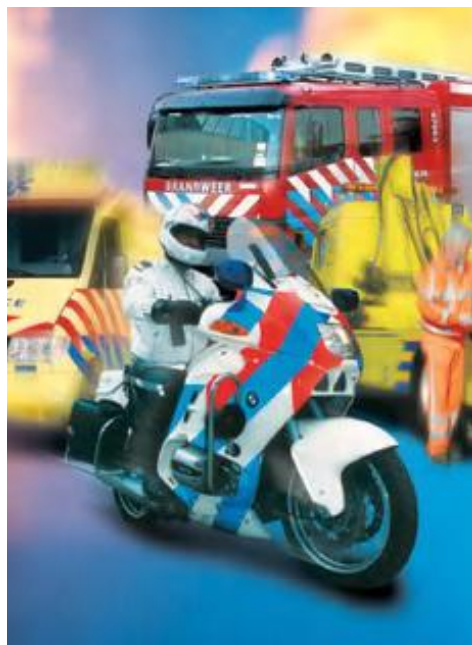


# **Onderzoek naar de multidisciplinaire samenwerking in de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland**

**Wat is de functie van de politie in dit multidisciplinaire  
samenwerkingsverband?**

***Deelnemer of buitenbeentje?***



**Hanadie Leusink**

**Afstudeerscriptie  
Universiteit Twente/VNOG**

**Juli 2008**



## Colofon

Titel:

Onderzoek naar de multidisciplinaire samenwerking in de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland en de functie van de politie in dit samenwerkingsverband.

***Deelnemer of buitenbeentje?***

Opdrachtgever:

Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland  
Regionaal Veiligheidsbureau NOG

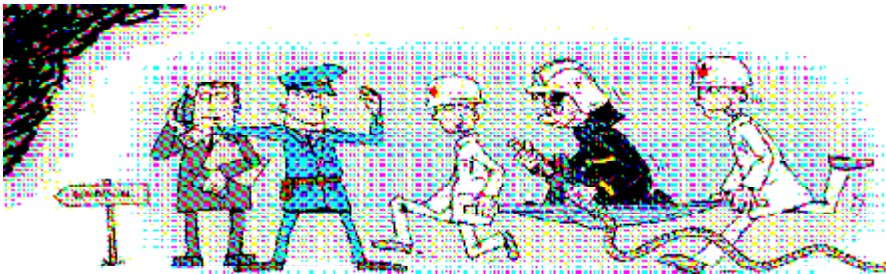
Auteur:

Hanadie Leusink  
Public Administration; Public Safety Governance  
Universiteit Twente

Begeleiders Afstudeeronderzoek

Voorzitter - Dr. A.J.J. Meershoek  
(Universiteit Twente)  
Eerste begeleider - Drs. O.J. Zoomer  
(Universiteit Twente)  
Tweede begeleider - Drs. M.S de Groot  
(Universiteit Twente)  
Externe begeleider - Drs. C.G.J. Stokhof  
(Regionaal Veiligheidsbureau NOG)

Enschede, juli 2008







## Voorwoord

De veiligheidsregio, de politie én rampenbestrijding en crisisbeheersing; over deze vier woorden gaat deze scriptie. Ter afsluiting van de Masteropleiding Public Administration, moet elke student een Masterthesis voltooien waarbij men een eigen gekozen wetenschappelijk onderzoek uitvoert. Het bleek in mijn geval geen gemakkelijke opgave om een leuke afstudeeropdracht vinden.

Na een paar maanden van zoeken, mailen en bellen kwamen ik in juni 2007 in aanraking met de veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland (VNOG). Door het volgen van de minor Maatschappelijke Veiligheid in mijn derde jaar en de matertrack Public Safety Governance is mijn interesse voor de veiligheidszorg ontstaan. De actualiteit, diversiteit en grote reikwijdte van dit onderwerp spreken mij erg aan. Afstuderen in de veiligheidszorg was voor mij dan ook een absolute must. Na een kennismakingsgesprek bij het Regionaal Veiligheidsbureau van de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland was mijn interesse voor de veiligheidsregio's gewekt. Volgens het kabinetsstandpunt 'Veiligheidsregio's' uit 2004 moeten per 1 juli 2006 in Nederland 25 veiligheidsregio's zijn geïmplementeerd. In de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland werken brandweer, politie, gemeenten en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) nauw samen. Ieder vanuit een eigen invalshoek, maar met een gezamenlijke missie: het generen van een veilige leefomgeving voor de burger (*Veiligheidsregio NOG, 2007*). Het Regionaal Veiligheidsbureau zorgt voor ambtelijke ondersteuning van het bestuur en management van de veiligheidsregio.

Uit de verdieping in de actualiteit rondom de veiligheidsregio's is uiteindelijk een concreet onderzoeksvoorstel voortgekomen. In september 2007 ben ik daadwerkelijk begonnen met mijn afstudeeronderzoek. Ik heb ervoor gekozen de rol van de politie in de veiligheidsregio te onderzoeken, aangezien uit diverse onderzoeken bleek dat de politie nog zoekende is naar haar rol en taken in het nieuwe samenwerkingsverband. Achteraf gezien een zeer interessante maar moeilijke keuze, onder andere door de voortdurende ontwikkelingen omtrent de veiligheidsregio's in Nederland.

Voor de beantwoording van mijn onderzoeksvragen heb ik diverse mensen van de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland en Politie Noord- en Oost- Gelderland gesproken. Mijn dank gaat uit naar alle respondenten, die de tijd hebben genomen om hun verhaal aan mij te vertellen. Mijn masterthesis werd vanuit de Universiteit Twente begeleid door Drs. O.J. Zoomer, werkzaam bij de vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid en Drs. M. de groot, werkzaam bij POLMT, beide van de faculteit Management en Bestuur. Als voorzitter van de commissie is Dr. A.J.J. Meershoek aangeschoven, eveneens werkzaam bij de vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid. Vanuit het Regionaal Veiligheidsbureau VNOG heeft Drs. C.G.J. Stokhof als begeleidster gefungeerd. Bij deze wil ik dan ook alle betrokkenen hartelijk bedanken voor al hun kritieken, adviezen en bemoedigende woorden. Ook wil ik de mensen van de VNOG bedanken voor de leuke tijd die ik in Apeldoorn heb mogen meemaken.

Niet op de laatste plaats wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun constante interesse en betrokkenheid in mijn afstudeeronderzoek en eveneens bemoedigende woorden. Zonder jullie was het rapport nu niet afgerond!

Enschede, 13 juli 2008

Hanadie Leusink







## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>13</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding en probleemstelling .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1. Aanleiding van het onderzoek .....</b>	<b>17</b>
1.1.1 <i>Veiligheidsregio</i> .....	17
1.1.2 <i>Rol van de politie binnen de veiligheidsregio</i> .....	18
<b>1.2 Probleemstelling .....</b>	<b>19</b>
1.2.2 <i>Onderzoeksvragen</i> .....	21
<b>1.3 Relevantie van het onderzoek .....</b>	<b>21</b>
<b>Hoofdstuk 2 Organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Definitie ramp en crisis .....</b>	<b>24</b>
2.1.1 <i>Historie rampenbestrijding</i> .....	25
<b>2.2 Bestuurlijke organisatie van rampenbestrijding .....</b>	<b>25</b>
2.2.1 <i>Gemeente</i> .....	25
2.2.2 <i>Provincie</i> .....	25
2.2.3 <i>Rijk</i> .....	26
<b>2.3 Operationele organisatie van rampenbestrijding en hun         bevoegdheden .....</b>	<b>26</b>
2.3.1 <i>Politie</i> .....	26
2.3.2 <i>Brandweer</i> .....	27
2.3.3 <i>Geneeskundige hulpverlening</i> .....	27
2.3.4 <i>Bevoegdheden in geval van een ramp</i> .....	28
<b>2.4 Problemen en knelpunten huidige organisatie rampenbestrijding .....</b>	<b>28</b>
<b>2.5 Wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's .....</b>	<b>29</b>
2.5.1 <i>Conceptwet op de Veiligheidsregio's 2006</i> .....	29
2.5.2 <i>Reactie op het wetsvoorstel van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Raad van State</i> .....	30
2.5.3 <i>Huidige stand van zaken (eind 2007)</i> .....	32
<b>Hoofdstuk 3 Theoretisch kader .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Inleiding .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 Netwerkteorie .....</b>	<b>34</b>
3.2.1 <i>Definitie netwerk</i> .....	35
3.2.2 <i>Interdependentie</i> .....	35
3.2.3 <i>Pluriformiteit</i> .....	36
3.2.4 <i>Communicatie</i> .....	37
3.2.5 <i>Succes- en faalfactoren van netwerken</i> .....	38
3.2.7 <i>Conclusie</i> .....	40
<b>3.3 Roltheorie .....</b>	<b>40</b>
3.3.1 <i>Posities en rollen</i> .....	40
3.3.2 <i>Rolconflicten</i> .....	41
3.3.3 <i>Rolambiguïteit</i> .....	44
3.3.4 <i>Conclusie</i> .....	44

<b>Hoofdstuk 4 Onderzoeksonwerp .....</b>	<b>47</b>
<b>4.1 Onderzoekopzet.....</b>	<b>47</b>
<b>4.2 Wijze van dataverzameling- en analyse .....</b>	<b>48</b>
4.2.1 Documentatieonderzoek .....	48
4.2.2 Interviews .....	48
<b>4.3 Betrouwbaarheid en validiteit .....</b>	<b>49</b>
<b>Hoofdstuk 5 Ontwikkeling veiligheidsregio's en de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland.....</b>	<b>51</b>
<b>5.1 Ontwikkeling van de Veiligheidsregio's .....</b>	<b>51</b>
5.1.1 Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's 2004.....	51
5.1.2 Bestuur van de veiligheidsregio .....	52
5.1.3 Monodisciplinaire taken en processen .....	53
5.1.4 Multidisciplinaire taken en processen.....	55
5.1.5 Voortgang en knelpunten veiligheidsregio's.....	55
<b>5.2. Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland (VNOG).....</b>	<b>56</b>
5.2.1 Vormgeving veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland .....	57
5.2.2 Bestuur VNOG.....	58
5.2.3 Regionaal Veiligheidsbureau (RVB) .....	60
<b>5.3 Netwerkperspectief .....</b>	<b>61</b>
5.3.1 Interdependentie .....	62
5.3.2 Pluriformiteit.....	63
5.3.3 Communicatie .....	64
<b>5.4 Conclusies .....</b>	<b>64</b>
<b>Hoofdstuk 6 Bestuurlijke structuur van de politie in de veiligheidsregio.....</b>	<b>67</b>
<b>6.1 De Nederlandse politieorganisatie.....</b>	<b>67</b>
6.1.1 Taken en bevoegdheden politie .....	67
6.1.2 Bestuurlijke omgeving.....	67
6.1.3 Ontwikkelingen sinds de Politiewet 1993.....	68
<b>6.2 Politie in de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland .....</b>	<b>69</b>
6.2.1 Ontwikkeling en verloop van de samenwerking met de politie .....	69
6.2.2 Bestuurlijke inbedding .....	70
6.2.3 Bestuurlijke verschillen .....	71
6.2.4 Toekomstvisie Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland .....	72
<b>6.3 Conclusies .....</b>	<b>73</b>
<b>Hoofdstuk 7 Visie en verwachtingen over de rol van de politie binnen de VNOG.....</b>	<b>74</b>
<b>7.1 Functie van de politie naar de mening van de politie.....</b>	<b>74</b>
7.1.1 Taakopvatting .....	74

---

7.1.2 Rolontwikkeling .....	75
<b>7.2 Functie van de politie naar de mening van de andere actoren .....</b>	<b>76</b>
7.2.1 Taakverwachting .....	76
7.2.2 Rolontwikkeling .....	77
<b>7.3 Conclusies .....</b>	<b>77</b>
<b>Hoofdstuk 8 Koppeling visies en verwachtingen van alle actoren over de rol van de politie .....</b>	<b>80</b>
<b>8.1 Koppeling tussen rolverwachtingen en rolopvattingen.....</b>	<b>80</b>
8.1.1 Rolovereenstemming .....	80
8.1.2 Rolambigüiteit .....	80
8.1.3 Rolconflict(en).....	81
<b>8.2 Conclusies .....</b>	<b>82</b>
8.2.1 Rolambigüiteit en rolconflicten .....	82
8.2.2 Verbeterpunten en aandachtspunten.....	83
<b>Hoofdstuk 9 Conclusies .....</b>	<b>84</b>
<b>9.1 Bestuurlijke verschillen, taken en bevoegdheden .....</b>	<b>84</b>
<b>9.2 Verwachtingen over de rol van de politie in de veiligheidsregio .....</b>	<b>85</b>
<b>9.3 Discussie .....</b>	<b>86</b>
<b>Summary.....</b>	<b>91</b>
<b>Literatuur en bronnen .....</b>	<b>95</b>
<b>Bijlage 1 Lijst van respondenten .....</b>	<b>101</b>
<b>Bijlage 2 Samenwerkingsconvenant Noord- en Oost- Gelderland tussen veiligheidsbestuur en Regionaal College .....</b>	<b>103</b>



## **Samenvatting**

In opdracht van de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland wordt onderzoek verricht naar het nieuwe multidisciplinaire samenwerkingsverband op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing; de veiligheidsregio. Door de oprichting van zogenaamde veiligheidsregio's is een verandering gekomen in de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland. In dit nieuwe samenwerkingsverband werken gemeenten, politie, brandweer en geneeskundige diensten samen aan de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De rol van de politie in de veiligheidsregio brengt een aantal onduidelijkheden met zich mee. De politie verschilt namelijk ten opzichte van de andere actoren in de veiligheidsregio. Ten eerste heeft de politie een andere bestuurlijke grondslag, functioneel bestuur in plaats van verlengd lokaal bestuur, waardoor problemen kunnen ontstaan bij bestuurlijke samenwerking. Ten tweede heeft de politie een andere focus op veiligheid. De politie houdt zich bezig met zowel sociale veiligheid als fysieke veiligheid, terwijl de andere actoren in de veiligheidsregio meer bezig zijn met fysieke veiligheid. Rampenbestrijding en crisisbeheersing is geen kerntaak van de politie, slechts een klein deel van het politiewerk. Ten slotte is uit eerder onderzoek gebleken dat het doel van de veiligheidsregio in het algemeen nog niet geheel duidelijk is.

### **Probleemstelling**

De genoemde verschillen tussen de politie en de andere actoren in de veiligheidsregio én de onduidelijkheid over het doel van de veiligheidsregio zijn de basis voor dit onderzoek. De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre is het verschil in bestuurlijk grondslag tussen de politie en andere actoren een probleem binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland én wat zijn de taken en bevoegdheden van de politie binnen deze veiligheidsregio?*

Naast onderzoek naar de verschillen tussen de politie en de andere actoren, is tevens aandacht voor de verwachtingen van beide groepen ten opzichte van de rol van de politie. Hoe kijkt de politieorganisatie tegen haar rol aan en welke verwachtingen hebben de andere actoren van de rol van de politie van het multidisciplinaire samenwerkingsverband? De tweede hoofdvraag die daarom gesteld kan worden is:

*Wat zijn de verwachtingen van de politie én van de andere actoren ten op zichte van de politie binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland?*

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, worden een vijftal deelvragen gesteld. Deze vijf deelvragen dragen bij aan de beantwoording van de onderzoeksvragen.

### **Opzet van het onderzoek en theoretisch kader**

Het onderzoek bestaat uit een theoretisch en een praktisch gedeelte. Het betreft een beschrijvend onderzoek, waarbij naar één specifieke case wordt gekeken: de veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland. Door middel van documentatieonderzoek worden de eerste twee deelvragen beantwoord, over de ontwikkeling van de veiligheidsregio en de bestuurlijke structuur van de regio. Diverse rapportages van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bieden hierbij uitkomst. Naast documentatieonderzoek, worden semi-structureerde interviews gehouden. Zowel respondenten van de politieorganisatie als

respondenten van de andere partijen worden geïnterviewd over de werking van het samenwerkingsverband, de rol van de politie en de verwachtingen van de respondent. De deelvragen drie, vier en vijf worden aan de hand van deze interviews beantwoord, deze vragen gaan over de verwachtingen van de partijen met betrekking tot de rol van de politie in de veiligheidsregio.

In dit onderzoek wordt de veiligheidsregio bekeken vanuit inzichten van de netwerktheorie en roltheorie. Het theoretisch kader biedt allereerst een definitie met de kernelementen van een netwerk. De kernelementen van een netwerk zijn te onderscheiden in interdependentie, pluriformiteit en communicatie. De veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland bevat alle kenmerken van een netwerk; meerdere interdependente, maar zelfstandige actoren werken samen aan een gemeenschappelijk beleidsprobleem. Actoren zijn afhankelijk van de kennis en kunde van de andere actoren om een succesvol netwerk te krijgen. Naast de netwerktheorie, zorgt de roltheorie eveneens voor een wetenschappelijke bijdrage. De roltheorie gaat over de verschillende rollen en posities die een actor kan vervullen. In het geval van de veiligheidsregio hebben alle actoren met hun eigen organisatie te maken, alsmede met de andere actoren binnen de veiligheidsregio. Het vervullen van meerdere sociale posities kan zorgen voor conflicten. Actoren moeten zowel rekening houden met hun eigen organisatie als met het samenwerkingsverband.

### **Resultaten van het onderzoek**

De eerste onderzoeksvraag, betreffende bestuurlijke verschillen, taken en bevoegdheden van de politie, wordt grotendeels beantwoord door middel van documentatieonderzoek. In de Politiewet (1993) staan de taken van de politie vermeld. Rampenbestrijding en crisisbeheersing is geen kerntaak van de politie, maar toont wel verwantschap met de drie kerntaken van de politie. In geval van een ramp of crisis zijn voor de politie voornamelijk taken weggelegd in de vorm van handhaving van de openbare orde.

De oprichting van de veiligheidsregio's in Nederland heeft ervoor gezorgd dat er een verandering is opgetreden in de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De samenwerking tussen de verschillende partijen is niet nieuw, wel het feit dat zij nu ook in de voorbereidende fase al gaan samenwerken. Voorheen kwamen de partijen elkaar in een crisissituatie tegen, nu schuiven zij bij de voorbereiding al bij elkaar aan tafel; een essentiële verandering dus.

De veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland (VNOG) bestaat sinds 2004. Al voordat het kabinet met de implementatie van de veiligheidsregio's in Nederland kwam, werd bij de VNOG de basis voor de veiligheidsregio al gelegd. Door deze vroege samenwerking was het uiteindelijk eenvoudiger de partijen bij elkaar te krijgen. De VNOG bestaat formeel uit de GHOR en de brandweer, waarbij de politie en gemeenten als partner aansluiten. Met de politie is een convenant afgesloten. Gebleken is dat de genoemde bestuurlijke verschillen geen problemen veroorzaken bij de multidisciplinaire samenwerking.

De tweede onderzoeksvraag, betreffende verwachtingen over de rol van de politie in de veiligheidsregio, wordt beantwoord door het verzamelde empirische materiaal. Bij de interviews wordt aan de verschillende respondenten gevraagd hoe zij tegen de rol van de politie in de veiligheidsregio aankijken. Hierbij komen een aantal opvallende zaken aan het licht.

#### *1. Taken van de politie in de veiligheidsregio*

Het takenpakket van de politie in de veiligheidsregio is momenteel nog niet geheel duidelijk. Vooral doordat men nu ook in de voorbereidende fase gaat samenwerken, is het niet duidelijk wie wat zou moeten doen. De andere actoren zien wel graag een wat grotere rol voor de politie dan zij nu vervult.

## *2. Betrokkenheid politie*

De politie heeft doorgaans een wat afwachtende houding als het gaat om van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De politieorganisatie neemt wel deel aan verschillende overlegorganen, maar neemt niet vaak het voortouw. Betrokkenheid is voor succesvolle samenwerking een belangrijke voorwaarde. De realisatie van het uitwisselen van informatie en kennis is nog onvoldoende aanwezig. Wanneer de politie zich meer zal richten op de andere actoren, zal dit de samenwerking ten goede komen.

## *3. Inhoudelijke kennis politieorganisatie*

Gebleken is dat de politie op bepaalde terreinen essentiële kennis mist over processen van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De politie is niet altijd even bereid om mee te werken aan oefeningen en dergelijk, waardoor blijkt dat de politie af en toe steken laat liggen. Op gebied van Opleiden, Trainen en Oefenen is daarom voor de politie nog veel winst te behalen.

## *4. Duidelijkheid doelstellingen VNOG*

Hoewel het samenwerkingsverband binnen de VNOG inmiddels van de grond is gekomen, is het voor de actoren nog onduidelijk waar de samenwerking precies naar toe gaat. Het ontbreekt momenteel nog aan doelstellingen en reikwijdte over het verdere verloop van de veiligheidsregio. Doordat onduidelijk is waar het samenwerkingsverband naar toe gaat, zorgt dit voor onrust onder de partijen.

