

Berusten en afwachten: de politie binnen de Veiligheidsregio

Een verkennend onderzoek naar de visie op en ervaring met de
veranderende rol en taken van politieregio's bij de vorming van
veiligheidsregio's

mr. drs. R.P Bron
dr. I. Helsloot
J.G.H. Bos
drs. S.D. Schaap
drs. B.J. Naaijken

juli 2005

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
1 INLEIDING	3
1.1 ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK	3
1.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK	4
1.3 LEESWIJZER	5
2 REGIONALISATIE VAN POLITIE EN RAMPENBESTRIJDING	6
2.1 DE REGIONALISATIE VAN DE POLITIE	6
2.2 ONTWIKKELING VAN DE VEILIGHEIDSREGIO TOT OP HEDEN.....	10
2.3 DE VORMING VAN VEILIGHEIDSREGIO'S: GEEN NOODZAAK VOOR DE POLITIE.....	14
3 BESTUURLIJKE INTEGRATIE	19
3.1 UITGANGSPUNTEN VAN BESTUURLIJKE INTEGRATIE	19
3.2 BESTUURLIJKE INTEGRATIE: BETEKENIS VOOR DE POLITIE	21
3.3 BESLISPUNTEN VOOR BESTUURLIJKE INTEGRATIE.....	24
3.4 PERSPECTIEVEN UIT DE PRAKTIJK	27
4 GEMEENSCHAPPELIJKE MELDKAMER	30
4.1 UITGANGSPUNTEN GEMEENSCHAPPELIJKE MELDKAMER.....	30
4.2 GEMEENSCHAPPELIJKE MELDKAMER: BETEKENIS VOOR DE POLITIE	32
4.3 BESLISPUNTEN BIJ DE ONTWIKKELING VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE MELDKAMER.....	35
4.4 PERSPECTIEVEN UIT DE PRAKTIJK	36
5 REGIONAAL VEILIGHEIDSBUREAU	39
5.1 UITGANGSPUNTEN VEILIGHEIDSBUREAU	39
5.2 VEILIGHEIDSBUREAU: BETEKENIS VOOR DE POLITIE	39
5.3 BESLISPUNTEN MET BETREKKING TOT HET VEILIGHEIDSBUREAU.....	39
5.4 PERSPECTIEVEN UIT DE PRAKTIJK	41
6 RESUMEREND; DE TUSSENSTAND	44
6.1 BERUSTEN EN AFWACHTEN	FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.
6.2 OBSERVATIES UIT DE INTERVIEWS EN DE KENNISMIDDAG.....	45
6.3 BEVINDINGEN PER CONSTITUEREND ELEMENT	47
6.4 HOE NU VERDER; PERSPECTIEVEN VOOR VERDER ONDERZOEK	48
BIJLAGE 1: LIJST MET RESPONDENTEN (INTERVIEWS EN KENNISMIDDAG)	50
BIJLAGE 2: LITERATUURLIJST	51

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De veiligheidsregio komt er. De precieze invulling, zo is het huidige uitgangspunt van beleid, zal een verantwoordelijkheid van de regio's zelf zijn en daarmee een (gezamenlijke) keuze van (het bestuur van) politie, brandweer en GHOR.¹

De achtergrond van de ontwikkeling van de veiligheidsregio ligt in de evaluaties van recente rampen en zware ongevallen als in Amsterdam, Eindhoven, Enschede en Volendam. Deze evaluaties wezen op het probleem dat de voorbereiding op de rampenbestrijding onvolkomen was mede doordat de multidisciplinaire afstemming niet goed plaatsvond. Het kabinet formuleerde daarom beleid, gericht op verbetering van deze afstemming, ter oplossing voor de gefragmenteerde voorbereiding op rampen. Het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's² uit april 2004 is de weerslag van de ontwikkeling sindsdien. Kern van het standpunt is de vorming van territoriaal congruente veiligheidsregio's. Het standpunt definieert een veiligheidsregio als:

“Een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweertzorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid.”³

Binnen de veiligheidsregio wordt ten minste samengewerkt op de elementen:

- *Bestuurlijke integratie*: hieronder wordt verstaan een verplichte bestuurlijke samenwerking tussen het hulpverleningsbestuur (brandweer en GHOR) en het regionaal college van de politie om een gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties te bevorderen;
- *Gemeenschappelijke meldkamer*: hierbij gaat het om een steeds verder gaande samenwerking tussen de huidige aparte meldkamers voor brandweer, politie en ambulancediensten;
- *Vorming regionaal veiligheidsbureau*: dit zal een bureau zijn dat is bedoeld om de ambtelijke ondersteuning van het bestuur en management van de veiligheidsregio te organiseren.

Voor elk van de (besturen van) de hulpverleningsdiensten en van de gemeenten in de veiligheidsregio is de vraag aan de orde op welke wijze zij het besluitvormingsproces over de precieze invulling van de veiligheidsregio in willen gaan. Ook de politieregio's zullen in deze discussie stelling moeten nemen.

Het COT heeft daarom voor de Commissie Politie en Wetenschap een voorstel geschreven voor een verkennend onderzoek naar de veranderende rol en taken van politieregio's bij de vorming van veiligheidsregio's. In het bijzonder is deze eerste verkenning gericht op de aanwezige politie-ervaring met en politievisie op de primair constituerende elementen van de

¹ Zie bijvoorbeeld Brief Minister Remkes aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, veiligheidsregio's; stand van zaken, 27 april 2005 en Brief Minister Remkes aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, veiligheidsregio's; stand van zaken (2), 12 juli 2005.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1.

³ Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's; Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 5.

veiligheidsregio, te weten: bestuurlijke integratie, de gemeenschappelijke meldkamer en het regionaal veiligheidsbureau.

Lopende het onderzoek werd echter duidelijk dat het ook noodzakelijk was te kijken naar de huidige visie van de politie op het fenomeen veiligheidsregio op zichzelf, dus als overstijgend begrip boven de constituerende elementen. De visie op deze elementen bleek namelijk voor een belangrijk deel af te hangen van de kennis over en het nut van de veiligheidsregio zoals die door de politie worden beleefd.

Het moment van publicatie van dit onderzoek in de zomer van 2005 komt net nadat de evaluatie van het politiebestedel door de commissie Leemhuis in juni 2005 is verschenen⁴, maar voordat medio september 2005 het kabinetsstandpunt in reactie op deze evaluatie zal verschijnen. De commissie Leemhuis koppelt de organisatie van de politie nadrukkelijk aan de vormgeving van de veiligheidsregio. De inzichten uit dit onderzoek kunnen daarmee bijdragen aan een verdere verfijning van de conclusies van de commissie Leemhuis.

1.2 Opzet van het onderzoek

Deze studie heeft het karakter van een exploratief onderzoek. Omdat het beeld van de gevolgen van de veiligheidsregio, de visie op de veiligheidsregio en de eerste ervaringen binnen de politieorganisatie gedifferentieerd en vaak niet inzichtelijk zijn, is een dergelijke verkenning behulpzaam.

Gegeven de hiervoor beschreven problematiek luidt de primaire onderzoeksvraag van deze verkenning:

Wat zijn binnen de politieorganisatie de ervaringen met en visies op de veiligheidsregio?

De tweede hoofdvraag is:

Meer in het bijzonder: wat is de visie op en ervaring met de integratie van bestuur, de vorming van een gemeenschappelijke meldkamer en de vorming van een regionaal veiligheidsbureau?

Om een gedegen beeld te krijgen van de ervaringen en visies binnen de politieorganisatie met de veiligheidsregio is de volgende onderzoeksopzet gehanteerd:

- Allereerst een literatuurstudie en documentanalyse met betrekking tot de ontwikkelingen van de politie enerzijds en de voorgenomen ontwikkelingen op weg naar de veiligheidsregio's anderzijds. Noodgedwongen is deze studie afgesloten medio 2005, de ontwikkelingen zijn nog tijdens het schrijven van dit rapport verder gegaan. Op onderdelen zal onze analyse daarom niet volledig zijn.
- Vervolgens onderzoek in diverse politieregio's op basis van de documentanalyse: interviews met bij de constituerende elementen van de veiligheidsregio betrokken functionarissen en bestudering van lokale ontwikkelingen.

⁴ Stuurgroep Evaluatie Politiebestedel, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, Den Haag: Ministerie van BZK, juni 2005

- Daarnaast interviews met leden van de korpsleiding en korpsbeheerders in diverse regio's om in beeld te krijgen welke visies bestaan op bestuurlijk niveau ten aanzien van de veiligheidsregio en de constituerende elementen.
- Tot slot een expertmeeting met als tweeledige doelstelling de toetsing van tussentijdse uitkomsten van het onderzoek en de aanscherping van visies en conclusies over de betekenis van de veiligheidsregio voor de politie.

Omdat het onderzoek nadrukkelijk is opgezet in het kader van een verkennende start is de onderzoeksopzet beperkt tot het bundelen van kennis en informatie met betrekking tot eerste ervaringen, visies en het in beeld krijgen van voor de politie relevante ontwikkelingen op weg naar de veiligheidsregio. Deze onderzoeksopzet leent zich daarmee expliciet voor aansluitend vervolgonderzoek in het kader van de veiligheidsregio. Deze insteek maakt het mogelijk om vervolgvragen over de keuzes die de politieorganisatie zou kunnen of moeten maken op weg naar de veiligheidsregio te beantwoorden op basis van een beter beeld van de stand van zaken van dit moment. In hoofdstuk 6 gaan we hier nader op in.

1.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten op de onderzoeksvragen weergegeven. Allereerst gaan we in hoofdstuk 2 in op de relevante ontwikkelingen die het politiebestede enerzijds en de veiligheidsregio anderzijds de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. We besteden hier expliciet aandacht aan omdat de eigen ontwikkelingen voor een belangrijk deel bepalen hoe de politie de ontwikkelingen naar de veiligheidsregio beleeft. Hier blijkt ook dat er belangrijke parallellen liggen tussen de argumenten die indertijd hebben geleid tot de regionalisering van de politie en die nu weer worden gebruikt bij de ontwikkeling van de veiligheidsregio. Hieruit zijn tevens belangrijke lessen te leren over het perspectief van de regionalisatie.

Vervolgens wordt in drie afzonderlijke hoofdstukken aandacht besteed aan de constituerende elementen van de veiligheidsregio: bestuurlijke integratie (hoofdstuk 3), de gemeenschappelijke meldkamer (hoofdstuk 4) en het regionaal veiligheidsbureau (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 worden de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken samengevat en wordt de overkoepelende onderzoeksvraag beantwoord. Ook wordt aangegeven wat de wenselijke (onderzoeks)stappen zijn met betrekking tot de veiligheidsregio in de komende periode.

2 Regionalisatie van politie en rampenbestrijding

2.1 De regionalisatie van de politie

Het kabinet heeft een uitdrukkelijke keuze gemaakt voor veiligheidsregio's die congruent zijn met de politieregio's. De schaal van de politieregio is daarmee bepalend voor de veiligheidsregio. Over deze keuze lijkt weinig discussie te hebben bestaan. Het ROB-advies uit 1999⁵ verwijst naar de Hoofdlijnennotitie Rampenbestrijding⁶ waaruit het standpunt wordt ontleend dat aanpassing van de politieregio's "op voorhand" niet aan de orde is. Het standpunt laat nog wel enige ruimte ("niet op voorhand") maar het de staatssecretaris van BZK schrijft in de brief van 3 april 2000 over de bestuurlijke inbedding van veiligheidsregio's: "Het kabinet kan zich echter niet vinden in het oordeel van de Raad dat er geen bezwaar bestaat tegen meerdere regio's binnen één politieregio (...) daar het onvoldoende bijdraagt aan een verbeterde samenwerking met de politieregio"⁷. In het advies Veiligheid op Niveau⁸ is de ROB dan ook expliciet: "Dit betekent tevens dat de Raad zich niet uitspreekt over de gewenste schaal van de politieregio's. In het deeladvies heeft de Raad al aangegeven dat het hierbij – gegeven de keuze voor een specifieke bestuurlijke organisatie – eerder om een praktische dan een strategische vraag gaat. (...) De Raad voldoet met het onderhavige advies wel aan de vraag naar houdbare bestuurlijke modellen voor de veiligheidsregio." In het advies zelf geeft de ROB overigens verschillende keren aan dat de schaal van de politieregio mogelijk te klein zal blijken te zijn voor de vorming van een adequate veiligheidsregio. Het kabinet schrijft uiteindelijk in het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's: "Hierbij is sprake van een territoriaal congruente indeling conform de huidige indeling van de politieregio's."⁹

Dit alles roept de vraag op naar de ontstaansgeschiedenis van de politieregio's: waarom is destijds voor deze schaal gekozen, wat waren de gepercipieerde voordelen en is de keuze voor de bestaande omvang van regio's succesvol gebleken? En vervolgens: zijn hier lessen uit te leren ten aanzien van de veiligheidsregio?

Regionalisering politie: de Politiewet 1993

De vorming van de politieregio's in 1993 was het resultaat van een langdurig politiek proces. In de kern ging het om de opheffing van de kleine schaal van de vele politiekorpsen (148 gemeentelijke politiekorpsen en een korps rijks politie) en daarmee de alom gevoelde verbroekeling en ondoelmatigheid van het politiebestel, met als gevolg sterk oplopende uitvoeringskosten.

Het ongenoegen uitte zich in de jaren zeventig en tachtig in kwalificaties als "te veel bureau functies", "te weinig blauw op straat" of "de politie is onvoldoende succesvol in de aanpak van criminaliteit". Het opmerkelijke is dat dezelfde kwalificaties ook vandaag nog ten opzichte van de politie lijken te gelden en dat ze in elk geval in de politieke arena worden

⁵ Raad voor het openbaar bestuur, *Samen werken aan veiligheid. De bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's*, december 1999.

⁶ Hoofdlijnennotitie Rampenbestrijding 1999-2002 (TK 1998-1999, 26659, nr. 1, p. 14).

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26800, nr. 37

⁸ Raad voor het openbaar bestuur: *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's*, februari 2003, p. 6.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29517, nr. 1, p. 4

gebruikt als onderbouwing voor de noodzaak om de bestaande politie-organisatie opnieuw tegen het licht te houden.

Politiewetgeving lijkt een beperkte houdbaarheid te hebben. Net als de politiewet 1993 stond ook de vorige politiewet – die van 1957 – binnen tien jaar ter discussie.¹⁰ Ook toen lag het denken over een nieuwe bestuurlijke inrichting in Nederland aan de basis van de discussie. Ging het toen om stadsgewesten en miniprovincies, nu gaat het om de gekozen burgemeester en bovenregionale samenwerking.

Onder de Politiewet 1993 heeft het bestel de volgende structuur. De 25 regionale politiekorpsen worden beheerd door de korpsbeheerder¹¹, die hierover verantwoording aflegt aan het regionaal college. Het regionaal college bestuurt de regio en bestaat uit de burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. Volgens artikel 28 van de Politiewet 1993 stelt het regionaal college onder meer het ontwerp van de organisatie, de formatie en het beleidsplan van het regiokorps vast. De hoofdofficier van justitie is medeverantwoordelijk voor het beheer van het regiokorps.

De structuur van het huidige politiebestel is gebaseerd op het principe "decentraal, tenzij". Kenmerk daarvan vormt de beheersautonomie van de politiekorpsen en de beleidsvrijheid op regionaal niveau.

Deze structuur kent een aantal zwakke plekken. Een deel daarvan was al voorzien bij de invoering van de Politiewet. Dit was onder andere de door de Raad van State geconstateerde dreigende verzelfstandiging van de politie. Met name daar waar regionaal colleges uit veel burgemeesters bestaan, dreigt het ontbreken van tijdige en duidelijke besluitvorming, waardoor politiekorpsen op zichzelf aangewezen zijn. Verder is sprake van onvolmaakte democratische controle doordat de politieregio niet samenvalt met een democratisch ingebedde overheid zoals een gemeente of provincie. Dit punt is onder andere besproken in de evaluatie van de Politiewet 1993.¹²

Bij deze evaluatie kwam ook een ander punt aan het licht. Duidelijk werd dat er sprake was van een gebrek aan helderheid in en evenwicht tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden op rijks- respectievelijk regionaal en lokaal niveau. Er was sprake van te grote autonomie van de korpsen op het punt van beleidsvorming. Het effectueren van landelijke prioriteiten dreigde onder druk te komen staan. In het korpsjaarplan 2003 van het korps Brabant Zuid Oost¹³ staat het als volgt:

"En toch, ondanks relatieve en absolute successen is er sprake van zorg en sluimerende onrust. Sommige van de uitgangspunten van 1994 zijn doorgeslagen en hebben geleid tot organisatorische fricties, efficiency-verlies en persoonlijke teleurstelling. Goede uitgangsprincipes als "decentraal tenzij" "generaal tenzij" en het terugdringen van leidinggevende functionarissen hebben vanuit een bijna dogmatische beleving ook geleid tot autonomie, een gebrek aan dieptekennis en een zekere mate van vrijblijvendheid."

¹⁰ Zie Suyver, Mr. JJ.H., *Politie in de rechtsorde* (tweede druk), Zwolle, 1994, p.14.

¹¹ Meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio, met uitzondering van regio's die een provinciehoofdstad kennen: Lelystad (i.p.v. Almere), Assen (i.p.v. Emmen), Middelburg (i.p.v. Vlissingen).

¹² Zie ook Rosenthal e.a., *Evaluatie Politiewet 1993: een diepte-onderzoek*, VUGA, 1998.

¹³ Korpsjaarplan deel I, beleidsplan, organisatieplan, formatieplan. Eindhoven: Regiopolitie Brabant Zuidoost. Vastgesteld november 2002

Herzieningen van de Politiewet 1993

Sinds de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 hebben al diverse inhoudelijke aanvullingen plaatsgevonden.¹⁴ In 1995 werd een verbinding gelegd tussen de LSOP-wet en de Politiewet 1993.¹⁵ In 1997 werden de Inspectie voor de politie en een stelsel van kwaliteitszorg in de wet opgenomen¹⁶ en werd het jaarverslag geïntroduceerd.¹⁷ In 2000 werd een artikel toegevoegd met als doel meer gelijkwaardigheid in de vermogens van de politiekorpsen te brengen.¹⁸ Verder is het KLPD inmiddels ondergebracht bij het ministerie van BZK. Onder de titel *Bestel in balans*¹⁹ is een meer ingrijpende wijziging van de wet voorzien. Het kabinet had hiermee als doel een aantal voorstellen ter verbetering van de politie-organisatie en in het bijzonder de aansturing daarvan te doen. Deze voorstellen moesten meer duidelijkheid scheppen over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op zowel lokaal, regionaal als rijksniveau. *Bestel in Balans* bevatte onder meer voorstellen met betrekking tot de benoeming en ontslag van de korpsbeheerder, de verdeling van beheers- en beleidsverantwoordelijkheden tussen korpsbeheerder en regionaal college en het gemeentelijk inbrengrecht. Het wetsvoorstel is nooit afgerond.

Een uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende-2 op het terrein van politie leidde tot het indienen van twee nieuwe wetsvoorstellen tot wijziging van de Politiewet 1993. Met het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie*²⁰ wordt onder meer beoogd de ministers van een beter instrumentarium te voorzien om 'voorafsturing' te kunnen geven aan het beheer en de taakuitvoering van de politie zodat doorwerking van de nationale prioriteiten wordt gewaarborgd. Ook beoogt dit wetsvoorstel om op regionaal niveau te komen tot een meer heldere verdeling van verantwoordelijkheden op het terrein van het beleid en het beheer. Het wetsvoorstel *Samenwerkingsvoorzieningen politie*²¹ beoogt meer structuur en transparantie te scheppen in de samenwerking tussen politieregio's. Het kabinet vindt de huidige knelpunten in het politiebestel dermate urgent, dat met deze wetsvoorstellen niet kan worden gewacht tot na de aangekondigde evaluatie van de Politiewet 1993.

In dit kader is nog van belang te noemen dat in 2003 met de korpsbeheerders prestatieafspraken zijn gemaakt. Die zijn opgenomen in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 en nader uitgewerkt in regionale prestatiecontracten. Daarmee zijn het Rijk en de politieregio's een nieuwe weg ingeslagen van concrete afspraken over wat van de politie binnen een tijdsbestek van vier jaar mag worden verwacht.

Lopende evaluatie politiebestel

Dit jaar is opnieuw een evaluatie van de politie-organisatie uitgevoerd door de commissie Leemhuis.²² Het doel van de evaluatie was het in beeld brengen van de eisen die nu en in de nabije toekomst worden gesteld aan de organisatie van het beheer en de sturing van de

¹⁴ Zie o.a. Suyver, Mr. JJ.H., *Politie in de rechtsorde* (tweede druk), Zwolle, 1994, p. 67-68

¹⁵ In artikel 49a, hiermee werd tot uitdrukking gebracht dat het LSOP een dienstverlenende organisatie voor en door de politie is.

¹⁶ Hier wordt bedoeld op de artikelen 53a-53c van de Politiewet 1993.

¹⁷ Politiewet 1993 Artikel 28 e.v.

¹⁸ Politiewet 1993 Artikel 45.

¹⁹ *Bestel in balans. Hoofdlijnennotitie regionaal politiebestel*. Kamerstukken II, 1998-1999, 26 661, nr. 1.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 704, nrs. 1-3.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 703, nrs. 1-3.

²² Stuurgroep Evaluatie Politiebestel, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, Den Haag: Ministerie van BZK, juni 2005

taakuitvoering.²³ De structuur die is gebaseerd op het principe "decentraal, tenzij" heeft volgens het kabinet nuancering. De huidige tijd vraagt om meer samenhang en meer slagkracht in het politietoetreden. Dat kan in de ogen van het kabinet alleen worden bereikt met een meer landelijke aansturing van de politie.

