstandige positie in te nemen. Andere vormen van overleg lijken de rol van het driehoeksoverleg gedeeltelijk over te nemen. Het driehoeksoverleg is nuttig als stimulans voor verder overleg, maar heeft zichzelf niet de zelfstandige betekenis, welke het eerder had, toegedacht en zal deze volgens Albert ook nooit krijgen.<sup>22</sup>

### **3.4 De leden van de gezagsdriehoek**

De gezagsdriehoek bestaat uit de burgemeester, de officier van justitie en een vertegenwoordiger van de politie van het ambtsgebied. De gezagsdragers zijn de burgemeester en de officier van justitie.

---

<sup>21</sup> M.L.G. Essers & P.G. Castenmiller, “Een doorstart voor de driehoek?” Blad Bestuurskunde 6-4, p. 181-190. (<[www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl)>)

<sup>22</sup> M.L.G. Essers & P.G. Castenmiller, “Een doorstart voor de driehoek?” Blad Bestuurskunde 6-4, p. 181-190. (<[www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl)>)

---

Zij zijn verantwoordelijk voor het optreden van de politie in hun ambtsgebied: de burgemeester waar het gaat om de handhaving van de openbare orde en hulpverlening en de officier van justitie waar het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.<sup>23</sup>

### **3.4.1 Burgemeester**

In artikel 170 Gemeentewet is de algemene taakomschrijving voor de burgemeester vastgelegd. Een belangrijke taak waarmee de burgemeester door de wetgever is belast, is de handhaving van de openbare orde. Hiervan is sprake als het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in publieke ruimte wordt verstoord of dreigt te worden verstoord, waarbij een direct gevaar voor anderen bestaat dan wel rechten van anderen direct worden aangetast, of dreigen aangetast te worden. Op grond van artikel 172 Gemeentewet, tweede lid is de burgemeester bevoegd overtredingen van wettelijke voorschriften, die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen. De burgemeester bedient zich daarbij van de onder zijn gezag staande politie. Het derde lid verklaart de burgemeester bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk zijn te achten voor de handhaving van de openbare orde. Het eerste lid van dit artikel is alleen taakstellend, de bevoegdheden zijn geregeld in het tweede en derde lid.<sup>24</sup> Op grond van de hiervoor besproken taken is het noodzakelijk dat de burgemeester deel uit maakt van de gezagsdriehoek. Dit is vastgelegd in artikel 14 juncto artikel 27 Politiewet.

### **3.4.2 Officier van justitie**

In artikel 13 Politiewet 1993 is vastgelegd dat het Openbaar Ministerie belast is met het gezag over de politie voor wat betreft de handhaving van de rechtsorde. Daaruit vloeit voort dat in artikel 14 en artikel 27 Politiewet 1993 is vastgelegd dat het Openbaar Ministerie deel uit maakt van de driehoek als zijnde gezagsdrager over de politie. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor het handhaven van de rechtsorde op regionaal niveau en op lokaal niveau.

---

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 560, nr 3.

<sup>24</sup> **K.J. Lok**, “*De gemeente bestuurlijk verkend*”, LEMMA, 1999



---

De officier van justitie in de gezagsdriehoek speelt een rol die vergelijkbaar is met die van de hoofdofficier in de beheersdriehoek. De rol van het Openbaar Ministerie binnen het driehoeksoverleg is relatief bescheiden. Het Openbaar Ministerie fungeert zelden als voortrekker of spil in nieuwe ontwikkelingen. In de meeste gevallen is de rol van het Openbaar Ministerie volgend en waar gewenst bijsturend.<sup>25</sup> Behalve waar het gaat om bevoegdheden en verantwoordelijkheden die expliciet aan het OM toegekend en/of voorbehouden zijn, daar is het OM leidend.

### **3.4.3 Vertegenwoordiger van de politie**

Voor de politie is in artikel 14 juncto artikel 27 Politiewet 1993 vastgelegd dat zij deel uit maakt van de gezagsdriehoek. De politie is belast met de uitvoering van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De gezagsdragers hebben de politie nodig om hun taken te kunnen uitvoeren. Bij de politie is een districtschef in de praktijk degene die lid is van de gezagsdriehoek.

## **3.5 Leden van de gezagsdriehoek Utrecht**

De gezagsdriehoek is een abstract begrip en aangezien dit onderzoek zich richt op de gezagsdriehoek van de stad Utrecht worden in deze paragraaf de partijen van deze driehoek en de gezichten hierachter besproken, om zo een beeld te krijgen van welke personen deel uitmaken van de gezagsdriehoek van de stad Utrecht.

### **3.5.1 Burgemeester van Utrecht**

Mr. A.H Brouwer-Korf is de burgemeester van Utrecht en tevens voorzitter van de gezagsdriehoek Utrecht. Daarnaast is mevr. Brouwer-Korf korpsbeheerder van de Regiopolitie Utrecht. De burgemeester van Utrecht is tevens korpsbeheerder aangezien de burgemeester van de centrale gemeente in de regio korpsbeheerder is. Naast deze taken heeft de burgemeester nog diverse andere taken waar in dit onderzoek verder niet op in zal worden gegaan. Mevr. Brouwer wordt bijgestaan door de secretaris van de driehoek mevr. I. Burgers die werkzaam is voor de gemeente Utrecht.

---

<sup>25</sup> C.J.C.F. Fijnaut & E.R. Muller & U. Rosenthal, *“Politie Studies over haar werking en organisatie”*, Alphen aan den Rijn: Samson 1999, p. 82.

---

Zij heeft een adviserende rol ten opzichte van de burgemeester. Verder wordt de burgemeester geadviseerd door beleidsmedewerkers en vele andere personen van de gemeente of externe organisaties.

### **3.5.2 Officier van justitie**

Mr. H.G.M. Rutgers is officier van justitie bij het arrondissement te Utrecht en als zodanig is zij afgevaardigde van het Openbaar Ministerie in de gezagsdriehoek van Utrecht. Verder is zij o.a. coördinerend officier van justitie van het veiligheidshuis Utrecht en plaatsvervangend persofficier van justitie.

### **3.5.3 Vertegenwoordiger politie stad Utrecht**

Dhr. A. Heil is lid van de driehoek van Utrecht als vertegenwoordiger van de politie van de stad Utrecht. In de stad Utrecht is het districtshoofd van district Paarendveld normaliter degene die deel uit maakt van de gezagsdriehoek, maar hier wordt op dit moment anders invulling aan gegeven in de praktijk. Dhr Heil is namelijk korpsdirectielid en geen districtschef Paarendveld. Hij vervult tijdelijk een functie binnen de korpsdirectie, omdat er landelijk een vacature is geplaatst die naar verwachting niet op de korte termijn is te vervullen. Zodoende heeft de politie er voor gekozen om dhr Heil voor twee jaar van zijn functie als districtschef Paarendveld af te halen, maar wel vertegenwoordiger te laten zijn voor de gezagsdriehoek. Deze keuze is genomen om er voor te zorgen dat alles zo effectief mogelijk verloopt.

## **3.6 Samenvatting**

De driehoek van een bepaald gebied is het overlegorgaan tussen de vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie en de lokale overheid. Het overleg op regionaal niveau is een beheersdriehoeksoverleg en op lokaal niveau is het een gezagsdriehoeksoverleg. De reden voor een driehoeksoverleg is dat het Openbaar Ministerie verantwoordelijk is voor de handhaving van de wet en het vervolgen van wetsovertreders en de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid. De leden van de gezagsdriehoek van Utrecht zijn burgemeester Mr. A.H. Brouwer-Korf, officier van justitie Mr. H. Rutgers en korpsdirectielid van de politie Utrecht dhr. A. Heil.

---

## **HOOFDSTUK 4: DE GEZAGSDRIEHOEK JURIDISCH**

### **4.1 Inleiding**

Om samen met hoofdstuk 3 een compleet beeld te schetsen van de gezagsdriehoek wordt binnen dit hoofdstuk aandacht besteed aan het juridisch kader. Juridisch gezien bestaat er voor de gezagsdriehoek hoofdzakelijk wetgeving, zodoende dat er binnen dit hoofdstuk voornamelijk wetsartikelen worden aangehaald. Binnen geen enkele wet is er een artikel dat inhoudelijk op het gezagsdriehoeksoverleg in gaat, vandaar dat binnen dit hoofdstuk het overleg in het algemeen zal worden aangehaald. In paragraaf 4.2 tot en met 4.4 wordt deze wetgeving besproken. Verder zal er in paragraaf 4.5 jurisprudentie worden weergegeven die betrekking heeft op het handhaven van de openbare orde en wordt in paragraaf 4.6 een samenvatting gegeven van het hoofdstuk.

### **4.2 Gemeentewet**

Binnen de Gemeentewet is er een beperkt aantal artikelen dat betrekking heeft op het driehoeksoverleg. De onderstaande artikelen zijn gerelateerd aan het driehoeksoverleg en beschrijven de bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde. Aangezien het driehoeksoverleg plaatsvindt met het oog op het handhaven van de openbare orde is het relevant om deze artikelen te behandelen.

#### **4.2.1 Handhaving openbare orde**

Aangezien het driehoeksoverleg is gebaseerd op het handhaven van de openbare orde en de veiligheid is artikel 172 Gemeentewet het eerste artikel uit de Gemeentewet dat besproken wordt. In dit artikel is vastgelegd dat de burgemeester degene is die belast is met de handhaving van de openbare orde. Dit artikel geeft daarnaast in lid 2 de burgemeester de bevoegdheid om overtredingen van wettelijke voorschriften, die betrekking hebben op de openbare orde, te voorkomen of te beëindigen. Hij kan zich daarbij van de politie bedienen, want de politie staat onder het gezag van de burgemeester.

---

Ook de bevoegdheid om bij verstoring van de openbare orde, of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevelen te geven die noodzakelijk zijn is vastgelegd in lid 3 van dit artikel.<sup>26</sup> Dit artikel geeft dus aan de taak een algemene grondslag. Voorheen kon die taak alleen indirect uit de Gemeentewet en de Politiewet worden afgeleid. Naast de Gemeentewet kan deze taak ook worden afgeleid uit bijzondere wetten, zoals de Wet rampen en zware ongevallen, Brandweerwet en de Politiewet 1993.<sup>27</sup>

#### **4.2.2 Opperbevel bij brand**

Bij brand is op grond van artikel 173 Gemeentewet de burgemeester belast met het opperbevel, net als bij alle andere ongevallen waarbij de brandweer betrokken is. Op grond van artikel 173 lid 2 Gemeentewet is de burgemeester bij brand bevoegd om de bevelen te geven met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar.

#### **4.2.3 Openbare bijeenkomsten**

In artikel 174 Gemeentewet wordt bepaald dat de burgemeester is belast met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden, maar ook voor openbare gelegenheden en erven. Bij dit toezicht is in lid 2 van artikel 174 de burgemeester de bevoegdheid gegeven om ter uitoefening van dit toezicht bevelen te geven, die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.

#### **4.2.4 Sluiting wegens openbare orde**

Ook artikel 174a Gemeentewet beschrijft situaties waarin de burgemeester, met het oog op zijn taak, bepaalde bevoegdheden toekomt. De burgemeester heeft bijvoorbeeld de bevoegdheid om een woning of een erf te sluiten, indien er zich een situatie in dat huis voordoet waardoor de openbare orde rond deze woning of het erf wordt verstoord. Deze bevoegdheid komt de burgemeester eveneens toe in het geval dat ernstige vrees bestaat voor verstoring van de openbare orde.