## *5. Toekomstperspectief*

De eerste jaren na de oprichting van de veiligheidsregio's zijn voorbij, hoe zal het samenwerkingsverband zich verder ontwikkelen? Zal de VNOG uiteindelijk gaan voor complete bestuurlijke integratie met de politie? Gebleken is dat de partijen nu uitermate tevreden zijn met het afgesloten convenant tussen het bestuur van de Veiligheidsregio en het Regionaal College. Hoe en of dit in de toekomst uitgebreid zal worden, hangt af van een groot aantal factoren. De toekomst zal moeten uitwijzen hoe dit verder afloopt.

Geconcludeerd kan worden dat de rol van de politie voor alle betrokken partijen nog niet geheel duidelijk is binnen de VNOG. Het bestaan van bestuurlijke verschillen tussen de VNOG en de politie is geen struikelblok, wel blijkt de politieorganisatie nog moeite te hebben met de nieuwe aanpak op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing waar nu ook in de voorbereidende fase samengewerkt moet worden. Het aandeel van de politie in deze fase wordt momenteel niet als voldoende beschouwt. Van een buitenbeentje is echter geen sprake, de politie is onderdeel van het multidisciplinaire samenwerkingsverband. De politie is weliswaar deelnemer, maar moet de laatste stap nog zetten om volwaardig deelnemer te worden.



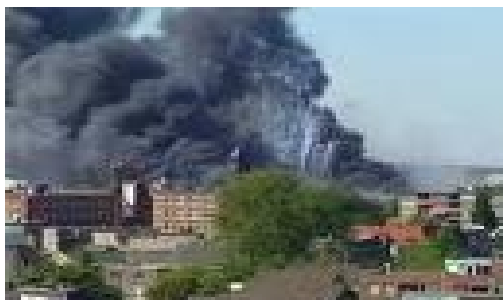


## **Hoofdstuk 1            Inleiding en probleemstelling**

Veiligheid is een belangrijk onderwerp op de maatschappelijke agenda. Veel aandacht gaat uit naar de bestrijding van criminaliteit, verkeersveiligheid en terrorisme. Ook rampenbestrijding en crisisbeheersing behoren tot het thema veiligheid. De overheid heeft een belangrijke taak bij het versterken van de veiligheid voor haar burgers. Eén van de kerntaken van de overheid is rampenbestrijding en crisisbeheersing, waarbij het gaat om de maatregelen en voorzieningen die de overheid treft in samenwerking met andere organisaties om de (nationale) veiligheid te waarborgen (*Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007*).

### **1.1. Aanleiding van het onderzoek**

De Mond en Klauwzeercrisis (MKZcrisis), de vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Zomaar een aantal bekende rampen en zware ongevallen die zich de afgelopen jaren in Nederland hebben voorgedaan. Dergelijke gebeurtenissen kunnen grote gevolgen hebben voor het dagelijks leven en invloed uitoefenen op het gevoel van veiligheid. In een dichtbevolkt land als Nederland kunnen calamiteiten eenvoudig voor een sneeuwbaaleffect zorgen, wat kan leiden tot grote maatschappelijke verontrusting (*Strategie Nationale Veiligheid, 2007*).



Uit het kabinetsstandpunt over Veiligheidsregio's (2004) blijkt dat het kabinet pleit voor een meer regionale aanpak van diverse veiligheidsdiensten met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing. Uitgangspunt hierbij is momenteel dat de voorbereiding van rampenbeheersing een taak is van lokaal bestuur. Bij eerdere rampen als in Volendam en Enschede is gebleken dat er gebrek was aan multidisciplinaire afstemming, waardoor onvoldoende slagvaardig werd samengewerkt. Het kabinet formuleerde daarom beleid dat deze fragmentarische voorbereiding op rampen moet verbeteren. Er moet op regionaal niveau een multidisciplinaire samenwerking ontstaan tussen politie, gemeenten, brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR). De zogenaamde veiligheidsregio moet daarbij als middel dienen om de veiligheid van de burger in haar regio te verbeteren (*Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, 2004*).

#### **1.1.1 Veiligheidsregio**

Op 1 juli 2006 vond de implementatie van de 25 Veiligheidsregio's in Nederland plaats. Binnen een veiligheidsregio werken politie, brandweer, gemeenten en geneeskundige diensten samen voor de hulpverlening aan de burger op gebied van rampenbestrijding en

crisis. Tevens is het mogelijk dat andere diensten binnen dit samenwerkingsverband worden opgenomen. Er kan hierbij gedacht worden aan eenheden van defensie, provincie of bijvoorbeeld het waterschap.

Een van de gehanteerde definities van een veiligheidsregio is als volgt:

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

Bij de veiligheidsregio's is sprake van een 'territoriaal congruente indeling conform de huidige indeling van de politieregio's'. De samenwerking vindt plaats binnen een structuur die is gebaseerd op wettelijke regelingen en op bestuursafspraken (Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, 2004). Zoals blijkt uit het Kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's is het primaire doel van de oprichting van de veiligheidsregio het ontstaan van een multidisciplinaire samenwerkingsverband. Er kan na de oprichting van de veiligheidsregio op multidisciplinair niveau worden samengewerkt en geoefend, zodat men zich beter en slagvaardiger kan voorbereiden op een ramp of crisis. Door de multidisciplinaire samenwerking wordt gezamenlijk geïnvesteerd in risico-inventarisatie, planvorming, opleiden en oefenen. Actoren brengen eigen expertise in, maar maken ook gebruik van kennis van andere actoren. Effectiviteit wordt pas bereikt als de competenties van alle disciplines worden gebruikt. De verschillende diensten en organisaties moeten dus complementair aan elkaar zijn en niet met elkaar concurreren (Rapport Twynstra en Gudde, 2007: 21). Men bouwt op deze manier aan een netwerk met alle betrokken diensten en organisaties om in een geval van ramp of crisis effectief met elkaar samen te werken. Daarnaast wordt regionale schaalgrootte als belangrijk pluspunt genoemd. Voor kleine gemeenten is het doorgaans moeilijk om zich goed voor te bereiden op grote rampen of crisissen; de provincie staat namelijk te ver van de veiligheidsvraagstukken waar gemeenten dagelijks mee te maken hebben. Regionale aanpak is hierbij dus een goede oplossing. Binnen de veiligheidsregio kan gebruik worden gemaakt van de beschikbare deskundigheid en kennis van de actoren. Tevens kan men zich richten op nieuwe hedendaagse dreigingen zoals bijvoorbeeld terrorisme, in plaats van de oriëntatie op voornamelijk klassieke rampen als een grote brand of explosie (Ministerie BZK, 2007).

### **1.1.2 Rol van de politie binnen de veiligheidsregio**

Een van de betrokken actoren binnen de veiligheidsregio is de politie. In dit onderzoek zal de rol van de politie centraal staan. De politie is een belangrijke actor voor een groot aantal terreinen van veiligheid. Veiligheid kan beschouwd worden als een zeer breed en lastig te definiëren begrip. In het Integraal Veiligheidsprogramma van juni 1999 gebruikt het kabinet de volgende omschrijving:

*'Veiligheid is het aanwezig zijn van een zekere mate van ordering en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen.'*

Het thema veiligheid is zeer breed, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen twee soorten veiligheid. Ten eerste bestaat sociale veiligheid. Onder sociale veiligheid wordt de mate waarin mensen beschermd worden en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door misdrijven, overtredingen en overlast door anderen verstaan (Elffers en De Jong, 2004.) Sociale veiligheid heeft voornamelijk te maken met alledaagse veiligheid in de directe woon- en leefomgeving. Hierbij kan gedacht worden aan publieke ruimten, thuisituaties, school en werk. De politie speelt hierbij een grote rol; criminaliteit en leefbaarheid zijn

belangrijke onderwerpen binnen sociale veiligheid. Zoals de definitie al weergeeft gaat het bij sociale veiligheid om zowel de mate van beschermd zijn, als de mate van beschermd voelen. Ten tweede kan fysieke veiligheid worden onderscheiden. Fysieke veiligheid is de mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door ongevallen en onheil van niet-menselijke oorsprong. Dit kan bijvoorbeeld een overstroming zijn, die een natuurlijke oorzaak heeft. Fysieke veiligheid is zowel objectief als subjectief van aard. De subjectieve kant komt overeen met de risicoperceptie; de voorstelling die iemand maakt van het risico (*Boutellier: 2006, 26*). Bij de objectieve kant spelen voorstellingen van personen geen rol, het gaat dan om de objectieve weergave.

Binnen de veiligheidsregio wordt samengewerkt op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing, wat behoort tot de fysieke veiligheid. De politie heeft in haar werk te maken met zowel sociale als fysieke veiligheid. De politie is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke orde, zo ook op gebied van crisisbeheersing. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van het afzetten van een straat of gebied in geval van een ramp. In haar dagelijkse werkzaamheden heeft de politie voornamelijk te maken met sociale veiligheid.

Opmerkelijk feit is dat rampenbestrijding en crisisbeheersing primair niet tot de kerntaken van de politie hoort, al heeft het wel verwantschap met de kerntaak handhaving openbare orde. Sociale veiligheid valt wel onder de kerntaken van de politie, maar dit wordt niet beschouwd als een kernpunt van de veiligheidsregio. Belangrijk punt bij deze tweedeling is dat sociale veiligheid en fysieke veiligheid een wezenlijk ander beleid vergen. Bij sociale onveiligheid, met haar alledaagse frequentie, probeert men voornamelijk het probleem te bestrijden of te beheersen. Fysieke veiligheid betreft voornamelijk de voorbereiding op een ramp en zwaar ongeval.

Naast dit verschil in focus van veiligheid, blijkt uit de huidige wettelijke regelingen eveneens een verschil te bestaan in formele en bestuurlijke grondslag van de politie enerzijds en de brandweer en GHOR anderzijds. De bestuurlijke organisatie van de politie vertoont grote verschillen ten op zichte van de organisatie van de veiligheidsregio. De politie werkt op basis van functioneel bestuur (*Politiewet*), terwijl de veiligheidsregio's in het wetsvoorstel zijn vormgegeven als verlengd lokaal bestuur (*Wet Gemeenschappelijke Regelingen*). Door deze verschillen ontstaat onduidelijkheid tussen wat de taken en bevoegdheden van de politie binnen de regio zijn en wat de andere actoren van de politie verwachten binnen de veiligheidsregio.

## 1.2 Probleemstelling

Bovengenoemde punten vormen de basis van het centrale probleem in dit onderzoek, namelijk het bestaan van verschillen tussen de politie en de andere actoren in de veiligheidsregio. Deze verschillen kunnen voor problemen zorgen, aangezien partijen een andere aanpak of grondslag hebben, terwijl zij op hetzelfde werkterrein werkzaam zijn.

Doordat bij de vorming van de veiligheidsregio's voor de politieregio als schaal is gekozen, is het voor de politie op organisatorisch gebied relatief eenvoudig zich aan te sluiten bij de veiligheidsregio (*Bron et al, 2005: 13*). Desalniettemin blijkt uit de voorgaande paragraaf een aantal problemen te ontstaan wanneer de politie gaat deelnemen aan dit samenwerkingsverband. Er bestaan verschillen tussen beide partijen in bestuurlijk grondslag (functioneel bestuur versus verlengd lokaal bestuur) en op gebied van veiligheid (sociale veiligheid versus fysieke veiligheid). Bestuurlijke problemen ontstaan, door het verschil in bestuurlijke grondslag tussen de politie enerzijds en de andere actoren anderzijds. Multidisciplinaire afstemming wordt onder andere bemoeilijkt door de vele verschillende bestuurlijke structuren. De brandweer en GHOR zijn namelijk volgens verlengd lokaal bestuur georganiseerd, terwijl de politie via functioneel bestuur is georganiseerd. Verlengd lokaal bestuur, ook wel territoriale decentralisatie genoemd, wordt gekenmerkt door het overdragen van verantwoordelijkheden naar een lagere overheid, die dichterbij de burger

staat. De brandweezorg is via verlengd lokaal bestuur geregeld; territoriale decentralisatie vanuit het Rijk door middel van lokale en regionale brandweerkorpsen. De politie heeft door haar functionele bestuur een eigen wettelijke verankering en kan daardoor vele besluiten zelfstandig nemen. Er is sprake van functionele decentralisatie als één bepaalde taak van de rijksoverheid aan één bepaald, lokaal of regionaal georganiseerd, orgaan wordt overgedragen. De taak, in dit geval de politiezorg, wordt dus primair beschouwd als een taak van de rijksoverheid en de politie is in het huidige politiebestedel regionaal georganiseerd. Het bestuur hiervan wordt een functioneel bestuur genoemd (*Ministerie BZK, 2008*). Wanneer de politie en de andere partijen binnen de veiligheidsregio op bestuurlijk gebied gaan samenwerken, zullen zij tegen bepaalde problemen oplopen. Dit kan bijvoorbeeld op gebied van verantwoording of aansturing, aangezien de organisaties anders zijn ingericht. Ten tweede zorgt het verschil in focus van veiligheid ervoor dat de politie haar aandacht moet verdelen. Aangezien de politie vooral te maken heeft met sociale veiligheid, kan het voor de politie moeilijk zijn haar plaats in de veiligheidsregio te vinden. De politie heeft een breed scala aan taken op diverse werkgebieden, die veel tijd en energie in beslag nemen. Dit is een wezenlijk verschil met andere actoren binnen de veiligheidsregio, zoals de brandweer en GHOR, die zich voornamelijk richten op taken op gebied van fysieke veiligheid. De rol van de politie in de veiligheidsregio is op deze manier onduidelijk. Het rapport van Twynstra en Gudde (*Nederlandse politie – De politie binnen de veiligheidsregio; van toeschouwer naar deelnemer!*) van mei 2007 geeft aan dat er discrepantie is ontstaan tussen de formele taken en de invulling van de politie in de veiligheidsregio. Uit het rapport blijkt dat verschillende punten van de nagestreefde bestuurlijke integratie binnen de veiligheidsregio's nog onvoldoende uitgewerkt zijn. Onduidelijk is bijvoorbeeld welke taken tot het takenpakket van de politie binnen de veiligheidsregio behoren en op welk niveau sprake van bestuurlijke integratie moet zijn. De politie is nog 'zoekende' naar haar plek in de veiligheidsregio. Wel blijkt uit het rapport van Twynstra en Gudde (2007) dat de politie een onmisbare partner binnen de veiligheidsregio is, hierover bestaat geen discrepantie bij de betrokken partijen. Hoe de invulling van deze rol moet plaatsvinden is echter nog onduidelijk.

Wat betreft de veiligheidsregio is nog een derde probleem te signaleren. Er bestaat onduidelijkheid over het doel van de veiligheidsregio in het algemeen. Twynstra en Gudde (2007) constateren dat het momenteel ontbreekt aan een samenhangende visie binnen de veiligheidsregio's. Deze visie zou moeten beschrijven wat men wil bereiken met de multidisciplinaire samenwerking en hoe deze doelstellingen bereikt kunnen worden. Er wordt nu, volgens Twynstra en Gudde, te veel aandacht besteed aan macht en posities, terwijl de focus juist op het inhoudelijke aspect zou moeten liggen. Hoewel de focus op de verdeling van de machtsposities verklaarbaar is bij de opzet van een nieuwe organisatiestructuur, gaat men op deze manier voorbij aan het basisprincipe: de doelstellingen en strategie van de veiligheidsregio. Voor de opzet van een succesvolle en goedwerkende organisatiestructuur zijn doelstellingen en strategieën essentieel. Op deze manier weten alle actoren vanuit welke visie zij te werk zullen gaan (*Zaal et al, 2007: 6*). Aangezien binnen de veiligheidsregio verschillende actoren samenwerken, is het voor een succesvolle samenwerking van belang gelijke doelen en verwachtingen na de streven.

Het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's (2004) geeft een negental uitgangspunten voor de implementatie van de veiligheidsregio's. Bestuurlijke samenwerking tussen de betrokken actoren is één van deze uitgangspunten. De bedoeling is dat in de toekomst met de invoering van de nieuwe Politiewet en de Wet op de Veiligheidsregio's ook een integratie van besturen van politie en de veiligheidsregio plaats vindt. Inmiddels heeft in de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland al een integratie van de besturen van de brandweer en GHOR plaatsgevonden. Daarnaast bestaat bestuurlijk samenwerking tussen de

veiligheidsregio en de politie in Noord- en Oost- Gelderland. Dit is formeel vastgelegd in een convenant tussen beide partijen.<sup>1</sup>

### **1.2.2 Onderzoeksvragen**

Voortvloeiend uit de hiervoor beschreven problematiek kan de probleemstelling van dit onderzoek worden geformuleerd. Om grip te krijgen op de beschreven problematiek is ervoor gekozen om in het onderzoek op één specifieke casus te richten, namelijk de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland. De primaire onderzoeksvraag die in dit onderzoek wordt gesteld is de volgende:

*In hoeverre is het verschil in bestuurlijk grondslag tussen de politie en andere actoren een probleem binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland én wat zijn de taken en bevoegdheden van de politie binnen deze veiligheidsregio?*

De politie moet haar plaats in de veiligheidsregio nog vinden. Hoe kijkt de politieorganisatie tegen haar rol in de veiligheidsregio aan en welke verwachtingen hebben de andere actoren van de rol van de politie van het multidisciplinaire samenwerkingsverband? De tweede hoofdvraag die daarom gesteld kan worden is:

*Wat zijn de verwachtingen van de politie én van de andere actoren ten op zichte van de politie binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland?*

Door in het onderzoek aandacht te schenken aan de verwachtingen van beide partijen ten op zichte van de politie kan gekeken worden of de verwachtingen van beide partijen wel overeen komen en op welke punten deze niet overeen komen.

### **1.3 Relevantie van het onderzoek**

De veiligheidsregio heeft een maatschappelijke taak, namelijk een veilige leefomgeving voor haar burgers creëren door een verbetering van de voorbereiding bij crises en rampen. Zorgen voor veiligheid is zowel een taak van de overheid als van haar burgers en heeft een belangrijke impact op het maatschappelijke leven.

De opdrachtgever, in dit geval het veiligheidsbureau Noord- en Oost- Gelderland, heeft baat bij het onderzoek. Momenteel zit men nog in de beginfase van het samenwerkingsverband, waarbij verschillende problemen de kop op steken. Daarnaast verandert veel op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing, voornamelijk door de komst van de veiligheidsregio's. Op basis van het onderzoek kunnen inzichten worden verkregen over de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland. Hierbij wordt gekeken naar wat samenwerkingsverband succesvol maakt én wordt specifiek onderzoek gedaan naar de functie van de politie in deze multidisciplinaire samenwerking.

Voor dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd, gebaseerd op bestaande wetenschappelijke kennis, aan de ontwikkeling en uitkristallisering van de functie van de politie in de

---

<sup>1</sup> Belangrijk te vermelden is dat ten tijde van dit onderzoek een voorstel bij de Tweede Kamer lag voor een nieuwe Politiewet, waarin wordt voorzien in de oprichting van één Nederlandse politieorganisatie waarbij de zelfstandige rechtspersoonlijkheden van de huidige politieregio's komt te vervallen. De vorming van de veiligheidsregio's kan niet los worden gezien van het voorstel voor een nieuwe Politiewet, aangezien integratie van het Regionaal College van de politie en regionaal veiligheidsbestuur in het concept wetsvoorstel Wet op de veiligheidsregio's al wordt besproken.

veiligheidsregio. Aan het einde van dit rapport zullen conclusies worden geformuleerd over de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland.

In dit hoofdstuk is de probleemstelling van het onderzoek uiteengezet. Voordat verder wordt ingegaan op de onderzoeksvragen en daarbijbehorende deelvragen, is het belangrijk kennis te krijgen van het werkgebied rampenbestrijding en crisisbeheersing. Om de probleemstelling in een context te plaatsen, zal daarom in het volgende hoofdstuk aandacht worden besteed aan de bestuurlijke en operationele organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing, evenals aan de geconstateerde problemen op dit gebied die als aanleiding golden voor de oprichting van de veiligheidsregio's.



---

## Hoofdstuk 2                    **Organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing**

Rampen en crises bestaan in allerlei soorten en maten, overal ter wereld. Al zover de wereldgeschiedenis reikt blijken rampen en crises zich voor te doen. Rampen zorgen voor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid en hebben een grote impact op het dagelijks leven. Belangrijk kenmerk van een ramp of crisis is dan ook haar explosieve karakter (*Nibra, 2003: 13*).

### **2.1 Definitie ramp en crisis**

De afgelopen jaren is Nederland getroffen door een aantal grote rampen en crises. Voorbeelden van rampzalige gebeurtenissen zijn de welbekende Mond- en Klauwzeer crisis (MKZ-crisis), de vuurwerkcramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Deze gebeurtenissen hadden grote gevolgen voor de Nederlandse samenleving.

