

---

# Advies van de Stuurgroep Onderzoek Bovenregionale Samenwerking

2 september 2008

---

## 1 Opdracht van de Stuurgroep Bovenregionale Samenwerking

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van de politiekorpsen moeten verbeteren. In het kader van de gewenste intensivering van de samenwerking hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en de korpsbeheerders afspraken gemaakt. In deze samenwerkingsafspraken is het volgende opgenomen:

*‘Het is gewenst binnen redelijke termijn inzicht te krijgen in de huidige structurele bovenregionale samenwerking tussen de korpsen op het terrein van zowel de specialistische als de beheerstaken. Gebaseerd op dit inzicht worden afspraken gemaakt tussen korpsbeheerders en ministers over harmonisatie van de bovenregionale samenwerking op het gebied van de besturing, bekostiging, administratief-juridische ophanging en over de indeling van de samenwerkingsgebieden.’*

Dit is concreet vertaald in de opdracht van het Korpsbeheerdersberaad aan de Stuurgroep Bovenregionale Samenwerking (vanaf hier genoemd: de stuurgroep) om in 2008 een onderzoek uit te voeren naar de verschillende vormen van structurele bovenregionale samenwerking en op basis daarvan aanbevelingen te doen aan het Korpsbeheerdersberaad. Deze aanbevelingen moeten de basis vormen voor de afspraken met de ministers over bovenregionale samenwerking.

De stuurgroep bestaat uit leden van het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen en een lid van het College van procureurs-generaal. Het onderzoek is uitgevoerd door organisatieadviesbureau Twynstra Gudde, resulterend in een inventarisatie- en eindrapport. In de rapportages worden zowel ten aanzien van de landelijke als de interregionale samenwerkingsverbanden de bedrijfsmatige en bestuurlijke inrichting beschreven.

De stuurgroep heeft kennis genomen van het inventarisatie- en eindrapport. De stuurgroep is, om tot de aanbevelingen te komen, in gesprek gegaan met belangrijke *stakeholders* door het organiseren van twee stakeholderbijeenkomsten, waarbij de rapportages als basis dienden. De discussies tijdens de stakeholderbijeenkomsten zijn voor de stuurgroep van groot belang geweest bij het formuleren van de aanbevelingen. Dit document bevat de aanbevelingen van de stuurgroep ten aanzien van de inrichting van structurele bovenregionale samenwerking.

Naast de Stuurgroep Bovenregionale Samenwerking is er door het Korpsbeheerdersberaad een commissie ingesteld met als opdracht een advies te geven over het optimaliseren van de besturingsrelaties binnen de context van het huidige politiebestedel. De commissie staat onder leiding van de heer H.J.J. Lenferink en het advies van de commissie wordt eind augustus 2008 gepresenteerd.

## 2 Op de goede weg, maar noodzaak om te komen tot kaderstelling

De stuurgroep concludeert op basis van de rapportages dat de regionale oriëntatie in veel politiekorpsen is aangevuld met een oriëntatie op interregionale en landelijke schaal. De structurele bovenregionale samenwerking is in de afgelopen jaren goed van de grond gekomen.

Er wordt op diverse manieren en plekken met veel bereidheid, energie en enthousiasme gewerkt aan het versterken van interregionale en landelijke samenwerking. De beweegredenen om samen te werken zijn uiteenlopend. Enerzijds streeft de politieorganisatie zelf naar meer efficiency, effectiviteit en kwaliteit. Anderzijds vraagt de buitenwereld steeds meer van de politie, in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin.

Veel van de samenwerking is 'organisch' gegroeid en *bottom up* tot stand gekomen. Samenwerking is voor de politiekorpsen, in een politiebestedel dat in beginsel een lokale en regionale oriëntatie heeft, steeds meer een vanzelfsprekendheid geworden. Dit vertaalt zich in het gegeven dat op termijn meer dan 10% van de politiesterke onderdeel is van enig structureel bovenregionaal samenwerkingsverband. De energie, motivatie en de gevoelde gemeenschappelijke verantwoordelijkheid die korpsen op dit moment hebben om samen te werken, moeten worden behouden en verder worden gestimuleerd. Het ontwikkelen van een blauwdruk voor het Nederlandse politiebestedel wordt tegen deze achtergrond als contraproductief ervaren.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de bovenregionale samenwerking steeds omvangrijker en structureler wordt. Tevens tekent zich een grote variëteit af aan samenwerkingsvormen, waarbij het besef groeit dat die variëteit op den duur nadelig kan doorwerken op het functioneren van de politie. Om de bovenregionale samenwerking toekomstbestendig te maken, is het daarom niet alleen nodig reeds in gang gezette initiatieven te stimuleren, maar ook om de bovenregionale samenwerking meer te structureren, harmoniseren en standaardiseren. Hierdoor ontstaat transparantie en herkenbaarheid, het geeft houvast naar alle betrokken partijen en er kan beter van elkaar worden geleerd. Bovendien moet duidelijk worden wat de ambities zijn voor de intensivering van bovenregionale samenwerking.