De commissie Leemhuis inventariseert de sterke punten en de knelpunten op dit terrein in het huidige bestel. Zij heeft voorstellen geformuleerd hoe die knelpunten kunnen worden weggenomen en adviseert over een aantal mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de politieorganisatie, waarbij verschillende voor- en nadelen van de mogelijke ontwikkelrichtingen worden aangegeven. De commissie kiest feitelijk voor nationaal beheer van de politie, terwijl het lokaal gezag voor de handhaving van de openbare orde intact blijft. De commissie hecht verder opvallend genoeg aan een sterke relatie tussen politieorganisatie en veiligheidsregio:

De politieorganisatie en veiligheidsregio moeten onlosmakelijk met elkaar verbonden en op regionale schaal congruent zijn. Dit betekent niet dat het aantal politieregio's en veiligheidsregio's niet zou kunnen of moeten worden gewijzigd. Evenmin hoeft dit te impliceren dat de politieorganisatie onderdeel is van de veiligheidsregio.²⁴

Het is de bedoeling dat het kabinetsstandpunt over de evaluatie in het najaar bekend wordt gemaakt. Volgens een eerste reactie van het kabinet op het rapport van de commissie Leemhuis ondersteunt de commissie de ontwikkeling van de veiligheidsregio's.²⁵ Het oorspronkelijk gestelde in het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's blijft daarmee overeind:

Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's
Het conceptvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 staat de bestuurlijke inrichting en operationele samenwerking in 2006, zoals het kabinet deze op dit moment voor ogen heeft, niet in de weg. Wel legt het conceptvoorstel de eindverantwoordelijkheid voor beheersbeslissingen op het terrein van politie op regionaal niveau bij de korpsbeheerder in plaats van zoals nu bij het regionaal college. Bij het opstellen van dit standpunt is uitgegaan van vigerende wetgeving.

Politiële aandachtspunten

Bovenstaande opsomming laat zien dat het politieveld op veel punten tegelijk in beweging is. De discussie over de toekomst van de politie is al verschillende keren opgeblaaid in het parlement en in de publieke opinie, maar op dit moment is het voor korpsen in hoge mate onzeker hoe het Nederlandse politiebestel over pakweg vijf jaar is ingericht.

Niet alleen de structuur van de politie staat onder druk, het wordt daarnaast van steeds groter belang om zichtbare resultaten te boeken. De prestatiecontracten dwingen de korpsen tot keuzes met betrekking tot hun activiteiten: politiekorpsen zijn minder snel geneigd werkzaamheden te verrichten die niet leiden tot het behalen van resultaten op één van de

²³ Zie de brieven van 26 september 2003 (Kamerstukken II, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VII, nr. 4) waarin de eerste contouren van de, in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigde evaluatie van de politieorganisatie, geschetst, de brief van 10 november 2003 (Kamerstukken II, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VII, nr. 34) waarin wordt aangekondigd dat parallel aan de te houden evaluatie van de politieorganisatie een Interdepartementaal Beleidsonderzoek zal worden gehouden, waarin een aantal mogelijke modellen voor het beheer van de politie zal worden onderzocht en de brief van 20 september 2004 (Kamerstukken II, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 628, nr. 5).

²⁴ Stuurgroep Evaluatie Politiebestel, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, p. 117

²⁵ Brief Minister Remkes aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, veiligheidsregio's; stand van zaken (2), 12 juli 2005, p. 4..

onderdelen van het prestatiecontract. Het politieke oordeel over het succes van de contracten hangt met name af van de inzet van de politie op het gebied van de sociale veiligheid.

Tot slot is daar de druk van de publieke opinie: van de politie wordt vooral verwacht dat zij zich bezighoudt met haar kerntaak, “boeven vangen” en berichten over de geringe hoeveelheid “blauw op straat” worden breed uitgemeten in de pers en leiden tot kamervragen aan de verantwoordelijke ministers.²⁶ De focus voor de politie ligt in deze opvatting bij de aanpak van veelplegers, overlastveroorzakers in de publieke ruimte, jeugdige delinquenten, potentiële eerwraakplegers en een keur van andere bedreigers van de rechtstaat.

Het is niet verwonderlijk dat in dit spanningsveld maar weinig aandacht overblijft voor de rol van de politie bij de verhoging van de fysieke veiligheid. De hoge maatschappelijke druk op aansprekende prestaties op het gebied van criminaliteitsbestrijding gaat immers hand in hand met een chronisch personeelstekort bij de politie. De wil om desondanks menskracht in te zetten op het terrein van fysieke veiligheid is begrijpelijkerwijs klein. Binnen die beperkte ruimte zal de noodzakelijke inspanning voor de vorming en het opbouwen van veiligheidsregio's moeten worden afgewogen tegen de voorgeschreven inspanningen ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding en alles wat daarmee samenhangt. Te denken valt aan de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004, de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding en het Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing. Deze hoge notadichtheid kan tot verwarring leiden en hierdoor zelfs tot verlamming van de hervormingsactiviteiten.²⁷ Daar waar wel een aantal mensen is aangewezen om voor de korpsen beleid te ontwikkelen in relatie tot de veiligheidsregio's, functioneren zij veelal op een eiland: er liggen maar weinig verbanden met andere korpsonderdelen. De politie voert haar taken op dit punt uit, maar meer uit hoffelijkheid dan uit overtuiging.

Respondent korpsleiding:

“De hoge kosten voor de politie op het gebied van fysieke veiligheid waarvoor zij feitelijk weinig voor terugkrijgt (aangezien fysieke veiligheid eigenlijk de verantwoordelijkheid van de brandweer is) worden toch gemaakt, omdat de politie het zich simpelweg niet kan veroorloven om zichzelf buitenspel te zetten bij de ontwikkelingen binnen de rampenbestrijding.”

2.2 Ontwikkeling van de veiligheidsregio tot op heden

De ontwikkeling van de veiligheidsregio loopt slechts in beperkte mate synchroon met die van de politieregio. In de jaren '80 is de noodzaak om te komen tot een meer integrale oriëntatie op veiligheid op de bestuurlijke agenda verschenen. Binnen de kringen van politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening en de democratisch gekozen bestuurslagen kwam het denken over de samenhang tussen de deelaspecten van het veiligheidsbeleid en de veiligheidsorganisatie op gang. De gewaarwording dat veiligheid en veiligheidsbeleid, met name

²⁶ Enkele voorbeelden: het kamerlid Nicolaï (VVD) stelde vragen naar aanleiding van een bericht in het Algemeen Dagblad dat agenten gemiddeld 19 minuten per dag op straat doorbrengen (Kamervragen met antwoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, nr. 1486); de kamerleden Rietkerk (CDA), Teeven (LN) en De Wit (SP) stelden vragen naar aanleiding van berichten van de Nederlandse Politiebond over onderbezetting van de politie in de nacht (Kamervragen met antwoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, nrs. 1404, 1405 en 1406); de leden Van Heemst, Albayrak en Depla (allen PvdA) stelden vragen over onvoldoende politiecapaciteit voor het oprollen van illegale hennepkwekerijen in woonwijken (Kamervragen met antwoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, nr. 454). Alle kamervragen werden overigens gesteld naar aanleiding van berichten in de media.

²⁷ Duin, M.J. van & M.H.P. Otten, *Model voor de veiligheidsregio*, Tijdschrift voor de Politie, december 2002.

rond de rampenbestrijding, geen strikt lokale aangelegenheid kan zijn en gezamenlijk door de drie pijlers en gemeenten opgepakt moest worden leidde tot initiatieven om meer op regionaal niveau samen te gaan werken.

Ervaringen naar aanleiding van de rampen in Volendam en Enschede maakten wederom helder dat de structuur van de huidige rampenbestrijdingsorganisatie sterk te wensen overliet. Zo vermeldt het eindrapport van de commissie Oosting:

“Het systeem van verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden over de bestuurslagen gaat samen met een systeem van verschillende operationele diensten ('rood', 'wit' en 'blauw'). Samen vormen zij een complexe structuur, die echter alleen in actie komt onder de buitengewone omstandigheden van een ramp. Strategische en operationele besluitvorming en coördinatie in zo'n systeem met afzonderlijke eenheden, met elk een eigen professie en cultuur, is onder gewone omstandigheden al een opgave. Het spreekt niet vanzelf dat dit ineens en totaal anders is onder de druk van de rampsituatie. Een extra complicatie kan ontstaan wanneer de regio's van de betrokken diensten niet identiek zijn.”²⁸

De in de periode na de rampen geconstateerde tekortkomingen hebben de overheid doen realiseren dat de huidige veiligheidsrisico's in de maatschappij vroegen om een andere aanpak van rampen en crisis. Hervormingen in de structuur van de rampenbestrijdingsorganisatie moesten er voor zorgen dat de overheid *duidelijk, daadkrachtig* en *consequent* kan reageren op een breed scala van incidenten.²⁹ Om dit te realiseren moesten de hervormingen een *slagvaardige* rampenbestrijdingsorganisatie neerzetten, en moest *democratische controle* gewaarborgd worden. Vrijblijvendheid in de regionale (multidisciplinaire) samenwerking moest verdwijnen.

Rob: adviezen inzake de veiligheidsregio

De Rob heeft op verzoek van het kabinet in december 1999, april 2002 en februari 2003 adviezen geformuleerd over de vorm, de optimale schaal en de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Het advies van 1999 betreft een meer abstracte aftasting van verscheidene modellen voor congruentie en integratie van de hulpverleningsregio's. De conclusie van dit rapport is dat vergaande bestuurlijke integratie niet gewenst is, aangezien het veiligheidsbeleid in hoofdzaak een lokale taak is.³⁰ De inhoudelijke aanbevelingen in het tweede advies (april 2002) spreken over zeer urgente problematiek en een behoefte aan een integrale aanpak van politie, brandweer en GHOR-regio's. Daarbij wijst de Rob op het belang van samenhang met de bestuurlijke hoofdstructuur en democratische verantwoordelijkheid bij het realiseren van schaalvergroting, stevige samenwerking en een meer adequate bestuurlijke aanpak.³¹ In het rapport Veiligheid op niveau (februari 2003) beschrijft de Rob de probleemsituatie als volgt:

- Als gevolg van de complexiteit van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bij de rampenbestrijding betrokken spelers, is de doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle van de rampenbestrijding onvoldoende;

²⁸ Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, *De Vuurwerkcramp: Eindrapport*, Enschede/Den Haag: 2001.

²⁹ Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 1.

³⁰ Rob, *Samen werken aan veiligheid: de bestuurlijke inbedding van veiligheidsregio's*, december 1999

³¹ Rob, *Advies bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*, 19 april 2002.

- Voornoemde complexiteit leidt tevens tot een onvoldoende kwaliteit en frequentie van oefenen en daardoor tot onvoldoende coördinatie, communicatie en nazorg bij de rampenbestrijding;
- Er is onduidelijkheid over de gewenste schaal van de veiligheidsregio, niet in de laatste plaats omdat ook de schaal van de politieregio – op dit moment de gekozen schaal voor de veiligheidsregio – onderwerp van discussie is.

De Rob geeft in dit advies notie van het feit dat bij veiligheid het model van drie onderscheiden bestuurslagen (nationaal, provinciaal, lokaal) onder druk staat. Oorzaken zijn: het adequate niveau van uitvoering valt niet samen met een algemene bestuurslaag; meerdere bestuurslagen zijn bij de uitvoering in het geding; de betrokken uitvoeringsorganisaties zijn niet op dezelfde schaal georganiseerd noch bestuurlijk ingebed; er is onvoldoende duidelijkheid over, en samenhang tussen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen.³² Zoekend naar een oplossing geeft de Rob aan een voorkeur te hebben voor het zogenaamde 'coördinatiemodel'.³³ Dit is een model waarin de verantwoordelijkheid voor veiligheid op het lokaal niveau blijft liggen. De veiligheidsregio is in de eerste plaats een afstemmings- en integratiekader voor vormen van verlengd lokaal bestuur.³⁴ In het coördinatiemodel is sprake van structurele integratie van taken en bevoegdheden die samenhangen met de verschillende – deels strijdige maar elkaar ook versterkende – waarden. Dit is een betere optie dan de keuze voor afscheiding van preparatie en repressie van andere taken of dan het ondergeschikt maken van alle waarden aan het waarborgen van de veiligheid.³⁵

Het Kabinetsstandpunt

Naar aanleiding van de door de Rob gegeven adviezen heeft het kabinet in 2004 een Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's geformuleerd. Het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's onderscheidt vijf primaire knelpunten die de geconstateerde complexiteit en vrijblijvendheid veroorzaken:³⁶

1. **Schaalgrootte.** Door de kleine schaal is er in veel gemeenten onvoldoende capaciteit aanwezig en wordt kennis en ervaring gemist;
2. **Slagkracht regionaal bestuur.** Doordat de regionale besturen van brandweer en GHOR onvoldoende doorzettingsmacht hebben ten opzichte van gemeenten is de slagkracht in veel gevallen onvoldoende;
3. **Uitvoering landelijke projecten.** De aansluiting tussen het rijksniveau en de individuele gemeenten ten aanzien van landelijke beheerszaken is complex. Besluitvorming duurt hierdoor erg lang;
4. **Uniform hulpverleningsniveau.** Door verschillen in schaal, kwaliteit en kwantiteit tussen brandweerorganisaties wordt geen uniform (minimum) hulpverleningsniveau geboden;
5. **Financiering.** De financieringsstromen voor de bij rampenbestrijding betrokken organisaties zijn diffuus.

Het kabinet heeft er voor gekozen om de organisatie van de rampenbestrijding dusdanig te wijzigen dat er een grotere multidisciplinaire samenwerking gerealiseerd kan worden. Daarnaast heeft zij ervoor gekozen om het schaalniveau waarop de rampenbestrijding is georganiseerd te veranderen. Hoewel het college van burgemeester en wethouders de primair verantwoordelijke is voor de rampenbestrijding, wordt het gemeentelijk niveau beschouwd als zijnde te laag voor

³² Rob, *Veiligheid op niveau*, februari 2003, p. 8-9.

³³ Rob, *Veiligheid op niveau*, februari 2003, p. 36.

³⁴ Rob, *Veiligheid op niveau*, februari 2003, p. 26.

³⁵ Rob, *Veiligheid op niveau*, februari 2003, p. 35.

³⁶ Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 4.

een adequate, effectieve rampenbestrijding.³⁷ De organisaties die zich bezighouden met rampenbestrijding kunnen, wanneer zij zich slechts gemeentelijk organiseren, onvoldoende capaciteit en expertise ontwikkelen om met rampen om te gaan.

Uit de verschillende opties die mogelijk zijn naast het gemeentelijk niveau (intergemeentelijke samenwerking, provinciaal niveau, rijksniveau) is de keuze gevallen op het model van intergemeentelijke samenwerking. Deze samenwerking wordt georganiseerd binnen het model van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio's gaan nog een stap verder dan reguliere intergemeentelijke samenwerking, omdat zij bestuurlijke integratie met zich meebrengen. Zoals eerder vermeld wordt daarom in het kabinetsstandpunt een veiligheidsregio gedefinieerd als: "een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweerbijstand, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid."

Deze veiligheidsregio's zijn territoriaal congruent conform de huidige politieregio's. Samenwerking hierin vindt plaats op basis van wettelijke regelingen en bestuursafspraken in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Het kabinet formuleert voor de regio's een basisniveau waaraan ze moeten voldoen. Binnen de gestelde kaders zijn de afzonderlijke regio's vrij zelf invulling te geven aan de implementatie.

Reacties op het Kabinetsstandpunt

De Raad van Hoofddcommissarissen (RHC) heeft pas recentelijk een gezamenlijke visie geformuleerd over de ontwikkeling van de veiligheidsregio langs de lijn zoals ingezet door het kabinet. De RHC staat in principe open voor het concept 'veiligheidsregio', en ziet hierin vooral voordelen voor haar partners in de rampenbestrijding. De politie kan hier op inhaken en meeprofiten van een verbeterde samenwerking. De RHC ziet vooral grote winst in het elimineren van het hoge niveau van vrijblijvendheid in de (bestuurlijke) samenwerking tussen de partners.

Echter, de RHC stelt ook dat er voor opgepast moet worden dat een mogelijke latere keuze voor schaalvergroting van de politieregio's niet de recentelijk ingezette ontwikkelingen voor de veiligheidsregio's doorkruist. Deze ontwikkelingen moeten meer dan nu het geval is op elkaar worden afgestemd. Ook acht de RHC het belangrijk dat "landelijk georganiseerde partners, in het bijzonder het openbaar ministerie, op regionaal niveau voldoende speelruimte hebben om resultaatgerichte afspraken te maken en na te komen."³⁸ Gebrek aan deze speelruimte zal de mogelijkheden om te komen tot effectief overleg op regionaal niveau verkleinen. De Commissie Leemhuis onderstreept dit standpunt grosso modo:

Het aanpassen van de huidige regio's naar deze schaal zal moeten leiden tot aanpassing van het uitgangspunt dat politieregio's de provinciegrenzen niet overschrijden en zal ook leiden tot verstoring van het proces van de totstandkoming van de veiligheidsregio's op de schaal van de huidige politieregio's. Schaalvergroting zou het (delicate) politiek-bestuurlijke proces van de vorming van de veiligheidsregio in gevaar kunnen brengen. Verder zou schaalvergroting tot verstoring kunnen leiden van allerlei andere horizontale samenwerkingsverbanden die de politiekorpsen op regionaal niveau met diverse ketenpartners hebben opgebouwd³⁹.

³⁷ Wet rampen en zware ongevallen, artikel 2.

³⁸ Standpunt Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofddcommissarissen over de toekomst van het politiebestedel, maart 2005.

³⁹ Stuurgroep Evaluatie Politiebestedel, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, p. 65.

De Tweede Kamer heeft het kabinet brede steun gegeven voor het kabinetsstandpunt voor de veiligheidsregio's. Zowel VNG alsook IPO steunen onverkort het standpunt, maar geven beiden aan er veel waarde aan te hechten dat er verdere duidelijkheid gegeven wordt over de verantwoordelijkheden van de burgemeester in relatie tot de Commissaris van de Koningin.⁴⁰ De Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) is gereserveerder in haar oordeel. Zij vindt dat er duidelijke hiaten zijn waar het de onderbouwing van de voorgestelde wijzigingen betreft. Het standpunt streeft naar samenhangend beleid, en kwalitatief goede rampenbestrijding, maar de NVBR acht het niet voldoende onderbouwd (en dus bewezen) dat deze doelstellingen met de voorgestelde wijzigingen ook zullen worden bereikt. De NVBR deelt het standpunt dat er meer multidisciplinair moet worden samengewerkt, maar vindt dat het kabinet de manier waarop dit dient te gebeuren niet adequaat heeft uitgewerkt.⁴¹

Functionarissen betrokken bij de vorming van veiligheidsregio's⁴² benoemen als één van de inhoudelijke spanningsvelden dat het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio, het beleidsplan Crisisbeheersing en het wetsvoorstel Ambulancezorg met elkaar in samenhang dienen te worden bekeken. Dit geldt met name voor de aansluiting tussen de zorgsector en de openbare veiligheid. Indien de door het veld genoemde inconsistenties niet opgelost worden, is volgens deze functionarissen de realisatie van de Veiligheidsregio's medio 2006 niet haalbaar.

2.3 De vorming van veiligheidsregio's: geen noodzaak voor de politie

In de voorgaande paragrafen is geschetst hoe zich twee beleidslijnen hebben ontwikkeld. Aan de ene kant de ontwikkeling van een regionaal politiebestedel, in werking sinds 1993, waarbij in de loop van de tijd modificaties zijn aangebracht en waarbij inmiddels de hele structuur onderwerp van evaluatie is en mogelijk ter discussie komt te staan. Aan de andere kant is geschetst hoe de ontwikkeling van de veiligheidsregio heeft plaatsgevonden. Dit maakt het mogelijk om vanuit het vertrekpunt van de ontwikkelingen die de politieorganisatie heeft doorgemaakt de positie van de politie ten aanzien van de veiligheidsregio te begrijpen. Dat deze parallelle ontwikkelingen de nodige problemen kunnen opleveren blijkt onder meer uit het volgende citaat: "De verschillende organisaties die betrokken zijn bij de veiligheidsregio's, leveren vanuit hun eigen geschiedenis een unieke rol en professionele bijdrage. Kenmerkend voor de huidige situatie is dat zij als het ware naast elkaar staan opgesteld in afzonderlijke kolommen. Elk van deze kolommen kent een eigen traditie, cultuur, kerncompetenties en verkeert in een specifieke fase van ontwikkeling met een daarbij behorende agenda. Daar bovenop wordt bij de realisering van veiligheidsregio's een extra appèl gedaan in de richting van multidisciplinaire besturing, coördinatie en uitvoering. Dit leidt er toe dat bij de realisatie van de veiligheidsregio intra - en interorganisatorische vragen soms door elkaar heen lopen."⁴³

In deze paragraaf zullen de twee beleidslijnen aan elkaar worden geknoopt. Bekeken zal worden in hoeverre de veiligheidsregio vanuit het perspectief van de politie oplossingen biedt, en of deze oplossingen antwoorden zijn op binnen de politie bestaande of ervaren problemen.

Bij de vorming van de veiligheidsregio's is de politieregio als schaal gekozen; ook de brandweer en de GHOR worden op deze schaal georganiseerd. Door de keuze van dit organisatorische

⁴⁰ Brief van de IPO en de VNG aan Minister Remkes betreffende het Beleidsplan Crisisbeheersing, gedateerd 8-10-2004.

⁴¹ NVBR, *Visiedocument Veiligheidsregio's*, juli 2003.