Hoewel rampen en crises vaak in een adem worden genoemd, betekenen deze termen wel degelijk verschillende dingen. Het begrip ramp is echter lastig te definiëren. Hoewel een dodelijk verkeersongeval voor iemand persoonlijk als ramp bestempeld kan worden, wordt dit doorgaans niet als ramp gezien. Bij een ramp is vaak sprake van collectieve betrokkenheid (*Van Duin, 1992: 9*).

In de wetenschappelijke literatuur over rampen zijn verschillende definities van een ramp bekend. Veel van deze definities zijn gericht op sociologische uitgangspunten of bestaan uit economisch, bestuurlijke of medisch georiënteerde uitgangspunten (*Van Duin, 1992: 16*). De Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) hanteert de volgende definitie, deze is voor dit onderzoek van belang:

*'Een ramp of zwaar ongeval betreft een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken'*(Artikel 1 Wrzo).

Een crisis wordt anders gedefinieerd, namelijk als een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij geringe beslissingstijd en bij hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van een kritieke beslissing (*Rosenthal, 1984: 25*). Bedreiging, urgentie en onzekerheid zijn drie elementen die bij een crisis essentieel zijn.

Een ramp kan worden bestempeld als een crisis, maar niet elke crisis is een ramp. Crisis is eigenlijk een verzamelnaam voor uiteenlopende gebeurtenissen, zoals rampen, terreurdaden en oorlogen (*Rosmuller en Molenaar, 2006: 347*). Zowel rampen als crises bevatten echter elementen van ernstige aantasting van de dagelijkse gang van zaken en de urgentie voor het overgaan tot actie. Bij rampen ligt echter de nadruk meer op de inhoudelijke kant, waarbij gekeken wordt naar oorzaken, ontwikkeling en nazorg van de ramp. De term crisis richt zich meer op beheersingsprocessen en crisismanagement. Vragen die hierbij relevant zijn; Waren de voorbereidingen voldoende? Verliep de opschaling goed? Is de voorlichting voor de nazorg goed geregeld?

Bij crises spelen objectieve (bedreiging, urgentie en onzekerheid) en subjectieve elementen (hoe beleeft men de situatie?) een rol. De subjectieve kant bij een crisis speelt een belangrijke rol. Als een gebeurtenis als crisis wordt beleefd, dan wordt het ook daadwerkelijk



als een crisis bestempeld. De media heeft hier een groot aandeel in, aangezien door media-aandacht een gebeurtenis ineens als crisis kan worden bestempeld.

### **2.1.1 Historie rampenbestrijding**

Het terrein van rampenbestrijding is voortdurend in ontwikkeling. De eerste ontwikkelingen op gebied van rampenbestrijding in Nederland vonden plaats in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog overheersten gedachten van angst voor oorlog en natuurrampen. In 1947 ontstond de Bescherming Bevolking (BB) die in geval van ramp of zwaar ongeval hulp moest bieden. De politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening werden ingezet bij 'normale' ongevallen (*Van Dijkman en Van Duin: 2006, 169*). In de jaren zeventig bleek uit praktijkervaringen dat de BB onvoldoende paraat was in geval van een ramp of zwaar ongeval, waardoor de BB werd opgeheven. De schaal van de hulpverlening sloot totaal niet aan bij de schaal van een ramp. In de jaren tachtig kwam hier verandering in. Er kwamen wettelijke regelingen waarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreffende rampen en zware ongevallen werden vastgelegd. In 1985 werden zowel de Brandweerwet als de Rampenwet een feit. De Rampenwet beschreef in haar wet een centrale rol voor de brandweer bij rampenbestrijding. Uiteindelijk werd de Rampenwet vervangen door de Wet Rampen en Zware Ongevallen (Wrzo) in 1997.

## **2.2 Bestuurlijke organisatie van rampenbestrijding**

De bestuurlijke organisatie op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing is verdeeld over verschillende bestuurslagen. De taken en bevoegdheden van de verschillende actoren zijn vastgelegd in de Wet rampen en zware ongevallen (Wzro). De bestuurlijke organisatie voor rampenbestrijding kwam tot stand na de Tweede wereldoorlog. De verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen zullen hieronder worden toegelicht.

### **2.2.1 Gemeente**

De gemeente is lokaal verantwoordelijk voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Gemeenten zijn belast met het ervoor zorgen dat de kans op een ramp zo klein mogelijk is. Deze taak is uit te voeren door de controle op het vergunningbeleid van de gemeenten. Daarnaast zijn gemeenten belast met de voorbereiding op een eventuele ramp. Uit artikel 2 van de Wrzo blijkt dat het college van Burgermeester en wethouders (B&W) is belast met de voorbereiding van rampenbestrijding. Tijdens een ramp heeft de burgermeester het opperbevel. Begin jaren '80 is bewust de keuze gemaakt om deze verantwoordelijkheden bij gemeenten neer te leggen. Uitgangspunt was hierbij dat gemeenten het meest geschikt zijn om aanwezige risico's te beoordelen en vervolgens passende maatregelen te treffen. Gemeenten kennen immers de plaatselijke situatie het beste.

### **2.2.2 Provincie**

De verantwoordelijkheden van de provincie op gebied van rampenbestrijding betreffen voornamelijk toezichthoudende bevoegdheden. De provincie heeft operationele en beleidsmatige bevoegdheden op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Er kan bijvoorbeeld bijstand en advies worden geboden bij het gezamenlijk oefenen van gemeenten. Indien nodig kan de Commissaris van de Koningin een voorziening treffen voor de operationeel leiding bij een ramp op bovenlokaal niveau. Deze beleidsmatige en operationele rol is bij de provincie neergelegd, zodat in geval van een bovenlokale ramp de

provincie coördinerend kan optreden. Elke provincie heeft een coördinatieplan waarin deze verantwoordelijkheid wordt uitgewerkt (*Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*).

### **2.2.3 Rijk**

Vanuit het Rijk is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK) verantwoordelijk voor crisisbeheersing en rampenbestrijding. Het Rijk scheidt de noodzakelijke voorzieningen, zodat alle verantwoordelijke besturen en diensten hun taken goed kunnen uitvoeren. Het ministerie van BZK zorgt voor de betreffende wet- en regelgeving, toetst de kwaliteit van de rampenbestrijdingsketen, financiert een gedeelte van de kosten en treft aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden; zoals verbindingen, het sirenenet en het benodigde materieel (*Ministerie BZK, 2007*). Uit de Wzro volgt dat de minister van BZK belast is met een aantal specifieke taken en bevoegdheden wat betreft de organisatie van rampenbestrijding. Zo is de minister belast met het vaststellen van eisen waaraan rampenplannen moeten voldoen, het geven van aanwijzingen aan de Commissaris van de Koningin in geval van een ramp, het opperbevel van de burgemeester overnemen en regelen dat andere organisaties bijstand leveren (*Ministerie BZK, 2007*).

## **2.3 Operationele organisatie van rampenbestrijding en hun bevoegdheden**

Terwijl de bestuurlijke organisatie van rampenbestrijding verdeeld is over de verschillende bestuurslagen in Nederland, ligt de uitvoering van de rampenbestrijding bij de diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast. Primair zijn dit de politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening, daarnaast kunnen ook organisaties als het Nederlandse Rode Kruis, Defensie en het waterschap een rol spelen. In deze paragraaf zullen de primaire actoren kort worden behandeld, evenals hun bevoegdheden op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

### **2.3.1 Politie**

De politie is regionaal georganiseerd op basis van de Politiewet uit 1993. Uit artikel 2 van de Politiewet (1993) volgt de taakomschrijving van de politie:

*'De politie heeft tot taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'* (*Politiewet, 1993*).

De werkzaamheden van de politie zijn op te delen in een drietal categorieën:

1. opsporing van strafbare feiten en gedragingen;
2. handhaving van de openbare orde;
3. noodhulpverlening.

Het 'bestuur' van de politie is het Regionaal College en wordt gevormd door de burgemeesters van de gemeenten uit de regio en de Officier van Justitie. Het Regionaal College wordt voorgezeten door de korpsbeheerder, de burgemeester van de grootste gemeente. De korpsbeheerder gaat over de organisatie van de politie, hij of zij beheert het korps. De korpsbeheerder wordt in zijn taak bijgestaan door de korpschef, welke de

operationele leiding heeft over het politiekorps. De burgemeester en de Officier van Justitie zijn de gezagsdragers en beslissen samen over de inzet van het politieapparaat. De politie wordt door het Rijk gefinancierd.

### **2.3.2 Brandweer**

De brandweer opereert voornamelijk op het gebied van fysieke veiligheid en heeft daarbij een focus op preventie van ongevallen. Mocht er onverhoopt toch een ramp of zwaar ongeval plaats vinden, dan is er een grote rol voor de brandweer weggelegd. Een van de belangrijkste taken van de brandweer is bron- en effectbestrijding. Hierbij moet de bron van het incident worden bestreden en de negatieve effecten van het incident zoveel mogelijk worden beperkt. Uit artikel 1 lid 4 van de Brandweerwet (1985) volgen de taken van de brandweer.

In geval van een ramp is het van belang te zorgen voor een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties (*Wet rampen en zware ongevallen*). De Brandweerwet richt zich meer op de specifieke taken en bevoegdheden van de brandweer. Bij een ramp heeft de brandweer op de eerste plaats een aantal operationele taken als het blussen en bestrijden van de brand, waarnemen en meten van gevaarlijke stoffen en toegankelijk maken en opruimen. Daarnaast heeft de brandweer ook nog een aantal leidinggevende en coördinerende taken. Bij een ramp werkt de brandweer conform de organisatie van rampenbestrijding (*Rosmuller en Molenaar, 2006: 201*). Bestuurlijk valt de brandweer onder het college van B&W, daarmee is de brandweer een onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

### **2.3.3 Geneeskundige hulpverlening**

De Geneeskundige Hulpverlening bij zware Ongevallen en Rampen (GHOR) is opgedragen aan diverse zorginstanties die ook de reguliere zorg leveren, zoals ambulances, ziekenhuizen, traumacentra en GGD'en. Deze geneeskundige diensten kunnen zowel privaat als publiek van aard zijn. Ziekenhuizen, traumacentra en een deel van de ambulancediensten zijn private organisaties en worden gefinancierd via het premiestelsel van de zorgsector. GGD'en zijn gemeentelijke organisaties en sommige ambulancediensten ook. Zij worden gefinancierd door de gemeente (*Ministerie BZK, 2007*). In geval van een ramp of ongeval is het van belang dat slachtoffers zo spoedig mogelijk geholpen worden. Om deze geneeskundige hulpverlening zo effectief mogelijk te laten verlopen bestaat er sinds 1991 de Wet Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Volgens artikel 4 van deze wet zijn de taken van de GHOR als volgt:

- instellen en in stand houden van een Centrale Post Ambulancevervoer (CPA);
- vaststellen van de taken van de GGD'en in de regio binnen het GHOR-proces;
- benoemen van de Regionaal Geneeskundig Functionaris.

Om zorg te dragen voor een goede afstemming tussen de verschillende diensten in geval van een ramp en de voorbereiding daarop, zijn GHOR-regio's ingericht. Dit betreft een intergemeentelijk samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De taken van de GHOR-regio zijn vastgelegd in de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen en Zware Ongevallen en worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur. De operationele verantwoordelijkheid voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen is neergelegd bij de Regionaal geneeskundig functionaris (RGF). Het bestuur van de GHOR wordt gevormd door vertegenwoordigers uit de aan de regio deelnemende gemeenten, veelal burgemeesters of wethouders (*Ministerie BZK, 2007*).

In Nederland is de GHOR dus primair regionaal georganiseerd, waar we te maken hebben met 25 verschillende regio's. Er wordt voortgebouwd op de reguliere dagelijkse hulpverlening, in Nederland is er geen afzonderlijke landelijke organisatie voor rampenbestrijding zoals de Federal Emergency Management Agency in de Verenigde Staten (van der Torn en Rijkma, 2006: 214).

#### **2.3.4 Bevoegdheden in geval van een ramp**

Wanneer een ramp zich voordoet, treedt de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in werking. In deze organisatie vervullen de brandweer, GHOR, politie en gemeente zo veel mogelijk dezelfde rol en taken als in de normale, dagelijkse werksituatie. Op het moment dat de situatie ernstiger wordt, kan de situatie 'opgeschaald' worden. Opschaling wordt als volgt gedefinieerd:

*'Het proces van veranderen van het functioneren van het bestuur, de parate en de gemeenschappelijke diensten vanuit de dagelijkse situatie naar één (regionale) organisatievorm waarmee een groot incident of ramp multidisciplinair wordt bestreden' (Beleidsnota rampenbestrijding, 2000-2004).*

Voortvloeiend uit de Wet Rampen en Zware Ongevallen blijkt dat de burgemeester in geval van een ramp belast is met het opperbevel. Degenen die aan de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval deelnemen, staan onder zijn bevel (Artikel 1 Wzro). De operationele leiding is in handen van de brandweercommandant (Artikel 2 Wzro).

#### **2.4 Problemen en knelpunten huidige organisatie rampenbestrijding**

De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is een complex proces met veel actoren en veel beleidsinhoudelijke vraagstukken. Meerdere onderzoeken, onder andere naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam, hebben uitgewezen dat de organisatie op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing te wensen overliet. Zo onderzocht de commissie Oosting de vuurwerkramp in Enschede, de commissie Alders de Nieuwjaarsbrand in Volendam en deed de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de voorbereiding op rampenbestrijding in Nederland.

Uit de verschillende rapporten komen verscheidene oorzaken naar voren voor de gebrekkige samenwerking tussen de hulpverleningsdiensten. Enerzijds is het vaak een kwestie van beschikbare capaciteit, anderzijds bestaan er ook grote verschillen tussen de hulpverleningsdiensten. Je kunt hierbij denken aan cultuurverschillen die zich onder andere uiten in verschillend taalgebruik, verschillende handswijzen, verschillende normen en waarden, etc. Vervolgens worden er tevens grote structuurverschillen geconstateerd. De regionale indeling en grootte van de regio's verschilt, de juridische basis is anders, de bestuurlijke organisatie is anders, de operationele organisatie is anders, de financiering is anders en het toezicht verschilt.

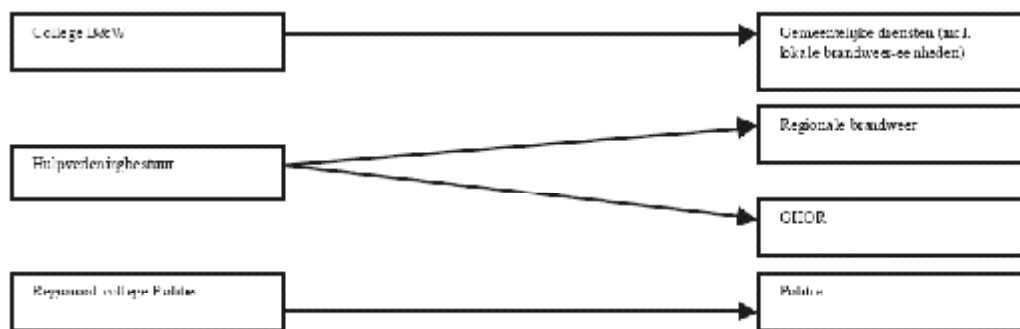
De commissie Oosting, die het onderzoek naar de vuurwerkramp in Enschede uitvoerde, zegt daarover in haar eindrapport het volgende (Commissie Oosting, 236):

*'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'*

De verschillende partijen in de veiligheidsregio hebben andere bestuurlijke structuren. De veiligheidsregio is vorm gegeven via verlengde lokaal bestuur, terwijl de politie via functioneel bestuur is georganiseerd. Multidisciplinaire samenwerking kan bemoeilijkt worden door deze verschillende structuren.

Het onderstaande figuur geeft de genoemde bestuurlijke structuren weer. Aan de linkerkant worden de besturen van de primaire betrokken actoren binnen een veiligheidsregio weer gegeven. De brandweer en GHOR zitten samen in het hulpverleningsbestuur. Rechts staan de primaire actoren.

**Figuur 2.1 Besturen en primaire actoren binnen de Veiligheidsregio.**



*Bron: Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, 2004*

Voor betrokken partijen is het moeilijk om gezamenlijk en effectief op te treden, aangezien de huidige wettelijke structuurverschillen zorgen voor een versnippering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hoewel een slagvaardige organisatie op gebied van rampenbestrijding als doel wordt gesteld, is dit niet realiseerbaar, uitgaande van de huidige structuur van de organisatie van rampenbestrijding.

## **2.5 Wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's**

Op basis van de grote wettelijke structuurverschillen, beschreven in de vorige paragraaf, kwam het kabinet in 2004 met haar standpunt over de implementatie van 25 veiligheidsregio's in Nederland. Elke veiligheidsregio in Nederland moet een goed geofende professionele organisatie voor rampenbestrijding en crisisbeheersing worden. Schaalvergroting door regionalisering moet leiden tot een versterking van de bestuurlijke en operationele slagkracht. Daarnaast ontstaat meer slagvaardigheid doordat actoren de deskundigheid, capaciteit en technische middelen van andere actoren tot hun beschikking hebben. De veiligheidsregio kent korte bestuurlijke lijnen en kan daadkrachtig optreden indien dit nodig is, aldus uit het standpunt van het kabinet.

### **2.5.1 Conceptwet op de Veiligheidsregio's 2006**

De vorming van de veiligheidsregio's vraagt om een stevige, wettelijke verankering. In 2006 is er een concept naar buiten gebracht van de Wet op de Veiligheidsregio's. In dit wetsontwerp worden de besturen van de brandweer en GHOR geïntegreerd, wordt de

congruentie van de regio-indeling van hulpdiensten verankerd, vindt een reductie van wettelijke kaders, planvormen en toezicht plaats, krijgt het management van de kolommen<sup>2</sup> via de veiligheidsdirectie een multidisciplinair karakter én krijgt een coördinator voor gemeentelijke processen en wettelijke basis als lid van de veiligheidsdirectie. Het wetsvoorstel integreert de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen. De implementatie van de Wet op de Veiligheidsregio's staat gepland op 1 januari 2009 (*Brochure Veiligheidsregio, november 2007*).

Momenteel is discussie over een aantal wijzigingen van de Politiewet 1993. De zelfstandige rechtspersoonlijkheid van de politieregio's komt te vervallen indien er één nationaal gestuurde organisatie wordt opgericht. Het gezag over de politie zal niet worden gewijzigd. De burgemeester behoudt zijn verantwoordelijkheid voor het optreden van de politie op gebied van openbare orde in zijn gemeente en de officier van justitie blijft verantwoordelijk voor het optreden van de politie op gebied van strafrechtelijke rechtshandhaving. Het lokale gezagdriehoeksoverleg blijft hierdoor tevens ongewijzigd. Nieuw in dit voorstel Politiewet is de oprichting van een regionaal politiebureau, waarin alle burgemeesters uit de regio's en de hoofdofficier van justitie zitting hebben. Dit regionaal bureau heeft de verantwoordelijkheid over de regionale beleidsdoelstelling van de politie, vergelijkbaar met het bestaande regionaal college.

Wanneer zowel de Wet op de Veiligheidsregio's als de nieuwe Politiewet kracht van wet hebben, is het de bedoeling dat uiteindelijk het regionaal politiebureau en het bureau van de veiligheidsregio worden samengevoegd. Eén bureau binnen de veiligheidsregio sluit helemaal aan bij het multidisciplinair en integraal regionaal veiligheidsbeleid van de regio. Zolang beide wetten nog niet van kracht zijn zal de samenwerking met de politie geregeld worden via een convenant (*Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, 1994*).

### **2.5.2 Reactie op het wetsvoorstel van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Raad van State**

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft recent, onder regie van een bestuurlijk Taskforce, een programma ingesteld om de vorming van de veiligheidsregio's een impuls te geven. Zij waarderen het concept wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's, waarin een wettelijke basis voor de veiligheidsregio's wordt verondersteld. Desalniettemin hebben zij een aantal forse bezwaren tegen het voorliggende wetsvoorstel (*Reactie conceptwet Veiligheidsregio, 2006*).

De Raad van State heeft naar aanleiding van het eerste wetsvoorstel tevens een advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Over het algemeen genomen onderschrijft de Raad van State het belang van de vorming van de veiligheidsregio's, maar is van oordeel dat de veiligheidsregio's in het wetsvoorstel te weinig bevoegdheden krijgen om effectief beleid te kunnen voeren (*Reactie wetsvoorstel Veiligheidsregio, 9 maart 2007*). Dit advies dateert van maart 2007 (*Reactie wetsvoorstel Veiligheidsregio, 9 maart 2007*). Hieronder staan de belangrijkste punten van deze reacties vermeld.

