



# Partners in Crime

*Onderzoek naar de samenwerking tussen  
politie, OM en bestuur in de regio Utrecht*

***Afbeelding titelblad***  
Martijn Schruijer  
[www.ms fotografie.nl/index.html](http://www.ms fotografie.nl/index.html) (11-01-2010)

# PARTNERS IN CRIME

ONDERZOEK NAAR DE SAMENWERKING TUSSEN POLITIE, OM EN BESTUUR IN DE REGIO UTRECHT

**Auteur**

Esther de Pee  
315973

**Begeleidende docenten**

Dr. A. Cachet  
R.S. Prins MSc

**Erasmus Universiteit Rotterdam**

Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde  
Master Beleid & Politiek

19 januari 2010

## Voorwoord

Eindelijk is het dan zo ver. Het onderzoek is afgerond en de laatste puntjes zijn op de "i" gezet. Het is een leuke en leerzame periode geweest, maar nu bijna alles achter de rug is, voelt het toch als een opluchting om deze periode af te sluiten.

Het schrijven van een scriptie is een ware uitdaging gebleken en waar ik aan het begin dacht dat het allemaal wel mee zou vallen, bleek dit niet altijd zo te zijn.

Het schrijven van deze scriptie had ik dan ook niet gekund zonder een aantal belangrijke mensen die mij hebben geholpen en gestuurd tijdens het onderzoek.

Allereerst Jeannette de Reuver, bedankt voor de mogelijkheid om stage te lopen bij de Politie Utrecht. Jouw hulp heb ik al zeer prettig ervaren. Tevens wil ik ook de medewerkers van de afdeling beleid & control bedanken voor de interesse en betrokkenheid tijdens het schrijven van mijn scriptie.

Daarnaast wil ik Lex Cachet en Ruth Prins bedanken voor de goede en prettige begeleiding vanuit de Universiteit. Ondanks dat ik af en toe met grote vraagtekens in mijn ogen het M-gebouw verliet heb ik veel aan jullie commentaar en adviezen gehad, dank hiervoor.

Marianne Muijzer bedankt voor de mogelijkheid om met jou te spreken over de aanpak in de regio Zuid-Holland Zuid en het naderhand lezen en voorzien van feedback van mijn concept scriptie.

Tevens wil ik Nelleke de Pee bedanken voor het lezen van de scriptie om zo de laatste fouten er uit te halen.

And last but not least, wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de interesse die zij hebben getoond de afgelopen jaren. Vooral tijdens het schrijven van mijn scriptie is het fijn om even je verhaal kwijt te kunnen.

Mijn speciale dank gaat uit naar mijn ouders, Leen en Mary, broer René en mijn vriend Bas, want vooral jullie hebben gemerkt dat (tentamen)stress nogal eens toe slaat.

Esther de Pee  
Januari 2010

# Inhoudsopgave

<b>DEEL I</b>	<b>INLEIDEND DEEL</b>	<b>7</b>
1.	INLEIDING	7
1.1.	Regionale Veiligheidsstrategie	7
1.2.	Drivers	8
1.3.	Afstemmingsmechanismen en verdere begripsbepaling	8
1.3.1.	Begripsbepalingen (praktijk)	9
1.3.2.	Begripsbepalingen (theorie)	9
1.4.	Probleemanalyse	10
1.5.	Probleemstelling	10
1.5.1.	Onderzoeksdoel	10
1.5.2.	Centrale vraagstelling	11
1.5.3.	Deelvragen	11
1.6.	Aanpak van het onderzoek	12
1.6.1.	Uitgangspunt	12
1.6.2.	Stappen in het onderzoek	12
1.7.	Relevantie	13
1.7.1.	Maatschappelijke en bestuurlijke relevantie	13
1.7.2.	Wetenschappelijke relevantie	13
1.8.	Leeswijzer	14
2.	CONTEXT EN ACHTERGROND	15
2.1.	Ontwikkeling afstemmingsmechanismen	15
2.1.1.	Nieuwe politiewet	15
2.2.	Huidige afstemmingsmechanismen	16
2.2.1.	Lokaal niveau	16
2.2.2.	Regionaal niveau – Politie & OM	17
2.2.3.	Regionaal niveau – Politie, OM en bestuur	17
2.2.4.	Beheers- en beleidscyclus	18
2.3.	Afstemmingsproblematiek	18
<b>DEEL II</b>	<b>THEORETISCH DEEL</b>	<b>20</b>
3.	THEORETISCH KADER	20
3.1.	Inleiding	20
3.1.1.	Beleidsnetwerk	21
3.1.2.	Netwerksturing	24
3.1.3.	Regie	24
3.1.4.	Afstemming	25
3.1.5.	Conclusie	27
3.2.	Faal- en succesfactoren	27
3.2.1.	Netwerksturing	28
3.2.2.	Regie	29
3.2.3.	Afstemming	30
3.3.	Analysekader	31
3.3.1.	Rangschikken van factoren	32
3.3.2.	Samenhang tussen de factoren	32
3.3.3.	Conclusie	33
4.	METHOLOGISCHE VERANTWOORDING	35
4.1.	Onderzoeksbenadering	35
4.2.	Afbakening	35
4.2.1.	Uitgangspunt	35
4.2.2.	Actoren	35
4.2.3.	Afstemmingsmechanismen	35
4.3.	Onderzoeksstrategie, -methode en -techniek	36
4.3.1.	Onderzoeksstrategie	36
4.3.2.	Onderzoeksmethode en techniek	36
4.4.	Koppeling praktijk en theorie	37
<b>DEEL III</b>	<b>EMPIRISCH DEEL</b>	<b>38</b>
5.	BESCHRIJVING VAN DE EMPIRIE	38
5.1.	Beheers- en beleidscyclus	38

5.1.1. Politie	39
5.1.2. OM	39
5.1.3. Gemeenten	41
5.2. Regionale Veiligheidsstrategie	42
5.2.1. Politie	42
5.2.2. Openbaar Ministerie	42
5.2.3. Bestuur	43
5.2.4. Conclusie	43
5.3. Afstemming van de beheers- en beleidscyclus	43
5.3.1. Afstemming beheers- en beleidscyclus	44
5.3.2. Afstemming Regionale Veiligheidsstrategie	44
5.4. Knelpunten en successen	45
5.4.1. Knelpunten	45
5.4.2. Succespunten	48
5.5. Conclusie	49
<b>6. CONFRONTATIE TUSSEN DE THEORIE EN DE EMPIRIE</b>	<b>50</b>
6.1. Conclusie uit de theorie	50
6.1.1. Faalfactoren	50
6.1.2. Succesfactoren	51
6.2. Conclusie uit de empirie	51
6.2.1. Knelpunten	51
6.2.2. Successen	51
6.3. Confrontatie	51
6.4. Conclusies uit de confrontatie	56
6.4.1. Conclusies uit de confrontatie tussen faalfactoren en knelpunten	56
6.4.2. Conclusies uit de confrontatie tussen succesfactoren en successen	58
<b>DEEL IV SLOTBESCHOUWING</b>	<b>60</b>
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	60
7.1. Conclusie	60
7.2. Aanbevelingen	65
7.2.1. Wegnemen van faalfactoren	65
7.2.2. Optimaliseren van succesfactoren	66
7.2.3. Beheers- en beleidscyclus	67
7.3. Terug blik op het onderzoek	69
LITERATUUR- EN BRONNENLIJST	70
Literatuur	70
Artikelen, nota's, rapporten en scripties	71
Digitale bronnen	71
<b>BIJLAGE</b>	<b>73</b>
BIJLAGE 1 – AFKORTINGEN	73
BIJLAGE 2 – SCHEMA MET SUCCES- EN FAALFACTOREN	74
BIJLAGE 3 – INTEGRAAL VEILIGHEIDSPAN	78
BIJLAGE 4 – RESPONDENTEN EN OBSERVATIES	80
BIJLAGE 5 – INTERVIEWVRAGEN	81

# DEEL I INLEIDEND DEEL

## 1. Inleiding

“Samen in actie” luidt de titel van de gezamenlijke veiligheidsstrategie van politie, Openbaar Ministerie (OM) en het bestuur van de gemeenten in de regio Utrecht. Voor de periode 2008-2011 hebben de drie partijen een gezamenlijk plan opgesteld met als doel de veiligheid en het vertrouwen van de burger te vergroten.

Met de gezamenlijke veiligheidsstrategie wordt getracht om de drie partijen nader tot elkaar te brengen en zodoende de integrale veiligheid te bevorderen.

### 1.1. Regionale Veiligheidsstrategie

In navolging van de veiligheidsstrategie in 2006, waar het accent lag op het verminderen van het aantal slachtoffers van misdrijven, heeft het Regionaal College<sup>1</sup> (RC)<sup>2</sup> voor de periode 2008-2011 een nieuwe veiligheidsstrategie vastgesteld. In deze strategie zijn vijf thema's benoemd die een vergaande samenwerking tussen de partijen verdienen. Deze thema's komen voort uit het landelijke coalitieakkoord en zijn nader gedefinieerd door politie, OM en bestuur.

Het betreft de volgende veiligheidsthema's voor de periode 2008-2011<sup>3</sup>;

- *Aanpak van (ernstige) overlast*

Onder het thema (ernstige) overlast wordt onder andere verstaan: overlast van groepen jongeren, overlast van dronken mensen op straat en drugsoverlast. Vaak gaat overlast over in veel voorkomende criminaliteit, een voorbeeld hiervan is vernieling.

- *Aanpak van veel voorkomende criminaliteit (VVC)*

Vormen van veel voorkomende criminaliteit zijn; auto-inbraken, fietsendiefstallen en de eerder genoemde vernielingen. Veel voorkomende criminaliteit leidt veelal tot een verhoogd gevoel van onveiligheid en brengt over het algemeen hoge kosten voor de samenleving met zich mee.

- *Aanpak van ongelijkwaardigheid*

Gezien de ontwikkelingen binnen de samenleving is het van belang om ongelijkwaardigheid aan te pakken. Het betreft hier zowel gevallen die zich in de samenleving voordoen, als binnen organisaties. Onderwerpen die in dit thema naar voren komen zijn: rechts-extremisme, discriminatie op wat voor grond dan ook en ongelijkheid bij het deurbeleid van horecagelegenheden.

- *Aanpak van ondermijning*

Het thema ondermijning gaat in op de aanpak van de, vaak onzichtbare, activiteiten die gepleegd worden door criminele organisaties en de georganiseerde middencriminaliteit. Specifieke aandacht is hier voor mensenhandel, georganiseerde wietteelt en heling.

- *Aanpak van misdrijven met een grote impact op de slachtoffers*

In het laatste thema worden woninginbraken en (huiselijk) geweld centraal gesteld. De keuze voor deze twee onderwerpen is gemaakt vanwege de grote impact die inbraak en geweld hebben op het gevoel van veiligheid van slachtoffers en hun omgeving.

---

<sup>1</sup> “Het ‘algemeen bestuur’ van de politie wordt gevormd door het Regionaal College. Het Regionaal College neemt beslissingen over de hoofdlijnen van het beleid. In dit college hebben alle burgemeesters uit de regio [Utrecht] zitting, evenals de hoofdofficier van Justitie en de korpschef” ([www.politie.nl/Twente/OverDitKorps/Organisatie/RegionaalCollege.asp](http://www.politie.nl/Twente/OverDitKorps/Organisatie/RegionaalCollege.asp)).

<sup>2</sup> Voor nadere informatie over de politieorganisatie en het korps Utrecht, wordt verwezen naar; [www.politie.nl/Overdepolitie/organisatie/](http://www.politie.nl/Overdepolitie/organisatie/) en [www.politie.nl/Utrecht/Overditkorps/](http://www.politie.nl/Utrecht/Overditkorps/)

<sup>3</sup> Verkregen uit “Politie Utrecht (2008). *Samen in actie! Gezamenlijke Veiligheidsstrategie 2008-2011*” en “Politie Utrecht (2009). *Jaarbeleidsplan 2009*”.

Buiten de vijf bovenstaande veiligheidsthema's reikt de strategie tevens vier punten aan die door middel van gezamenlijke investeringen moet leiden tot het bevorderen van recht, rust en respect in de wijk. Het gaat hier om de volgende vier punten:

- *Slimmer toezicht houden en handhaven*

Het bereiken van een kwaliteitsverbetering op het gebied van preventie, vergunningverlening en (bestuurlijk) toezicht, door consequenter optreden en interveniëren door de politie, OM en bestuur bij het signaleren van strafbaar en ongewenst gedrag.

Dit actiepoint heeft als doel dat afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

- *Intelligenter opsporen en vervolgen*

Voor een effectieve aanpak van veiligheidsproblemen is opsporing en vervolging van daders van belang. Een methodiek als de Informatie Gestuurde Politie (IGP) kan hierin een belangrijke rol spelen, maar ook de Veiligheidshuizen<sup>4</sup> hebben al tot grote successen geleid.

- *Werken met integrale wijkarrangementen*

"Een wijkarrangement is een concrete uitwerking van een veiligheidsprobleem uit het Integrale Veiligheidsplan<sup>5</sup> (IVP) waarmee inzet te monitoren valt. Een wijkarrangement bestaat uit een analyseschets van de problematiek, de benoeming van betrokken partijen en tot slot de maatregelen die de veiligheidspartners (ieder vanuit eigen verantwoordelijkheid) moet treffen" (*Samen in actie! Gezamenlijke Veiligheidsstrategie 2008-2011*).

- *De burger meer als bondgenoot*

Door het betrekken van burgers bij het aanpakken van onveiligheid wordt er een binding gecreëerd waarbij burgers meer zelfoplossend gaan denken en gaan participeren. Wat als gevolg heeft dat bepaalde vormen van overlast en criminaliteit door burgers zelf worden aangepakt.

Het uiteindelijke doel van 'de burger als bondgenoot' is een daling van het aantal meldingen van overlast.

## 1.2. Drivers

Om de Regionale Veiligheidsstrategie verder te concretiseren zijn voor alle veiligheidsthema's drivergroepen aangewezen. Deze drivergroepen bestaan uit leden van politie en OM (de co-drivers) en hebben als voorzitter een burgemeester (de driver). Samen zijn zij verantwoordelijk voor de uitwerking en stimulering van ontwikkelingen binnen het eigen veiligheidsthema. Door het verbeteren van de onderlinge samenwerking en de aanpak van hotspots, onveiligheid en criminaliteit wordt het realiseren van de gestelde doelen uit de strategie verder bewerkstelligd. Tevens reiken de drivergroepen instrumenten aan om politie, OM en bestuur te ondersteunen bij de uitvoering van de veiligheidsstrategie.

## 1.3. Afstemmingsmechanismen en verdere begripsbepaling

De plannen met gezamenlijke doelstellingen liggen er. Bovendien zijn de drivergroepen belast met de uitvoering en de stimulering van de plannen, maar er is meer. Zo kenden OM en politie al overlegorganen voordat besluitvorming over de strategie plaats vond. Daarnaast werken politie, OM en bestuur al geruime tijd samen in onder meer het

---

<sup>4</sup> "Een Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband dat zich richt op het terugdringen van overlast en criminaliteit. De ketenpartners kunnen zijn: gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, raad voor de kindbescherming, reclasseringsorganisaties en welzijnsorganisaties" (Veiligheidshuizen, <http://www.veiligheidshuizen.nl/achtergrond>)

<sup>5</sup> In dit document "staat beschreven wat het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente inhoudt en welke concrete acties er worden genomen om de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente te vergroten." Dit document geldt veelal voor meerdere jaren. (Gemeente De Ronde Venen, [www.derondevenen.nl/index.php?mediumid=1&pagid=236&simaction=content&stukid=10892](http://www.derondevenen.nl/index.php?mediumid=1&pagid=236&simaction=content&stukid=10892))



Regionaal College, het presidium en de driehoek. Deze overlegvormen maken deel uit van de afstemmingsmechanismen die worden toegepast door de partijen en dienen er toe te leiden dat de sturings- en beleidsprocessen tussen de drie partijen op elkaar worden afgestemd om zodoende het integraal veiligheidsbeleid te versterken.

Om verwarring te voorkomen zullen de centrale begrippen in dit onderzoek nader worden gedefinieerd. Er zal onderscheid worden gemaakt tussen de begrippen die gerelateerd zijn aan de praktijk en begrippen die gerelateerd zijn aan de theorie. Deze begripsbepalingen zullen in het gehele onderzoek gehanteerd worden en naast het geven van een betekenis ook duidelijkheid verschaffen over de invalshoek. Bij de praktijk spreken we over afstemmingsmechanismen, knelpunten en successen, bij de theorie gaat het over interactiepatronen, faalfactoren en succesfactoren.

### *1.3.1. Begripsbepalingen (praktijk)*

**Afstemmingsmechanisme** (tegenhanger van interactiepatroon)

"[M]echanismen die individuele voorkeuren en belangen tot collectieve uitkomsten samenstellen."

(Hoekema, Van Manen, Van der Heijden, Van der Vlies & De Vroom, 1998: 21)

Binnen een afstemmingsmechanisme komt men collectief tot een uitkomst. Besluitvorming vindt plaats binnen een netwerk waarbinnen de partijen van elkaar afhankelijk zijn. In dit onderzoek zullen we onderscheid maken tussen drie mechanismen, te weten; overlegorganen, samenwerkingsverbanden en het parallel laten lopen van de verschillende beheers- en beleidscycli. Het onderscheid dat kan worden aangebracht tussen overlegorganen en samenwerkingsverbanden, is dat overlegorganen periodiek plaatsvinden en gericht zijn om tot overeenstemming te komen, waarna de partijen weer uit elkaar gaan om de afspraken tot uitvoering te brengen, het Regionaal College is hier een voorbeeld van. Samenwerkingsverbanden hebben daarentegen een permanent karakter en zijn voor een langere en aaneengesloten periode actief, tevens ligt de uitvoering van gemaakte besluiten veelal in handen van het samenwerkingsverband, hier geldt het Bureau Ketensamenwerking (BKS) als voorbeeld. De voorbeelden die in deze alinea zijn gegeven, Regionaal College en BKS, zullen nader worden beschreven in hoofdstuk twee.

**Knelpunten** (tegenhanger van faalfactoren)

Factoren die zich voordoen in de praktijk en het functioneren van een afstemmingsmechanisme belemmeren.

**Successen** (tegenhanger van succesfactoren)

Factoren die reeds aanwezig zijn en het doen slagen van een afstemmingsmechanisme bevorderen.

Successen en knelpunten worden nader besproken in hoofdstuk vijf.

### *1.3.2. Begripsbepalingen (theorie)*

**Interactiepatroon** (tegenhanger van afstemmingsmechanisme)

Relaties met een duurzaam en herkenbaar karakter waarin wordt gewerkt aan het formuleren van gemeenschappelijke opvattingen.

(Klijn, Van Bueren, Koppenjan, 2000: 14)

Welke relaties of patronen relevant zijn voor deze studie, zullen naar voren komen in hoofdstuk drie.

**Faalfactoren** (tegenhanger van knelpunten)

Een onderdeel of element dat de werking van een interactiepatroon in belangrijke mate doet afnemen.

**Succesfactoren** (tegenhanger van successen)

Factoren die aanwezig dienen te zijn voor het laten slagen van een interactiepatroon.

Faal- en succesfactoren zullen naar voren komen in de beantwoording van de centrale vraag, deelvragen en bestuurskundige theorieën (zie hoofdstuk drie).

#### **1.4. Probleemanalyse**

Uit voorgaande paragrafen kwam naar voren dat politie, OM en bestuur door middel van sturing en afstemming vorm proberen te geven aan het regionale veiligheidsbeleid.

Nadat de RVS in het voorjaar van 2008 in werking is getreden, heeft in het najaar van 2008 een evaluatie plaats gevonden. Hierin kwam onder andere naar voren dat de inzet van drivers nog al eens moeizaam verliep.

De belangrijkste oorzaak hiervoor was "het [ontbreken] aan een bovengemeentelijke voorziening, met deskundigheid, capaciteit en (financiële) middelen om de gemeentelijke inbreng in de implementatie van de Regionale Veiligheidsstrategie (voldoende) mogelijk te kunnen maken" (Eindadvies aan het Regionaal College van 30 maart 2009).

Als gevolg van deze uitkomst werd een werkgroep ingesteld met als doel om oplossingen aan te reiken voor de verbetering van de uitwerking van de RVS.

Onder meer door de positieve resultaten die het Bureau Ketensamenwerking (BKS) in de voorliggende jaren had geboekt om de samenwerking tussen OM en politie te verbeteren, bracht de werkgroep het advies uit om BKS om te vormen naar het Programmabureau Regionale Veiligheidsstrategie (RVS). Zowel het OM, de politie als het bestuur zullen vertegenwoordigd en ondersteund worden in dit bureau.

Het Programmabureau RVS bevindt zich momenteel nog in de beginfase en zal naar verwachting begin 2010 volledig draaien. Aangezien het Programmabureau RVS niet het enige mechanisme is dat moet bijdragen aan een verbeterde uitwerking van de RVS, is met alleen de uitbreiding van het bureau nog niet het afstemmingsprobleem opgelost.

De afstemming tussen OM en politie is door onder andere de inzet van BKS verbeterd, maar de afstemming tussen alle drie de partijen kent nog vele haken en ogen (Bureau Ketensamenwerking Politie en Parket Utrecht, 2008; 3).

Het gevolg van deze beperkte afstemming is dat politie, OM en bestuur over onvoldoende kennis beschikken over bijvoorbeeld elkaars beheers- en beleidscyclus. Een beheers- en beleidscyclus bestaat uit verschillende achtereenvolgende fases waarin beleid wordt ontwikkeld, uitgevoerd, gehandhaafd en geëvalueerd. Na evaluatie kan het bestaande beleid worden herzien, waarna de cyclus weer opnieuw begint.

Als gevolg van dit kennisgebrek bestaat onduidelijkheid over de momenten waarop afstemming in de beleidsvorming mogelijk is, wat er toe leidt dat bestuur of één van de andere partijen te laat in het proces stappen om hun wensen te kunnen aangegeven. De beleidsvorming is dan al zo ver gevorderd dat aanpassing niet meer mogelijk is waardoor plannen pas in de volgende cyclus respectievelijk planning worden meegenomen. Dit probleem is kenmerkend voor alle drie de partijen.

Aangezien de afstemmingsproblemen zich grotendeels voordoen in de beleidsvormende fase zal het onderzoek zich vooral op deze fase richten. Naar alle waarschijnlijkheid zullen problemen in de uitvoerende fase voortkomen uit afstemmingsproblemen die ontstaan in de beleidsvorming.

Naar verwachting is het gebrek aan kennis van elkaars beheers- en beleidsprocessen niet het enige probleem. Zo bestaat er tevens de vraag of de verschillende overlegorganen wel optimaal functioneren. Deze overlegorganen dienen als afstemmingsmechanismen tussen de drie partijen, maar de vraag is in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt.

#### **1.5. Probleemstelling**

##### *1.5.1. Onderzoeksdoel*

Inzichtelijk maken welke factoren succesvolle sturing en afstemming tussen politie, OM en bestuur bevorderen dan wel belemmeren.

In dit onderzoek zal specifiek worden ingegaan op de sturing en afstemming inzake de Regionale Veiligheidsstrategie in Utrecht. Hierbij zal de aandacht gericht zijn op de klassieke veiligheidspartijen, te weten politie, OM en bestuur.

Om te bepalen welke factoren succesvolle sturing en afstemming bevorderen en belemmeren, zullen empirische data geconfronteerd worden met bestuurskundige literatuur.

Aan de hand van deze uitkomsten kan vervolgens bepaald worden op welke punten de afstemming en sturing verbeterd kunnen worden.

### *1.5.2. Centrale vraagstelling*

Om de doelstelling te kunnen realiseren is de volgende centrale vraag geformuleerd;

Welke succes- en faalfactoren spelen een rol in de wijze waarop politie, OM en bestuur in de regio Utrecht sturen en afstemmen, met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie? Hoe kan die sturing en afstemming, op basis daarvan, verder verbeterd worden?

Zoals reeds is aangegeven in de doelstelling zullen succes- en faalfactoren voor sturing en afstemming worden gezocht in de bestuurskundige literatuur en benut worden om adviezen te formuleren voor het optimaliseren van de sturing en afstemming inzake de Regionale Veiligheidsstrategie.

Met verbeteren wordt bedoeld dat de verschillende afstemmingsmechanismen er toe dienen te leiden dat beleidontwikkeling en daaruit voortvloeiend de beleidsuitvoering binnen het netwerk van de drie partijen op elkaar zijn afgestemd, zodat maximale resultaten kunnen worden geboekt op het gebied van veiligheid. Het realiseren van de doelstelling uit de veiligheidsstrategie wordt in dit onderzoek dus niet centraal gesteld.

### *1.5.3. Deelvragen*

Voordat tot de beantwoording van de centrale vraag kan worden overgegaan dient aan de hand van deelvragen allereerst een aantal zaken nader te worden onderzocht. Nadat deze vragen zijn beantwoord kan aan de hand van de uitkomsten de centrale vraag worden beantwoord.

In de eerste deelvraag zal worden gekeken naar het verloop van de beheers- en beleidscyclus van politie, OM en bestuur. Er is voor gekozen om de beheers- en beleidscyclus apart te behandelen als afstemmingsmechanisme, mede doordat het een complex mechanisme is met een grote impact op de afstemmingsproblematiek.

1. Hoe verloopt de beheers- en beleidscyclus van de politie, het OM en het bestuur?

Nadat het verloop is bepaald van de cycli zal worden bepaald op welk moment in het proces de strategie wordt opgepakt en vorm krijgt in de beleidsplannen van de partijen.

2. Hoe wordt door politie, OM en bestuur afzonderlijk de Regionale Veiligheidsstrategie opgenomen in de eigen beleidsplannen?

Alvorens bepaald kan worden welke mogelijkheden er liggen voor afstemming, zal eerst worden gekeken welke acties de partijen momenteel ondernemen om de cycli aan elkaar te verbinden.

3. Op welke momenten en wijze vindt sturing en afstemming van de beheers- en beleidscyclus van OM, politie en bestuur plaats met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie?

Op basis van de eerste drie deelvragen zal de gehele beheers- en beleidscyclus van de drie partijen in kaart worden gebracht. Vervolgens zal bepaald worden welke faal- en succesfactoren worden genoemd in de bestuurskundige literatuur en relevant zijn voor dit onderzoek.

4. Welke succes- en faalfactoren in sturing en afstemming kunnen op basis van bestuurskundige literatuur worden benoemd?

Buiten de faal- en succesfactoren die worden beschreven in de bestuurskundige literatuur kunnen ook knelpunten en successen uit de praktijk worden gehaald. In deelvraag vijf zullen deze worden besproken.

5. Doen zich knelpunten en successen voor in de sturing en afstemming? Zo ja, welke?

Nadat de afstemming en sturing in de praktijk inzichtelijk is gemaakt en de handvatten uit de theorie zijn aangereikt, kunnen beide inzichten met elkaar geconfronteerd worden. In de volgende deelvraag zal gekeken worden welke faal- en succesfactoren uit de literatuur terug komen in de praktijk.

6. Hoe verhouden knelpunten en successen uit de praktijk zich met de faal- en succesfactoren uit de bestuurskundige literatuur?

Ter afronding zal gekeken worden welke aanbevelingen kunnen worden gegeven ter verbetering van de huidige situatie.

7. Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven om sturing en afstemming te optimaliseren?

## **1.6. Aanpak van het onderzoek**

### *1.6.1. Uitgangspunt*

Bij de uitvoering van het onderzoek zal de Regionale Veiligheidsstrategie als uitgangspunt worden gebruikt. Deze keuze is gemaakt vanwege het verbindende karakter van de strategie. De strategie dient aan de basis te liggen van de beleidsplannen voor de komende jaren van politie, OM en bestuur. En speelt zodoende een belangrijke rol bij het verdere verloop van de sturingsprocessen en de verschillende afstemmingsmechanismen ter bevordering van de samenwerking.

Naast de keuze voor de Regionale Veiligheidsstrategie als uitgangspunt, is het onderzoeksobject tevens afgebakend tot de beleidsvormende fase. Door deze afbakening zal het onderzoek zich specifiek richten op de vorming van regionaal en lokaal beleid en niet zo zeer op de uitkomsten van dit beleid. Een verdere verantwoording over deze afbakeningen is terug te vinden in hoofdstuk vier.

### *1.6.2. Stappen in het onderzoek*

De eerste stap in het onderzoek zal zijn het in kaart brengen van sturingsprocessen en afstemmingsmechanismen die samenhangen met de uitwerking van de RVS. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt in verschillende sturingsvormen en de beheers- en beleidscycli die worden toegepast om onderlinge afstemming te bewerkstelligen.

Nadat het gehele proces van sturing en afstemming inzichtelijk is gemaakt zal begonnen worden met het vergaren van specifieke informatie over de wijze van sturing, het verloop van de beheers- en beleidscyclus en het functioneren van de afstemmingsmechanismen. Deze informatie zal worden verkregen via interviews, observatie en het analyseren van documenten.

Op basis van de verkregen informatie zal een analyse worden gemaakt over het functioneren van de huidige uitwerking van de RVS. Deze analyse zal naast (bestuurskundige) wetenschappelijke literatuur worden gelegd zodat een vergelijking kan worden gemaakt tussen de praktijk en de literatuur. Op basis van de analyse zullen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de afstemming tussen de drie partijen zodat de uitvoering van de RVS kan worden versterkt.

## **1.7. Relevantie**

Het onderzoek is in twee opzichten relevant, enerzijds voor de maatschappelijke/ bestuurlijke praktijk en anderzijds de wetenschap.

In deze paragraaf zal worden besproken waarom het onderzoek relevant is voor deze twee invalshoeken.

### *1.7.1. Maatschappelijke en bestuurlijke relevantie*

In eerdere paragrafen is al aangegeven dat er momenteel geen optimale sturing en afstemming plaats vindt in de beleidsontwikkeling van de verschillende partijen. Aangezien veiligheid al jaren een onderwerp is dat op de politieke agenda staat hebben gemeenten binnen de politieregio Utrecht met medewerking van politie en OM een lokaal veiligheidsplan opgesteld. Inmiddels is het zo ver dat er een volgende stap kan worden gezet op het gebied van veiligheid. Namelijk de aanpak van een gezamenlijk veiligheidsbeleid op regionaal niveau.

In het Regionaal College van maart 2008 is de Regionale Veiligheidsstrategie 2008-2011 vastgesteld. De ambities die zijn gesteld in de strategie bleken echter onvoldoende te worden gerealiseerd. Met behulp van drivers werden stappen vooruit gezet maar ook die bleken onvoldoende resultaat op te leveren.

Tijdens besprekingen met de betrokken partijen kwam naar voren dat het ontbrak aan een regionale voorziening die middelen aanreikte bij de implementatie van het beleid, zoals het afstemmen van de verschillende beheers- en beleidscycli van de drie partijen.