⁴² Zie WagenaarHoes Organisatieadvies, *Opbrengst expertmeeting veiligheidsregio's*, 10 maart 2005, p. 14

⁴³ Citaat uit *Opbrengst expertmeeting veiligheidsregio's*, WagenaarHoes, maart 2005, p. 20.

model lijkt de politie zonder al te veel inspanningen te kunnen aanschuiven bij de andere partijen in de veiligheidsregio: de gewenste schaal is er al, de overlegstructuren vaak ook. Wat echter steeds weer blijkt is dat er een groot verschil is in focus tussen de politie enerzijds en de brandweer en de GHOR anderzijds. De politie is in de eerste plaats gericht op de sociale veiligheid, dat is de kern van de opdracht die de politie zichzelf geeft. De ontwikkeling van de veiligheidsregio's daarentegen gebeurt vooral vanuit het oogpunt van de versterking van fysieke veiligheid en rampenbestrijding. De politie wordt op het terrein van fysieke veiligheid geconfronteerd met een organisatorisch en samenwerkingsprobleem waar zij als kleine speler op dit terrein weinig mee te maken heeft.⁴⁴

Het grootste deel van haar taken voert de politie immers niet uit in samenwerking met de brandweer en de geneeskundige hulpverlening. De politie wordt ook (vrijwel) niet afgerekend op factoren die betrekking hebben op fysieke veiligheid. Dit neemt niet weg dat ook de politie een deel van de verantwoordelijkheid draagt voor een goed functionerend veiligheidssysteem in Nederland. De politie voelt deze verantwoordelijkheid ook wel, maar is geneigd de opzet van de veiligheidsregio's met name een zaak van de brandweer, gemeenten en GHOR te vinden. Daarbij moet een politiekorps de afweging maken tussen personele investeringen in de veiligheidsregio en inzet van personeel voor het politiewerk op straat. Deze afweging kan per regio anders uitvallen, waarbij met name de omvang van de korpsen en de ernst van het gevoelde personeelstekort bepalend lijken te zijn voor de gekozen positie. In kleinere korpsen met gevoelde capaciteitstekort op het gebied van sociale veiligheid zal de korpsleiding op de rem gaan staan wanneer de veiligheidsregio qua politiecapaciteit veel vraagt. Grotere regiokorpsen zullen minder moeite hebben de gevraagde inzet voor de veiligheidsregio te plegen.

Een respondent, deel uitmakend van de korpsleiding van een kleiner korps:
“De politie moet in feite schaken op twee borden, waarbij er op het bord van de sociale veiligheid een duidelijke financiële prikkel ligt om te presteren, terwijl er op het bord van de fysieke veiligheid alleen nieuwe wetgeving en een verplichting ten opzichte van Brandweer/GHOR ligt. De hoge kosten voor de politie op het gebied van fysieke veiligheid waarvoor zij feitelijk weinig terugkrijgt (aangezien fysieke veiligheid eigenlijk de verantwoordelijkheid van de brandweer is) worden toch gemaakt, omdat de politie het zich simpelweg niet kan veroorloven om zichzelf buitenspel te zetten bij de ontwikkelingen binnen de rampenbestrijding. In de praktijk betekent dit dat de politie wel eens achter is met haar huiswerk, en er weer bij getrokken moet worden door brandweer/GHOR.”

Hier moet worden aangetekend dat er feitelijk op dit moment vanuit de regio's nog maar weinig signalen zijn dat de kosten van de betreffende taken daadwerkelijk een obstakel vormen voor deelname in de veiligheidsregio. Er wordt tot nu toe slechts een kleine directe inspanning van de politie verlangd, in de vorm van op z'n hoogst één of twee fte's. Zou in een later stadium meer inspanning van de politie bij multidisciplinair oefenen worden verwacht, of zou de verdere ontwikkeling van de veiligheidsregio meer capaciteit vragen, dan zullen deze afwegingen opnieuw gemaakt worden en mogelijk een rem zetten op de betrokkenheid van de politie binnen de veiligheidsregio.

Een respondent uit de korpsleiding:

⁴⁴ Een respondent van de korpsleiding in de regio Limburg-Zuid schat dat de politie slechts 3 tot 4% van haar tijd besteedt aan fysieke veiligheid.

“Eigenlijk zouden de inspanningen van de politie voor de veiligheidsregio gewoon moeten worden ingepast in de prestatiecontracten, na uitvoering van een ‘benchmarking’ van deze inspanningen. Dit zou het tegenargument van de hoge kosten die de veiligheidsregio met zich meebrengt alle wind uit de zeilen nemen.”

Biedt de veiligheidsregio ook voor de politie oplossingen?

Het kabinet heeft er voor gekozen om de organisatie van de rampenbestrijding dusdanig te wijzigen dat er een grotere multidisciplinaire samenwerking gerealiseerd kan worden. Daarnaast heeft zij ervoor gekozen om het schaalniveau waarop de rampenbestrijding georganiseerd is te veranderen. Zoals al eerder is aangegeven is de veiligheidsregio het antwoord op vijf geconstateerde knelpunten: schaalgrootte, slagkracht regionaal bestuur, uitvoering landelijke projecten, uniform hulpverleningsniveau en financiering. De vraag is nu in hoeverre deze knelpunten ook binnen de politie worden gevoeld. Dit beantwoordt voor een belangrijk deel de vraag naar de binnen de politie gevoelde noodzaak van de komst van de Veiligheidsregio op zichzelf, oftewel de waardering van het concept veiligheidsregio.

1. Schaalgrootte.

Het kabinet stelt dat binnen de rampenbestrijding de kleine schaal als knelpunt wordt ervaren omdat er in veel gemeenten onvoldoende capaciteit aanwezig is en omdat men daardoor kennis en ervaring mist. Voor het politiebesteding is het schaalgrootteprobleem al veel eerder onderkend. Voor de realisatie van de veiligheidsregio's worden vergelijkbare argumenten aangevoerd als destijds bij de inrichting van de regionale politiekorpsen in 1993. Net als bij de politie belemmeren ook bij de brandweer en de GHOR de verbrokkeldheid van de hulpverlening en de kleine schaal de totstandkoming van een adequaat veiligheidsniveau. Ook het realiseren van landelijk geformuleerde doelstellingen op het gebied van fysieke veiligheid wordt hierdoor verhinderd.

Opvallend is echter dat hiervoor een schaal is gekozen die al vrij snel na invoering op verschillende punten herzien moest worden en die momenteel zelfs in zijn geheel ter discussie staat: de politieregio. In § 2.1 werd al beschreven dat over deze keuze nauwelijks enig debat is geweest: in de Hoofddijnennotitie Rampenbestrijding⁴⁵ bestond nog enige ruimte voor aanpassing van de regio's, maar in het advies Veiligheid op Niveau⁴⁶ is de ROB expliciet over haar keuze voor de schaal van de veiligheidsregio's. De politie is echter wel bezorgd dat de vorming van de veiligheidsregio's en de discussie over wijziging van het politiebesteding door elkaar gaan lopen.

Een respondent uit de korpsleiding:

“Er moet goed op gelet worden dat er niet teveel vernieuwingen doorgevoerd worden. Met betrekking tot de huidige discussie die nu gaande is over de sterkte van de politiekorpsen per regio, en mogelijke terugbrenging van het aantal regio's, kunnen beter eerst de veiligheidsregio's doorgevoerd kunnen worden, zodat bijvoorbeeld de brandweer hier eerst aan kan wennen, en dan vervolgens pas stappen te nemen in de richting van grotere politieregio's.”

De Raad van Hoofdcommissarissen:

“De territoriale schaal van de politieregio is leidend voor de territoriale schaal van de veiligheidsregio. (...) Dit betekent dat de beslissing tot opschaling of samenvoeging

⁴⁵ Hoofddijnennotitie Rampenbestrijding 1999-2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26659, nr. 1, p. 14).

⁴⁶ Rob, *Veiligheid op niveau*, februari 2003, p. 6.

van politieregio's automatisch dient te leiden tot opschaling of samenvoeging van de veiligheidsregio's en omgekeerd.”⁴⁷

De ontwikkelingen ten aanzien van de politieregio's roepen de vraag op of de voorziene schaal van de veiligheidsregio's wel voldoende tegemoet komt aan de gevoelde urgentie en ook op de lange termijn de knelpunten adequaat oplost. Als voor de politie geldt dat de gekozen schaal eigenlijk onvoldoende is voor het behalen van het gewenste (sociale) veiligheidsniveau dan ligt het in de lijn der verwachtingen dat voor de veiligheidsregio binnen enkele jaren hetzelfde zal gelden.

2. Slagkracht regionaal bestuur.

Doordat de regionale besturen van brandweer en GHOR onvoldoende doorzettingsmacht hebben ten opzichte van individuele gemeenten is de slagkracht binnen de hulpverlening in veel gevallen onvoldoende.

Het valt niet te ontkennen dat de politie ervan zal profiteren als de rampenbestrijding op regionaal niveau is georganiseerd. Het zal leiden tot minder overlegpartners en (dus) tot kortere bestuurlijke lijnen en snellere afstemming. Tegelijkertijd bestaat de angst dat de slagkracht van het regionale bestuur zal leiden tot een versterkte aandacht voor fysieke veiligheid en een verminderde aandacht voor sociale veiligheid. Het kan betekenen dat meer van de toch al schaarse capaciteit van de politiekorpsen onder druk van de partners in de Veiligheidsregio moet worden ingezet ten bate van de fysieke veiligheid.

De politie realiseert zich dit:

Een politierespondent:

“Met betrekking tot het oefenen van rampenplannen en dergelijke volgt de politieorganisatie het standpunt: “wij willen alleen oefenen in zoverre als wij dat zelf nodig achten, voor onze eigen verantwoordelijkheden en taken”. Af en toe doet de politie ook mee aan oefeningen waarbij het er vooral om gaat dat anderen geoefend worden, aangezien dit noodzakelijk kan zijn. Probleem is: het kost de politie energie die zij eigenlijk niet kwijt wil, maar als zij er zelf niet deel aan neemt dan zal de regionale rampenbestrijdingsorganisatie niet van de grond komen. Het is immers onmogelijk om dit goed te regelen zonder de politie erbij te betrekken, zelfs al is het werk binnen de rampenbestrijdingsorganisatie slechts een miniem deel van het werk van de politie.”

3. Uitvoering landelijke projecten. De aansluiting tussen het rijksniveau en de individuele gemeenten ten aanzien van landelijke beheerszaken is complex. Besluitvorming duurt hierdoor erg lang.

Dit knelpunt is voor de politie niet relevant. Door de verantwoordelijke minister wordt al enige jaren beleid ontwikkeld waarmee deze aansluiting op het terrein van de sociale veiligheid wordt gerealiseerd. Het Landelijk Kader Nederlandse Politie en de prestatiecontracten met individuele korpsen die hieruit zijn voortgevloeid zijn hiervan een voorbeeld, evenals de vorming van de Nationale Recherche en de wetsvoorstellen die moeten leiden tot grotere invloed van het rijk op het beheer van de korpsen. De belofte van oplossing van dit knelpunt levert daarom geen aansporing voor de politie zich in te spannen voor de veiligheidsregio.

⁴⁷ Standpunt Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofddcommissarissen over de toekomst van het politiebestedel, maart 2005, p.3.

4. **Uniform hulpverleningsniveau.** Door verschillen in schaal, kwaliteit en kwantiteit tussen brandweerorganisaties wordt geen uniform (minimum) hulpverleningsniveau geboden. De politie merkt alleen iets van deze verschillen op momenten dat met de brandweer moet worden samengewerkt. Omdat één politiekorps met alle hulpverleningsorganisaties in de regio samenwerkt, ziet zij als geen ander de verschillen tussen de organisaties. De noodzaak om tot een uniform hulpverleningsniveau te komen wordt daarom door de politie onderschreven. Dit doet zij echter vanuit een extern standpunt: de politie vindt ook dat de brandweer een uniform hulpverleningsniveau moet bieden. Deze opvatting heeft echter geen betekenis voor de visie van de politie op de veiligheidsregio.
5. **Financiering.** De financieringsstromen voor de bij rampenbestrijding betrokken organisaties zijn diffuus. Ook dit is een knelpunt dat zich niet aan politiezijde voordoet: de politie kent haar eigen financieringsstructuur, waarbij nogmaals moet worden opgemerkt dat financiële prikkels zijn ingevoerd op het bereiken van resultaten op het terrein van de sociale veiligheid, niet op het terrein van de fysieke veiligheid.

Slot

Het beeld ontstaat dat voor de brandweer en de GHOR wel specifieke doelstellingen zijn benoemd welke de veiligheidsregio zal moeten bewerkstelligen, terwijl dit voor de politie niet het geval is. De voor de brandweer en GHOR geformuleerde doelstellingen sluiten aan bij de kerntaken van deze organisaties en zijn in lijn met de in de eigen organisaties ervaren problemen. Voor de politie geldt dit niet: de oplossingen die de veiligheidsregio moet brengen gelden voor problemen die de politie niet kent of die relatief zo gering zijn, dat er binnen de politie geen behoefte bestaat aan ingrijpende oplossingen. De motivatie om deel te nemen aan de veiligheidsregio wordt voor de politie vooral gelegd in het overkoepelende argument dat meer multidisciplinaire afstemming en samenwerking het niveau van de (vooral fysieke) veiligheid zullen verhogen. De politie behaalt wel degelijk winst op de gesignaleerde knelpunten, maar het is nog maar de vraag of deze argumentatie voldoende is om de politie ervan te overtuigen dat de gekozen structuur van de veiligheidsregio de beste is in de ogen van de politie. Het is daarmee opvallend dat de Commissie Leemhuis als eerste een nadrukkelijke koppeling tussen de organisatie van de politie en de veiligheidsregio legt.

In de volgende hoofdstukken laten we de drie hoofditems van de vorming van de veiligheidsregio's (de constituerende elementen) de revue passeren: bestuurlijke integratie, de gemeenschappelijke meldkamer en het regionaal veiligheidsbureau. We geven eerst een beschouwing op de ontwikkelingen die aan de huidige stand van zaken ten grondslag liggen. Daar hoort het standpunt van het kabinet bij: we gaan na of de door het kabinet beoogde winstpunten haalbaar zijn. Verder bekijken we of de ontwikkelingen een antwoord bieden op ervaren problematiek van de politie en we gaan in op de houding van de politie ten opzichte van deze elementen (inclusief mogelijke knelpunten en neveneffecten). Ook geven we per item een weergave van enkele praktijkvoorbeelden.

3 Bestuurlijke integratie

3.1 Uitgangspunten van bestuurlijke integratie

Met betrekking tot het primair constituerende element 'bestuurlijke integratie' heeft het kabinet expliciet twee doelstellingen benoemd die in juli 2006 gerealiseerd moeten zijn:⁴⁸

- verplichte integratie van de besturen van brandweer en GHOR;
- verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie.

Hoewel politie, regionale brandweer en GHOR hun verschillende wettelijke achtergrond behouden,⁴⁹ zal het beheer van de drie organisaties zoveel mogelijk op hetzelfde regionale niveau komen te liggen.⁵⁰ Het conceptvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993,⁵¹ waarbij de eindverantwoordelijkheid voor beheersbeslissingen zal verschuiven van regionaal college naar de korpsbeheerder, staat de bestuurlijke inrichting en operationele samenwerking per 2006 niet in de weg. Het vraagt dus om een gelijktijdige slag. Tussen het te vormen regionale hulpverleningsbestuur en het Regionaal College van de politie moeten samenwerkingsafspraken worden gemaakt, die een gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp en crisissituaties bevorderen. Deze afstemming zal wettelijk worden verankerd.⁵²

Het kabinet betoogt dat door de invoering van de veiligheidsregio de bestuurlijke samenwerking tussen politie, brandweer en GHOR zal verbeteren. De gedachtelijn daarbij is dat binnen de veiligheidsregio de besturen van de drie organisaties nauw gaan samenwerken, waardoor bestaande afstemmingsproblemen verminderen. Het kabinet verwacht dat bestuurlijke integratie drie aanwijsbare winstpunten met zich mee brengen:⁵³

- Betere samenwerking tussen de koepelorganen. Initiatieven die binnen deze koepels worden gecreëerd kunnen makkelijker worden vertaald naar beleid in de integrale regio's (het bevorderen van synergie).
- Versterking van de lijn tussen directie en bestuur; het bestuur zal namelijk beschikken over een duidelijk aanspreekpunt voor de multidisciplinaire uitvoering van beslissingen (het verkleinen van bestuurlijke drukte).
- Tegengaan van verkokering. Verkokering kan worden tegengegaan aangezien zowel bestuur als directie opereert als een collectief besluitvormend en uitvoerend orgaan, waarbinnen deelbelangen ondergeschikt worden aan het collectieve belang (het creëren van betere afstemming tussen de drie hulpverleningsdiensten en de gemeenten).

Een korpsbeheerder:

"Veiligheid is goed te managen. Dit kan echter alleen met een adequaat bestuur. De veiligheidsregio is een prima niveau, ook voor het dagelijks werk. Immers: men is al aan elkaar gewend, kent elkaar. Als er dan moet worden doorgeschakeld, zoals bij een ramp, lukt dat ook. In andere gevallen, wanneer niet al langer wordt samengewerkt, werkt het niet."

⁴⁸ Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 1.

⁴⁹ Respectievelijk Politiewet 1993, Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen.

⁵⁰ Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 1.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VII, nr. 4.

⁵² Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1.

⁵³ Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1.

Het kabinet neemt bij de formulering van de doelstelling bestuurlijke integratie binnen de veiligheidsregio de fysieke veiligheid en (met name) de rampenbestrijding als uitgangspunt.⁵⁴ Zij baseert zich daarbij op de constatering van de Rob. Een belangrijke notie daarbij is dus dat het kabinet niet de organisaties van de politie, brandweer en GHOR als vertrekpunt neemt, maar een onderdeel van het werkveld, namelijk de rampenbestrijding.

Voor een beter begrip van het kabinetsstandpunt is het belangrijk het advies van de Rob op dit punt te kennen. De hoofdlijn van het voorafgaande standpunt van de Rob luidt als volgt. De uitgangspunten van de bestuurlijke integratie in de veiligheidsregio's zijn gebaseerd op twee gedachten:

1. veiligheidszorg is een lokale kerntaak
 2. de meest optimale schaal van bestuur en uitvoering is groter dan de schaal van de gemeente, maar valt niet per definitie samen met de naast hoger gelegen bestuurslaag.⁵⁵
- Door middel van bestuurlijke integratie kan volgens de Rob meer helderheid over de bestuurlijke vormgeving van de kerntaak veiligheid en de daarvan afgeleide eenduidige organisatie van uitvoering ontstaan.

De Rob constateert in haar aanbevelingen dat de grenzen van de bestuurlijke samenwerking ten aanzien van de regionale brandweer en de GHOR momenteel zijn bereikt.⁵⁶ De Rob meent dat de samenwerking tussen brandweer, GHOR, politie en gemeenten onvoldoende is in het licht van de bestaande problematiek. De Rob spreekt van een combinatie van bestuurlijke problemen, uitvoeringsproblemen en schaalproblemen. Aan de orde zijn onvoldoende doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle van de rampbestrijding als gevolg van de complexiteit van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Onder deze algemene aspecten hangen een aantal specifiekere punten:

- Lage kwaliteit van het oefenen;
- Onvoldoende coördinatie, communicatie en nazorg;
- Onduidelijkheid over de gewenste schaal waarop wordt samengewerkt;
- Fricties tussen en ambigue betrokkenheid van de bestuurslagen;
- Diversiteit in de schaal waarop onderling afhankelijke uitvoeringsorganisaties zijn georganiseerd en onduidelijkheid over de meest adequate schaal van samenwerken;
- Diversiteit in bestuurlijke inbedding van uitvoeringsorganisaties;
- Onvoldoende duidelijkheid over en samenhang tussen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen.⁵⁷

Uit de constatering van de Rob blijkt dat de bestuurlijke problematiek niet alleen een probleem op zichzelf is, maar ook onderliggend is voor de overige aspecten van samenwerking tussen de vier kolommen. Op de vraag in hoeverre dit op andere terreinen dan rampenbestrijding in de praktijk van de taakuitvoering aan de orde is gaat de Rob niet verder in.

Hoewel de door de Rob geformuleerde uitgangspunten spreken van veiligheid in den brede en van bestuur en uitvoering in het algemeen, besteedt de Rob geen aandacht aan de werkvelden van politie, brandweer en GHOR die buiten de rampenbestrijding vallen. Het kabinet volgt deze lijn en baseert de bestuurlijke integratie als doelstelling op de verwachte winstpunten die betrekking hebben op rampenbestrijding. Geen gekke gedachte, aangezien politie, brandweer en GHOR tijdens rampenbestrijding het meest intensief samenwerken. Het is dus niet

⁵⁴ Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's; Kamerstukken II, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1.

⁵⁵ Rob, *Veiligheid op niveau*, februari 2003, p. 9.

⁵⁶ Onder verwijzing naar de commissie Alders (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 575, nr. 5), aangehaald in Rob, *Veiligheid op niveau*, februari 2003, p. 7.

⁵⁷ Rob, *Veiligheid op niveau*, februari 2003, p.8-9.

verwonderlijk dat rond rampenbestrijding de meeste bestuurlijke knelpunten te vinden zijn. Wat mist in het advies van de Rob en het kabinetsstandpunt is aandacht voor de impact van bestuurlijke integratie op de lokale of regionale veiligheidszorg *in den brede*.

De commissie Leemhuis die, zoals al eerder beschreven, een sterke koppeling ziet tussen politieorganisatie en veiligheidsregio beveelt een vergaande bestuurlijke integratie aan:⁵⁸

Deze keuze voor het regionaal veiligheidsbestuur heeft als consequentie dat het huidige regionaal college opgaat in het veiligheidsbestuur. Hierdoor zal de inbreng van de hoofdofficier van Justitie waar het de handhaving van de rechtsorde in het regionaal beleid(splan) betreft wel moeten worden verankerd. Als de integrale veiligheidsgedachte die uit de vorming van veiligheidsregio's spreekt daadwerkelijk invulling moet worden gegeven, dan ware het in de visie van de Stuurgroep alleszins voorstelbaar dat de hoofdofficier van Justitie ook lid is van dat regionaal veiligheidsbestuur. De Stuurgroep ziet daarbij als taak van het veiligheidsbestuur het binnen de beschikbare capaciteit en middelen en de landelijke kaders vaststellen van het regionaal veiligheidsplan, waarbij rekening wordt gehouden met lokale, gemeentelijke prioriteiten.