De doorontwikkeling vraagt om een meer gefaseerde en gestructureerde aanpak. Centrale sturing en coördinatie van het proces, het creëren van landelijke randvoorwaarden en het stellen van kaders zijn nodig om de samenwerking te stimuleren en robuust te maken. Per thema en samenwerkingsvorm zal zorgvuldig moeten worden gekeken naar de beste manieren om de bovenregionale samenwerking goed te organiseren. In sommige gevallen is het voldoende om op centraal niveau te zorgen voor randvoorwaarden en handreikingen met best-practices waarmee de korpsen verder naar eigen inzicht de samenwerking kunnen (in)richten. In andere gevallen is er meer behoefte aan duidelijke kaderstelling. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een door het KBB genomen besluit (met gekwalificeerde meerderheid genomen – zie ook aanbeveling 11 en adviescommissie Lenferink) of een door de ministers aangegeven landelijke aanwijzing om een bepaald onderwerp bovenregionaal te organiseren.

In welke gevallen gedetailleerde kaderstelling nodig is, is moeilijk vooraf generiek te definiëren. Dit zal afhangen van nieuw landelijk beleid, maar kan ook gebaseerd zijn op ervaringen uit de praktijk of vanuit politieke overwegingen (bestuurlijke impact). De stuurgroep acht het van belang dat verder wordt uitgewerkt in welke situaties en in welke mate kaderstelling relevant is.

### **3 Aanbevelingen**

Op basis van de onderzoeksrapportages en de bijeenkomsten met *stakeholders* komt de stuurgroep tot aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen zal nog nader uitgewerkt dienen te worden. Aanknopingspunten voor een dergelijke nadere invulling van de aanbevelingen vindt u in het eindrapport. De aanbevelingen worden hieronder kort weergegeven en in de volgende paragraaf nader toegelicht.

1. Laat de huidige samenwerkingsmodellen doorontwikkelen door ervaring op te doen met de modellen, te leren van elkaar en inzicht te krijgen in de effecten.
2. Beperk op termijn het aantal samenwerkingsmodellen tot maximaal twee.
3. Zorg voor een duidelijke positionering (en invloed) van het Openbaar Ministerie (OM).
4. Organiseer afdoende democratische legitimatie bij alle drie de samenwerkingsmodellen, waarbij met name het regionaal college een prominentere rol krijgt.

5. Organiseer een passende vorm van medezeggenschap (bij de drie samenwerkingsmodellen) in een zo vroeg mogelijk stadium. Hierbij moet worden aangesloten bij de visie op medezeggenschap.
6. Zorg voor een afronding op korte termijn van de landelijke harmonisatie van de rechtspositie van politieambtenaren.
7. Maak een in principe vaste geografische clusterindeling van korpsen waarbinnen korpsen met elkaar samenwerken. Als de aanpak van een thema om een grotere schaal vraagt, kunnen clusters met elkaar samenwerken. Daarnaast moet er een congruente indeling komen van de landelijke samenwerkingsverbanden, waarbij rekening wordt gehouden met de clusters en met de gezagsrelatie van het OM.
8. Sluit aan bij de dominante oriëntatie van de landelijke samenwerkingsorganisaties: het Korps Landelijke Politiediensten voor operationele ondersteuning, de Politieacademie voor opleidingen en kennisontwikkeling en de vts Politie Nederland (Commissie Besturing Nederlandse Politie spreekt in dit kader over 'Politie Nederland') voor beheerondersteuning.
9. Draag zorg voor het doorontwikkelen van de centralisatie van beheerondersteunende processen met daarin een centrale rol voor vts Politie Nederland.
10. Benoem onderwerpen die bovenregionaal georganiseerd dienen te worden.
11. Organiseer duidelijkheid op landelijk niveau over de rolverdeling van betrokken partijen bij de doorontwikkeling van de bovenregionale samenwerking. De stuurgroep is van mening dat de RHC, het KBB en het College van procureurs-generaal hierin een centrale rol moeten krijgen.