#### **Ad. 1 Oneigenlijk gebruik Wet Gemeenschappelijke Regelingen**

De veiligheidsregio wordt in het wetsvoorstel vastgelegd als verlengd lokaal bestuur. De juridische basis voor verlengd lokaal bestuur is te vinden in de Wet gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). Echter, zoals het wetsvoorstel gepresenteerd is hier sprake van functioneel bestuur. Het college van B&W kan haar verantwoordelijkheid voor de haar opgedragen zorg niet waarmaken en de Gemeenteraad heeft onvoldoende ruimte om haar

<sup>2</sup> Met kolommen worden de primaire actoren bedoeld. De rode kolom is de brandweer, witte kolom de GHOR en blauwe kolom de politie.

kaderstellende en controlerende rol waar te maken, zoals bij verlengd lokaal bestuur wordt verondersteld. Het wetsvoorstel heeft haar focus op de veiligheidsregio, waardoor gemeenten nauwelijks vrijheid hebben in de vormgeving van intergemeentelijke samenwerking. Het wetsvoorstel in deze vorm lijkt dus eigenlijk te pleiten voor functioneel bestuur, waarbij het gebruik van de Wgr als oneigenlijk kan worden beschouwt (*Reactie conceptwet Veiligheidsregio, 2006*).

## Ad. 2 Samenhang Politiewet

Naar de mening van de VNG mist het wetsvoorstel een integrale sturingvisie op de samenhang met de herziening van de Politiewet. De integratie van het veiligheidsbestuur en het regionaal politiebesteduur is onvoldoende uitgewerkt. De VNG vraagt zich af hoe deze twee verschillende besturen (de een verlengd lokaal bestuur en de ander functioneel bestuur) samengevoegd kunnen worden. De VNG verwacht hier wel een aantal problemen. De veiligheidsbesturen zullen een focus hebben op gebied van fysieke veiligheid, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De regionaal politiebesteduren krijgen een rol in beleid en beheer ten aanzien van de politiezorg, waarbij voornamelijk op het gebied van sociale veiligheid wordt geopereerd. De VNG vraagt zich af wat de consequenties zijn van de integratie van de twee besturen. Blijft de focus op fysieke veiligheid bestaan, of vind er na de integratie een ontwikkeling plaats naar een integraal regionaal veiligheidsbeleid? In het wetsvoorstel is hierover nog te veel onduidelijkheid aanwezig.

Hoewel er momenteel nog weinig helderheid bestaat over de integratie van de twee besturen, pleit de VNG uiteindelijk wel voor integratie. 'Deze integratie wordt gezien als voorwaarde voor een slagvaardige veiligheidsregio', aldus de VNG. Door één bestuur kan de samenwerking immers optimaal worden gewaarborgd. (*Reactie conceptwet Veiligheidsregio, 2006*)

## Ad 3 Bestuurlijke toerusting van de veiligheidsregio

De raad concludeert op de eerste plaats dat de hiërarchische verhoudingen binnen de regio op verschillende punten onduidelijkheid verschaffen. Gevaar schuilt onder andere in het feit dat het bestuur van de veiligheidsregio ongeschikt is om leiding te geven aan zowel de brandweer als de GHOR, aangezien het hier een collegiaal bestuur betreft. De raad adviseert daarom te bepalen dat brandweer, GHOR en meldkamer beheersmatig ondergeschikt zijn aan een dagelijks bestuur van de veiligheidsregio, zodat deze klein van omvang is en doelmatig en doeltreffend te werk kan gaan.

Hoewel de veiligheidsregio's worden ingesteld met gebruikmaking van de Wgr, wijkt het wetsvoorstel op diverse punten af van de Wgr. In het systeem van de Wgr staat het gemeentebesturen vrij een gemeenschappelijke regeling tot stand te brengen, om daarbij te kiezen voor een openbaar lichaam (met rechtspersoonlijkheid) dan wel een gemeenschappelijk orgaan (zonder rechtspersoonlijkheid), en om te bepalen welke bevoegdheden aan het bestuur van het openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan worden toegekend. (*Artikel 1, 8 en 10, twee lid Wgr*) Het wetsvoorstel wijkt van dit systeem af. Gemeentebesturen (College B&W) zijn verplicht tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling, er wordt een vorm (openbaar lichaam) opgelegd en er wordt al bepaald welke bevoegdheden moeten worden overgedragen aan het bestuur van dat lichaam. Daarnaast laat het Wgr systeem aan de gemeenschappelijke regeling over met welke meerderheid besluiten worden genomen, het wetsvoorstel bepaalt dat hier een meerderheid van stemmen voor nodig is. De Raad van State concludeert dat de voorgenomen opzet van de veiligheidsregio in de vorm van verleng lokaal bestuur in hoge mate kunstmatig is. Er wordt al een structuur opgelegd bij wet met voorziene taken en bevoegdheden. De Raad adviseert daarom de veiligheidsregio in te stellen en vorm te geven

bij wet, terwijl sommige bepalingen van de Wgr van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt is noodzakelijk. *(Reactie wetsvoorstel Veiligheidsregio, 9 maart 2007)*

### **2.5.3 Huidige stand van zaken (eind 2007)**

Naar aanleiding van verschillende rapporten en adviezen op het wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's, wordt er door het ministerie van BZK aan een herziening van het wetsvoorstel gewerkt. In overleg tussen onder andere het ministerie en de VNG is gesproken over hoe recht wordt gedaan aan het karakter van verlengd lokaal bestuur van de veiligheidsregio.

De minister gaf aan dat zij de veiligheidsregio nadrukkelijk ziet als een verlengd lokaal bestuur. Er wordt vastgehouden aan het model van verlengd lokaal bestuur, aangezien veiligheid door het ministerie wordt gezien als een aangelegenheid die lokaal ingebed moet zijn. Tevens past deze gedachtegang bij het kabinetsprincipe 'decentraal, tenzij'.

Voor wat betreft de integratie tussen het veiligheidsbestuur en het regionaal politiebureau ontwikkelt zich een probleem. De behandeling van het nieuwe Politiewet in de Tweede Kamer is voorlopig opgeschort, waardoor momenteel een wettelijke integratie van besturen niet kan plaats vinden. Wel wijst het ministerie van BZK op het belang van een goede samenwerking tussen beide besturen. Conform de huidige wetgeving moet de samenwerking tussen de veiligheidsregio en de politie via een convenant worden vastgelegd. Door deze vastlegging wordt de politie door de veiligheidsregio erkend als crisispartner en kan adequaat optreden op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. *(Reactie Ministerie BZK op wetsvoorstel Veiligheidsregio's, 13 juli 2007)*





## Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de wetenschappelijke theorieën besproken die aan dit onderzoek en met name aan de rol van de politie en de verwachtingen ten opzichte van de politie ten grondslag liggen. De theoretische basis voor dit onderzoek wordt gevormd door de netwerktheorie (over samenwerkingsverbanden) en de roltheorie (over verwachtingen, gedragingen en rolinvulling).

Van oudsher bestaat de opvatting over de rol van het openbaar bestuur dat de overheid inhoudelijke keuzes maakt en op grond daarvan leiding geeft aan de samenleving. De afgelopen tientallen jaren zijn echter grote veranderingen doorgevoerd binnen het besturen van de moderne samenleving. Vanuit deze veranderingen ontstond de zogenaamde *Governance theory*. Waar voorheen het begrip *government* centraal stond, wordt momenteel plaats gemaakt voor het begrip *governance*. Het verschil tussen deze twee begrippen heeft vooral te maken met de steeds verder gaande globalisering en internationalisering in de wereld. *Government* is het organiseren van een samenleving door rationele planning. Hiërarchie, strakke politieke leiding en bureaucratie zijn begrippen die bij het woord *government* passen. *Governance* daarentegen gaat over het organiseren van een samenleving door instrumentele planning. Waar *government*-problemen worden opgelost met technische middelen, worden *governance*-problemen opgelost door middel van instituties. De verandering van *government* naar *governance* kan gezien worden als een transformatie die in de theorie 'shift in governance' genoemd wordt. Er is steeds meer sprake van interactie; samenwerking is een belangrijk aspect geworden (Mayntz, 1999).

In de moderne samenleving is de overheid niet meer het enige vanzelfsprekende kader voor de ordening van de samenleving. Er is door deze ontwikkeling een netwerk ontstaan van instanties en organisaties die in de maatschappij bepaalde deskundigheden, publieke verantwoordelijkheden en belangen vertegenwoordigen. De netwerktheorie wordt in de literatuur gezien als één van de drie te onderscheiden modellen voor de overheid om beleid te sturen. Naast de netwerkbenadering bestaan nog het hiërarchische sturingsmodel en het marktconforme sturingsmodel. Het hiërarchische sturingsmodel wordt gekenmerkt door centrale sturing, waarbij sprake is van een gestructureerde connectie tussen publieke en private sector. Bij het marktconforme sturingsmodel bestaat geen gestructureerde koppeling, geen centrale coördinatie en grote pluriformiteit aan publieke en private partijen. De netwerktheorie daarentegen bestaat uit losse structuren zelfstandige actoren, die op basis van onderlinge afspraken gecoördineerde actie ondernemen (De Bruijn, Kickert en Koppenjan, 1993). De netwerktheorie kan behulpzaam zijn om grip te krijgen op de positie en functie van de politie binnen het netwerk van de veiligheidsregio.

### 3.2 Netwerktheorie

In de veiligheidszorg is momenteel een proces van decentralisatie en privatisering gaande. Veiligheidszorg wordt niet langer als alleen de verantwoordelijkheid van politie en overheid gezien, ook andere partijen zoals burgers en particuliere vormen van veiligheidszorg kunnen hier hun steentje aan bijdragen. Gevolg van deze ontwikkeling is dat een spreiding van verantwoordelijkheden plaatsvindt over tal van organisaties en instituties (Boutellier, 2006: 31). Door deze spreiding van verantwoordelijkheden kunnen er zogenaamde netwerkstructuren ontstaan. De veiligheidsregio kan gezien worden als een netwerkstructuur; verschillende (publieke en private) actoren werken samen op gebied van rampenbestrijding om zo tot een effectief beleid te komen. Het begrip netwerk kan verschillende associaties oproepen. In de sociaal wetenschappelijke en bestuurskundige

literatuur worden verschillende definities voor een netwerk gehanteerd. Meestal wordt het begrip netwerk gebruikt als een beschrijving van relaties tussen actoren. De netwerktheorie vindt haar plaats binnen de stroming van institutionele benadering. Deze benadering legt de nadruk op het geheel aan formele en informele regels die gelden in de relaties tussen actoren. Het gaat hierbij zowel om formele wetgeving als om informele sociale normen.

### **3.2.1 Definitie netwerk**

De afgelopen jaren is een ontwikkeling te zien wat betreft samenwerking door verschillende organisaties bij de uitvoering van beleid. Steeds meer organisaties hanteren een netwerkstructuur. Deze organisaties bestaan uit relatief autonome eenheden die onderlinge afhankelijkheden kennen, terwijl er ook interdependenties bestaan tussen deze eenheden en de top van de organisatie (*de Bruijn & ten Heuvelhof, 2007: 1*). Om samenwerkingspatronen binnen beleidsterreinen enigszins te kunnen begrijpen is het van belang een overzicht te krijgen van de verschillende personen, partijen van personen, instellingen en organen die het beleidsveld kunnen beïnvloeden. Hoogerwerf (*1998: 26-27*) noemt degenen die door met elkaar te interacteren invloed kunnen uitoefenen op een beleidsproces ook wel 'actoren'. Hoewel voor het begrip netwerk verschillende definities worden gehanteerd kan gesteld worden dat over het algemeen de strekking van de definities gelijk is. Terpstra en Kouwenhoven (2004) definiëren een netwerk als volgt:

*'Een netwerk is het geheel van min of meer interdependente actoren die met enige duurzaamheid zijn betrokken bij een bepaald beleid, programma of aanpak van problematiek.'* (Terpstra, 2004: .47).

Een andere definitie van een netwerk komt van Van den Heuvel (1998):

*'Beleidsnetwerken zijn organisatorische werkverbanden, bestaande uit meerdere actoren die streven naar het voeren van beleid voor een als gemeenschappelijk beschouwd beleidsprobleem, ter bereiking van een of meer gezamenlijke beleidsdoelen. Zij zijn daarin wederzijds van elkaar afhankelijk en proberen door strategisch gedrag zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op het uiteindelijk te behalen beleidsresultaat'* (Van den Heuvel, 1998: 36).

In een netwerk vindt samenwerking plaats tussen verschillende organisaties. Organisaties kunnen door middel van samenwerking gebruik maken van elkaars deskundigheid, informatie, relaties en middelen. (Terpstra, 2001: 141). Netwerken worden gezien als complexe, veranderlijke en flexibele samenwerkingsverbanden. Netwerken worden volgens de definitie van Terpstra en Kouwenhoven gekenmerkt door twee kernelementen. Op de eerste plaats zijn er partijen (actoren) aanwezig die interdependent zijn. Ten tweede bestaan netwerken uit een verscheidenheid van organisaties elk met hun eigen doeleinden. Er kunnen tussen de actoren grote verschillen in uitgangspositie, belangen en visies bestaan (Terpstra en Kouwenhoven, 2005: 48).

De kernelementen van een netwerk zullen nu achtereenvolgens kort worden beschreven. Vervolgens zal ook aandacht worden besteed aan een ander essentieel element van een netwerk, te weten communicatie, waarbij tevens aandacht is voor vertrouwen en coördinatie.

### **3.2.2 Interdependentie**

Een van de kernelementen van een netwerk is de afhankelijkheid van de actoren ten op zichte van elkaar. Deze afhankelijkheid wordt ook wel interdependentie genoemd. Binnen een netwerk kunnen drie soorten interdependentie worden onderscheiden. Op de eerste

plaats kan er sprake zijn van concurrerende interdependentie. Hiervan is sprake als tussen organisaties een overlap in hulpbronnen (bijvoorbeeld middelen of arbeid), producten of domein bestaat. De onderlinge relatie kan dan gezien worden als een 'zero sum game', dat wil zeggen dat de winst voor de ene organisatie het verlies voor de andere organisatie is (Broeze, 2006: 13). Ten tweede wordt symbiotische interdependentie onderscheiden. Hierbij zijn de organisaties die elkaar aan kunnen vullen wederzijds afhankelijk van elkaar. De ene organisatie heeft voor haar functioneren middelen nodig die de andere organisatie tot haar beschikking heeft. Deze afhankelijkheid kan uitmonden in een 'nonzero sum game': samenwerking is voor iedere partij winstgevend (Terpstra, 2001: 145-146). Ten derde zijn situaties denkbaar waarbij de factor afhankelijkheid ontbreekt. De actoren bevinden zich dan wel in dezelfde beleidsarena, maar zijn daar onafhankelijk van elkaar (Fenger, 2001: 90. Zie ook Broeze, 2007)

Uit het voorgaande is gebleken dat actoren binnen netwerken een onderlinge interdependentie vertonen. Actoren zijn afhankelijk van elkaars kennis en kunde. Volgens de resource dependence theorie (Pfeffer and Salancik, 1978: 39-61), is een organisatie afhankelijk van allerlei hulpbronnen om te kunnen bestaan. Daarom is de primaire aandacht van organisaties gericht op het veilig stellen van de toevoer van hulpbronnen die andere organisaties bezitten. Naarmate een organisatie in grotere mate afhankelijk is van hulpbronnen, heeft zij minder macht om zelf te beslissen vanwege zogenaamde *constraints*. Naarmate de organisatie minder afhankelijk is van hulpbronnen heeft zij meer macht om zelf te beslissen. Dit wordt *discretion* genoemd

#### *Verdeling van hulpbronnen*

Hulpbronnen zijn instrumenten die organisaties kunnen helpen bij het bereiken van hun doeleinden (Godfroij, 1981: 76). Fenger (2001) verstaat onder hulpbronnen alle zaken van materiële en immateriële aard die een actor nodig heeft om te kunnen functioneren. Hij onderscheidt hierbij verschillende typen hulpbronnen (Fenger, 2001: 45). Op de eerste plaats wordt het klassieke economische onderscheid gemaakt tussen fysieke goederen (kapitaal) en deskundige mensen (arbeid). Gebouwen, machines, gereedschap en andere basishulpbronnen als energie, water en schone lucht behoren tot het kapitaal. Deskundige mensen als een hulpbron voor organisaties verwijst zowel naar de aanwezigheid van mensen als naar hun vaardigheden en ervaring. Naast de hulpbronnen kapitaal en arbeid kan informatie als hulpbron worden genoemd. Informatie speelt vaak een belangrijke rol bij de meeste individuele en organisationele activiteiten. Ten vierde wordt de hulpbron tijd onderscheiden. Tijd is een noodzakelijk goed om een activiteit vorm te geven en is steeds meer een schaars hulpmiddel aan het worden. De hoeveelheid tijd waarover een actor beschikt, kan gezien worden als zijn tijdbudget.

Hoewel de genoemde hulpbronnen voldoende kunnen zijn voor een actor om een activiteit uit te voeren, zijn de meeste activiteiten echter gerelateerd aan activiteiten van anderen (Klok, 1995: 22-23). Door interactie en wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren, zijn er naast de genoemde hulpbronnen nog een aantal aanvullende hulpbronnen te onderscheiden. Voorbeelden van dergelijke aanvullende hulpbronnen zijn onder andere geld en rechtsregels. Rechtsregels en bevoegdheden voorzien in de behoefte aan zaken die beperkingen opleggen aan activiteiten. Rechtsregels (en bevoegdheden) staan bepaalde activiteiten toe en verbieden andere activiteiten en kunnen worden gezien als een belangrijke hulpbron om het gedrag van actoren te verklaren (Klok, 1993: 149-150).

#### **3.2.3 Pluriformiteit**

Actoren die in een netwerk interacteren kunnen diverse andere doeleinden, motieven en perspectieven hebben. Kenmerk van een netwerk is daarom de pluriformiteit van haar

partijen. Beleidsprocessen worden opgevat als complexe spelen tussen actoren. De verschillende actoren hebben elk hun eigen perceptie over de aard van het probleem, de gewenste oplossingen en de andere actoren in het netwerk. Op basis van percepties kiezen ze hun strategieën in het spel. Uitkomsten van het spel zijn een gevolg van de interacties van verschillende spelers in het spel (*Klijn en Koppenjan, 1997: 148-149*).

Het functioneren van een netwerk is onder meer afhankelijk van de mate waarin tussen organisaties overeenstemming bestaat in opvattingen over onder andere de oorzaken en de aard van de problematiek die zal worden aangepakt, de doelstellingen, gewenste aanpak die gehanteerd zal worden, de verantwoordelijkheden van de organisaties en de onderlinge verhoudingen (*Terpstra, 2004: 50-51*).

Wanneer er gebrek ontstaat bij de overeenstemming over de aard en de oorzaken van de aan te pakken problematiek, ontstaan er problemen over de gezamenlijke visie binnen een netwerk. Gebrek aan overeenstemming binnen een netwerk is niet eenvoudig weer te geven, er moet hierbij opgepast worden voor een aantal valkuilen. Achter de schijn van overeenstemming kunnen de tegenstellingen tussen de verschillende partijen nog steeds bepalend zijn. Overeenstemming zou dan ook niet altijd als hoofddoel van een netwerk moeten worden gezien. Organisaties werken immers samen vanwege de verschillen in uitgangspunten, invalshoek en deskundigheid om elkaar aan te vullen met kennis en kunde. Daarnaast kost het bereiken van volledige overeenstemming over de doeleinden van het netwerk veel tijd en energie, waardoor dit in de zin van effectiviteit niet altijd verstandig is om dit na te streven (*Terpstra, 2004: 50-51*). Gedeeltelijke overeenstemming van opvattingen kan genoeg zijn én kan de samenwerking en uitvoering flexibeler maken. Ook al bestaan er misschien grote verschillen van opvatting tussen de actoren; de winst aan hulpbronnen die organisaties kunnen behalen, kan genoeg zijn om te participeren in een netwerk (*Terpstra, 2004: 57-58*). Feit is wel dat een te grote mate van verschil over doelen en opvattingen zal leiden tot problemen binnen het netwerk.

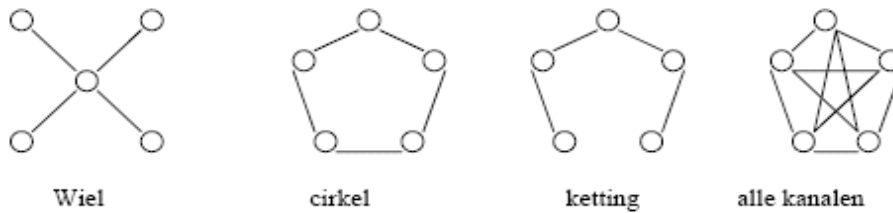
De actoren kunnen dus diverse andere doeleinden, motieven en perspectieven hebben. Deze dienen echter te worden erkend en dienen niet ter discussie te worden gesteld. De partners dienen bereid te zijn tot onderhandelen aangezien er overeenstemming over prioriteiten dient te zijn.

Wanneer de doeleinden van de actoren met elkaar in conflict zijn, zullen de actoren immers meer eisen aan elkaar stellen en elkaar minder informatie verstrekken dan wanneer de doeleinden elkaar ondersteunen.