---

<sup>26</sup> Artikel 172 Gemeentewet

<sup>27</sup> G. Klompma & A.M.M. Sluijters & J. Veenstra, *“Inleiding Gemeentewet- van wet naar praktijk”*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006, p. 159

---

In geval van sluiting dient de burgemeester op grond van artikel 174a lid 3 Gemeentewet de duur te bepalen en in geval van ernstige vrees voor herhaling van de verstoring kan hij bepalen dat de duur van de sluiting wordt verlengd. Als de burgemeester daadwerkelijk gebruik maakt van de bevoegdheid om een huis of een erf te sluiten, dient dit zo spoedig mogelijk als een besluit ingeschreven te worden in de openbare registers.<sup>28</sup>

Aangezien grondrechten als het huisrecht en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding zijn bij dit artikel, kan pas tot sluiting worden overgegaan als dit noodzakelijk is. Voldaan moet worden aan de eisen van subsidiariteit (er is geen ander middel voorhanden wat hetzelfde doel bereikt en minder ingrijpend is) en proportionaliteit (de maatregel staat in verhouding tot de mate van overlast). Bij een bevel tot sluiting dient de burgemeester blijkens de uitspraak van de voorzieningenrechter (rechtbank Groningen 4 maart 2003, Gst 2003, 7185, 85) bij zijn afweging wel de vraag te betrekken of vervangende woonruimte moet worden aangeboden.<sup>29</sup>

#### **4.2.5 Noodbevelen**

In geval van een oproerige beweging of de vrees daarvoor is de burgemeester op grond van artikel 175 lid 1 Gemeentewet bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving of ter beperking nodig acht. In dit geval kan van andere voorschriften worden afgeweken met uitzondering van de Grondwet. Lid 2 van dit artikel bepaald dat de burgemeester voor het gebruiken van de bevoegdheid eerst een waarschuwing moet hebben gegeven.

#### **4.2.6 Noodverordeningen**

Wanneer er zich een oproerige beweging zich voordoet, kan de burgemeester op grond van artikel 176 Gemeentewet algemeen verbindende voorschriften geven indien deze ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van het gevaar nodig zijn.

---

<sup>28</sup> Artikel 174a Gemeentewet

<sup>29</sup> G. Klompmaker & A.M.M. Sluijters, & J. Veenstra, *“Inleiding Gemeentewet- van wet naar praktijk”*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006, p. 171

---

Verder wordt in dit artikel toelichting gegeven op welke wijze deze voorschriften ter kennis moeten worden gebracht bij de verschillende instanties.

#### **4.2.7 Ophouding**

De burgemeester is naast alle voorgaande bevoegdheden tevens bevoegd groepen van personen te doen ophouden. Hij kan daarvoor een plaats aanwijzen en indien dit noodzakelijk is worden deze personen overgebracht naar deze plaats. Dit is geregeld in artikel 176a lid 1 Gemeentewet. In het tweede lid van dit artikel wordt er omschreven op welke personen dit betrekking heeft en in welke situaties.

#### **4.2.8 Machtiging politieambtenaar**

Als dit noodzakelijk is, kan de burgemeester op grond van artikel 177 Gemeentewet een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van de politie machtigen in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten. Het tweede lid regelt in welke gevallen deze machtiging niet wordt verleend. Hierbij wordt verwezen naar de artikelen waarin deze situatie zich voordoet.

Verder wordt er binnen dit hoofdstuk van de Gemeentewet aandacht besteed aan het delegeren van de bevoegdheden van de burgemeester. Aangezien dit verder in dit onderzoek geen relevant onderwerp is, zullen deze artikelen niet worden behandeld binnen dit onderzoek.

### **4.3 Politiewet 1993**

Ook binnen de Politiewet 1993 is er een beperkt aantal artikelen die betrekking hebben op het gezagsdriehoeksoverleg. In totaal zijn er vier artikelen die betrekking hebben op het overleg. Deze artikelen gaan hier oppervlakkig op in, maar inhoudelijk wordt het overleg niet geregeld. De artikelen worden hierna kort weergegeven.

---

#### **4.3.1 Taak van de politie**

In artikel 2 van de Politiewet 1993 is vastgelegd dat de politie tot taak heeft in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende regels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.

#### **4.3.2 Onder gezag burgemeester**

Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij op grond van artikel 12 Politiewet 1993 onder het gezag van de burgemeester. De burgemeester kan op grond van het tweede lid van dit artikel de nodige aanwijzingen geven voor de vervulling van genoemde taken.

#### **4.3.3 Onder gezag van officier van justitie**

Artikel 13 Politiewet 1993 bepaalt dat indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zij onder het gezag staat van de officier van justitie.

#### **4.3.4 Overleg burgemeester en officier van justitie**

De burgemeester en de officier van justitie hebben op grond van artikel 14 Politiewet 1993 regelmatig overleg met het hoofd van het territoriale deel van het regionale politiekorps over de taakuitvoering van de politie.

#### **4.3.5 Overleg korpsbeheerder en hoofdofficier van justitie**

Op grond van artikel 27 Politiewet 1993 overleggen de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie regelmatig tezamen met de korpschef over het beheer van het regionale politiekorps.

### **4.4 Wet op de rechterlijke organisatie**

#### **4.4.1 Strafrechtelijke handhaving rechtsorde**

In de wet op de rechterlijke organisatie is de taak van het Openbaar Ministerie vastgelegd. De reden van het driehoeksoverleg is mede gelegen in artikel 124 Wet op de rechterlijke organisatie. Dit artikel regelt dat het Openbaar Ministerie belast is met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

---

## 4.5 Jurisprudentie

Wie is er eigenlijk aansprakelijk als burgers door het doen of laten van de politie fysieke of geestelijke schade oplopen? Is dat het regiokorps, of is dat de burgemeester van de betreffende gemeente, die verantwoordelijk is voor de handhaving van openbare orde en veiligheid? Of zijn ze allebei aansprakelijk? Deze vragen zijn door de Hoge Raad beantwoord in haar arrest van 9 juli 2004 (LJN AO 7721)<sup>30</sup>

De bedoelde uitspraak van de Hoge Raad heeft betrekking op de 'Oudejaarsrellen', die in de nacht van 30 op 31 december 1997 plaatsvonden in Groningen. In het Oosterpark belaagden toen ongeveer 65 jongeren tot drie keer toe de woning van het echtpaar X. Dit gebeurde voor de eerste keer omstreeks 21.50 uur, er werden op dat moment onder andere stenen door de ramen gegooid. Dhr X belde minstens vijf keer met de politie om hulp en bescherming in te roepen. Besloten werd geen 'gewone' agenten de wijk in te sturen, maar na overleg met de burgemeester werd de Mobiele Eenheid ingeschakeld. Deze werd omstreeks 23.55 uur gealarmeerd en arriveerde rond 2.30 uur in de wijk. De volgende ochtend verliet het echtpaar X de inmiddels dichtgespijkerde woning en is daar sindsdien niet meer naar teruggekeerd.<sup>31</sup>

### **Vordering**

Het gezin X stelde een vordering in tegen zowel de gemeente als het regiokorps Groningen. Volgens deze claim hadden beide instanties onrechtmatig gehandeld door op herhaalde verzoeken om bescherming en hulp van de politie, niet of niet adequaat te reageren. De burgemeester van de gemeente had bovendien zijn wettelijke taak van het handhaven van de openbare orde niet naar behoren uitgevoerd.

---

<sup>30</sup> “*De juridische nasleep van de Oosterparkrellen*”, 'De Politie', het magazine van de NPB, editie 11-2004, pagina 19 e.v. ([www.politiebond.nl/bondsblad](http://www.politiebond.nl/bondsblad))

<sup>31</sup> “*De juridische nasleep van de Oosterparkrellen*”, 'De Politie', het magazine van de NPB, editie 11-2004, pagina 19 e.v. ([www.politiebond.nl/bondsblad](http://www.politiebond.nl/bondsblad))



---

Daarnaast beriep het gezin X zich erop dat ze in hun persoon waren aangetast en psychische schade hadden opgelopen doordat ze vijf uur lang van hulp verstoken waren gebleven en vervolgens hun woning hadden moeten verlaten om zich elders te vestigen.<sup>32</sup>

Nadat de rechtbank de vordering had toegewezen, ging de gemeente Groningen direct in cassatie bij de Hoge Raad. Zij stelde zich op het standpunt dat een gemeente alleen aansprakelijk is voor schade als gevolg van (tekortschietend) politieoptreden wanneer dat optreden te wijten is aan (directe) bevelen van de burgemeester in het kader van de handhaving van openbare orde en veiligheid. Voor het overige geldt op basis van de Politiewet 1993 dat het regiokorps aansprakelijk is voor het (niet) optreden van zijn ambtenaren. Met andere woorden: de rechtbank had de vordering op de gemeente Groningen niet mogen toewijzen.<sup>33</sup>

### **Gezag en beheer**

In zijn uitspraak stelt de Hoge Raad voorop dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het gezag over de politie en het beheer van het regionale politiekorps. 'Als de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder het gezag van de burgemeester en als zij optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienst van justitie, staat zij onder gezag van de officier van justitie, tenzij de wet anders bepaald. Beide gezagsdragers kunnen de betrokken ambtenaren aanwijzingen geven. Het beheer van het regionale politiekorps berust bij de korpsbeheerder, die daartoe wordt bijgestaan door de korpschef. Zoals in de memorie van toelichting bij de Politiewet 1993 is vermeld, geldt sinds 1 april 1994 het uitgangspunt: “de civielrechtelijke aansprakelijkheid voor het optreden van politieambtenaren zal in het vervolg komen te liggen bij de politieregio / rechtspersoon”.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> “De juridische nasleep van de Oosterparkrellen”, 'De Politie', het magazine van de NPB, editie 11-2004, pagina 19 e.v. ([www.politiebond.nl/bondsblad](http://www.politiebond.nl/bondsblad))

<sup>33</sup> “De juridische nasleep van de Oosterparkrellen”, 'De Politie', het magazine van de NPB, editie 11-2004, pagina 19 e.v. ([www.politiebond.nl/bondsblad](http://www.politiebond.nl/bondsblad))

<sup>34</sup> “De juridische nasleep van de Oosterparkrellen”, 'De Politie', het magazine van de NPB, editie 11-2004, pagina 19 e.v. ([www.politiebond.nl/bondsblad](http://www.politiebond.nl/bondsblad))

---

### **Aansprakelijkheid burgemeester**

Volgens de Hoge Raad wil dat echter niet zeggen dat er sprake is van een 'exclusieve aansprakelijkheid' van de beheerder. Niet uitgesloten is dat ook degene die het gezag over de politie heeft, aansprakelijk kan worden gehouden voor fouten van de politie en de daardoor ontstane schade. Met andere woorden: hoewel een regiokorps een rechtspersoon naar publiek recht is en hiermee zelfstandig aansprakelijk kan zijn, zal bij onrechtmatig gebleken politieoptreden in vrijwel alle gevallen ofwel justitie (Staat der Nederlanden) ofwel een burgemeester (en daarmee de gemeente waartoe hij behoort) door een burger tot schadevergoeding aangesproken kunnen worden. Het laat zich immers niet goed indenken dat politieoptreden geheel op eigen houtje van diezelfde politie plaatsvindt; op grond van de Politiewet 1993 is altijd sprake van een (hoger) gezag: justitie of een burgemeester.<sup>35</sup>

Het is wel denkbaar dat in uitzonderlijke gevallen justitie of een burgemeester de aan de burger vergoede schade weer verhaalt op het regiokorps indien sprake is van grove schuld of nalatigheid door politieambtenaren. Dat was in deze zaak echter niet aan de orde. De politie deed slechts wat haar was opgedragen.<sup>36</sup>

### **Smartengeld**

Volgens de rechtbank had het gezin X ook recht op 'een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding' van de gemeente Groningen, omdat het zich door nalatigheid van de gemeente langer dan nodig op ernstige wijze bedreigd had moeten voelen in zijn woning. Uiteraard waren het de relschoppers die het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en woning van het gezin hadden geschaad, maar de overheid had er niet voor gezorgd dat aan deze inbreuk binnen redelijke termijn een einde werd gemaakt.