Afgelopen jaren is gewerkt aan het realiseren van een regionale voorziening door onder meer de inzet van drivergroepen en den uitbreiding van Bureau Ketensamenwerking naar het programmabureau RVS. Tevens is de behoeften ontstaan om de beheers- en beleidscycli van de integrale veiligheidspartijen beter op elkaar af te stemmen.

Door het geheel van sturing en afstemming te verbeteren wordt een betere samenwerking tussen politie, OM en bestuur gerealiseerd. In dit onderzoek zal getracht worden om helderheid te krijgen over het functioneren van de verschillende afstemmingsmechanismen. Tevens zal onderzocht worden op welke wijze de beheers- en beleidscycli van de drie partijen aan elkaar gekoppeld kunnen worden.

Deze inzichten kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de afstemming en samenwerking tussen de drie partijen.

De uitkomsten van het onderzoek zouden zodoende een betere samenwerking als gevolg kunnen hebben, waarna de aanpak van onveiligheid kan worden versterkt en zo de subjectieve en objectieve veiligheid kan worden verbeterd.

### *1.7.2 Wetenschappelijke relevantie*

Kijkend naar de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek kan gezegd worden dat er veel literatuur is te vinden over sturing en de netwerkbenadering, maar dat afstemmingsproblemen specifiek op het gebied van ketenpartners nog relatief onderbelicht is. Terwijl juist deze afstemmingsproblemen een grote impact hebben op de uitwerking van beleid.

Door bestaande theorieën en concepten te analyseren en elementen te combineren uit meerdere visies kunnen succes- en faalfactoren worden benoemd. Met het samenvoegen van deze elementen kan een nieuw kader worden opgesteld dat als instrument zal worden aangereikt om afstemmingsmechanismen te optimaliseren.

Naast het ontwikkelen van een eigen kader waarin succesvolle sturing in een netwerk geoptimaliseerd kan worden is het bovendien interessant om te kijken hoe dit model in verhouding staat met de huidige werkwijze in Utrecht.

### **1.8. Leeswijzer**

De concrete stappen die zijn doorlopen tijdens het onderzoek zijn te herleiden in de opbouw van de hoofdstukken van de scriptie. Nadat in de inleiding het onderzoeksobject is geschetst met de daarbij behorende probleemstelling en deelvragen, zal in hoofdstuk twee dieper op de sturings- en afstemmingsproblematiek worden ingegaan. Er zal worden gekeken naar de ontwikkeling van de afstemmingsmechanismen en welke mechanismen op dit moment worden toegepast in de Utrechtse situatie.

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de theorie die is gebruikt bij het onderzoek. Het hoofdstuk zal een schets geven van de samenhang tussen de verschillende theorieën en hoe deze zich tot elkaar verhouden. De theorieën die naar voren komen gaan in op beleidsnetwerken, sturing, afstemming en regie. Deze theorieën tezamen leiden uiteindelijk tot een analysemodel dat ingevuld zal worden in het verdere verloop van het onderzoek.

Verantwoording over de gemaakte onderzoeksmethode zal gebeuren in hoofdstuk vier. Er zal onder meer aandacht worden besteed aan de afbakening van het studieobject, de gekozen onderzoeksstrategie, -methode en -techniek.

De gegevens die voortkomen uit onder andere de interviews, maar ook documentenanalyse zullen terug te vinden zijn in hoofdstuk vijf. Hierin vindt een nauwkeurig beschrijving plaats over de verzamelende gegevens uit het onderzoek. Nadat de onderzoeksgegevens inzichtelijk zijn gemaakt, kunnen deze in hoofdstuk zes geconfronteerd worden met het theoretisch kader. De conclusies die hieruit voortvloeien worden beschreven in hoofdstuk zeven. Tevens zullen deze conclusies dienen te leiden tot de beantwoording van de deelvragen.

Tot slot zullen aanbevelingen worden gegeven, welke een bijdrage kunnen leveren aan het optimaliseren van het sturen en afstemmen van de partijen.

## 2. Context en achtergrond

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de sturings- en afstemmingsproblematiek, die centraal staat in dit onderzoek. Hierbij zal onder andere aandacht worden besteed aan de totstandkoming van afstemmingsmechanismen, de huidige vorm en de problemen die zich momenteel voordoen.

### 2.1. Ontwikkeling afstemmingsmechanismen

Het ontstaan van het netwerk tussen politie, OM en bestuur zal begin jaren '80 worden opgepakt.

De jaren '80 werden gekenmerkt door een verharding van het sociale en politieke klimaat. Net als in de jaren '60 en '70 deden zich confrontaties voor tussen burgers en politie. Krakersrellen en demonstraties waren harder dan voorheen, maar begonnen desondanks geleidelijk af te nemen. Daarentegen steeg de criminaliteit drastisch en verspreidde zich over een steeds breder front. Door een toename van problemen, complexiteit en omvang ontstond er een grote vraag naar de inzet van politie en justitie. Beide partijen ondervonden een hoge werkdruk en werden genoodzaakt om prioriteiten te gaan stellen. Politie, justitie en bestuur werden gedwongen om nauwer samen te gaan werken en startte in de jaren '80 met het vormen van een netwerk (Cachet, Muller, Van der Torre, Verberk, Van Sluis & Wolberink, 1994: 20).

Het netwerk kreeg onder meer vorm door het driehoeksoverleg tussen de officier van justitie, burgemeester en korpschef. In dit overleg werd gesproken over het beleidsplan van de politie. Hierin kregen bestuur en justitie de mogelijkheid om, los van de reguliere taken, "wensen te formuleren over het functioneren van de politie en [het stellen van] prioriteiten" (Cachet et. al., 1994: 21).

In deze jaren bleek ook dat taken die betrekking hadden op de openbare orde nauwelijks te scheiden waren van strafrechtelijke taken. Onderwerpen als drugs, prostitutie en milieu raakten meerdere partijen en alleen een driehoeksoverleg volstond niet langer. Geleidelijk werden zogenoemde subdriehoeken gevormd waarin ook ambtenaren, wethouders of actoren buiten het netwerk plaats namen. Hieruit voortvloeiend ontstond begin jaren '90 de discussie over de vorming van een integraal veiligheidsbeleid. Deze discussie werd zowel landelijk als lokaal gevoerd maar leidde niet tot de gewenste wijziging in de bevoegdheden van de partijen. Daarmee bleef het probleem van de beleidsafstemming onopgelost (Cachet et. al., 1994: 22).

Een verdere stijging van de criminaliteit met tegelijkertijd een inkrimping van het aanbod door bezuinigingsmaatregelen leidden er toe dat de politie steeds meer onder druk kwam te staan. De combinatie van complexe problemen en taakspecialisatie maakte dat netwerken geen uniforme probleemdefinities en instructies hanteerden. Actoren werden sterker van elkaar afhankelijk en er ontstond vervlechting op de beleidsterreinen van openbare orde en veiligheid. Met als gevolg dat naast het netwerk van politie, OM en bestuur ook andere netwerken werden gevormd door belanghebbenden (Cachet et. al., 1994: 24-25).

#### 2.1.1. Nieuwe politiewet

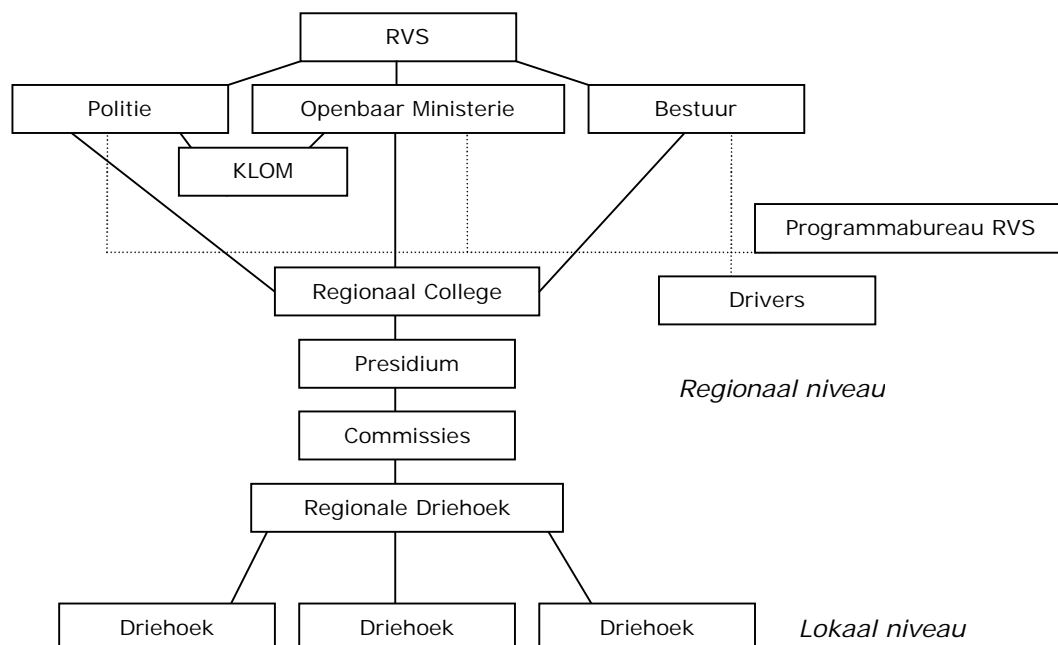
In 1994 werd de nieuwe politiewet van kracht. Het politiebestedel werd omgevormd tot 25 regionale politiekorpsen en één korps landelijke diensten. Het formele gezag kende weinig veranderingen, de wijzigingen in de beheerssfeer hadden echter grotere gevolgen. Zo bepaalt artikel 22 dat de politieregio wordt bestuurd door het Regionaal College (zie voor de samenstelling en taakbeschrijving van de verschillende actoren paragraaf 2.2.3), dit college heeft tot taak om jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het regionale korps vast te stellen (Cachet et. al., 1994: 26).

Een tweede nieuwe actor in de politiewet is de korpsbeheerder. Zijn belangrijkste taak is om het Regionaal College voor te zitten, de regio te vertegenwoordigen en tot slot het regionale politiekorps te beheren. Over het algemeen wordt de burgemeester van de grootste gemeente in de regio aangewezen als korpsbeheerder (Cachet et. al., 1994: 26).

De laatste belangrijke wijziging is de positie van het OM. Naast de al bestaande gezagsbevoegdheid krijgt het OM ook beheersbevoegdheden. Een onderdeel hiervan is het dubbele instemmingsrecht. De hoofdofficier van justitie dient zowel in te stemmen met de ontwerpbeleidsstukken als wel met de eindstukken. Door dit recht beschikt het OM in de nieuwe wet over meer bevoegdheden.

De afstemmingsmechanismen die ontwikkeld zijn in de jaren '80 als wel de actoren die voortkomen uit de nieuwe politiewet zijn opgenomen in de volgende paragraaf. Tevens zijn enkele andere mechanismen toegevoegd die zijn gevormd in de regio Utrecht. De verschillende mechanismen zullen afzonderlijk worden besproken wat betreft samenstelling en taakbeschrijving.

## 2.2. Huidige afstemmingsmechanismen



**Figuur 1** Afstemmingsmechanismen politie, OM & bestuur in de regio Utrecht

Het bovenstaand schema geeft de samenhang tussen de afstemmingsmechanismen en actoren weer. Op basis van het schema kunnen de volgende mechanismen worden benoemd;

### 2.2.1. Lokaal niveau

#### *Districtscollege*

In het districtscollege nemen de burgemeesters van het verzorgingsgebied, de districtsofficier en de districtschef plaats. Maandelijks komt de districtscollege bijeen, om te spreken over onderwerpen als operationele werkplannen en de daaraan gekoppelde resultaten, afgezet tegen de afgesproken doelstellingen. Tevens worden bijzondere districtsgebonden (knel)punten behandeld.



### *2.2.2. Regionaal niveau – Politie & OM*

#### *Korpsleiding en Openbaar Ministerie (KLOM)*

In het overleg van de KLOM, waarin de korpsleiding met het Openbaar Ministerie zitting hebben, vindt afstemming plaats over belangrijke operationele gebeurtenissen en strategische aangelegenheden. Tevens vindt er minimaal één keer per jaar een strategische conferentie plaats. Tijdens deze conferentie worden de hoofdlijnen voor het komende jaar uiteengezet.

#### *Bureau ketensamenwerking (BKS)*

Het Bureau Ketensamenwerking is een project dat in 2007 is gestart als experiment om te werken aan een betere samenwerking tussen OM en politie. Gezien het behaalde succes is besloten om het project voort te zetten na het eindigen van het experiment. Door te werken vanuit een gezamenlijke visie werd de ketensamenwerking geoptimaliseerd en vond een betere afstemming plaats tussen OM en politie. Momenteel wordt er gewerkt aan het uitbreiden van de taken van BKS en het bureau om te vormen naar het Programmabureau Regionale Veiligheidsstrategie waarin tevens het bestuur vertegenwoordigd zal worden. De naam BKS komt hiermee te vervallen en zal de naam Programmabureau Regionale Veiligheidsstrategie gaan dragen, welke in de volgende alinea zal worden behandeld.

### *2.2.3. Regionaal niveau – Politie, OM en bestuur*

#### *Programmabureau Regionale Veiligheidsstrategie (programmabureau RVS)*

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is naar aanleiding van het succes van BKS besloten om het bureau voort te zetten, maar met een verdere uitbreiding van taken. In het Programmabureau RVS zal buiten de politie en het OM ook het bestuur vertegenwoordigd zijn en ondersteund worden in de uitvoering van de veiligheidsstrategie. Momenteel bevindt het bureau zich in de beginfase, in 2010 zal het bureau op volle sterkte gaan draaien.

#### *Drivers*

Om de uitwerking van de Veiligheidsstrategie extra kracht bij te zetten, is er voor gekozen om per veiligheidsthema een driverteam in te richten. Elk team bestaat uit minimaal vijf leden waarvan een burgemeester de driver en tevens voorzitter is. De co-drivers worden gevormd door minimaal één lid van de politie en één lid van het OM. Tevens worden het team ondersteund door twee beleidsondersteuners die werkzaam zijn voor politie, OM of bestuur. Tezamen zijn ze verantwoordelijk voor de uitwerking van één van de vijf veiligheidsthema's. Door het verbeteren van de onderlinge samenwerking en de aanpak van hotspots, onveiligheid en criminaliteit wordt het realiseren van de gestelde doelen uit de strategie geconcretiseerd. Ook reiken de teams instrumenten aan om de drie veiligheidspartijen te ondersteunen bij de uitvoering van de strategie.

#### *Regionale Driehoek*

Voorafgaand aan de bijeenkomsten van het presidium en het Regionaal College komen de korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef bijeen in de driehoek. Buiten de onderwerpen die ook in de districtscollege worden besproken is er tevens aandacht voor vraagstukken over de bezetting van cruciale functies in het korps, grote reorganisaties, bovenregionale samenwerking en opdrachtformulering voor bestuurlijke commissies.

#### *Bestuurlijke commissies*

Bestuurlijke commissies zijn ingesteld met als doel om voorbereidingen treffen voor het presidium en advies te geven aan de korpsbeheerder. In de commissies hebben zitting de korpsleiding en enkele burgemeesters.

#### *Presidium*

Het presidium vormt het 'dagelijks bestuur' van het Regionaal College en wordt gevormd door de korpsbeheerder, de plaatsvervangend korpsbeheerder, de hoofdofficier van

justitie en de voorzitters van de districtscolleges. De rol van de korpschef in het presidium is adviserend.

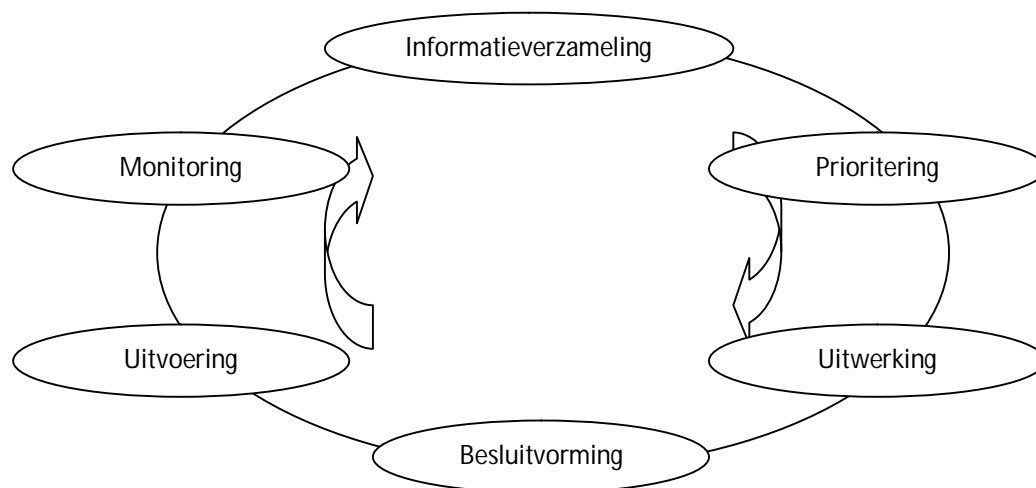
Voordat zaken behandeld worden in het Regionaal College worden deze aan de portefeuillehouders geconsulteerd, deze portefeuilles zijn toegewezen aan de voorzitters van de districtscolleges. Tevens bereidt het presidium de vergaderingen van het Regionaal College voor.

#### *Regionaal College*

Van het Regionaal College maken deel uit; alle burgemeesters van de regio Utrecht, de hoofdofficier van justitie en de korpsbeheerder. Het Regionaal College heeft enkele taken toegewezen gekregen op basis van artikel 31 van de Politiewet zoals het opstellen van een regionaal beleidsplan, de jaarrekening, het jaarverslag en de begroting. Buiten deze wettelijke taken worden tevens beleidsnota's met een regionale invloed vastgesteld.

#### *2.2.4. Beheers- en beleidscyclus*

Een beheers- en beleidscyclus is een cirkel waarin verschillende fases elkaar opvolgen. Welke fases benoemd worden is afhankelijk van de auteur, maar centraal staan over het algemeen de volgende stappen; informatieverzameling, uitwerking, uitvoering en evaluatie. In dit onderzoek zullen de fases echter wat specifieker worden benoemd. Dit is gedaan om in een later stadium, de cyclus van partijen beter met elkaar te kunnen vergelijken. De volgende fases zullen in dit onderzoek worden onderscheiden; informatieverzameling; prioritering; uitwerking; besluitvorming; uitvoering en monitoring. De cyclus is in onderstaand figuur schematisch weergegeven.



**Figuur 2** Beheers- en beleidscyclus

In hoofdstuk vijf zal nader worden ingegaan op de verschillende fases die de beheers- en beleidscyclus doorlopen.

### **2.3. Afstemmingsproblematiek**

Binnen het veiligheidsbeleid kan er een onderverdeling worden gemaakt in taken en verantwoordelijkheden. Zo is vastgelegd dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde, wat inhoudt dat hij zorg draagt voor de ordelijke gang van zaken op publieke plaatsen. De hoofdofficier van justitie is verantwoordelijk voor het met strafrechtelijke middelen handhaven van de rechtsorde, wat neer komt op opsporing en vervolging van strafbare feiten. En als laatste de politie, welke zorg draagt voor het ten uitvoering brengen van de daadwerkelijke handhaving (Albert, 1994).

Eerder genoemde taken en verantwoordelijkheden hangen nauw met elkaar samen en dienen daarom op elkaar te worden afgestemd. Aan het begin van het hoofdstuk werden

de ontwikkelingen op het gebied van samenwerking geschetst. Hieruit bleek dat de samenwerking wordt bewerkstelligd door gebruik te maken van verschillende afstemmingsmechanismen.

In de inleiding kwam echter ook naar voren dat niet alle mechanismen optimaal functioneren en de werking wellicht verbeterd kan worden.

De problemen die ten grondslag liggen aan het niet optimaal functioneren van de afstemmingsmechanismen zijn momenteel onvoldoende in kaart gebracht en dienen in dit onderzoek naar voren te komen.

## DEEL II THEORETISCH DEEL

### 3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de bestuurskundige theorieën die samenhangen met afstemming en sturing. Uit deze theorieën zullen de belangrijkste faal- en succesfactoren worden gehaald en geplaatst worden in een analysekader. Deze analyse dient als een soort “theoretische bril” waardoor naar de praktijk kan worden gekeken. Later zullen de uitkomsten uit deze theoretische analyse naast de inzichten vanuit de empirie worden gelegd en vergeleken worden.

Tevens zal in dit hoofdstuk ook een antwoord worden gegeven op deelvraag vijf.

*Welke faal- en succesfactoren in sturing en afstemming kunnen op basis van bestuurskundige literatuur worden benoemd?*

#### 3.1. Inleiding

Om deelvraag vijf te kunnen beantwoorden zal verder worden gekeken dan alleen naar de begrippen sturing en afstemming. Beide concepten staan namelijk niet op zich zelf, maar zijn onderdeel van de interactiepatronen in een beleidsnetwerk. Dit beleidsnetwerk bepaalt de structuur waarin samenwerking plaats vindt en op welke wijze interactie vorm krijgt.

In de bespreking van de theorie zal begonnen worden met het beschrijven van de structuur van een beleidsnetwerk en welke elementen hierin kenmerkend zijn. Hieruit zal blijken dat ‘interactiepatronen’ essentieel zijn om de samenwerking tussen actoren vorm te geven. Deze interactiepatronen zullen vervolgens verder worden uitgediept, door te kijken naar ‘het proces’. Dit proces zal worden gezien als de verschillende vormen waarin interactie zich voordoet. In deze studie zijn de belangrijkste vormen van interactie, netwerksturing, regie en afstemming.

Netwerksturing is één van de vele varianten die valt onder het begrip sturing. Aangezien niet alle vormen van sturing van toepassing zijn in deze studie, is er voor gekozen om het begrip sturing te specificeren en te kiezen voor de sturingsvariant netwerksturing. Deze vorm van sturing zal naar verwachting het sterkst vertegenwoordigd zijn in het beleidsnetwerk van politie, OM en bestuur. Door deze keuze wordt aangegeven dat alleen zal worden gekeken naar sturing die zich voordoet binnen een beleidsnetwerk.

Regie is een veel voorkomend begrip in de aanpak van onveiligheid en zal naar verwachting belangrijke handvatten aanreiken die van toepassing zijn in deze studie. Het begrip regie is daarom toegevoegd aan het rijtje van interactiepatronen.

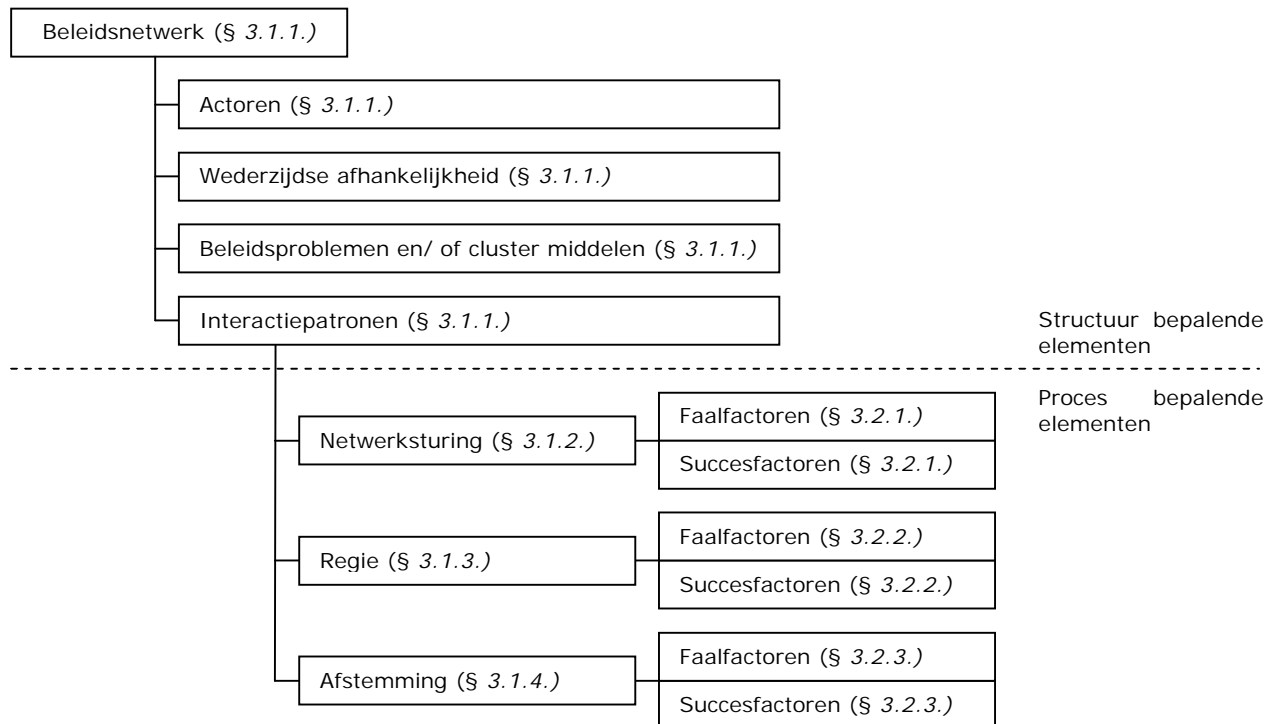
De keuze voor het bespreken van het concept afstemming is gedaan naar aanleiding van deelvraag vijf. Tevens lijkt het interactiepatroon afstemming naast netwerksturing en regie een belangrijk interactiepatroon te zijn in het beleidsnetwerk en een grote rol te spelen in de beheers- en beleidscyclus.

Op basis van bovenstaande inzichten is het hoofdstuk opgedeeld in drie paragrafen. In paragraaf 3.1. zullen de verschillende concepten (beleidsnetwerk, netwerksturing, regie en afstemming) worden behandeld. In deze paragraaf zal onderscheid worden gemaakt in elementen welke bepalend zijn voor de structuur van een beleidsnetwerk (actoren, afhankelijkheidsrelatie, problemen/middelen en interactiepatronen) en de interactiepatronen die bepalend zijn voor het procesverloop binnen een beleidsnetwerk (netwerksturing, regie en afstemming).

Nadat de concepten zijn besproken zal in paragraaf 3.2. worden ingegaan op de faal- en succesfactoren van de interactiepatronen. Aangezien de structuur van het beleidsnetwerk

als onveranderlijk wordt beschouwd, zal deze paragraaf zich specifiek richten op factoren die het functioneren van interactiepatronen belemmeren of optimaliseren. De uitkomsten uit paragraaf 3.2. zullen vervolgens in een schema worden geplaatst waarna onderscheid zal worden gemaakt tussen beslissende en onderliggende faal- en succesfactoren. Het schema en de gemaakte keuzes zullen in paragraaf 3.3. worden weergegeven.

Om de opbouw van het theoretisch kader inzichtelijk te maken, is een schematisch overzicht toegevoegd. Het schema illustreert de samenhang tussen de verschillende theorieën en elementen en verwijst naar de plaatsing in dit hoofdstuk. Begonnen zal worden met een beschrijving over de theorie van beleidsnetwerken.



**Figuur 3** Opbouw theoretisch kader

### 3.1.1. Beleidsnetwerk

Het krachtenveld rond de Regionale Veiligheidsstrategie wordt in dit onderzoek opgevat als een beleidsnetwerk. Het concept 'beleidsnetwerken' blijkt echter een samenkomst van twee visies te zijn. Enerzijds is er aandacht voor het ontwikkelingsproces van beleid (Game management), waarbij aandacht is voor de interactie tussen actoren en het netwerk als onveranderlijk wordt beschouwd. Anderzijds wordt er gekeken naar de structuur van het netwerk (Network structuring) die van invloed is op de invulling van het beleid en de omgeving waarin processen vorm krijgen (Hufen & Ringeling, 1990; Koppenjan, Bruijn & Kickert, 1993; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1994).

Het gevolg van deze tweedeling is dat het begrip 'beleidsnetwerk' geen eenduidige beschrijving kent. Ter illustratie van deze versnippering en tevens ter verantwoording van de gekozen begripsbepaling, zullen enkele definities worden weergegeven. Uit elk van deze definities zijn vervolgens elementen gehaald die kenmerkend zijn voor een beleidsnetwerk en tevens van toepassing zijn op dit onderzoek.

Hufen en Ringeling (1990: 6), definiëren beleidsnetwerken als;

*“sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma’s”.*

In de definitie van Hufen en Ringeling komt niet naar voren dat de interactie tussen de actoren wederzijds dient te zijn. Een aanvulling hierop is de definitie van Koppenjan, De Bruin en Kickert (1993: 19), zij vatten beleidsnetwerken op;

*“als patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of beleidsprogramma’s”.*

De definitie van Koppenjan et. al. is scherper, maar ten aanzien van de reden waarom interactie tot stand komt lijkt deze nog duidelijker te kunnen. Koppenjan en Klijn (2006:69-70) zijn op dit gebied iets specifiek en noemen niet alleen beleidsproblemen maar ook clusters van middelen als reden;

*“[beleidsnetwerken zijn] min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich vormen rond beleidsproblemen en/of clusters van middelen”.*

Godfroij (1993:31), tenslotte, definieert een beleidsnetwerk als;

*“een interactiestelsel waarin participatie van een verscheidenheid van actoren in de besturing van een beleidsterrein gestalte krijgt”.*

In de bovenstaande definities zijn de belangrijkste elementen van het beleidsnetwerk naar voren gekomen. Politie, OM en bestuur zijn de belangrijkste actoren in het netwerk en zijn allen wederzijds afhankelijk. De reden waardoor zij afhankelijk zijn van elkaar komt door de aanpak van een gemeenschappelijk beleidsprobleem, namelijk de openbare orde en veiligheid. Dit ‘probleem’ kan alleen worden aangepakt indien de middelen van elk van de partijen worden ingezet. Om afstemming over deze aanpak te krijgen vindt er interactie plaats.

Naar aanleiding van deze beschrijving en de eerder genoemde definities zal het begrip beleidsnetwerk als volgt worden gedefinieerd;

*“Een beleidsnetwerk is een interactiestelsel van wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of een cluster van middelen”.*

(Koppenjan, De Bruin & Kickert, 1993:19; Koppenjan & Klijn, 2006:69-70; Godfroij, 1993:31)

Wellicht dat ook andere zinsdelen uit voorgaande definities in de uiteindelijke definitie geplaatst kunnen worden. Het opnemen van deze delen zal echter een kleine toevoeging zijn op de vier elementen die centraal worden gesteld en zijn daarom weggelaten zodat de definitie alleen de kernelementen bevat. Onder de kernelementen zullen worden verstaan;

- Actoren
- Wederzijdse afhankelijkheid
- Beleidsproblemen en/of cluster middelen
- Interactiepatronen

De eerste drie elementen zullen kort worden toegelicht. Het laatste element, interactiepatronen, zal uitvoeriger worden besproken gezien de relevantie voor dit onderzoek.