## 4 Uitwerking van de aanbevelingen

### 4.1 en 4.2 Doorontwikkelen én beperken van samenwerkingsmodellen

In de Politiewet wordt een onderscheid gemaakt tussen een voorziening tot samenwerking met én zonder rechtspersoonlijkheid. Aangezien de voorziening tot samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid niet is omgeven met nadere bepalingen is er vooralsnog veel ruimte om de bestuurlijke inrichting naar eigen inzicht vorm te geven. Deze ruimte wordt in de praktijk ook benut en past goed in een fase waarin sprake is van behoefte aan experimenteren. Het is bij een toenemende impact van bovenregionale samenwerking op het politiestelsel van belang om de regels van het spel nader te beschrijven en te komen tot modellen die leidend zijn bij het vormgeven van het bestuur en beheer. De stuurgroep constateert dat er momenteel drie samenwerkingsmodellen zijn te onderscheiden<sup>1)</sup>. Over deze samenwerkingsmodellen is het volgende op te merken:

#### 1. Beheerkorps (vts zonder eigen rechtspersoonlijkheid):

Er treedt één organisatie op als 'beheerder' van het samenwerkingsverband en is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening door het samenwerkingsverband. Het is essentieel om dit model in zijn 'zuivere' vorm toe te passen. Dit wil zeggen dat de mensen en middelen die in het samenwerkingsverband worden samengebracht de verantwoordelijkheid zijn van het beheerskorps. Dit voorkomt dat bijvoorbeeld het ene korps verantwoordelijk is voor de huisvesting, terwijl het andere korps wordt gezien als het beheerkorps en verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het werkproces. Een beheerkorps moet integraal verantwoordelijk kunnen zijn voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de andere korpsen.

#### 2. Gemeenschappelijk korpsonderdeel (vts zonder eigen rechtspersoonlijkheid):

In formele zin is het samenwerkingsverband onderdeel van ieder korps en dus opgehangen aan meerdere rechtspersonen. In praktische zin is er sprake van één organisatie, omdat mensen en middelen van de betrokken korpsen worden geplaatst in het gemeenschappelijk korpsonderdeel en de dagelijkse aansturing geschiedt op basis van het ondermandaat van de betrokken korpschefs aan de leidinggevende van het gemeenschappelijke korpsonderdeel.

<sup>1)</sup> Voor een nadere beschrijving van de modellen, zie het 'eindrapport bovenregionale samenwerking'.

### 3. Voorziening tot samenwerking met eigen rechtspersoonlijkheid:

Het samenwerkingsverband heeft een eigen publiekrechtelijke status op basis van de Politiewet 1993. De oprichting van een rechtspersoon leidt tot de noodzaak van het instellen van een bestuur. Het bestuur bestaat uit de korpsbeheerders van de betrokken politiekorpsen. Vertegenwoordigers van het OM kunnen vergaderingen van het bestuur bijwonen en optreden als adviserend lid. Het verdient aanbeveling om de positie van het OM als volwaardig lid van het bestuur te betrekken, om dit model als serieus alternatief te kunnen presenteren.

Bij de drie modellen is het van belang om in ieder geval ten aanzien van twee aspecten nadere afspraken te maken, te weten de invulling van het gezag en collegiaal bestuur. Het gezag wijzigt door de bovenregionale samenwerking in essentie niet. De condities waaronder het gezag door gezagsdragers moet worden uitgeoefend, veranderen echter wel. Het is daarom van belang om bij bovenregionale samenwerking – (vooral) daar waar het operationele of operationeel-ondersteunende processen betreft – ook de gezagsdimensie door middel van concrete afspraken expliciet te maken en invulling te geven.