---

<sup>35</sup> “*De juridische nasleep van de Oosterparkrellen*”, 'De Politie', het magazine van de NPB, editie 11-2004, pagina 19 e.v. ([www.politiebond.nl/bondsblad](http://www.politiebond.nl/bondsblad))

<sup>36</sup> “*De juridische nasleep van de Oosterparkrellen*”, 'De Politie', het magazine van de NPB, editie 11-2004, pagina 19 e.v. ([www.politiebond.nl/bondsblad](http://www.politiebond.nl/bondsblad))

---

De gemeente Groningen vond dat het gezin X geen recht had op smartengeld, omdat niet was vastgesteld dat de confrontatie met de reischoppers had geleid tot psychische schade en er dus geen sprake was van “aantasting van de persoon” zoals bedoeld in het smartengeldartikel, artikel 6:106 Burgerlijk Wetboek.<sup>37</sup>

### **Aantasting integriteit**

De Hoge Raad bleek het niet eens te zijn met de gemeente. Ook zonder dat psychische schade is vastgesteld, kan tot de conclusie worden gekomen dat iemand het slachtoffer is geworden van een 'zeer ernstige inbreuk op de integriteit van zijn persoon en de veiligheid van zijn woning'. Met andere woorden: de Hoge Raad onderschreef het oordeel van de rechtbank dat het gezin X recht had op smartengeld van de gemeente Groningen. Met uitzondering dan van de zoon, die immers de confrontatie met de reischoppers niet aan den lijve had meegemaakt, omdat hij niet thuis was op dat moment. Hoewel vanzelfsprekend is dat de zoon zich grote zorgen zal hebben gemaakt over de situatie van zijn ouders, aldus de Hoge Raad, heeft hij zich zelf niet in een bedreigde positie bevonden. Het enkele feit dat iemands woning is belaagd, brengt niet met zich mee dat deze persoon is aangetast in zijn persoon.<sup>38</sup>

## **4.6 Samenvatting**

In dit hoofdstuk is het juridisch kader van de gezagsdriehoek aan de orde gekomen. Hierbij zijn ongeveer dezelfde onderwerpen aan bod gekomen als in paragraaf 3.4, maar binnen dit hoofdstuk is er op alle artikelen ingegaan die betrekking hebben op het overleg. Het juridisch kader omvat in totaal 14 wetsartikelen en 1 uitspraak van de Hoge Raad. Deze regelen de bevoegdheid van de burgemeester en stellen vast dat er een overleg plaatsvindt tussen gemeente, Openbaar Ministerie en politie. Daarnaast is er een uitspraak van de Hoge Raad behandeld die betrekking heeft op de Oosterparkrellen.

---

<sup>37</sup> “De juridische nasleep van de Oosterparkrellen”, 'De Politie', het magazine van de NPB, editie 11-2004, pagina 19 e.v. ([www.politiebond.nl/bondsblad](http://www.politiebond.nl/bondsblad))

<sup>38</sup> “De juridische nasleep van de Oosterparkrellen”, 'De Politie', het magazine van de NPB, editie 11-2004, pagina 19 e.v. ([www.politiebond.nl/bondsblad](http://www.politiebond.nl/bondsblad))

---

## **HOOFDSTUK 5: BESLUITEN**

### **5.1 Inleiding**

In de vorige hoofdstukken is de gezagsdriehoek theoretisch en juridisch uiteengezet. Uit hoofdstuk 4 is gebleken dat er geen artikelen zijn die regelen hoe de uitvoering van de besluiten plaats dient te vinden en dat er überhaupt uitvoering aan dient te worden gegeven. Om uiteen te zetten hoe een besluit en de uitvoering daarvan tot stand komt, is er gesproken met personen die betrokken zijn bij deze processen. In paragraaf 5.2 wordt weergegeven op welke niveaus een driehoek optreedt. Aan de hand van die informatie wordt in paragraaf 5.3 de gang van zaken op niveau 2 beschreven en in paragraaf 5.4 wordt er een samenvatting gegeven van dit hoofdstuk.

### **5.2 Niveau van optreden**

Een driehoek is een entiteit, wat inhoudt dat deze wezenlijk bestaat. De driehoek hoeft dus niet bij elkaar te komen om een driehoek te zijn, hij is er altijd. Afhankelijk van de situatie komt de driehoek wel of niet bij elkaar. In principe kan er in de praktijk aan de hand van verschillende situaties in principe onderscheid worden gemaakt tussen drie niveaus van optreden van de driehoek.

Een driehoek kan informeel optreden of overleg hebben in de vorm van telefonisch contact. Dit overleg kan plaatsvinden tussen drie leden, maar ook tussen twee leden, dit is afhankelijk van het onderwerp van overleg. De leden behoeven voor het nemen van een besluit op dit niveau niet feitelijk bij elkaar te komen. Aangezien dit informeel plaatsvindt is dit niet gebonden aan wet- of regelgeving. Naast het eerste niveau van de aanwezigheid van de driehoek is er een volgend niveau van optreden waarbij de leden daadwerkelijk bij elkaar komen om situaties te bespreken en besluiten te nemen. Dit overleg gaat over punten die op de agenda van de driehoek staan, dus dit overleg wordt daadwerkelijk gepland. Deze vorm van aanwezigheid dan wel optreden is formeel geregeld in de Gemeentewet en de Politiewet 1993. Dan is er nog het laatste niveau waarbinnen de driehoek optreedt, in geval van een calamiteit.

---

Dit doet zich voor als er een ramp uitbreekt die dermate groot van omvang is dat alle drie de partijen van de driehoek éénduidig dienen op te treden. Net als in het eerste niveau van optreden is het in dit geval niet noodzakelijk dat de leden van de driehoek daadwerkelijk bij elkaar komen om besluiten te kunnen nemen. Deze vorm van optreden is geregeld in een crisisbeheersingsplan van de drie partijen. Voor ieder lid van de driehoek is er een plan dat precies beschrijft binnen welke schaal de ramp valt. Deze schaal geeft aan wat er van de leden verwacht wordt, met wie telefonisch contact op dient te worden genomen en waar het lid aanwezig dient te zijn. Net als het tweede niveau van optreden is deze vorm van aanwezigheid van de driehoek formeel geregeld in de Gemeentewet en de Politiewet 1993.

### **5.3 Besluiten op niveau 2 in de praktijk**

In de praktijk is er dus sprake van drie niveaus waarop besluiten worden genomen door een driehoek. Aangezien het eerste niveau informeel plaatsvindt en dit onderzoek zich hoofdzakelijk richt tot het overleg dat formeel plaatsvindt, zal er binnen deze paragraaf uitsluitend aandacht worden besteed aan besluiten die worden genomen op niveau 2 en 3. Binnen dit onderzoek worden de niveaus van het optreden van de driehoek aangeduid met niveau 1, 2 of 3. Deze benaming is alleen ter verduidelijking en wordt in de praktijk niet gehanteerd.

In onderstaande alinea komt de gang van zaken op niveau 2 aan de orde. Aan de hand van deze tekst zal duidelijk worden waarom en op welke manier er daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan de besluiten, zonder dat er specifieke wetsartikelen zijn die dit regelen.

Afhankelijk van wat er speelt binnen de gemeente worden er aandachtspunten geplaatst op de agenda van de driehoek. Deze zaken worden tijdens een driehoeksoverleg besproken. In de agenda staat weergegeven welke notities bij het overleg aan bod komen, of er een advies over moet worden gegeven of dat er een besluit over moet worden genomen. De agenda wordt samengesteld door de drie partijen van de driehoek en dit gebeurt in overeenstemming.

---

Dit houdt in dat de belangenafweging en de overeenstemming al beginnen bij het samenstellen van de agenda. Alle notities die op de agenda van de driehoek staan, moeten worden voorzien van een voorblad. Een voorbeeld van het voorblad van de driehoek van Utrecht is weergegeven in bijlage D. De bedoeling van dit voorblad is om de driehoek kort alle relevante informatie te geven die nodig is om een beslissing te nemen. Niet alle notities die op de agenda van de driehoek staan, zullen leiden tot een advies of een besluit. Verder kan op het voorblad worden ingevuld, wat het doel van de notitie is en kan er gebruik worden gemaakt van de toelichting, zowel wanneer er sprake is van een advies of een notitie die zal leiden tot een besluit. Dit geldt ook wanneer er sprake is van een andersoortige notitie.

Het voorblad regelt de logistiek van het stuk. Het regelt om welke driehoek het gaat, van welke datum, bij welk agendapunt het stuk besproken dient te worden en wie de notitie geschreven heeft. Verder moet er ook worden aangegeven wat de bedoeling is van het stuk en wat er verwacht wordt van de driehoek. Dit laatste is een belangrijk punt, want niet iedere partij is altijd even duidelijk over wat er precies dient te gebeuren met een agendapunt. Ook worden, indien dit nodig is, de verschillende ambtelijke standpunten weergegeven. Deze moeten duidelijk zijn voordat het stuk naar de driehoek gaat. Het is namelijk niet de bedoeling dat de discussie in de driehoek plaatsvindt, tenzij de voorzitter hier om vraagt. Verder wordt er aangegeven wat het vervolg is van de behandeling in de driehoek. Het is niet noodzakelijk dat altijd alle punten worden ingevuld. Bij de opzet van de adviezen geldt dit voor de kanttekeningen en de uitvoering. Voor verduidelijking van deze begrippen wordt verwezen naar voorgaande tekst en bijlage D.

Afhankelijk van waar het besluit betrekking op heeft wordt het uitgezet binnen één van de drie organisaties die daarover gaat. Het kan ook zo zijn dat wanneer een besluit betrekking heeft op bijvoorbeeld een veelpleger<sup>39</sup>, het bij het Veiligheidshuis uit wordt gezet aangezien zij daarover gaan.

---

<sup>39</sup> Een veelpleger is een persoon die voor minimaal tien delicten al dan niet onherroepelijk is veroordeeld, waarvan vijf keer in de afgelopen twee jaar. Bron: <[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)>

---

Zo zijn er nog meer thema's waar het veiligheidshuis<sup>40</sup> mee bezig is. Maar hoofdzakelijk worden de besluiten uitgezet binnen de drie organisaties.

Als een besluit betrekking heeft op preventief fouilleren zijn de politie en de gemeente de twee organisaties die daar mee aan de slag gaan. De organisatie waarbinnen het is uitgezet gaat met het besluit aan de slag.

Een besluit van de driehoek is een goedkeuring van een plan dat betrekking heeft op de handhaving van de openbare orde en de veiligheid. De driehoek geeft dus alleen een goedkeuring aan het plan. Binnen zo'n plan is precies uiteengezet op welke wijze de aangewezen organisaties aan de slag gaan. Er is precies in een plan beschreven hoe het stap voor stap uitgevoerd dient te worden. Deze uitvoering is niet afhankelijk van de drie leden van de gezagsdriehoek, zij geven hier verder geen invulling aan. In de praktijk blijkt dat het niet mogelijk is om dit hele proces te regelen, aangezien ieder besluit anders is en een ander traject doorloopt nadat het een besluit geworden is. Er wordt uitvoering gegeven aan een besluit, omdat wanneer de driehoek een goedkeuring heeft gegeven aan een plan, het een "hard besluit" wordt. Dit houdt in dat er geen optie is om het besluit niet uit te voeren of op een andere wijze dan bepaald is binnen het plan. Bij sommige besluiten vindt een terugkoppeling plaats, wat er op neer komt dat de driehoek na een bepaalde tijd terug komt op een besluit en na gaat of er daadwerkelijk uitvoering aan is gegeven en op welke wijze dit is gebeurd. Het komt, voor zover bekend is binnen de praktijk van de gezagsdriehoek van Utrecht, nooit voor dat een besluit van de driehoek niet uitgevoerd wordt.

#### **5.4 Samenvatting**

In dit hoofdstuk is kort beschreven dat de driehoek een entiteit is en dat deze optreedt op verschillende niveaus. Aan de hand van de beschreven niveaus is de gang van zaken met betrekking tot niveau 2 van het optreden van de driehoek besproken om op die wijze een beeld te schetsen hoe er in de praktijk invulling wordt gegeven aan de wet waardoor de besluiten daadwerkelijk worden uitgevoerd.

---

<sup>40</sup> Het veiligheidshuis staat voor de samenwerking tussen de gemeente, de politie en het openbaar ministerie. Binnen het veiligheidshuis werken zij gezamenlijk aan de aanpak van criminaliteit.