#### *Actoren*

De kern van beleidsnetwerken wordt gevormd door actoren en hun wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. *Actoren* kunnen personen zijn, maar veelal zijn het groepen,

organisaties of onderdelen daarvan (Klijn, Van Buuren & Koppenjan, 2000:14). Deze actoren zijn in staat om zelfstandig te handelen, op basis van eigen doelen, middelen en opvattingen. Er komt echter een punt waarop actoren niet langer in staat zijn om zelfstandig te handelen en *afhankelijk* worden van andere actoren. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat *beleidsproblemen* de organisatie overstijgen of dat de juiste *middelen* ontbreken.

#### *Wederzijdse afhankelijkheid*

Doordat beleidsproblemen de aanpak van een actor overstijgen komt een *relatie* tot stand tussen actoren omdat zij voor de realisatie van eigen doelen afhankelijk zijn geworden van de middelen van anderen. "Deze middelen kunnen [onder meer] betrekking hebben op bevoegdheden, geld, kennis, grond en/of personeel" (Klijn et. al., 2000:14). In een beleidsnetwerk is het van belang dat partijen *wederzijds afhankelijk* zijn. Indien sprake is van een eenzijdige werking, zal niet gesproken worden over een beleidsnetwerk maar van een beleidsspel dat niet structureel van karakter is.

#### *Beleidsproblemen en/of een cluster middelen*

Zoals al naar voren kwam in de bespreking van de wederzijdse afhankelijkheid, hebben actoren elkaar op een gegeven moment nodig doordat zij niet meer in staat zijn om zelfstandig een probleem aan te pakken. Dit probleem kan dermate complex zijn dat het meerdere actoren raakt en hen tot samenwerking dwingt. Een andere reden dat afstemming en samenwerking tot stand komen, is dat actoren niet over de juiste middelen beschikken. Denk hierbij aan de bestuurlijke macht van gemeenten om vergunningen in te trekken en te ontzeggen, de mogelijkheid van de politie om personen op te pakken en de justitiële macht van het OM om personen te vervolgen. Geen van deze drie partijen beschikt over alle middelen om veiligheid te waarborgen. Daarom zijn zij genoodzaakt om samen te werken rondom het cluster middelen waarover zij tezamen beschikken.

#### *Interactiepatronen*

De actoren, hun wederzijdse afhankelijkheid en de beleidsproblemen en/of een cluster middelen bepalen samen het karakter van een beleidsnetwerk en hebben invloed op de interactiepatronen. Om te bepalen welke interactiepatronen relevant zijn in deze studie, zijn op basis van bestuurskundige theorieën verschillende interactiepatronen binnen een netwerk benoemd. Hierbij valt te denken aan: regie, afstemming, netwerksturing, conflicten, samenwerking, tegenwerking, opwerpen van blokkades en langs elkaar heen werken. Deze opsomming is wellicht niet uitputtend, maar geeft al wel de veelheid van patronen aan, die zich kan voordoen binnen een netwerk.

Besloten is om niet alle interactiepatronen in dit onderzoek te bespreken en de studie te beperken tot netwerksturing, regie en afstemming. Enerzijds heeft dit te maken met de eerder besproken afbakening van het onderzoek (sturing en afstemming), anderzijds zijn niet alle patronen even relevant in deze studie. Zo lijken conflicten afwezig of maar in geringe mate aanwezig te zijn. Regie daarentegen lijkt wel een belangrijke rol in te nemen en zal zodoende worden toegevoegd in de bespreking. Verwacht wordt dat dit interactiepatroon belangrijke handvatten zal aanreiken en een aanvulling zal zijn op de interactiepatronen netwerksturing en afstemming.

Het geheel van interactiepatronen valt binnen het eerder besproken beleidsnetwerk, waardoor de theorieën en visies nauw met elkaar verbonden zijn. In het onderzoek is de bespreking van de interactiepatronen van belang doordat een analyse van de interactiepatronen inzicht kan geven in het functioneren van het sturen en afstemmen tussen de actoren in het netwerk. In de volgende subparagrafen zullen de verschillende interactiepatronen worden besproken.

### 3.1.2. Netwerksturing

Gezien de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van sturing, is er voor gekozen om specifiek te kijken naar netwerksturing en niet sturing in het algemeen. Door deze keuze wordt verwacht dat er in het verdere verloop van de studie specifiekere faal- en succesfactoren benoemd kunnen worden dan wanneer voor de algemene definitie van sturing wordt gekozen. De begripsbepaling die is gehanteerd in dit onderzoek om netwerksturing te definiëren is van Koppenjan, De Bruin en Kickert (1993: 23). De keuze voor deze definitie is gedaan omdat Koppenjan et. al. een duidelijk beschrijving geven van het begrip netwerksturing en tevens aangeven op welke wijze sturing specifiek tot uiting komt in een beleidsnetwerk.

*“[Netwerksturing is] de wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden”.*

Netwerksturing maakt onderdeel uit van het interactiepatroon sturing en kenmerkt zich door wederzijdse afhankelijkheid en beïnvloeding van andere actoren binnen het netwerk.

Waar bij de klassieke wijze van sturing de relatie tussen bestuurder en bestuurden centraal staat (Koppenjan et. al., 1993:20), is deze bij netwerksturing minder scherp. Hierbij zijn actoren niet langer in staat om andere actoren haar wil op te leggen en zijn zodoende genooddaakt om interactieprocessen aan te gaan met als doel om informatie, doelen en middelen uit te wisselen met andere actoren. “[Netwerk]sturing wordt als geslaagd beschouwd indien het bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren, gericht op de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen” (Koppenjan et. al., 1993:22).

Om te kunnen sturen in een netwerk dienen enkele basiselementen aanwezig te zijn (Visser, Van Gernerden, More & De Roon, 2008: 19-20). Zo dient er een *sturende actor* te zijn welke stuurt richting een doel dat hij voor ogen heeft, hierbij spelen agendavorming en prioriteitstelling een rol. Het volgende element is de aanwezigheid van een *correctiemechanisme*. Op het moment dat er een afwijking in de koers zichtbaar wordt, dient de actor in staat te zijn deze te herstellen en zodoende bij te sturen. Tot slot, is sturing alleen mogelijk als de actor beschikt over *informatie* om te kunnen sturen en bijsturen. Het betreft hier onder meer informatie over de discrepantie tussen de “gewenste en de feitelijke koers” (Visser et. al., 2008: 20). Instrumenten die hierin een rol spelen zijn verantwoordingsinformatie en (maand)rapportages. Gezegd kan worden dat deze basiselementen onderdeel dienen te zijn van alle vormen van sturing en dus ook bepalend zijn voor het slagen van netwerksturing.

Cachet, Derickx en De Vos (2005) beschrijven in ‘*Sturing van veiligheid?*’ vier sturingsmodellen voor de politie; Command and control, sturing op hoofdlijnen, selectieve sturing en facilitaire sturing<sup>6</sup>. Sturing op hoofdlijnen lijkt hierin de meeste aansluiting te vinden bij de Utrechtse situatie. Het model gaat ervan uit dat bestuurders kunnen volstaan met het aangeven van de hoofdlijnen van beleid. Binnen deze lijnen is ruimte voor zelfsturing waarin de actor zich kan bewegen. Hoofdlijnen worden hierdoor zelfstandig ingevuld naar de eigen situatie.

Deze wijze van sturing is terug te vinden in de aanpak van de Veiligheidsstrategie waarin de hoofdlijnen zijn uitgezet door politie, OM en bestuur en vervolgens door de drie actoren zelfstandig verder zijn ingevuld.

### 3.1.3. Regie

Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004:13) definiëren regie als “een bijzondere vorm van sturen [die] is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”. Hierin

---

<sup>6</sup> Cachet, A., C.L. Derickx & A. de Vos (2005). *Sturing van veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*. Leusden, BMC, 185-187.



onderscheiden zij aan de hand van twee invalshoeken, "doorzettingmacht" en het volgen van een 'eigen script' of beleidskader, vier regie typen. Deze typen worden gekenmerkt door een sterk hiërarchische structuur tot een bottom-up benadering. Onder doorzettingmacht wordt verstaan "de potentie van een actor - om daar waar nodig - voldoende invloed uit te kunnen oefenen om [een eenzijdige] medewerking van andere partijen af te dwingen." De invalshoek voor het volgen van een eigen beleidskader richt zich op de mate waarin actoren hun koers zelf kunnen uitzetten en zodoende een beleidskader kunnen vormen. De keuze voor één van de regierollen is mede afhankelijk van de formele of informele positie van de regisseur. Zo is er sprake van een formele positie indien het Rijk of het gemeentebestuur de regisseur opdraagt om de regie op zich te nemen. Indien de positie niet wordt opgedragen, maar naar eigen inzicht wordt opgepakt is er sprake van een informele positie.

Door de invalshoeken 'doorzettingmacht' en het volgen van een 'eigen script' te combineren komt het onderstaande schema tot stand.

		'Eigen script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

**Figuur 4** Hoofdvarianten van regie (Pröpper et. al., 2004: 15)

De *beheersingsgerichte regisseur* beschikt over zowel doorzettingmacht als over de mogelijkheid tot het schrijven van een eigen script. Door deze positie is hij in staat om actoren te dwingen het door hem gemaakte script te spelen. Hierbij kan hij tevens gebruik maken van verschillende andere machtsbronnen als hiërarchische positie en bevoegdheden.

Evenals de beheersingsgerichte regisseur beschikt de *uitvoeringsgerichte regisseur* over een sterke positie. Deze positie ontleent hij aan zijn doorzettingmacht. Het ontbreekt hem echter aan de mogelijkheid om een eigen script te schrijven. Hierdoor is de regisseur genoodzaakt om het beleid van andere actoren tot uitvoering te brengen. De *visionaire regisseur* heeft een grote beleidsvrijheid wat betreft het schrijven van een eigen script. Het ontbreekt hem echter aan de mogelijkheid om dit beleid af te dwingen bij de andere actoren. Mede hierdoor is hij genoodzaakt om via andere hulpbronnen (enthousiasmeren, mobiliseren, compromissen sluiten) actoren tot medewerking te bewegen. Tot slot is er de *faciliterende regisseur*, deze regisseur ontbreekt het aan beide invalshoeken. Hij is hierdoor genoodzaakt om de regierol uit te voeren in naam van andere actoren (Pröpper et. al., 2004:15-16).

De twee invalshoeken, eigen script en doorzettingmacht, zijn zodoende bepalend voor de keuze van de regierol. Deze positie kan bewust worden gekozen, maar ook door andere actoren worden opgelegd. In de bespreking van de faal- en succesfactoren, later in het hoofdstuk, zullen handvatten worden aangereikt om te bepalen in welke mate een regisseur slaagt of faalt in de uitvoering van zijn rol.

#### 3.1.4. Afstemming

Afstemming is een interactieproces waarin "individuele voorkeuren en belangen tot collectieve uitkomsten [worden samengesteld]" (Hoekema, Van Manen, Van der Heijden, Van der Vlies & De Vroom, 1998:21). Binnen dit interactieproces wordt door Hoekema et. al. (1998) onderscheid gemaakt in verschillende soorten afstemmingsmechanismen.

Binnen elk van deze mechanismen dient aan drie behoeften te worden voldaan om te komen tot een collectieve uitkomst, te weten;

- *Het sociale proces*: het ombuigen van individuele belangen naar een collectief belang is een sociaal proces waarin gelijkwaardige communicatie/participatie en belangenafweging dient plaats te vinden.
- *De uitkomst*: het uiteindelijke resultaat dient door alle partijen te worden aanvaard.
- *De controleerbaarheid*: de uitkomst dient controleerbaar en toetsbaar te zijn om partijen aan elkaar te verbinden (Hoekema, Van Manen, Van der Heijden, Van der Vlies & De Vroom, 1998:22).

Hoekema et. al. (1998) noemen drie typen afstemmingsmechanismen waarin collectieve uitkomsten worden samengesteld; *markt*, *hiërarchie* en *onderhandelend bestuur*.

Het afstemmingsmechanisme 'markt' wordt gekenmerkt door autonome eenheden welke vrij zijn in hun keuze met wie zij onderhandelen (Hoekema et. al., 1998: 23). Aangezien politie, OM en bestuur niet vrij zijn in de keuze om met elkaar te onderhandelen, maar hier eerder toe zijn gedwongen, is er geen sprake van een markt model en zal dit mechanisme buitenbeschouwing worden gelaten. Dit geldt eveneens voor het afstemmingsmechanisme 'hiërarchie'. Kenmerken van dit mechanisme zijn verticale sturing en dwang (Hoekema et. al., 1998: 25). Beide kenmerken komen niet voor in het beleidsnetwerk en worden dus ook niet toegepast in het interactiepatroon afstemming.

Het afstemmingsmechanisme onderhandelend bestuur past wel binnen het kader van het beleidsnetwerk tussen politie, OM en bestuur en zal dan ook van belang zijn in het onderzoek en daarom worden besproken.

#### *Onderhandelend bestuur*

Onderhandelend bestuur kan worden verdeeld in drie vormen van afstemming. De meeste voorkomende vorm is een *sectoraal/ belangen georiënteerd netwerk*. Incidenteel is er sprake van een *win/winnetwerk*. Het *probleem georiënteerde netwerk* zal buitenbeschouwing worden gelaten, aangezien deze niet aanwezig is in de Utrechtse situatie. Verwacht wordt dat de eerste variant het sterkst vertegenwoordigd is in de regio. In enkele gevallen, zoals het veiligheidsberaad van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU)<sup>7</sup>, zal sprake zijn van een win/winnetwerk. In deze situatie worden buiten politie, OM en bestuur ook andere partijen betrokken. Beide vormen van onderhandelend bestuur zullen kort worden toegelicht.

#### *Sectorale/ belangengeoriënteerde netwerken*

Binnen een sectoraal netwerk vindt tussen de actoren een belangenruil plaats, wat moet leiden tot een compromis. De actoren beschikken over formele vrije handelruimte en zijn bekend met elkaars belangen. Belangen vallen veelal niet samen, maar door continuïteit en het bekend zijn met de belangen van anderen ontstaat er een vaste groep van participanten. Indien deze groep participanten overeenstemming vindt over een gezamenlijke probleemdefinitie, dan spreekt men niet langer van een sectoraal netwerk, maar van een belangen georiënteerd netwerk.

Binnen sectorale en belangengeoriënteerde netwerken zijn partijen van elkaar afhankelijk, eigen belangen kunnen niet zelfstandig gerealiseerd worden doordat de benodigde middelen in handen zijn van andere actoren.

De lijnen binnen het netwerken lopen horizontaal waardoor er geen sprake is van een hiërarchie, de actoren zijn elkaars gelijke.

Doordat actoren binnen het netwerk van elkaar afhankelijk zijn, bestaan er bijna geen alternatieven. Bovendien vindt toetreding van nieuwe partijen amper plaats, men spreekt ook wel van een gesloten circuit. Wat betreft de uitkomst, is het kenmerkend dat alle partijen iets toegeven om zo te komen tot een compromis. In dit proces wordt niet gezocht naar een andere probleemdefinitie of nieuwe oplossingen. De laatste behoefte,

---

<sup>7</sup> Voor verdere informatie over de VRU en het veiligheidsberaad wordt verwezen naar [www.vru.nl](http://www.vru.nl).

controleerbaarheid, is gering. Het netwerk is gesloten waardoor derden onvoldoende inzicht hebben in het besluitvormingsproces en dit inzicht ook niet kunnen krijgen buiten het analyseren van notulen (Hoekema et. al., 1998: 31-34).

#### *Win/winnetwerk*

Het verschil met voorgaande afstemmingsmechanismen is dat win/winnetwerken streven naar win/winuitkomsten, dit wordt onder andere gerealiseerd door het verbreden van de probleemdefinitie. Met deze verbreding worden tevens meer belanghebbenden betrokken bij het realiseren van een optimale uitkomst.

Het betrekken van een grote groep belanghebbenden heeft gevolgen voor het sociale proces, zo blijkt in veel gevallen dat niet alle belanghebbenden aan de onderhandelingstafel worden uitgenodigd. Veelal worden de actoren uitgenodigd waarvan verwacht wordt, dat deze instemmen met de uitkomst.

Het uitsluiten van actoren heeft gevolgen voor het resultaat, zo kan de uiteindelijk uitkomst toch negatief uitpakken waardoor weerstand wordt opgeroepen onder de uitgesloten partijen. Bovendien kan een win/winuitkomst waar veel partijen een vorm van voordeel uithalen door middel van een package deal (een ruil waarbij meerdere partijen met hetzelfde belang baat hebben) tot een hoge mate van complexiteit leiden.

Kijkend naar de controleerbaarheid kan opgemerkt worden dat deze geen verschil vertoont met die van sectorale en belangengeoriënteerde netwerken (Hoekema et. al., 1998: 34-37).

#### *3.1.5. Conclusie*

Beleidsnetwerken worden gekenmerkt door een viertal elementen; actoren, wederzijdse afhankelijkheid, beleidsproblemen en/of cluster middelen en interactiepatronen. Elk van deze elementen beïnvloedt het karakter van het netwerk en dus de interactie tussen de actoren.

Binnen het element 'interactiepatroon' zijn verschillende patronen te noemen waarin samenwerking tussen politie, OM en bestuur vorm krijgen. In deze studie is gekeken naar de interactiepatronen netwerksturing, regie en afstemming.

### **3.2. Faal- en succesfactoren**

In de vorige paragraaf zijn de belangrijkste theorieën over beleidsnetwerken en interactiepatronen naar voren gekomen. Tevens is de samenhang tussen de verschillende theorieën en concepten weergegeven. Nu deze verbanden bekend zijn, kan dieper de theorieën in worden gegaan en kan worden gekeken naar de faal- en succesfactoren.

De structurele kant van het beleidsnetwerk ligt min of meer vast omdat deze aan de basis ligt van de vorming van het beleidsnetwerk. Mede hierdoor is besloten om niet te kijken naar de faal- en succesfactoren van beleidsnetwerken maar direct in te zoomen op faal- en succesfactoren van de interactiepatronen aangezien deze minder vast liggen en makkelijker te beïnvloeden zijn.

Faalfactoren zullen gedefinieerd worden als;

Onderdelen of elementen die de werking van een interactiepatroon in belangrijke mate doen afnemen.

Succesfactoren zijn;

Onderdelen of elementen die aanwezig dienen te zijn voor het optimaal laten slagen van een interactiepatroon.

Opgemerkt moet worden dat de aanwezigheid van faalfactoren zal leiden tot een afname van het functioneren van een interactiepatroon. Maar dat bij afwezigheid van een

succesfactor dit niet hoeft te betekenen dat een interactiepatroon niet slaagt. De aanwezigheid van een succesfactor draagt bij aan het optimaliseren en is in zekere mate een garantie van succes.

Een tweede opmerking die gemaakt dient te worden, is de formulering van de faal- en succesfactoren. Sommige factoren kunnen zowel als faalfactor en als succesfactor geformuleerd worden. Ter illustratie is de faal/succesfactor 'ambitieniveau' opgenomen, welke nader zal worden besproken in paragraaf 3.2.2 Regie.

Indien wordt gesproken over een te hoog of te laag ambitieniveau zijn actoren niet in staat om optimaal regie te voeren. Bij een te hoog niveau jaagt de actor de andere actoren in het harnas en bij een te laag ambitieniveau beschikt de actor over onvoldoende mobiliserende kracht om andere actoren te beïnvloeden. In dit geval zal worden gesproken over faalfactoren van regie.

Wanneer wordt gezegd dat het ambitieniveau overeenkomt met het onderwerp waarover regie wordt gevoerd. Dan is er sprake van een succesfactor.

De factor ambitieniveau illustreert de dunne lijn die kan bestaan tussen faal- en succesfactoren. Er is echter voor gekozen om deze dubbele invulling niet in alle gevallen aan te geven. Elke factor zal daarom eenmalig worden uitgelegd met in achtneming dat deze wellicht ook op een andere wijze kan worden ingevuld. Bij de keuze of een factor leidt tot falen of slagen, zijn de door de auteurs aangedragen theorieën over de verschillende concepten leidend geweest.

### 3.2.1. Netwerksturing

Bij de beschrijving van faal- en succesfactoren van de netwerksturing zijn de theorieën van Cachet, Derickx & De Vos (2005) en Koppenjan & Klijn (2006) leidend geweest, de keuze voor deze auteurs is gemaakt omdat zij als toonaangevend worden beschouwd.

#### *Faalfactoren*

Het risico van het sturingsmodel 'sturen op hoofdlijnen' is de *overvloed aan hoofdlijnen* die kan ontstaan. De onderliggende organisatieniveaus welke invulling dienen te geven aan de hoofdlijnen zien door de bomen het bos niet meer en raken verstrikt in complexiteit. Niet alleen de hoeveelheid hoofdlijnen kan tot chaos leiden, maar ook de scheiding tussen wat wel en niet tot een hoofdlijn behoort kan diffuus worden. Beide faalfactoren hebben als gevolg dat het *overzicht over de situatie/proces verloren gaat* en sturing in het netwerk wordt belemmerd.

Een probleem dat eveneens samenhangt met het sturen op hoofdlijnen is de *onzekerheid over de doorwerking van het beleid*. Aangezien alleen wordt gekeken naar het formuleren van gemeenschappelijke doelen bestaat de kans dat er onvoldoende wordt gelet op de mate en wijze waarop beleid wordt opgepakt onder in de organisatie (Cachet, Derickx en De Vos, 2005: 187).

Een tweede faalfactor welke niet zozeer naar voren komt bij 'sturing op hoofdlijnen' maar zich wellicht voor kan doen in de sturing in een beleidsnetwerk is het *over de schutting gooien van problemen* naar één van de andere partijen. Geen van de partijen voelt zich echt verantwoordelijk voor een onderwerp en denkt te volstaan met het doorschuiven van het probleem naar een andere actor. Hierdoor wordt een probleem niet opgelost maar krijgen de partijen wel het gevoel dat zij voldoende hebben gestuurd op het probleem (Cachet et.al., 2005: 187).

Politie, OM en bestuur bevinden zich in een *gelaagd netwerk*. Niet alleen in samenhang met het netwerk, landelijk, regionaal en lokaal niveau maar ook intern kennen de organisatie meerdere lagen. Wellicht dat verwacht kan worden dat de lagen die zich bevinden in de interne organisatie (onder meer strategisch en operationeel niveau) onder de eigen verantwoordelijkheid vallen en zodoende zelf aangestuurd dienen te worden.

Problemen die zich hierin voordoen vallen onder de eerder genoemde faalfactor (onzekerheid over de doorwerking van het beleid). Lagen buiten de organisatie zijn echter voor alle partijen relevant en de problemen die hieruit voortvloeien zijn niet altijd te scharen onder de eigen verantwoordelijkheid. Problemen die kunnen ontstaan zijn vooral gericht op het stuiten van verschillende lagen bij de sturing.

De laatste faalfactoren zullen nog uitgebreider aan bod komen bij de interactiepatronen regie en afstemming, maar spelen ook bij netwerksturing een rol. Indien *voorwaarden ontbreken* en er *een gebrek aan informatie over de doelstellingen, middelen en deelnemers* is, zal dit leiden tot het *ontwikkelen van verkeerde assumpties* en onvoldoende kennis om goed te kunnen sturen.

Uit de verschillende faalfactoren blijkt dat problemen in de netwerksturing veelal lijken voort te komen door problemen in de beleidsvorming en –uitwerking respectievelijk doorwerking. Oorzaken hiervoor zijn onder meer het ontbreken van voorwaarden en anderzijds een gebrek aan informatie.

#### *Succesfactoren*

Een belangrijke element om het probleem op te vangen van onzekerheid over de doorwerking van beleid is het *terugkoppelen van effecten*. Hierdoor wordt niet alleen de onzekerheid weggenomen maar bestaat tevens duidelijkheid over het falen of slagen van het beleid. Tevens wordt het probleem van het over de schutting gooien van onderwerpen beperkt doordat actoren meer verantwoordelijkheid krijgen opgelegd om te rapporteren over de aanpak en de voortgang van het probleem.

Het terugkoppelen van effecten valt bovendien samen met het basiselement 'correctiemechanisme' die gegeven is door Visser, Van Gemerden, More & De Roon (2008: 19-20). Het correctiemechanisme dient aanwezig te zijn om optimaal te kunnen sturen en is zodoende benoemd als succesfactor.

Buiten het correctiemechanisme zijn ook andere elementen aangereikt door Visser et. al. (2008), ook deze elementen zullen als succesfactor worden beschouwd omdat deze bepalend zijn voor het slagen van netwerksturing. Het betreft hier; *aanwezigheid van een sturende actor* en *het beschikken over informatie om te kunnen sturen en bijsturen*.

#### *3.2.2. Regie*

Wanneer op basis van de twee invalshoeken, het volgen van een eigen script en doorzettingsmacht, is bepaald welke regierol aansluiting vindt bij de activiteiten van de regisseur, kan worden gekeken in welke mate hij erin slaagt om zijn rol volledig te benutten en welke obstakels en blokkades hij hierin tegen kan komen. De blokkades en belemmeringen zullen naar voren komen in de faalfactoren, het volledig benutten zal meetbaar worden door de aanwezigheid van succesfactoren.

#### *Faalfactoren*

Verschillende factoren kunnen een rol spelen in het volledig kunnen benutten van de positie als regisseur. Zo dient het *ambitieniveau* overeen te komen met het onderwerp waarover regie wordt gevoerd. Een te hoog niveau kan leiden tot onrealistische doelen, een te integrale aanpak tot van alles en niets en een te laag niveau, tot onvoldoende mobiliserende kracht en commitment om actoren te beïnvloeden (Pröpper et. al., 2004:22).

Het beschikken over kennis van het te realiseren ambitieniveau hangt nauw samen met *kennis over de eigen middelen en mogelijkheden*. Zo kan een regisseur de verwachting hebben dat hij over doorzettingsmacht beschikt en deze tot uiting brengen. In de praktijk blijkt het echter dat de regisseur over onvoldoende doorzettingsmacht beschikt, met als gevolg dat hij andere actoren tegen zich in het harnas jaagt (Pröpper et. al., 2004:16).

De regisseur kan zowel beschikken over voldoende kennis over zijn omgeving en de ambities die hij kan realiseren, maar kan vervolgens de keuze maken om *niet alle*

*middelen waarover hij beschikt in te zetten.* Hierdoor krijgt hij "onterecht" een rol toegeschreven die hij niet volledig benut.

#### *Succesfactoren*

Buiten het benoemen van faalfactoren, reiken Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004:17-19) ook criteria aan welke de feitelijke invulling van een regisseur kunnen meten. In deze paragraaf zullen de criteria worden omgevormd tot succesfactoren. Dit betekent dat als één of meerdere criteria/ succesfactoren aanwezig zijn dit zal leiden tot een optimalisering van de uitvoering.

Om regie te kunnen voeren dient de regisseur een *goed en omvattend beeld van de situatie* te hebben. Het betreft hier kennis over onder meer beleidsonderwerpen, relevante koppelingen met andere beleidsonderwerpen, problemen en oorzaken, relevante actoren en de onderlinge relaties en de voortgang van beleid (Pröpper et. al., 2004:17-18).

Een tweede factor is *verantwoording afleggen over het geheel*. De wijze waarop dit gebeurt zal per regisseur variëren maar het geldt altijd dat de regisseur aansprakelijk dient te zijn voor het geheel en deze taak ook op zich neemt.

Verantwoording kan in verschillende gradaties worden afgelegd. Van zwaar naar licht zijn dit verantwoording, rekenschap, uitleg en toelichting. Afhankelijk van de rol zal voor één of meerdere niveaus worden gekozen (Pröpper et. al., 2004:18).

Om actoren te kunnen regisseren dient de regisseur te beschikken over een plan. Het uitstippelen van een koers, zelfstandig of overgedragen aan actoren in het beleidsnetwerk, moet inzicht geven in de doelen, randvoorwaarden, in te zetten middelen en het tijdschema waarin alles gerealiseerd dient te worden. Het kunnen *uitzetten* en handhaven van een *beleidslijn (ten aanzien van het geheel)* is bepalend voor de mate waarin een regisseur slaagt in zijn uitvoering.

Het mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren van actoren is een taak van een regisseur. De regisseur is hierin geslaagd als hij voldoende actoren heeft kunnen mobiliseren om een bijdrage te leveren aan het proces om doelen van het netwerk te realiseren. Kortom, de regisseur slaagt in zijn uitvoering als hij instaat is om de *samenwerking* tussen actoren te *organiseren*.

Bij alle succesfactoren van regie speelt het karakter van de regisseur een belangrijke rol, het is moeilijk te bepalen in welke mate een negatieve reputatie van een regisseur tegen hem kan werken. Wel is duidelijk dat het beschikken over daadkracht en betrouwbaarheid het doen slagen van regieactiviteiten bevordert en dus als succesfactoren kunnen worden beschouwd.

Regie lijkt hierdoor sterk afhankelijk van het karakter en de capaciteiten van de regisseur. Niet alleen de reputatie maar ook competenties als het organiseren van samenwerking en het behouden van overzicht zijn factoren welke zeer nauw samenhangen met het functioneren van een individu. Succesfactoren van regie zijn dus niet zozeer factoren die iets zeggen over de actor als geheel, maar meer over het individu die de actor vertegenwoordigt.

#### *3.2.3. Afstemming*

Bij het bepalen van faal- en succesfactoren in het interactiepatroon 'afstemming' is gekeken naar de verschillende afstemmingsmechanismen die zijn aangereikt door Hoekema, Van Manen, Van der Heijden, Van der Vlies & De Vroom (1998).

#### *Faalfactoren*

Zowel sectorale/ belangengeoriënteerde netwerken als win/winnetwerken, werken met horizontale lijnen waarbij actoren een gelijkwaardige positie hebben in het netwerk.

Hierdoor is er geen sprake van een hiërarchie waarbij één van de actoren een positie heeft boven de andere actoren. De *controleerbaarheid* van uitkomsten en inzet wordt hierdoor *gering*. Bovendien is het besluitvormingsproces *niet* geheel *transparant* naar de buitenwereld toe. Toetreding in het netwerk is lastig en informatie over het besluitvormingsproces wordt maar in geringe mate naar buiten gebracht.

In geval van het win/winnetwerk treden nogal eens partijen van buiten af toe in het netwerk. De kans die hierbij bestaat is dat sommige *belanghebbenden* worden *uitgesloten* en alleen de partijen die naar alle waarschijnlijkheid zich zullen aansluiten bij de verwachte uitkomst worden uitgenodigd. Het gevolg van uitsluiten is dat het achteraf tot weerstand kan leiden ten aanzien van de uitkomst.

Het wel of niet uitsluiten van partijen en het ombuigen van individuele belangen naar collectieve belangen dragen er aan bij dat afstemming *te complex* kan worden. Deze complexiteit ontstaat doordat a) onduidelijkheid bestaat over de criteria wanneer partijen wel en niet worden uitgesloten en b) doordat een te groot aantal belanghebbenden betrokken wordt, kan dit leiden tot onoverzichtelijke compromissen waarbij het uiteindelijke doel uit het oog wordt verloren (Hoekema et. al., 1998: 36).