Eén van de belangrijkste verschillen tussen een voorziening tot samenwerking met én zonder rechtspersoonlijkheid heeft betrekking op het begrip collegiaal bestuur (ieder lid is (mede-) verantwoordelijk voor het geheel). In formele zin is collegiaal bestuur alleen mogelijk bij oprichting van een voorziening tot samenwerking met rechtspersoonlijkheid, maar dit wil niet zeggen dat er in de praktijk niet ‘gezamenlijk bestuurd’ kan worden. Met andere woorden: het ontbreken van gedeelde verantwoordelijkheid, betekent niet dat de betrokkenen deze gedeelde verantwoordelijkheid niet voelen, zo blijkt ook uit het onderzoek. Bij het ontbreken van collegiaal bestuur in formele zin zijn onderling vertrouwen en goede afspraken nog belangrijker dan bij de aanwezigheid van collegiaal bestuur. Mensen en middelen zijn altijd te herleiden tot één van de betrokken partijen. Dit betekent dat in ‘lastige situaties’ altijd één bestuurder aanspreekbaar is. Dit kan de gezamenlijkheid onder druk zetten. Juist daarom is het van belang om landelijk/concernbreed nader te definiëren waarover in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt. Wanneer de regels van het spel duidelijk zijn, is er meer ruimte om het spel met onderling vertrouwen te spelen en wordt het succes minder afhankelijk gemaakt van persoonlijke relaties.

Een ander aandachtspunt in het verschil tussen een vts met én een vts zonder rechtspersoonlijkheid is dat in een vts met eigen rechtspersoonlijkheid - volgens de huidige interpretatie van de Politiewet - geen executief personeel kan worden opgenomen. Daarmee is dit model (vooralsnog) onvoldoende geschikt voor samenwerking op operationeel-ondersteunende en operationele processen. Uit het onderzoek blijkt dat daar wel behoefte aan is. De samenwerkingsambitie van veel politiekorpsen reikt verder dan de beheertaken. Het onderbrengen van operationeel-ondersteunende en operationele taken in een vts met rechtspersoonlijkheid lijkt alleen opportuun als executieve medewerkers bij de rechtspersoon in dienst kunnen treden (én het OM een formele positie krijgt in het bestuur). Met deze aanpassing is het voor de deelnemende korpsen ook van belang dat hun zeggenschap en positionering ten opzichte van het vts-bestuur goed geborgd zijn.

#### *Inperken van het aantal samenwerkingsmodellen*

De stuurgroep is zich bewust van het feit dat ieder van de drie samenwerkingsmodellen voor- en nadelen heeft en dat het op dit moment onmogelijk, noch zinvol, is te bepalen welke model het ‘beste’ is. Dit komt onder meer doordat er in bovenregionaal verband nog ervaring moet worden opgedaan met zowel het model van het gemeenschappelijk korpsonderdeel als de voorziening tot samenwerking met eigen rechtspersoonlijkheid.

Geconstateerd wordt dat met het beheerskorpsmodel reeds langere tijd ervaring is opgedaan, en dat dit model (in zijn ‘zuivere’ vorm) een goede optie is voor relatief lichte vormen van samenwerking. Daarnaast is behoefte aan een model voor de zwaardere samenwerkingsvormen (qua organisatorische omvang of bestuurlijke impact). Daarin voorzien op dit moment de overige twee samenwerkingsmodellen. Deze verdienen echter nog wel nadere uitwerking. Naast voordelen per model ziet de stuurgroep ook potentiële nadelen.

Zo is de stuurgroep beducht voor het samenwerkingsmodel met rechtspersoon als dit leidt tot organisatieonderdelen die buiten het bestel komen te staan of de democratische legitimatie inperkt. Ook het gemeenschappelijk korpsonderdeel kan nadelen met zich meebrengen in termen van interne afstemming. Het is daarom van belang om in deze fase de politiekorpsen ruimte te geven om te leren van hun ervaringen (*learning by doing*). Het is tegelijkertijd essentieel om hierbij gebruik te maken van expliciete spelregels, zodat wordt voorkomen dat er een lappendeken van constructies gaat ontstaan en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden diffuus worden. Door de komende jaren de effecten van het gebruik van de modellen te onderzoeken, kan worden vastgesteld wat de feitelijke voor- en nadelen zijn. Dit betekent een regelmatige monitoring en evaluatie van de verschillende samenwerkingsmodellen.