---

## **HOOFDSTUK 6: DE GEZAGSDRIEHOEK VAN UTRECHT IN DE PRAKTIJK**

### **6.1 Inleiding**

Om de huidige situatie van de gezagsdriehoek Utrecht in beeld te brengen zijn er tientallen gesprekken gevoerd met personen die direct of indirect betrokken zijn bij het gezagsdriehoeksoverleg van Utrecht. Er is gekozen voor het voeren van gesprekken aangezien er niet recentelijk literatuur is verschenen, over de gang van zaken binnen het driehoeksoverleg in het algemeen en de uitvoering van de besluiten. In paragraaf 5.2 wordt de zienswijze van de personen van de gemeente weergegeven. Paragraaf 5.3 gaat in op de gesprekken die gevoerd zijn met personen van het Openbaar Ministerie van de stad Utrecht en paragraaf 5.4 op de zienswijze van de personen van de politie Utrecht. Paragraaf 5.5 geeft de zienswijze van personen die werkzaam zijn bij het veiligheidshuis van Utrecht weer. De zienswijze van de burgemeester van Loenen wordt besproken in paragraaf 5.6 en in paragraaf 5.7 zijn de gesprekken die gevoerd zijn met een docent van de politieacademie weergegeven. Een aantal van de vragen die tijdens de gesprekken aan de orde zijn gekomen zijn weergegeven in bijlage E.

### **6.2 Gemeente Utrecht**

Uit alle gesprekken die zijn gevoerd met personen van de gemeente Utrecht komt naar voren dat het juridisch kader van het driehoeksoverleg bestaat uit de artikelen in de Gemeentewet en de Politiewet 1993. Daarnaast is er voor zover bekend is geen wetgeving die het overleg inhoudelijk regelt. Ook is er verder geen onderliggende regelgeving die in gaat op de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de leden van de driehoek. Het feit dat het juridisch kader beperkt is met betrekking tot het overleg doet niet af aan het feit dat het functioneert. Meerdere personen geven aan dat het overleg bijzonder goed verloopt en dat de driehoek prima functioneert. Verder zijn zij van mening dat meer regelgeving niet zal leiden tot optimalisering van het functioneren van de driehoek en de uitvoering van de besluiten die genomen worden binnen de driehoek.



---

Het gehele verloop dat een besluit doorloopt tot aan de uitvoering is ook niet gebonden aan wetgeving. Dat kan ook niet aangezien ieder besluit anders in elkaar zit. De driehoek functioneert prima omdat er onderlinge afstemming plaatsvindt, zodat alle belangen worden afgewogen en worden meegenomen in de besluiten. In rampensituaties is dit anders, dan werkt iedereen aan de hand van de crisisbeheersingshandleiding aangezien er éénduidige bevelvoering moet plaatsvinden. Maar ook in crisissituaties is het functioneren van de driehoek afhankelijk van hoe ieder lid inspeelt op de situatie.

### **6.3 Openbaar Ministerie van de stad Utrecht**

Naast de gemeente is ook gesproken met het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie geeft kort en helder aan dat het juridisch kader van de driehoek in de praktijk bestaat uit de Gemeentewet en de Politiewet 1993. Voor het Openbaar Ministerie is de deelname aan de driehoek geregeld in de Politiewet 1993. Of er naast deze wetgeving nog andere regelgeving van toepassing is op het overleg is bij het Openbaar Ministerie niet helemaal bekend. Wel wordt aangegeven dat er informatie op de site van het OM zou staan wat gaat over het overleg. Deze informatie beperkt zich echter tot een vrij korte uitleg van het driehoeksoverleg in het algemeen.

Uit een verdere zoektocht naar informatie blijkt dat er bij het Openbaar Ministerie geen document is met een taakomschrijving van de officier van justitie als zijnde lid van de driehoek. Er wordt aangegeven dat het functioneren van een lid van de driehoek gebaseerd is op het bestuurlijke inlevingsvermogen van die persoon en de wijze waarop deze zijn taak opvat.

Bij het Openbaar Ministerie komt net als bij de gemeente naar voren dat de gezagsdriehoek van Utrecht prima functioneert en dat het overleg in een goede sfeer verloopt. De reden waarom het volgens het Openbaar Ministerie goed functioneert en de besluiten worden uitgevoerd is omdat iedere organisatie die lid is van de driehoek een wettelijke taak heeft en deze uit kan voeren door samen te werken met de andere twee organisaties.

---

Zij zijn afhankelijk van elkaar, dus het is in het belang van iedere organisatie dat alles wat er besloten wordt binnen de driehoek ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Bij de driehoek van Utrecht is het voor zover bekend nog nooit voorgekomen dat een besluit niet is uitgevoerd.

#### **6.4 Politie Utrecht**

Met meerdere personen van de politie Utrecht is uitvoerig gesproken over de gang van zaken met betrekking tot de driehoek en het functioneren daarvan. Deze personen betreffen onder andere de districtschefs van de stad Utrecht. Uit alle gesprekken die zijn gevoerd, is naar voren gekomen dat de politie vindt dat de driehoek naar hun beleving prima functioneert. Vanuit de politie wordt aangegeven dat zij de betrokkenheid van de driehoek op de politie voldoende vindt. Verder is de politie tevreden met de manier waarop het overleg is geregeld en de manier waarop het beleid wordt doorgevoerd binnen de organisatie. Meer betrokkenheid van de andere partijen van de driehoek bij de gang van zaken bij de politie is niet gewenst. De politie acht het niet noodzakelijk dat iedereen bij de organisatie precies op de hoogte is van wat er binnen de driehoek is besloten. Dit werkt niet in het voordeel, aangezien sommige informatie overbodig is. De communicatie tussen partijen zou wellicht verbeterd kunnen worden, maar dit heeft mede te maken met het feit dat alle drie de organisaties die onderdeel zijn van de driehoek hun eigen vaktaal spreken. Voor de wettelijke grondslag van het overleg wordt er door de politie verwezen naar de Gemeentewet de Politiewet 1993.

Verder wordt het verschil aangehaald tussen bijvoorbeeld het driehoeksoverleg in Amsterdam en Utrecht. Uit het gesprek blijkt dat er enorme verschillen zijn in de manier waarop men binnen de driehoek met elkaar communiceert. In Utrecht wordt bijvoorbeeld de agenda van de driehoek samengesteld door informeel met elkaar contact op te nemen en dus op een ontspannen manier overeenstemming te vinden hierin. In Amsterdam gaat dit veel formeler en kan er verschil van mening zijn tussen de partijen over wat er precies op de agenda dient te komen. Bij het samenstellen van de agenda mogen partijen ook niet direct contact opnemen met elkaar, dit gebeurt via de daarvoor aangewezen persoon. In Utrecht nemen de partijen direct met elkaar contact op en ook dit gebeurt op een informele wijze.

---

## 6.5 Burgemeester gemeente Loenen dhr R. Boekhoven

Op zijn 29e werd Boekhoven de jongste burgemeester van Nederland in Termunten. Vervolgens werd hij burgemeester van Veendam. Van 16 oktober 1987 tot aan zijn pensionering op 1 december 2005 was hij burgemeester van Zeist. In januari 2006 werd hij gevraagd om waarnemend burgemeester te worden van de nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug wat hij aanvaardde. Vervolgens werd hij per 16 november 2006 waarnemend burgemeester van de gemeente Loenen.<sup>41</sup> Naast het burgemeesterschap heeft hij veel betekend voor de rampenplannen voor de veiligheidsregio's. Kortom dé aangewezen persoon om de bevindingen van het onderzoek mee te bespreken. In de gesprekken deelt hij mede dat hij in alle jaren dat hij burgemeester is, nooit tijdens zijn optreden bewust stil heeft gestaan bij de wetgeving dat dit regelt. Voor het overleg vindt hij de wet- en regelgeving niet van belang. Het feit dat er alleen geregeld is dat er een driehoeksoverleg plaats dient te vinden, is voldoende aangezien het functioneren van de driehoek is gebaseerd op de wettelijke taak die iedere organisatie die lid is van de driehoek heeft. Verder blijkt uit zijn ervaring dat het functioneren van de driehoek gebaseerd is op bestuurlijk inlevingsvermogen en de manier waarop ieder lid zijn taak opvat. Hij heeft in het verleden geen enkele keer problemen ondervonden die gebaseerd zijn op onvolledigheid van wet- of regelgeving. De vraag of er voldoende wetgeving is die betrekking heeft op het overleg is voor hem niet relevant. Hij is juist van mening dat niet alles vastgelegd dient te worden in de wet. Het optreden van de driehoek en het functioneren hiervan is gebaseerd op het inspelen op verschillende situaties. Dit is juist mogelijk omdat niet alles geregeld is in de wet. Er moet ruimte blijven om juiste keuzes te maken zonder erbij stil te hoeven staan wat voor wet- of regelgeving daarop van toepassing is. Iedere partij die onderdeel is van de driehoek weet wat diens taak is en hij acht het niet van belang dat iedereen daadwerkelijk weet in welk wetsartikel dit geregeld is. In het verleden is gebleken dat het allemaal functioneert, dus om het overleg en de uitvoering van de besluiten te gaan koppelen aan wet- en regelgeving is volgens hem onnodig.

---

<sup>41</sup> <nl.wikipedia.org/wiki/Rudi\_Boekhoven >

---

## **6.6 Docent Visie en Beleid Politieacademie**

In hoofdstuk 3 en 4 zijn de theorie en het juridisch kader weergegeven en is naar voren gekomen dat de hoeveelheid literatuur en de wet- en regelgeving, die betrekking hebben op het overleg, beperkt is. Om na te gaan of deze bevinding correct is zijn er gesprekken gevoerd met dhr T. Jochems. Deze persoon doceert het vak visie en beleid aan de politieacademie in Apeldoorn en beschikt daarnaast over kennis met betrekking tot het driehoeksoverleg, de relatie tussen de partijen en alles wat daarmee samenhangt. Uit de gesprekken die gevoerd zijn met deze persoon bleek al vrij snel dat de wetgeving met betrekking tot het onderwerp erg gering is. Aangezien deze persoon niet specifiek juridisch onderlegd is, is op het juridisch kader niet verder ingegaan en er is er hoofdzakelijk gesproken over relevante literatuur.

Er is niet veel literatuur die het driehoeksoverleg inhoudelijk bespreekt. De spanningen tussen de leden van de driehoek is volgens deze persoon een gegeven, maar of dit ten nadele van het functioneren zou zijn van de driehoek kan niet worden bevestigd. Wel beschouwt deze persoon het als positief om de leden van de driehoek bewust te maken van de wettelijke grondslag daarvan en de problemen waar in het verleden tegen aan is gelopen in de vorm van jurisprudentie en wederzijdse kritiek van de leden op elkaar.

## **6.7 Samenvatting**

In dit hoofdstuk zijn de zienswijzen van verschillende personen die direct of indirect betrokken zijn bij het overleg weergegeven. De zienswijze van de personen zijn per organisatie samengevat en ook per organisatie weergegeven in de paragrafen. Uit het merendeel van de gesprekken komt naar voren dat het overleg van Utrecht goed functioneert en dat de driehoek functioneert op basis van bestuurlijk inlevingsvermogen en de juiste taakopvatting van partijen. Verder komt naar voren dat de meeste personen van mening zijn dat het niet bevorderlijk is voor het functioneren van de driehoek en de uitvoering van de besluiten om het overleg verder vast te leggen in wetgeving of regelgeving.

---

## **HOOFDSTUK 7: DEFINITIE TOEREIKEND**

### **7.1 Inleiding**

In de voorgaande hoofdstukken is er ingegaan op de theorie en de wetgeving die betrekking heeft op de gezagsdriehoek en de uitvoering van de besluiten. In paragraaf 7.2 zal het begrip toereikend uiteen worden gezet en in paragraaf 7.3 zal worden beschreven wat er binnen dit onderzoek wordt verstaan onder toereikend. Dit is relevant aangezien dit begrip een onderdeel is van de vraagstelling. Om tot een conclusie te komen is het noodzakelijk om éénduidig aan te geven wat er binnen dit onderzoek wordt verstaan onder het begrip.