#### *Succesfactoren*

De drie maatschappelijke behoeften, sociaal proces, uitkomst en controleerbaarheid zijn bepalend voor het slagen van de afstemming. Aangezien deze drie punten al eerder zijn beschreven, zal in deze paragraaf alleen de kern worden weergegeven.

Om afstemming te realiseren dient er een *gelijkwaardige communicatie en participatie* plaats te vinden. Wanneer beide partijen een gelijkwaardige inbreng hebben, zullen belangen evenredig worden gewogen. Hierdoor behouden de actoren hun positie en blijft de relatie in evenwicht.

De uitkomst die voortkomt uit een afstemmingsproces zal niet altijd alle individuele belangen in zich dragen. Wel is van belang dat het uiteindelijke *resultaat* voor alle partijen *acceptabel en aanvaardbaar* is. Indien dit niet gebeurt bestaat de kans dat in een later stadium de uitvoering belemmerd wordt.

De laatste maatschappelijke behoefte waar aan voldaan dient te worden is de controle en toetsing. Een uitkomst dient niet alleen aanvaard te worden, maar het is ook van belang dat deze te *toetsen* en te *controleren* valt. Door resultaten te meten worden partijen gecontroleerd en aan elkaar verbonden. Van partijen wordt verwacht dat deze verantwoording afleggen indien (niet) wordt voldaan aan eerder gemaakte collectieve besluiten.

De kracht van win/winnetwerken, is dat gestreefd wordt naar een uitkomst waarbij alle partijen "winnen". Aangezien dit niet alleen bereikt kan worden door te onderhandelen, wordt het *probleem breder gedefinieerd* zodat belangen van meerdere partijen worden opgenomen. Hierdoor neemt de betrokkenheid niet alleen toe, partijen hebben immers allemaal een belang, maar ook wordt een uitkomst gerealiseerd welke men eerder zal aanvaarden.

### **3.3. Analyse kader**

Om enig inzicht te krijgen in de verschillende faal- en succesfactoren welke naar voren zijn gekomen in de vorige paragrafen, zijn de genoemde faal- en succesfactoren per theorie in een schema geplaatst (pagina 34).

Het schema, of ook wel analyse kader genoemd, zal in hoofdstuk zes 'Confrontatie tussen de theorie en de empirie' naast de analyse uit de empirie worden gelegd. Op basis van deze confrontatie zal blijken welke factoren aanwezig zijn en welke factoren nog ontbreken. Deze confrontatie is schematisch weergegeven onder het kopje 'Confrontatie

met empirie'. Na deze toetsing zal blijken welke gevolgen de aanwezigheid of afwezigheid van factoren zullen hebben op het functioneren van het netwerk. Deze stap is zichtbaar onder het kopje 'Invloed op afstemming, sturen en beheers- en beleidscyclus'. De laatste stap zal zijn het trekken van een conclusie en hieraan gekoppeld de aanbevelingen die gedaan kunnen worden ter verbetering van het functioneren van het beleidsnetwerk.

### 3.3.1. Rangschikken van factoren

In het schema is enige overlap zichtbaar tussen de verschillende factoren. De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat deze factoren een sterke invloed hebben op het functioneren van het interactieproces binnen het beleidsnetwerk, hetzij positief of negatief.

Buiten overlap is ook gekeken naar toonaangevende auteurs. Factoren die door auteurs als Pröpper, Litjens & Weststeijn en Koppenjan & Klijn zijn aangereikt, worden tevens als essentieel beschouwd aangezien deze auteurs een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan concepten over interactiepatronen. Tot slot is gekeken naar factoren welke toepasbaar zijn in deze studie. Voor deze invalshoek is gekozen omdat factoren in sommige gevallen een sterke uitwerking kunnen hebben maar het niet altijd hoeft te betekenen dat deze van toepassing zijn in het desbetreffende netwerk. Door de factoren ook te rangschikken op basis van toepasbaarheid is geprobeerd om alleen de meest relevante factoren te benadrukken.

Op basis van deze drie invalshoeken zijn enkele factoren aangemerkt als beslissende faal- en succesfactoren.

De beslissende faal- en succesfactoren zijn in het schema 'vet' gedrukt. In het verdere onderzoek zal ervoor gekozen worden om de beslissende faal- en succesfactoren centraal te stellen.

De factoren die niet als beslissend zijn aangemerkt worden gedefinieerd als onderliggende factoren. Deze factoren zullen eveneens van invloed zijn op het functioneren van het proces binnen het netwerk en dus op de interactiepatronen, maar naar verwachting zullen deze van minder sterke invloed zijn. Tevens wordt verwacht dat deze onderliggende factoren niet of maar in geringe mate in de empirie naar voren zullen komen. Daarom is er voor gekozen om deze factoren als *onderliggende faal-* en *succesfactoren* te kenmerken. Deze factoren zullen overigens wel worden meegenomen in het onderzoek, maar zullen meer op de achtergrond staan. De onderliggende faal- en succesfactoren zijn in het zwart weergegeven.

### 3.3.2. Samenhang tussen de factoren

Na analyse van de verschillende factoren is gebleken dat er overlap bestaat. Het is echter ook mogelijk om enige samenhang tussen de factoren waar te nemen. Allereerst zal de samenhang tussen de faalfactoren worden benoemd, vervolgens de samenhang tussen succesfactoren.

#### *Faalfactoren*

Als aanvulling op de inleiding valt op te merken dat niet alleen de verschillende faalfactoren uit de drie invalshoeken (netwerksturing, regie en afstemming) met elkaar samenhangen. Maar dat deze onderling ook invloed op elkaar hebben.

Om deze samenhang aan te geven zullen de faalfactoren achtereenvolgens worden besproken. Begonnen zal worden met het *gebrek aan voorwaarden*. Indien er geen voorwaarden/ afspraken bestaan over het uitwisselen van onder meer informatie en middelen zullen deze een uitwerking hebben op de samenwerking. Zo bestaat de mogelijkheid dat *evaluatie en controle achterwegen worden gelaten* omdat geen van de partijen hier voor verantwoordelijk is. Vervolgens kan het ontbreken van voorwaarden en zodoende de afwezigheid van evaluatie en controle er toe leiden dat actoren over *onvoldoende kennis* beschikken om optimaal te kunnen functioneren. Door een gebrek aan kennis ontwikkelen actoren *verkeerde assumpties* en *verschillende percepties*



waardoor referentiekaders uit één komen te liggen en afstemming verder weg lijkt te zijn.

Geconcludeerd kan worden dat een gebrek aan voorwaarden wellicht zal leiden tot het achterwegen laten van evaluatie en controle, met als gevolg dat partijen over onvoldoende kennis beschikken met betrekking tot het reilen en zeilen van het netwerk. Waardoor actoren op basis van gebrekkige informatie verkeerde waarnemingen doen, hier naar handelen en zodoende niet optimaal functioneren.

#### *Succesfactoren*

Bij de succesfactoren staat centraal het delen van een *gemeenschappelijk opvatting* over het uiteindelijke resultaat. Alle partijen dienen het doel of de uitkomst te accepteren en hier haar eigen activiteiten op in te richten. Deze acceptatie wordt haalbaar naarmate het uiteindelijke doel *toetsbaar* wordt en er een duidelijke *evaluatie* en *controle* tot stand komen. Door deze toetsing worden actoren min of meer gedwongen om *verantwoording* af te leggen.

Evaluatie, controle en verantwoording leidt tot meer *overzicht over de situatie* en de voortgang van resultaten. Actoren beschikken zodoende over een beter beeld van de situatie en de gevolgen voor het handelen van zichzelf en andere actoren waardoor *referentiekaders* op elkaar kunnen worden *afgestemd*.

#### *3.3.3. Conclusie*

Gezien de verschillende verbanden die gelegd kunnen worden tussen de factoren, kan worden geconcludeerd dat deze nauw met elkaar samenhangen. De factoren staan hierdoor niet op zichzelf en oefenen onderling invloed uit.

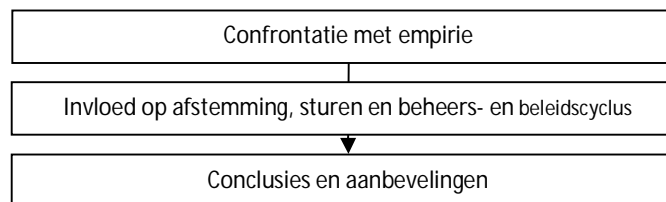
Het gevolg hiervan is dat door het wegnemen van een faalfactor niet alle problemen zijn opgelost en door het toevoegen van een succesfactor, dit niet direct zal leiden tot het slagen van een interactie.

Bij het formuleren van de aanbeveling zal dan ook rekening gehouden moeten worden met de onderlinge samenhang tussen de factoren.

Regie	Afstemmen	Netwerksturing
<p>Ambitieniveau komt niet overeen met het onderwerp</p> <p><b>Onvoldoende kennis over eigen middelen en mogelijkheden</b></p> <p>Het niet volledig inzetten van eigen middelen en mogelijkheden</p>	<p><b>Geringe controleerbaarheid van de collectieve uitkomst</b></p> <p>Het besluitvormingsproces is niet transparant</p> <p>Het uitsluiten van belanghebbenden</p> <p>Te hoge mate van complexiteit door een overvloed aan compromissen en belanghebbenden</p>	<p>Overvloed aan hoofdlijnen</p> <p><b>Overzicht over de situatie/proces wordt verloren</b></p> <p>Onderzekerheid over de doorwerking van het beleid</p> <p>Over de schutting gooien van problemen</p> <p>Gelaagd netwerk</p> <p><b>Voorwaarden ontbreken</b></p> <p><b>Een gebrek aan informatie over de doelstellingen, middelen en/of deelnemers</b></p> <p><b>Ontwikkelen van verkeerde assumpties</b></p>
<p><b>Een goed en omvattend beeld van de situatie</b></p> <p><b>Verantwoording afleggen over het geheel</b></p> <p>Uitzetten van beleidslijnen ten aanzien van het geheel</p> <p>Organiseren van samenwerking tussen de actoren</p> <p>Een persoonlijke signatuur die gekenmerkt wordt door daadkracht en betrouwbaarheid</p>	<p>Communicatie en participatie dient onder de actoren gelijkwaardig te zijn</p> <p><b>Uitkomst dient voor alle partijen acceptabel en aanvaardbaar te zijn</b></p> <p><b>Uitkomst dient toets- en controleerbaar te zijn</b></p> <p>Probleem wordt breder gedefinieerd zodat er meer belangen in kunnen worden opgenomen</p>	<p><b>Terugkoppelen van effecten</b></p> <p><b>Aanwezigheid van een sturende actor, het beschikken over informatie om te kunnen sturen en bijsturen en correctiemechanisme.</b></p>

Faalfactoren

Succes factoren



## 4. Methodologische verantwoording

Bij de bespreking van de methodologische verantwoording, zal aandacht worden besteed aan de gemaakte keuzes wat betreft de onderzoeksstrategie respectievelijk -methode en de daarbij behorende instrumenten. Tevens zal worden verantwoord waarom is gekozen voor het centraal stellen van een drietal afstemmingsmechanismen, met als gevolg dat de overige mechanismen minder diepgaand besproken zullen worden. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met de wijze waarop de praktijk en theorie aan elkaar gekoppeld zullen worden.

### 4.1. Onderzoeksbenadering

In dit onderzoek is er voor de empirisch analytische benadering gekozen. Deze benadering wordt gekenmerkt door het verkrijgen van wetenschappelijke kennis doormiddel van empirische waarneming en systematisch onderzoek, waarbij de onderzoeker op enige afstand staat van het studieobject (Van Thiel, 2007:39). Dit betekent dat het afstemmingsprobleem dat zich voordoet in de praktijk inzichtelijk dient te worden gemaakt, waarna het kan worden onderzocht en verklaard dient te worden aan de hand van bestaande literatuur.

### 4.2. Afbakening

De afstemmingsproblematiek die zich voordoet tussen de verschillende veiligheidspartijen is een zeer breed studieobject. Niet alleen de verschillende actoren die zijn betrokken bij de afstemming, de wijze van afstemming, maar ook de verschillende processen waarin afstemming dient plaats te vinden, kan leiden tot een complex geheel. Om het onderzoek overzichtelijk en bovendien behapbaar te houden zijn er verschillende afbakeningen gemaakt in het studieobject. Aangezien er meerdere afbakeningen zijn gemaakt, zullen deze kort worden besproken. Tevens zal er een toelichting worden gegeven waarom en op basis waarvan de gemaakte keuzes zijn gedaan.

#### 4.2.1. Uitgangspunt

Om het onderzoek structuur geven, is besloten om één centraal uitgangspunt te hanteren. Er is hier gekozen voor de Regionale Veiligheidsstrategie (RVS) als leidraad omdat juist dit document door alle drie de partijen is aanvaard en gezamenlijk tot uitvoering dient te worden gebracht.

#### 4.2.2. Actoren

Onder de veiligheidspartijen zal worden verstaan politie, OM en bestuur binnen de regio Utrecht. Tussen deze drie partijen wordt afstemming bewerkstelligd binnen verschillende processen. Het onderzoek zal zich echter richten op het beleidsvormende proces. De reden van deze afbakening is enerzijds het centraal stellen van de RVS, anderzijds het beperken van de betrokken actoren. De uitwerking en afstemming van de RVS vindt grotendeels plaats in de beleidsvormende fase. In de uitvoering vindt overigens ook afstemming plaats, alleen in mindere mate dan in de beleidsvormende. Kijkend naar het aantal actoren kan gezegd worden dat wat betreft beleidsvorming, afstemming veelal tussen de drie partijen plaats vindt. In de uitvoering komen meer actoren naar voren, zoals bijvoorbeeld de veiligheidshuizen<sup>8</sup>. Aangezien dit onderzoek zich niet zal richten op effectmetingen, is bewust gekozen om het uitvoeringsproces buitenbeschouwing te laten.

#### 4.2.3. Afstemmingsmechanismen

In hoofdstuk twee zijn reeds alle relevante afstemmingsmechanismen benoemd. Om voldoende diepgang aan het onderzoek te kunnen geven, is besloten om niet alle mechanismen uitvoerig te bespreken, maar een keuze te maken voor een drietal

---

<sup>8</sup> "Een veiligheidshuis is een lokaal of regionaal samenwerkingsverband tussen verschillende veiligheidspartners gericht op een integrale, probleemgerichte aanpak om de objectieve en subjectieve sociale veiligheid te bevorderen" ([www.veiligheidshuis.nl](http://www.veiligheidshuis.nl)).

mechanismen. In onderstaande paragrafen zal uiteen worden gezet waarom deze keuzes zijn gemaakt.

#### *Beheers- en beleidscyclus*

Als eerste mechanisme is gekozen voor de beheers- en beleidscyclus. Gezien de vraag die uit de organisatie rees om meer inzicht te verkrijgen in de diverse cycli, om zodoende de afstemming te kunnen verbeteren is besloten de cycli als afstemmingsmechanisme centraal te stellen.

#### *Bureau Ketensamenwerking en drivergroepen*

Waar bij de cycli een sterke roep was naar het inzichtelijker maken van de beleidsontwikkelingsfase, kennen deze twee mechanismen een geheel andere insteek. Zo kan worden gezegd dat Bureau Ketensamenwerking en de drivergroepen nieuwe en innovatieve mechanismen zijn om afstemming te realiseren. Ondanks wisselende ervaringen over het succes, Bureau Ketensamenwerking wordt over het algemeen als succesvol beschouwd, de drivergroepen daarentegen in de meeste gevallen nog niet, zijn het mechanismen welke nog maar kort geleden zijn gestart en als doel hebben om de afstemming te verbeteren. Het is daarom interessant om te kijken hoe deze mechanismen zich hebben ontwikkeld en welke ervaringen de partijen tot nu toe hebben met deze nieuwe wijze van afstemming.

#### *Regionaal College, presidium, regionale driehoek, districtscollege, Programmabureau RVS en KLOM*

Door het maken van een keuze voor de drie bovenstaande mechanismen, betekent dit, dat de overige mechanismen minder diepgaand zullen worden besproken. Inzicht in deze mechanismen zullen grotendeels gehaald worden uit observaties van overleggen en korte gesprekken met participanten. Het gevolg van deze beperking is, dat er geen concrete uitspraken kunnen worden gedaan over het functioneren, wel is het mogelijk om op basis van de observaties enige vermoedens over het functioneren uit te spreken.

### **4.3. Onderzoeksstrategie, -methode en -techniek**

Nu het studieobject is afgebakend, zal achtereenvolgens gekeken worden naar de onderzoeksstrategie, -methode en -techniek.

#### *4.3.1. Onderzoeksstrategie*

Voor de algehele opzet van het onderzoek is de gevalstudie als strategie gekozen. Deze strategie stelt één of enkele gevallen centraal in het onderzoek, welke in hun natuurlijke situatie zullen worden onderzocht (Van Thiel, 2007:97). In deze studie zullen afstemmingsmechanismen als "geval" worden gezien.

Aangezien afstemmingsmechanismen een actueel onderwerp zijn en zich in de huidige realiteit voordoen, kan onderzoek worden gedaan op basis van deze actuele gegevens. Tevens maakt deze wijze van onderzoek het mogelijk om zelfstandig een mening te vormen over het huidige functioneren. Je bent immers niet alleen afhankelijk van bestaand materiaal maar kan door middel van observatie ook zelfstandig materiaal verzamelen. Dit leidt tot het tweede punt om te kiezen voor een gevalstudie. Door een holistische aanpak waarbij verschillende onderzoeksmethodes worden toegepast, wordt getracht om een zo'n compleet mogelijk beeld te krijgen van het studieobject (Van Thiel, 2007:41). Om deze elementen inzichtelijk te maken dienen verschillende methoden te worden toegepast. De combinatie van een holistische aanpak en onderzoek in de natuurlijke situatie hebben er toe geleid om te kiezen voor deze strategie.

#### *4.3.2. Onderzoeksmethode en techniek*

Om gegevens te verzamelen over het onderzoeksobject worden meerdere methoden ingezet. Zo zal er gebruik worden gemaakt van interviews, observatie en inhoudsanalyse van bestaand materiaal. De keuze voor deze drie methoden hangt samen met de gekozen strategie, de gevalstudie. Buiten het feit dat deze methoden veelal worden ingezet in deze strategie, lijken zij voor dit onderzoek ook de meeste geschikte wijze om

informatie te verzamelen. De reden om voor meerdere methoden te kiezen komt voort uit de al eerder genoemde holistische aanpak.

Voor de interviews die worden afgenomen over de beheers- en beleidscycli en de interactiepatronen zullen burgemeesters worden benaderd. De regio Utrecht telt 29 gemeenten, hiervan zullen vier gemeenten worden benaderd, één kleine (< 25.000 inwoners), twee middelgrote (25.000 tot 50.000 inwoners) en één grote gemeente (>50.000 inwoners). Het eerste interview dat zal worden afgenomen, zal een proefinterview zijn bij een middelgrote gemeente waar al een ingang is. Op basis van dit interview zal gekeken worden of het interview de juiste gegevens oplevert. De keuze voor de overige drie gemeenten is gedaan op basis van inwoneraantal, ligging in de regio en geografische indeling. Met deze indelingen is getracht om verschillende soorten gemeenten uit de regio Utrecht bij het onderzoek te betrekken, waardoor een zo'n compleet mogelijke beeld wordt geschetst binnen de mogelijkheden van het onderzoek. Buiten het bestuur zullen ook interviews worden afgenomen met een afdelingshoofd van het OM en de politie, die te maken hebben met de cycli van de eigen organisatie.

Voor het verzamelen van gegevens over Bureau Ketensamenwerking en de drivergroepen zal tevens gebruik worden gemaakt van interviews. Enerzijds zal in de eerder genoemde interviews gevraagd worden naar de ervaringen met Bureau Ketensamenwerking en de drivers. Tevens zal een driver en een medewerker van Bureau Ketensamenwerking worden benaderd.

De techniek die bij alle interviews zal worden toegepast is semigestructureerd, hierdoor zullen dezelfde vragen onder de respondenten worden gesteld maar bestaat er enige ruimte om uit te wijken indien dit nodig blijkt te zijn.

Buiten de interviews zal er ook gebruik worden gemaakt van observatie, deze methode zal worden toegepast bij de afstemmingsmechanismen die minder diepgaand zullen worden besproken zoals het Regionale College en de driehoek. De techniek bij observatie zal open zijn, wat inhoudt dat de onderzoeker aanwezig en zichtbaar is, maar geen interactie heeft met de onderzoekseenheden (Van Thiel, 2007:79).

De laatste methode die zal worden toegepast is de inhoudsanalyse, deze methode bestaat uit het analyseren van bestaand materiaal, zoals schriftelijke documenten. In dit geval zal de methode grotendeels moeten leiden tot een reconstructie van de beheers- en beleidscyclus van de veiligheidspartijen en het kunnen herleiden van elementen uit de RVS in plannen van de partijen. De documenten die geanalyseerd zullen worden, zijn onder meer het jaarbeleidsplan (politie), de verwervingsafspraken, het jaarplan (OM), programmabegrotingen en integrale veiligheidsplannen van de verschillende gemeenten (bestuur).

#### **4.4. Koppeling praktijk en theorie**

Om concrete uitspraken te kunnen doen over het functioneren van de afstemmingsmechanismen dient de praktijk en de theorie met elkaar geconfronteerd te worden. Om dit te kunnen doen, zijn faal- en succesfactoren uit de theorie worden gehaald en opgenomen in een analysekader. Vervolgens zal bepaald dienen te worden welke faalfactoren herkend kunnen worden en welke succesfactoren ontbreken in de wijze van afstemming. Aan de hand van deze uitkomsten kunnen uitspraken worden gedaan om het functioneren van de afstemmingsmechanismen te optimaliseren.

## DEEL III EMPIRISCH DEEL

### 5. Beschrijving van de empirie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beschrijving van de praktijk. Dit zal onder meer worden gedaan door het beantwoorden van de eerste vier deelvragen die zijn geformuleerd in hoofdstuk één.

1. Hoe verloopt de beheers- en beleidscyclus van de politie, het OM en het bestuur?
2. Hoe wordt door politie, OM en bestuur afzonderlijk de Regionale Veiligheidsstrategie opgenomen in de eigen beleidsplannen?
3. Op welke momenten en wijze vindt sturing en afstemming van de beheers- en beleidscyclus van OM, politie en bestuur plaats met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie?
4. Doen zich knelpunten en successen voor in de sturing en afstemming? Zo ja, welke?

Naast de beantwoording van de deelvragen, zal ook gekeken worden naar relevante en opvallende zaken over sturing en afstemming die naar voren zijn gekomen tijdens het analyseren van de empirie. In het volgende hoofdstuk zullen beide invalshoeken (theorie en praktijk) met elkaar geconfronteerd worden.

Voor het beschrijven van de empirie zijn twee vormen van informatieverzameling gebruikt. Enerzijds inhoudsanalyse (het verzamelen van bestaand materiaal in de vorm van onder andere beleidsdocumenten), deze techniek is gebruikt om feitelijke informatie te verzamelen over het functioneren van de interactiepatronen van het beleidsnetwerk en de daarmee samenhangende interacties. Anderzijds is gebruik gemaakt van interviews. Door middel van deze interviews is informatie verzameld over het functioneren van de interactiepatronen binnen het beleidsnetwerk, uit het perspectief van de actoren in het netwerk. Conclusies en uitspraken die worden gedaan in dit hoofdstuk komen voort uit de interviews en zijn gedaan door de respondenten.

Het hoofdstuk is opgebouwd uit drie paragrafen met elk een eigen thema dat gekoppeld is aan één of meerdere deelvragen. Ter illustratie zullen de betreffende deelvragen worden weergegeven aan het begin van elke paragraaf.

#### 5.1. Beheers- en beleidscyclus

*Hoe verloopt de beheers- en beleidscyclus van de politie, het OM en het bestuur?*

---

De beheers- en beleidscyclus is een aaneenschakeling van fases waarin beleid wordt gevormd, vastgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd. Elke actor kent zijn eigen cyclus en doorloopt deze gedurende één of meerdere jaren.

Door realisatie van de Regionale Veiligheidsstrategie zijn actoren genoodzaakt om één of meerdere fases in hun eigen cyclus in te bouwen waarin afstemming plaats vindt over de gezamenlijke doelstellingen. Momenteel krijgt deze afstemming gestalte in de verschillende overlegvormen tussen politie, OM en bestuur. Uit reacties van de actoren blijkt echter dat voor een optimale afstemming en doorwerking van prioriteiten hardere afspraken en afstemmingsmomenten gewenst zijn.

Per actor zal nu een korte beschrijving van de beheers- en beleidscyclus worden gegeven met daaraan gekoppeld een schematisch overzicht van de verschillende stappen gedurende één kalenderjaar<sup>9</sup>.

De paragraaf zal worden afgesloten met een overzicht van de verschillende cycli van de drie actoren.

---

<sup>9</sup> Bron: Interviews met en beleidsdocumenten van de drie veiligheidspartijen

### 5.1.1. Politie

De beheers- en beleidscyclus van de politie is opgebouwd uit vier jaarschijven. Het meerjarenbeleid staat beschreven in het meerjarenbeleidsplan en bepaald de koers voor vier jaar. Het jaarbeleidsplan is een uitwerking van het meerjarenbeleidsplan voor het desbetreffende jaar en geeft de accenten en prioriteiten aan (Notitie afstemming beleidscycli, 2007).

De accenten en prioriteiten die jaarlijks terug komen worden in juni tijdens de strategieconferentie en tijdens een overleg van het Regionaal College bepaald door het OM, gemeenten en de politie (de zogeheten prioriteitennota). Deze plannen worden vervolgens afzonderlijk uitgewerkt in de daarop volgende maanden. In september ligt het eerste concept van het jaarbeleidsplan van de politie.

Eind oktober/ begin november wordt het jaarbeleidsplan uiteindelijk vastgesteld in het Regionaal College en is het plan klaar om in het volgende jaar te worden uitgevoerd. (Jaarbeleidsplan 2010 Politie Utrecht, 2010)

<b>Politie</b>
<b>Januari</b>
<b>Februari</b>
<b>Maart</b>
<b>April</b>
Aanleveren informatie over de huidige en verwachte interne en externe ontwikkelingen. Hierbij wordt gekeken naar het veiligheidsbeeld, de landelijke, regionale en lokale prioriteiten, maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen en het financieel en capaciteits kader van de Politie Utrecht.
<b>Mei</b>
<b>Juni</b>
Strategieconferentie politie/OM, onder meer bespreken van gemeenschappelijke intelligence-agenda (tactische- en strategische veiligheidsbeelden), prioriteitennota en gezamenlijke bedrijfsresultaten (ketenrapportage), leidend tot prioriteitsstelling en verwervingsafspraken politie/OM. Voorleggen prioriteitennota aan het Regionaal College.
<b>Juli</b>
Start schrijven jaarbeleidsplan politie
<b>Augustus</b>
<b>September</b>
Concept jaarbeleidsplan politie
<b>Oktober</b>
Eind oktober vaststellen korps jaarbeleidsplan in Regionaal College (incl. verwervingsafspraken politie/OM)
<b>November</b>
<b>December</b>

### 5.1.2. OM

Het Openbaar Ministerie kent, net als de politie, een beheers- en beleidscyclus die is opgebouwd uit vier afzonderlijke cycli met elk een duur van één jaar. De meerjaren

cyclus wordt gekenmerkt door prioriteiten en doelstellingen die binnen vier jaar gerealiseerd dienen te worden, momenteel loopt deze van 2007 tot en met 2010.

De jaarlijkse cycli zijn een concretisering van de meerjaren prioriteiten en doelstellingen, daarin worden de fases beschreven die nodig zijn om tot een uitwerking en realisatie van de prioriteiten te komen.

Doordat het OM met verschillende partijen te maken heeft, kent het OM twee cycli. Eén voor de samenwerking met politie en bestuur en één cyclus voor de justitiële ketenpartners. Aangezien deze laatste cyclus niet van toepassing is voor dit onderzoek, zal alleen de cyclus voor politie en bestuur worden behandeld.

#### *Beschrijving van de beheers- en beleidscyclus*

Het OM heeft in haar cyclus verschillende momenten ingebouwd waarin monitoring en terugkoppeling plaatsvindt.

Monitoring van de voortgang van resultaten vindt gedurende de gehele cyclus plaats naar aanleiding van het jaarplan dat is geschreven voor het dan geldende cyclus jaar. In de maanden mei en september vindt terugkoppeling plaats naar het College van procureurs-generaal over de voortgang en wordt verantwoording afgelegd.

In januari vindt terugkoppeling plaats over het gehele voorafgaande cyclusjaar. Ook hier wordt verantwoording afgelegd aan het College van procureurs-generaal.

Mocht het wenselijk zijn om tussentijds wijzigingen aan te brengen in de prioriteiten, dan gebeurt dit door een kaderbrief in juli. In deze kaderbrief zijn de aanpassingen opgenomen die worden doorgevoerd in de meerjarenplanning.

Naast de fases monitoring en terugkoppeling, zijn ook fases ingebouwd waarin afstemming en besluitvorming over regionale plannen plaatsvindt. In juni komen politie en OM samen in de strategieconferentie om te spreken over een gezamenlijke aanpak en prioriteitsstelling. Op basis van deze uitkomst wordt het jaarplan voor het volgende cyclusjaar geschreven. Besluitvorming over dit plan vindt plaats begin oktober in het College van procureurs-generaal en eind oktober in het Regionaal College.

Na afronding van deze fases zal begonnen worden met het uitvoeren van het nieuwe beleidsplan en zal de cyclus weer opnieuw beginnen.

<b>OM</b>
<b>Januari</b>
Jaarrapportage ten behoeve van College van procureurs-generaal
<b>Februari</b>
<b>Maart</b>
<b>April</b>
<b>Mei</b>
1 <sup>e</sup> Viermaandsrapportage naar College van procureurs-generaal
<b>Juni</b>
Strategieconferentie politie/OM, onder meer bespreken van gemeenschappelijke intelligence-agenda (tactische- en strategische veiligheidsbeelden), prioriteitennota en gezamenlijke bedrijfsresultaten (ketenrapportage), leidend tot prioriteitsstelling en verwervingsafspraken politie/OM.
<b>Juli</b>
Bijstellingsbrief/Kaderbrief meerjarenplanning van College richting eerstelijnsparketten
<b>Augustus</b>
<b>September</b>
2 <sup>e</sup> Viermaandsrapportage naar College van procureurs-generaal



<b>Oktober</b>
Indienen jaarplan parket bij College van procureurs-generaal Eind oktober vaststellen korps- jaarbeleidsplan in Regionaal College (incl. verwervingsafspraken OM/Politie)
<b>November</b>
Vaststellen Jaarplan Veiligheidshuizen in Arrondissementeel Justitieel Beraad
<b>December</b>

### 5.1.3. Gemeenten

De fases in beheers- en beleidscycli van gemeenten zijn grotendeels vergelijkbaar. Er is daarom voor gekozen om in de beschrijving van de fases geen onderscheid te maken tussen de gemeenten. Aangezien er wel verschillen bestaan in de momenten waarop fases worden uitgevoerd, zijn in het schematisch overzicht wel twee verschillende cycli opgenomen. In deze vergelijking wordt zichtbaar dat de fases overeenkomen, alleen dat de momenten in het jaar kunnen verschillen.