De stuurgroep meent dat het aantal samenwerkingsvormen uiteindelijk beperkt moet worden tot twee modellen. Op die wijze wordt een te grote versnippering vermeden van de wijzen waarop het bestuur en beheer is georganiseerd. Daarnaast hoeven korpsen minder energie te steken in het 'steeds opnieuw het wiel uitvinden'. Tevens draagt het bij aan de herkenbaarheid en het geeft houvast naar alle betrokken partijen.

De uitkomsten van de evaluaties zijn bepalend voor een uiteindelijke inperking naar de twee modellen. Beide modellen moeten in ieder geval een degelijke publiekrechtelijke basis hebben waarin gezag- en beheerverantwoordelijkheden duidelijk zijn geregeld. Van belang is om de eventuele nadelen van de huidige modellen te compenseren, bijvoorbeeld via wettelijke of organisatorische maatregelen.

#### **4.3 Zorg voor een duidelijke positionering (en invloed) van het Openbaar Ministerie**

Voor alle vormen van bovenregionale samenwerking geldt dat het Openbaar Ministerie een duidelijke positie moet hebben om zijn gezagsverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. In het model van beheerkorps is deze positie reeds gewaarborgd (zie de inrichting van de bovenregionale rechteerteams). In de vts-constructie is de positie van het OM echter nog niet geheel uitgekristalliseerd. Dit geldt in het bijzonder voor het model van een voorziening tot samenwerking met eigen rechtspersoonlijkheid. In het bestuur van dat model heeft de hoofdofficier van justitie – landelijk de voorzitter van het College van procureurs-generaal – geen formeel instemmingsrecht. De noodzaak hiertoe werd ten tijde van de wettelijke invoering van de vts-constructie niet gezien, omdat een dergelijke rechtspersoon uitsluitend beheertaken zou uitvoeren. Het OM kan in deze situatie echter haar gezagsverantwoordelijkheid (en mede beheer) onvoldoende waarmaken op het moment dat het OM in het kader van het beheer teveel buitenspel staat. Om een voorziening tot samenwerking met eigen rechtspersoonlijkheid als goed functionerend model te kunnen presenteren, zal er sprake moeten zijn van een duidelijke positie van het OM als volwaardig lid van het vts-bestuur. Hierbij kan gedacht worden aan de wijze waarop het OM nu gepositioneerd is in de beheersdriehoek en in het Regionaal College.

#### **4.4 Organiseren van afdoende democratische legitimatie bij alle modellen**

De politieke controle op uitvoeringsorganisaties is in een democratische rechtsstaat van groot belang. Gezien de regionale (beheer)oriëntatie van het politiebestedel staan de gemeenteraad en Tweede Kamer op enige afstand (er wordt ook wel gesproken over het 'democratische gat'). De gemeenteraad is het orgaan waar de democratische controle het grootst kan worden geacht, aangezien de gemeenteraad de burgemeester ter verantwoording kan roepen over zijn of haar keuzes als lid van het regionaal college.

Het vraagstuk van bovenregionale samenwerking voegt hier een nieuwe dimensie aan toe. Een bovenregionaal samenwerkingsverband kan leiden tot een situatie waarin het regionaal college op grotere afstand komt te staan van de besturing van het politiekorps. In het Besluit Samenwerkingsvoorzieningen Politie zijn met betrekking tot de voorziening tot samenwerking met eigen rechtspersoonlijkheid bepalingen opgenomen om dit te voorkomen (enigszins vergelijkbaar met de Wet Gemeenschappelijke Regelingen).

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de informatieplicht (artikel 7 van het Besluit). In geval van een voorziening tot samenwerking zonder eigen rechtspersoonlijkheid ontbreken dergelijke bepalingen, terwijl in de praktijk sprake kan zijn van een omvangrijk samenwerkingsverband, dat substantiële impact heeft op bijvoorbeeld de financiële huishouding van politiekorpsen. De stuurgroep acht het van belang dat ook bij deze modellen (dus zonder eigen rechtspersoonlijkheid) aandacht wordt besteed aan de democratische legitimatie en deze op een afdoende wijze wordt georganiseerd. Het betreft immers essentiële afwegingen van publieke belangen. Het op een afdoende wijze organiseren van de democratische legitimatie kan bijvoorbeeld door het aangaan van concrete afspraken ten aanzien van de verantwoording over de samenwerking, analoog aan de artikelen in het Besluit Samenwerkingsvoorzieningen Politie. De Commissie Besturing Nederlandse Politie schenkt ook enige aandacht aan het punt van de democratische legitimatie. De commissie is van mening dat de individuele korpsbeheerders hun regionaal college meer moeten betrekken bij landelijke beleidsmatige ontwikkelen; de stuurgroep is van mening dat dit goed van toepassing is op bovenregionale samenwerking. Tevens adviseert de commissie dat het wellicht mogelijk is om binnen het regionaal college te werken met zogenaamde 'trekkers' op beheer-veiligheidsthema's. De stuurgroep sluit hierbij aan en vindt het thema 'bovenregionale samenwerking' daar geschikt voor.