### **7.2 Betekenis toereikend in woordenboek**

Door de Van Dale Hedendaags Nederlands wordt er de volgende betekenis gegeven aan het begrip toereikend:

**toe·rei·kend** (bn.)

voldoende  $\Leftrightarrow$  *ontoereikend*<sup>42</sup>

Om het verschil aan te geven tussen toereikend en ontoereikend wordt de betekenis van ontoereikend ook aangegeven.

**on·toe·rei·kend** (bn.)

ongeschikt voor het beoogde doel  $\Rightarrow$  *onvoldoende*;  $\Leftrightarrow$  *toereikend*<sup>43</sup>

### **7.3 Betekenis binnen onderzoek**

Binnen het onderzoek zal de omschrijving van de Van Dale worden aangehouden aangezien deze omschrijving algemeen geldend is in Nederland. Binnen dit onderzoek wordt uitgezocht in hoeverre het juridisch kader “toereikend” is voor de uitvoering van de besluiten van de gezagsdriehoek.

---

<sup>42</sup> <[www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=toereikend](http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=toereikend)>

<sup>43</sup> <[www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=ontoereikend](http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=ontoereikend)>

---

Om aan te geven hoe de omschrijving van het begrip wordt opgevat binnen het onderzoek, worden in onderstaande tekst een aantal voorbeelden gegeven waarin het begrip wordt toegepast in de context van het onderzoek.

**Voorbeeld 1:**

In de praktijk kan blijken dat er door onvoldoende of gebrekkige regelgeving problemen ontstaan in de uitvoering van de besluiten. Indien dit het geval is zou dit kunnen duiden op ontoereikende wet- en regelgeving.

**Voorbeeld 2:**

Het is mogelijk dat de praktijk prima verloopt, maar dat er onduidelijkheden bestaan over bepaalde invullingen die worden gegeven aan een artikel die tot het juridisch kader behoort. In dit geval is het juridisch kader toereikend aangezien de praktijk prima verloopt, maar dienen deze onduidelijkheden op een andere manier te worden aangepast als aanpassing van de wet.

**Voorbeeld 3:**

Indien er in de praktijk blijkt dat er geen moeilijkheden of problemen ontstaan die betrekking hebben op de wet- of regelgeving en uit gesprekken blijkt dat aanpassing overbodig is, zou dit kunnen duiden op een toereikend juridisch kader.

**7.4 Samenvatting**

In dit hoofdstuk is een omschrijving gegeven van het begrip toereikend. Om misverstanden te voorkomen met betrekking tot die omschrijving, is deze toegepast binnen een aantal voorbeelden die betrekking hebben op het onderzoek.

---

## **HOOFDSTUK 8: CONCLUSIE**

### **8.1 Inleiding**

Op grond van de informatie die is verkregen tijdens het onderzoek zullen in dit hoofdstuk een aantal conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan. In paragraaf 8.2 worden de deelconclusies weergegeven, die een antwoord geven op de deelvragen die zijn weergegeven in hoofdstuk 1. Paragraaf 8.3 geeft de conclusie weer die de onderzoeksvraag zal beantwoorden. De onderzoeksvraag is net als de deelvragen weergegeven in hoofdstuk 1.

### **8.2 Beantwoording deelvragen**

#### **8.2.1 Wat is “de gezagsdriehoek van Utrecht”?**

De driehoek van een bepaald gebied is het overlegorgaan tussen de vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie en de lokale overheid. De gezagsdriehoek gaat over de operationele uitvoering van politieactiviteiten. De reden voor een driehoeksoverleg is dat het Openbaar Ministerie verantwoordelijk is voor de handhaving van de wet en het vervolgen van wetsovertreders en de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid. Afhankelijk van het gebied waar de driehoek betrekking op heeft, spreekt men van de gezagsdriehoek (lokale driehoek) of de beheersdriehoek (regionale driehoek). De gezagsdriehoek bestaat uit de burgemeester, de officier van justitie en een vertegenwoordiger van de politie van het ambtsgebied. De gezagsdragers zijn de burgemeester en de officier van justitie. De gezagsdriehoek van Utrecht bestaat uit de volgende leden: Mr A.H Brouwer-Korf als de burgemeester van Utrecht, Mr H.G.M. Rutgers als officier van justitie, parket Utrecht en Dhr A. Heil als vertegenwoordiger van de politie.

## 8.2.2 Welke wet- en regelgeving behoort tot het “juridisch kader” van de gezagsdriehoek?

Op grond van het literatuuronderzoek en de informatie die is voortgekomen uit de gesprekken, kan worden geconcludeerd dat het juridisch kader van de gezagsdriehoek Utrecht bestaat uit artikelen van de Gemeentewet, de Politiewet 1993 en de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Verder heeft 1 arrest van de Hoge Raad betrekking op de driehoek.

<u>Wet:</u>	<u>Artikel:</u>
Gemeentewet	- Artikel 172, “Handhaving openbare orde”
Gemeentewet	- Artikel 173, “Opperbevel bij brand”
Gemeentewet	- Artikel 174, “Openbare bijeenkomsten”
Gemeentewet	- Artikel 174 a, “Sluiting wegens openbare orde”
Gemeentewet	- Artikel 175, “Noodbevelen”
Gemeentewet	- Artikel 176, “Noodverordeningen”
Gemeentewet	- Artikel 176 a, “Ophouding”
Gemeentewet	- Artikel 177, “Machtiging politieambtenaar”
Politiewet	- Artikel 2, “Taak van de politie”
Politiewet	- Artikel 12, “Onder gezag burgemeester”
Politiewet	- Artikel 13, “Onder gezag officier van justitie”
Politiewet	- Artikel 14, “Overleg burgemeester en officier”
Politiewet	- Artikel 27, ”Overleg korpsbeh. en Hoofd-Ovj”
Wet op de rechterlijke organisatie	- Artikel 124, “Strafrechtelijke handhaving rechtsorde”

<u>Jurisprudentie</u>	<u>Vindplaats</u>
Oosterparkrellen	- HR 13 mei 1988, NJ 1989, 896



---

### 8.2.3 Wat is de definitie van “toereikend” en “ontoereikend”?

Binnen het onderzoek zal de omschrijving van de Van Dale worden aangehouden aangezien deze omschrijving algemeen geldend is in Nederland. Binnen dit onderzoek wordt uitgezocht in hoeverre het juridisch kader “toereikend” is voor de uitvoering van de besluiten van de gezagsdriehoek.

- **toe·rei·kend** (bn.): voldoende
- **on·toe·rei·kend** (bn.): onvoldoende

Om aan te geven hoe de omschrijving van het begrip wordt opgevat binnen het onderzoek, wordt in onderstaande tekst een voorbeeld gegeven waarin het begrip wordt toegepast in de context van het onderzoek.

**Voorbeeld:** In de praktijk kan blijken dat er door onvoldoende of gebrekkige regelgeving problemen ontstaan in de uitvoering van de besluiten. Indien dit het geval is zou dit kunnen duiden op ontoereikende wet- en regelgeving.

### 8.2.4 Hoe verloopt de uitvoering van de besluiten in de “praktijk” van Utrecht?

Het functioneren van de gezagsdriehoek van Utrecht in het algemeen verloopt prima. Dit komt naar voren uit alle gesprekken die zijn gevoerd met personen die direct en indirect bij de driehoek zijn betrokken. Verder kan er in de praktijk aan de hand van verschillende situaties in principe onderscheid worden gemaakt tussen drie niveaus van optreden binnen de driehoek.

Het feit dat er geen wet- of regelgeving is die regelt op welke wijze een besluit uitgevoerd dient te worden, wordt binnen de praktijk opgevangen. Binnen de praktijk wordt er invulling gegeven aan de wet. In niveau 2 gebeurt dit bijvoorbeeld doordat in het plan dat de driehoek goedkeurt stap voor stap dient te worden omschreven hoe het plan uitgevoerd moet worden en binnen welke organisatie(s). Binnen niveau 3 wordt het ontbreken van de wet- of regelgeving opgevangen doordat de drie leden volgens het crisisbeheersingsplan werken, waarin per gradatie van de ramp precies wordt omschreven wat er wordt verwacht van ieder lid van de driehoek en diens organisatie.

---

Een besluit dat wordt genomen op niveau 2 en 3, wordt daadwerkelijk uitgevoerd omdat iedere organisatie die lid is van de driehoek precies weet wat diens taken en bevoegdheden zijn.

Het enige verschil tussen het uitvoeren van een besluit van de driehoek en de normale gang van zaken, is dat de organisaties vanwege het handhaven van de rechtsorde en de openbare orde direct samenwerken om op die wijze zo effectief mogelijk een situatie die zich voor doet te kunnen aanpakken en oplossen.

Het is in het belang van alle drie de organisaties dat dit gebeurt aangezien zij alle drie hetzelfde doel hebben. Kortom zij zijn “gedoemd” tot elkaar, dus ze hebben geen keuze.

### **8.3 Conclusie**

#### **In hoeverre is het juridisch kader toereikend voor de uitvoering van de besluiten van de gezagsdriehoek van Utrecht?**

Het driehoeksoverleg is geregeld in artikel 12 en 13 van de Politiewet 1993. De reden waarom het overleg echter daadwerkelijk plaatsvindt, is omdat het Openbaar Ministerie verantwoordelijk is voor de handhaving van de wet en het vervolgen van wetsovertreders en de burgemeester voor de openbare orde en veiligheid. Het is noodzakelijk dat er overleg wordt gevoerd tussen de partijen om tot een optimale uitvoering van deze taken te komen, omdat alle partijen verschillende bevoegdheden hebben en dus afhankelijk zijn van elkaar. De politie is als enige bevoegd om zo nodig geweld te gebruiken, zodoende dat de gezagsdragers gebruik maken van de politie om op die manier uitvoering te geven aan hun taken. Deze reden vindt zijn grondslag in artikel 172 Gemeentewet, artikel 124 Wet op de Rechterlijke Organisatie en als laatste in artikel 2 Politiewet 1993.

Er zijn naast de artikelen die bepalen dat er een driehoeksoverleg plaats dient te vinden geen wetsartikelen die regelen op welke wijze invulling dient te worden gegeven aan het overleg en op welke wijze de besluiten dienen te worden uitgevoerd.

---

Op grond van alle bevindingen kan worden geconcludeerd dat het juridisch kader van de gezagsdriehoek van Utrecht in zoverre toereikend is voor de uitvoering van de besluiten, dat de driehoek in de praktijk prima blijkt te functioneren en de besluiten daadwerkelijk worden uitgevoerd. Echter heeft dit juridisch kader geen inhoudelijke betrekking op het functioneren en de uitvoering van de besluiten en wordt hier invulling aan gegeven door het bestuurlijk inlevingsvermogen van de partijen, de wetgeving die op iedere partij van toepassing is en de informele wijze waarop de partijen van de driehoek in Utrecht met elkaar omgaan. Het juridisch kader regelt alleen dat het driehoeksoverleg plaats dient te vinden en uit de praktijk van de gezagsdriehoek van Utrecht blijkt dat dit toereikend is om het overleg te laten functioneren en de besluiten tot uitvoering te laten komen.

**Op welke wijze kan dit geoptimaliseerd worden?**

Voor dit gedeelte van de onderzoeksvraag wordt verwezen naar hoofdstuk 9, waarin aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot de conclusie uit paragraaf 8.3.

---

## **HOOFDSTUK 9: AANBEVELINGEN**

### **9.1 Inleiding**

Binnen dit hoofdstuk worden naar aanleiding van het onderzoek en de conclusie die daaruit is voortgekomen aanbevelingen gedaan. Op grond van alle bevindingen binnen dit onderzoek is gebleken dat de gezagsdriehoek prima functioneert. De onderzoeksvraag betreft tevens op welke wijze dit functioneren en de uitvoering van de besluiten geoptimaliseerd zou kunnen worden. Dat het functioneert is een mooi gegeven, maar ondanks dit functioneren is het belangrijk om scherp te blijven. De politie Utrecht en het Openbaar Ministerie hebben aangegeven dat zij geïnteresseerd zijn in de aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek. Doordat zij dit hebben aangegeven, blijkt dat zij zich bewust zijn van het feit dat zij niet zomaar genoeg kunnen nemen met het feit dat de driehoek prima functioneert. Prima is mooi, optimaal is beter.