#### *Beschrijving van de beheers- en beleidscyclus*

De eerst fase in de cyclus is het vergaren van cijfers en resultaten uit de veiligheidsmonitor om op basis hiervan een voorstel te schrijven. Deze notitie wordt op voorstel van B&W geschreven en vervolgens aan de Raad gepresenteerd.

Nadat eventuele aanpassingen zijn doorgevoerd wordt het voorstel, inclusief begroting, achtereenvolgens vastgesteld door B&W en de Raad. In het eerstvolgende cyclusjaar zullen de beleidsplannen uitgevoerd worden en zal de cyclus opnieuw beginnen.

Ook gemeenten monitoren de ontwikkelingen en evalueren het beleid van het voorgaande jaar. De uitkomsten van deze evaluatie worden meegenomen in het opstellen van nieuwe beleidsplannen.

<b>Gemeente X</b>	<b>Gemeente Y</b>
<b>Januari</b>	<b>Januari</b>
<b>Februari</b>	<b>Februari</b>
<b>Maart</b>	<b>Maart</b>
Notitie op voorstel van B&W	Presenteren plannen in het RC, bespreking plannen B&W voor de begroting, terugkoppeling jaarrekening
<b>April</b>	<b>April</b>
Notitie naar de Raad	
<b>Mei</b>	<b>Mei</b>
<b>Juni</b>	<b>Juni</b>
Prioriteitsstelling obv notitie B&W Bespreken van de kadernota	Plannen naar de Raad
<b>Juli</b>	<b>Juli</b>
<b>Augustus</b>	<b>Augustus</b>
Afronden van het jaarplan veiligheidsbeleid	
<b>September</b>	<b>September</b>
	Vaststellen begroting door B&W
<b>Oktober</b>	<b>Oktober</b>
Vaststellen begroting	

<b>November</b>
Vaststellen begroting
<b>December</b>

<b>November</b>
Vaststellen begroting door de Raad
<b>December</b>
Bespreking bestuursrapportage

## 5.2. Regionale Veiligheidsstrategie

*Hoe wordt door politie, OM en bestuur afzonderlijk de Regionale Veiligheidsstrategie opgenomen in de eigen beleidsplannen?*

---

De Regionale Veiligheidsstrategie is in nauwe samenwerking met bestuur, politie en OM tot stand gekomen. Bij de realisatie is onder meer gekeken naar de ontwikkelingen van de subjectieve en objectieve veiligheid, de collegeprogramma's van de gemeenten, de onderwerpen uit de meerjarenvisie van het OM, het veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende IV, de strategische agenda van de Raad van Hoofdcommissarissen en de evaluatie van de veiligheidsontwikkeling vanaf 2002. Tevens is een inventarisatie van de prioriteiten gemaakt bij de burgemeesters in de regio en zijn gemeenteraden geconsulteerd over wat in hun ogen als belangrijke lokale veiligheidsthema's worden beschouwd (Jaarbeleidsplan 2010 Politie Utrecht, 2009: 1).

De prioriteiten die vastgesteld zijn door het Regionaal College zijn gekozen op basis van het terugkerende karakter van thema's in onder andere de veiligheidsplannen en de relevantie voor de gemeenschappelijke veiligheid.

Aangezien alle partijen prioriteiten hebben aangedragen en bovendien via het Regionaal College gezamenlijke prioriteiten hebben vastgesteld, kan gezegd worden dat de strategie een gemeenschappelijk product is. Desalniettemin blijkt dit niet altijd te leiden tot het opnemen van de doelstellingen in de eigen plannen. Per actor zal daarom worden besproken op welk wijze de veiligheidsstrategie vorm krijgt.

### 5.2.1. Politie

De politie gebruikt bij het opstellen van haar jaarbeleidsplan<sup>10</sup> de Regionale Veiligheidsstrategie en de prioriteitennota<sup>11</sup> als input. Op basis van de gestelde prioriteiten en doelstellingen krijgt het jaarbeleidsplan vorm en zijn de drie documenten zodoende op elkaar afgestemd.

#### *Reactie politie*

Aangezien de prioriteiten in samenspraak dienen te worden vastgesteld bestaat er af en toe nog enige discussie over de prioriteitsstelling. Buiten deze discussie, ervaart de politie geen problemen met het opnemen van regionale plannen in het jaarbeleidsplan.

### 5.2.2. Openbaar Ministerie

Het OM krijgt één keer in de vier jaar landelijke prioriteiten aangereikt. Bij de realisatie van de huidige Regionale Veiligheidsstrategie is gebruik gemaakt van de prioriteiten voor de periode 2007 - 2010.

#### *Reactie OM*

Door gebruik te maken van deze plannen zijn de voornaamste issues van het OM naar voren gekomen in de Regionale Veiligheidsstrategie. Omdat het om gemeenschappelijke prioriteiten gaat zijn niet alle prioriteiten één op één terug te vinden. Het OM ervaart dit niet als een probleem en is tevreden over de opname van eigen plannen in de strategie.

---

<sup>10</sup> In het jaarbeleidsplan van de politie worden jaarlijks de plannen voor het eerstvolgende jaar vastgelegd.

<sup>11</sup> De prioriteitennota is een voorstel aan de korpsdirectie op basis waarvan de prioriteiten en de regionale doelstellingen voor het eerstvolgende jaarplan op hoofdlijnen worden gekozen.

Wat betreft het opnemen van de gemeenschappelijke doelstelling in de verwervingsafspraken<sup>12</sup>, geeft het OM aan dat de Regionale Veiligheidsstrategie als kader dient en een onderdeel is van het geheel. Er bestaat zodoende een natuurlijk evenwicht tussen eigen belangen en regionale belangen.

"Er bestaat een evenwicht tussen de Regionale Veiligheidsstrategie en de eigen belangen. Het is echter niet zo dat de Regionale Veiligheidsstrategie alles is wat de klok slaat. Het vormt een kader voor het beleid en maakt onderdeel uit van het geheel."

- Fragment uit het interview met de respondent van het OM -

### 5.2.3. Bestuur

Gemeenten kennen verschillende documenten waarin beleidsplannen vorm krijgen. De documenten die van belang zijn voor deze studie zijn de integrale veiligheidsplannen (IVP) en het jaarbeleidsplan/begroting. Het IVP's bevatten de globale beleidsplannen voor één of meerdere jaren op het gebied van veiligheid, het jaarbeleidsplan bevat alle gemeentelijke beleidsplannen voor het eerstvolgende jaar. Op papier dienen deze documenten aansluiting te vinden bij de Regionale Veiligheidsstrategie.

#### *Reactie bestuur*

Tijdens het afnemen van de interviews is naar voren gekomen dat grote verschillen bestaan in de wijze waarop regionale plannen worden opgenomen in de eigen plannen. Deze verschillen komen onder andere naar voren in de invulling van de IVP per gemeenten maar ook in jaarlijkse beleidsplannen en begrotingen. Een uitvoerigere analyse van de verschillen zullen naar voren komen in hoofdstuk zes "Confrontatie tussen de theorie en de praktijk".

Een belangrijke oorzaak die wordt gegeven voor het niet (volledig) opnemen van plannen uit de Regionale Veiligheidsstrategie, is het langs elkaar heen lopen van de cycli. Gemeenten geven aan dat plannen van de politie en het OM te laat in het jaar worden aangegeven waardoor wensen niet altijd meer mee worden genomen in het beleidsplan. Regionale plannen en lokale plannen raken elkaar onvoldoende, met als gevolg dat gemeenten kiezen voor lokale prioriteiten.

Door het ontbreken van kennis over de afstemmingsmomenten in de beheers- en beleidscycli tussen de drie partijen worden voorstellen en prioriteitsstelling te laat in de cyclus van de gemeenten aangegeven. Het gevolg hiervan is, dat vooral gemeenten kampen met problemen om deze wensen in te passen in hun eigen beleidsplannen en begroting.

- Citaat uit de notulen "Afstemming beheers- en beleidscycli" -

Een andere oorzaak is dat kleine gemeenten niet altijd over de capaciteit beschikken om de vertaalslag te maken van regionaal naar lokaal. Kleine gemeenten kiezen er in die gevallen voor om eigen prioriteiten te stellen op basis van lokale aandachtspunten.

### 5.2.4. Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat er verschillen bestaan in de wijze waarop de Regionale Veiligheidsstrategie door de partijen wordt opgepakt. Mogelijke oorzaken die vanuit de praktijk worden aangedragen zijn capaciteitszorg en het langs elkaar heen lopen van de beheers- en beleidscyclus.

## 5.3. Afstemming van de beheers- en beleidscyclus

*Op welke momenten en wijze vindt sturing en afstemming van de beheers- en beleidscyclus van OM, politie en bestuur plaats met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie?*

---

<sup>12</sup> In de verwervingsafspraken zijn de plannen en afspraken van het OM met de politie opgenomen voor het eerstvolgende jaar.

Politie, OM en bestuur proberen afstemming te vinden in verschillende overlegvormen op zowel lokaal als regionaal niveau. In deze overlegvormen wordt afstemming gecreëerd tussen de lokale problematiek, interne bedrijfsvoering, gezamenlijke aanpak en andere aangelegenheden.

Aangezien voor de beantwoording van deelvraag drie alleen het afstemmen en sturen van de Regionale Veiligheidsstrategie van belang is zullen niet alle overlegvormen aan bod komen. De vormen die gerelateerd zijn aan de Regionale Veiligheidsstrategie en de beheers- en beleidscycli zullen worden besproken, voor de overige overlegvormen wordt verwezen naar hoofdstuk twee.

### 5.3.1. Afstemming beheers- en beleidscyclus

Momenteel kent het beleidsnetwerk van politie, OM en bestuur geen overleg of afstemmingmoment dat zich specifiek bezig houdt met de afstemming van de beheers- en beleidscycli.

Het Programmabureau RVS zal daarom belast worden met het afstemming van de cycli van de drie partijen. Buiten BKS hebben ook enkele burgemeesters en de politie het probleem erkend en zijn zich gaan verdiepen in het belang van de afstemming. Deze probleemerkening heeft er onder meer toe geleid dat deze scriptie is geschreven.

### 5.3.2. Afstemming Regionale Veiligheidsstrategie

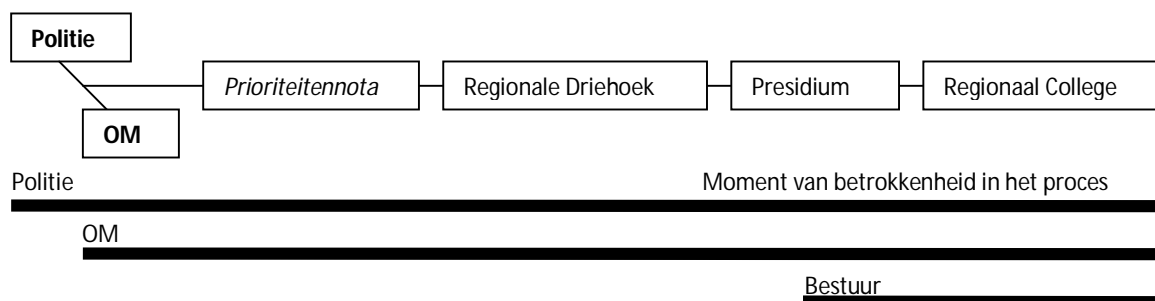
De Regionale Veiligheidsstrategie wordt één maal in de vier jaar opgesteld en vastgesteld door het Regionaal College. Na vaststelling vindt jaarlijks afstemming plaats over de prioriteiten die extra aandacht verdienen. De gekozen prioriteiten worden opgenomen in de prioriteitennota. Deze nota kan worden gezien als een jaarschijf van de Regionale Veiligheidsstrategie.

Om inzicht te krijgen in de huidige afstemmingsmomenten ten behoeve van de afstemming van de prioriteiten en de activiteiten die samenhangen met de Regionale Veiligheidsstrategie, zullen de stappen worden besproken welke jaarlijks worden doorlopen door de drie veiligheidspartijen om afstemming over de prioriteiten uit de Regionale Veiligheidsstrategie te realiseren.

Het voorstel voor de jaarlijkse prioriteitsstelling wordt op initiatief van de politie geschreven en in samenspraak met het OM verder uitgewerkt. Dit voorstel gaat ter consultering naar de regionale driehoek, waarna eventuele wijzigingen worden doorgevoerd.

Vervolgens gaat het document naar het presidium, die het voorbereidt voor de vergadering van het Regionaal College.

Het Regionaal College stelt het document uiteindelijk vast (zie figuur 5).



**Figuur 5** Procesverloop prioriteitsstelling

Op basis van de beschrijving en figuur 5 kunnen enkele uitspraken worden gedaan over het afstemmingsproces. Zo wordt het proces gekenmerkt door een topdown benadering. De politie en het OM stellen de prioriteitennota op en presenteren het vervolgens aan het

bestuur dat er mee dient in te stemmen. Het Regionaal College heeft tot dusver zowel met de Regionale Veiligheidsstrategie ingestemd als met de jaarlijkse prioriteiten. Het gevoel lijkt echter te heersen dat gemeenten de plannen accepteren met als doel dat de politie er in ieder geval mee aan de slag gaat. Gemeenten kijken naderhand wel of lokale plannen aansluiting vinden. Zo niet, dan verdwijnt de strategie in de bureaula en worden veiligheidsplannen geschreven op basis van eigen input.

#### 5.4. Knelpunten en successen

*Doen zich knelpunten en successen voor in de sturing en afstemming? Zo ja, welke?*

---

Deelvraag vier richt zich specifiek op de knelpunten die zich momenteel voordoen in de sturing en afstemming. Aangezien tijdens de interviews ook gekeken is naar positieve elementen in de huidige samenwerking en deze punten later in het onderzoek vergeleken zullen worden met de succesfactoren, zijn deze succespunten benoemd in paragraaf 5.4.2..

In beide paragrafen zullen de punten die zijn aangedragen per actor worden besproken. Deze splitsing is gemaakt om inzicht te krijgen of knelpunten en successen door één actor of meerdere actoren worden gesignaleerd.

Knelpunten en successen die samenhangen met de drivergroepen en Bureau Ketensamenwerking (BKS) zullen eveneens per actor worden besproken. De punten die zijn aangedragen door de drivers en Bureau Ketensamenwerking zelf zullen indien bekend in een aparte alinea worden besproken. Tevens is er gebruik gemaakt van enkele documenten zoals het eindadvies aan het Regionaal College over het verbeteren van de uitwerking van de Regionale Veiligheidsstrategie (*Eindadvies aan het Regionaal College van 30 maart 2009*) en rapport 'Sturen en schakelen' van de commissie Janssen (*Sturen en Schakelen. Over verbeteringen van de besturing van de politie in de regio Utrecht, 2007*).

Tot slot dient opgemerkt te worden, dat net als bij de faal- en succesfactoren, de aangedragen punten zeer subjectief zijn en in sommige gevallen, op een andere wijze uitgelegd, ook anders geïnterpreteerd kunnen worden. Voor alle uitspraken die worden gedaan in deze laatste paragraaf zal dan ook gelden dat deze zijn gedaan door de respondenten. Mocht hier geen sprake van zijn dan zal dit worden aangegeven.

##### 5.4.1. Knelpunten

De definitie van een knelpunt is vergelijkbaar met die van de faalfactor. In deze studie zal echter onderscheid worden gemaakt tussen beide begrippen. Knelpunten zullen worden gezien als belemmeringen die worden aangedragen vanuit de praktijk, faalfactoren als belemmeringen die worden aangedragen uit de theorie.

##### *Politie*

De politie stelt zich ten opzichte van de overige partijen proactief, trekkend en initiatiefnemend op. Ondanks dat de regierol formeel gezien niet bij de politie ligt maar bij gemeenten, neemt zij deze over het algemeen wel op zich.

Het gevolg hiervan is dat de overige partijen hieraan gewend zijn geraakt en dat de politie meer tijd en kosten maakt dan eigenlijk "de bedoeling" is. Reden hiervoor is wellicht het eigen belang en dat veiligheid de core business is van de politie en dat bij het bestuur veiligheid maar één van de vele taken is.
--

- Fragment uit het interview met de respondent van de politie -

Er zijn echter veranderingen op gang, zoals de realisatie van programmabureau RVS, waardoor meer gelijkwaardigheid wordt gerealiseerd. Gemeenten lijken hierdoor meer de regierol op zich te gaan nemen.

Desondanks ervaart de politie de inzet van de partijen in het programmabureau RVS nog niet evenredig, hierdoor lijkt het een feestje van de politie en het OM. Posities zouden daarom meer gelijk moeten worden getrokken.

Kijkend naar de drivergroepen zou er meer duidelijkheid moeten komen over de verantwoordelijkheden van de groepen. Momenteel zijn deze nog onduidelijk, waardoor onderlinge verschillen wat betreft het presteren ontstaan.

#### *Openbaar Ministerie*

Uit het interview met het Openbaar Ministerie kwam naar voren dat de organisatie cultuurverschillen tussen de actoren erkent en als gevolg hiervan botsingen signaleert. Deze confrontaties worden over het algemeen niet als hinderlijk beschouwd mits deze niet leiden tot domein discussies. De cultuurverschillen lijken echter wel gevolgen te hebben voor het ontstaan van beelden over de andere veiligheidspartijen binnen de organisatie op operationeel- en beleidsontwikkelingsniveau. Sommige medewerkers lijken beïnvloed te worden door de beelden die zij hebben ontwikkeld over partijen als politie en gemeenten en zij benaderen deze partijen dan ook op basis van dit beeld.

Op strategisch niveau lijken de beelden minder sterk aanwezig te zijn maar desondanks kan foutieve beeldvorming wel als belemmering worden beschouwd.

Een heikel punt van de Regionale Veiligheidsstrategie is dat er gestart is zonder begroting. Inmiddels is echter wel besloten dat alle partijen een bijdragen dienen te leveren bij de oprichting van het Programmabureau RVS, 21 cent voor elke inwoner van een gemeente en een vast bedrag voor het OM en de politie. Wellicht dat de 21cent norm het probleem van het ontbreken van een begroting gedeeltelijk kan ondervangen.

Momenteel vindt de regionale coördinatie onder meer door de drivergroepen en BKS stap voor stap plaats. Het duurt nog een tijd voordat het einddoel is bereikt. Een opvallend punt in deze coördinatie is dat de drivergroepen sterk worden beïnvloed door persoonlijke kenmerken van de drivers. De vraag is in hoeverre dit punt als belemmering kan worden gezien. Opgemerkt wordt dat indien in de toekomst nieuwe groepen worden samengesteld, er meer rekening dient te worden gehouden met persoonlijke kenmerken van drivers. Hiermee kan het probleem van onderlinge verschillen in de voortgang, die wel als belemmering worden ervaren, worden ondervangen. Een andere reden voor de grote verschillen tussen de groepen komt wellicht doordat (co-)drivers hun taken buiten hun eigen werk dienen te doen. Ook deze kanttekening dient bij de vorming van nieuwe drivergroepen te worden meegenomen.

#### *Bestuur*

De uitkomsten van de vier gemeenten die zijn benaderd voor deze studie zijn samengevoegd bij de bespreking van de knelpunten en de later te bespreken successen.

Gemeenten zijn voor de realisatie van het veiligheidsbeleid sterk afhankelijk van het OM en de politie. Dit is kenmerkend voor een beleidsnetwerk, maar kan vertragend of belemmerend werken. Zo dient alvorens politie of ME bij grootschalige evenementen kan worden ingezet, eerst toestemming te worden gevraagd waarbij vele lagen bij de politie dienen te worden doorlopen. Door deze gelaagdheid kan niet alleen vertraging worden opgelopen maar kunnen tevens problemen ontstaan omtrent verantwoordelijkheid. Een situatie zoals die in Hoek van Holland is hierdoor niet geheel ondenkbaar.

Hiermee rijst ook de vraag op of niet opnieuw naar het evenementenbeleid gekeken dient te worden. Ondanks dat het evenementenbeleid niet direct samenhangt met de Regionale Veiligheidsstrategie, raakt het wel de onderwerpen sturing en afstemming en zal er daarom kort aandacht aan het onderwerp worden besteed.

Uit de interviews is meerdere malen naar voren gekomen dat lokale activiteiten en belangen nogal eens naar de achtergrond zijn geschoven op het moment dat grotere evenementen plaats vinden. Capaciteitszorg was hier meestal de oorzaak van.

Opgemerkt wordt dat in de toekomst meer afstemming gewenst is over het plaats vinden van evenementen zodat ook lokale activiteiten voldoende mogelijkheden krijgen om gerealiseerd te worden.

Gemeenten erkennen ook dat capaciteitszorg bij gemeenten tot problemen leidt. Kleine gemeenten beschikken veelal niet over de middelen om de vertaalslag van landelijk en regionaal beleid naar lokaal beleid te maken en dienen zodoende steun te zoeken bij de grotere gemeenten in het district. BKS en de drivergroepen zouden hier een belangrijke rol in kunnen spelen.

De meningen zijn echter nog verdeeld over het functioneren van de twee afstemmingsmechanismen. De aanwezigheid van beide mechanismen wordt door allen als positief ervaren, alleen over het aanleveren van producten bestaat verdeeldheid. Zo zou BKS meer positie moeten kiezen en zich sterker en actiever moeten profileren. Bovendien wordt er nog te analytisch en te veel in schema's gedacht. Het analytisch denken wordt niet door alle gemeenten als negatief ervaren, wel wordt door allen aangegeven dat er meer aandacht zou moeten zijn voor de betekenis en gevolgen van cijfers. Cijfers alleen zeggen gemeenten namelijk te weinig.

Wat betreft de drivergroepen wordt ook door gemeenten erkend dat grote verschillen bestaan tussen de verschillende groepen met als voornaamste oorzaak de karakter verschillen van drivers en co-drivers. Als aanvulling hierop worden ook oorzaken als vrijwillige deelname, gebrek aan structuur en het ontbreken van een formele positie genoemd.

Over de Regionale Veiligheidsstrategie is een aantal belangrijke uitspraken gedaan. Zo is de ervaring dat sommige burgemeesters de strategie zien als een regionaal product of een product van iemand anders, maar niet als een eigen product. Hierdoor worden prioriteiten uit het Regionaal College minder sterk verdedigd naar de eigen Raad toe en worden plannen onvoldoende verankerd in de lokale plannen. De reden hiervoor lijkt niet zozeer de grootte van een gemeente maar veelal de betrokkenheid van burgemeester bij de regio. Deze uitspraak is echter een aanname en is in het onderzoek niet verder onderzocht.

Een tweede punt van kritiek is de keuze van prioriteiten. Zo lijken veiligheidsproblemen die zichtbaar zijn eerder te worden opgenomen dan problemen op het gebied van zware criminaliteit. Zaken als vrouwenhandel dienen op districtsniveau te worden opgepakt omdat op lokaal niveau geen lijn bestaat naar het OM. De keerzijde hiervan is dat ook gemeenten die minder met deze problematiek te maken hebben betrokken worden in deze specifieke aanpak.

Het laatste knelpunt dat wordt gesignaleerd is de informatievoorziening. Hierin kunnen verschillende problemen worden benoemd.

Allereerst de veel besproken beheers- en beleidscyclus. Informatie over wensen en prioriteiten komt te laat in het jaar binnen bij de gemeenten. Hierdoor kan afstemming van de plannen onvoldoende worden gerealiseerd.

Een tweede punt is de ongrijpbare positie van het OM. Het OM lijkt zeer moeilijk informatie te delen. Opgemerkt wordt dat deze positie al wel verbeterd is en niet zozeer voortkomt uit onwil, maar door onwennigheid. In aansluiting op het delen van kennis wordt dit probleem onder de verschillende actoren vaker gesignaleerd.

Sommige partijen denken niet veel verder dan hun eigen "toko". Er zou daarom meer buiten de eigen organisatie gekeken moeten worden. Dit betekent niet dat regels aan de laars moeten worden gelapt maar wel dat niet alleen naar de eigen belangen moet worden gekeken.

- Fragment uit het interview met een respondent van het bestuur -

Het laatste punt is de informatievoorziening naar de ambtenaren toe. Besluiten door het Regionaal College dienen door de burgemeester overgedragen te worden aan de ambtenaren Openbare orde en Veiligheid. In de uitwerking van deze besluiten kunnen obstakels ontstaan doordat ambtenaren problemen hebben met de interpretatie van het besluit of onvoldoende op de hoogte zijn over de uitwerking van het besluit. Uitwisseling van kennis en good practices is hier wenselijk.

### *BKS*

Een groot deel van de punten is al genoemd in de bespreking van de verschillende partijen. Maar er zijn nog enkele knelpunten vanuit BKS genoemd.

Het bureau bestaat uit zes personen, deze lage bezetting leidt er toe dat het bureau zeer kwetsbaar is. Tevens zijn de teamleden gedetacheerd vanuit één van de partijen. Hierdoor bestaat de neiging om werk te verrichten voor de kolom waaruit de persoon afkomstig is.

Per 1 januari stopt de aanjager van BKS, de vraag is of BKS haar strategische positie dan behoudt of de persoon die de nieuwe aanjaagrol zal vervullen net zoveel bereidheid tot samenwerking krijgt.

### *Drivergroepen*

In de bespreking van de ervaringen met de drivergroepen komt vooral het onderlinge verschil tussen de drivergroepen sterk naar voren. Het gevolg van dit verschil is niet alleen dat politie, OM en bestuur met uiteenlopende resultaten te maken krijgen, maar ook dat de drivergroepen onderling onvoldoende van elkaar kunnen leren. Door de grote verschillen in het presteren gaan de groepen hun eigen weg en wordt als het ware door allen het wiel opnieuw uitgevonden en gaat onderlinge afstemming verloren.

Als toevoeging op de knelpunten die al eerder zijn aangedragen, wordt ook het onderlinge verschil tussen de groepen als een belemmering beschouwd.

Samenwerking tussen de drivergroepen zou zinvol kunnen zijn, maar vindt momenteel nog niet plaats doordat het presteren van de groepen nogal verschillen. Door deze grote verschillen is het af en toe nodig om op de rem te trappen.
---

- Fragment uit het interview met een driver -

### *5.4.2. Succespunten*

Net als bij de knelpunten zullen ook de succespunten worden besproken. In deze paragraaf zal dezelfde opzet als in die van de knelpunten worden toegepast.

#### *Politie*

De politie ervaart de aanwezigheid van een gezamenlijke strategie, BKS en de drivergroepen ter ondersteuning van de samenwerking als zeer positief. De strategie en beide mechanismen tonen aan dat er een wil is om samen te werken. Tevens zijn producten zoals monitoren en analyses zeer bruikbaar en een verbetering.

#### *Openbaar Ministerie*

Het OM realiseert afstemming door tijdig punten op de agenda te zetten in de overlegvormen met bestuur en politie. Hetzelfde geldt voor de inbreng in de Regionale Veiligheidsstrategie. Ook hier zijn tijdig de wensen en prioriteiten aangegeven van het OM, zodat er een goede aansluiting bestaat met de verwervingsafspraken.

Een pluspunt van de drivers is dat zij wantrouwen en argwaan kunnen wegnemen tussen de andere partijen. Transparantie en openheid leveren namelijk een bijdrage tot succes in de keten en zouden daarom bevorderd moeten worden. Deze werkwijze is momenteel al in grote lijnen aanwezig. Twee á drie jaar geleden was dit nog niet zo, maar een verdere ontwikkeling is nog wenselijk.

#### *Bestuur*

Zowel politie als OM en bestuur voelen zich verbonden met elkaar waardoor samenwerking tussen de partijen tot stand komt. Deze samenwerking wordt grotendeels gekarakteriseerd door enthousiasme. Dat enthousiasme in zo'n sterke mate aanwezig is, is een pluspunt. De vraag is echter of de samenwerking tussen de partijen hierdoor niet te kwetsbaar wordt. Zodra de motivatie afneemt is de vraag wat er over blijft. Het succes van de samenwerking wordt hierdoor sterk afhankelijk van eigen inzet en energie. Concluderend is de aanwezigheid van enthousiasme zeer positief maar moet in het oog



worden gehouden dat het netwerk kwetsbaar is op het moment dat het enthousiasme vermindert.

Bij de bespreking van de knelpunten is reeds aangegeven dat sommige gemeenten de Regionale Veiligheidsstrategie niet als een eigen product zien. Voor de gemeenten die de Regionale Veiligheidsstrategie wel als een eigen product zien, lijken de burgemeesters veelal meer betrokken. Zij zien de daarmee samenhangende besluiten ook positiever in. Bovendien zijn de burgemeesters ook beter in staat om regionaal beleid te verdedigen bij de Raad.

Eigen energie en inzet zijn bepalend voor de werkwijze en het succes. Denk maar aan een fiets, je moet eerst trappen voordat je kan sturen en schakelen.

- Fragment uit het interview met een respondent van het bestuur -

#### *Bureau Ketensamenwerking*

Een pluspunt van het Bureau Ketensamenwerking is de werkwijze. Zo wordt er gewerkt met een strakke deadline, kenmerkt het team zich door een professionele aanpak, is er een laag verloop van teamleden en worden kwalitatief goede producten aangeleverd.

#### *Drivergroepen*

Aangezien niet met alle drivergroepen is gesproken, zullen de pluspunten specifiek gelden voor de drivergroep veel voorkomende criminaliteit (VVC).

De drivergroep VVC kenmerkt zich door gedreven mensen. Per overleg wordt gewerkt via een agenda en naar aanleiding van het overleg worden vervolgens actielijsten opgesteld met hieraan gekoppeld een strakke tijdsplanning.

Tevens worden voor nieuwe producten proefballonnetjes uitgezet in een kleine groep gemeenten. Door middel van goede terugkoppeling en het nagaan van faal- en succesfactoren wordt het product geoptimaliseerd. Na afronding van de proeffase wordt een handboek geschreven dat vervolgens wordt uitgezet onder de overige gemeenten in de regio.

### **5.5. Conclusie**

De beheers- en beleidscycli van de drie partijen lopen momenteel nog langs elkaar heen met als gevolg dat sommige partijen later in het besluitvormingsproces worden betrokken. De doorwerking van de Regionale Veiligheidsstrategie verloopt hierdoor niet zoals van te voren was gedacht.

Buiten de beheers- en beleidscyclus zijn in de praktijk ook nog andere knelpunten en successen benoemd die van invloed zijn op het functioneren van de interactiepatronen in het beleidsnetwerk.

## 6. Confrontatie tussen de theorie en de empirie

In hoofdstuk drie is ingegaan op de bestuurskundige theorieën die relevant zijn voor deze studie. Na analyse van verschillende concepten is een kader gevormd dat faal- en succesfactoren heeft aangereikt voor het slagen en falen van een beleidsnetwerk. Vervolgens zijn in hoofdstuk vijf de uitkomsten van de verschillende interviews uiteengezet. Nu zowel de faal- en succesfactoren uit de theorie als wel de knelpunten en successen uit de praktijk bekend zijn, zullen in dit hoofdstuk beide invalshoeken naast elkaar worden gelegd.