De beïnvloeding van beleidsprocessen spelen niet alleen aan het begin van een netwerk, maar ook voortdurend tijdens het netwerken zelf. Netwerken kunnen gekarakteriseerd worden op basis van hun interne functioneren. Centraal probleem daarbij is de coördinatie. Bij coördinatie gaat het om hoe een verzameling sterk verschillende organisaties en individuen met (duidelijk) verschillende strategische intenties, motivaties, succescriteria, tijdshorizon en strategische middelen samengebracht kunnen worden.

### **3.2.4 Communicatie**

Organisaties binnen een netwerk zijn aan elkaar verbonden. Communicatie tussen organisaties is daarom een essentiële factor in een netwerk. Het communicatienetwerk is een middel om de activiteiten van de actoren te coördineren. Er kunnen vier verschillende communicatienetwerken worden onderscheiden:



Bron: Pruyn en Wilke, 2001

Het wiel is het meest gecentraliseerde netwerk, aangezien elke actor in het netwerk zijn boodschappen naar de centrale persoon moet zenden. Het alle-kanalennetwerk daarentegen is het minst gecentraliseerd; niemand heeft controle over de verdeling van de boodschappen en iedereen kan rechtstreeks met elkaar communiceren (Pruyn en Wilke, 2001, p. 288-289).

Wanneer verschillende organisaties met elkaar gaan samenwerken in een netwerk, kan dit tot een aantal problemen tussen de betrokken organisaties leiden. Kennis over de andere actoren en hun relaties binnen het netwerk kan erg nuttig zijn voor de ontwikkeling van het netwerk. Tevens is het van belang dat de relaties tussen de betrokken actoren een zekere mate van vertrouwen opbouwen. Vertrouwen is een gecompliceerd concept, maar erg belangrijk om hechte, samenwerkende relaties tussen organisaties te bouwen. Vertrouwen is iets wat niet zomaar ontstaat, het is dan ook aannemelijk dat er een grotere mate van vertrouwen bestaat tussen actoren die langdurige relaties met elkaar aan gaan. In het algemeen geldt dat hoe meer relaties er in een netwerk zijn, zo minder de mate van vertrouwen in het netwerk is.

### 3.2.5 Succes- en faalfactoren van netwerken

Na in de voorgaande paragrafen de belangrijkste kernelementen van de netwerktheorie uiteen zijn gezet, zal nu gekeken worden naar de succes- en faalfactoren van netwerken (Vergelijk Broeze, 2007). Deze positieve en negatieve punten zullen verder in het onderzoek gebruikt worden, om zo het netwerk van de veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland te toetsen.

#### Succesfactoren

- Ad. 1 Interdependentie

Op sommige momenten is het wenselijk dat actoren in een netwerk gebruik maken van (elkaars) hulpmiddelen. Overdracht en het delen van kennis en kunde is hier een voorbeeld van, evenals het uitwisselen van personeel. Er moet binnen een netwerk uitwisseling van hulpbronnen plaatsvinden, wil men van adequate afstemming kunnen spreken.

Voor een succesvol netwerk is symbiotische interdependentie tussen organisaties een belangrijke factor. De kans op integratie van werkzaamheden is bij symbiotische interdependentie het grootst. Op deze manier wordt de samenwerking minder belemmerd door elementen van concurrerende interdependentie (Terpstra, 2001, p. 156-165).

Hoe succesvol een netwerk is en of het beleid doeltreffend wordt uitgevoerd, is onder andere afhankelijk van het samenspel tussen de verschillende actoren. Wanneer er meerdere wederzijdse relaties in een netwerk bestaan, duidt dit op een goed ontwikkeld volwassen netwerk. Dit zijn veelal duurzame relaties die frequent plaatsvinden en een zichtbare impact hebben op betrokken organisaties (Provan et al., 2005, p.608).

- Ad. 2 Pluriformiteit

Voor een succesvol netwerk is het van belang dat aan de meeste verwachtingen die de betrokken organisaties hebben tenminste redelijk voldaan is en dat weinig potentiële nadelen zich manifesteren als het netwerk volwassen wordt (*Provan et al., 2005, p. 610*). Tevens moet in elk geval gedeeltelijke overeenstemming worden bereikt van opvattingen tussen organisaties. Volledig overeenstemming is moeilijk te bereiken, dit kost veel tijd en energie (*Terpstra, 2004, p. 57-58*). Wel is het wenselijk dat er tussen de organisaties overeenstemming bestaat over samenwerking en werkwijze binnen het netwerk (*Terpstra, 2001, p. 165*).

- Ad. 3 Communicatie in het netwerk

Voor een goede samenwerking is een gedegen communicatie tussen de betrokken actoren essentieel. Er dient met enige regelmaat contact te zijn tussen de actoren uit de verschillende organisaties voor wie het contact of de samenwerking relevant is. Informele banden worden als een belangrijke element van een functioneel netwerk gezien.

Belangrijke voorwaarden voor een goede communicatie zijn verder de mogelijkheid tot rechtstreekse communicatie met elkaar en dat niemand controle heeft over de verdeling van de informatie. Bij een zogenaamd alle-kanalennetwerk is hier aan voldaan. (*Pruyn en Wilke, 2001, p. 289*). Tevens komen taken en activiteiten eenvoudiger tot stand bij organisaties die gebaseerd zijn op vertrouwen (*Provan et al., 2005, p. 609*).

### **Faalfactoren**

- Ad 1 Interdependentie

Belangrijke faalfactoren voor de netwerkbenadering bevinden zich in het samenspel van actoren. Voorbeeld van een dergelijke faalfactor is het ontbreken van voorwaarden voor samenwerking of de aanwezigheid van blokkades in interacties.

Problemen in een netwerk kunnen soms worden gezien als het gevolg van spanningen *tussen* organisaties, terwijl de oorzaak eerder gezocht moet worden bij conflicten of spanningen *binnen* de organisatie bij één of meer van de betrokken organisaties (*Terpstra, 2004, p. 59-60*). Daarnaast kan de integratie van werkzaamheden bemoeilijkt worden doordat er tussen organisaties met een gemeenschappelijke cultuur concurrentiegevoelens aanwezig zijn. Dit risico bestaat omdat de organisaties zich veelal op dezelfde markt richten (*Terpstra, 2001, p. 146-156*).

Andere faalfactoren zijn het ontbreken van belangrijke actoren in het interactieproces of het missen van cruciale informatie over doelstellingen, middelen en deelnemers.

- Ad 2 Pluriformiteit

Het is mogelijk dat actoren er niet in slagen overeenstemming te bereiken over de doelen die zij gezamenlijk willen bereiken, of dat deze doelen voor bepaalde actoren niet aantrekkelijk genoeg zijn (*De Bruijn et al., 1993, p. 22*).

Samenwerking tussen actoren kan bemoeilijkt worden door verschillen in motieven, doelen, opvattingen of belangen. Conflicten kunnen echter worden voorkomen doordat organisaties onderling ruilen, hun vooruitzichten of doelen aanpassen of proberen de omgeving waarin het netwerk functioneert te beïnvloeden (*Terpstra, 2004, p. 62-63*).

- Ad. 3 Communicatie

De afwezigheid van regelmatige contacten tussen de verschillende organisaties in een netwerk kan zorgen voor het falen van een netwerk. Onderlinge communicatie is het

sleutelwoord voor samenwerking. Het kan voorkomen dat er tussen betrokken organisaties niet of nauwelijks wordt samengewerkt bij de totstandkoming van beleid. De samenwerking kan bijvoorbeeld blijven steken in goede bedoelingen, in eindeloos overleg en vergaderen of men raakt verstrikt in allerlei vormen van schijnsamenwerking zonder dat dit daadwerkelijke gevolgen voor de praktijk heeft. Aangezien hierdoor de legitimiteit van het netwerk in gevaar kan komen, zal naar de buitenwereld toe een beeld worden gegeven dat er wel sprake is van een succesvolle samenwerking bij de totstandkoming van het beleid (Terpstra, 2001, p. 142-143).

### **3.2.7 Conclusie**

Netwerken worden beschreven als flexibele samenwerkingsverbanden, gebaseerd op interdependentie en pluriformiteit. Actoren werken samen aan een beleidsprobleem, al hebben zij vaak uiteenlopende doelen. De veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland bevat alle kenmerken van een netwerk die hierboven omschreven worden; meerdere interdependente, maar zelfstandige actoren die samenwerken aan een gemeenschappelijk beleidsprobleem. Ook binnen de veiligheidsregio Noord- Oost Gelderland zijn de actoren afhankelijk van de kennis en kunde van de andere actoren om effectief te werk te kunnen gaan. Informatievoorziening is hier een goed voorbeeld van. Bepaalde informatie komt bij de politie binnen, maar is tevens essentieel voor de brandweer. Binnen het netwerk moet deze informatie doorgespeeld worden om effectief te werk te kunnen gaan.

De netwerktheorie geeft basisvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking. In hoofdstuk 5 zal de ontwikkeling van de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland worden besproken, waarbij de netwerktheorie als uitgangspunt dient. De waargenomen ontwikkelingen worden aan de hand van de kernelementen van de netwerktheorie besproken.

## **3.3 Roltheorie**

De veiligheidsregio functioneert met haar multidisciplinaire samenwerkingsverband als een netwerk, waarbij verschillende actoren een rol spelen die allemaal verschillende posities bekleden. In de vorige paragraaf is al gesproken over de verschillende verwachtingen en opvattingen die betrokken partijen in een netwerk kunnen hebben. Elke actor heeft zijn eigen doelen en middelen, maar samen moet er aan een effectief resultaat worden gewerkt. Wenselijk is dat er enige overeenstemming bestaat tussen de verschillende organisatie over de verwachtingen van de samenwerking. In deze paragraaf zal verder worden ingegaan op de verschillende posities en rollen die een actor in een netwerk kan vervullen. Deze uiteenzetting is van belang om de verwachtingen in het netwerk van de VNOG nader te bekijken.

### **3.3.1. Posities en rollen**

Op grond van de verschillende posities die actoren vervullen in een samenwerkingsverband worden bepaalde handelingen verwacht, die sociale rollen worden genoemd (*Vranken en Henderickx, 1996: 143*). Hoe een actor zich presenteert in dit verband is eveneens afhankelijk van de verwachtingen van de andere actoren.

Op het multidisciplinaire samenwerkingsverband van de veiligheidsregio is de roltheorie toepasbaar. Bij de roltheorie ligt de focus op de impact van een organisatie op het individu (*Kahn et al. 1964: 35*). Binnen de roltheorie wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds gedachtes en anderzijds daden. Gedachtes hebben te maken met attitudes en percepties van een bepaald persoon, daden zijn de gedragingen van een persoon. Belangrijk om in acht te nemen is dat gedragingen niet gelijk zijn aan verwachtingen (*Biddle, 1979: 334*).



Uit de roltheorie (*Linton, 1937*) komt voort dat iedere actor één of meerdere sociale statussen heeft, die verband houden met de positie in het sociale systeem. Een politieagent moet zich in een sociale positie bijvoorbeeld sociaal en open voor de burger opstellen, tevens de orde handhaven en daarom soms streng optreden. Daarnaast heeft deze politieagent een andere sociale positie in de maatschappij, bijvoorbeeld als vader of echtgenoot. De politieagent heeft dus twee posities en daarbij twee rollen. Deze posities in het sociale systeem brengt tevens bepaalde rechten en verplichtingen met zich mee (*Linton, 1937: 113*). Op grond van de posities die een actor bekleed worden bepaalde gedragingen verwacht en andere zijn uitgesloten.

Merton (1957) voegt aan deze theorie toe dat iedere sociale status een pakket aan rollen met zich mee brengt. Dit pakket wordt de 'role-set' genoemd. Deze *role-set* verwijst niet naar sociale status, maar verwijst naar complexe rollen die gerelateerd zijn aan enkele sociale statussen. De rollen die onderdeel uitmaken van de *role-set* hebben niet allen hetzelfde sociale belang. Er bestaat een hiërarchie inzake de verwachtingen die aan positie gekoppeld zijn, een hiërarchie die het duidelijkst tot uitdrukking komt in het soort van sancties dat toegepast wordt bij het niet naleven ervan (*Vranken en Henderickx, 1996: 149*). In het geval van dit onderzoek zijn dit de rollen die de betrokken actoren in de veiligheidsregio met haar omgeving heeft. De politie heeft te maken met haar eigen politieorganisatie, maar in het samenwerkingsverband eveneens met de andere actoren als brandweer, GHOR en gemeenten. Het is de vraag of de verwachtingen van de achterban wel overeen komen met de verwachtingen van de andere actoren. Het kan zo zijn dat de politieorganisatie verwacht alleen daar samen te werken wanneer er daadwerkelijk een ramp plaatsvindt, terwijl de andere actoren een permanente samenwerking verwachten. Welke rol moet de politie vervullen?

Een rol verwijst naar gedrag dat zich focust op het verwachtingpatroon van anderen. Op deze manier worden rechten en plichten in werking gesteld (*Linton, 1937: 114*). Rolgedrag wordt gezien als het feitelijk gedrag van een persoon, wat beïnvloed kan worden door rolverwachtingen en rolpercepties (ofwel rolopvattingen). Rolverwachtingen verwijzen naar normen van anderen (*Wippler, 1983*), naar rolvereisten (*Levinson, 1959*) of naar voorgeschreven rollen (*Deutsch en Kraus, 1965*). Rolpercepties zijn de waarden, functies en gedragpatronen die een persoon vindt passen bij zijn status (*Merton, 1971: 400*). De theorie van Merton rond de *role-set* stelt dat een actor meerdere rolrelaties heeft. Dit komt overeen met de netwerktheorie. Binnen het multidisciplinaire samenwerkingsverband van de veiligheidsregio hebben actoren meerdere rolrelaties, zo ook de politie. De politie vervult een rol in de veiligheidsregio, maar heeft ook een rol met de eigen achterban. De institutionele structuur en de wetgeving van een organisatie bieden een basis voor de verschillende partijen en hun relaties. Voortvloeiend uit deze structuur kan iedere actor zijn eigen rol en positie bepalen. Binnen een organisatie kunnen actoren ook te maken krijgen met zogenaamde roldruk. Deze druk ontstaat wanneer rolzenders, in dit geval de groep andere actoren, tegenstrijdige verwachtingen verzenden naar de rolontvanger, de politieorganisatie. Roldruk zorgt ervoor dat het gedrag aan de rolontvanger in overeenstemming is met de verwachtingen. Deze druk leidt tot een aangepaste reactie van de rolontvanger (*Merton, 1971: 401*).

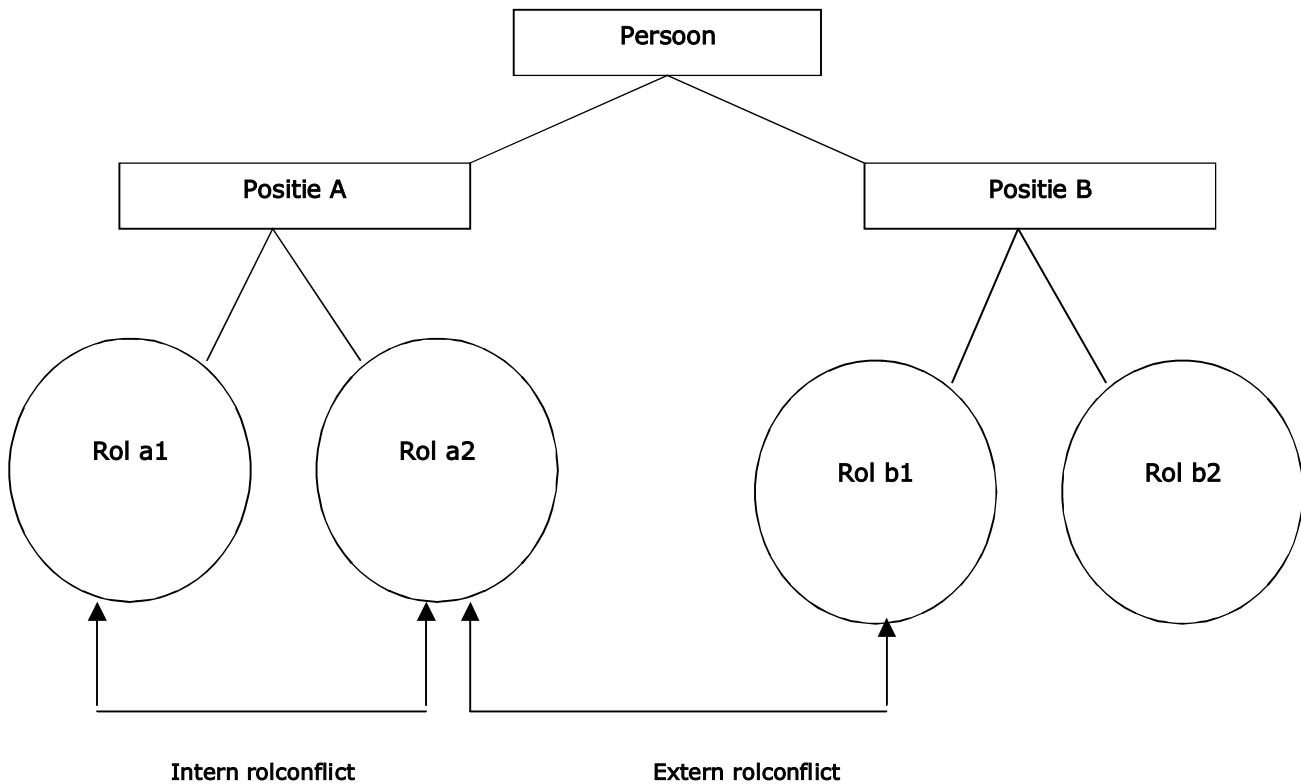
### **3.3.2 Rolconflicten**

Bij elke sociale positie horen meerdere rollen. Bij het bepalen van de positie van een actor zal de actor regelmatig geconfronteerd worden met tegenstrijdige verwachtingen. Wanneer er binnen een bepaald verband meerdere rolrelaties samen komen, kan dit leiden tot rolconflicten. Spanningsvelden kunnen ontstaan wanneer actoren keuzes moeten maken en hun eigen gedrag moeten bepalen. Er kunnen bepaalde rollen in een verband zitten die moeilijk verenigbaar zijn. Daarnaast moet tevens rekening gehouden worden met de

rolverwachtingen vanuit de omgeving van de actor. Een rolconflict is een structureel fenomeen, waarbij drie voorwaarden gelden: er is sprake van tegenstrijdige verwachtingen (1) die met elkaar worden geconfronteerd (2) en die op een of andere wijze afdwingbaar zijn (3) (*Vranken en Henderickx, 1996: 151*).

In de sociologische theorie wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe rolconflicten. Een intern rolconflict betreft een conflict tussen verschillende rollen die bij eenzelfde positie horen. Zo kunnen er bijvoorbeeld uiteenlopende verwachtingen bestaan over de rol van de politieagent. Hoe moeilijk is het voor een agent om tegelijk voorkomend, vriendelijk en beschermend op te treden en de orde te handhaven? Bij een extern rolconflict doet zich een conflict voor tussen rollen die bij verschillende posities horen. Voorbeeld hiervan is een agent een snelheidsduivel moet beboeten, terwijl deze snelheidsduivel zijn gezellige buurman is met wie hij eens per week gaat biljarten. Rolconflicten zorgen ervoor dat actoren keuzen moeten maken; compromissen sluiten, de realiteit vertekenen, ervoor zorgen dat de rivaliserende partijen elkaar niet ontmoeten en het conflict uitvechten (*Vranken en Henderickx, 1996: 151*).

**Figuur 3.1 Rolconflict**



Kanttekening die bij dit figuur gezet moet worden, is dat rolconflicten niet alleen binnen een persoon kunnen plaatsvinden, maar ook tussen verschillende personen kunnen plaatsvinden. Morris (1971) onderscheidt vier soorten rolconflicten (zie ook Kahn et al 1964; Rizzo et al. 1970: 155)

1. Inter-rol conflict, of rol-rol conflict:

Dit betreffen rolconflicten die ontstaan doordat een persoon meerdere posities gelijktijdig vervult en waarbij de verwachtingen van de ene rol-zender tegenstrijdig zijn met de verwachtingen van een *ander* (Kahn et al. 1964).

2. Intra-zender conflict:

Dit zijn conflicten die veroorzaakt zijn door conflicterende verwachtingen van een enkel lid in de rol-set (Kahn et al. 1964: 19-20).

3. Intra-rol conflict:

Intra-rol conflict ontstaat in elke situatie waarin de rol-ontvanger geconfronteerd wordt met tegenstrijdige verwachtingen van anderen (Gross et al. 1958).