3.2 Bestuurlijke integratie: huidige betekenis voor de politie

De bestuurlijke samenwerking tussen politie, brandweer en GHOR levert vaak knelpunten op. Iedere regio heeft daarbij haar eigen ervaringen en voorgeschiedenis. Er is geen algemeen patroon waarneembaar in de ervaren problematiek. Aan de vooravond van de landelijke invoering van de veiligheidsregio is de Ausgangssituatie met betrekking tot bestuurlijke integratie zeer divers.

De politie voert haar kerntaken opsporing, strafrechtelijke handhaving en hulpverlening dagelijks uit in een in een lastig bestuurlijk spectrum. De politie heeft immers te maken met twee meesters: de burgemeester als hoeder van de lokale veiligheid en via het regionaal college als bestuurder van de regio en daarnaast de (hoofd)officier van Justitie die de politie op het gebied van de opsporing van strafbare feiten aanstuurt (en ook medeverantwoordelijk is voor het beheer van de regio). Afwegingen tussen opsporing, handhaving van de openbare orde en hulpverlening zijn voor de politie in principe van alledag. Daarbij wordt de politie ook nadrukkelijk gestuurd door de landelijke thema's die zijn vertaald in regionale prestatiecontracten. Bij de verdeling van capaciteit en prioriteitsstelling moeten dus meerdere belangen gediend worden. Deze bestuurlijke problematiek speelt zich echter wel volledig binnen de eigen kolom af.

Rond de rampenbestrijding is een andere dimensie van bestuurlijke problematiek aan de orde. Hier zijn drie operationele diensten bij betrokken die onder een complexe bestuurlijke verantwoordelijkheidsstructuur vallen:

- de politie heeft te maken met de afweging tussen hulpverlening, handhaving van de openbare orde (verantwoordelijkheid burgemeester) en opsporing (verantwoordelijkheid (hoofd)officier van justitie);
- de brandweer valt onder de lokale bestuurlijke verantwoordelijkheid van de eigen burgemeester, maar kan te maken krijgen met een regionaal coördinerend burgemeester of commissaris van de Koningin als verantwoordelijk bestuurder;

⁵⁸ Stuurgroep Evaluatie Politiebestel, *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, p. 132

- de geneeskundige hulpverlening bestaat voor een groot deel uit private organisaties die bij inzet tijdens de rampenbestrijding in conflict kunnen komen met eigen belangen.

De bestuurlijke knelpunten van alle hulpverleningsdiensten grijpen in elkaar. Zo zijn ook de brandweer en de geneeskundige hulpverlening afhankelijk van de afweging opsporing versus hulpverlening die op bestuurlijk niveau gemaakt moet worden. Dat hecht bestuurlijk samenwerken in de acute of repressieve fase van rampenbestrijding of crisisbeheersing van groot belang, is staat buiten kijf.

Voor de politie gelden de bestuurlijke knelpunten en afwegingen die vragen om bestuurlijke integratie echter veel minder dan voor de andere hulpverleningsdiensten. Rampbestrijding en gecoördineerde gemeenschappelijke hulpverlening zijn voor de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij een groot deel, zo niet het overgrote deel, van de taakuitvoering aan de orde. Het overgrote deel van het politiewerk wordt echter uitgevoerd zonder inzet van brandweer of geneeskundige hulpverlening en dus zonder dat er bestuurlijke afstemmingsproblemen met deze hulpverleningsdiensten aan de orde zijn. Rampenbestrijding is voor de politie een relatief beperkt gedeelte van haar taak. Daarbij heeft de politie binnen de eigen kolom minder problemen met bestuurlijke integratie dan de andere hulpverleningsdiensten omdat de politie werkt vanuit een hiërarchisch regionaal georiënteerde organisatie onder leiding van een regionaal korpsbeheerder en een hoofdofficier van Justitie. Er bestaat in de politieorganisatie een stevige bestuurlijke structuur met heldere lijnen, die gewend is zelfstandig te opereren.

Deze overwegingen doen niets af aan het feit dat ook de politie profijt kan hebben van hechtere bestuurlijke samenwerking met de overige hulpverleningsdiensten. De relatief grote zelfstandigheid is de kracht, maar direct ook een zwakte aan de politieorganisatie. Bestaande structuren zijn robuust en niet gewend aan dagelijkse hechte samenwerking of afstemming met de andere hulpverleningsdiensten. Juist op dit punt is voor de politie nog een slag te slaan. In situaties van grootschalig optreden, rond rampen of bij aanslagen, kan bestuurlijke integratie ook voor de politie een belangrijke factor zijn voor het slagen van doeltreffend optreden in samenhang met brandweer, geneeskundige hulpverleningsdiensten en gemeenten. Daarbij zal ook de politie veel baat kunnen hebben van onder meer territoriale congruentie van hulpverlening, waardoor de zaken met vaste partners binnen de brandweer en de geneeskundige hulpverlening kunnen worden gedaan. Feit blijft echter dat bestuurlijke integratie voor de politie slechts voor een beperkt gedeelte van de taakuitvoering winst oplevert.

Medewerking van de politie aan meer bestuurlijke integratie zal alleen op gang kunnen komen als de energie die zij erin moet steken ook leidt tot een meerwaarde voor de politie zelf. Aangezien we constateerden dat bestuurlijke integratie in de veiligheidsregio slechts betrekking heeft op een beperkt deel van het takenpakket van de politie, is het van belang om scherp in beeld te krijgen welke meerwaarde de politie ermee kan behalen. We zullen hierna daarom de winstpunten en de knelpunten van de beoogde bestuurlijke integratie verkennen.

Winstpunten

Het eerste in het kabinetsstandpunt beoogde winstpunt (bevordering van synergie) is van beleidsmatige aard. Wij onderschrijven de verwachting van het kabinet op dit punt. Beleid van de politie enerzijds en de overige partners anderzijds kan in de veiligheidsregio waar nodig al in een vroeg stadium gekoppeld worden, al was het maar door gezamenlijke bespreking van elkaars jaarplannen in de personele unie van regionaal college en veiligheidsregio. Dit voorkomt verrassingen en bevordert de regionale afstemming met betrokken gemeenten. Regionaal

politiebeleid en intergemeentelijk veiligheidsbeleid moeten zo een hogere mate van congruentie kunnen bereiken.

Het tweede beoogde winstpunt (verkleinen van bestuurlijke drukte) zal met name voor de GHOR, de brandweer en de gemeenten gelden (aangezien de politie doorgaans al een duidelijk aanspreekpunt kent en heeft). Beoogd wordt dat de politie er op het gebied van pro-actie, preparatie en repressie bij grootschalig optreden ook de vruchten van kan plukken. Dit onder meer omdat beleidsvorming en voorbereiding van grootschalige evenementen met vroegtijdige afstemming tussen de veiligheidspartners vergemakkelijkt kunnen worden.

Het derde beoogde winstpunt (tegengaan van verkokering) is van algemene aard en kan zowel positief als negatief uitpakken. De politie zal haar deelbelang moeten verdedigen, maar kan tegelijkertijd profiteren van de collectieve besluitvorming op thema's waarop de politie afhankelijk is van haar partners. De vraag of dit per saldo positief of negatief uitvalt is op dit moment nog moeilijk te beantwoorden en zal ongetwijfeld per regio verschillend beantwoord gaan worden.

Knelpunten

Op basis van het onderzoek hebben we de volgende knelpunten voor de politie gesignaleerd met betrekking tot bestuurlijke integratie.

Ten eerste bestaat er het risico dat nieuwe bestuurlijke afwegingen bij de reguliere taakuitvoering van de politie ontstaan. De vraag is of bestuurlijke integratie als gevolg zal hebben dat de politie ook bij haar reguliere taakuitvoering (hier wordt bedoeld: de taakuitvoering buiten de rampenbestrijding om) te maken krijgt met bestuurlijke afwegingen tussen de belangen van de politie enerzijds en de brandweer en geneeskundige hulpverlening anderzijds. Met andere woorden: worden er niet teveel afwegingen bij besluitvorming betrokken die niet per definitie van belang zijn bij de reguliere taakuitvoering door de politie?

Ten tweede is er het risico dat alle taakuitvoering onder het kopje Crisisbeheersing zal worden gevat. Rampenbestrijding en crisisbeheersing treden door de invoering van de veiligheidsregio als thema zozeer op de voorgrond dat andere politietaken mogelijk niet de bestuurlijke aandacht krijgen die ze verdienen. Is het wel zo noodzakelijk om opsporing en handhaving van de openbare orde telkenmale in verband te brengen met potentiële crises en de (regionale) crisisbeheersingsorganisatie?

Ook kan het gebeuren dat er op bestuurlijk niveau conflicten ontstaan over de inzet van politiecapaciteit. Moet de politie zich door de bestuurlijke integratie meer gaan schikken naar de wensen vanuit de andere kolommen, welke via bestuurlijke integratie een impact kunnen hebben op overwegingen met betrekking tot de inzet van politie?

Vervolgens is er het risico dat een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling ontstaat. Het gevolg van bestuurlijke integratie kan zijn dat een gemeenschappelijk veiligheidsbestuur beslissingen gaat nemen over zaken die wettelijk alleen de politie aangaan en waarop de politie alleen afgerekend wordt. Wat betekent dit voor de positie van de korpschef als verantwoordelijk hoofd van het politiekorps wanneer de politie gestelde eisen niet waar kan maken? Valt dit onder de integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid van het gemeenschappelijk bestuur van de veiligheidsregio?

Als laatste bestaat de kans dat de beoogde prestaties in het geding komen door bestuurlijke integratie. De politie heeft afspraken gemaakt met de korpsbeheerders en de minister van BZK over te leveren prestaties. Bestuurlijke integratie mag het behalen van de afspraken niet in de weg staan door een afwijkende prioriteitsstelling teweer te brengen. Niet in de laatste plaats omdat de politiekorpsen ook financieel afhankelijk zijn van de prestatiecontracten met het Rijk. Hoe zwaar weegt het belang van de veiligheidsregio ten opzichte van de verantwoordelijkheid van de korpschef om de prestaties te behalen?

Op deze knelpunten bestaat nog geen antwoord. De knelpunten zullen per regio anders worden opgelost, onder meer afhankelijk van de bestaande bestuurscultuur, bestaande verhoudingen tussen de organisaties en de inrichting van de bestuurlijke integratie in de praktijk. Voor de politie betekent bestuurlijke integratie dat de kans levensgroot is dat de druk aan de top toeneemt en de professionele taakuitvoering binnen de eigen kolom op de proef gesteld wordt.

Respondent korpsleiding:

“In principe zou het kunnen voorkomen dat wanneer de politie teveel tijd gaat besteden aan fysieke veiligheid, het OM aan de rem trekt omdat de sociale veiligheid te weinig aandacht zou krijgen. Dit is echter tot op heden nog niet gebeurd.”

Naast dit alles speelt de povere democratische verantwoording van de veiligheidsregio een rol. Door de instelling van veiligheidsregio's wordt een sterkere bestuurlijke tussenlaag tussen gemeenten en provincie gevormd, waarvoor de democratische controle nauwelijks geregeld is. Voorkomen moet worden dat bestuurlijke integratie leidt tot een situatie waarin de 25 primair betrokken burgemeesters (de korpsbeheerders respectievelijk de voorzitters van de regionale brandweer) buiten de gemeenteraden om teveel ruimte hebben om de cruciale beslissingen aangaande het veiligheidsbeleid in de regio's te kunnen nemen. Het gevolg hiervan zou zijn dat cruciale onderdelen van de veiligheidszorg in ons land niet meer onder directe democratische controle staan.

3.3 Beslispunten voor bestuurlijke integratie

Alle voor- en nadelen ten spijt zal de politie partner worden in de veiligheidsregio. Structureel goede samenwerking tussen de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverlening kan slechts bereikt worden als door alle partijen onderschreven uitgangspunten voor samenwerking opgesteld kunnen worden. Binnen de doelstellingen die het kabinet heeft opgesteld liggen verschillende beslispunten open, die voor iedere regio openstaan.

Uit de doelstellingen van het kabinet blijkt dat in de lijn van het Rob-advies (2003) is gekozen voor een vorm van niet-volledige integratie. Het politiebureau blijft formeel een separaat orgaan. Volledige integratie van de drie besturen zal alleen mogelijk zijn wanneer de Politiewet grondig gewijzigd zou worden, en het kabinet is voorlopig van mening dat dit niet gewenst is.⁵⁹

Een korpsbeheerder:

“Het regionaal college laat zich vooralsnog niet veranderen, dat komt met name door de justitiële inbreng via de hoofdofficier. De besturen zijn nu dus nog gescheiden, organisatorisch en budgettair. Maar je kan wel materieel hetzelfde zijn; in onze regio vergaderen we samen.”

⁵⁹ Velpen, P. van, *Zorg voor Veiligheid, naar een sterke (geneeskundige) hulpverlening in Brabant-Noord*, juni 2003, p.9.

In de uitvoerende fase bestaat nu de kans dat er een probleem ontstaat met betrekking tot de plaats van de politie. Hier kan de bal twee kanten op rollen. Enerzijds is er het gevaar dat politiegerelateerde thema's de overhand krijgen binnen de veiligheidsregio. Anderzijds is er het gevaar dat de politie slechts minimaal participeert in de veiligheidsregio, omdat er weinig wordt besproken dat voor de politie relevant is.

Eén van de uitgangspunten voor de politie zou betrekking kunnen hebben op de bestuurlijke verdeling van politietaken volgens de lijn rampenbestrijding – overige taken. De beschreven winstpunten en risicofactoren van bestuurlijke integratie kunnen er immers voor pleiten om de taken van de politie gericht op rampenbestrijding te ontvlechten van de overige politietaken. Gevolg hiervan zou zijn dat een deel van de politietaken, welke buiten de rampenbestrijding vallen, onder het huidige bestuur door het Regionaal College vallen (waarin ook de Hoofdofficier van Justitie). Dat deel van de politietaken dat wel binnen het kader van de rampenbestrijding valt zou door de veiligheidsdirectie en het bestuur van de veiligheidsregio kunnen worden gestuurd. Voor deze taken kunnen beleidsmatige afstemming, versterken van de lijn tussen directie en bestuur en het tegengaan van verkokering een goede doelstelling zijn. De knip tussen het onderbrengen in de veiligheidsregio of het in eigen beheer houden van taken zal echter niet zonder slag of stoot te leggen zijn en zowel capacitaire als beleidsmatige knelpunten opleveren.

Een tweede beslispunt betreft de samenwerkingsvorm van het hulpverleningsbestuur (brandweer en GHOR) en het regionaal college in een algemeen bestuur voor de veiligheidsregio en de gevolgen hiervan voor de kolom politie. Deze samenwerking kan gerealiseerd worden door middel van:⁶⁰

1. ad hoc samenwerking - hierbij blijven de besturen gescheiden en werken zij alleen samen bij projecten waar dit zo uitkomt;
2. het koppelen van de vergaderingen van de besturen - in deze vorm vinden de vergaderingen van de nog steeds gescheiden besturen op dezelfde dag en locatie plaats
3. personele unie van vertegenwoordigers – hierbij nemen dezelfde leden plaats in alle besturen, zodat het in feite één en hetzelfde orgaan wordt, alhoewel er verschillende regelingen van toepassing zijn op werkzaamheden van het bestuur.

Wat onder meer duidelijk zal moeten worden is wat de gevolgen zijn van deze keuzes voor het overleg in de driehoek. Dit overleg is in principe vertrouwelijk en niet toegankelijk voor wethouders of hulpverleningsdiensten. Sommige zaken zullen alleen de korpsbeheerder en de Hoofdofficier van Justitie ter ore mogen komen. Dit betekent dat niet alles wat in de Driehoek ter sprake komt ook in het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van de veiligheidsregio besproken mogen worden. Dit pleit voor een strikte bestuurlijke scheiding van politietaken in het kader van de veiligheidsregio (fysieke veiligheid, rampenbestrijding) en overige politietaken. Overleg in het driehoeksoverleg mag niet leiden onder de aanpassingen aan de sturingsmechaniek. De vertrouwelijkheid van informatie die wordt besproken in het driehoeksoverleg mag niet ter ore komen aan bijvoorbeeld wethouders en hulpverleningsdiensten.

Respondent uit de korpsleiding:

“Het bestuur van de veiligheidsregio is momenteel zo ingericht dat er een personele unie is in het Algemene Veiligheidsbestuur. Hierin nemen alle burgemeesters uit de regio plaats. Dit bestuur vergadert één dagdeel over vier agenda's: GHOR,

⁶⁰ Zie Rob, *Veiligheid op niveau*, februari 2003.

brandweer, politie en multidisciplinair. De Regionaal Brandweercommandant (RBC), Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF), en Korpschef zitten de gehele vergadering bij. Wanneer er vertrouwelijke informatie wordt behandeld (bijvoorbeeld in relatie tot de AIVD of terreurbestrijding) dan worden de RGF en RGB verzocht de vergadering te verlaten. Dit is een geaccepteerde procedure, waarbij zelden scheve ogen te bemerken zijn. Het OM kan zelf tijdens een vergadering aan de rem trekken wanneer gevoelige informatie wordt behandeld. Meestal wordt van tevoren besproken wat voor info wordt ingebracht.”

Ad hoc samenwerking (zoals nu vaak toegepast wordt) lijkt niet aan te sluiten op één van de hoofddoelen van bestuurlijke integratie, namelijk verminderde vrijblijvendheid binnen de samenwerking. Wanneer gekozen wordt voor colokatie, dan zullen de vergaderingen van beide besturen tegelijkertijd of na elkaar plaatsvinden. Hiermee kan een blijvende bestuurlijke scheiding van politiebesteding en hulpverleningsbestuur makkelijk blijven bestaan. Als gekozen wordt voor personele unie dan nemen in beide besturen dezelfde leden plaats. Dit zouden dan de burgemeesters van alle gemeenten zijn, in navolging van het regionaal college. De mogelijkheid dat wethouders en/of raadsleden plaatsnemen in het hulpverleningsbestuur komt hiermee te vervallen.

Een politierespondent:

“Gedurende de pauze tussen de vergadering van het Hulpverleningsbestuur en van het Regionaal College lijkt het wel alsof de leden compleet andere personen worden. Alhoewel het toch dezelfde mensen zijn die plaatsnemen in de twee vergaderingen, staat de pet volledig anders, en verschillen de argumenten die gebruikt worden sterk.”

Het colokeren van vergaderingen leidt tot verlichting van bestuurlijke drukte. Personele unie vergemakkelijkt de onderlinge samenwerking. De keuze voor alleen colokatie kan namelijk als nadeel meebrengen dat ook raadsleden en wethouders die verantwoordelijk zijn voor veiligheidsonderwerpen aan vergaderingen deelnemen. Het kabinet heeft haar voorkeur kenbaar gemaakt voor de keuze van het plaatsnemen van alleen burgemeesters in de besturen.

“Het regionaal veiligheidsbestuur bestaat uit de burgemeesters van de in de regio gelegen gemeenten. De voorzitter van het regionale veiligheidsbestuur is de burgemeester uit zijn midden, die tevens voorzitter is van het regionale college politie (de korpsbeheerder). Het voornemen is de aanstelling van de voorzitter van het regionale veiligheidsbestuur via een kroonbenoeming tot stand te laten komen.”⁶¹

Het derde beslispunt betreft de verdere uitwerking van de organisatie van de veiligheidsregio onder het Algemeen Bestuur. De eerste keuze betreft het regelen van het Dagelijks Bestuur. Het Algemeen Bestuur is over het algemeen te groot en omslachtig om het dagelijkse bestuur van de veiligheidsregio voor haar rekening te nemen (slechts in één regio is de schaal van dit bestuur hier geschikt voor). Om deze reden moet er een Dagelijks Bestuur ingesteld worden met een breed mandaat van het algemene veiligheidsbestuur, dat de dagelijkse leiding kan voeren over de veiligheidsregio.

Er bestaan twee mogelijke modellen voor het Dagelijks Bestuur, waarvan de meest logische optie het model is waarbij een aantal leden van het Algemeen Bestuur plaatsneemt in het

⁶¹ Uit: brief van de minister van Binnenlandse Zaken, dd 27 april 2005, PVR2005/55559, onderwerp: regionaal veiligheidsbestuur.

Dagelijks Bestuur.⁶² De andere optie is een variant waarin de korpsbeheerder samen met de leden van de veiligheidsdirectie het Dagelijks Bestuur vormt. Het nadeel van deze optie voor de politie is de grote macht die de korpsbeheerder krijgt toebedeeld. Betreffende de instelling van een Dagelijks Bestuur is er het knelpunt dat wanneer er geen sprake is van personele unie, dan moet dit Dagelijks Bestuur een mandaat krijgen van twee Algemene Besturen. Dit kan gezien de verschillende belangen bij de besturen tot frictie leiden.

In de veiligheidsdirectie zullen in ieder geval de korpschef, de regionaal commandant van de brandweer en de Regionaal Geneeskundig Functionaris plaats nemen. Ook kunnen hierin een coördinator van de gemeentelijke diensten en de Hoofdofficier van Justitie plaatsnemen. Eventueel kunnen ook afgevaardigden van andere organisaties of bestuurslagen zitting hebben in de veiligheidsbestuur, zoals vertegenwoordigers van waterschappen of GGD'en. Knelpunt bij de instelling van een veiligheidsdirectie is het feit dat de verschillende posities die de representanten van de disciplines bekleden tot een verschil in informatiepositie leiden. Dit kan vervolgens leiden tot een verschil in capaciteit (en dus invloed) waar het de taak van de korpschef, brandweercommandant en RGF in het adviseren van het bestuur en het afstemmen in de uitvoering betreft.⁶³

3.4 Perspectieven uit de praktijk

Limburg-Zuid

Onze respondenten menen dat tot nu toe in Limburg-Zuid rond de bestuurlijke integratie relatief veel is bereikt. Meer bestuurlijke samenwerking vergemakkelijkt de uitvoeringstaken van alle betrokken organisaties. Over de jaren is de bewustwording ontstaan dat de politie niet de enige is met een verantwoordelijkheid voor de integrale veiligheid. De vraag of de veiligheid uiteindelijk ook verbeterd is, kan niet worden beantwoord. Dit is nooit objectief gemeten.