#### **4.5 Organiseren van een passende vorm van medezeggenschap in een zo vroeg mogelijk stadium**

De stuurgroep acht het van belang dat bij de bovenregionale samenwerking de medezeggenschap een belangrijke rol krijgt en er expliciet wordt nagedacht over de wijze waarop de medezeggenschap wordt vorm gegeven.<sup>2)</sup>

Vanzelfsprekend volgt de wijze van medezeggenschap op de organisatievorm, maar het is belangrijk om de bestaande medezeggenschapsorganen reeds in een vroeg stadium te betrekken bij het proces van bovenregionale samenwerking. Dit kan veel weerstand in een later stadium van een samenwerkingstraject voorkomen. Hierbij is het aan te bevelen alle deelnemende korpsen zo gelijktijdig mogelijk te betrekken en te informeren. Gedurende het proces ziet de stuurgroep meerwaarde in het inrichten van een afstemmingsorgaan, waarin vertegenwoordigers (met voldoende mandaat en positie) van de betrokken medezeggenschapsorganen zitting nemen.

Op het moment dat er sprake is van een substantiële samenwerking en een samenwerkingsorganisatie is ingericht, dient een meer structurele vorm van medezeggenschap te worden ingericht. Voor de voorziening tot samenwerking met eigen rechtspersoonlijkheid is een dergelijke structurele vorm van medezeggenschap middels een eigen medezeggenschapsorgaan (indien sprake is van meer dan 50 medewerkers) wettelijk geregeld en vanzelfsprekend. Bij het model van het beheerkorps in haar zuivere vorm, is het beheer en dus de formele zeggenschap over de medewerkers bij het beheerkorps belegd. Dit betekent dat het medezeggenschapsorgaan binnen het beheerkorps de medezeggenschap invult. Bij het model van het gemeenschappelijk korpsonderdeel kan niet worden aangesloten bij de medezeggenschap van één van de korpsen. In een dergelijk geval biedt een zogenaamde 'interregionale voorbereidingscommissie' een meerwaarde, waar afstemming en voorbereiding plaatsvinden ten aanzien van de formele zeggenschap in de betrokken korpsen.

#### **4.6 Op korte termijn komen tot landelijke harmonisatie van rechtspositie**

Uit het onderzoek blijkt dat bij veel samenwerkingsverbanden de rechtspositie van de medewerkers een heet hangijzer is, mede door het uitblijven van de landelijke harmonisatie van die rechtspositie. Voor medewerkers is de rechtspositie een niet te verwaarlozen aspect dat een rol speelt bij het samenvoegen van personeel uit verschillende korpsen.

Omdat harmonisatie op landelijk niveau geregeld moet worden, blijven korpsen op dit punt afwachtend, hetgeen tot vertraging kan leiden in de samenwerking. De stuurgroep benadrukt dan ook de noodzaak om snel te komen tot landelijke harmonisatie van de rechtspositie.

---

<sup>2)</sup> De geschetste visie van de stuurgroep is in lijn met de 'visie op medezeggenschap', zoals opgesteld door de korpsbeheerders en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie.

#### **4.7 Komen tot een vaste geografische clusterindeling van korpsen**

De stuurgroep adviseert om te komen tot een logische vaste indeling van geografische clusters waarbinnen korpsen met elkaar samenwerken. De clustering betekent dat als een korps wil samenwerken, dat in beginsel moet doen met de korpsen binnen het eigen cluster. De stuurgroep wil voorkomen dat een korps binnen een cluster alsnog 'buiten de boot' valt. Om die reden stelt de stuurgroep voor dat bij het aangaan van een samenwerking binnen een cluster, alle korpsen binnen dat cluster worden benaderd om te participeren in de samenwerking. Daar waar de samenwerking vraagt om een grotere schaal dan het cluster, kunnen clusters met elkaar samenwerken (de korpsen daarbinnen) ten aanzien van specifieke thema's. De inhoud en in het verlengde daarvan de geambieerde doelen, bepalen de schaal waarop het samenwerkingsverband wordt georganiseerd.