Door de confrontatie van beide inzichten zal in dit hoofdstuk een antwoord worden gegeven op deelvraag zes:

*Hoe verhouden successen en knelpunten uit de praktijk zich met de succes- en faalfactoren uit de bestuurskundige literatuur?*

In dit hoofdstuk zal worden begonnen met een beschrijving van de belangrijkste conclusies uit hoofdstuk drie en hoofdstuk vijf. Vervolgens zullen deze uitkomsten geplaatst worden in een schema waarin reeds de essentiële en onderliggende faal- en succesfactoren zijn geplaatst. Op basis van dit schema zal zichtbaar worden welke factoren ontbreken in de praktijk en welke aanwezig zijn.

### 6.1. Conclusie uit de theorie

Na een analyse van verschillende bestuurskundige theorieën en concepten, zijn zes essentiële faalfactoren benoemd en zes essentiële succesfactoren. Tevens zijn nog enkele onderliggende faal- en succesfactoren benoemd. Deze factoren vormen het analysekader dat naast de praktijk zal worden gelegd.

#### 6.1.1. Faalfactoren

In hoofdstuk drie zijn zes essentiële faalfactoren benoemd:

- Onvoldoende kennis over eigen middelen en mogelijkheden;
- Geringe controleerbaarheid van de collectieve uitkomst;
- Overzicht over de situatie/proces wordt verloren;
- Voorwaarden ontbreken;
- Een gebrek aan informatie over de doelstellingen, middelen en deelnemers;
- Ontwikkelen van verkeerde assumpties.
- 

Kijkend naar deze essentiële faalfactoren kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Obstakels in de interactiepatronen krijgen vorm door een gebrek aan informatie en controle. Dit gebrek kan onder meer worden veroorzaakt door het ontbreken van voorwaarden voor samenwerking. Doordat de factoren met elkaar samenhangen ontstaan er vervolgens weer nieuwe obstakels zoals het verliezen van overzicht over de situatie en het vormen van verkeerde assumpties door onjuiste of onvoldoende informatie.

De samenhang geeft allereerst aan dat obstakels niet op zich zelf staan en zodoende een grotere impact hebben dan in eerste instantie verwacht zou worden, ten tweede lijkt de informatievoorziening een cruciale rol te spelen in het ontstaan van obstakels in de interactiepatronen.

De onderliggende faalfactoren sluiten in veel van de gevallen aan bij de vicieuze cirkel die lijkt te ontstaan bij falen van of faalfactoren in het netwerk. De onderliggende factoren lijken daarom vooral neveneffecten te zijn die zich voordoen indien de informatievoorziening instabiel is of hapert.

### *6.1.2. Succesfactoren*

De zes succesfactoren zijn:

- Een goed en omvattend beeld van de situatie
- Verantwoording afleggen over het geheel
- Uitkomst dient voor alle partijen acceptabel en aanvaardbaar te zijn
- Uitkomst dient toets- en controleerbaar te zijn
- Terugkoppeling van effecten
- Aanwezigheid van een sturende actor, het beschikken over informatie om te kunnen sturen en bijsturen en een correctiemechanisme

Bij essentiële succesfactoren staan zoals te verwachten een goede informatiepositie en -voorziening centraal. Terugkoppeling, evaluatie en overzicht over de situatie lijken de bron voor succes te zijn.

De onderliggende succesfactoren dienen als ondersteuning om een goede positie te bewerkstelligen. Factoren als betrokkenheid, daadkracht, betrouwbaarheid en gelijkwaardigheid kunnen een bijdrage leveren om de communicatie en de informatie-uitwisseling te versterken.

## **6.2. Conclusie uit de empirie**

In de beschrijving van empirie is er voor gekozen om te spreken over knelpunten en successen. Allereerst zal gesproken worden over knelpunten die naar voren zijn gekomen tijdens de analyse van de praktijk.

### *6.2.1. Knelpunten*

De beheers- en beleidscyclus leidt tot knelpunten in de samenwerking en vormt een obstakel voor de doorwerking van de Regionale Veiligheidsstrategie. Besluitvorming en de uitwerking van plannen vindt op verschillende momenten in het jaar plaats bij verschillende actoren met als gevolg dat de cycli langs elkaar heen lopen. Hierdoor wordt een optimale afstemming belemmerd en bestaat er geen eenduidige uitwerking van de gezamenlijke plannen.

Een ander punt wat leidt tot een gebrekkige uitwerking is de capaciteitszorg bij gemeenten. Door deze capaciteitszorg zijn grote verschillen zichtbaar in het oppakken en uitwerken van de RVS.

De knelpunten die door de actoren zelf worden aangedragen hebben een aantal gemeenschappelijke thema's. Deze thema's zijn: problemen in het delen van informatie, een gebrek aan voorwaarden (specifiek gericht op de drivergroepen), capaciteitszorg en het functioneren van een actor is sterk afhankelijk van het karakter van de persoon die de actor vertegenwoordigt.

### *6.2.2. Successen*

In de analyse zijn niet alleen knelpunten gesignaleerd maar ook successen. Zo ervaren alle partijen de komst van een Regionale Veiligheidsstrategie, de drivergroepen, BKS en de omvorming naar het Programmabureau Regionale Veiligheidsstrategie als zeer positief.

De drivergroepen en BKS/Programmabureau RVS worden gezien als belangrijke instrumenten om de samenwerking te versterken.

Tot slot wordt door alle partijen de wil om samen te werken genoemd als een belangrijke factor van succes. Alle partijen zijn enthousiast en bereid om te werken aan een optimale samenwerking.

## **6.3. Confrontatie**

De confrontatie tussen beide invalshoeken krijgt vorm door middel van een schematisch overzicht van de faal- en succesfactoren uit de theorie en de knelpunten en successen uit de empirie.

De essentiële en onderliggende faalfactoren zijn in de linker kolom weergegeven.

Bij aanwezigheid in de praktijk zal het vak met de beschrijving van de empirie (rechter kolom) van oranje tot rood kleuren, hoe donkerder de kleur, hoe sterker de koppeling is tussen beide factoren. Bij een geringe mate kleurt het vak dan ook licht oranje en bij een sterke koppeling rood. Indien het vak leeg blijft is de factor niet aanwezig.

Voor de succesfactoren zal hetzelfde concept gelden, de kleur groen geeft de aanwezigheid van een factor aan, indien het vak wit blijft is de factor dus afwezig, en hoe donkerder de kleur groen, hoe sterker de factor aanwezig is.

<b>Faalfactoren</b>		
	<b>Afgeleid uit de theorie</b>	<b>Knelpunten afgeleid uit de empirie</b>
<b>Beslissende factoren</b>	Onvoldoende kennis over eigen middelen en mogelijkheden	
	Geringe controleerbaarheid van de collectieve uitkomst	De politie dient in het RC verantwoording af te leggen over de behaalde resultaten. De burgemeesters leggen verantwoording af aan hun eigen Raad en het OM aan het College van procureurs-generaal. Uitkomsten zijn dus controleerbaar maar nog wel verbrokkeld. Met als gevolg dat de controleerbaarheid van de collectieve uitkomst geringer wordt omdat verantwoording verspreid plaats vindt.
	Overzicht over de situatie/proces wordt verloren	
	Voorwaarden ontbreken	De drivergroepen zijn gestart zonder een duidelijke taakomschrijving. Hierdoor ontbreken onder andere voorwaarden over het functioneren, de aan te leveren producten en de inzet van de driver en co-drivers met als gevolg dat er grote onderlinge verschillen ontstaan tussen de drivergroepen.
	Een gebrek aan informatie over de doelstellingen, middelen en/of deelnemers	BKS, politie en OM leveren informatie aan over de misdaadontwikkeling. Deze informatie bestaat veelal uit harde cijfers en grafieken over de ontwikkelingen van veiligheid en misdaad. Na onderzoek blijkt echter dat er gemeenten zijn, die behoefte hebben aan een verdiepingsslag. Buiten resultaten zouden zij ook graag aandacht zien voor de betekenis en gevolgen van de cijfers. En wat dit betekent voor de inzet van middelen en de te realiseren doelen en prioriteiten.
	Ontwikkelen van verkeerde assumpties	Het OM geeft aan dat binnen de eigen organisatie op operationeel- en beleidsontwikkelingsniveau een 'vertekend' beeld bestaat van de andere actoren. Onbekend is hoe dit bij de andere actoren is. Wel kan gezegd worden dat alle drie de actoren een bepaald beeld hebben van elkaar, soms terecht maar soms ook niet.
<b>Onderliggende factoren</b>	Ambitieniveau komt niet overeen met het onderwerp	In een enkel geval zou sprake kunnen zijn van een ambitieniveau dat niet aansluit bij de mogelijkheden van een actor. Deze faalfactor zou dan aanwezig kunnen zijn bij een aantal kleinere gemeenten. Door capaciteitszorg zijn zij niet instaat om volledig mee te draaien met de gemeenschappelijke doelstellingen. Een voorbeeld van een gemeenschappelijke doelstelling is de aanschaf van laptops voor de uitvoering van het 'tijdelijk huisverbod'. Voor de uitwerking van het verbod zou het wenselijk zijn dat agenten beschikken over een laptop om gegevens buiten het bureau in te kunnen voeren. Voor kleinere gemeenten, waar het verbod maar in geringe mate zal worden toegepast, staat de investering in een laptop niet in verhouding tot het aantal toepassingen van het verbod en kan gesteld worden dat een gemeenschappelijke ambitie zoals een investering in laptop niet overeenkomt met het onderwerp. Dit voorbeeld hangt niet direct samen met de beheers- en beleidscyclus maar geeft wel aan dat implementatie van gemeenschappelijke plannen niet voor alle gemeenten gelijk zijn en dat ambitieniveau een belemmerende factor kan zijn.

Het niet volledige inzetten van eigen middelen en mogelijkheden	Een mogelijkheden dat momenteel onvoldoende worden ingezet zijn afgestemde beheers- en beleidscycli. Elke actor volgt zijn eigen cyclus en houdt onvoldoende rekening met de cyclus van andere partijen. Hierdoor worden de cycli niet volledig ingezet en benut en werken actoren langs elkaar heen.
Het besluitvormingsproces is niet transparant	Dit punt raakt vooral het OM. De afgelopen jaren is er hard gewerkt aan het transparanter maken van de organisatie. Vooral gemeenten ervaren echter nog een terughoudendheid wat betreft het delen van informatie van de kant van het OM.
Het uitsluiten van belanghebbende	Bij het opstellen van de Regionale Veiligheidsstrategie en de jaarlijkse prioriteiten wordt het bestuur aan het begin van het proces niet betrokken en dus uitgesloten, de gevolgen hiervan zijn in hoofdstuk vijf besproken. De impact van deze uitsluiting bleek echter groot voor de doorwerking van de plannen bij het bestuur.
Te hoge mate van complexiteit door een overvloed aan compromissen en belanghebbenden	
Overvloed aan hoofdlijnen	
Onzekerheid over de doorwerking van het beleid	De doorwerking van beleid verloopt binnen het OM en politie voorspoedig. Bij gemeenten onderling is er echter behoefte aan een betere uitwisseling van ervaringen en good practices. Bovendien is de burgemeester in de meeste gevallen als enige aansprakelijk voor het overbrengen van besluiten uit het RC naar de eigen gemeente. Hierdoor is de doorwerking sterk afhankelijk van de overdracht van de burgemeester. Het vooroverleg met beleidsambtenaren van gemeenten dat sinds een half jaar in werking is, lijkt hier uitkomst te bieden.
Over de schutting gooien van problemen	
Gelaagd netwerk	Binnen het netwerk zijn verschillende niveaus waarop besluitvorming plaats vindt; wijkteams, gemeenten, districten en regio. Door deze lagen is het van belang dat een duidelijke afstemming plaats vindt zodat er geen problemen ontstaan. Het gevolg hiervan is echter dat het doorlopen van lagen vertragend werkt.

<b>Succesfactoren</b>		
	<b>Afgeleid uit de theorie</b>	<b>Successen afgeleid uit de empirie</b>
<b>Beslissende factoren</b>	Een goed en omvattend beeld van de situatie	
	Verantwoording afleggen over het geheel	De politie legt verantwoording af aan het RC. Het OM aan het College van P-G's en gemeenten aan hun eigen Raad. Er wordt dus verantwoording afgelegd. Deze vindt echter nog verbrokkeld plaats waardoor op dit punt nog winst is te behalen. <i>Dit voorstel vindt aansluiting bij de faalfactor "Geringe controleerbaarheid van de collectieve uitkomst".</i>
	Uitkomst dient voor alle partijen acceptabel en aanvaardbaar te zijn	De Regionale Veiligheidsstrategie is in gezamenlijkheid vastgesteld net als de jaarlijkse prioriteiten. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat de uitkomst door alle partijen wordt geaccepteerd en aanvaard.
	Uitkomst dient toets- en controleerbaar te zijn	De doelstellingen in de Regionale Veiligheidsstrategie zijn concreet geformuleerd waardoor ze meetbaar en controleerbaar zijn. De politie en het OM zijn grotendeels verantwoordelijk voor het aanleveren van de gegevens.
	Terugkoppelen van effecten	In het RC worden de cijfers gepresenteerd van de misdaadontwikkeling. Terugkoppeling is zodoende aanwezig. Er blijkt echter nog vraag te zijn naar een analyse van de gegevens, waardoor nog enige verbetering van de terugkoppeling wenselijk is.
	Aanwezigheid van een sturende actor, het beschikken over informatie om te kunnen sturen en bijsturen en een correctiemechanisme.	
<b>Onderliggende factoren</b>	Uitzetten van beleidslijnen ten aanzien van het geheel	Beleidslijnen welke zijn uitgezet ten aanzien van het geheel krijgen gestalte in de Regionale Veiligheidsstrategie en zijn dus aanwezig en vastgelegd.
	Organiseren van samenwerking tussen de actoren	Samenwerking wordt georganiseerd in verschillende overlegvormen. Tevens is er ruimte voor nieuwe initiatieven zoals het vooroverleg ambtenaren en de strategie conferentie.
	Een persoonlijke signatuur die gekenmerkt wordt door daadkracht en betrouwbaarheid	Bij alle actoren blijkt het karakter van sleutelfiguren van invloed te zijn. Het sterkst komt dit naar voren in de drivergroepen en in zekere mate tijdens het Regionaal College. Indien het karakter van de persoon wordt gekenmerkt door daadkracht en betrouwbaarheid dan kan deze persoon hier baat bij hebben. Een voorbeeld waarin deze kenmerken worden benut is bij de drivergroep VVC.
	Communicatie en participatie dient onder de actoren gelijkwaardig te zijn	Alle drie de partijen hebben zitting in BKS/Programmabureau RVS, de politie ervaart de participatie echter nog niet geheel gelijkwaardig. Door medefinanciering lijkt deze positie te worden rechtgetrokken.

#### **6.4. Conclusies uit de confrontatie**

In het schema zijn faalfactoren en knelpunten, succesfactoren en successen naast elkaar gezet. Door middel van deze confrontatie kan gekomen worden tot de conclusie dat sommige faalfactoren wel aanwezig zijn -knelpunten- en andere niet en dat aan sommige succesfactoren wel en aan andere niet is voldaan. Met deze conclusie wordt tevens antwoord gegeven op deelvraag zes "Hoe verhouden successen en knelpunten uit de praktijk zich met de succes- en faalfactoren uit de bestuurskundige literatuur?".

##### *6.4.1. Conclusies uit de confrontatie tussen faalfactoren en knelpunten*

In de confrontatie zijn drie koppelingen gevonden. Bij de beslissende factoren 'het ontbreken van voorwaarden' en bij de onderliggende factoren 'het niet volledig inzetten van eigen middelen en mogelijkheden' en 'het uitsluiten van belanghebbende'.

Deze drie koppelingen kunnen als de grootste knelpunten worden gezien in het functioneren van de interactiepatronen in het beleidsnetwerk en dienen weg te worden genomen. Naast deze drie knelpunten zijn nog enkele obstakels zichtbaar die van invloed zijn op het functioneren. De koppelingen tussen knelpunten en beslissende faalfactoren zijn in minder sterke mate aanwezig maar spelen wel een rol in het tegenwerken van optimalisering. De koppelingen die benoemd zijn in de onderliggende faalfactoren zijn eveneens van invloed, maar wel in de minst sterke mate.

De witte vlakken zijn leeg en dus afwezig. Afwezigheid van deze knelpunten kan als positief worden beschouwd, echter bestaat de mogelijkheid dat witte vlakken in de toekomst wel worden "ingevuld". De witte vlakken zouden daarom gezien kunnen worden als mogelijke risico's.

Na analyse kunnen de faalfactoren als volgt worden gerangschikt, hierbij is rekening gehouden met de onderverdeling beslissend en onderliggend.

#### **Grootste faalfactoren in het functioneren van de interactiepatronen in het beleidsnetwerk:**

##### *- Het ontbreken van voorwaarden*

Het ontbreken van voorwaarden lijkt het sterkst naar voren te komen bij de drivergroepen. Door de aanwezigheid van de faalfactor zijn hier duidelijk problemen zichtbaar in het functioneren. De problemen komen vooral naar voren in de onderling grote verschillen in voortgang en presteren.

##### *- Het uitsluiten van belanghebbenden*

Bij het verzamelen van empirische data is meerdere malen naar voren gekomen, dat het onderwerp 'veiligheid' een feestje is van de politie en het OM. Dat dit vooral door gemeenten wordt ervaren lijkt te komen door de positie waarin zij worden of zichzelf plaatsen. Gemeenten nemen de regierol niet op zich waardoor de politie zich gedwongen voelt om deze taak op zich te nemen. Deze positie wordt vervolgens versterkt doordat afstemming tussen beide partijen niet optimaal is, waardoor de politie begint met het opstellen van plannen en pas in een laat stadium het bestuur betreft, aangezien dan pas de mogelijkheid wordt gezien om met elkaar om de tafel te zitten. Hierdoor wordt het, en blijft het een feestje van de politie (en het OM).

##### *- Het niet volledig inzetten van eigen middelen en mogelijkheden*

Het niet volledig inzetten van eigen middelen en mogelijkheden vindt aansluiting bij de voorgaande faalfactor. Een duidelijk middel wat momenteel onvoldoende wordt benut is de beheers- en beleidscyclus. Door de eigen cyclus te blijven volgen wordt een kans gemist om samenwerking te versterken. Door aanpassing van de eigen cyclus bestaat de mogelijkheid om een "nieuwe" cyclus te realiseren, welke alle afzonderlijk cycli met elkaar verbindt en afstemming dichterbij brengt.



## **Faalfactoren die aanwezig zijn maar in geringe mate het functioneren belemmeren:**

- Geringe controleerbaarheid van de collectieve uitkomst

Controle op de uitkomst vindt momenteel al plaats, hierdoor wordt deze faalfactor niet als "een van de grootste" problemen beschouwd. Echter controle op de collectieve uitkomst is gering. Zo legt de politie wel verantwoording af aan de overige veiligheidspartijen, dit gebeurt tijdens het Regionaal College. Maar doen gemeenten en OM dit alleen binnen de eigen organisatie en gaat dit vaak over de eigen doelstellingen en niet over de regionale doelstellingen. Hierdoor wordt de controle op de collectieve uitkomst als gering beschouwd aangezien alleen de politie hierin een actieve rol lijkt aan te nemen.

- Een gebrek aan informatie over de doelstellingen, middelen en/of deelnemers

Alle drie de partijen lijken te beschikken over veel informatie. Desondanks lijkt nog niet altijd de juiste informatie naar de partijen verspreid te worden. Concrete informatie over welke middelen toegepast zullen worden om een doelstelling te bereiken en wat de gevolgen zijn van bepaalde uitkomsten, worden nog onvoldoende belicht. Tevens lijkt de informatievoorziening naar de partijen toe niet eenduidig te zijn. Afhankelijk van het onderwerp worden partijen nauw betrokken en al vroeg in het proces. Andere keren worden de partijen op afstand gehouden. Dit leidt tot verwarring en onbegrip.

- Ontwikkelen van verkeerde assumpties

Het ontwikkelen van verkeerde assumpties hangt nauw samen met het functioneren van de informatievoorziening. Het OM werkt aan het verbeteren van haar imago en wil niet langer gezien worden als een gesloten organisatie die moeilijk informatie deelt. Ondanks dat het OM zich inmiddels als open en toegankelijk beschouwt, blijkt dit nog niet door alle andere partijen zo te worden ervaren. Door deze assumpties wordt de samenwerking tussen de partijen beïnvloed. De beïnvloeding is sterker aanwezig in de operationele lagen dan in 'top'. Boven in de organisatie lijken assumpties al voor een groot deel te zijn weggenomen.

- Ambitieniveau komt niet overeen met het onderwerp

Regionale ambities zijn niet voor alle gemeenten haalbaar. Kleine gemeenten beschikken niet altijd over voldoende ambtenaren om plannen van bovenaf volledig zelfstandig te implementeren in de eigen gemeente. Tevens beschikken kleine gemeenten over een kleiner budget en zijn problemen niet van een even grote aard als in de grotere gemeenten. Momenteel trekken de middelgrote gemeenten in hetzelfde district de kar voor de kleine gemeenten om zo grotere problemen te voorkomen.

- Het besluitvormingsproces is niet transparant

Een transparant besluitvormingsproces valt samen met de ontwikkeling van verkeerde assumpties. Er lijken geen tot weinig problemen te zijn tussen gemeenten en politie wat betreft de besluitvorming. Gemeenten daarentegen ervaren wel hinder van de nog gesloten besluitvorming binnen het OM. Dit gevoel wordt tevens versterkt door problemen om informatie te delen met burgemeesters.

- Onzekerheid over de doorwerking van het beleid

Na bestudering van de doorwerking van de Regionale Veiligheidsstrategie bij gemeenten valt op dat deze niet eenduidig is. Indien de Regionale Veiligheidsstrategie een goede doorwerking zou hebben, dan zou dit naar alle waarschijnlijkheid betekenen dat de prioriteiten en veiligheidsthema's opgenomen zouden zijn in de integrale veiligheidsplannen van gemeenten. Na analyse van de verschillende documenten blijkt echter dat a) niet alle gemeenten beschikken over een integraal veiligheidsplan, b) gemeenten wel beschikken over een integraal veiligheidsplan, maar dat dit is vastgesteld voordat de Regionale Veiligheidsstrategie is vastgesteld zodat prioriteiten niet zijn opgenomen, c) gemeenten over een integraal veiligheidsplan beschikken,

daterend na 2008, maar dat de prioriteiten hierin niet zijn opgenomen of d) gemeenten beschikken over een integraal veiligheidsplan, daterend na 2008, waarin verwezen wordt naar de Regionale Veiligheidsstrategie met de bijbehorende thema's. In bijlage 3 is een overzicht van de verschillende integrale veiligheidsplannen weergegeven. Hierin is opgenomen wanneer het integraal veiligheidsplan is vastgesteld, de duur en welke thema's uit de Regionale Veiligheidsstrategie hierin terugkomen.

Buiten de verschillen in het opnemen van veiligheidsthema's in de integrale veiligheidsplannen, lopen ook de ingangsdata van de integrale veiligheidsplannen sterk uiteen en variëren de doorlooptijden van één tot vier jaar. Tevens lijken lokale aandachtspunten veelal de voorkeur te krijgen boven de prioriteiten uit de Regionale Veiligheidsstrategie.

De doorwerking van regionaal beleid is hierdoor alles dan vanzelfsprekend. Wat bovendien ook nog wordt versterkt doordat er vanuit het Regionaal College maar één aanspreekpunt is, de burgemeester, en dat deze de doorwerking bepaald voor zijn eigen organisatie.

- Gelaagd netwerk

Politie is actief op verschillende lagen in de regio, waardoor ook de organisatie gekenmerkt wordt door verschillende niveaus. Vooral gemeenten ervaren problemen om door deze lagen te dringen en hun wensen te realiseren.

#### *6.4.2. Conclusies uit de confrontatie tussen succesfactoren en successen*

Bij de confrontatie tussen succesfactoren en successen zijn twee koppelingen gevonden bij de beslissende factoren 'De uitkomst dient voor alle partijen acceptabel en aanvaardbaar te zijn' en 'De uitkomst dient toets- en controleerbaar te zijn' en twee bij de onderliggende factoren 'Het uitzetten van beleidslijnen ten aanzien van het geheel' en 'Het organiseren van samenwerking tussen de actoren'.

Net als bij de faalfactoren zijn ook in deze confrontatie enkele koppelingen gevonden tussen factoren uit de theorie en successen uit de praktijk die nog verder ontwikkeld kunnen worden. Momenteel zijn er vier punten die aanwezig zijn in de praktijk die nog geoptimaliseerd kunnen worden.

De witte vlakken geven ditmaal niet de risico's aan, maar de kansen. In dit geval zijn er nog geen of onvoldoende activiteiten zichtbaar om te kunnen spreken van een succes. De mogelijkheid bestaat dat in de (nabije) toekomst ruimte wordt gecreëerd om deze kansen te benutten.

Op basis van de analyse kunnen de succesfactoren als volgt worden gerangschikt, hierbij is rekening gehouden met de onderverdeling beslissend en onderliggend.

#### **Grootste succesfactoren in het functioneren van de interactiepatronen in het beleidsnetwerk:**

- *De uitkomst dient voor alle partijen acceptabel en aanvaardbaar te zijn*

De Regionale Veiligheidsstrategie is een feit en bovendien vastgesteld door alle partijen. Het streven was op regionale afstemming te vinden en de uitkomst, zei het nog niet optimaal, is hiermee voor iedereen acceptabel en aanvaardbaar. Opgemerkt kan echter nog wel worden dat sommige gemeenten hebben ingestemd uit "gemak" om de politie aan de slag te houden. Desalniettemin lijkt de strategie door iedereen aanvaard te zijn.

- *De uitkomst dient toets- en controleerbaar te zijn*

De strategie bevat duidelijke doelstellingen en streefwaarden. Hierdoor zijn de uitkomsten controleerbaar en dus ook toetsbaar.

- *Uitzetten van beleidslijnen ten aanzien van het geheel*

Ook hier geldt, de strategie bevat de beleidslijnen voor het geheel. De partijen dienen echter zelfstandig invulling te geven aan de eigen acties.

- *Organiseren van samenwerking tussen de actoren*

Het organiseren van samenwerking vindt plaats in verschillende overleggen, denk hierbij aan het Regionaal College, drivergroepen, BKS/ programmabureau RVS, driehoeken etc. De wil om samen te werken is dus voldoende aanwezig.

**Succesfactoren die in geringe mate aanwezig zijn en nog verder ontwikkeld kunnen worden:**

- *Verantwoording afleggen over het geheel*

In de faalfactor "Geringe controleerbaarheid van de collectieve uitkomst" is al aangegeven dat alleen de politie verantwoording aflegt over het geheel. Een succes, maar deze zou nog geoptimaliseerd kunnen worden. De overige partijen leggen namelijk alleen nog verantwoording af aan hun eigen organisatie.

- *Terugkoppeling van effecten*

Evenals verantwoording afleggen vindt ook terugkoppeling in geringe mate plaats. Concrete cijfers worden tijdens het Regionaal College gepresenteerd. Er lijkt echter ook vraag te zijn naar een meer diepgaande analyse van de cijfers. Waarbij vragen aan de orde komen als, 'Wat betekend dit cijfer?' 'En wat zijn hiervan de gevolgen?'

- *Een persoonlijke signatuur die gekenmerkt wordt door daadkracht en betrouwbaarheid*

Het netwerk blijkt sterk afhankelijk van sleutelfiguren. Personen die betrokken zijn en interesse hebben in veiligheid.

Daadkracht en betrouwbaarheid versterken de positie van deze figuren. Eigenschappen van een persoon lijken daarom sterk te bepalen hoe een drivergroep of BKS functioneert. Zolang de juiste personen er zitten, zorgt dit voor een succes, maar het maakt het functioneren ook sterk afhankelijk van deze personen. Vandaar de keuze om persoonlijke signatuur, indien gekenmerkt door daadkracht en betrouwbaarheid, gezien wordt als een succes.

- *Communicatie en participatie dient onder de actoren gelijkwaardig te zijn*

Bij de oprichting van het programmabureau RVS was de vraag over wie mee zou gaan doen en welke kosten hieraan verbonden zouden worden een heikel punt. Inmiddels is duidelijkheid over de kosten en deelname. En hebben enkele gemeenten besloten om niet deel te nemen aan het bureau. Gelijkwaardigheid is er dus al voor een groot deel, maar het zou mooi zijn als alle gemeenten deelnamen en er sprake is van een volledige gelijkwaardigheid in deelname, kosten en voordelen.

## DEEL IV SLOTBESCHOUWING

### 7. Conclusies en aanbevelingen

In de slotbeschouwing zal het onderzoek naar sturing en afstemming in het beleidsnetwerk van politie, OM en bestuur in de regio Utrecht worden afgerond. Door beantwoording van de deelvragen kan gekomen worden tot de beantwoording van de centrale vraag in dit onderzoek.

Welke succes- en faalfactoren spelen een rol in de wijze waarop politie, OM en bestuur in de regio Utrecht sturen en afstemmen, met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie? Hoe kan die sturing en afstemming, op basis daarvan, verder verbeterd worden?

Na beantwoording van de centrale vraag zullen aanbevelingen worden gegeven ter optimalisering van de sturing en afstemming in het beleidsnetwerk.

#### 7.1. Conclusie

##### 7.1.1. Beantwoording van de deelvragen

###### 1. Hoe verloopt de beheers- en beleidscyclus van de politie, het OM en het bestuur?

Het verloop van de beheers- en beleidscyclus van de drie partijen is inzichtelijk gemaakt in hoofdstuk vijf. Op basis van de uitkomsten uit dit hoofdstuk kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

De politie en het OM stellen in juni gezamenlijk prioriteiten, de gemeenten stellen eigen prioriteiten in maart. Met als gevolg dat gemeenten prioriteiten stellen zonder input van de politie en het OM.

De politie en het OM daarentegen stellen prioriteiten waar gemeenten achteraf pas mee in kunnen stemmen (tijdens het Regionaal College in oktober). De gemeenten zijn in oktober echter al bezig met het vaststellen van de begroting waardoor prioriteiten van de politie en het OM niet meer kunnen worden meegenomen en door worden geschoven naar de volgende cycli of zelfs helemaal vervallen.

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat afstemming tussen de drie partijen ontbreekt doordat er geen gemeenschappelijke afstemmingsfases zijn ingebouwd in de cycli van de drie partijen.

###### 2. Hoe wordt door politie, OM en bestuur afzonderlijk de Regionale Veiligheidsstrategie opgenomen in de eigen beleidsplannen?