Het veiligheidsbestuur is in Limburg-Zuid nu een personele unie, bestaande uit:

- Algemeen Bestuur: burgemeesters van alle gemeenten, korpschef, brandweercommandant, Regionaal Geneeskundig Functionaris, Hoofdofficier van Justitie;
- Dagelijks Bestuur: 4 burgemeesters, korpschef, brandweercommandant, RGF;
- Veiligheidsdirectie: korpschef, brandweercommandant, RGF, gemeentesecretaris, vertegenwoordigers van de GGD en van de Commissaris van de Koningin.

Binnen het Algemeen Bestuur worden de agenda's van de drie disciplines ieder apart behandeld, alsook één gemeenschappelijke agenda voor de multidisciplinaire samenwerking. Op deze manier is de aandacht voor de monodisciplinaire samenwerking gewaarborgd, en is de nadruk niet ál te veel komen te liggen op de multidisciplinaire samenwerking (welke feitelijk de drijfveer was achter de bestuurlijke integratie). Aandachtspunten bij deze ontwikkeling richting één enkel bestuur, dat vier agenda's behandelt, zijn: de positie van het OM binnen deze structuur en de zorg dat fysieke veiligheid de vergaderingen teveel zouden gaan overheersen.⁶⁴ Eén van de grootste veranderingen voortkomend uit deze opzet is het feit dat ervoor is gekozen om de gehele veiligheidsdirectie alsook de Hoofdofficier deel te laten nemen aan de volledige bestuursvergadering. Waar normaal alleen de Korpschef de vergadering van het Regionaal

⁶² In de politieregio Limburg-Zuid is ervoor gekozen om de portefeuilles politiezorg, brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en multidisciplinair optreden te verdelen onder vier burgemeesters, die allen zitting hebben in het DB van de veiligheidsregio.

⁶³ Veiligheidsdirectie Regio Limburg-Zuid, 'Notitie aan de leden van het Veiligheidsbestuur Zuid-Limburg', d.d. 1 mei 2002, p.3.

⁶⁴ Veiligheidsdirectie Limburg-Zuid, *Notitie Veiligheidsregio*, 12 maart 2004.

College bijzit, neemt hij nu ook deel aan de vergadering van het Hulpverleningsbestuur en vice versa.⁶⁵ Deze vorm van deelname is zeer nuttig gebleken, aangezien op deze manier de diensthoofden van de andere disciplines meer zicht krijgen op de beleidsonderwerpen die binnen de andere vergaderingen spelen.

Een ander aandachtspunt ligt in de samenstelling van het Dagelijks Bestuur. Uit de verscheidene varianten die mogelijk zijn met betrekking tot deze bestuursvorm is in deze regio door de veiligheidsdirectie geadviseerd te kiezen voor een gebiedsgebonden variant, waarin per gebied in de regio één burgemeester plaatsneemt in het Dagelijks Bestuur. Twee knelpunten bij vorming van een dergelijk college zijn de positie van het OM (moet de HOvJ plaatsnemen in dit college of niet?) en de vertegenwoordiging van de drie disciplines in dit college. De keuze voor een gebiedsgebonden variant in plaats van een disciplinegebonden variant betekent dat de gebiedsgebonden burgemeesters ook ieder een discipline moeten gaan vertegenwoordigen, terwijl voorheen andere burgemeesters verantwoordelijk waren voor de disciplines.⁶⁶

Binnen de Veiligheidsdirectie heeft het onderwerp van het technische voorzitterschap lange tijd een knelpunt gevormd. Voorheen was de voorzitter van de Veiligheidsdirectie bijna altijd een korpschef. Slechts een enkele keer was het een hoofd van een andere hulpverleningsdienst. In 2003 werd voor het eerst een gemeentesecretaris voorzitter. Hoewel alle gemeenteraden hier achter stonden, kreeg deze gemeentesecretaris geen geld voor het uitvoeren van deze taak. Momenteel is de RGF voorzitter van de Veiligheidsdirectie. Het voorzitterschap van de directie kan een knelpunt vormen aangezien voorkomen moet worden dat één van de disciplines gaat overheersen.

In deze regio is gebleken dat de veiligheidsdirectie als een extra station in de besluitvorming kan gaan functioneren. Gezien de besluitvorming in de beide besturen al moeilijk genoeg is, moet dit voorkomen worden. Om deze reden moeten opdrachten vanuit het bestuur zeer duidelijk worden geformuleerd. In Limburg-Zuid zijn hier echter nog geen serieuze problemen door ontstaan.⁶⁷

Kennemerland

In de regio Kennemerland heeft men gekozen voor een colokatie van de twee Algemene Besturen. Echter, in deze besturen zitten wel grotendeels dezelfde leden. Uit de ervaringen van de veiligheidsdirectie met het bestuur in deze regio is naar voren gekomen dat deze twee besturen een andere benadering hebben ten opzichte van beleidsvraagstukken op regionaal niveau. Waar het Regionaal College over het algemeen open staat voor voorstellen vanuit de Veiligheidsdirectie, kijkt het Hulpverleningsbestuur sceptischer aan tegen initiatieven voor regionale projecten. Waarschijnlijk wordt deze terughoudendheid veroorzaakt door het feit dat de financieringsstroom van de politie toch regionaal is, terwijl regionale initiatieven voor de hulpverlening betaald worden uit gemeentelijke budgetten (zijnde de budgetten van de leden van het Hulpverleningsbestuur zelve).

Zeeland

In deze regio is de politie met open vizier de samenwerking ingestapt, vanuit de motivatie dat de politie de dingen niet alleen afkan. Gezien het feit dat Zeeland redelijk ver uit de koers ligt voor de rest van het land, en het een redelijk kleine politieregio is, beseft de politie terdege dat zij de

⁶⁵ Veiligheidsdirectie Limburg-Zuid, *Notitie Veiligheidsregio*, 12 maart 2004, p.3.

⁶⁶ Veiligheidsdirectie Regio Limburg-Zuid, *Notitie aan de leden van het Veiligheidsbestuur Zuid-Limburg*, d.d. 1 mei 2002, p.3.

⁶⁷ Veiligheidsdirectie Regio Limburg-Zuid, *Notitie aan de leden van het Veiligheidsbestuur Zuid-Limburg*, d.d. 1 mei 2002, p.3, bevestigd in interview respondent korpsleiding Limburg-Zuid, 1 maart 2005.

andere partners nodig heeft om tot een adequate rampenbestrijdingsorganisatie te komen. De politie heeft dus het standpunt genomen: wij zijn volledig bereid om mee te werken binnen een veiligheidsregio (aangezien wij jullie ook nodig hebben) zolang de andere partners respecteren dat wij ook andere verantwoordelijkheden hebben.

Hiernaast was de politie van mening dat zij zeggenschap moest houden over onderdelen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing waarvoor zijzelf verantwoordelijk is. Als zij niet samen zou werken zou men mogelijk de grip hierover verliezen. Een laatste argument voor actieve deelname aan samenwerking was het feit dat de veiligheidsregio een manier was om andere organisaties actiever deel te laten nemen in de rampenbestrijding. Normaliter is de politie in deze regio volgens de respondenten leidend op dergelijke onderwerpen; nu worden ook de gemeenten in een veel belangrijkere rol geduwd.

Momenteel is er in de regio een Veiligheidscollege naast het Regionaal College van de politie. In dit college zitten de korpschef en HOvJ als gast aan. Dit college heeft een 'status aparte', aangezien het niet geformaliseerd is; het is slechts een samenwerkingsverband van de 13 betrokken gemeenten. Om de bestuurlijke invloed in de regio te verdelen, is de voorzitter van dit college een andere burgemeester dan de korpsbeheerder. Vergaderingen vinden op dezelfde dag plaats, waarbij de leden duidelijk een andere pet ophebben. Ook worden de stukken respectievelijk door de brandweer en de politie voorbereid, wat leidt tot een andersoortige dynamiek in de vergaderingen.

Het Veiligheidscollege bemoeit zich niet met de inzet van de politiecapaciteit en kan hier ook geen besluiten over nemen. De politie heeft een aantal mensen voor regionalisatie vrijgemaakt, en deze worden ingezet voor de uitvoering van de besluiten van het college. Als het college wel om extra inzet van de politie vraagt, dan gaat dit via de korpschef. Als deze "ja" zegt, dan is er een verplichting. Als deze "nee" zegt, dan zal het Veiligheidscollege de kwestie via het Regionaal College moeten spelen. Hier ligt dus nog een belangrijk verbeterpunt om de besluitstructuren te stroomlijnen.

4 Gemeenschappelijke meldkamer

4.1 Uitgangspunten gemeenschappelijke meldkamer

Het tweede speerpunt van het kabinetsbeleid omtrent de veiligheidsregio's is de vorming van gemeenschappelijke meldkamers. Deze interdisciplinaire meldkamers moeten het zenuwcentrum worden van de rampenbestrijdingsorganisatie als informatieknoppunt en doorgeefluik van beslissingen. De doelstelling van het kabinet met betrekking tot de meldkamers is het verbeteren van de afstemming tussen de drie kolommen bij de inzet van de operationele diensten. In plaats van drie gescheiden meldkamers is het dus de bedoeling dat er één enkele meldkamer, waarin functionarissen van alle drie de diensten plaatsnemen, gevormd wordt. De beoogde verantwoordelijke voor deze meldkamers is het veiligheidsbestuur. De meldkamers vallen daarmee dus niet langer onder de besturen van de afzonderlijke organisaties.

Respondent uit het kader van de veiligheidsregio:

“Alle gemeenten kregen de opdracht te bedenken welke lokale problemen eigenlijk op regionaal niveau speelden. De veiligheidsvakdienst heeft vervolgens negen projecten opgepakt. Eén ervan was de meldkamer.”

De wens tot integratie van de meldkamers van politie, brandweer en GHOR komt oorspronkelijk voort uit de behoefte tot kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding. Dit kan verklaard worden uit het feit dat het er juist ten tijde van rampenbestrijding op aankomt dat de hulpverleningsdiensten snel opgeroepen worden (één melding voor drie diensten is dan het snelst), dat zij snel de operationele inzet afstemmen en dat zij snel informatie over de ramp of calamiteit kunnen uitwisselen. Vanuit de inzet op de kwaliteitsbevordering van de rampenbestrijding werkt het ministerie van BZK momenteel ook aan een monitoringsinstrument gericht op de kwaliteit van de meldkamer.

Ondertussen is er ook vanuit de techniek een ‘incentive’ tot samenwerking ontstaan: de verdere ontwikkeling van het geïntegreerd meldkamer systeem (GMS) door het ministerie van BZK dwingt de drie disciplines tot het formuleren van een eenduidige multidisciplinaire visie op de meldkamer van de toekomst.⁶⁸

Er zijn drie vormen mogelijk waarop de samenwerking binnen de meldkamer gerealiseerd kan worden. Een eerste stap tot samenwerking betreft de colokatie van de meldkamers. De meldkamers zitten dan dicht bij elkaar, maar blijven gescheiden werkruimtes. De tweede vorm is de feitelijke gemeenschappelijke meldkamer. Hiermee wordt bedoeld dat er sprake is van één fysieke werkruimte waarin medewerkers van de drie organisaties werken op monodisciplinaire basis, waarbij de samenwerking verder gestalte krijgt met betrekking tot de bedrijfsvoering en een deel van de operationele zaken.⁶⁹ De derde vorm van samenwerking, de meest vergaande, betreft de geïntegreerde meldkamer. Hierbij zijn de huisvesting, de bedrijfsvoering en zoveel mogelijk operationele zaken gezamenlijk vormgegeven. Ook is er sprake van éénhoofdige aansturing van de meldkamer.

⁶⁸ Begeleidingscommissie GMS, Visiedocument voor de meldkamer, eindversie 27 juni 2005, p. 3.

⁶⁹ De samenwerking kan beperkt blijven tot afspraken over de bedrijfsvoering. Operationele samenwerking kan ook uitgewerkt zijn voor de multidisciplinaire opschaling of in bepaalde mate op de werkvloer.

Door middel van een vierstappenplan kan een proces van steeds verder gaande integratie worden ingezet. Het gaat hierbij om de volgende vier fasen:

1. *Fysieke colokatie*. Hierbij worden de meldkamers van alle drie de diensten gehuisvest in hetzelfde gebouw. De diensten worden aangestuurd door drie operationeel eindverantwoordelijken.
2. *Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering*. De volgende stap is het gebruik van een gemeenschappelijke infrastructuur binnen dezelfde huisvesting en het maken van overige afspraken over de bedrijfsvoering, zoals gezamenlijke bekostiging, organisatie en invulling van de PIOFACH-factoren. Gemeenschappelijke infrastructuur zal de diensten nog meer noodzaken om efficiënt samen te werken, omdat het gebruik van de infrastructuur op elkaar afgestemd moet worden.
3. *Operationele afstemming*. Een lichte vorm van operationele afstemming wordt bereikt als de samenwerking bij multidisciplinaire opschaling wordt vastgelegd. Een verdergaande vorm van operationele samenwerking is het samenwerken op de werkvloer onder het motto: alleen multidisciplinair waar noodzakelijk; voor het overige monodisciplinair.
4. *Gezamenlijke procedures*. Ten slotte kan er besloten worden om over te gaan tot het gebruik van gezamenlijke procedures en het delen van informatie. Uitgangspunt is zo volledig mogelijke operationele samenwerking. Aan de orde is een daadwerkelijke koppeling van systemen.⁷⁰ De disciplines worden aangestuurd door één integraal eindverantwoordelijke, bijgestaan door monodisciplinaire teamleiders of coördinatoren.

Bij de tweede en derde vorm van samenwerking zijn er drie belangrijke punten waarover besloten moet worden.

- Ten eerste moet besloten worden wie er verantwoordelijk is voor de infrastructuur/huisvesting. In de huidige praktijk is dit vaak bij de politie en soms bij de RAV.
- Ten tweede moet er besluitvorming plaats vinden over de manier waarop afspraken worden vastgelegd en in welke mate deze afspraken worden uitgewerkt. De praktijk leert dat hoe langer de samenwerking duurt, hoe formeler de afspraken worden vastgelegd in convenants, bestuursbesluiten, 'service level agreements' of gemeenschappelijke regelingen.⁷¹
- Ten derde moet aandacht worden besteed aan het personeelsmanagement. Volledige integratie houdt in dat kennis, vaardigheden, houding en attitude van betrokken personeel uit de drie disciplines tot in belangrijke mate op een gelijk niveau gebracht moeten worden. Bijkomend aspect van de personeelszorg is de financiële beloning van personeel uit de drie disciplines.⁷²
- Bij een volledig geïntegreerde meldkamer is een vierde beslispoint aan de orde: de integratie van het bestuur van de meldkamer. Een eenhoofdige leiding houdt in dat één van de drie disciplines de leiding of coördinatie over de meldkamer op zich neemt. Om de lijnen met de drie disciplines strak en gezond te houden, zal de eenhoofdige leiding gepaard moeten gaan met intensieve samenwerking met coördinatoren per discipline. Daarbij zullen bestuurlijke afspraken over 'wanneer mono, wanneer multi?' gemaakt moeten worden. In het verslag van een in het kader van de veiligheidsregio georganiseerde expertmeeting wordt gesteld: "Voorkomen moet worden dat de besturing van meldkamers in een aparte bestuurlijke entiteit vorm wordt gegeven. Daarbij wordt door de expertmeeting wel het

⁷⁰ Dit is met name voor de politie moeilijk in verband met vertrouwelijke informatie. Hiervoor moet een oplossing gevonden worden. Denk daarbij aan de oplossing van de AIVD: geen daadwerkelijke koppeling van systemen, maar mondeling delen van info als dat nodig is.

⁷¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Nulmeting Veiligheidsregio's*, 18 november 2004, p.24.

⁷² Omdat personeel uit verschillende organisaties afkomstig is en vanuit de drie disciplines verschillende vereisten aan het personeel worden gesteld, bestaat het risico van (arbeidsrechtelijke) ongelijkheid. Dit dient te worden voorkomen om de onderlinge samenwerking op de werkvloer hierdoor niet te laten ondermijnen.

wezenlijke onderscheid benadrukt tussen gezag en beheer. (...) Daarmee kan op een goede manier tegemoet worden gekomen aan de begrijpelijke spanning tussen de behoefte aan sturing en grip op de eigen, monodisciplinaire intake en de multidisciplinaire procescoördinatie bij crises en rampen.”⁷³

4.2 Gemeenschappelijke meldkamer: betekenis voor de politie

De gemeenschappelijke meldkamer levert voor de politie de kans op een aantal winstpunten en een aantal knelpunten op.

Winstpunten

De integratie van meldkamers de politie en overige hulpverleningsdiensten biedt een kans om een forse verbetering in de informatiehuishouding bij calamiteiten te bewerkstelligen. Afzonderlijk bespreken we kansen die de technologie biedt en de kansen die integratie biedt voor het kwaliteitsmanagement van de meldkamers.

De meldkamers hebben te maken met operationele gevolgen van de ontwikkeling van de technologie.⁷⁴ Hierdoor veranderen primaire werkprocessen: de alarmering, de wijze van aansturing en in te zetten eenheden. Gegevens zijn daarnaast sneller uitwisselbaar en kunnen gemakkelijker up to date gehouden worden. Bedrijfsprocessen van de operationele diensten zijn echter vaak niet aangepast aan de veranderingen in de werkprocessen.⁷⁵ De technologische veranderingen maken integratie van meldkamers beter mogelijk. Gegevensuitwisseling en afstemming bij operationele inzet kunnen door de nieuwe technologie soepeler tot stand gebracht worden.

Momenteel kennen de meldkamers in Nederland geen gemeenschappelijk kwaliteitssysteem. Iedere regio dient dan ook de eigen kwaliteitsstandaard op te stellen. Dit gebeurt nu nog afzonderlijk door de politie, brandweer en GHOR. In de praktijk zien we dat de kwaliteit van de meldkamer vaak getoetst wordt op basis van subjectieve beoordelingen van de kwaliteit van de centralist. Dit terwijl alle hulpverleningsdiensten wel behoefte lijken te hebben aan integrale kwaliteitscriteria.⁷⁶ Ondertussen worden de meldkamers van politie, GHOR én brandweer wel door BZK doorgelicht op hun kwaliteit ten tijde van rampenbestrijding.⁷⁷

Door het proces van integratie van meldkamers in te gaan ontstaat een uitgelezen kans om het kwaliteitsmanagement van politie, brandweer en GHOR op elkaar af te stemmen en tot op zekere hoogte gelijk te stellen. Tevens kan gedacht worden aan multidisciplinaire inzetbaarheid en uitwisselbaarheid van centralisten. Hierdoor kan de bezetting tijdens nachtdiensten, piekuren en ziekte beter geregeld worden. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van systemen en bedrijfsprocessen. Door deze in te richten op basis van mogelijke multidisciplinaire inzet van hulpverleningsdiensten ontstaat een uitgelezen mogelijkheid om de systemen en processen opnieuw tegen het licht te houden. Er moet echter wel bedacht worden dat dit voordeel alleen tot uiting kan komen door een hoge inzet over een langere periode, aangezien dit soort

⁷³ Zie WagenaarHoes, *Opbrengst expertmeeting veiligheidsregio's*, maart 2005, p. 10

⁷⁴ Begeleidingscommissie GMS, *Visiedocument voor de meldkamer*, eindversie 27 juni 2005, p. 2-3.

⁷⁵ Projectgroep Kwaliteitsverbetering Meldkamer Drenthe, *Visiedocument ontwikkelingsrichting Meldkamer Drenthe*, 7 mei 2004, p. 1.

⁷⁶ Projectgroep kwaliteitsverbetering meldkamer Drenthe, *Visiedocument ontwikkelingsrichting Meldkamer Drenthe*, p. 2.

⁷⁷ Doorlichting van de kwaliteit van de meldkamer ten tijde van crisisbeheersing is onderdeel van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding van de IOOV. Alle regio's worden regelmatig bezocht.

kwaliteitsmanagement eigenlijk alleen tot stand kan komen nadat de drie disciplines voldoende van elkaar geleerd hebben om ook elkaars functioneren te kunnen beoordelen.

Een verder voordeel van de gemeenschappelijke meldkamer is het feit dat er één loket kan ontstaan naar de burger toe. Er zijn dus niet alleen organisatorische voordelen, maar ook waar het de doelstelling van een adequate dienstverlening naar de burger toe betreft kan winst behaald worden. Het voordeel van de meldkamer in dit opzicht is er dus één vanuit het perspectief van de burger: middels de meldkamer kan het niveau van de dienstverlening worden verhoogd, aangezien de burger voor een adequate first response gemakkelijk terecht kan bij één instelling, en hier ook eenduidig te woord wordt gestaan en vlot geholpen wordt door de benodigde dienst.

Knelpunten

Knelpunten die aan de orde zijn bij de integratie van meldkamers zijn de volgende. Ten eerste kan de aansturing van de meldkamer tot problemen leiden. Het blijkt zeer moeilijk om als hoofd van een meldkamer alle drie de disciplines te geven wat zij willen. Vanuit drie kanten wordt er aan deze manager getrokken, en het blijkt moeilijk om hier staande in te blijven.

Ook de financiering van de meldkamer door de drie verschillende diensten kan een probleem vormen. Dit speelt met name wanneer één van die drie diensten verantwoordelijk is voor de meldkamer, terwijl alle drie de diensten moeten meebetalen. Vaak zien we dat de politie de trekker is van de gemeenschappelijke meldkamer en bijvoorbeeld het 24-uurs piket bemant ten behoeve van multidisciplinaire inzet.⁷⁸ Dit kost de politie onevenredig veel capaciteit voor de deeltaak rampenbestrijding. Maar de politie is daarentegen wel degene die het meest gebruik maakt van de meldkamer, aangezien zij altijd wagens op straat heeft die aansturing behoeven. Financieringsstructuren nemen dus ook veelal de vorm van een 60-20-20 constructie, waarbij de politie 60% van de financiering voor haar rekening neemt en de twee andere disciplines elk 20%.