De aanbevelingen zijn weergegeven in een adviesnota welke is weergegeven in paragraaf 9.2. Een adviesnota is een officieel geschrift waarin een advies wordt uiteengezet. In paragraaf 9.3 zal een samenvatting worden gegeven van dit hoofdstuk.

**Adviesnota “De gezagsdriehoek van Utrecht”**

**Inleiding**

Deze nota is bedoeld om de politie stad Utrecht en het Openbaar Ministerie, parket Utrecht te adviseren over de optimalisering met betrekking tot het juridisch kader van de gezagsdriehoek van Utrecht. Daarvoor heeft er in de periode van 4 september 2006 tot 5 januari 2007 onderzoek plaatsgevonden naar de toereikendheid van het juridisch kader van de gezagsdriehoek van Utrecht.

Het onderzoek was erop gericht om duidelijkheid te verschaffen over wat er precies wettelijk geregeld is en of er aan de hand van deze wet- of regelgeving uitvoering wordt gegeven aan de besluiten die worden genomen binnen de driehoek. Alle informatie is verwerkt in het onderzoeksrapport “De gezagsdriehoek Utrecht Stad, een analyse van het juridisch kader van de gezagsdriehoek van Utrecht” en dit heeft geleid tot een definitief oordeel om te komen tot optimalisering van het juridisch kader.

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat het functioneren van de driehoek en de uitvoering van de besluiten die door deze driehoek worden genomen, niet alleen gebaseerd is op de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is. Binnen de driehoek wordt een eigen interpretatie aan de wet gegeven en is het functioneren gebaseerd op bestuurlijk inlevingsvermogen van de leden en de manier waarop zij hun taak opvatten.

Deze eigen invulling vindt plaats aangezien de wetgeving die van betrekking is op de driehoek niet inhoudelijk in gaat op het functioneren en de uitvoering van de besluiten, zodoende dat de leden genoodzaakt zijn om hier op in te spelen. Uit de praktijk is gebleken dat juist door deze ruimte de driehoek de mogelijkheid heeft om te functioneren en de besluiten binnen iedere organisatie uit te voeren.

---

Uit gesprekken met direct betrokkenen van de gezagsdriehoek is naar voren gekomen dat het juridisch kader uitgebreid genoeg is. Het functioneert en de besluiten worden stuk voor stuk uitgevoerd.

In deze nota wordt een aantal adviezen gegeven welke betrekking hebben op het functioneren en de uitvoering van de besluiten van de gezagsdriehoek van Utrecht. Binnen deze adviesnota zal niet worden ingegaan op optimalisering van het juridisch kader aangezien deze toereikend is voor het functioneren en de uitvoering van de besluiten. Ieder advies is onderverdeeld in drie onderdelen:

1. Wat ermee wordt bedoeld: omschrijving en definitie van het advies
  2. Wat hier aan kan worden gedaan: beschrijving van het soort maatregelen
- Welke maatregelen kunnen er getroffen worden: de feitelijke maatregelen

---

## **Advies 1**

Oefeningen op niveau

### **1. Wat wordt hiermee bedoeld**

Het uitwerken van scenario's die zich in de praktijk voordoen. Er dienen scenario's te worden uitgewerkt waar de driehoek op in dient te kunnen spelen. Aan de hand van deze scenario's kan worden geanalyseerd of de driehoek daadwerkelijk functioneert op niveau. Deze scenario's dienen daadwerkelijk uitgevoerd te worden in de praktijk.

Er dienen dus oefeningen te worden gehouden, die zo groot van omvang zijn dat alle niveaus van de drie organisaties hierin functioneren. Op deze wijze worden de leden bewust gemaakt met hun eigen functioneren en die van hun organisatie.

### **2. Wat hier aan kan worden gedaan**

Uitgangspunt is dat ieder lid van de driehoek weet wat hij/zij moet doen op welk moment. Ondanks dat de gezagsdriehoek van Utrecht prima functioneert is het belangrijk voor het functioneren in de toekomst dat zij bewust worden gemaakt, wat er wellicht zou kunnen gebeuren. De maatschappij verandert ingrijpend en met het oog op terrorisme is het van belang dat hierop kan worden ingespeeld indien dit zich voor doet.

Een manier om te bekijken of de driehoek zich aanpast aan de ontwikkelingen in de omgeving is het houden van oefeningen. Het oefenen van misschien een terroristische aanslag of bijvoorbeeld een enorme milieuramp. Het handelen van de drie leden is omschreven in het crisisbeheersingsplan, maar hoe functioneren zij op het moment dat dit daadwerkelijk aan de orde is. Om iedereen scherp te houden is het dus belangrijk om de oefeningen aan te passen aan de dreigingen die er spelen, dus oefenen op niveau.

---

Uiteindelijk zal dit bijdragen aan hun functioneren indien er zich daadwerkelijk een gelijksoortige situatie zal voordoen in de toekomst. Je zou dit kunnen vergelijken met defensie.

Defensie is ook altijd bezig om zijn militairen scherp te houden, zodat wanneer er daadwerkelijk ergens oorlog uitbreekt iedereen weet wat die moet.

### **3. Welke maatregelen kunnen er getroffen worden**

- Voor 1 juni augustus 2007 een officieel document opstellen waarin 5 extreme scenario's uit zijn gewerkt. Dit opstellen dient voor 1 juni augustus 2007 plaats te vinden aangezien een aanslag of ramp zich niet aankondigt. Door hierop in te spelen dient er een praktisch haalbare datum te worden bepaald, waarvoor dit document ontwikkeld moet kunnen zijn. Met het oog op de tijd die de planvorming in beslag neemt is 1 juni 2007 als richtlijn aangewezen.
- De eerste oefening dient voor 31 december 2007 te worden gehouden. Voor deze datum geldt in principe dezelfde verklaring als de datum voor het opstellen van het document. 31 december 2007 is aangewezen als datum aangezien voor deze datum het document opgesteld dient te worden waarin de oefeningen uitgebreid omschreven zijn, de betrokkenen op de hoogte moeten zijn gesteld van deze oefeningen en verder dienen deze oefeningen voorbereid te kunnen worden. Zodoende dat de eerste oefening voor 31 december gehouden dient te worden. Meer tijd behoeft niet noodzakelijk te zijn, want als een ramp zich voordoet hebben betrokkenen ook geen maanden de tijd hebben om zich voor te kunnen bereiden en dit in te kunnen plannen.

Op de beoogde situaties kan men nooit écht voorbereid zijn, maar men kan er wel naar streven, door men zich bewust te zijn van mogelijk zwakke punten. Op dit moment worden er oefeningen gehouden met het oog op mogelijke situaties. Alleen deze oefeningen betrekking niet alle niveaus en lagen van de organisaties.



---

## **Advies 2**

Vaststellen waarnemers

### **1. Wat wordt hiermee bedoeld**

Er dienen waarnemers te worden aangesteld die crisissituaties, die dermate groot zijn van omvang, ter plekke gaan analyseren. Dit kan in het binnen- en buitenland zijn. De terroristisch aanslagen kunnen prima als voorbeeld dienen voor oefeningen in Utrecht voor de betrokken instanties. Neem bijvoorbeeld de treinbommen in Madrid, het is voor de gezagsdriehoek in Utrecht heel goed om te zien hoe in Madrid wordt opgetreden door de burgemeester of andere betrokken personen. Er kan geanalyseerd worden op welke punten het optreden wellicht geoptimaliseerd kan worden. Dit kan gebruikt worden voor het functioneren van de gezagsdriehoek van Utrecht, zodat zij wellicht kunnen inspelen op de situaties die zich hebben voorgedaan in andere steden in binnen- en buitenland.

### **2. Wat hier aan kan worden gedaan**

Uitgangspunt is dat gebeurtenissen in andere delen van het land of van de wereld een perfect voorbeeld kunnen zijn voor de driehoek om later in te kunnen spelen op een soortgelijke situatie indien deze zich voordoet in Utrecht. Deze analyses van binnen- en buitenland kunnen verwerkt worden in de scenario's die gebruikt worden voor oefeningen. Op deze manier kan de gezagsdriehoek van Utrecht zo optimaal mogelijk inspelen op de veranderingen binnen de maatschappij.

---

### **3. Welke maatregelen kunnen er getroffen worden**

- Voor 1 juni augustus 2007 komen met een officiële omschrijving van de functie als waarnemer . 1 Juni 2007 is als datum aangewezen aangezien de betrokkenen bij de gezagsdriehoek van Utrecht nooit te laat kunnen zijn met zich optimaal voor te bereiden op de toekomst.  
Daarnaast is het praktisch gezien mogelijk om voor genoemde datum een omschrijving te ontwikkelen van de functie en deze door te voeren binnen de drie organisaties die deel zijn van de driehoek.
- Deze functie dient voor 31 december 2007 te worden ingevuld. Voor deze datum geldt in principe dezelfde verklaring als voor 1 juni 2007. Voor dat de functie bekleed kan worden, dient er een officiële omschrijving te zijn ontwikkeld. Indien dit gebeurd is kan er personeelstechnisch voor de invulling worden gezorgd. Kortom voor 31 december 2007 dient er een ambtenaar te worden aangesteld.

Fouten zijn bedoeld om van te leren, dit behoeven niet altijd je eigen fouten te zijn.

---

### 9.3 **Samenvatting**

Uit het onderzoek is gebleken dat de gezagsdriehoek van Utrecht prima functioneert en dat in die zin het juridisch kader toereikend is. Optimalisering van het juridisch kader is op grond daarvan geen toevoeging aan de praktijk. Uit de aanbevelingen van dit hoofdstuk is gebleken dat in plaats van het juridisch kader te optimaliseren aan de hand van praktische punten optimalisering van het functioneren van de driehoek mogelijk is. Dit is mogelijk door op niveau te oefenen, te leren van gebeurtenissen in andere plaatsen en uit te sluiten dat er onduidelijkheden bestaan over het mandaat van de driehoek.

## LITERATUURLIJST

### Boeken

#### **Corstens 2002**

G.J.M. Corstens, "*Het Nederland strafprocesrecht*", Deventer: Kluwer, 2002

#### **Derksen 2004**

W. Derksen & L. Schaap, "*Lokaal Bestuur*", 's-Gravenhage: Elsevier, 2004

#### **Dölle 2004**

A.H. Dölle & D.J. Elzinga, "*Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*", Deventer: Kluwer, 2004

#### **Fijnaut 1999**

C.J.C.F. Fijnaut & E.R. Muller & U. Rosenthal, "*Politie Studies over haar werking en organisatie*", Alphen aan den Rijn: Samson, 1999

#### **Hiemstra**

Jaring Hiemstra, "*Het besturen van grote gemeenten*", Alphen aan den Rijn: Samson, 1999

#### **Klompmaker 2006**

G. Klompmaker & A.M.M. Sluijters & J. Veenstra, "*Inleiding Gemeentewet- van wet naar praktijk*", Den Haag: Sdu Uitgevers, 2006

#### **Korsten 1998**

A.F.A. Korsten, P.W. Tops, "*Lokaal bestuur in Nederland*", Alphen aan den Rijn: Samson, 1998