Alle drie de partijen stellen documenten op waarin de Regionale Veiligheidsstrategie terug zou kunnen of moeten komen. Voor de politie is dit het jaarbeleidsplan, voor het OM het jaarplan en bij gemeenten de Integrale Veiligheidsplannen (meerjarenbeleid) en de kadernota/begroting (jaarlijkse beleidsplannen).

Na analyse is gebleken dat zowel de politie als het OM de plannen uit de Regionale Veiligheidsstrategie (grotendeels) opnemen in hun eigen beleidsplannen. Bij gemeenten is echter gebleken dat er grote verschillen bestaan in het opnemen van de regionale plannen in hun eigen beleid.

Het verschil in de mate waarin regionale plannen worden opgenomen in lokale plannen (gemeenten versus politie en OM) is te verklaren door een gebrekkige afstemming bij het opstellen van gemeenschappelijke plannen, zowel bij het meerjarenbeleid (de RVS) als bij de jaarlijkse prioriteitsstelling. Politie en OM staan aan het begin van de beleidsvorming en bepalen daardoor de koers. Het bestuur sluit zich later in het proces pas aan en kan hierdoor alleen nog instemmen met de plannen, met als gevolg dat de

betrokkenheid verloren gaat en niet alle gemeenten het nut en de noodzaak inzien om regionale plannen op te nemen in de lokale plannen, aangezien deze niet altijd aansluiten bij de lokale prioriteiten.

Een tweede oorzaak voor de beperkte doorwerking van de Regionale Veiligheidsstrategie in gemeentelijke plannen, zijn de grote verschillen in de Integrale Veiligheidsplannen in de regio. Zo verschillen doorlooptijden, ingangsdata en prioriteiten sterk per gemeente. Tevens loopt een groot deel van de IVP's niet gelijk aan de zittingsperiode van de gemeenteraden waardoor de ene raad het beleid van de volgende raad dient te schrijven.

Problemen in de doorwerking van de Regionale Veiligheidsstrategie zijn dus terug te vinden bij gemeenten, doordat zij te laat in het ontwikkelingsproces van regionale plannen worden betrokken. Politie en OM nemen regionale plannen wel op in hun eigen jaarplan aangezien zij het voortouw nemen in het ontwikkelingsproces.

3. Op welke momenten en wijze vindt sturing en afstemming van de beheers- en beleidscyclus van OM, politie en bestuur plaats met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie?

Beantwoording van deze deelvraag is al gedeeltelijk gedaan in de vorige deelvraag, maar er kunnen nog enkele aanvullende opmerkingen worden gemaakt.

Zoals aangegeven zetten politie en OM momenteel een groot deel van de regionale koers uit en sluit het bestuur later in dit proces aan. Sturing en afstemming krijgen hierdoor vorm in juni tijdens de strategieconferentie. OM en politie bespreken tijdens deze bijeenkomst onder meer gemeenschappelijke tactische- en strategische veiligheidsbeelden en bedrijfsresultaten en komen zo tot de prioriteitsstelling en de weringsafspraken<sup>13</sup> tussen OM en politie. Vervolgens gaan beide partijen uit elkaar en werken afzonderlijk de plannen uit. In oktober wordt het bestuur er bij betrokken doordat het jaarbeleidsplan van de politie, inclusief de wervingsafspraken, vastgesteld dienen te worden door het Regionaal College.

Sturing en afstemming vindt dus plaats in juni tussen politie en OM tijdens de strategieconferentie en in oktober tussen politie, OM en bestuur in het Regionaal College.

4. Doen zich knelpunten en successen voor in de sturing en afstemming? Zo ja, welke?

In de praktijk doen zich zowel knelpunten als successen voor in sturing en afstemming.

De belangrijkste knelpunten die zich voordoen, zijn:

- De politie stelt zich ten opzichte van de overige partijen proactief, trekkend en initiatiefnemend op en neemt hiermee vaak de regierol op zich terwijl deze formeel bij het bestuur ligt.
- De drivergroepen zijn gestart zonder duidelijk voorwaarden en verantwoordelijkheden, met als gevolg dat grote onderlinge verschillen ontstaan in het functioneren.
- Gemeenten ervaren hinder bij het doorlopen van verschillende lagen binnen de organisatie van de politie. Deze lagen werken vertragend en belemmerend.
- Capaciteitszorg.
- Er is onvoldoende afstemming over het evenementenbeleid.
- De doorwerking van de Regionale Veiligheidsstrategie is vooral bij gemeenten onvoldoende gewaarborgd.
- Besluitvorming over prioriteiten en regionale plannen komt te laat in het beleidsjaar bij gemeenten binnen, waardoor besluiten niet meer kunnen worden meegenomen in de eerst nieuwe cyclus.

---

<sup>13</sup> De wervingsafspraken zijn kwalitatieve en kwantitatieve afspraken tussen politie en OM ten aanzien van de instroom van zaken in soort en aantal.

- Slechte informatievoorziening als gevolg van ongrijpbare positie van het OM, een niet afgestemde beheers- en beleidscyclus en het er onvoldoende bij betrekken van beleidsambtenaren Openbare orde en Veiligheid.

Naast de knelpunten zijn er ook successen gesignaleerd in de praktijk, deze zijn:

- De realisatie van de Regionale Veiligheidsstrategie, BKS en het Programmabureau RVS. Deze drie producten tonen de wil om samen te werken aan.
- De gemeenten die hebben gewerkt aan een goede doorwerking van de regionale plannen in de lokale plannen ervaren de voordelen van de RVS en zien kansen voor de toekomst. Tevens lijken deze burgemeesters beter in staat om plannen uit het RC te verdedigen bij de eigen gemeenteraad.
- Enkele drivergroepen hebben succes geboekt door het uitzetten van proefballonnen en hebben op basis hiervan producten ontwikkeld voor de hele regio. Het succes is vaak te danken aan daadkrachtige en actieve spelers in de drivergroep.

5. Welke succes- en faalfactoren in sturing en afstemming kunnen op basis van bestuurskundige literatuur worden benoemd?

Op basis van verschillende theoretische concepten uit de bestuurskunde zijn de volgende faalfactoren benoemd:

- Onvoldoende kennis over eigen middelen en mogelijkheden
- Geringe controleerbaarheid van de collectieve uitkomst
- Overzicht over de situatie/proces gaat verloren
- Voorwaarden ontbreken
- Een gebrek aan informatie over de doelstellingen, middelen en deelnemers
- Ontwikkelen van verkeerde assumpties
- Ambitieniveau komt niet overeen met het onderwerp
- Het niet volledige inzetten van eigen middelen en mogelijkheden
- Het besluitvormingsproces is niet transparant
- Het uitsluiten van belanghebbenden
- Te hoge mate van complexiteit door een overvloed aan compromissen en belanghebbenden
- Overvloed aan hoofdlijnen
- Onzekerheid over de doorwerking van het beleid
- Over de schutting gooien van problemen
- Gelaagd netwerk

Wat betreft de succesfactoren zijn de volgende factoren benoemd:

- Een goed en omvattend beeld van de situatie
- Verantwoording afleggen over het geheel
- Uitkomst dient voor alle partijen acceptabel en aanvaardbaar te zijn
- Uitkomst dient toets- en controleerbaar te zijn
- Terugkoppelen van effecten
- Aanwezigheid van een sturende actor, het beschikken over informatie om te kunnen sturen en bijsturen en een correctiemechanisme.
- Uitzetten van beleidslijnen ten aanzien van het geheel
- Organiseren van samenwerking tussen de actoren
- Een persoonlijke signatuur die gekenmerkt wordt door daadkracht en betrouwbaarheid
- Communicatie en participatie dient onder de actoren gelijkwaardig te zijn

## 6. Hoe verhouden successen en knelpunten uit de praktijk zich met de succes- en faalfactoren uit de bestuurskundige literatuur?

In de deelvraag vier en vijf zijn de inzichten uit de praktijk en uit de theorie beschreven. Beide inzichten zijn vervolgens met elkaar geconfronteerd in deelvraag zes. Uit deze confrontatie zijn de faal- en succesfactoren naar voren gekomen die het sterkste aanwezig zijn in het functioneren van de interactiepatronen in het beleidsnetwerk. Omdat de confrontatie eerder een stap in het onderzoek is dan een vraag, is besloten om geen concrete conclusies te trekken, maar de uitkomsten van deze stap te bespreken in de beantwoording van de centrale vraag.

### 7.1.2. Beantwoording van de centrale vraag

Welke faal- en succesfactoren spelen een rol in de wijze waarop politie, OM en bestuur in de regio Utrecht sturen en afstemmen, met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie? Hoe kan die sturing en afstemming, op basis daarvan, verder verbeterd worden?

Door antwoord te geven op de eerste zes deelvragen kan uiteindelijk antwoord worden gegeven op de centrale vraag 'Welke faal- en succesfactoren spelen een rol in de wijze waarop politie, OM en bestuur in de regio Utrecht sturen en afstemmen, met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie? En hoe kan die sturing en afstemming, op basis daarvan, verder verbeterd worden?' .

Het eerste deel van de centrale vraag zal worden besproken op de komende pagina's. Het tweede gedeelte, 'Hoe kan die sturing en afstemming, op basis daarvan, verder verbeterd worden?', zal samenvallen met de beantwoording van deelvraag zeven en vallen onder de paragraaf 7.2. Aanbevelingen.

Faalfactoren die een rol spelen in de wijze waarop politie, OM en bestuur in de regio Utrecht sturen en afstemmen, met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie?

De belangrijkste faalfactoren die gehaald zijn uit de theorie en terug komen in de praktijk zijn;

#### - **Het ontbreken van voorwaarden**

Het ontbreken van voorwaarden is een probleem dat zich vooral voordoet bij de drivergroepen. De drivergroepen werken zonder taakomschrijving en voorwaarden waardoor inzet relatief vrijblijvend is en er in sommige gevallen onvoldoende voortgang wordt geboekt.

#### - **Het uitsluiten van belanghebbenden**

Het bestuur wordt aan het begin van het proces grotendeels uitgesloten door politie en OM bij de formulering van regionale plannen. Hierdoor ontstaan problemen later in het proces op het moment dat het bestuur wel weer wordt betrokken.

#### - **Het niet volledig inzetten van eigen middelen en mogelijkheden**

De voordelen van afstemde beheers- en beleidscycli worden momenteel nog onvoldoende benut, waardoor optimale afstemming tussen de drie partijen niet kan worden gerealiseerd.

#### - **Geringe controleerbaarheid van de collectieve uitkomst**

Elke partij voert veelal zelfstandig controle uit op de uitkomst, hierdoor is de controle op de collectieve uitkomst nog gering of verbrokkeld.

#### - **Een gebrek aan informatie over de doelstellingen, middelen en deelnemers**

De veiligheidsstrategie bevat doelstelling, maar geen middelen of de gewenste inzet van deelnemers. Informatie over wat moet worden ingezet en door wie is hierdoor gebrekkig.

- **Ontwikkelen van verkeerde assumpties**

Partijen hebben in de loop der jaren bepaalde beelden ontwikkeld over elkaar. Deze typische kenmerken (zoals geslotenheid bij het OM) zijn vaak door de organisatie zelf aangepakt en verminderd. Desondanks bestaan deze beelden soms nog wel bij medewerkers op operationeel niveau en handelen deze hier ook naar.

- **Ambitieniveau komt niet overeen met het onderwerp**

Kleine gemeenten beschikken niet over dezelfde middelen als grote gemeenten, met dit verschil wordt niet altijd rekening gehouden waardoor grotere gemeenten de kar voor de kleinere gemeenten vaak moeten trekken.

- **Het besluitvormingsproces is niet transparant**

Gemeenten ervaren vaak een afstand tot het OM door een gesloten besluitvorming binnen OM.

- **Onzekerheid over de doorwerking van het beleid**

Er bestaat onvoldoende zekerheid over het opnemen van regionale plannen in lokale plannen doordat 1) IVP's onvoldoende aansluiting vinden bij de Regionale Veiligheidsstrategie en 2) de burgemeester het enige aanspreekpunt is in het Regionaal College en dus als enige bepalend is voor de doorwerking naar de eigen ambtelijke organisatie.

- **Gelaagd netwerk**

De politie is actief in verschillende lagen (lokaal, district en regionaal) wat als gevolg kan hebben dat besluitvorming in het netwerk vertraging oploopt door dat verschillende lagen door lopen moeten worden.

Succesfactoren die een rol spelen in de wijze waarop politie, OM en bestuur in Utrecht sturen en afstemmen, met betrekking tot de Regionale Veiligheidsstrategie?

De belangrijkste succesfactoren die gehaald zijn uit de theorie en terug komen in de praktijk zijn;

- **De uitkomst dient voor alle partijen acceptabel en aanvaardbaar te zijn**

De Regionale Veiligheidsstrategie is door de drie partijen gezamenlijk vastgesteld.

- **De uitkomst dient toets- en controleerbaar te zijn**

Doelstelling en de daaraan gerelateerde uitkomsten zijn toets- en controleerbaar.

- **Uitzetten van beleidslijnen ten aanzien van het geheel**

De doelstellingen uit de strategie gelden voor alle drie de partijen en worden uitgezet ten aanzien van het geheel.

- **Organiseren van samenwerking tussen de actoren**

De wil om samen te werken is sterk, mede hierdoor zijn verschillende initiatieven genomen om de samenwerking te optimaliseren. Denk hier aan BKS/ programbureau RVS, de drivergroepen en de verschillende bestuurlijke commissies.

- **Verantwoording afleggen over het geheel**

De politie legt verantwoording af over de behaalde resultaten ten aanzien van de Regionale Veiligheidsstrategie. Dit gebeurt tijdens het Regionaal College.

- **Terugkoppeling van effecten**

Terugkoppeling van effecten vindt eveneens plaats tijdens de bijeenkomsten van het Regionaal College. Wat deze effecten betekenen en wat hiervan de gevolgen zijn blijven echter nog onderbelicht.



- **Een persoonlijke signatuur die gekenmerkt wordt door daadkracht en betrouwbaarheid**

De personen die betrokken zijn en interesse hebben voor het onderwerp veiligheid lijken positievere resultaten te boeken. De personen die iets verder van het onderwerp afstaan zijn veelal minder enthousiast over de Regionale Veiligheidsstrategie en zijn uitwerking.

- **Communicatie en participatie dient onder de actoren gelijkwaardig te zijn**

Door realisatie van het programmabureau RVS lijkt de inzet door de drie partijen meer gelijk getrokken te worden dan voorheen.

De aanbevelingen die op basis van deze uitkomsten gedaan kunnen worden, staan beschreven in de volgende paragraaf.

## **7.2. Aanbevelingen**

### 7. Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven om sturing en afstemming te optimaliseren?

Naar aanleiding van de faal- en succesfactoren die genoemd zijn in de beantwoording van de centrale vraag en de belemmeringen die genoemd zijn in de beheers- en beleidscyclus zullen in deze paragraaf aanbevelingen worden gegeven om sturing en afstemming te optimaliseren. Allereerst zal gekeken worden naar de mogelijkheden om faalfactoren weg te nemen en succesfactoren te optimaliseren, vervolgens naar mogelijkheden om de beheers- en beleidscyclus volledig af te stemmen.

#### *7.2.1. Wegnemen van faalfactoren*

##### **Creëren van voorwaarden**

- *Drivergroepen een podium geven om plannen te presenteren en tevens randvoorwaarden stellen voor deelname en aan te leveren producten*

Voor de komende jaren zal het opstellen van voorwaarden over te leveren prestaties niet veel meer kunnen veranderen. Het stellen van randvoorwaarden zou dan ook een aanbeveling zijn voor de drivergroepen die bij de nieuwe strategie gevormd zouden worden. Bij de formatie van de nieuwe groepen zouden duidelijke afspraken gemaakt dienen te worden over inzet/ deelname (de inzet voor de drivergroepen valt buiten de eigen taken), aan te leveren producten en wellicht samenstelling.

Een tweede punt is het bieden van een podium waar de drivergroepen hun plannen kunnen presenteren of medewerking kunnen vragen aan politie, OM en/of bestuur. Momenteel dient dit initiatief te komen van de drivergroepen zelf, dit initiatief ontbreekt of de groepen zijn onbekend met de mogelijkheden. Door een afstemmingsoverleg in te bouwen is voor beide partijen duidelijk wat van ze verwacht wordt. Een optie is het vooroverleg van de ambtenaren en het te plannen afstemmingsoverleg. In het laatste geval zouden niet alleen politie, OM en bestuur prioriteiten aanleveren, maar kunnen ook alle drivergroepen hun (begrotings)plannen aanbieden zodat ook hier rekening mee kan worden gehouden.

##### **Zekerheid creëren over de doorwerking van beleid, wegnemen van verkeerde assumpties en informatie verstrekken over doelstellingen, middelen en deelnemers**

- *Voortzetten van vooroverleg ambtenaren*

Halverwege 2009 is gestart met een vooroverleg voor ambtenaren. In dit overleg worden ambtenaren geïnformeerd over de zaken die besproken worden tijdens het Regionaal College. Hierdoor wordt de doorwerking van beleid vergroot doordat die niet alleen meer in handen ligt van de personen die zitting hebben in het college, maar kunnen ambtenaren ook onderling ervaringen uitwisselen.

Het is daarom wenselijk om deze overleggen voort te zetten en eventueel uit te breiden met de mogelijkheid om de drivergroepen af en toe te betrekken.

### 7.2.2. Optimaliseren van succesfactoren

#### **Vergroten van de controleerbaarheid van de collectieve uitkomst het afleggen van verantwoording over eigen presteren**

- *Collectieve controle vergroten door ketencontrole*

Momenteel legt alleen de politie verantwoording af voor de collectieve uitkomsten. Dit gebeurt tijdens het Regionaal College. Deze controle zou vergroot kunnen worden als ook het OM en de gemeenten ruimte wordt geboden om verantwoording af te leggen.

Door een algehele ketencontrole (wellicht een taak voor programmabureau RVS) worden cijfers bekend van alle partijen en kunnen deze gepresenteerd en eventueel verantwoord worden tijdens het Regionaal College. Hierdoor wordt niet alleen de controle vergroot maar kunnen partijen elkaar ook eerder terecht wijzen bij wanprestaties.

#### **Terugkoppelen van effecten**

- *Meer diepgang creëren in het Regionaal College*

Politie legt verantwoording af door middel van cijfers en schematische overzichten tijdens de bijeenkomsten van het Regionaal College. Gemeenten missen soms de vervolgstap, 'wat betekenen deze cijfers?'. Om deze vraag te ondervangen zouden belangrijke cijfers nader toegelicht kunnen worden en minder belangrijke zaken wellicht iets meer naar de achtergrond geschoven kunnen worden gezien het strakke tijdschema. In dit geval is er minder aandacht voor het geheel, maar juist meer voor opvallende zaken zodat meer diepgang gecreëerd kan worden.

#### **Uitzetten van de beleidslijnen ten aanzien van het geheel**

- *Gemeenten zouden meer de regierol moeten nemen*

Politie, in samenwerking met OM, krijgt vaak de regierol toegeschreven, onterecht aangezien deze officieel bij gemeente ligt. Een eerste stap om deze rol terug te brengen naar de gemeente is om de cyclus van de gemeente in de beheers- en beleidscyclus leidend te maken.

Bovendien dienen gemeenten zich meer als initiatiefnemer op te stellen, politie en OM moeten meer naar de achtergrond treden en een signalerende en adviserende rol aannemen.

Naar aanleiding van de werkwijze in de politieregio Zuid-Holland Zuid zouden gemeenten op eigen initiatief onderwerpen kunnen aandragen die de aandacht verdienen. Zuid-Holland Zuid werkt meer vanuit de bottom-up benadering waarbij gemeenten zelf problemen aandragen en in samenwerking met politie en eventueel OM een plan van aanpak opstellen. Bij succes wordt de aanpak over de regio uitgezet en kunnen gemeenten, indien zij belangstelling hebben, met ondersteuning van de andere partijen de aanpak implementeren.

Deze werkwijze stelt gemeenten duidelijk centraal en zet de politie en het OM in als ondersteuning.

Wellicht dat deze aanpak kan worden toegepast in de drivergroepen. Gemeenten melden in dit geval problemen bij de betreffende drivergroep, gaan samen aan de slag en presenteren vervolgens de plannen en de uitwerking bij de overige partijen in de regio. Hierdoor worden de drivergroepen verder gestimuleerd en nemen gemeenten meer het initiatief.

- *Capaciteit problematiek en het evenementenbeleid*

Zoals eerder is aangegeven valt het evenementenbeleid niet direct onder de Regionale Veiligheidsstrategie, maar is het beleid wel nauw verbonden met afstemming en sturing. Mede door deze samenhang worden ook voor deze problematiek enkele aanbevelingen gegeven.

Grote evenementen krijgen voorrang boven lokale activiteiten. Hierdoor gebeurt het dat lokale activiteiten niet door kunnen gaan of dat er problemen ontstaan bij de inzet van politie.

Aanbevelingen om deze problematiek in te toekomst te verkleinen is om evenementen niet onder de reguliere taken van de politie te laten vallen maar uit te besteden aan particuliere beveiliging. De politie dient echter wel te bepalen hoeveel externe inzet gewenst is en welke politie inzet ter ondersteuning gewenst is. Hierdoor krijgen kleine activiteiten ook een kans.

Tevens dient de evenementenagenda beter te worden afgestemd zodat overlap minimaal is. Voorafgaand aan het kalenderjaar zouden activiteiten geïnventariseerd dienen te worden en vervolgens bepaald dienen te worden waar zich knelpunten bevinden en hoe deze weggenomen kunnen worden. Het programmabureau RVS zou hier een rol in kunnen spelen.

### 7.2.3. Beheers- en beleidscyclus

#### Het niet langer 'uitsluiten' van het bestuur en het benutten van een afgestemde beheers en beleidscyclus

- *Inbouwen van afstemmingsmoment aan het begin van de beheers- en beleidscyclus van de drie partijen*

Bij het formuleren van deze aanbeveling is gebruik gemaakt van het model dat is ontwikkeld in de politieregio Noord-Oost Gelderland (NOG). Hierin zijn de cycli van de drie veiligheidspartijen naast elkaar gelegd en vervolgens met elkaar afgestemd zodat cyclifases grotendeels gelijktijdig plaats vinden. In onderstaande afbeeldingen is het verschil zichtbaar, in afbeelding 6 vinden de vier fases (beleidsinformatie verzamelen – *geel*, prioriteitenstellen – *blauw*, uitwerken – *rood*, besluitvorming – *groen*) nog verspreid in de drie cycli plaats, in afbeelding 7 zijn de fases voor een groot deel gelijk getrokken waardoor afstemming mogelijk wordt gemaakt.

Gemeenten	Politie	OM
Januari	Januari	Januari
Februari	Februari	Februari
Maart	Maart	Maart
April	April	April
Mei	Mei	Mei
Juni	Juni	Juni
Juli	Juli	Juli
Augustus	Augustus	Augustus
September	September	September
Oktober	Oktober	Oktober
November	November	November
December	December	December

Figuur 6 Niet afgestemde cycli

Gemeenten	Politie	OM
Januari	Januari	Januari
Februari	Februari	Februari
Maart	Maart	Maart
April	April	April
Mei	Mei	Mei
Juni	Juni	Juni
Juli	Juli	Juli
Augustus	Augustus	Augustus
September	September	September
Oktober	Oktober	Oktober
November	November	November
December	December	December

Figuur 7 Afgestemde cycli

In de regio NOG wordt al enkele jaren gewerkt aan het optimaliseren van de afstemming van de beheers- en beleidscyclus. Momenteel wordt nog steeds gewerkt aan het verbeteren van de afstemming, maar desondanks zijn al successen geboekt. Aangezien er al enige tijd interesse is voor de aanpak in NOG is gekeken naar mogelijkheden die deze aanpak kan bieden voor de regio Utrecht.

De volgende stappen om afstemming te creëren worden aanbevolen.

De politie dient in februari criminaliteitscijfers aan te leveren aan gemeenten en OM. Op basis van deze cijfers schrijven beleidsmedewerkers (van zowel gemeenten, politie als het OM) een voorstel voor de prioriteiten van de desbetreffende partij. "Het aandragen van lokale prioriteiten kan het best worden gedaan door ambtenaren integrale veiligheid. Hij of zij kent de gemeentelijke accenten" (Meijer, 2009).

Vervolgens worden de drie voorstellen naast elkaar gelegd en met elkaar vergeleken. Deze afstemming gebeurt tijdens een afstemmingsoverleg. In NOG worden de stukken begin april verzameld en vindt het overleg eind april plaats. Voorafgaand aan het overleg worden eerst alle prioriteiten verzameld en voorbereid. Deze taak zou uitgevoerd kunnen worden door het Programmabureau RVS, die hiermee de coördinatie van informatievoorziening op zich neemt (Meijer, 2009).

Na afstemming over de gezamenlijke prioriteiten gaan de partijen uit elkaar en werken de plannen uit naar de verschillende onderliggende lagen en concretiseren de gemeenschappelijke prioriteiten.

Uiteindelijke vaststelling van de gemeenschappelijke prioriteiten gebeurt door het Regionaal College in november. "Bestuurlijk draagvlak is van belang om te kunnen slagen; steun vanuit Regionaal College is hierdoor onontbeerlijk" (Meijer, 2009).

Zoals eerder is aangegeven wordt in NOG al enkele jaren gewerkt aan een afgestemde cyclus. De stappen die dan ook in de aanbeveling zijn gegeven zullen niet in één jaar gerealiseerd kunnen worden. Het advies luidt dan ook om voor het komende cyclus jaar een afstemmingsoverleg in te plannen aan het begin van de cyclus waarin de aanpak om de cyclus af te stemmen wordt gepresenteerd. In dit overleg is het van belang om draagvlak te creëren onder de actoren en het nut en de noodzaak van afstemming aan te tonen.

Tevens zou een begin gemaakt kunnen worden met het formuleren van gezamenlijke prioriteiten zodat de partijen met de aanpak bekend worden, waardoor invoering in het daarop volgende jaar soepeler kan verlopen.

Een risico die het stellen van gezamenlijke prioriteiten met zich me kan brengen is een afname van enthousiasme onder (kleine) gemeenten. Omdat de opbrengsten niet altijd opwegen tegen de lasten zien gemeenten niet de meerwaarde om jaarlijks nieuwe prioriteiten aan te dragen, aangezien accenten vaak niet verschuiven wordt het telkens aanleveren van informatie als teveel werk beschouwd" (Meijer, 2009). De kans op afname van enthousiasme kan beperkt worden door bijvoorbeeld te kiezen voor het stellen van prioriteiten één keer in de twee of zelfs vier jaar. Hierdoor komt er meer rust in de cyclus en zijn gemeenten niet verplicht om elk jaar nieuwe prioriteiten aan te dragen.

De laatste opmerking die geplaatst dient te worden, is dat het afstemmen van de beleidscycli en de daarmee samenhangende activiteiten alleen tot stand kan komen als partijen voldoende capaciteit vrijmaken (Meijer, 2009).

## **Zekerheid creëren over de doorwerking van beleid**

### *- Integrale veiligheidsplannen van gemeenten gelijktrekken*

De integrale veiligheidsplannen liggen qua inhoud en duur sterk uit één. Tevens lijken regionale plannen niet altijd terug te komen in de veiligheidsplannen. Door het gelijktrekken van de plannen op zowel inhoud, doorlooptijd en ingangsdata wordt het mogelijk om meer afstemming in de plannen te bewerkstelligen.

Idealiter zouden de integrale veiligheidsplannen gelijk moeten lopen met de zitting van de gemeenteraad. Aangezien de verkiezingen in 2010 plaats vinden is het niet te verwachten dat dit voor deze tijd zal lukken. Er zou echter wel over nagedacht kunnen worden om vanaf 2014 te gaan werken met veiligheidplannen welke starten in 2014 met een duur van vier jaar tot de volgende verkiezing. Tot 2014 zouden plannen niet langer mogen doorlopen dan de zittingsperiode van de raad.

Aangezien het bestuur officieel de regierol heeft en haar cyclus leidend dient te zijn, zou er ook over nagedacht kunnen worden om de Regionale Veiligheidsstrategie gelijk te trekken met deze zittingsperiode zodat plannen volledig gelijk lopen.

### **7.3. Terug blik op het onderzoek**

Terugkijkend op het onderzoek zijn bepaalde verwachtingen die ik vooraf had niet uitgekomen. De insteek was om uit de theorie faal- en succesfactoren te filteren en deze vervolgens te verdelen in essentiële en onderliggende factoren. De essentiële factoren zouden zo als ik verwachtte aanwezig zijn en leidden tot problemen of successen. De onderliggende factoren zouden zoals het woord al zegt, onderliggend zijn. Ze waren er wel maar speelden maar een kleine rol. Gedurende de analyse bleek deze hypothese niet te kloppen. Essentiële factoren waren niet sterker vertegenwoordigd en in sommige gevallen waren onderliggende factoren zelfs sterker vertegenwoordigd.

Ondanks dat deze hypothese niet uit is gekomen heeft dit niet tot grote problemen geleid. Faal- en succesfactoren heb ik nog steeds kunnen koppelen aan knelpunten en successen uit de praktijk en hieraan conclusies en aanbevelingen kunnen verbinden.

De vraag blijft echter wel waarom de hypothese niet kon worden bevestigd? Wellicht dat de onderverdeling op andere criteria gebaseerd had moeten zijn, of dat de situatie waarin de regio Utrecht zich bevindt de grootste problemen al heeft overwonnen en in de fase zit waarin de onderliggende problemen dienen te worden aangepakt. Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag zou verder onderzoek nodig zijn.