Tijdens ons onderzoek is diverse malen naar voren gekomen dat rond de integratie van meldkamers met name binnen de witte kolom de vertrouwelijkheid van de informatie op de meldkamer een punt van zorg is. De witte centralisten beroepen zich op hun beroepsgeheim, wat betekent dat zij oordelen dat patiënten altijd ongehinderde toegang tot de gezondheidszorg moeten hebben. Angst voor strafrechtelijke vervolging kan deze vrije toegang belemmeren; dit leidt ertoe dat witte centralisten informatie niet delen met de politie. Respondenten geven aan dat de GHOR dit argument soms extra dik lijkt aan te zetten om verdere integratie te verhinderen.

Een politierespondent:

“Bijvoorbeeld: bij de centralist van de gemeenschappelijke meldkamer komt de melding binnen dat een vrouw is aangereden in een bepaalde straat. Deze (politie-) centralist stuurt een ambulance en vraagt het ambulancepersoneel, bij aankomst op de plaats van het incident, om nadere details. Het ambulancepersoneel verstrekt geen informatie, waarop de centralist een politiewagen ter plaatse stuurt. Eenmaal aangekomen constateert het politiepersoneel dat de vrouw, door haar echtgenoot, is aangereden op haar eigen oprit.”

⁷⁸ Zie o.a. Projectgroep Kwaliteitsverbetering Meldkamer Drenthe, *Visiedocument ontwikkelingsrichting Meldkamer Drenthe*, p. 2.

Aan de andere kant lijdt de politie volgens respondenten soms ook aan dit syndroom. Een deel van de informatie waarmee politiecentralisten in aanraking komen is vertrouwelijk en dient vertrouwelijk te blijven omwille van de privacy van individuen of het belang van het onderzoek door het Openbaar Ministerie. Voor politiecentralisten is het daardoor moeilijk te bepalen welke informatie zij kunnen delen met andere centralisten. Ook het werken met een gemeenschappelijk informatiesysteem zou hierdoor niet mogelijk zijn. Diverse malen is aangegeven dat voor de politie multidisciplinaire inzetbaarheid van centralisten onmogelijk is, behalve als alle centralisten van de politie afkomstig zijn. Echter, respondenten geven ook aan dat de politiekant van dit verhaal tot minder problemen leidt, aangezien de echt vertrouwelijke informatiestroom toch niet via de meldkamer loopt. Een geheimhoudingsverklaring van het meldkamerpersoneel volstaat dan al snel om te voorkomen dat informatie uitlekt. Door bij de veiligheidsregio betrokken functionarissen wordt dit punt als spanningsveld herkend: "Voor alle kolommen is het van belang de spanning te hanteren tussen de behoefte aan sturing en grip op de eigen intake (in het reguliere werk) in de meldkamer, de multidisciplinaire procescoördinatie bij crises en rampen en de relatie met de gemeenschappelijke meldkamer."⁷⁹

Ook het feit dat er verschillen in organisatiecultuur bestaan tussen de afzonderlijke diensten kan tot verwarring en confrontaties leiden binnen de meldkamer. Zo kent men bij de politie een veel sterkere regiefunctie toe aan de meldkamer in vergelijking met brandweer en GHOR.⁸⁰ Samenwerken terwijl men een andere werkhouding heeft en andere procedures gewend is kan moeilijk zijn. Juist meldkamerpersoneel moet goed op elkaar ingespeeld zijn om binnen korte tijd de juiste informatie te verzamelen, over te dragen en de acties uit te voeren die vereist zijn.

Naast cultuurverschillen tussen diensten kan er sprake zijn van een onderling verschil in professionaliteit van het meldkamerpersoneel. Vier aspecten die hierbij meespelen zijn kennis, vaardigheden, houding en attitude/gedrag.⁸¹ Het risico bestaat, volgens respondenten, dat meldkamerpersoneel van buiten de politie een lager kwaliteitsniveau bezit dan het eigen meldkamerpersoneel. De angst onder respondenten van de politie is dat centralisten die niet van de politie afkomstig zijn situaties op straat minder goed kunnen inschatten en verkeerde keuzes maken met betrekking tot de gewenste inzet.

Verder speelt nog mee dat de afzonderlijke diensten vertegenwoordigd in de meldkamer ook gebonden zijn aan de ontwikkelingen in de eigen kolom. Zo moet de CPA van Limburg-Zuid ook integreren met de RAV en de zorgketen als geheel. Zowel qua beleid als financiën komt men in een spagaat: veiligheidsregio versus eigen keten. Daarbij kan een verschil in beloning goede onderlinge werkverhoudingen belemmeren.

Een laatste punt waarmee rekening moet worden gehouden bij de vorming van een gemeenschappelijke meldkamer is het feit dat zo'n meldkamer kwetsbaar is. Als de drie meldkamers in een regio bij elkaar in één gebouw worden ondergebracht, is er geen faciliteit meer in de regio waarop men kan terugvallen als deze ene meldkamer uitgeschakeld wordt. Om dit te ondervangen zal er een nieuwe back-up mogelijkheid moeten worden gecreëerd door bijvoorbeeld een regeling te treffen met meldkamers in naburige regio's.

Het recent uitgebrachte visiedocument van de begeleidingscommissie GMS, dat is geaccordeerd door het Algemeen Bestuur Ambulancezorg Nederland, de board intake & noodhulp van de Raad van Hoofddoelcommissarissen en het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Brandweertzorg en Rampenbestrijding, onderkent de meeste van de genoemde

⁷⁹ Zie WagenaarHoes, *Opbrengst expertmeeting veiligheidsregio's*, maart 2005, p. 14

⁸⁰ Begeleidingscommissie GMS, *Visiedocument voor de meldkamer*, eindversie 27 juni 2005, p. 7.

⁸¹ Zie politie regio Limburg-Zuid, *Startnotitie MZL – 2008*, 15 april 2004, p. 20.

knelpunten maar ziet de oplossing in een meldkamer met een multidisciplinaire frontoffice met monodisciplinaire backoffices.⁸²

4.3 Beslispunten bij de ontwikkeling van de gemeenschappelijke meldkamer

De regio's lijken momenteel onderling nog maar weinig kennis en inzichten te delen over het integreren van de meldkamers. Er bestaat geen centraal informatiepunt waar ervaringen gehaald en gebracht kunnen worden. Daarnaast veroorzaakt een verschil in gevoelde urgentie rond het thema dat sommige regio's al jaren een gemeenschappelijke meldkamer kennen (en er dus veel ervaringen mee hebben opgedaan), terwijl andere regio's slechts de constatering doen dat meer stappen gezet moeten worden om te kunnen voldoen aan de opdracht van het ministerie. Per regio lijkt integraal kwaliteitsmanagement steeds opnieuw ontwikkeld te moeten worden. Algemene lessen die men kan leren van regio's met ervaring met integratie van meldkamers pleegt men niet structureel te zoeken. Geen der geconsulteerde regio's heeft aangegeven actief kennis hierover te delen of te zoeken. Een nadere studie naar praktische oplossingen voor personele inzet en informatie-uitwisseling zou mogelijk oplossingen voor dit probleem kunnen opleveren.

Gezien de winst- en knelpunten voor de politie is de vraag aan de orde of de gemeenschappelijke meldkamer voor de politie wel voldoende oplevert om eraan te beginnen. Net als voor bestuurlijke integratie geldt voor de gemeenschappelijke meldkamer dat het succes ervan afhankelijk is van de winst die de afzonderlijk betrokken organisaties ermee denken te behalen. Daarnaast wordt het succes bepaald door de vraag in hoeverre de afzonderlijke organisaties zich moeten en willen aanpassen aan elkaar. Natuurlijk kan het niet zo zijn dat slechts het feit dat de techniek kansen biedt of daartoe noodzaakt reden moet zijn om meldkamers te integreren.⁸³

De integratie van drie afzonderlijke meldkamers is een kostbare en tijdrovende operatie. We hebben te maken met huisvesting, personeel, technische middelen en procedures die allen moeten integreren. Als de winst die met een gemeenschappelijke meldkamer te behalen is zich slechts voordoet bij grote calamiteiten of rampen, dan is het de vraag of een dergelijke operatie moet worden uitgevoerd voor die enkele keer die winst oplevert. Echter, hoewel op het eerste gezicht de grootste voordelen met betrekking tot de gemeenschappelijke meldkamer in het gezamenlijke optreden liggen, realiseert men zich bij de politie wel degelijk dat ook bij het dagelijkse werk een gemeenschappelijke meldkamer voordelen oplevert:

Een politierespondent:

“Ook tijdens het afstemmen van het dagelijks werk is het makkelijker om dit even snel over tafel te kunnen coördineren, in plaats van te moeten bellen tussen meldkamers wanneer er naast een politiewagen ook een ambulance nodig geacht wordt.”

Een volgende goede vraag is of het niet mogelijk is om – juist nu de technologie nieuwe oplossingen biedt – vanaf twee of drie afzonderlijke locaties tot meer congruentie, betere informatie-uitwisseling en daarmee een hoger gedeeld kwaliteitsniveau te komen. Een andere relevante vraag is of de politie wel moet willen investeren in een gemeenschappelijke meldkamer zonder dat we weten aan welke kwaliteitsnormen deze precies moet voldoen.

⁸² Begeleidingscommissie GMS, Visiedocument voor de meldkamer, eindversie 27 juni 2005.

⁸³ De Projectgroep Kwaliteitsverbetering Meldkamer Drenthe constateert dat technologie ondersteunend dient te zijn en niet bepalend. Zie *Visiedocument ontwikkelingsrichting Meldkamer Drenthe*, p. 5.

Wanneer gekozen wordt voor een volledig geïntegreerde meldkamer, kan deze het best onder het algemene veiligheidsbestuur komen te liggen, en niet bij één van de verschillende diensten. Dit brengt namelijk het risico met zich mee dat de meldkamer als 'gekleurd' wordt gezien.⁸⁴

4.4 Perspectieven uit de praktijk

Regio Midden- en West-Brabant

Voor de meldkamer in Tilburg is nadrukkelijk gekozen voor een gemeenschappelijke, in plaats van een geïntegreerde meldkamer. De mogelijkheid om de functie van 'grijze' centralist te creëren, welke alle soorten meldingen kan afhandelen is van de hand gewezen.⁸⁵ De verschillende wettelijke kaders voor de afzonderlijke disciplines worden ook hier ervaren als een barrière voor vergaande samenwerking. Organisatorisch is de meldkamer van de regio Midden- en West-Brabant opgezet volgens de uitgangspunten: éénhoofdige leiding, integrale werkwijze en integraal beheer (met inachtneming van wettelijke kaders), met functionele aansturing per afzonderlijk discipline.⁸⁶ Er is een dagelijks bestuur Gemeenschappelijke Meldkamer ingesteld onder het bestuur vanuit de veiligheidsregio. Dit bestuur staat boven de drie disciplines, en bestaat uit vijf burgemeesters en de korpschef, de directeur van GHOR en de regionaal commandant van de brandweer. De laatste drie fungeren ook als managementteam voor de meldkamer (MTV) welke het beheer van de meldkamer op zich heeft genomen, en ook de ambtelijke ondersteuning voor de voorzitter van de veiligheidsregio leveren.

Aanvankelijk stond het beheer van de meldkamer op zichzelf, met een manager die onafhankelijk was van de disciplines. Deze structuur leidde echter tot teveel problemen aangezien de RAV de gezamenlijke verantwoordelijkheid en aansturing niet accepteerde. Onder het MTV werken drie teamleiders die hun eigen discipline vertegenwoordigen en aansturen volgens de regelgeving die geldt per discipline. Deze teamleiders, alsook de overige werknemers per discipline, blijven in dienst van de eigen organisatie.

De reden voor het niet onderbrengen van de gemeenschappelijke meldkamer bij één van de diensten (de voor de hand liggende optie in deze regio was onderbrenging bij de politie) was aan de ene kant het feit dat het dan te moeilijk zou worden om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de afzonderlijke disciplines. Aan de andere kant werd dit tegengehouden door de RAV welke verdere integratie schuwde.⁸⁷

Huiverigheid van de kant van de RAV is ook duidelijk naar voren gekomen in de discussie over de vertrouwelijkheid van patiëntengegevens in deze regio. Deze kwestie is hier zo op de spits gedreven dat de Regionaal Inspecteur voor de Gezondheidszorg erbij is gehaald, welke een onderzoek heeft opgestart. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat er schotten zijn geplaatst tussen de centralisten, om te voorkomen dat privacygevoelige informatie bij de politie terecht zou komen.

⁸⁴ Houdijk, R.M. e.a., *Zorg voor Veiligheid*, p. 41

⁸⁵ Basisplan Nieuwe Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant: Vormgeving en Opbouwtraject, 6 oktober 2004, p. 5

⁸⁶ Basisplan Nieuwe Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant: Vormgeving en Opbouwtraject, 6 oktober 2004.

⁸⁷ Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, Koersnotitie organisatievorm GMK, 27 mei 2003.

De regio Midden- en West-Brabant heeft een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van de meldkamer. Deze evaluatie gaat echter niet in op vraagstukken rond de informatievoorziening tussen de betrokken hulpverleningsdiensten.⁸⁸

Regio Zuid-Holland Zuid

In deze regio is de meldkamer bijna volledig geïntegreerd. Hoewel dit initieel zeer veel moeilijkheden heeft veroorzaakt, is men er na een paar jaar toch in geslaagd om ver te komen in de stroomlijning van alle processen, om dus uiteindelijk zoveel mogelijk te profiteren van de samenwerking.

Deze meldkamer is nooit onder een eigen, gescheiden beheer geweest; vanaf het begin is zij ondergebracht bij de politie. Reden hiervoor ligt in het feit dat als dit niet was gedaan, aansturing vanuit drie separate diensten te complex zou zijn geworden. Hoewel aansturing vanuit de drie disciplines nog steeds wel problemen oplevert, leidt het feit dat de politie de grootste verantwoordelijkheid heeft genomen toch tot meer eenduidigheid dan wanneer er voor een andere vorm was gekozen (zoals bijvoorbeeld een stichting waarin alledrie de diensten een zelfde rol zouden hebben).

Ook al het personeel van de meldkamer is ondergebracht bij de politie. Dit is gedaan ter voorkoming van arbeidsongelijkheid tussen het personeel. Dit heeft tot veel onrust geleid met betrekking tot overgangsregelingen voor personeel dat in dienst kwam bij de politie vanuit één van de andere twee disciplines. Inmiddels heeft men echter het gewenste punt bereikt waarop iedere medewerker dezelfde arbeidsrechtelijke positie heeft. Toch blijven er regelmatig problemen ontstaan: van tijd tot tijd worden afspraken gemaakt om de werkzaamheden van het personeel van verschillende achtergronden te stroomlijnen. Iedere keer weer worden er echter manieren gevonden om onder deze afspraken uit te komen, en het kost dus veel energie om op dit punt de eenheid te bewaren. Er wordt steeds meer van elkaar geleerd, men raakt steeds beter op elkaar ingespeeld, maar toch is men niet volledig geïntegreerd tot één enkele eenheid. Hierbij blijft het ook belangrijk om zich constant te realiseren dat sommige taken simpelweg nooit overgegeven kunnen worden, en dat dit gerespecteerd zal moeten worden.

Regio Drenthe

De regionale hulpverleningsdiensten in Drenthe werken al sinds 1997 met een gemeenschappelijke meldkamer. In 2004 is de stand van zaken geëvalueerd en is een nieuwe visie op de gemeenschappelijke meldkamer verwoord. In de evaluatie wordt het functioneren van de meldkamer expliciet beschouwd vanuit het oogpunt van inzet bij rampenbestrijding. Algemeen uitgangspunt voor het initiëren van de Meldkamer Drenthe is het feit dat “door de colokatie een snellere en nauwere samenwerking ontstaat tussen de centralisten van de operationele diensten, waardoor er een snellere coördinatie tussen de diensten kan plaatsvinden. Tevens werd hiermee beoogd dat het geheel meer zal gaan opleveren dan de som der delen.”⁸⁹

Door technologische ontwikkelingen zijn de primaire werkprocessen veranderd. Deze veranderingen hebben nog niet geleid tot aanpassing van de bedrijfsprocessen. Ook de invoering van C2000 vraagt om een aanpassing van de visie op integrale bedrijfsvoering. Deze visie ontbreekt nog. De bedrijfsvoering rond de dagelijkse operationele processen is niet

⁸⁸ Zie Twynstra Gudde, *Evaluatie Gemeenschappelijke Meldkamer Midden en West Brabant*, maart 2005.

⁸⁹ Projectgroep kwaliteitsverbetering meldkamer Drenthe, *Visiedocument ontwikkelingsrichting Meldkamer Drenthe*, p. 2.

geschikt om te functioneren bij een ramp of zwaar ongeval. Ook dit vraagt om een aanpassing van de bedrijfsprocessen. Voor rampenbestrijding mist de regio Drenthe daarnaast een duidelijk beeld van het opschalingsproces.

Bij de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval dienen reguliere operationele processen, met name informatie, communicatie en leidinggevende processen, zich aan de specifieke omstandigheden aan te kunnen passen. De interdisciplinaire aspecten van de opschaling zijn in de huidige processen binnen de meldkamer niet zichtbaar en zijn in de opschalingfase niet geborgd. Gevolg is dat in dergelijke hectische omstandigheden de disciplines niet toe zullen komen aan activiteiten die niet routinematig zijn. Specifiek aan rampenbestrijding is tevens dat de meldkamer voor opschaling, alarmering en communicatie naar de bevolking, in tegenstelling tot reguliere incidenten, niet zomaar kan vertrouwen op het 'onthouden' van eerste gegevens door centralisten. Informatie moet direct goed geborgd en overgedragen worden. Ergo, bij rampenbestrijding ontstaat een levensgroot risico dat er een achterstand ontstaat in de gegevensverwerking 'die soms al binnen een minuut niet meer in te halen valt'.

Medewerkers van de meldkamer worden met name in de eerste minuten overspoeld met meldingen en informatievragen, die de capaciteit volledig opslokken. De reguliere taakstellingen van de meldkamer kunnen in een dergelijke situatie al helemaal niet meer worden gerealiseerd.⁹⁰ De situatie kan ontstaan dat verschillende centralisten voor de vuist weg vragen beantwoorden over de situatie en men niet toe komt aan de noodzakelijke regiefunctie en informatiemanagement. Opschaling wordt hier ernstig door vertraagd en hulpverlening zal lange tijd bestaan uit geïmproviseerde monodisciplinaire acties.⁹¹ De onderlinge samenhang van de vele opschalingsactiviteiten maakt een interdisciplinaire benadering van het informatie- en communicatieproces noodzakelijk. Tekortkomingen in opschalingsactiviteiten zullen wederzijds op elkaar inwerken. Gekozen is om bewust niet te werken met multidisciplinair inzetbare centralisten. Iedere dienst zorgt voor zijn eigen kwalitatieve en kwantitatieve personele invulling. De kwaliteit van het functioneren van iedere dienst in de meldkamer wordt getoetst aan de hand van eigen, vaak subjectieve waarnemingen. De meldkamer is niet geschikt voor grootschalige inzet en biedt slechts provisorisch ruimte voor de ondersteunende processen en het ROT. Nieuwbouw moet hierin verbetering brengen. Beheer van de meldkamer vindt op constructieve, collegiale basis plaats.

⁹⁰ Projectgroep kwaliteitsverbetering meldkamer Drenthe, *Visiedocument ontwikkelingsrichting Meldkamer Drenthe*, p. 6-7.

⁹¹ Projectgroep kwaliteitsverbetering meldkamer Drenthe, *Visiedocument ontwikkelingsrichting Meldkamer Drenthe*, p. 8.

5 Regionaal veiligheidsbureau

5.1 Uitgangspunten veiligheidsbureau

Het regionaal veiligheidsbureau moet in iedere regio in feite het voorportaal worden voor de regionale beleidsvorming in de veiligheidsdirectie en het regionaal veiligheidsbestuur. Met betrekking tot de het veiligheidsbureau geeft het kabinet geen duidelijk beeld van de concrete doelstellingen. Het kabinet geeft slechts aan dat de vorming van een veiligheidsbureau een goede optie is om de ambtelijke ondersteuning van de geïntegreerde of samenwerkende besturen te realiseren, maar doet verder geen concrete uitspraken over de vormgeving van dit veiligheidsbureau.⁹² De regio's zullen dus zelf de meest geschikte vorm voor het veiligheidsbureau moeten ontwikkelen. Het kabinet refereert in haar standpunt slechts aan het Rob-advies "Veiligheid op niveau" (2003), waarin het veiligheidsbureau komt te werken onder het Veiligheidscollege (het Dagelijks Bestuur). In een model waarbij het Veiligheidscollege uit burgemeesters bestaat en waarbij een veiligheidsdirectie dit college ondersteunt, zal het veiligheidsbureau komen te functioneren onder de veiligheidsdirectie en niet onder het college.

5.2 Veiligheidsbureau: betekenis voor de politie

In het veiligheidsbureau zal de politie zeer dicht tegen de brandweer en de geneeskundige hulpverlening aan werken. De politie zal sneller praktische informatie kunnen delen en beheren, het veiligheidsbureau kan burgers en bedrijven – net als bij de gemeenschappelijke meldkamer – één loket bieden, de ambtelijke aansluiting op het Regionaal College is er beter mee geregeld en tenslotte heeft de politie met het bestaan van een veiligheidsbureau nu en in de toekomst een organisatie in handen waarin op ambtelijk niveau snel aansluiting gevonden kan worden met de andere hulpverleningsdiensten en met gemeenten.