4. Zelf-rol conflict:

Bij dit conflict ontstaan discrepanties tussen geïnstitutionaliseerde rolvereisten (verwachtingen en verplichtingen behorend bij de status) en de behoefte van de individuele persoonlijkheid (zijn eigen waarden en rolperceptie) (Getzels et al. 1968; Musgrove 1967)

### **3.3.3 Rolambigüiteit**

Naast de genoemde rolconflicten kan ook rolambigüiteit voor problemen zorgen. In de literatuur wordt rolambigüiteit gedefinieerd als '*de mate van stress die een individu ervaart als gevolg van de onzekerheid over het vereiste gedrag voor een bepaalde rol*' (Kahn et al, 1964: 25). Kahn onderscheidt hierbij twee soorten ambigüiteit: In de eerste plaats verwijst hij naar het gebrek aan informatie waardoor onduidelijke taken ontstaan. Wat wordt er verwacht van een persoon? Als een persoon niet weet wat er van hem verwacht wordt, is het onmogelijk om zijn rol goed te vervullen. Op de tweede plaats verwijst Kahn naar de sociaal-emotionele aspecten van rol uitvoering. De vragen die hierbij centraal staan: Wat vinden anderen van mij en de uitvoering van mijn rol? Wat zijn de gevolgen voor mijn eigen doelen? Het is belangrijk voor een actor in acht te houden wat zijn rol is en hoe hij deze het beste kan vervullen.

Rolambigüiteit kan leiden tot een verhoogde spanning en een afnemend vertrouwen in collega's. Rolambigüiteit kan tegelijk met rolconflict plaatsvinden, maar ook los van elkaar (*de Groot, 2007*). Rolconflicten en rolambigüiteit dienen zo laag mogelijk te zijn, in ieder geval op een verdraagbaar niveau met zo weinig mogelijk kosten (*Kahn e.a. 1964: 387*).

Om de rolconflicten en rolambigüiteit zo veel mogelijk te beperken, is het noodzakelijk bepaalde maatregelen te nemen. Ten eerste moet er bij de organisatie gekeken worden wat de organisatie er aan kan doen om conflicten en ambigüiteit zo laag mogelijk te houden (*Kahn e.a. 1964*). Ten tweede moet er gekeken worden naar wat het individu er zelf aan kan doen.

Merton (1957) beschrijft een viertal sociale mechanismen, die aan rollen de nodige stabiliteit geeft. Ten eerste hebben niet alle actoren evenveel belangstelling voor elkaars gedragingen. De rollenspelers zal zich voornamelijk richten op die tegenspelers voor wie zijn handelen binnen het rollenspel het belangrijkste is. Ten tweede spelen verschillen in macht en gezag een essentiële rol. Verschillen in macht en gezag tussen personen in een rollenspel kunnen een vrij grote autonomie voor de positiebekleder garanderen. Dit is het geval wanneer ze elkaar in evenwicht houden, omdat de actoren tegenstrijdige verwachtingen hebben ten aanzien van de positiebekleder. Daarnaast kunnen rollenspelers tegen elkaar worden uitgespeeld, zodat de verwachtingen kunnen worden afgewenteld dan wel een compromis kan worden bereikt. Wanneer er echter een coalitie wordt gevormd, heeft de rollenspel geen of zeer weinig vrijheid; maar ook dit leidt tot stabiliteit in het rollenspel. Ten derde kan het rolbetrokken gedrag worden afgeschermd, waardoor actoren niet of minder makkelijk in staat zijn om na te gaan of het feitelijke gedrag van de positiebekleder wel aan hun verwachtingen voldoet. Op deze manier komt de positiebekleder minder onder sociale druk te staan. Belangrijk te vermelden is dat het hier om structurele arrangementen gaat, niet om persoonlijke pogingen van de positiebekleder om hun gedrag sociaal onzichtbaar te maken. Gevaar dreigt er wanneer de afscherming te ver gaat. Macht die anoniem wordt uitgeoefend is nadelig voor een stabiele structuur, in overeenstemming met democratische waarden. Ten vierde heeft de positiebekleder voordeel als hij de uiteenlopende en tegengestelde eisen van de verschillende actoren kenbaar maakt binnen het rollenspel. Op deze manier voorkomt hij een situatie van één tegen allen (*Vranken en Henderickx, 1996: 153*).

### **3.3.4 Conclusie**

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat actoren meerdere rollen in een samenwerkingsverband kunnen vervullen. Dit komt overeen met het samenwerkingsverband van de veiligheidsregio, waarbij de partijen zowel met hun achterban te maken hebben als met de andere actoren in het netwerk. Daarnaast kunnen verwachtingen over een bepaalde rol of taak uiteenlopen tussen de verschillende actoren. De tweede hoofdvraag die in dit

onderzoek centraal staat, betreft de vraag wat de verwachtingen zijn van de rol van de politie in de veiligheidsregio, gekeken vanuit enerzijds de politie en anderzijds de andere actoren. In hoofdstuk 7 en 8 zullen deze verwachtingen aan bod komen, waarbij tevens gebruik wordt gemaakt van de hierboven uiteengezette theorie. De vraag is of de verwachtingen van beide partijen overeenkomen.



## **Hoofdstuk 4            Onderzoeksontwerp**

De probleemstelling van dit onderzoek is eerder aan bod geweest in paragraaf 1.2. In dit hoofdstuk zal nu aandacht worden geschonken de definitieve onderzoeksvragen, deelvragen en aan de uitvoering van het onderzoek.

Het doel van het onderzoek is het systematisch beschrijven van de rol van de politie in de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland, welke verwachtingen de politie zelf heeft van het samenwerkingsverband en de verwachtingen die de verschillende actoren van de politie hebben. Door de ontwikkeling van de samenwerking te analyseren, kunnen knelpunten zichtbaar gemaakt worden en mogelijk verholpen worden.

Dit onderzoeksrapport is geschreven in de periode waarin het wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's door de Tweede Kamer werd behandeld. In deze periode waren volop ontwikkelingen gaande wat betreft de veiligheidsregio's. Directe aanleiding om dit onderzoek uit te voeren was het rapport van Twynstra en Gudde van mei 2007. Het onderzoeksrapport is uiteindelijk gebaseerd op de ontwikkelingen tot en met maart 2008, in deze maand is het empirisch onderzoek afgerond.

### **4.1 Onderzoeksopzet**

Het onderzoek kent een aantal onderdelen die samen bijdragen aan het beantwoorden van de probleemstelling en onderzoeksvragen. De probleemstelling van dit onderzoek valt uiteen in twee verschillende onderzoeksvragen:

*In hoeverre is het verschil in bestuurlijk grondslag tussen de politie en andere actoren een probleem binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland én wat zijn de taken en bevoegdheden van de politie binnen deze veiligheidsregio?*

én

*Wat zijn de verwachtingen van de politie én van de andere actoren ten op zichte van de politie binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland?*

Om deze hoofdvragen te kunnen beantwoorden, worden een aantal deelvragen gesteld. Deze deelvragen zullen in de komende hoofdstukken beantwoord worden. De eerste twee deelvragen gaan over de eerste onderzoeksvraag, namelijk over het verschil in bestuurlijke grondslag. Deelvraag 3, 4 en 5 dragen bij aan de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, betreffende verwachtingen over de rol van de politie in de veiligheidsregio. De deelvragen zullen nu hieronder uiteengezet worden.

- 1. Wat is de huidige stand van zaken wat betreft de ontwikkeling van de veiligheidsregio's en de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland?*
- 2. Hoe zit de bestuurlijke structuur van de veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland in elkaar en brengen de bestuurlijke verschillen tussen de politie en de andere partijen problemen met zich mee?*
- 3. Wat is volgens de politie de functie van de politie in de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland?*

4. *Wat is volgens de andere betrokken actoren (gemeenten, brandweer en GHOR) de functie van de politie in de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland?*
  
5. *In hoeverre komen de visie en verwachtingen van de politie en andere betrokken actoren (gemeenten, brandweer en GHOR) overeen wat betreft het multidisciplinaire samenwerkingsverband?*

De twee hoofdvragen vergen beide beschrijvend onderzoek. Op de eerste vraag kan aan de hand van documentatieonderzoek beantwoord worden, aangezien het om bestuurlijke verschillen gaat. Om de tweede vraag te kunnen beantwoorden is noodzakelijk kwalitatief onderzoek te verrichten. Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek; een onderzoek waarin de te onderzoeken zaken (vb gedrag) het beste kunnen worden begrepen vanuit hun natuurlijke settings (*Babbie, 2003*). Bij kwalitatief onderzoek moet de onderzoeker open staan voor onverwachte antwoorden, aangezien begripsvorming vaak tijdens het onderzoeksproces plaatsvindt. Kwalitatief onderzoek daardoor biedt de mogelijkheid onverwachte bevindingen in het onderzoeksproces te verwerken. In geval van dit onderzoek zijn bepaalde zaken nog onduidelijk, waardoor kwalitatief onderzoek volstaat. De keuze voor kwalitatief onderzoek vloeit onder andere voort uit het feit dat in dit onderzoek de focus ligt op een specifieke case, namelijk de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland.

## **4.2 Wijze van dataverzameling- en analyse**

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van twee dataverzamelmethode; te weten documentatieonderzoek en semi-gestructureerde interviews. Beide datamethoden zullen nu kort besproken worden.

### **4.2.1 Documentatieonderzoek**

Documentatieonderzoek is verricht naar de huidige status van de veiligheidsregio's in. Voor de algemene beeldvorming is daarom gebruik gemaakt van diverse onderzoeksrapportages over het ontstaan en de ontwikkeling van de veiligheidsregio's in Nederland. Verschillende rapporten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, boden hier uitkomst bij. Tevens is aandacht uitgegaan naar de huidige ontwikkelingen van de veiligheidsregio's en haar wetgeving, iets wat wel leidde tot een complexere beeldvorming van het onderwerp. Vervolgens is aan de hand van rapportages en documentatie van de VNOG ook de ontwikkeling en bestuurlijke structuur van deze veiligheidsregio in kaart gebracht. In ingewikkelde bestuurlijke structuur van de VNOG is verder uitgelegd door enkele bestuurders. Deelvragen 1 en 2 zijn uiteindelijk beantwoord door middel van de uitkomsten van het documentatieonderzoek.

### **4.2.2 Interviews**

Aansluitend op het documentatieonderzoek zijn diverse interviews gehouden. Door middel van het houden van interviews met betrokken instanties (politie, gemeenten, brandweer en GHOR) binnen de veiligheidsregio wordt een beeld gevormd van de gang van zaken binnen dit samenwerkingsverband en wordt enig inzicht verkregen in de rol van de politie. Om inzicht te kunnen krijgen in de functie van de politie binnen de multidisciplinaire samenwerking en de verwachtingen van andere actoren, is het empirische materiaal



hiervoor door middel van het houden van vraaggesprekken verzameld. Dit empirische materiaal biedt als basis voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, alsmede de beantwoording van deelvragen 3,4 en 5.

De vraaggesprekken waren gericht op zowel informatieverstrekking als opinie van de respondent. Voor de vragenlijst is gekozen voor de vorm van semi-gestructureerde interviewvragen. Voordeel van deze vorm van interviewen is dat doorgevraagd kan worden waar nodig. Op deze manier kan een gesprek eenvoudig gestuurd worden om de juiste informatie van een respondent te verkrijgen. Meerdere malen is bij het houden van de interviews gebruik gemaakt van doorvragen, zodat de respondent bepaalde zaken kon toelichten. Voorafgaand aan de vraaggesprekken is een lijst opgesteld met onderwerpen die relevant zijn voor het onderzoek en waar de interviews uitkomsten over moeten geven. Op deze manier wordt een houvast gecreëerd voor de interviewer.

Het eerste gedeelte van het interview ging over de functie van de respondent in de VNOG, dit om de respondent in het netwerk te kunnen plaatsen. Vervolgens kwamen in het tweede gedeelte van de interviews vragen aan bod over de werking van het netwerk. Welke hulpmiddelen gebruiken de actoren van elkaar en hoe verloopt de communicatie en informatieverstrekking? Het derde gedeelte van het interview stond geheel in het teken van de rol van de politie. Aan de respondenten werd gevraagd hoe zij tegen het aandeel van de politie in de VNOG aankijken en wat hier wel of niet goed aan is. Ter afsluiting van het interview werd de respondenten gevraagd na te denken over de toekomst van de VNOG; hoe zal de samenwerking zich op lange termijn verder ontwikkelen?

De interviews vonden plaats in een periode nadat het documentatieonderzoek naar de veiligheidsregio en de VNOG specifiek was voltooid. In het belang van het onderzoek werden verschillende actoren uit alle primair betrokken organisaties binnen de veiligheidsregio geïnterviewd, te weten; gemeenten, brandweer, politie en GHOR. Bij de selectie van de respondenten is rekening gehouden met hun functies om te komen tot een gevarieerde en redelijk complete selectie. Om een gefundeerd oordeel te kunnen vormen zijn daarom actoren in alle lagen van de betrokken organisaties geïnterviewd. De vier primaire actoren zijn zowel op bestuurlijk niveau (leden van de veiligheidsdirectie) als op ambtelijk niveau (functionarissen van het RVB) geïnterviewd. Daarnaast zijn nog een aantal ondersteunende mensen van de betrokken partijen ondervraagd, zoals bijvoorbeeld twee beleidsmedewerkers bij het RVB en een accountmanager van de GHOR. Extra aandacht is gegeven aan het aandeel van de politie in de VNOG, waardoor interviews met mensen van de politie in percentage hoog zijn. In totaal hebben achttien interviews plaatsgevonden, in een tijdbestek van ongeveer anderhalve maand. Van de achttien interviews, waren vijf interviews met werknemers afkomstig van de politie. De lijst van geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1.

### **4.3 Betrouwbaarheid en validiteit**

Een gedegen wetenschappelijk onderzoek is betrouwbaar en valide. Betrouwbaarheid (reliability) wil zeggen dat het resultaat hetzelfde moet zijn als het onderzoek volgens dezelfde methode nogmaals wordt uitgevoerd. Naast het criterium betrouwbaarheid, moet een onderzoek ook voldoen aan het criterium geldigheid (validiteit). Een geldig resultaat van een onderzoek houdt in dat je meet wat je bedoelt te meten. Het onderzoeksresultaat moet dus beantwoord geven op de gestelde onderzoeksvragen. Het onderzoeksresultaat moet hierbij vrij zijn van systematische vertekening.

Van essentieel belang is dat een meetinstrument het bedoelde begrip in zijn verschillende aspecten goed weerspiegelt, terwijl anderzijds geen overbodige of irrelevante zaken worden gemeten. Om aan dit criterium tegemoet te komen zijn in het onderzoek verschillende technieken naast elkaar gebruikt om hetzelfde kenmerk te meten. Er is bijvoorbeeld aan de hand van de theorie een netwerk beschreven, waarna bij de interviews deze beschrijving

nogmaals 'gecheckt' werd. Verder hebben tijdens het onderzoeksproces veelvuldig observaties plaatsgevonden, aangezien de onderzoeker toegang had tot de VNOG. Belangrijk voor de validiteit van het onderzoek is dat geprobeerd moet worden mensen van allerlei lagen uit de organisaties aan het woord te laten. In dit onderzoek is daarom bij de interviews expliciet rekening gehouden dat alle lagen uit de verschillende organisaties op een of andere manier vertegenwoordigd zijn. De veiligheidsregio bestaat uit vier primaire partijen, brandweer, politie, GHOR en gemeenten, die allen aan bod zijn gekomen bij de dataverzameling. Tevens is aandacht besteed aan de posities van de respondenten, zodat ook alle lagen van de organisatie vertegenwoordigd zijn. Zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau zijn respondenten van de verschillende partijen geïnterviewd. Daarnaast is het van belang de juiste mensen met de juiste expertise te interviewen. Bij het verzamelen van de data hebben daarom naast vraaggesprekken op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau, tevens vraaggesprekken met ondersteunende mensen plaatsgevonden. De gehele organisatie van de veiligheidsregio is op deze manier vertegenwoordigd, zodat de geldigheid van het onderzoek voldoende is.

---

## Hoofdstuk 5 Ontwikkeling veiligheidsregio's en de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag:

*'Wat is de huidige stand van zaken wat betreft de ontwikkeling van de veiligheidsregio's en de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland?'*

Paragraaf 5.1. geeft de ontwikkeling van de veiligheidsregio's in het algemeen weer, waarbij het kabinetsstandpunt, de betrokken actoren en de knelpunten worden besproken. Paragraaf 5.2. gaat specifiek over de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland (VNOG). Hierbij wordt gekeken naar de ontwikkelingen en voortgang van de VNOG. De afsluitende paragraaf 5.3. beantwoordt de eerste deelvraag, die in dit hoofdstuk centraal staat.

### 5.1 Ontwikkeling van de Veiligheidsregio's

Met de invoering van de veiligheidsregio's in 2006 trad een wijziging op in de huidige structuur van de organisatie van rampenbestrijding in Nederland. Binnen een veiligheidsregio werken politie, brandweer, gemeenten en geneeskundige diensten samen als vaste partners op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

#### 5.1.1 Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's 2004

In 2004 kwam het kabinet met een kabinetsstandpunt omtrent de vorming van veiligheidsregio's in Nederland. 'Veiligheidsrisico's in de samenleving vragen om een slagvaardig optredende overheid', aldus het kabinet in 2004. Volgens het kabinetsstandpunt is dit uitgangspunt enkel te verwezenlijken door een bestuurlijke structuur te ontwikkelen die slagvaardig is en waarin de democratische controle gewaarborgd is (*Ministerie BZK, 2007*). Op 1 juli 2006 werden de 25 veiligheidsregio's geïmplementeerd. Het kabinet heeft voorafgaand aan de implementatie een aantal uitgangspunten voor de veiligheidsregio's geschetst waaraan zij minimaal moeten voldoen. Dit zijn onder andere de integratie van de besturen van de regionale brandweer en GHOR, de verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie, het versterken bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer en het creëren van een adviesrol van de regio inzake pro-actie en preventie (*Kabinetsstandpunt, 2004*). Om de genoemde uitgangspunten daadwerkelijk te verwezenlijken, zal het kabinet nauw moeten samenwerken met medeoverheden. De genoemde uitgangspunten zijn verplicht voor de veiligheidsregio's, maar de wijze van uitvoering is geheel vrij voor elke regio. Uitgangspunt is dat de genoemde structuur voor brandweer, GHOR en rampenbeheersing wordt ingevuld in de vorm van verlengd lokaal bestuur (*Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, 2004*).

Binnen de veiligheidsregio wordt ten minste samengewerkt op de onderstaande gebieden. Deze elementen kunnen gezien worden als projecten van de veiligheidsregio, die bijdragen aan de multidisciplinaire afstemming in het samenwerkingsverband.

Bestuurlijke integratie: hieronder wordt verstaan een verplichte bestuurlijke samenwerking tussen het veiligheidsbestuur (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;

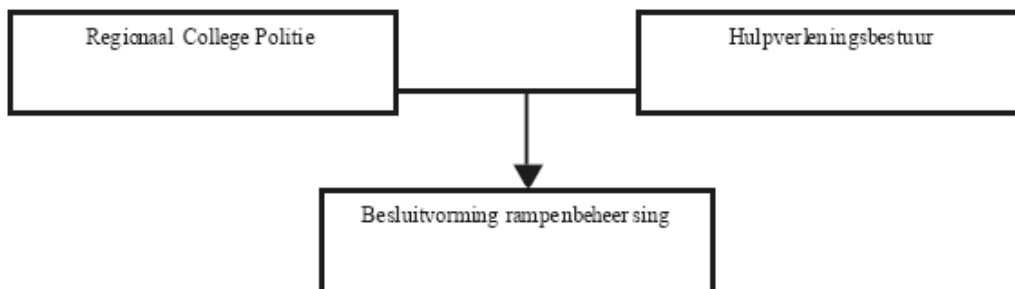
Vorming Regionaal Veiligheidsbureau: dit zal een bureau zijn dat zorgt voor de ambtelijke ondersteuning van het bestuur en management van de veiligheidsregio.

De veiligheidsregio wordt nu gezien als het centrum van waaruit de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt georganiseerd. De aansturing van de veiligheidsregio gebeurt door het (toekomstige) Regionaal Veiligheidsbestuur. De uitgangspunten voor de veiligheidsregio en het Regionaal Veiligheidsbestuur zijn korte lijnen, directe afstemming, meer samenwerking, meer daadkracht, betere inzet van mensen en middelen, heldere bevoegdheden en minder bureaucratie. Daarmee wil het kabinet voorwaarden scheppen waardoor de prestaties op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing verbeteren.