## Literatuur- en bronnenlijst

### Literatuur

- Albert, H. (1994). *De ongelijkzijdige driehoek. Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie*. Arnhem, Gouda Quint bv.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Kluwer
- Cachet, A., C.L. Derickx & A. de Vos (2005). *Sturing van veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*. Leusden, BMC.
- Cachet, A. & A.B. Ringeling (2004) 'Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat ervan terecht kwam'. In: E.R. Muller. *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn, Kluwer, 635-662.
- Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller & U. Rosenthal (1999). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn, Samsom.
- Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies & B. de Vroom (1998). *Integraal bestuur: De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam, Amsterdam University Press
- Huberts, L.W.J.C. & J.H.J van den Heuvel (2004). *Sturing van veiligheid*. In: E.R. Muller, *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn, Kluwer, 487-502.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (1990). *Beleidsnetwerken: Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij B.V.
- Klijn, E.H., E. van Bueren & J. Koppenjan (2000). *Spelen met onzekerheid: over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Eburon, Delft.
- Klijn, E.H. & G.R. Teisman (1992) *Beleidsnetwerken: analyse en management*. Rotterdam, paper juni 1992
- Klijn, E.H. & M. van Twist (2000) 'Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren'. In: A. Edwards & L. Schaap. *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum, Uitgeverij Coutinho, 37-61
- Koppenjan, J.F.M., W.J.M. Kickert en J.A. de Bruin (1993). *Netwerkmanagement in het Openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van de overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag, VUGA Uitgeverij B.V.
- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London, Routledge.
- Pröpper, I., B. Litjens & E. Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht?: Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught, Partners+Pröpper.
- Thiel van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum, Uitgeverij Coutinho

Visser, R.A., E. Van Gernerden, P.A. More & R.C.J. De Roon (2008). *Sturing en samenwerking in handhavingprojecten*. Leiden, Leiden University Press  
Geraadpleegd via scholar.google.nl met de zoekopdracht 'sturing veiligheidsbeleid'  
[books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=8qeAKAHC1BYC&oi=fnd&pg=PA1&dq=sturing+veiligheidsbeleid&ots=VWwOgrx\\_L&sig=BFdUB1OQw0MnZBd8AKuYsGGXujE#v=onepage&q=sturing&f=false](http://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=8qeAKAHC1BYC&oi=fnd&pg=PA1&dq=sturing+veiligheidsbeleid&ots=VWwOgrx_L&sig=BFdUB1OQw0MnZBd8AKuYsGGXujE#v=onepage&q=sturing&f=false) op 1 september 2009

### **Artikelen, nota's, rapporten en scripties**

Bureau Ketensamenwerking Politie en Parket Utrecht. (2008). *Project Bureau Ketensamenwerking Eindrapportage [concept versie 3.0]*

Centrum voor Criminaliteitspreventie voor Veiligheid, Meijer, S. (2009). *Veiligheidsbeleid op één lijn: Afstemming beleidscycli gemeenten, politie en OM [concept versie 0.2]*.

Commissie Janssen (2007). *Sturen en Schakelen. Over verbetering van de besturing van de politie in de regio Utrecht*. Zeist.

B&A Consulting bv, Waaijenberg, M. & D. Flierman (2008) *Ketensamenwerking door programmasturing in Zeeland*. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Projectdirectie Veiligheid begint bij Voorkomen. (2009). *Veiligheidshuizen: Naar een landelijk dekkend netwerk van Veiligheidshuizen*. Geraadpleegd via [www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/brochure\\_veiligheidshuizen\\_2009.pdf](http://www.veiligheidshuizen.nl/doc/publicaties/brochure_veiligheidshuizen_2009.pdf) op 6 mei 2009

NOG Veiliger, Politie Noord-Oost Gelderland. (2007). *Notitie afstemming beleidscycli*

Politie Utrecht. (2007). *Korpsbeschrijving 2007*.

Politie Utrecht. (2008). *Samen in actie! Gezamenlijke Veiligheidsstrategie 2008-2011*.

Politie Utrecht. (2008). *Jaarbeleidsplan 2009*. Welk jaar vastgesteld?

Politie Utrecht. (2010). *Jaarbeleidsplan 2010*.

Thompson, K. (2009). *De totstandkoming van integrale veiligheidsplannen in de regio Noord- en Oost Gelderland. Hoe kan samenwerking tussen gemeenten, politie en justitie dit verbeteren?*. Enschede.

Werkgroep RVS. (2009). *Eindadvies aan het Regionaal College van 30 maart 2009*

### **Digitale bronnen**

Centrum Criminaliteitspreventie veiligheid - databank veiligheidsplannen.  
[www.hetccv.nl/dossiers/Gemeentelijk\\_veiligheidsbeleid/Lokaal\\_veiligheidsbeleid/Veiligheidsplannen](http://www.hetccv.nl/dossiers/Gemeentelijk_veiligheidsbeleid/Lokaal_veiligheidsbeleid/Veiligheidsplannen) geraadpleegd op 17 juni 2009

Betekenis Intergraal Veiligheidsplan – Gemeente De Ronde Venen  
[www.derondevenen.nl/index.php?mediumid=1&pagid=236&simaction=content&stukid=10892](http://www.derondevenen.nl/index.php?mediumid=1&pagid=236&simaction=content&stukid=10892) geraadpleegd op 17 december 2009

Ministerie van Binnenlandse Zaken - Veiligheid.  
[www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid) geraadpleegd op 18 juni 2009

Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

[www.rws.nl/spijs/filosofie/past\\_het\\_arb-model\\_in\\_de\\_beleidscyclus.htm](http://www.rws.nl/spijs/filosofie/past_het_arb-model_in_de_beleidscyclus.htm)  
geraadpleegd op 19 mei 2009

Noord-Oost Gelderland, Veiligerhuis.

[www.nogveiliger.nl](http://www.nogveiliger.nl) geraadpleegd op 10 juni 2009

Politie regio Twente.

[www.politie.nl/Twente/OverDitKorps/Organisatie/RegionaalCollege.asp](http://www.politie.nl/Twente/OverDitKorps/Organisatie/RegionaalCollege.asp)  
geraadpleegd op 10 december 2009

Politie regio Utrecht.

[www.politie.nl/utrecht](http://www.politie.nl/utrecht) geraadpleegd op 28 april 2009

Politiewet.

[wetten.overheid.nl/BWBR0006299/geldigheidsdatum\\_17-09-2009](http://wetten.overheid.nl/BWBR0006299/geldigheidsdatum_17-09-2009) geraadpleegd  
op 17 september 2009

Scriptie Databank Rotterdam.

[thesis.eur.nl/theses/](http://thesis.eur.nl/theses/) geraadpleegd op 28 april 2009

Veiligheidshuizen.

[www.veiligheidshuis.nl](http://www.veiligheidshuis.nl) geraadpleegd op 10 december 2009

[www.veiligheidshuizen.nl](http://www.veiligheidshuizen.nl) geraadpleegd op 6 mei 2009

Veiligheidsregio Utrecht.

[www.vru.nl](http://www.vru.nl) geraadpleegd op 3 november 2009

Veiligheidsmaatschappij Zuid-Holland Zuid.

[www.veiligheidsmaatschappij-zhz.nl](http://www.veiligheidsmaatschappij-zhz.nl) geraadpleegd op 15 september 2009



## **BIJLAGE**

### **Bijlage 1 – Afkortingen**

<b>BKS</b>	Bureau Ketensamenwerking
<b>IGP</b>	Informatie Gestuurde Politie
<b>IVP</b>	Integrale Veiligheidsplannen
<b>KLOM</b>	Korpsleiding en Openbaar Ministerie
<b>ME</b>	Mobiele Eenheid
<b>NOG</b>	Politieregio Noord-Oost Gelderland
<b>OM</b>	Openbaar Ministerie
<b>RC</b>	Regionaal College
<b>RVS</b>	Regionale Veiligheidsstrategie
<b>VVC</b>	Veel voorkomende criminaliteit

## Bijlage 2 – Schema met succes- en faalfactoren

Theorie/visie	Componenten	
	Succesfactoren	Faalfactoren
<b>Sturing</b>		
<i>Sturen op veiligheid (Cachet, Derickx &amp; De Vos, 2005)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sturing van overheid is vooral effectief waar het samengaat met vormen van maatschappelijke zelfsturing.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onderling strijdige belangen (p.15)</li> <li>- Moeizame politieke besluitvorming (p.15)</li> <li>- Strijd tussen centrale prioriteiten en lokale veiligheidsvraagstukken (p.36)</li> <li>- Keuzes worden gemaakt op basis van onvoldoende kennis over de mogelijke effecten, met als gevolg dat maatregelen onvoldoende uitwerking hebben (p.109)</li> <li>- Ontbreken aan kennis over aard en oorzaken van onveiligheid (p.165)</li> <li>- Beleidstheorieën die worden toegepast om oorzaken en oplossingen aan elkaar te verbinden, zijn veelal zwak en speculatief (p.165)</li> <li>- Ontbreken van systematische evaluatie (p.165)</li> <li>- Doorwerking van beleid 'naar onderen' is onvoldoende en onzeker (p.165)</li> <li>- Bereidheid tot samenwerking is onvoldoende (p.165)</li> <li>- De gekozen wijze van sturing past niet bij de maatschappelijke en/ of organisationele omgeving (p.182)</li> </ul>
<i>Sturingsmodellen voor de politie (Cachet, Derickx &amp; De Vos, 2005:185-187)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Command and control</i> Duidelijke scheiding tussen bestuur en uitvoering</li> <li>- <i>Sturing op hoofdlijnen</i> Hoge mate van zelfsturing waardoor partijen eigen beleidsopvattingen kunnen doorvoeren, zodat problemen in de praktijk beter kunnen worden aangepakt</li> <li>- <i>Selectieve sturing</i> Eveneens een hoge mate van zelfsturing. Ontwikkelingen worden grotendeels met rust gelaten maar op bepaalde punten wordt ingegrepen.</li> <li>- <i>Facilitaire sturing</i> Een goede terugkoppeling van de effecten van sturing. Zelfsturing het sterkst aanwezig.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Command and control</i> Continue sturing van bovenaf Interventie verstoort leerproces en de mogelijkheid tot zelfsturing.</li> <li>- <i>Sturing op hoofdlijnen</i> Een overvloed aan hoofdlijnen leidt tot een gebrek aan overzicht en onduidelijkheid over wat en niet een hoofdlijn is.</li> <li>- <i>Selectieve sturing</i> Het kennisveld dient zeer groot te zijn, de vraag is of hier altijd de beschikking is. Tevens is de vraag of de juiste instrumenten beschikbaar zijn om selectief te kunnen sturen.</li> <li>- <i>Facilitaire sturing</i> De kans bestaat dat partijen denken dat zij problemen over de schutting kunnen gooien met de instelling dat iemand anders het wel uitzoekt.</li> </ul>
<i>Externe sturing (Fijnaut et.al., 1999:12)</i>	-	- <i>Politie sluit niet aan bij de basiskennmerken van het staatsbestel; Nederland kent geen regionale</i>

		<p>bestuurslaag, maar heeft wel regionale korpsen waarbij het zwaartepunt van het beheer regionaal is georganiseerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het door elkaar lopen van gezags- en beheersbevoegdheden (ene keer gezag andere keer beheer)</li> </ul>
<i>E.R. Muller, Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen. Alphen aan den Rijn, Kluwer, 487-502.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sterke verbondenheid van actoren door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie en belangen, dragen bij aan een betere besluitvorming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Te ambitieuze doelen leiden tot gecompliceerde afhankelijkheidsrelaties en bieden beleidsactoren meer speelruimte, waardoor sturing wordt bemoeilijkt.</li> </ul>
<i>E.R. Muller, Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen. Alphen aan den Rijn, Kluwer, 487-502.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operationele sturing</li> <li>- Organisatie sturing Alle handelingen en beslissingen die moeten zorgen voor een goed functioneren van het korps</li> <li>- Strategische sturing Is sturing gericht op de missie, de doeleinden en prioriteiten van de organisatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelaagd netwerk, regionaal, lokaal en landelijk, waardoor sturing op verschillende bestuurslagen stuit.</li> </ul>
<b>Regie</b>		
<i>Regie (Cachet, Derickx &amp; De Vos, 2005)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (wettelijke) verantwoordelijkheid en doorzettingsmacht voor regisseur (p.71)</li> <li>- Voldoende inzicht in lokale situatie om partijen aan te kunnen spreken op verantwoordelijkheid (p.72)</li> <li>- Monitoren Bepaalde doelstellingen Goede informatie positie Methodische aanpak (p.106)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sterke verkokering van financiering van organisatie (p.37)</li> <li>- Gebrek aan middelen en bevoegdheden (p.39)</li> <li>- Geen volledige zeggenschap waardoor partijen een compromis dienen te sluiten (p.42)</li> <li>- Ontbreken van voorziening om regie te voeren op lokaal niveau (p.70)</li> <li>- Veelheid aan regisseurs (p.70)</li> <li>- Versnippering van geldstromen (p.70)</li> <li>- Geen duidelijke verantwoordingsverdeling (p.70)</li> <li>- Gebrek aan bevoegdheden, waardoor participanten gelijk zijn en er geen regie is (p.166)</li> </ul>
<i>Regietypen (Pröpper, Litjens &amp; Weststeijn, 2004)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorzettingsmacht gecombineerd met de mogelijkheid om een eigen script of beleidskader te kunnen volgen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontbreken van doorzettingsmacht</li> <li>- Ontbreken van de mogelijkheid om een eigen script of beleidskader te kunnen volgen.</li> </ul>
<b>Netwerksturing</b>		
<i>Netwerkvorming (Cachet, Derickx &amp; De Vos, 2005)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Door samenwerking leren de betrokkenen elkaars (on)mogelijkheden kennen en kan men onderling makkelijker communiceren (p.102)</li> <li>- Versterken van regiepositie (p.172)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enorme complexiteit door de veelheid aan organisaties, bureaupolitieke processen, macht spelletjes, uiteenlopende culturen en communicatieproblemen (p.167)</li> <li>- Het ontbreken van competenties om complexe netwerken en processen te sturen (p.167)</li> <li>- Op operationeel niveau bestaat bereidheid tot samenwerking, maar op managementniveau heeft men een</li> </ul>

		<p>andere agenda en/ of belang (p.172)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Horizontale ordening van partijen kan leiden tot vrijblijvendheid en besluiteloosheid (p.172)</li> </ul>
<p><i>Klassieke sturingsbenadering (Koppenjan, Bruijn &amp; Kickert, 1993:20-21)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centraal staan de doelstellingen van de sturende actor</li> <li>- Het sturingsproces wordt gekenmerkt door een scheiding in het politieke proces van wilsvorming, gevolgd door het rationele, neutrale proces van beleidsuitvoering.</li> <li>- Succes is af te leiden aan het behalen van die doelstellingen die in het politieke proces zijn vastgesteld</li> </ul> <p>Aanbevelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbetering en precisering van het formele beleid</li> <li>- Verbetering van de voorlichting over het beleid</li> <li>- Reductie van het aantal betrokkenen</li> <li>- Opvoeren van controle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkeerde assumpties over doelen en middelen</li> <li>- Gebrek aan informatie over bedoelingen van beleid</li> <li>- Weerstand bij uitvoerende organisaties en doelgroepen</li> <li>- Gebrek aan controle van de sturende instantie op het uitvoeringsproces</li> </ul>
<p><i>Markt als sturingsmodel (Koppenjan, Bruijn &amp; Kickert, 1993:21)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creëren van voorwaarden voor een onbelemmerd verloop van processen</li> <li>- Succes wordt bepaald aan de mate waarin het model ruimte laat voor beleidsvrijheid van lokale actoren</li> </ul> <p>Aanbevelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermindering overheidsbemoedienis</li> <li>- Beschikbaar stellen van meer middelen en verantwoordelijkheden aan lokale actoren (deregulering, decentralisatie en privatisering)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het belemmeren van beleidsvrijheid van lokale actoren door toedoen van een vergaande regulering van maatschappelijke processen door sturende instanties</li> <li>- Ontbreken van hulpbronnen voor lokale actoren om doelstellingen zelfstandig te realiseren</li> </ul>
<p><i>Beleidsnetwerken als sturingsmodel (Koppenjan, Bruijn &amp; Kickert, 1993:22-23)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sturing wordt als geslaagd beschouwd indien het bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren, gericht op de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen</li> </ul> <p>Aanbevelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbeteren van de voorwaarden voor samenwerking</li> <li>- Wegnemen van belemmeringen door veranderen van structurele en culturele karakteristieken van een netwerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontbreken van voorwaarden voor samenwerking</li> <li>- Aanwezigheid van blokkades in interacties</li> <li>- Afwezigheid of te veel beleidsvrijheid</li> <li>- Gebrek aan informatie over doelstellingen, middelen en deelnemers</li> </ul>

<i>Netwerkmanagement (Koppenjan, Bruijn &amp; Kickert, 1993:23)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Netwerkmanagement wordt toegepast binnen een netwerk waarin een centrale doelstelling en een hiërarchische ordening van bevoegdheden ontbreekt</li> <li>- Gericht op collectieve probleemoplossing, zorg voor een goed interactieverloop of zorg voor de relaties tussen actoren</li> </ul>	
<b>Netwerk</b>		
<i>De Bruijn en Ten Heuvelhof (Bruijn, Kickert &amp; Koppenjan, 1992:4)</i>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pluriformiteit (de mate van heterogeniteit van de factoren), interdependentie (aard van de onderlinge relaties) en geslotenheid (deze slaat op het gehele netwerk) kunnen van invloed zijn op de mate waarop sturing kan plaats vinden.</li> <li>- Kwetsbaarheid; doordat verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid zijn versluierd.</li> </ul>
<i>Complexiteit (Bruijn, Kickert &amp; Koppenjan, 1992:5)</i>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Technologische complexiteit</i> Onzekerheid over relaties tussen oorzaken en gevolgen en tussen doelen en middelen.</li> <li>- <i>Strategische complexiteit</i> Tegengestelde en/of onzekere voorkeuren en strategieën.</li> </ul>
<i>(Koppenjan &amp; Klijn, 2004: 6-7)</i>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebrek aan beschikbare informatie</li> <li>- Het niet op elkaar aansluiten van strategische keuzes gemaakt door actoren</li> <li>- Verschil in perceptie, mening en interesse</li> </ul>
<i>Beleidsnetwerken (Klijn &amp; Teisman, 1992:5-6)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actoren dienen van elkaar afhankelijk te zijn</li> <li>- Evalueren van eigen strategie naar aanleiding van gedragingen van actoren en bereikte uitkomsten</li> <li>- Continu leerproces, door te kijken welke doelen haalbaar zijn in het netwerk</li> <li>- <i>Percepties</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Interdependentie met andere actoren in het netwerk</li> <li>o Eigen ambities en inzet in het spel en die van andere actoren</li> <li>o Het beleidsveld en de beleidsproblemen waarin het spel plaats vindt</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Onzekerheid</li> <li>- <i>Percepties</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Interdependentie met andere actoren in het netwerk</li> <li>o Eigen ambities en inzet in het spel en die van andere actoren</li> <li>o Het beleidsveld en de beleidsproblemen waarin het spel plaats vindt</li> </ul> </li> </ul>

## Bijlage 3 – Integraal Veiligheidsplan

Gemeente	Document	Vaststelling	Veiligheidsthema's uit de RVS	Periode
<b>Rijn &amp; Venen</b>				
Abcoude	Integraal veiligheidsplan	September 2004	NVT	
Loenen	Integraal Veiligheidsplan	November 2007	- Overlast - Veel voorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers	2008-2012
Maarsse	Integraal Veiligheidsplan	Nog vast te stellen	Nog niet vastgesteld	2010 – 2014
Breukelen	Integraal veiligheidsplan	November 2008	- Overlast - Veel voorkomende criminaliteit - Ondernijning - Delicten met een grote impact op slachtoffers - Ongelijkwaardigheid	2008-2011
De Ronde Venen	Integraal veiligheidsplan	Juni 2006	- Overlast - Veel voorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers	2006-2010
Woerden	Beleidskader integrale veiligheid	Juni 2008	- Overlast - Veel voorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers - Ongelijkwaardigheid	2008-2011
Montfoort	Integraal Veiligheidsbeleid	2006	- Overlast	2006 - 2010
Oude Water	Integraal Veiligheidsplan	2008	- Overlast - Veelvoorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers - Ongelijkwaardigheid	2008

### **Binnensticht**

De Bilt	Integraal Veiligheidsplan	6 februari 2007	- Overlast - Veelvoorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers	2005-2008
Zeist	Concept - Veiligheidsprogramma	-	- Overlast - Veelvoorkomende criminaliteit - Ondernijning - Delicten met een grote impact op slachtoffers - Ongelijkwaardigheid	2008-2012
Bunnik	Kadernota Integrale Veiligheid	-	- Overlast - Veelvoorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers	2008-2011

### **Eemland Noord**

Eemnes	Integraal Veiligheidsplan	2006	- Overlast - Veelvoorkomende criminaliteit	2007-2010
--------	---------------------------	------	---	-----------

			-	Delicten met een grote impact op slachtoffers	
Baarn	Integraal Veiligheidsplan	Oktober 2007	-	Overlast - Veelvoorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers	2007- 2010
Soest	Activiteitenprogramma IVB	november 2007	-	Overlast - Veelvoorkomende criminaliteit	2008
Bunschoten- Spakenburg	-	-	-		

#### **Stad Utrecht**

Utrecht	Veiligheidsagenda	Februari 2006	-	Overlast - Veel voorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers	2006- 2010
---------	-------------------	------------------	---	---	---------------

#### **Eemland Zuid**

Amersfoort	Integraal Veiligheidsprogramma		-	Overlast - Veel voorkomende criminaliteit	2008- 2009
Leusden	Veiligheidsbrief gemeente Leusden		-	Overlast - Veelvoorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers	2008- 2009
Woudenberg	Uitvoeringsprogramma integrale veiligheid		-	Ongelijkwaardigheid - Delicten met een grote impact op slachtoffers	2008- 2009

#### **Heuvelrug**

Utrechts Heuvelrug	Integraal veiligheidsplan	Oktober 2007	-	Overlast - Veelvoorkomende criminaliteit - Delicten met een grote impact op slachtoffers	
Wijk bij Duurstede	IVP	Onbekend	Onbekend		2009- 2012
Rhenen	-	-	-		
Veenendaal	Veiligheids- activiteitenplan	-	NVT		2005
Renswoude	-	-	-		

#### **Lekstroom**

Houten	Integraal Veiligheidsplan		-	Overlast - Veel voorkomende criminaliteit - Ondermijning	2007- 2010
Vianen	Integraal Veiligheidsplan	Juni 2008	Onbekend		2008- 2011
IJsselstein	Veiligheidsplan		-	Overlast - Veel voorkomende criminaliteit - Delict met een grote impact op slachtoffers	2008 – 2010
Lopik	Integraal Veiligheidsplan		-	Overlast - Delict met een grote impact op slachtoffers	2008- 2010
Nieuwegein	Integraal Veiligheidsplan		NVT		2007- 2011

## **Bijlage 4 – Respondenten en observaties**

### **Interviews**

#### *Bestuur*

Mevrouw M. Burgman - *Burgemeester van de gemeente De Ronde Venen*

Meneer F. Naafs - *Burgemeester van de gemeente Utrechtse Heuvelrug*

Meneer J.J.L.M. Janssen - *Burgemeester van de gemeente Zeist*

Meneer G.K. Swillens - *Burgemeester van de gemeente Wijk bij Duurstede*

#### *OM*

Roger van den Sigtenhorst – *Hoofd werving*

#### *Politie*

Frank Boot - *Afdelingshoofd Regionaal Bedrijfsbureau*

Ad Sanders - *Adviseur Korpschef*

#### *BKS*

Roger van den Sighthenhorst - *Aanjager Bureau Ketensamenwerking*

#### *Driver*

Meneer F. Naafs - *Driver VVC*

### **Gesproken met**

#### *Bureau Ketensamenwerking*

Peter Hogenhuis - *Projectadviseur Regionale Veiligheidsstrategie*

#### *Veiligheidssociëteit Zuid-Holland Zuid*

Marianne Muizer - *Projectleider Veiligheidssociëteit ZHZ*

#### *Politieregio Noord- en Oost-Gelderland*

Albert Rougoor - *Beleidsmedewerker Beleid & Control*

Annemieke Peters - *Beleidsmedewerker Organisatieontwikkelingen*

### **Observaties**

*29 juni 2009*

Regionale Driehoek

*1 juli 2009*

Voorbespreking Regionaal College met ambtenaren,  
aansluitend presentatie driver overlast

*6 juli 2009*

Regionaal College

*7 september*

Thematische Regionaal College in verband met bezuinigingen bij de  
politie

*30 september*

Financiële commissie



## Bijlage 5 – Interviewvragen

Gemeente  
Burgemeester  
Datum

---

### *Onderzoek*

In het kader van mijn afstudeertraject aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, ter afronding van mijn opleiding Bestuurskunde, voer ik in opdracht van de politie Utrecht een onderzoek uit naar het functioneren van de huidige afstemmingsmechanismen die worden toegepast tussen bestuur, OM en politie.

In het onderzoek werp ik mijn blik op verschillende mechanismen zoals overlegorganen, cycli en samenwerkingsverbanden. Enkele van deze mechanismen, te weten de beheers- en beleidscyclus van de drie partijen, Bureau Ketensamenwerking en de driversgroepen zal ik centraal stellen vanwege de grote impact op de afstemming of door het vernieuwende karakter ervan.

### *Doel en opbouw van het interview*

In dit interview wil ik specifiek ingaan op de beheers- en beleidscyclus van de gemeente en de positie die de gemeente in neemt in de onderlinge afstemming tussen de drie partijen.

De positiebepaling zal inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van succes- en faalfactoren welke gehaald zijn uit relevante bestuurskundige visies en theorieën. Op basis van deze factoren zijn vragen opgesteld en geclusterd per thema. Elk cluster zal tevens een definitie van de visie of theorie bevatten om onduidelijkheid over de betekenis weg te nemen.

Het tweede gedeelte van het interview zal bestaan uit een nog in te vullen planning. In deze planning kan per maand wordt opgenomen welke gemeentelijke plannen dienen te worden uitgevoerd.

Naderhand zullen deze planning naast die van de politie en het OM worden gelegd om te kunnen bepalen wanneer afstemming mogelijk is.

### *Overige*

Tijdens het interview zal geen gebruik worden gemaakt van opnameapparatuur, wel zal een verslag worden gemaakt van het gesprek. Indien de respondent dit wenst, kan het verslag naderhand worden toegestuurd.

## Regierol

*“Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”.*

(Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004:13)

Deze visie gaat er vanuit dat partijen elkaar sturen door middel van het afstemming van onder meer doelen en handelen. **Op welke wijze heeft uw het afgelopen jaar invulling gegeven aan deze regierol?**

De wijze waarop regie wordt gevoerd kan in vier typen worden onderverdeeld. Deze verdeling is gebaseerd op twee kenmerken die in verschillende mate aanwezig zijn bij “de regisseur”, te weten doorzettingsmacht en het volgen van een eigen beleidskader.

**Bent u als partij instaat om eigen plannen te ontwikkelen en om daar waar nodig voldoende invloed uit te kunnen oefenen om [een eenzijdige] medewerking van andere partijen af te dwingen? Waar zou u zich zelf plaatsen in het schema op basis van deze en voorgaande vraag en waarom maakt u deze keuze?**

		Eigen ‘script’ of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheergerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

**Tabel 1** Hoofdvarianten van regie

Doorzettingsmacht kan worden vergroot door een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Momenteel ligt de verantwoordelijkheid bij de gemeenten, het Rijk oefent echter nog wel controle uit op het veiligheidsbeleid, denk hierbij aan de prestatiecontracten en ‘vaststellingen’. **Hoe staat u tegenover de wijze waarop de wettelijke verantwoordelijkheid voor gemeenten betreffende het veiligheidsbeleid is geregeld?**

Buiten doorzettingsmacht en het volgen van een eigen beleidskader zijn er meer factoren die de wijze en mate van regie beïnvloeden.

**Welke middelen, bevoegdheden en informatiebronnen acht u essentieel en past u zodoende toe om de regierol tot uiting te kunnen brengen? Welke middelen ontbreken in uw ogen echter nog?**

## Afstemming

*“[I]ndividuele voorkeuren en belangen tot collectieve uitkomsten samenstellen”.*

(Hoekema, Van Manen, Van der Heijden, Van der Vlies & De Vroom, 1998:21)

De Regionale Veiligheidsstrategie dient ervoor om de afstemming tussen de partijen te realiseren.

**In welke mate komt de Regionale Veiligheidsstrategie terug in de plannen van uw gemeente? Bent u hier tevreden over?**

**Hoe wordt naar uw inziens omgegaan met eigen belangen van gemeenten en algemene belangen in de regio?**

**Wat is uw ervaring met de coördinatie op regionaal niveau om de afstemming te vergroting? Welke rol spelen Bureau ketensamenwerking en de drivergroepen hierin?**

**Welke producten en acties, welke voort komen uit de drivers en/of BKS, zijn opgepakt in uw gemeente?**

**Wat zijn volgens u de sterkte en zwakte punten van de drivergroepen en welke van Bureau Ketensamenwerking?**

### **Sturing**

*"[Het ondernemen van een actor] om in de lijn van de eigen of de organisationele doelen en belangen bij één of meer andere actoren verandering te bewerkstelligen" .*

(Huberts & Van den Heuvel, 2004:488)

---

**Hoe en op welke wijze vindt sturing plaats binnen de gemeente naar aanleiding van de Regionale Veiligheidsstrategie?**

**Welke acties worden ondernomen om effecten te meten en vervolgens terug te koppelen om zodoende de wijze van sturing te optimaliseren?**

### **Netwerken**

*"[S]ociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's".*

(Hufen & Ringeling, 1990:6)

---

Faalfactoren van een netwerk zijn onder andere verschillen in cultuur en perceptie. **Kunt u enkele voorbeelden noemen waarin sprake is van botsingen in de organisatieculturen van gemeenten, politie en OM? Vormen deze verschillen een belemmering voor het functioneren van het netwerk en hoe denkt u dat deze kunnen worden weggenomen?**

**Voelt uw gemeente zich verbonden met het OM en de politie? En hoe omschrijft u, uw relatie met beide partijen?**

### **Cyclus**

*Een beheers- en beleidscyclus bestaat uit verschillende achtereenvolgende fases waarin beleid wordt ontwikkeld, uitgevoerd, gehandhaafd en geëvalueerd. Na evaluatie kan het bestaande beleid worden herzien, waarna de cyclus weer opnieuw begint.*

---

Op de volgende pagina is een lege tabel weergegeven waar in per maand de beheers- en beleidscyclus van de actor kan worden weergegeven.

### **Driver**

*Toegevoegd aan interview met dhr. Naafs, driver van VVC.*

---

**Hoe omschrijft u, uw rol binnen de drivergroep VVC en wat is de doelstelling van de groep?**

**Wat zijn volgens u de sterkte en zwakte punten van de drivergroepen?**

*Hoe vindt besluitvorming binnen de drivergroep VVC plaats en zijn er problemen te benoemen die zich voordoen tijdens deze besluitvorming? Zo ja, hoe wordt hier mee omgegaan?*

*Hoe wordt er zorg voor gedragen dat voorstellen uit de drivergroep worden overgenomen door gemeenten, politie en OM?*

*Hoe omschrijft uw het functioneren van de drivergroep VVC? En hoe ervaart u het functioneren van alle drivergroepen tezamen?*

*Wat is uw verklaring voor de verschillende resultaten die de drivergroepen laten zien?*

*Zou het wenselijk zijn dat drivers meer onderling met elkaar afstemmen?*

*Wat zijn uw verwachtingen over de toekomst van de drivergroepen?*

## **BKS**

*Toegevoegd aan het interview met Roger van den Sighthenhorst, aanjager van BKS*

---

*Hoe omschrijft u de rol van BKS in de afstemming tussen OM, politie en bestuur?*

*Wat is uw mening over het functioneren van de BKS?*

*Wat zijn volgens u de sterkte en zwakte punten van BKS?*

*Hoe wordt er zorg voor gedragen dat initiatieven uit BKS worden opgepakt en dat de drie partijen evenveel inzet tonen?*

*Wat zijn u verwachtingen over de toekomst van BKS respectievelijk het Programma Bureau Ketensamenwerking?*