In de onderzoeksrapportages tekent zich een globale clustering van samenwerkingsgebieden af. De stuurgroep is van mening dat deze globale indeling in clusters als uitgangspunt kan dienen voor een vaste clusterindeling. De indeling vraagt echter nog een nadere uitwerking. Aansluiting moet worden gezocht bij enkele door de minister opgelegde landelijke samenwerkingsverbanden zoals de Bovenregionale Recherche en de Aanhouding- en Ondersteuningseenheden. Problematisch daarbij is dat deze landelijke samenwerkingsverbanden niet in alle gevallen congruent aan elkaar zijn. Verder moet aandacht besteed worden aan de situatie rond de drie grote regiokorpsen in de Randstad. De stuurgroep stelt zich op het standpunt dat er een congruente indeling moet komen voor de landelijke samenwerkingsverbanden. Bij deze herindeling moet rekening worden gehouden met de clustering van samenwerkingsgebieden en de OM-gezagsstructuur (OM-centrumparket, OM-regioparket en OM-lokaal parket).

#### **4.8 Aansluiten bij de dominante oriëntatie van de landelijke samenwerkingsorganisaties**

Op landelijk niveau kunnen de volgende drie organisaties worden onderscheiden, met ieder een dominante oriëntatie:

- bij het Korps Landelijke Politiediensten worden alleen bedrijfsfuncties ondergebracht die betrekking hebben op operationele ondersteuning
- bij de Politieacademie worden voornamelijk bedrijfsfuncties ondergebracht die betrekking hebben op opleidingen en kennisontwikkeling
- bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland worden met name bedrijfsfuncties ondergebracht die betrekking hebben op beheerondersteuning.

De stuurgroep adviseert om aan deze indeling in oriëntatie vast te houden en voorzover er nog beheerondersteunende taken die bij het Korps Landelijke Politiediensten en de Politieacademie zijn belegd, deze onder te brengen bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (hetgeen aansluit bij de aanbevelingen op dit punt van de Commissie Besturing Nederlandse Politie).

De wijze waarop het beheer en bestuur is georganiseerd verschilt per landelijke samenwerkingsorganisatie en de stuurgroep beveelt aan om hierbij stil te staan bij discussies over het onderbrengen van landelijke samenwerkingsverbanden bij één van de organisaties. Het heeft namelijk invloed op de beïnvloedingsmogelijkheden van de regionale korpsen.

#### **4.9 Doorontwikkelen van centralisatie van beheerondersteunende processen met daarin een centrale rol voor vts Politie Nederland**

De stuurgroep constateert dat er consensus is over het feit dat de beheerondersteunende bedrijfsfuncties zich goed lenen om op een grotere schaal dan die van een gemiddeld regiokorps te organiseren. De stuurgroep ziet vts Politie Nederland als een belangrijke organisatie die een dergelijke ontwikkeling kan faciliteren. Vts Politie Nederland kan dan ook een centrale rol blijven vullen in het verder centraliseren van beheerondersteunende processen.

De stuurgroep ziet mogelijkheden om vts Politie Nederland op den duur te ontwikkelen naar een voorziening die zich niet beperkt tot de Nederlandse politie, maar meer en meer een voorziening wordt voor beheerondersteunende processen voor publieke organisaties die werken binnen het veiligheidsdomein.

#### **4.10 Benoemen van onderwerpen die bovenregionaal georganiseerd dienen te worden**

De stuurgroep heeft de ambitie om de bovenregionale samenwerking te intensiveren. De ambities voor bovenregionale samenwerking krijgen vorm door onderwerpen te benoemen waarop bovenregionale samenwerking niet alleen wenselijk maar ook echt noodzakelijk is. Onderwerpen op het terrein van de professionele ontwikkeling in de opsporing zoals Informatiegestuurde Opsporing, Intelligence en TGO, (waarbij bijvoorbeeld aangesloten kan worden bij bestaande structuren zoals die van de bovenregionale recherche) zijn indicatief voor onze ambitie en moeten met voorrang worden opgepakt. Dit vereist regie op landelijk niveau (zie 4.11).