Wel kunnen bij het werken met een veiligheidsbureau enige kanttekeningen geplaatst worden. Voor de politie ontstaat een organisatieonderdeel dat in zekere mate op afstand staat en waarop minder zicht is. De kans bestaat dat deze afstand ertoe leidt dat de keerzijde van het delen van informatie met de overige hulpverleningsdiensten, namelijk de spanning met vertrouwelijkheid van informatie, ertoe leidt dat de politie minder informatie deelt met het veiligheidsbureau dan wanneer het een onderdeel was van de politieorganisatie. Het veiligheidsbureau kan daardoor van de rest van de politieorganisatie af komen te staan.

Een ander risico betreft het gevolg voor de relatie tussen de politie en het OM. Wanneer de politie in het veiligheidsbureau nauw samenwerkt met de brandweer en de geneeskundige hulpverlening, bestaat het risico dat ofwel de politie ofwel het OM ervaart dat men minder dicht tegen elkaar aan zit. De politie is "één van de hulpverleningsdiensten" geworden en in mindere mate het verlengstuk van het OM op straat.

5.3 Beslispunten met betrekking tot het veiligheidsbureau

Voor het veiligheidsbureau heeft het kabinet niet vastgelegd welke diensten en overige organisaties hierin vertegenwoordigd zouden moeten zijn. Wat wel vast staat is dat binnen het

⁹² Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 11.

veiligheidsbureau de diensten op een multidisciplinaire basis zullen moeten samenwerken. Zo kan zij de ondersteuning van het geïntegreerde bestuur zo goed mogelijk organiseren. De diensten die deelnemen aan het geïntegreerde bestuur zullen dus ook hun functionarissen moeten hebben in het veiligheidsbureau. Dit betekent dat wanneer de gemeentelijke kolom vertegenwoordigd is binnen de veiligheidsdirectie, deze kolom ook plaats moet nemen in het veiligheidsbureau. Zo is adequate ondersteuning gewaarborgd. Echter, niet alleen de diensten die zitting hebben in het bestuur kunnen deelnemen binnen in veiligheidsbureau. Ook andere organisaties, zoals Rijkswaterstaat, waterschappen en nutsbedrijven kunnen – in de visie van sommigen – plaatsnemen in het veiligheidsbureau.⁹³

Naast de keuze betreffende de actoren die plaats zullen nemen in het veiligheidsbureau, moet er een keuze gemaakt worden over de structuur van het veiligheidsbureau. Er zijn twee opties. Ten eerste kan gekozen worden voor een veiligheidsbureau in fysieke zin, met eigen huisvesting, werknemers, etc. De tweede optie is voor een veiligheidsbureau op projectbasis. Voordeel van een veiligheidsbureau in fysieke zin is dat de samenwerking meer concreet wordt, en dat de uitvoering efficiënter kan verlopen. Nadeel van deze formule is het feit dat dit bureau als aparte rampenbestrijdingsorganisatie kan gaan opereren, naast de andere organen die zich hier reeds mee bezig houden. Voordeel van het werken op projectbasis is het feit dat werknemers bij hun eigen dienst werkzaam blijven. Dit garandeert een hechtere band met de eigen dienst en zal dus meer bereidheid tot samenwerking bij de verschillende diensten genereren. Nadeel van werken op projectbasis is het feit dat dit om zeer goed projectmanagement vraagt.

Binnen een veiligheidsbureau in fysieke zin rest er nog een beslispunt. De werknemers binnen dit veiligheidsbureau kunnen immers in dienst zijn van het veiligheidsbureau zelf of in dienst blijven van de afzonderlijke diensten. Als gekozen wordt voor de laatste optie dan kan meer voeling met de eigen dienst gegarandeerd blijven (alhoewel minder dan wanneer op projectbasis gewerkt wordt). Ook voorkomt dit dat het veiligheidsbureau te veel een op zichzelf staande rampenbestrijdingsorganisatie wordt.⁹⁴ Nadeel van het behouden van de band met de eigen dienst is het feit dat dit eenduidige aansturing van het veiligheidsbureau belemmert.

Naast de structuur van het bureau, is de positionering van het bureau een belangrijk discussiepunt. De vraag is of dit bureau onder de brandweer moet vallen, in lijn met de coördinerende rol van de brandweer binnen de rampenbestrijding, of onder de veiligheidsdirectie of het Veiligheidscollege in zijn geheel. Als gebruik gemaakt wordt van werken op projectbasis kan per project worden bekeken waar dit project het beste thuishoort, en waar de verantwoordelijkheid dus zal komen te liggen. Dit heeft tot voordeel dat de dienst die het dichtst betrokken is bij het project er de meeste zeggenschap over krijgt. Risico van het plaatsen van het bureau (of individuele projecten) onder één dienst is wederom het feit dat het bureau dan als gekleurd kan worden beschouwd, wat verregaande samenwerking door andere diensten zal belemmeren.⁹⁵ Om de multidisciplinaire structuur van het bureau te behouden, is het wellicht raadzaam om het bureau onder een multidisciplinair bestuurslid te plaatsen. Dit bestuurslid zal dan verantwoordelijk zijn voor deze portefeuille, naast de bestuursleden met verantwoordelijkheden voor de afzonderlijke kolommen.

Tenslotte moet bepaald worden welke taken gedelegeerd worden naar het veiligheidsbureau. De mate waarin het veiligheidsbureau taken overneemt die voorheen binnen de politieorganisatie werden uitgevoerd kan behoorlijke gevolgen hebben voor het functioneren

⁹³ Velpen, P. van, *Zorg voor Veiligheid, naar een sterke (geneeskundige) hulpverlening in Brabant-Noord*, juni 2003, p. 12.

⁹⁴ Velpen, P. van, *Zorg voor Veiligheid, naar een sterke (geneeskundige) hulpverlening in Brabant-Noord*, juni 2003, p. 13.

⁹⁵ Velpen, P. van, *Zorg voor Veiligheid, naar een sterke (geneeskundige) hulpverlening in Brabant-Noord*, juni 2003, p. 41.

van de politie. Een veiligheidsbureau kan zich beperken tot een ad hoc bestaan tijdens een crisis,⁹⁶ kan de dagelijkse beleidsmatige werkzaamheden op het gebied van rampenbestrijding op zich nemen, kan de operationele kant van de voorbereiding van de rampenbestrijding voor haar rekening nemen, maar kan ook andere taken op het gebied van veiligheid overnemen van de betrokken organisaties. In hoeverre dat wenselijk dan wel mogelijk is en welke risico's dit met zich meebrengt is momenteel nog niet te overzien. Het meest logisch lijkt dat het veiligheidsbureau zich beperkt tot rampenbestrijding en risicobeheersing en zich dus onder meer bezighoudt met het maken van risicoanalyses, proactie- en preventiebeleid, planvorming, het produceren van opleidings- en oefenbeleid of het opstellen van het Regionaal Beheersplan.⁹⁷

Verder moet hierbij goed in de gaten worden gehouden welke taken die het veiligheidsbureau op zich neemt uit de portefeuille van de politie komen. De politie zal over het algemeen alleen willen meebetalen aan het veiligheidsbureau voor taken waar zij zelf op afgerekend wordt. Als alleen multidisciplinaire taken (zoals regionaal oefenen) hier worden ondergebracht, waar normaliter de brandweer voor verantwoordelijk is, dan zal de politie niet éénderde van de kosten van het bureau willen betalen. De politie zou dan feitelijk betalen voor taken waar de brandweer verantwoordelijk voor wordt gehouden. Het zou dus goed zijn om meer duidelijkheid te krijgen over de taken waar de politie op afgerekend wordt bij een veiligheidsbureau terecht zouden moeten komen. Dit om een beter beeld te geven van waar de politie aan mee gaat betalen als een degelijk bureau opgezet wordt.

5.4 Perspectieven uit de praktijk

Het onderzoek naar het veiligheidsbureau in de regio's laat opvallende resultaten zien. Ten eerste blijkt dat slechts weinig regio's een veiligheidsbureau hebben. In die regio's waar wel een dergelijke structuur is opgezet blijft deze beperkt tot functionarissen die slechts een deel van hun tijd aan de regio besteden, en dan vooral nog op een soort van projectbasis. Er lijkt dus nog niet veel vaart te zijn gezet achter het vormen van de veiligheidsbureaus.

Het tweede punt is dat de meeste veiligheidsbureaus zich vooral bezighouden met de operationele kant van de voorbereiding van de multidisciplinaire samenwerking. In plaats van de door het kabinet voorgestelde vorm van een ambtelijk voorportaal voor het Veiligheidsbestuur, waarin vooral aandacht wordt besteed aan beleidsmatige afstemming, focussen de bestaande bureaus zich vooral op operationele afstemming.

Respondenten zelf geven aan dat dit verschil tussen de beleidsmatige doelstelling en de actuele operationele focus mogelijk veroorzaakt wordt door het feit dat er op het bestuurlijk niveau geen visie bestaat met betrekking tot het veiligheidsbureau. Het bestuur weet niet wat het wil, en geeft dus ook geen aansturing. Gezien het feit dat de multidisciplinaire samenwerking toch gerealiseerd moet worden, gaan de operationeel coördinerende medewerkers van de diensten toch aan de slag, en ontstaat er uiteindelijk dus een bureau dat bottom-up vormgegeven is, en dus niet overeenkomt met de visie van het kabinet. Het bestuur geeft top-down te weinig aansturing, en daardoor is de connectie tussen de visie van het kabinet en de werkvloer compleet verloren gegaan. Er is echter zeker wel een vraag naar meer beleidsmatige afstemming, aangezien de operationele samenwerking keer op keer weer laat zien dat deze afstemming noodzakelijk is om de samenwerking in het veld goed te laten verlopen. Tot op heden is men dus echter in gebreke gebleven op dit vlak.

⁹⁶ Er zijn ook al vormen van veiligheidsbureaus op ad hoc basis zoals in Rotterdam: COPV, RegBOR.

⁹⁷ Brandweer regio Utrechts Land, *Visiedocument Brandweerregio Utrechts Land*, 28 april 2003, p. 5.

Regio Kennemerland

In regio Kennemerland is duidelijk naar voren gekomen dat de structuur van het veiligheidsbureau het functioneren van dit bureau zeer sterk kan beïnvloeden. De initiële keuze om op projectbasis te werken is slecht uitgepakt. Binnen het eerste programma gericht op verbreding van multidisciplinaire samenwerking liet men de verantwoordelijkheden liggen bij de afzonderlijke disciplines. Eén enkele programmaleider ondernam de poging om per deelproject de noodzakelijke betrokkenheid bij de verschillende disciplines te creëren. Deze opzet leidde ertoe dat vooral brandweer en gemeenten constant aangaven het te druk te hebben om deel te nemen aan projecten op regionaal niveau.

Om deze reden werd vervolgens gekozen voor de creatie van een echt veiligheidsbureau, in een vorm tussen een 'netwerk sec' en een op zichzelf staande uitvoeringsorganisatie in. Hierbinnen kwamen medewerkers te werken van elk van de disciplines, die gingen fungeren als projectleiders voor regionale projecten (waarbij vervolgens nog wel meer mensen van de afzonderlijke disciplines werden betrokken). Naast twee politiemedewerkers die bij het veiligheidsbureau werden ondergebracht, is voor de politie ook een liaison naar het veiligheidsbureau binnen de politie zelf aangesteld. Dit omdat er in het begin wat problemen waren met de samenwerking tussen politie en veiligheidsbureau. Nu er langzamerhand steeds meer mensen binnen de politie dichterbij het bureau zijn komen te staan, is de samenwerking uiteindelijk verbeterd.

Het veiligheidsbureau is geplaatst onder een manager die niet afkomstig is uit één van de disciplines. Onder dit gemeenschappelijke beheer dragen de drie disciplines gezamenlijk alle kosten. Het bureau is gepositioneerd onder de veiligheidsdirectie, en niet onder één van de afzonderlijke disciplines. Dit alles is gedaan om te voorkomen dat het bureau teveel een club van één discipline zou worden. Het veiligheidsbureau wordt hierdoor sterk als een nieuwe organisatie gezien, waarbij loyaliteit een probleem kan worden. De politiefunctionarissen binnen het bureau praten inmiddels over: "zij van de politie", dus niet over de politie als de eigen organisatie, om het multidisciplinaire karakter van het bureau te benadrukken.

Het veiligheidsbureau houdt zich veelal bezig met taken op het multidisciplinaire vlak. Vooral regionaal oefenen en opleiden, het Regionaal Coördinatie Centrum en de multidisciplinaire inzet bij grootschalige evenementen worden door het bureau voorbereid. Aangezien de gemeenten zeer moeilijk te stimuleren waren deel te nemen in het veiligheidsbureau, heeft het veiligheidsbureau taken waarvoor de gemeenten formeel verantwoordelijk zijn bij de gemeenten zelf laten liggen. Het opstellen van rampenplannen en andere projecten die veel makkelijker intergemeentelijk opgezet kunnen worden, zijn na veel getouwtrek opgepakt door de gemeentesecretarissen zelf. Hierdoor heeft het bureau een taak waar het logischerwijs ook voor ingezet had kunnen worden, bij de gemeenten laten liggen omdat de gemeenten financieel niet over de brug wilden komen.

Naast de betere structurering van de multidisciplinaire samenwerking vanuit het veiligheidsbureau, wordt er in de regio nog een groot voordeel van het veiligheidsbureau erkend. Voor de politie is dit het feit dat zij meer kennis opdoet over de manier van werken van de andere disciplines. Dit leidt tot betere aanpak van incidenten, doordat de disciplines beter op elkaar afgestemd functioneren.

Een knelpunt ligt in de cultuurverschillen tussen de werknemers. Politiemedewerkers van het bureau lopen tegen de technocratische benadering van vooral de brandweer aan wanneer zij plannen simpelweg willen uitvoeren. De politiementaliteit van "gewoon doen, later schrijven we het wel op" leidt tot frictie wanneer de brandweerm medewerkers te sterk binnen hun eigen

verantwoordelijkheden en taken willen blijven. Ook ontstaat er frictie door het feit dat de multidisciplinaire samenwerking verder is doorgevoerd dan alleen op het gebied van regionale beleidsvorming. Ook in geval van 'normale' incidenten die normaliter monodisciplinair werden uitgevoerd wordt steeds meer gewerkt vanuit een multidisciplinaire benadering. Dit leidt soms tot problemen aangezien niet alle leidinggevers bij de politie evenveel ervaring hebben met het werken in multidisciplinair verband, en hierdoor reageren zij negatief op de input vanuit de brandweer. Zij ervaren deze input als ongewenste bemoeienis van de kant van de brandweer. Verder krijgt de politie soms meer verantwoordelijkheid toebedeeld dan voorheen. Het is, in navolging van verbreed multidisciplinair optreden bij 'normale' incidenten, gewoonte geworden om bij dergelijk optreden de verantwoordelijkheid binnen het operationeel team en het CTPI te leggen bij het discipline dat de belangrijkste rol heeft bij het incident.

Een politierespondent:

"Bij een gasincident dat gezondheidsproblemen veroorzaakt wordt de leiding over het Operationeel Team bij de GHOR gelegd, aangezien het een gezondheidsaangelegenheid is, terwijl de leiding van het CTPI bij de brandweer ligt, aangezien zij de meeste taken uit moet voeren om het gas weg te krijgen. Deze verschillende verantwoordelijkheden kunnen leiden tot frictie bij vooral brandweermensen, aangezien zij gewend zijn dat de brandweer verantwoordelijk is binnen het Operationeel Team tijdens een incident. Voor de politie betekent dit dat zij sterker de verantwoordelijkheid op zich kan dan wel moet nemen bij incidenten die worden geclassificeerd als vallende onder de verantwoordelijkheid van de politie."

Regio Limburg-Zuid

In Limburg-Zuid is, net als voor de meldkamer binnen deze regio, ook voor het veiligheidsbureau duidelijk gekozen voor het uitgangspunt "vorm volgt inhoud". De structuur waarin het veiligheidsbureau wordt gegoten dient volgend te zijn aan hetgeen men inhoudelijk met de veiligheidsregio wil bereiken.⁹⁸ Vanuit dit perspectief is gekozen om als belangrijkste invalshoek van het bureau de openbare fysieke veiligheid te nemen. De organisatie van het bureau wordt vormgegeven al naar gelang voordelen te behalen zijn binnen dit vakgebied. Er liggen ondertussen echter ook ambities op het gebied van integrale veiligheid, bij met name de coördinatie tussen externe, fysieke en sociale veiligheid. De inhoudelijke voordelen worden dus reeds breder beschouwd dan bij de oprichting van het bureau.⁹⁹

Bijzonder aan het veiligheidsbureau in Limburg-Zuid is het feit dat het centrum waarin dit bureau gehuisvest is ook wordt gebruikt voor monodisciplinaire taken. De opleidings-, trainings-, en oefenfaciliteiten die hier zijn aangelegd voor multidisciplinaire doeleinden worden ook door de disciplines afzonderlijk gebruikt, waar kostenbesparing door gerealiseerd wordt. Ook de gemeente deelt mee in deze efficiëntere manier van werken. Zo worden bijvoorbeeld BOA's (buitengewoon opsporingsambtenaren, werkzaam bij o.a. de Milieu-inspectie) opgeleid bij het veiligheidsbureau. Dit bespaart kosten doordat een kleine pool van docenten kan worden gebruikt, en garandeert een uniform opleidingsniveau. Zo kunnen zowel politie alsook gemeenten profiteren van de faciliteiten van het veiligheidsbureau.¹⁰⁰

⁹⁸ Veiligheidsdirectie Limburg-Zuid, *Notitie Veiligheidsregio*, 12 maart 2004, p.1.

⁹⁹ Businessplan (Eu)regionaal Veiligheidscentrum "De Caumer", *Samen Bouwen voor Veiligheid*, Regio Limburg-Zuid, 20 september 2004, p.4.

¹⁰⁰ Businessplan (Eu)regionaal Veiligheidscentrum "De Caumer", *Samen Bouwen voor Veiligheid*, Regio Limburg-Zuid, 20 september 2004, p.6.

6 Resumerend; de tussenstand veiligheidsregionalisatie en de politie medio 2005

6.1 Inleiding

De veiligheidsregio komt er. De vraag: “wat betekent dit voor de politieorganisatie?” is daarom relevant. Het COT heeft daarom in opdracht van de Commissie Politie en Wetenschap een verkenning uitgevoerd naar de visie op en ervaringen van de politieorganisatie op veiligheidsregionalisatie. De verkenning is gebaseerd op documentanalyse, interviews en een expertsessie.

De verkenning laat zien dat de visie op en ervaringen met de veiligheidsregio nog beperkt zijn binnen de politieorganisatie. Zoals door betrokkenen wordt gesteld: “Een belangrijk aandachtspunt is het besef van het ultieme doel. Welk maatschappelijk effect moet de veiligheidsregio bewerkstelligen? (...)De relatie tussen de maatschappelijke opgave, het kernvraagstuk en de oplossing(en) is nog niet scherp.”¹⁰¹

Het (oorspronkelijke) doel van de vorming van veiligheidsregio volgt direct uit de definitie ervan door het kabinet, namelijk “een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid”. Een waardevrije eerste constatering is daarmee dat de veiligheidsregio vooral een oplossing is voor een ‘rampenbestrijdingsprobleem’ en daarmee niet (per se) gericht is op versterking voor de dagelijkse monodisciplinaire praktijk van de politie. Sociale veiligheid is niet één van de kernelementen van de veiligheidsregio.

Voor de politie leidt deze constatering in elk geval in hoge mate tot een situatie van berusten en afwachten. Politiekorpsen zijn ongewis over de toekomst van het politiebestedel en druk met de dagelijkse taakuitvoering. Ondertussen zien zij de ontwikkelingen rond de veiligheidsregio wel op zich af komen. Er bestaat geen verzet onder de politiekorpsen, maar een houding van lijdzaam uitvoeren wat er moet gebeuren lijkt vaak aan de orde.

Dit levert in een aantal opzichten een somber beeld op over de houding van de politie ten aanzien van de veiligheidsregio. Gezien de geografische en functionele spreiding van in dit onderzoek betrokken respondenten en regio's lijkt dit echter wel een realistisch beeld. Het betekent dat, wil de introductie van de veiligheidsregio ook door de politie als een succes worden beleefd, veel tijd en energie moet worden gestoken in het overtuigen van het politieveld van de betekenis, positieve consequenties, nut en noodzaak van de veiligheidsregio.

Er zijn echter in een aantal regio's wel enige lichtpuntjes te ontdekken van vormen van (visies op) samenwerking en integratie die (mogelijk) winst opleveren voor alle betrokken organisaties. Te noemen zijn:

- De visie op de crisisbeheersing in de regio Amsterdam-Amstelland en de Meerlanden, die in veel opzichten een voorbeeld kan zijn voor andere regio's. Daarin wordt gekozen om als eerste stap een visie vast te stellen die door alle betrokken partijen wordt gedeeld. Pas daarna wordt met de concrete uitwerking gestart.
- In de regio Limburg-Zuid is heel duidelijk gekozen voor een vanuit de inhoud gestuurde ontwikkeling van de veiligheidsregio. Het veiligheidsbureau is multifunctioneel opgezet en

¹⁰¹ Zie WagenaarHoes, *Opbrengst expertmeeting veiligheidsregio's*, maart 2005, p. 21.

kan daardoor dagelijks de waarde bewijzen. De gekozen vorm van bestuurlijke samenwerking vergemakkelijkt daarnaast zichtbaar de uitvoeringstaken van alle betrokken organisaties.

- Het werken met een veiligheidsbureau als op zichzelf staande uitvoeringsorganisatie werkt in de regio Kennemerland goed. Zowel de betere structurering van de multidisciplinaire samenwerking als het opdoen van meer kennis over de manier van werken van de andere disciplines zijn belangrijke winsten die geboekt zijn.
- De visie op een geïntegreerde meldkamer met een multidisciplinaire frontoffice met monodisciplinaire backoffices, zoals beschreven in het visiedocument van de begeleidingscommissie GMS, dat is geaccordeerd door het Algemeen Bestuur Ambulancezorg Nederland, de board intake & noodhulp van de Raad van Hoofddcommissarissen en het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Brandweertzorg en Rampenbestrijding. De concrete uitwerking moet daarvan echter nog wel volgen.