### **5.1.2 Bestuur van de veiligheidsregio**

De oprichting van de veiligheidsregio moet zorgen voor minder complexiteit bij de besluitvorming van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het kabinet stelt een verplichte basisstructuur voor besluitvorming. Na de oprichting van de veiligheidsregio's wordt de besluitvorming als volgt weergegeven:

**Figuur 5.1** Besluitvorming rampenbestrijding

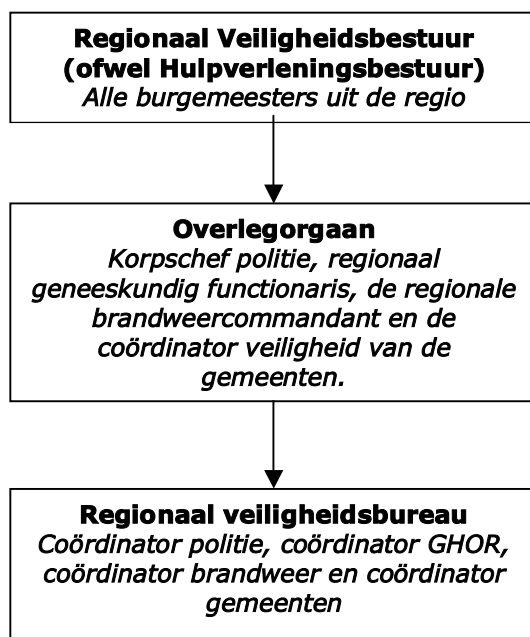


*Bron: Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's, 2004*

Zoals gezegd staat de veiligheidsregio onder leiding van het Regionaal Veiligheidsbestuur. Dit Regionaal Veiligheidsbestuur wordt ook wel Hulpverleningsbestuur genoemd (zie figuur 5.1). Het veiligheidsbestuur is verantwoordelijk voor de basis brandweertzorg tot en met de bestrijding van rampen en crises in de regio. In het veiligheidsbestuur kunnen leden van de colleges van Burgemeester en Wethouders of raadsleden zitting hebben. De voorzitter van het veiligheidsbestuur heeft drie rollen. Hij is zowel korpsbeheerder van de politie, als voorzitter van de regionale brandweer en voorzitter van het GHOR-bestuur (*Kabinetsstandpunt, 2004*). Doorgaans betreft dit de burgemeester uit de grootse gemeente in de regio. Vanuit het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's wordt gestimuleerd dat de burgemeesters van de betreffende gemeenten zitting nemen in het veiligheidsbestuur. De reden hierachter is dat de samenwerking en afstemming met het Regionaal College van de politie zo eenvoudiger wordt vanwege personele unies. De beide besturen hebben dan namelijk praktisch dezelfde invulling van personen.

Het Regionaal veiligheidsbestuur wordt vervolgens ondersteund door een overlegorgaan waarin de korpschef van politie, de regionaal geneeskundig functionaris, de regionale brandweercommandant en de coördinator veiligheid van de gemeenten zitting hebben. De coördinator veiligheid van de gemeenten, vaak een gemeentesecretaris, verzorgt de aansluiting van de gemeentelijke processen bij rampen en crisissen. Een regionaal veiligheidsbureau zorgt voor de ondersteuning, ambtelijke voorbereiding en uitvoering van de besluiten (*Ministerie BZK, 2007*). Het onderstaande figuur geeft de zojuist geschetste opbouw van de veiligheidsregio weer.

**Figuur 5.2 Organisatie veiligheidsregio**



In het multidisciplinaire samenwerkingsverband binnen de veiligheidsregio werken verschillende actoren samen. In het bovenstaande figuur is weergegeven dat deze actoren zowel in het overlegorgaan als in het Regionaal Veiligheidsbureau allen zijn vertegenwoordigd. Elke actor behoudt zijn eigen identiteit, het is niet de bedoeling dat men diensten van elkaar gaat overnemen. De veiligheidsregio dient als een bestuurlijk orgaan waarbinnen gezamenlijke beleidsuitgangspunten worden geformuleerd. Dit beleid is bindend voor de betrokken actoren. Door de formulering van gezamenlijke beleidsuitgangspunten wordt verwacht dat het eenvoudiger zal zijn om tot meerjarenplannen te komen (*van Dijkman en van Duin, 2006: 180*).

### **5.1.3 Monodisciplinaire taken en processen**

In de veiligheidsregio hebben alle betrokken partijen een aantal monodisciplinaire én multidisciplinaire taken en processen op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Monodisciplinaire taken zijn de taken binnen de eigen organisatie, multidisciplinaire taken zijn taken die door hun aard moeten worden uitgevoerd door twee of meer van de hulpverleningsdiensten gezamenlijk. De monodisciplinaire taken en processen van de vier primair betrokken partijen in de veiligheidsregio zullen nu kort besproken worden.

### *Brandweer*

Eén van de uitgangspunten van de veiligheidsregio's is het doorvoeren van regionalisatie van de brandweer. Het gaat daarbij om het instellen van één brandweerorganisatie voor de gehele regio, met één commandant als leidinggevende. Naast deze regionale brandweer is het tevens mogelijk dat een gemeentelijke brandweer wordt ingesteld. Dit is aan de orde wanneer het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) van een gemeente kiest voor het behoud van de gemeentelijke brandweer.

Het bestuur van de veiligheidsregio is belast met het instellen en in stand houden van een regionale brandweer. Bij dit takenpakket hoort het oefenen en het zorg dragen voor de uitwisseling van materieel binnen en tussen regio's. Met het wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's wordt een kader geboden met voorwaarden om de kwaliteit van de brandweer te verhogen. Dit gebeurt door het bieden van een wettelijke basis voor het stellen van landelijke, uniforme kwaliteitseisen waaraan de brandweezorg ten minste moet voldoen (*Brochure Veiligheidsregio, november 2007*). De taken van de brandweer in de veiligheidsregio betreffen taken in zowel de voorbereiding als in geval van een ramp of crisis. Voorbereiding gebeurt in de vorm van opleiden, trainen en oefenen, planvorming en risicoanalyse.

### *GHOR*

Het bestuur van de veiligheidsregio is tevens belast met 'het organiseren van de geneeskundige hulpverlening in de regio met het oog op zware ongevallen, rampen en crisissituaties'. Om deze taak uit te voeren richt het veiligheidsbestuur een GHOR-bureau binnen de veiligheidsregio in. Dit bureau houdt zich bezig met het maken van afspraken met de in de regio aanwezige instellingen en zorgaanbieders en met de regionale ambulance- en gezondheidsdiensten over hun voorbereiding op en inzet bij rampen en crisissituaties.

Voor het organiseren en uitvoeren van de taak van de veiligheidsregio op het gebied van de geneeskundige hulpverlening wordt een directeur GHOR aangesteld. De directeur GHOR wordt ondersteund door het GHOR-bureau (*Brochure Veiligheidsregio, november 2007*).

### *Gemeenten*

Naast de brandweer en GHOR zijn gemeenten binnen een regio tevens één van de vaste partijen van de veiligheidsregio. In geval van rampen of zware ongevallen speelt de gemeente een belangrijke rol. De burgemeester in een gemeente is belast met de handhaving van de openbare orde. Op basis van de Wvzo is het college van B&W verantwoordelijk voor de voorbereiding en bestrijding van rampen en zware ongevallen. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de GHOR en de brandweer. Aangezien de brandweer een gemeentelijke organisatie is, valt zij in geval van een ramp of zwaar ongeval onder het opperbevel van de burgemeester (*Kok, 2006: 140*).

### *Politie*

De politie behoort tevens tot de vaste partners binnen de veiligheidsregio. Op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing had de politie al een aantal taken voor wat betreft opsporing en handhaving van de openbare orde. Met de oprichting van de veiligheidsregio's is tevens een begin gemaakt met samenwerking bij de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's uit 2004 wijst op een verplichte bestuurlijke samenwerking tussen het bestuur van de veiligheidsregio en het Regionaal College van de politie. In het wetsvoorstel Wet op de veiligheidsregio's wordt (nog) uitgegaan van de structuur van de huidige politieorganisatie, waarbij het bestuur van de veiligheidsregio en

het Regionaal College juridisch naast elkaar blijven staan. Wel kan het, door middel van personele unies, voorkomen dat deze besturen uit bijna dezelfde personen bestaan.

De bestuurlijke samenwerking wordt vastgelegd in een convenant. In dit convenant dienen de formele aspecten van de samenwerking van beide besturen vastgelegd te worden. In ieder geval worden de terreinen benoemd waarop de samenwerking plaatsvindt, de wijze waarop wordt samengewerkt, de besluitvormingsprocedures en de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren. Ook worden de operationele prestaties van de politie afgestemd voor zover het de taken van de politie op het gebied van rampen, zware ongevallen en crises betreft.

In het convenant worden verder afspraken gemaakt over het afstemmen van de beleidsplannen van het bestuur van de veiligheidsregio en het regionale college van de politie en bevat het convenant afspraken ten aanzien van de meldkamerfunctie (*Brochure Veiligheidsregio, november 2007*).

#### **5.1.4 Multidisciplinaire taken en processen**

Naast de genoemde monodisciplinaire taken en processen, is het bestuur van de veiligheidsregio tevens belast met een aantal multidisciplinaire taken en processen. Multidisciplinaire samenwerking is immers het belangrijkste element van de veiligheidsregio, waardoor men slagvaardiger en effectiever te werk kan gaan op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zowel in de voorbereidende fase als in geval van een ramp of crisis kunnen de vaste partners samenwerken, aangezien zij gemeenschappelijke taken vervullen op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Naast de genoemde primaire actoren is het tevens mogelijk binnen de veiligheidsregio samenwerking te bewerkstelligen met andere publieke én private partners. Er zijn al voorbeelden van samenwerkingsverbanden tussen veiligheidsregio's enerzijds en defensie, provincie, Rijkswaterstaat, het Openbaar Ministerie of een nutsbedrijf anderzijds. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar de politie, de andere actoren verschuiven hierdoor naar de achtergrond.

Eén van de multidisciplinaire taken van de veiligheidsregio is bijvoorbeeld het project Regionaal Veiligheidsbureau (RVB). Dit bureau dient als ambtelijke ondersteuning voor de veiligheidsregio, waarbij de vier partners structureel samenwerken aan de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit kan bijvoorbeeld op gebied van planvorming, opleiden, trainen en oefenen. Daarnaast is het project Gemeenschappelijke Meldkamer tevens een multidisciplinaire taak van de veiligheidsregio. Deze gemeenschappelijke meldkamer wordt ingesteld ter ondersteuning van de monodisciplinaire processen van de politie, brandweer, ambulancezorg en de geneeskundige hulpverlening. Het bestuur van de veiligheidsregio is belast met de instelling van deze gemeenschappelijke meldkamer. Zij is verantwoordelijk voor het algehele beheer en in stand houden van de gemeenschappelijke meldkamer, al zijn het bestuur van de Regionale Ambulancevoorziening en het Regionaal College van de politie ieder zelf belast met het in stand houden van hun eigen deel van de gemeenschappelijke meldkamer. Door het opzetten van een gemeenschappelijke meldkamer wordt een belangrijke stap gezet bij het bereiken van multidisciplinaire afstemming.

In het convenant tussen het bestuur van de veiligheidsregio en het Regionaal College staan afspraken over de locatie, het beleid en beheer, de financiën, de prestaties, ondersteunende systemen en de samenwerking van politie met brandweer, geneeskundige hulpverlening en de ambulancezorg. In lokale crisissituaties heeft de burgemeester het gezag over de meldkamer, waarbij echter ook de (hoofd)officier van justitie gezagsdrager is indien opsporingsbelangen in het geding zijn (*Brochure Veiligheidsregio, november 2007*).

#### **5.1.5 Voortgang en knelpunten veiligheidsregio's**

Zoals gezegd heeft op 1 juli 2006 de implementatie van de 25 veiligheidsregio's in Nederland plaatsgevonden. Onder andere uit onderzoek van Twynstra en Gudde (*Zaal et al; Van toeschouwer naar deelnemer, 2007*) is gebleken dat na deze implementatie het echte werk pas begint. Er moet nu immers ook daadwerkelijk een multidisciplinaire samenwerking ontstaan tussen de betrokken actoren in de veiligheidsregio. En deze nieuwe vorm van samenwerken komt niet zomaar tot stand.

Momenteel zijn de geïmplementeerde veiligheidsregio's nog zeer divers van aard. Elke veiligheidsregio houdt er een andere invulling op na, het ontbreekt aan eenduidige invulling en betekenis. Dé veiligheidsregio bestaat (nog) niet (*Rapport Twynstra en Gudde, 2007: 3*). De verschillen in invulling van de veiligheidsregio zijn in de eerste plaats te vinden in de breedte van de taakopvatting. Welke taken horen exact tot het takenpakket van de veiligheidsregio? Beperkt dit takenpakket zich tot fysieke veiligheid, of hoort sociale veiligheid ook thuis in de veiligheidsregio? Daarnaast is de mate van autonomie een variabel aspect. Op welke niveau is er sprake van bestuurlijke integratie? Is de veiligheidsregio een aparte organisatie of behoort zij tot de regionale bestuurlijke aansturing? Al deze vragen leiden tot discrepantie van taken en invulling van de veiligheidsregio (*Rapport Twynstra en Gudde, 2007: 6*).

In de volgende paragraaf zal specifiek gekeken worden naar de situatie van de ontwikkeling van de veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland. Hoe ver zijn de ontwikkelingen in deze regio en in hoeverre bestaat discrepantie van taken en invulling van de taken?

## 5.2. Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland (VNOG)

De Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland (VNOG) is in 2004 ontstaan uit een samengaan van drie Brandweerregio's en twee GHOR-regio's rondom Harderwijk, Apeldoorn en Doetinchem. De VNOG is een regionaal samenwerkingsverband van 21 gemeenten, gebaseerd op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). De regio beslaat een oppervlakte van een kleine 3.000 vierkante kilometer en er wonen 871.026 inwoners (*peildatum 1 januari 2005*).

In Figuur 5.2 is de ligging van de gemeenten in de regio weergegeven.

**Figuur 5.2 VNOG**





### **5.2.1 Vormgeving veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland**

In Noord- en Oost- Gelderland waren de vier primair betrokken partijen al bezig met multidisciplinaire samenwerking, voordat het kabinet haar standpunt omtrent de veiligheidsregio's formuleerde. Het initiatief voor de basis van de veiligheidsregio kwam tot stand door financiële ontwikkelingen. Doordat financiële voordelen behaald konden worden, vond een fusie plaats tussen verschillende meldkamers in de regio. De autonome meldkamers konden niet meer los van elkaar functioneren, door samenwerking konden schaalvoordelen worden bereikt. Door het samengaan van verschillende meldkamers in de regio werden de eerste stappen voor een multidisciplinair samenwerkingsverband gezet. Aangezien men toch al bezig was met onderhandelingen, was het relatief eenvoudig om ook een stapje verder te gaan in de richting van de oprichting van een veiligheidsregio.

Zoals gezegd ligt aan de oprichting van de VNOG een fusie van drie brandweerregio's en de GHOR ten grondslag. De brandweerregio Stedendriehoek, brandweerregio Noordwest Veluwe, de brandweerregio Achterhoek en de GHOR werden bij deze fusie samengevoegd tot de VNOG. 1 april 2004 ging de organisatie officieus van start, inhoudelijk moest de samenwerking nog ontwikkeld worden. Tot 2007 is geprobeerd de VNOG als organisatie vorm en inhoud te geven.

Voor de oprichting van de VNOG was echter al begonnen met de voorbereiding voor een samenwerkingsverband in de vorm van een stuurgroep en verschillende werkgroepen. Deze stuurgroep is opgericht om de bestuurlijke verhoudingen van de fusie van de brandweerregio's en GHOR te regelen. De verschillende gemeenten waren ook een partij in deze stuurgroep. Verschillende werkgroepen waren actief op meer operationeel niveau. Door het bestaan van deze stuurgroep werd voor de oprichting van de VNOG op zekere hoogte al met elkaar samengewerkt. Men leerde de andere partijen in elk geval al kennen. In de stuurgroep is destijds voor een bewuste aanpak gekozen. De onderhandelingen in deze stuurgroep bestonden in eerste instantie voor 90% uit het operationele gedeelte; dat wil zeggen over de mensen in het veld, de mensen met de uitvoerende werkzaamheden. Slechts 10% van de tijd en energie bleef over voor de bestuurlijke indeling van de VNOG. Aan deze aanpak lag een bewuste keuze ten grondslag, op basis van ervaringen met het verleden. Door eerst met de operationele kant aan de slag te gaan, was er weinig tot geen tijd om machtsspelletjes te gaan spelen over zaken als waar het hoofdgebouw moest komen te staan. Hoewel in het begin weerstand vanuit de stuurgroep kwam voor deze aanpak, heeft dit uiteindelijk zeer positief uitgepakt. Toen men uiteindelijk toekwam aan de bestuurlijke verhoudingen, was de basis voor de samenwerking al gelegd. Geen van de partijen wilde nu nog de handdoek in de ring gooien, een gegeven dat zeker heeft bijgedragen aan de basis van het samenwerkingsverband.

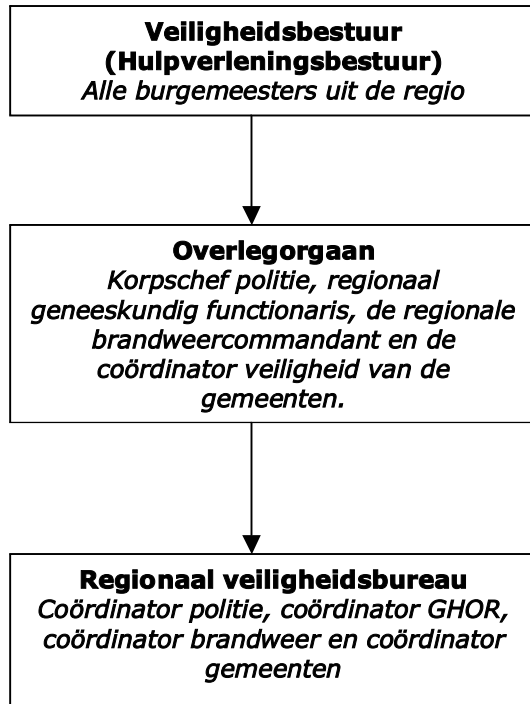
Nu de fusie van de drie brandweerregio's en de GHOR een feit was, werd verder gewerkt aan het multidisciplinaire samenwerkingsverband. De VNOG bestaat uit de brandweer en de GHOR, waarbij gemeente en politie aanschuiven als partners. In de destijds gecreëerde afdeling 'multidisciplinair' van de brandweer ontmoetten diverse partijen rondom de rampenbestrijding elkaar. In eerste instantie waren dat de brandweer, politie, GHOR en gemeenten (*VNOG, 2007*). De afdeling 'multidisciplinair' is later grotendeels opgegaan in het Regionaal Veiligheidsbureau (RVB).

Bij het ontstaan van de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland waren enkele onderdelen, aangegeven in het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's (2004), reeds gerealiseerd. Voorbeeld hiervan is de bestuurlijke integratie van regionale brandweer en GHOR, die bij aanvang al in een ver gevorderd stadium was.

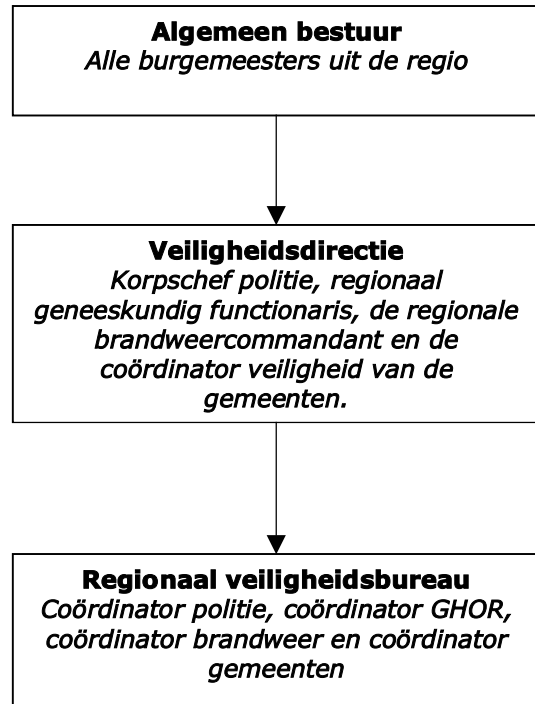
### **5.2.2 Bestuur VNOG**

In paragraaf 5.1 is het bestuur van de veiligheidsregio uiteengezet zoals in het kabinetsstandpunt (2004) wordt verondersteld. De VNOG hanteert een soortgelijke structuur, al wijken de namen van de overlegstructuren soms wat af. Het Regionaal Veiligheidsbestuur wordt binnen de VNOG het Algemeen Bestuur genoemd (AB). In dit bestuur hebben alle burgemeesters van de regio zitting. Het overlegorgaan onder het veiligheidsbestuur heet in de VNOG de veiligheidsdirectie. Hieronder wordt de vergelijking tussen de structuur van het kabinetsstandpunt en de structuur van de VNOG weergegeven:

**Weergave Kabinetsstandpunt 2004**



**Weergave VNOG**



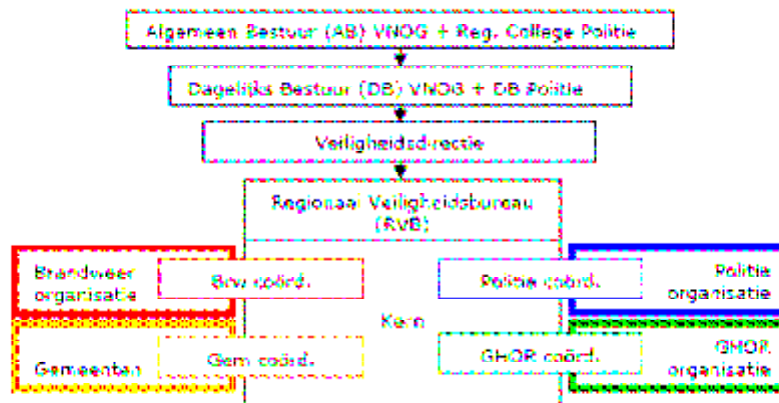
Naast het Algemeen Bestuur, heeft de VNOG ook een Dagelijkse Bestuur (DB). Dit Dagelijkse Bestuur bestaat uit vijf tot zeven leden en vormen een vertegenwoordiging vanuit het Algemeen Bestuur. Er is voor een vertegenwoordiging gekozen om de behartiging van bepaalde belangen goed te kunnen laten verlopen.