#### **Lok 1999**

K.J. Lok, "*De gemeente bestuurlijk verkend*", Utrecht: LEMMA, 1999

### **Pröpper**

I. Pröpper & H. Kessens, “*Tussen pluche en publiek, lokale politiek in de praktijk*”, Bussum: Coutinho, 2005

### **Terpstra 2002**

J. Terpstra, “*Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*”, Zeist: Kerckebos, 2002

### **Van der Vijver 2001**

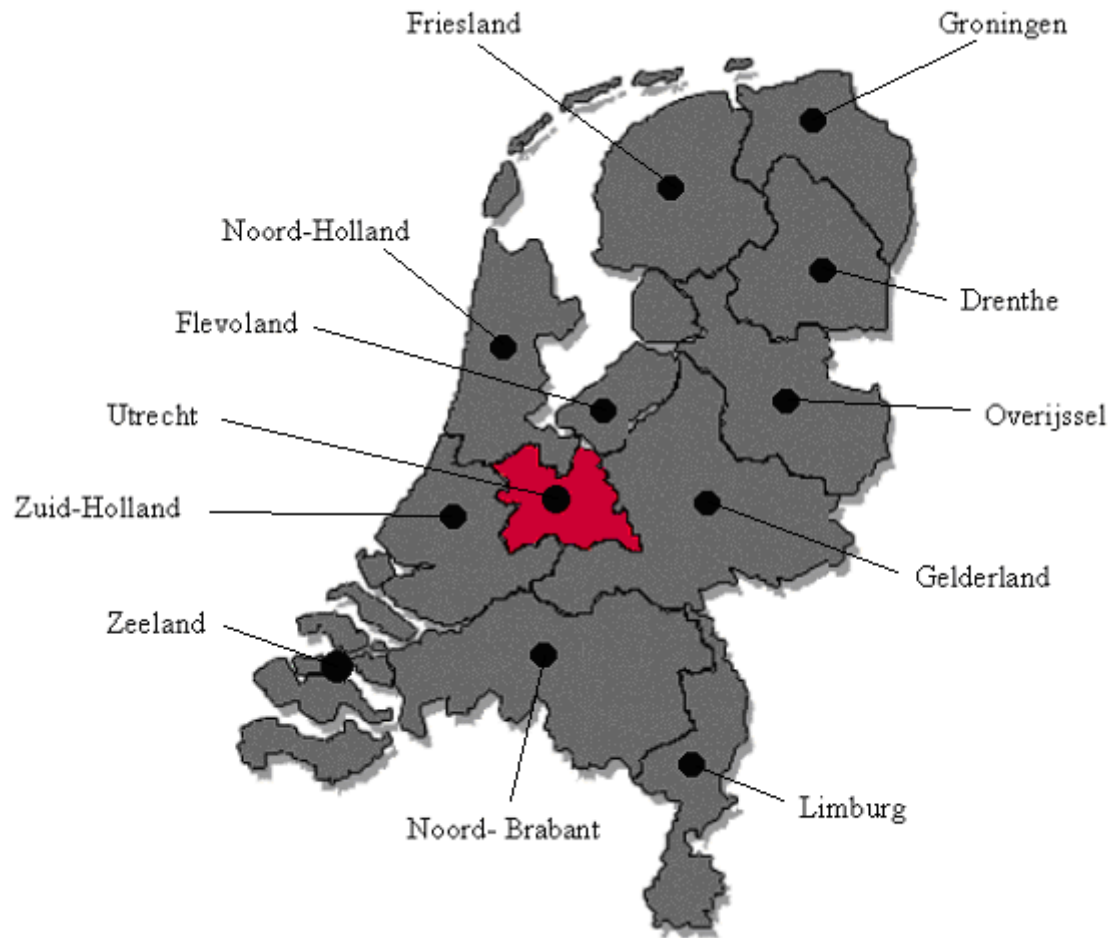
C.D. van der Vijver & A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, “*Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen*”, Zeist: Kerckebosch, 2001

### **Artikelen**

**M.L.G. Essers & P.G. Castenmiller**, “*Een doorstart voor de driehoek?*” Blad Bestuurskunde 6-4, p. 181-190. (<[www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl)>)

**BIJLAGE A: KAART VAN NEDERLAND**

Kaart van Nederland met de indeling van de provincies

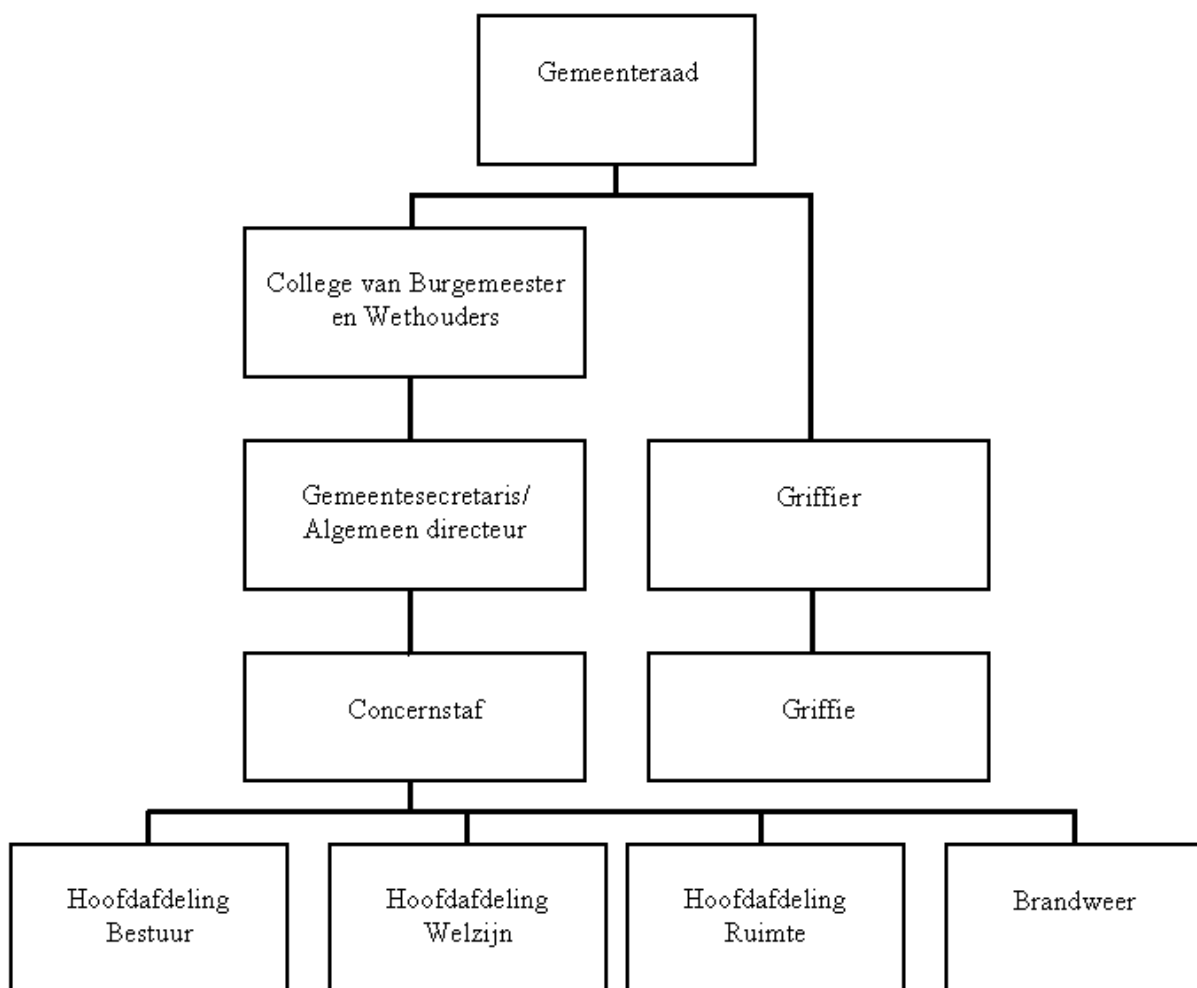


## **BIJLAGE B: ORGANISATIESCHEMA'S**

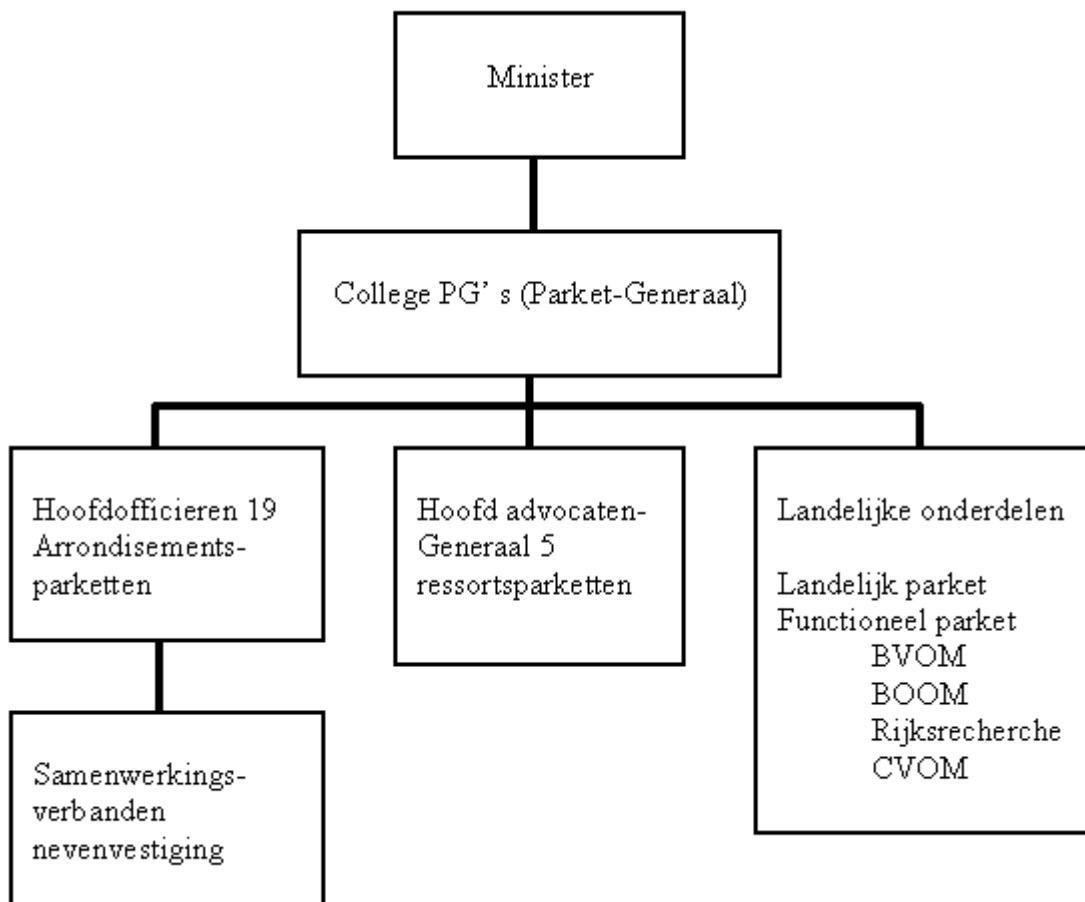


## Gemeente Utrecht

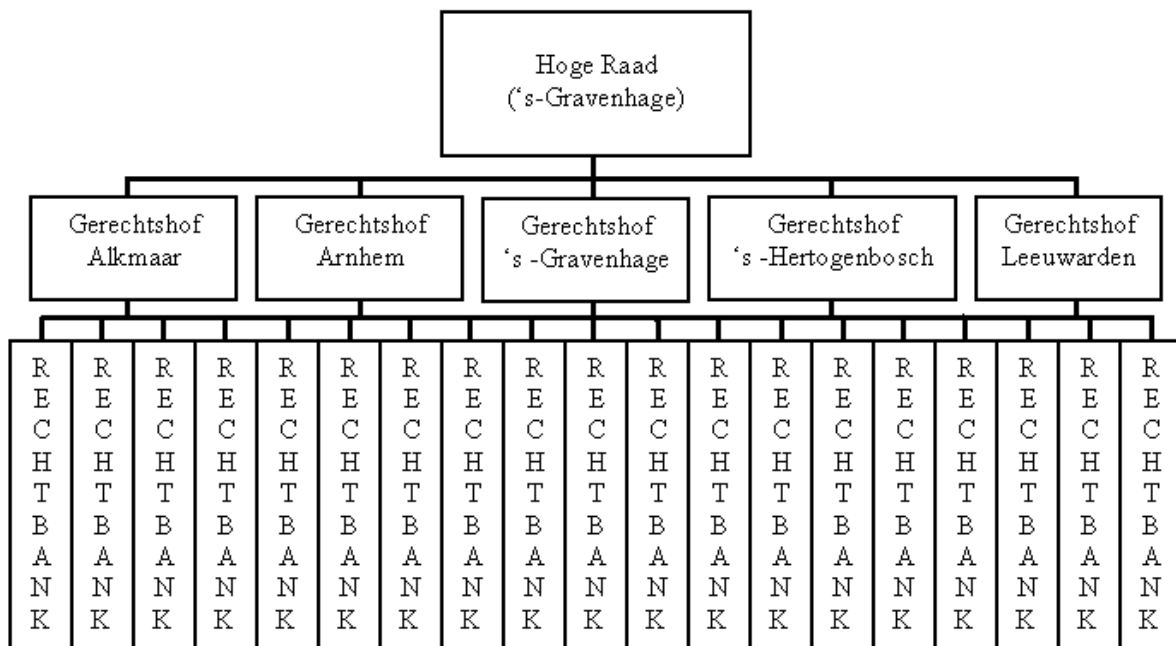
Aangezien er van de gemeente Utrecht geen organisatieschema beschikbaar is, is er gebruikt gemaakt van een schema van een andere gemeente. Dit schema geeft weer hoe een de organisatie van een gemeente in elkaar kan zitten.