Maar ook op beheersmatig vlak zijn er mogelijk onderwerpen te benoemen waarvan bij voorbaat kan worden gesteld dat deze bovenregionaal georganiseerd moeten worden. De stuurgroep adviseert om met betrekking tot deze onderwerpen als eerste een nadere analyse te maken van de ambities, gevolgd door een breed gedragen keuze voor een aantal onderwerpen waarbij bovenregionale samenwerking zonder meer noodzakelijk is.

#### **4.11 Op landelijk niveau oppakken van ieders specifieke rol bij de doorontwikkeling**

Op het landelijke niveau ligt de verantwoordelijkheid om de bovenregionale samenwerking te stimuleren, aan te jagen en te ondersteunen. De belangrijkste partijen die daarbij een rol spelen zijn de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, de politieberaden en het College van procureurs-generaal. De stuurgroep ziet in het verlengde van de uitkomsten van het onderzoek de volgende rollen om te komen tot een doorontwikkeling van de bovenregionale samenwerking.

Voor de direct betrokken ministeries (Binnenlandse Zaken en Justitie) is primair een faciliterende en daarnaast een toetsende/controlerende rol weggelegd. Faciliterend in de zin van het creëren van de randvoorwaarden waardoor de politieorganisatie de uitvoering van haar taken in een bovenregionale samenwerking waar kan maken. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in het optreden als initiator van het opstellen van wettelijke regelingen die de bovenregionale samenwerking stimuleren en vergemakkelijken. Toetsend en controlerend om enerzijds de voortgang van de doorontwikkeling bovenregionale samenwerking in algemene zin te bewaken (systeemverantwoordelijke voor het politiebestedel) en anderzijds om bijvoorbeeld de doorwerking van landelijke prioriteiten te kunnen volgen. Deze rol sluit aan bij de onderzoeksbevindingen en de wijze waarop door de betrokken organisaties op dit moment inhoud wordt gegeven aan het organiseren van bovenregionale samenwerking. Het zou goed zijn als de RHC, KBB en College van procureurs-generaal in onderling samenspel inhoud geven aan de sturende en coördinerende rol. Het maken van afspraken over de strategie, reikwijdte en structuur van bovenregionale samenwerkingsverbanden valt hieronder. Maar ook het regisseren van de ambitie om de samenwerking op specifieke onderwerpen te intensiveren (zie 4.10) alsmede het bewaken van de voortgang met betrekking tot de landelijke aanwijzingen. Daarmee ligt er een belangrijke gezamenlijke verantwoordelijkheid om binnen het regionale bestel bovenregionale samenwerking te realiseren. In de voorstellen van de Commissie Besturing Nederlandse Politie (zie. Lenferink) staan goede aanknopingspunten om deze sturende en coördinerende rol vorm te geven.

*September 2008*



*Leden Stuurgroep Bovenregionale Samenwerking*

Thom de Graaf (voorzitter)	- Korpsbeheerder regio Gelderland-Zuid
Hubert Bruls	- Korpsbeheerder regio Limburg-Noord
Erik Akerboom	- Korpschef regio Brabant-Noord
Oscar Dros	- Korpschef regio Groningen
Bob Visser	- Korpschef regio Kennemerland
Herman Bolhaar	- Procureur-Generaal
Paul Sinning	- Twynstra Gudde
Ron de Milde	- vts Politie Nederland

*Secretaris: Reinier de Wit*

*Leden Projectgroep Bovenregionale Samenwerking*

Ron de Milde (voorzitter)	- vts Politie Nederland
Lieke Sievers	- politie IJsselland
Nathalie Kramers	- programmamanager Shared Services Drenthe-Fryslân-Groningen
Eveline Rutten	- politie Kennemerland
Ingrid Zwaag	- politie Brabant-Noord
Paul Sinning	- Twynstra Gudde
Roderik Kouwenhoven	- Twynstra Gudde
Reinier de Wit (secretaris)	- vts Politie Nederland, NPI

*Onderzoekers Twynstra Gudde*

Paul Sinning  
Edwin Kaats  
Roderik Kouwenhoven  
Wouter Landman  
Renee Linck