In de opsomming hierboven zijn, niet toevallig, de drie door het kabinet benoemde kernelementen voor de veiligheidsregio zichtbaar:

- bestuurlijke integratie van de besturen van brandweer, GHOR en politie;
- een gemeenschappelijke meldkamer;
- een regionaal veiligheidsbureau.

In deze verkenning is dan ook gekozen deze drie kernelementen centraal te stellen als 'weerspiegeling' van de (visie op de) ontwikkeling van veiligheidsregio's. Op elk van de elementen wordt hieronder dan ook separaat ingegaan. Dit resumé start echter met enkele algemene observaties over de visie van de politie op veiligheidsregionalisatie. Het resumé eindigt met een blik op de kennisverwervingsopgave die moet worden opgepakt om tot een betekenisvolle invoering van de veiligheidsregio te komen.

6.2 Algemene observaties over de visie van de politie op de veiligheidsregionalisatie

Observatie 1: de oplossingen die de komst van de veiligheidsregio biedt zijn geen oplossingen voor problemen waarmee de politie op dit moment worstelt. Winstpunten dreigen met name aan de GHOR en de brandweer ten goede te komen, terwijl de uit de constituerende elementen voortvloeiende mogelijke knelpunten voor de politie talrijk lijken.

De politie bevindt zich momenteel in een complex bestuurlijk veld: het kabinetsstandpunt dat binnenkort naar aanleiding van onder andere het rapport van de commissie Leemhuis zal verschijnen kan de kern van het politiebesteding raken. Aan de andere kant wordt er juist momenteel veel van de politie verwacht (aankpak diverse veiligheidsproblemen, waaronder terreur en veelplegers). De veiligheidsregio gaat voor veel politiemensen aan de kern van de politietaken voorbij en staat daardoor niet hoog op de politieagenda.

Observatie 2: respondenten op het niveau van de korpsleiding hebben nog geen integraal beeld van de precieze inhoud van veiligheidsregionalisatie, de mate van dwingendheid of de betekenis ervan voor de politieorganisatie.

Deze observatie vloeit voort uit het gegeven dat veiligheidsregionalisatie (nog) in de periferie van de beleidsfocus van de politie ligt. De volgende observaties moeten vanuit die gedachte worden beschouwd; de veiligheidsregio 'leeft' nog niet bij de korpsleiding. Dat wordt soms heel praktisch zichtbaar in de taakverdeling: het is in het algemeen niet de korpschef en zelfs veelal

niet een lid van de korpsleiding die betrokken is bij overleg over de realisatie van de veiligheidsregio.

Observatie 3: respondenten op het niveau van de korpsleiding zien veiligheidsregionalisatie vooral als een mogelijkheid/middel om doelstellingen te bereiken die buiten de oorspronkelijke doelstellingen binnen het domein van de rampenbestrijding liggen.

Voorbeeld is de gedachte dat veiligheidsregionalisatie kan gaan betekenen dat er voor de rampenbestrijding een structuur ontstaat à la het regionaal college, dat wil zeggen dat in de praktijk de regionale driehoek (ook) over de rampenbestrijding besluit en daarmee meer bestuurlijke eenvoud ontstaat. Ook werd door enkelen de verwachting genoemd dat veiligheidsregionalisatie uiteindelijk zal leiden tot schaalvergroting van de politieregio's zelf, vanuit het perspectief dat veiligheidsregionalisatie een eerste stap is die bijna automatisch tot vervolgstappen zal leiden.

Tegelijkertijd ziet een aantal anderen de komst van de veiligheidsregio juist als bescherming tegen de schaalvergroting die mogelijk uit de evaluatie van het politiebestedel zal voortvloeien: het zou de nog kwetsbare veiligheidsregio teveel onder druk zetten. Het rapport van de Commissie Leemhuis zal hen in die opvatting sterken.

Een ander voorbeeld is de gedachte die onder respondenten leeft dat de komst van de veiligheidsregio ertoe zal leiden dat de politie niet langer met veel verschillende actoren zal hoeven samen te werken, maar met één brandweerorganisatie, en één GHOR. Ook de gemeenten en vooral de burgemeesters krijgen in deze visie door de ontwikkelingen een extra motivatie om meer aandacht te besteden aan het onderwerp veiligheid, en hierdoor worden zij gestimuleerd om meer samen te gaan werken om aan hun verantwoordelijkheden te voldoen. Alhoewel deze ontwikkelingen niet alleen te danken zijn aan de plannen omtrent de veiligheidsregio, speelt dit hier in de perceptie van respondenten wel een grote rol in.

Observatie 4: respondenten benoemen verschillende problemen voor het functioneren van het primaire proces van de politie die ontstaan door veiligheidsregionalisatie als oplossing voor een rampenbestrijdingsprobleem.

Veel concreter dan de mogelijke voordelen kunnen respondenten benoemen welke problemen veiligheidsregionalisatie voor de politieorganisatie met zich meebrengt. Kennelijk liggen de problemen eerder voor de hand dan de voordelen. Opvallend is dat dit ook het geval is bij voorstanders van veiligheidsregionalisatie. Op dit punt is dus nog wat missiewerk te verrichten. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de problematiek van restricties op uitwisseling van gegevens, die binnen alle drie de constituerende elementen speelt. Maar ook wordt de noodzakelijke (beleids)capaciteit benoemd die aan het primaire politieproces wordt onttrokken.

Observatie 5: politierespondenten lijken in het licht van de vele tegenstrijdige ontwikkelingen die momenteel gaande zijn een voorkeur te hebben voor een opstelling die wordt gekenmerkt door strategisch afwachten of, als dat zo uitkomt, meebewegen.

Zolang er onduidelijkheid heerst omtrent de manier waarop de vele verschillende plannen zich tot elkaar verhouden (evaluatie politiebestedel versus veiligheidsregionalisatie, maar ook de ontwikkelingen m.b.t. aanpak van terrorisme), oordeelt de politie het niet de moeite waard om te investeren in deze ontwikkelingen. De veiligste optie is in hun ogen zich terzijde houden en pas actief worden als er duidelijkheid is over de samenhang van de vele nieuwe ontwikkelingen. Dit kost de politie de minste inspanning. Anders verspilt de politie nu energie aan de invoering van plannen waarvan later mogelijk blijkt dat ze toch aangepast worden. Ook kan de politie de regio

verliezen over de huidige ontwikkelingen: ze staat straks voor voldongen feiten omdat ze in de huidige fase onvoldoende in het overleg investeert.

Observatie 6: respondenten op het niveau van het middenkader die directe bemoeienis hebben met aspecten van veiligheidsregionalisatie zijn intrinsiek gemotiveerd, maar hebben eveneens nog geen integraal beeld van de precieze inhoud van veiligheidsregionalisatie, de mate van dwingendheid of de betekenis ervan voor de politieorganisatie.

Direct betrokkenen vanuit de politieorganisatie bij aspecten van veiligheidsregionalisatie 'geloven' in de waarde van hun werkzaamheden op dat terrein. Zij hebben echter nog geen breed beeld van de precieze inhoud van veiligheidsregionalisatie, de mate van dwingendheid of de betekenis ervan voor de politieorganisatie. Zij zien de veiligheidsregio vooral als een middel om tot meer, en hechtere samenwerking te komen tussen de drie diensten bij de rampenbestrijding. Dit hogere samenwerkingsniveau heeft niet alleen voordelen bij conflict- en crisisbeheersing, maar biedt ook kansen waar het de dagelijks werkzaamheden betreft. Wanneer diensten beter op elkaar afgestemd zijn, verlopen de dagelijkse processen soepeler.

Observatie 7: respondenten op het niveau van het middenkader die directe bemoeienis hebben met aspecten van veiligheidsregionalisatie geven aan dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de door het bestuur gewenste vormgeving van de veiligheidsregio.

Het feit dat de bestuurlijke integratie nog niet volledig rond is, en connecties tussen het bestuur, het veiligheidsbureau en de meldkamer nog niet gewaarborgd zijn, leidt ertoe dat er in het middenkader van de politie zelf naar oplossingen en visie wordt gezocht. Hierdoor wordt er wel degelijk naar een veiligheidsregio toegewerkt, maar niet volgens de lijn die wordt uitgezet door de aansturing van bovenaf. Er wordt van bovenaf geen visie aangegeven die stelt: zo moet het uiteindelijk worden. Als er al discussie plaatsvindt binnen de verschillende besturen, dan vindt deze discussie haar weg niet naar de functionarissen die belast zijn met de uitvoering van de voorstellen.

6.3 Bevindingen per kernelement van de veiligheidsregio

Wanneer we in meer detail ingaan op de drie constituerende elementen van de veiligheidsregio dan komt het volgende beeld naar voren.

Bestuurlijke integratie

Voor de bestuurlijke integratie geldt dat deze in de praktijk en in de visie van respondenten vooral vorm krijgt door een gezamenlijk deel van de bestuursvergaderingen van regionaal college en de besturen van brandweer en GHOR. In de praktijk is hier toch meestal sprake van dezelfde functionarissen, namelijk de burgemeesters, zodat het weinig moeite kost dit te organiseren. Voor politierespondenten is daarbij vooral opvallend dat in de regionale besturen van brandweer en GHOR veel meer discussie en 'gedoe' aan de orde is. Besluitvorming (over geld uit de gemeentelijke begroting) vindt daar immers vooral collectief plaats in plaats van in het voorportaal van de regionale driehoek. Opgemerkt wordt ook dat vanwege de grotere en van het rijk afkomstige politiebudgetten er de neiging bestaat om 'gezamenlijke' initiatieven ten laste van het politiebudget te laten komen.

Gemeenschappelijke meldkamer

Het kabinetsstandpunt laat nog in het midden wat precies met een 'gemeenschappelijke' meldkamer wordt bedoeld. In de praktijk en in de visie van respondenten gaat het hier vooral

om de zogenaamde ‘gecolokeerde’ meldkamer, dat wil zeggen dat de drie meldkamers onder een dak zijn gebracht. Regio's willen niet verder gaan dan dit, waardoor er geen werkelijke integratie van de meldkamerprocessen plaatsvindt. Aantoonbare voordelen voor de rampenbestrijding kunnen door respondenten niet benoemd worden anders dan ‘men kent elkaar beter en communiceert daarom in rampenomstandigheden ook beter met elkaar’. Als ‘best practice’ wordt hier benoemd de aanwezigheid van een multidisciplinair coördinator tijdens rampomstandigheden en van een aparte ‘rampentafel’ waaraan centralisten tijdens rampomstandigheden kunnen aanschuiven.

Regionaal veiligheidsbureau

Van de drie primair constituerende elementen van de veiligheidsregio zijn respondenten het meest enthousiast over de (potentiële) waarde van een regionaal veiligheidsbureau, maar dan wel volgens een andere opzet dan door het kabinet beoogd. Door de politierespondenten op het niveau van de korpsleiding worden hier vooral efficiencyvoordelen gezien. Door bij het veiligheidsbureau betrokken politierespondenten uit het middenkader wordt vooral de gepercipieerde betere (operationele) multidisciplinaire samenwerking benoemd. Echter, hoewel het weinig moeite zal kosten om mensen warm te krijgen voor een dergelijk bureau, bestaat er nog wel grote onduidelijkheid over de precieze taken. Als meest concreet – en wel erg eenvoudig – voorbeeld wordt de regionale evenementenkalender genoemd die piekbelasting vanwege samenvallende evenementen kan voorkomen. Volgens respondenten is de organisatievorm van het veiligheidsbureau bepalend voor het succes ervan. Wanneer de organisatievorm geen betrokkenheid garandeert van alle partijen zal het regionaal veiligheidsbureau een marginaal bestaan leiden.

6.4 Hoe nu verder; perspectieven voor verder onderzoek

Deze eerste verkenning van de visie van de politie op veiligheidsregionalisatie, levert vooral het beeld op dat er nog veel onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de uiteindelijke vorm en inhoud van de veiligheidsregio. Noodgedwongen is in een beperkt aantal regio's onderzoek verricht.

Zoals het er nu voor staat, haakt de politie vooral aan bij de inspanningen van anderen voor de veiligheidsregio. Zij profiteert hiervan waar zij kan, maar doet verder niet veel moeite om de veiligheidsregio naar een hoger niveau te tillen. Uitzonderingen bestaan op enkele onderdelen van de veiligheidsregio, zoals met betrekking tot de gemeenschappelijke meldkamer: daarvoor is de politie wel bereid te investeren. De vraag is of de passieve houding van de politie op de lange termijn de slimste benadering is. Mogelijk blijkt later dat de veiligheidsregio voordelen biedt welke de politie nu nog niet erkend heeft, en grijpt zij dan naast de winst doordat zij nu de ontwikkeling van de regio's niet voldoende gestuurd heeft. Aangezien men binnen de politie geen adequaat beeld heeft van wat de veiligheidsregio nu eigenlijk betekent en wat de gevolgen van regionalisatie zijn, lijkt het momenteel voor de politie niet goed mogelijk te kiezen voor een actieve deelname aan de veiligheidsregio.

Om dit op te lossen zal er op korpsniveau meer inzicht verkregen moeten worden in de voor- en nadelen (en kosten) van de veiligheidsregio voor de politie, op basis van welke een weloverwogen visie kan worden gecreëerd. Alleen op deze manier kan de politie haar eigen plek in de veiligheidsregio goed vormgeven.

Op dit moment wordt er nog niet veel over de grenzen van de regio gekeken naar de manier waarop de veiligheidsregio elders wordt vormgegeven. Mogelijk ligt hier een kans ter verbetering van de huidige ontwikkelingen, door best practices veel meer te delen. Ook kan

door 'benchmarking' een beter beeld ontwikkeld worden van de kosten van de veiligheidsregio, en de mogelijke verschillende (financierings)structuren die de veiligheidsregio kan nemen.

Uit de hier gebrachte onderzoeksresultaten komt naar voren dat nog veel niet helder is ten aanzien van de positie van de politie in de veiligheidsregio. Aanvullend onderzoek is dan ook opportuun. Daarbij zal dan niet meer puur inhoudelijk moeten worden ingegaan op de mogelijke voorwaarden voor en consequenties van de vorming van veiligheidsregio's waar het de organisatorische vormgeving van de politietaken betreft. Behoeft er nu een onderzoek met een veel meer adviserend karakter, een actiegericht onderzoek. Dergelijk onderzoek werkt twee kanten op en levert ook de benodigde informatie en handvatten aan korpsen om op adequate wijze onderdeel te gaan uitmaken van de veiligheidsregio. In dergelijk onderzoek kunnen adviezen onder meer ingaan op vragen als:

- Gegeven territoriaal congruente hulpverleningsregio's met een (nog) niet geïntegreerd bestuur en een geïntegreerde regionale meldkamer, waar zal deze meldkamer dan bestuurlijk ondervallen en wat betekent dit voor de organisatorische inbedding en taakinvulling van deze meldkamer?
- Gegeven territoriaal congruente hulpverleningsregio's met een nog niet geïntegreerd bestuur, welke concrete organisatorische uitwerkingen van het Rob-advies zijn dan mogelijk?
- Gegeven territoriaal congruente hulpverleningsregio's met een geïntegreerd bestuur welke (verdere) integratie van PIOFACH- en kerntaken is dan mogelijk en wenselijk?
- Gegeven territoriaal congruente hulpverleningsregio's met een geïntegreerd bestuur, ligt dan de vorming van een regionaal veiligheidsbureau zoals de Rob adviseert in de rede? Zo ja, wat zullen dan de mogelijk taken en organisatorische vormgeving hiervan zijn? Hoe worden de huidige ontstane bottom-up ingerichte veiligheidsbureaus hierin geïntegreerd?

Los van deze meer strategische vragen, lijkt het ons verstandig empirisch materiaal te verzamelen over het functioneren van de (integrale) meldkamers: ze spelen immers een sleutelrol bij rampen. Dit contrasteert met het gebrek aan empirisch materiaal over het functioneren van meldkamers. We geven wel toe dat (ook) wij daar niet de prioriteit leggen.

Bijlage 1: lijst met respondenten (interviews en kennismiddag)

<i>Naam</i>	<i>Functie</i>	<i>Regio</i>
R. Berendse	Medewerker Bureau CCB	Utrecht
R. Brons	Commandant Brandweer	Haaglanden
A. de Bruijn	Divisiechef	Drenthe
V. van de Griendt	Hoofd Alarmcentrale	Drenthe
W. van Haaren	Plaatsvervangend Korpschef	Limburg-Zuid
B. Hamers	plaatsvervangend RGF	Amsterdam e.o.
H. de Heus	voorm. Secretaris Veiligheidsbestuur	Limburg-Zuid
E. Hogervorst	Portefeuillehouder Veiligheidsregio	Amsterdam-Amstelland
J. Huizinga	Hoofd rampenbestrijding reg. bw	Amsterdam e.o.
M.H. Kamphuis	(Vml.) Burgemeester Amstelveen	Amsterdam-Amstelland
C. van de Lijcke	Gemeentesecretaris	Gemeente Hulst
H. Muller	Medewerker Veiligheidsbureau	Kennemerland
G. van Opstal	Medewerker Bureau CCB	Haaglanden
J. Pop	Korpsbeheerder	Kennemerland
R. de Regt	Lid MT Veiligheidsregio	Midden- en West-Brabant
J.C. van Riessen	(Vml.) Plaatsvervangend Korpschef	Amsterdam-Amstelland
H. te Roller	Medewerker Bureau CCB	Utrecht
J.T.J.M. Scholtes	Medewerker Bureau CCB	Brabant-Noord
M. Siderius	Plaatsvervangend Korpschef	Zeeland
W. Smit	Plaatsvervangend Divisiechef	Drenthe
P. Spijk	Medewerker Bureau CCB	Haaglanden
J.B. Willemsen	Medewerker Bureau CCB	Zuid-Holland-Zuid

Bijlage 2: Literatuurlijst

Basisplan Nieuwe Gemeenschappelijke Meldkamer Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (Vormgeving en Opbouw Traject), Concept, 6 oktober 2004

Begeleidingscommissie GMS, Visiedocument voor de meldkamer, eindversie 27 juni 2005

Bestel in balans, Hoofdpijnennotitie regionaal politiebestedel, HTK 1998-1999, 26 661, nr. 1

Brief van de IPO en de VNG aan Minister Remkes betreffende het Beleidsplan Crisisbeheersing, gedateerd 8-10-2004

Brief Minister Remkes aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, veiligheidsregio's; stand van zaken, 27 april 2005

Brief Minister Remkes aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, veiligheidsregio's; stand van zaken (2), 12 juli 2005

Businessplan Euregionaal Veiligheidscentrum "De Caumer" – Samen Bouwen voor Veiligheid, Limburg-Zuid, 20 september 2004

Commissie Onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001, *Eindrapport*, Volendam/Den Haag: 2001.

Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, *De Vuurwerkramp: Eindrapport*, Enschede/Den Haag: 2001.

Discussienotitie Veiligheidsregio, Limburg-Zuid, 12 maart 2004

Een gezamenlijke visie op de crisisbeheersing in de regio Amsterdam-Amstelland en de Meerlanden, april 2005

M.J. van Duin & M.H.P. Otten, Model voor de veiligheidsregio, Tijdschrift voor de Politie, december 2002

Evaluatie Gemeenschappelijke Meldkamer Midden- en West-Brabant, Twijnstra & Gudde, 7 maart 2005

GGD Hart voor Brabant, Zorg voor Veiligheid, oktober 2003

L. Gunther Moor, I. Bakker en G. Brummelkamp, Evaluatie Politiewet 1993, een breedte-onderzoek, Den Haag: Vuga, 1998.

Hoofdpijnennotitie Rampenbestrijding 1999-2002; Kamerstukken II, 1998-1999, 26 659, nr. 1

Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's; Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1

Koersnotitie Organisatievorm Gemeenschappelijke Meldkamer, Midden- en West-Brabant, 27 mei 2003

Korpsjaarplan deel I, beleidsplan, organisatieplan, formatieplan. Eindhoven: Regiopolitie Brabant Zuidoost. Vastgesteld november 2002

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Rapport Nulmeting Veiligheidsregio's, 18 november 2004

Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, Visiedocument Veiligheidsregio's, juli 2003

Raad voor het openbaar bestuur, Advies bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's, 19 april 2002.

Raad voor het openbaar bestuur, Veiligheid op niveau, Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's, februari 2003

Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor Volksgezondheid en Zorg, De GHORdiaanse Knoop Doorgehakt: Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio, juli 2004

U. Rosenthal, G.J.N. Bruinsma, E.R. Muller, E.J. van der Torre en A.W. de Vries, Evaluatie Politiewet 1993; een diepte-onderzoek, Den Haag: Vuga, 1998.

Standpunt Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofddcommissarissen over de toekomst van het politiebestedel, maart 2005

Startnotitie MZL – 2008: “Stip 2008 – zo versterken wij de veiligheid in Zuid Limburg”, Limburg-Zuid, 15 april 2004

Stuurgroep Evaluatie Politiebestedel, Lokaal verankerd, nationaal versterkt, Den Haag: Ministerie van BZK, juni 2005

Themanummer Veiligheidsregio's, Tijdschrift voor de Politie, jaargang 64, nummer 12, december 2002

P. van Velpen, Zorg voor Veiligheid, naar een sterke (geneeskundige) hulpverlening in Brabant-Noord, juni 2003

Vereniging van Nederlandse Gemeenten – Commissie Brouwer, Krachten Bundelen voor Veiligheid: Regionaal denken, lokaal doen, mei 2002

Verslag: Bijeenkomst van het Landelijk Beraad Rampenbestrijding, gehouden op 3 april 2003

Visiedocument Brandweerregio Utrechts Land, 28 april 2003

Visiedocument Ontwikkelingsrichting Meldkamer Drenthe, 7 mei 2004

WagenaarHoes Organisatie-advies, Opbrengst expertmeeting veiligheidsregio's, 10 maart 2005