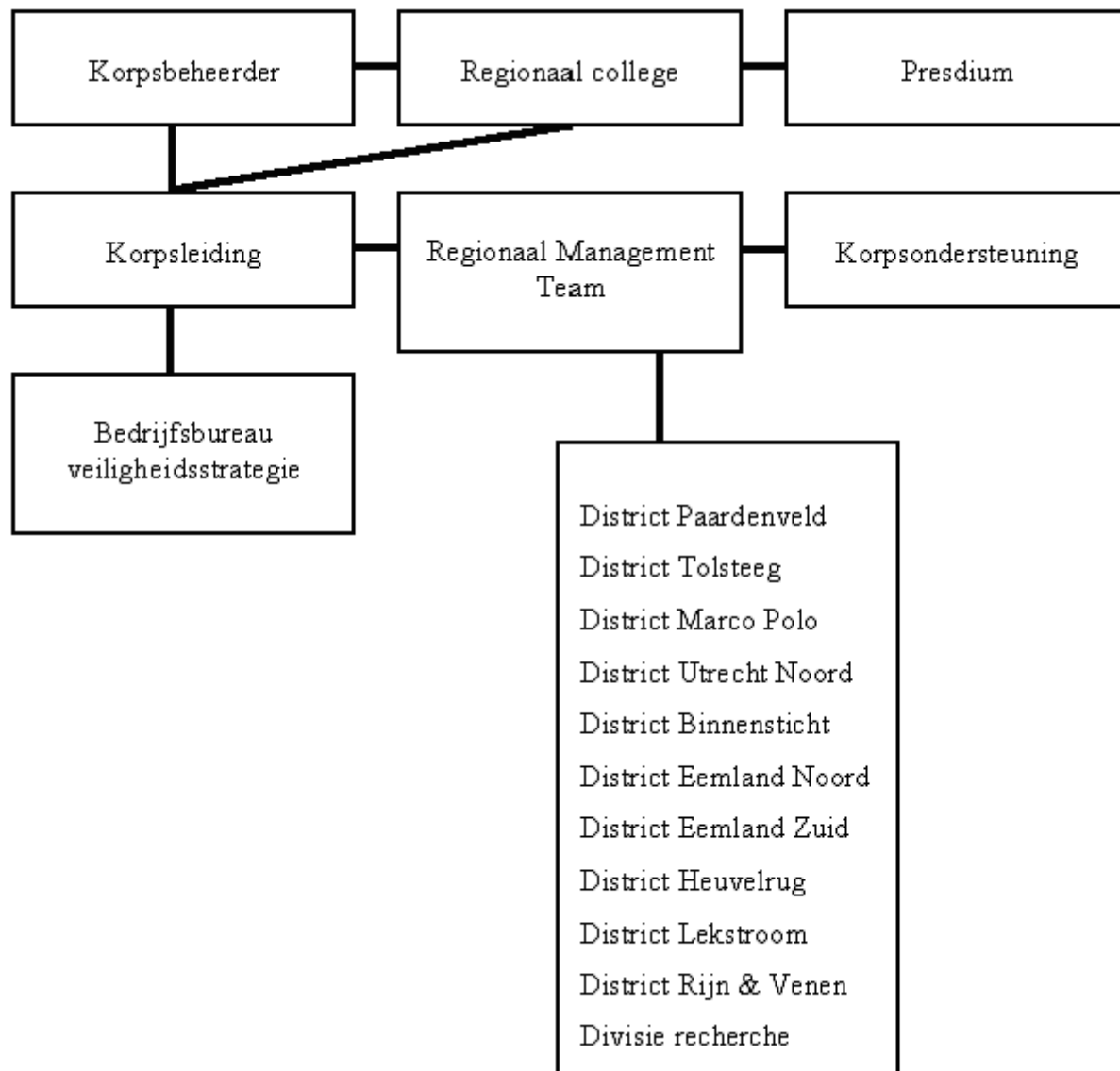
## Openbaar Ministerie



## Gerechten in Nederland



## Politie Regio Utrecht

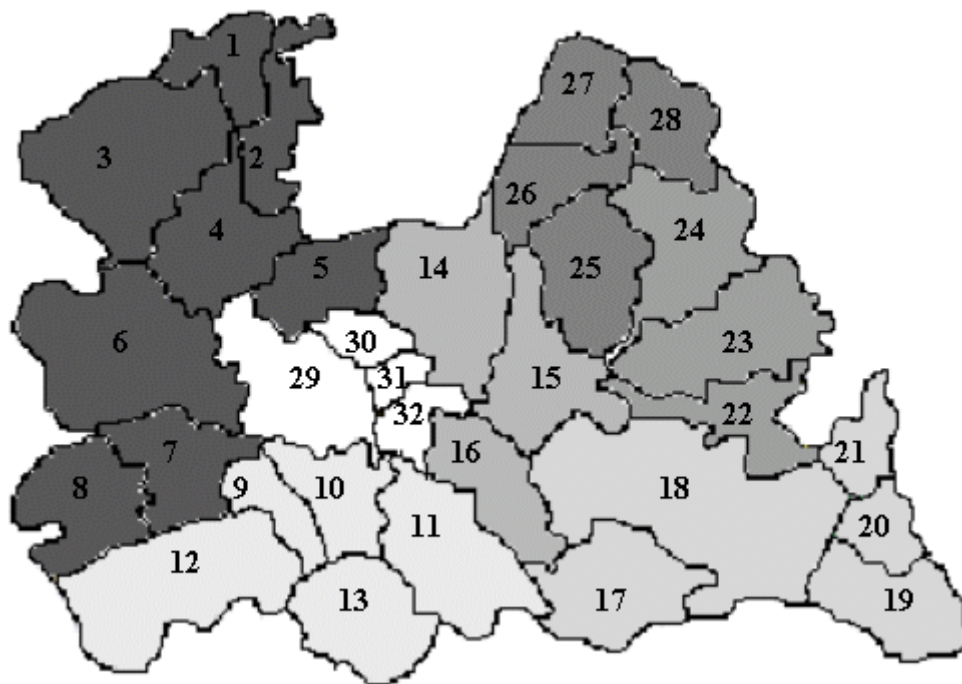




## Niveau van overlegvormen



**BIJLAGE C: WERKGEBIED POLITIE REGIO UTRECHT**

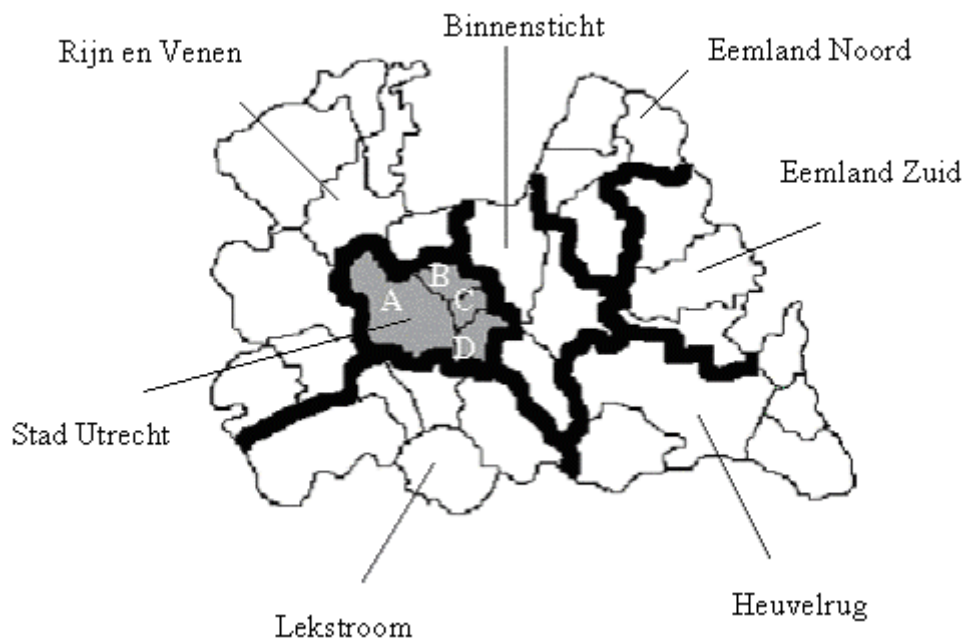
## Werkgebied Politie Regio Utrecht



	Binnenstad		Eemland Zuid
	Lekstroom		Eemland Noord
	Heuvelrug		Rijn en Venen
	Binnensticht		

- |                   |                         |                           |
|-------------------|-------------------------|---------------------------|
| 1. Abcoude        | 11. Houten              | 21. Renswoude             |
| 2. Loenen         | 12. Lopik               | 22. Woudenberg            |
| 3. De Ronde Venen | 13. Vianen              | 23. Leusden               |
| 4. Breukelen      | 14. De Bilt             | 24. Amersfoort            |
| 5. Maarssen       | 15. Zeist               | 25. Soest                 |
| 6. Woerden        | 16. Bunnik              | 26. Baarn                 |
| 7. Montfoort      | 17. Wijk bij Duurstede  | 27. Eemnes                |
| 8. Oudewater      | 18. Utrechtse Heuvelrug | 28. Bunschoten-Spakenburg |
| 9. IJsselstijn    | 19. Rhenen              | 29. Stad Utrecht          |
| 10. Nieuwegein    | 20. Veenendaal          | 30. Stad Utrecht          |
|                   |                         | 31. Stad Utrecht          |
|                   |                         | 32. Stad Utrecht          |

## Districten Politie Stad Utrecht



**A** District Marco Polo  
**B** District Utrecht Noord

**C** District Paardenveld  
**D** District Tolsteeg



**BIJLAGE D: VOORBLAD VAN NOTITIE**

## Voorbeeld voorblad van notitie

<b>Notitie t.b.v. Driehoek Stad Utrecht datum: .....</b>
Secretaris: mw. Tel.nr Fax: E-mail: <b>Agendapunt: ....</b>
<b>1. Onderwerp:</b>
<b>2. Naam auteur: Tel. nr:</b>
<b>3. Doel behandeling</b> <input type="checkbox"/> Ter informatie <input type="checkbox"/> Meningvormend <input type="checkbox"/> Ter besluitvorming
<b>4. Gevraagde beslissing</b> (ook op het gebied van communicatie en/of financiën)  Geen
<b>5. Context</b>
<b>6. Kernargumenten voor besluitvorming</b> (eventuele onderbouwing in het stuk zelf)
<b>7. Kanttekeningen</b> (ook op het gebied van communicatie en/of financiën)
<b>8. Uitvoering</b>
<b>9. Vervolgacties + tijdpad</b> <input type="checkbox"/> Geen <input type="checkbox"/> Ambtelijk afdoen <input type="checkbox"/> Naar college en commissie Bestuur en Veiligheid <input type="checkbox"/> Anders: .....
<b>Toelichting</b>

## **BIJLAGE E: VRAGENLIJST**

## **Vragenlijst Algemeen**

- Waar is de gezagsdriehoek wettelijk geregeld?
- Hoe verloopt de praktijk met betrekking tot de gezagsdriehoek?
- Wat is de functie van het driehoeksoverleg?
- Is de driehoek betrokken bij de uitvoering van de genomen besluiten?
- Aandachtspunten:
  - Communicatie
  - Overleg
  - Procedures