Het Dagelijkse Bestuur van de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland heeft op 13 juni 2005 in overleg met de directies brandweer, politie en GHOR van de VNOG nadere afspraken gemaakt over de verdere ontwikkeling van de veiligheidsregio. Een belangrijke afspraak was om de gemeenten in de regio Noord- en Oost- Gelderland rechtstreeks vertegenwoordigd te laten zijn in de veiligheidsregio c.q. veiligheidsdirectie en veiligheidsbureau.

De veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het veiligheidsbestuur van de VNOG (Brandweer/GHOR) en het Regionaal College van de politie Noord- en Oost- Gelderland (NOG). De Regionaal Commandant Brandweer, de Korpschef Politie, de Regionaal Geneeskundig Functionaris en de Coördinerend Gemeentesecretaris vormen samen de veiligheidsdirectie. Deze directie is namens het bestuur van de VNOG en het Regionaal College (Politie) verantwoordelijk voor het Regionaal Veiligheidsbureau (VNOG, 2007). In figuur 5.3 is deze organisatie van het bestuur van de VNOG weergegeven.

Namens de Veiligheidsdirectie is de Regionaal Commandant Brandweer aangewezen als projectleider van de veiligheidsregio. Voor het project Regionaal Veiligheidsbureau is een deelprojectleider aangewezen, die benoemd is tot hoofd RVB. In figuur 5.3 wordt de bestuurlijke organisatie van de VNOG uiteengezet, zoals hierboven uitgelegd.

**Figuur 5.3 Bestuurlijke organisatie VNOG**



### 5.2.3 Regionaal Veiligheidsbureau (RVB)

Op 1 januari 2006 ging het Regionale Veiligheidsbureau (RVB), als onderdeel van het project VNOG, van start. Het RVB dient als ambtelijke ondersteuning voor de veiligheidsregio en wordt vertegenwoordigd door alle betrokken partijen (politie, brandweer, GHOR en gemeenten).

Het Regionaal Veiligheidsbureau wordt gezien als uitvoerend bureau ter ondersteuning van de Veiligheidsdirectie en beoogd wordt om de coördinatie van de gezamenlijke voorbereiding op crisisbeheersing en rampenbestrijding te verbeteren.<sup>3</sup>

Het RVB was een zogenaamde 'doe alsof' organisatie. Dit houdt in dat het RVB al wel werkte als een organisatie, maar formeel nog niet was ingebed in de veiligheidsregio. Tot en met 31 december 2007 werkte het RVB als een project, daarna kreeg het bureau een formele status (VNOG, 2007). Sinds de start van het Regionaal Veiligheidsbureau in januari 2006 zijn er enkele wijzigingen opgetreden in de samenstelling van het Regionaal Veiligheidsbureau en vanzelfsprekend ook de Veiligheidsdirectie.

Zo is op 11 juli 2007 het samenwerkingsconvenant tussen het Ministerie van Defensie, de Politieregio Noord- en Oost- Gelderland en de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland ondertekend. In het convenant is onder andere vastgelegd dat defensie structureel een officier veiligheidsregio beschikbaar stelt om voor minimaal één dag per week deel te nemen in het Regionaal Veiligheidsbureau. (Eindrapportage RVB, 2008).

Naast de ondertekening van het samenwerkingsconvenant met defensie heeft op 13 september 2007 een gesprek plaatsgevonden tussen de Commissaris der Koningin van Gelderland en het Dagelijks Bestuur van de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland.

<sup>3</sup> De basis voor het inrichten van het Regionaal Veiligheidsbureau is vastgelegd in de volgende twee documenten:

- Samenwerkingsconvenant Noord- en Oost- Gelderland tussen Veiligheidsbestuur en Regionaal College en
- Inrichting bestuur en directie Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland 2007-2008.

Tijdens dit gesprek zijn mondelinge afspraken gemaakt over de vertegenwoordiging van de provincie Gelderland in het Regionaal Veiligheidsbureau. Deze afspraak is sinds oktober 2007 gecontinueerd in de vorm van deelname door een beleidsmedewerker rampenbestrijding van de provincie in het Regionaal Veiligheidsbureau. Aan de oorspronkelijke vier primaire partijen zijn dus nu twee andere externe partijen toegevoegd. Het Regionaal Veiligheidsbureau bestaat momenteel (begin 2008) uit functionarissen van de:

- |              |              |
|--------------|--------------|
| ▪ Brandweer; | ▪ Gemeenten; |
| ▪ Politie;   | ▪ Defensie;  |
| ▪ GHOR;      | ▪ Provincie  |
- Gelderland.

De werkzaamheden van het Regionaal Veiligheidsbureau zijn onderverdeeld in verschillende werkgebieden, zogenaamde accounts. Alle medewerkers van het Regionaal Veiligheidsbureau zijn verantwoordelijk voor een aantal specifieke werkgebieden (zogenaamde netwerkaccounts). Deze werkgebieden betreffen:

- |   |                             |
|---|-----------------------------|
| ▪ Rijkswaterstaat;                        | ▪ Openbaar Ministerie (OM); |
| ▪ Luchtvaart;                             | ▪ Politie;                  |
| ▪ Brandweer;                              | ▪ Defensie;                 |
| ▪ Nutsbedrijven (gas, stroom, telefonie); | ▪ Nutsbedrijven (water);    |
| ▪ GHOR;                                   | ▪ Provincie;                |
| ▪ Spoorwegen;                             | ▪ Waterschap;               |
| ▪ Natuur- en landschapsbeheer;            | ▪ Bestuur                   |
| ▪ LOCC/ NCC;                              |                             |

Naast de verantwoordelijkheid voor bepaalde werkgebieden zijn alle medewerkers belast met een aantal specifieke taken binnen het Regionaal Veiligheidsbureau. Dit zijn onder andere taken op gebied van opschaling, OTO (opleiden, trainen en oefenen), planvorming en pro-actie/preventie. Het toekennen van deze taken zorgt ervoor dat de landelijke ontwikkelingen worden gevolgd en dat deze producten worden geïmplementeerd in de VNOG.

### 5.3 Netwerkperspectief

Het kabinetsstandpunt uit 2004 stelde een basis voor de ontwikkeling van 25 veiligheidsregio's in Nederland. De VNOG is inmiddels een aantal jaar operationeel, sinds de 'officiële' oprichting in april 2004. Na de eerste fase van opbouw en aftasten, is het een goed moment om een balans op te maken van het nieuwe multidisciplinaire netwerk. Uit de gehouden vraaggesprekken blijkt dat alle respondenten de VNOG nog steeds als een ontwikkelingsproces zien, een proces dat zeker nog niet voltooid is. De eerste aanzet voor de veiligheidsregio lag weliswaar bij het Ministerie van BZK, die voor de oprichting van de veiligheidsregio's pleitte; de betrokken partijen in de VNOG benadrukken allen het nut van de oprichting van de veiligheidsregio. Veelgenoemd punt is dat op het gebied van voorbereiding voorheen weinig tot geen samenwerking was en dat men elkaar enkel bij een incident tegen kwam. Door de oprichting van de veiligheidsregio's komen de betrokken partijen in een eerder stadium bij elkaar, wat een positieve ontwikkeling is volgens een grote groep respondenten.

In hoofdstuk vier is het theoretisch kader uiteengezet, waarbij de veiligheidsregio als netwerk beschreven is. De netwerktheorie vormt een goed kader om de VNOG eens nader te

bekijken. Het netwerk van de VNOG zal worden beschreven op grond van de interdependentie, pluriformiteit en communicatie.

### **5.3.1 Interdependentie**

Uit de netwerktheorie komt naar voren dat het bestaan van meerdere wederzijdse relaties in een netwerk duidt op een goed ontwikkeld volwassen netwerk. Een volwassen netwerk moeten streven naar het institutionaliseren van veel van deze relaties, voornamelijk tussen de primair betrokken partijen. Duurzaamheid in het netwerk ontstaat wanneer sprake is van een combinatie van zowel formele als informele verbinding. Volgens de netwerktheorie blijkt dat bij dergelijke jonge netwerken als de VNOG, het proces van institutionalisering tijd kost. Wanneer relaties goed ingebed zijn, zal tevens duidelijker worden welke rol organisaties in het netwerk willen en kunnen vervullen.

Binnen de VNOG zijn inmiddels meerdere wederzijdse relaties tussen de primair betrokken partijen tot stand gekomen. Dit is onder andere het geval in de veiligheidsdirectie en in het RVB, daarnaast bestaan nog allerlei ad hoc werkgroepen waarin verschillende partijen vertegenwoordigd zijn. De onderlinge relaties zijn nog wel sterk persoonsafhankelijk. In het RVB zijn de betrokken partijen nog sterk afhankelijk van hun coördinator, die het proces vanaf het begin hebben meegemaakt en aangestuurd. Mochten deze personen wegvallen, dan kunnen problemen ontstaan.

Wederzijdse relaties binnen de VNOG moeten dus nog worden geïnstitutionaliseerd, om zo persoonlijke afhankelijkheid te voorkomen. Voornamelijk bij de achterban van de politieorganisatie is het fenomeen veiligheidsregio nog onvoldoende bekend, iets wat voor de duurzaamheid van het netwerk voor problemen kan zorgen.

Het netwerk van de VNOG bestaat zoals gezegd uit wederzijdse relaties. De vier primaire partijen hebben onderlinge relaties, waarbij tevens een aantal externe partijen aanschuiven. De betrokken actoren zijn afhankelijk van elkaars kennis en kunde, samen wordt gewerkt aan de opbouw van multidisciplinaire samenwerking waarbij alle partijen hun invloed hebben.

Eén van de kernelementen van een netwerk is de afhankelijkheid van de actoren ten op zichte van elkaar. In het theoretisch kader (hoofdstuk 3) zijn drie verschillende soorten afhankelijkheden onderscheiden; concurrerende afhankelijkheid, symbiotische afhankelijkheid en geen afhankelijkheid. De theorie veronderstelt dat de kans op integratie van werkzaamheden het grootst is wanneer sprake is van symbiotische interdependentie. Bij deze vorm van afhankelijkheid zijn de partijen die elkaar aan kunnen vullen wederzijds afhankelijk van elkaar. De ene partij heeft voor haar functioneren middelen nodig die de andere partij tot haar beschikking heeft. (*Terpstra, 2001: 145-146*).

De afhankelijkheid tussen de verschillende actoren binnen de VNOG is als wederzijds te typeren. De verschillende partijen hebben elkaar nodig om effectief werk te leveren, dat is de basis van de multidisciplinaire samenwerking. De partijen geven elkaar kennis over rampenbestrijding en crisisbeheersing, waardoor men gezamenlijk tot een product kan komen. Zonder de bijdrage van een specifieke partij is het product niet volledig. Bij de VNOG is daarom sprake van symbiotische interdependentie, waarbij de relaties tussen de verschillende partners voor iedereen winstgevende uitkomsten kunnen vertonen. Voorwaarde is echter dat men wel gebruik maakt van elkaars middelen.

Spanningen ontstaan namelijk wanneer concurrentiegevoelens in een netwerk aanwezig zijn. Binnen de VNOG werken vier verschillende culturen naast elkaar, iets wat voor de nodige problemen kan zorgen. Voornamelijk tussen de politie en de brandweer wordt door de respondenten af en toe een sfeer geproefd van concurrentie. De realisatie om van elkaars kennis en kunde gebruik te kunnen maken is nog onvoldoende ontwikkeld, terwijl men elkaar nodig heeft om effectief te werk te kunnen gaan.

Hoewel dus binnen de VNOG sprake is van symbiotische interdependentie, blijkt tevens dat concurrentiegevoelens tussen de partijen aanwezig zijn. Deze concurrentiegevoelens zorgen

ervoor dat de partijen niet altijd voldoende gebruik maken van elkaars middelen, om zo effectieve uitkomsten te genereren. Het bestaan van deze concurrentiegevoelens zorgt daarom voor een afname van de symbiotische interdependentie, iets wat uiteindelijk ten koste van het multidisciplinaire samenwerkingsverband kan gaan. Realisatie en gebruik van het positieve effect van elkaars middelen, in dit geval elkaars kennis en kunde, zal het samenwerkingsverband ten goede komen. Dit zal in de toekomst verder ontwikkeld moeten worden.

### **5.3.2 Pluriformiteit**

Het functioneren van een netwerk is onder meer afhankelijk van de mate waarin tussen organisaties overeenstemming bestaat in opvattingen over onder andere de oorzaken en de aard van de problematiek die zal worden aangepakt, de doelstellingen, gewenste aanpak die gehanteerd zal worden, de verantwoordelijkheden van de organisaties en de onderlinge verhoudingen (*Terpstra, 2004: 50-51*). Voor een succesvol netwerk is het van belang dat aan de meeste verwachtingen die de betrokken organisaties hebben tenminste redelijk voldaan is (*Provan et al., 2005, p. 610*). In elk geval moet gedeeltelijke overeenstemming worden bereikt van opvattingen tussen organisaties. Tevens is het wenselijk dat er tussen de organisaties overeenstemming bestaat over samenwerking en werkwijze binnen het netwerk (*Terpstra, 2001, p. 165*).

Concrete voorwaarden voor de multidisciplinaire samenwerking van de VNOG ontbreken momenteel nog. Het initiatief voor de veiligheidsregio is vanuit het Rijk opgelegd, waarna dit beleid vertaald is naar de eigen regio. Echter, binnen de VNOG ontbreekt het aan duidelijk gestelde voorwaarden voor de samenwerking. Hoewel veel tijd en energie is gestoken in de eerste fase van ontwikkeling na de oprichting van de VNOG, blijkt dat niet alle partijen weten wat de doelstellingen van de VNOG zijn en hoe het samenwerkingsverband in elkaar zit. Voornamelijk over de voorbereiding van rampenbestrijding en crisisbeheersing bestaan verschillen in doelstellingen tussen de politie en de andere actoren. De andere actoren willen bijvoorbeeld veelvuldig oefenen en trainen, terwijl de politie van mening is dat zij al voldoende geoefend zijn. De afbakening van het grote werkerrein (van de voorbereiding op rampenbestrijding) vertoont nog gaten. Aangezien nog niet voldoende duidelijk is wat de doelstelling van de VNOG zijn, moet opgepast worden dat het netwerk niet blijft steken in een proces van goede bedoelingen en eindeloos vergaderen. Er moet immers daadwerkelijk een kwaliteitsverbetering op gebied van multidisciplinaire afstemming worden bereikt.

Vertrouwen is ook een essentieel onderdeel van een succesvol netwerk (*Klijn en Koppenjan, 1997: 148-149*). Relaties gebaseerd op vertrouwen werken beter en krijgen met minder inspanning veel bereikt. Organisaties die al langer met elkaar samenwerken zullen een groter vertrouwen in elkaar hebben dan wanneer organisaties voor het eerste met elkaar samenwerken. Naarmate het netwerk volwassen wordt, zal het vertrouwen tussen de organisaties moeten groeien. Bij de vraaggesprekken is aandacht besteed aan de openheid van de onderlinge relaties en het vertrouwen in de andere partijen.

Hoewel binnen het netwerk van de VNOG wel meerdere onderlinge relaties bestaan, is het vertrouwen van de organisaties in elkaar nog niet compleet ontwikkeld. De oorzaak voor dit gegeven ligt bij het jonge bestaan van het netwerk. Waar men voorheen altijd monodisciplinair handelde, moet nu de schakeling naar het multidisciplinair denken worden gemaakt, met de aanwezigheid van alle partners. Het proces van monodisciplinair naar multidisciplinair hangt samen met het proces van vertrouwen. De partijen binnen de VNOG zijn elkaar nog aan het aftasten, dergelijke relaties kosten nu eenmaal tijd. Uit de vraaggesprekken blijkt echter wel dat de partijen steeds meer vertrouwen in elkaar krijgen door de positieve ontwikkelingen die nu gaande zijn.

### **5.3.3 Communicatie**

Communicatie is een belangrijk middel binnen netwerken om actoren met elkaar te verbinden (*Pruyn en Wilke, 2001, p. 288-289*). In hoofdstuk drie kwamen verschillende vormen van communicatie binnen netwerken aan bod, aan te duiden als; het wiel, de cirkel, de ketting en alle kanalen. Om te achterhalen van welk type netwerk binnen de VNOG sprake is, is bij de interviews tevens aandacht besteed aan de communicatielijnen. Belangrijke voorwaarde voor goede communicatie is de mogelijkheid tot rechtstreekse communicatie.

Communicatie verloopt binnen de VNOG via korte lijnen en regelmatige informele en formele contacten. Binnen het RVB en de veiligheidsdirectie zijn regelmatig vergadermomenten, waarbij men met elkaar de stand van zaken bespreekt. Daarnaast wordt steeds meer gebruik gemaakt van informele contacten, om zo snel en effectief te kunnen communiceren. Door de vele manieren van contacten met elkaar is duidelijk geworden dat binnen de VNOG sprake is van communicatie via de vorm van alle kanalen, iedereen communiceert rechtstreeks met elkaar.

Doordat de partijen nu veelvuldig met elkaar samenwerken, weet men elkaar eerder en beter te vinden. Door de partijen in een eerder stadium bij elkaar te zetten, wordt op een andere manier met elkaar gecommuniceerd. Voorheen zag men elkaar alleen in crisissituaties, nu communiceren de partijen ook bij de voorbereiding. De communicatie tussen de verschillende partijen is daarom uitgebreid. Respondenten kijken daarom ook positief tegen het nieuwe gezamenlijke gebouw aan, wat volgend jaar de werkplek van de politie, brandweer en GHOR moet worden. Door een gezamenlijk gebouw zijn alle partijen fysiek bij elkaar komen te zitten. De verwachting van de respondenten is dat contacten geïntensiveerd worden.

Opvallend is echter dat voornamelijk de functie coördinator in het RVB een belangrijke schakel voor goede communicatie is. De achterban van de betrokken partijen benaderen vaak hun coördinator voor informatie over multidisciplinaire zaken, iets wat in de praktijk goed blijkt te werken. Informatie wordt eenvoudig verkregen en bereikt binnen korte termijn de aanvrager. Dit gaat wel in tegen communicatie via alle kanalen, zoals eerder verondersteld werd. De communicatie via de coördinatoren verloopt min of meer via vier aaneengeschakelde wielen. De coördinator is immers de communicatiespil van zijn achterban en geeft de informatie af. Hoewel dus in de VNOG alle partijen wel eenvoudig met elkaar communiceren, hebben de coördinatoren van het RVB een speciale functie als het gaat om communicatie.

### **5.4 Conclusies**

In dit hoofdstuk stond de beantwoording van de eerste deelvraag centraal, te weten de ontwikkeling van de veiligheidsregio algemeen en specifiek de ontwikkeling van de VNOG. De huidige stand van zaken wat betreft de veiligheidsregio's in Nederland kwam aan bod, evenals de stand van zaken in Noord- en Oost- Gelderland. Bij deze vergelijking valt de manier van oprichting en ontwikkeling gelijk op. De oprichting van de VNOG is geleidelijk ontstaan mede door de fusie van drie brandweerregio's en de samenwerking met de GHOR. De VNOG is dus niet enkel ontstaan door het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's uit 2004. Bepaalde criteria uit dit kabinetsstandpunt waren bij de oprichting van de VNOG reeds gerealiseerd. Het initiatief van het samenwerkingsverband komt niet alleen van het Rijk. De bestuurlijke inbedding van de VNOG is conform het kabinetsstandpunt, al wijken de namen soms wat af. Zo noemt men bij de VNOG het Veiligheidsbestuur het Algemeen Bestuur en heeft men een veiligheidsdirectie waar alle partijen in vertegenwoordigd zijn.



Onder de veiligheidsdirectie staat het Regionaal Veiligheidsbureau, dat zorgt voor ambtelijke ondersteuning. In dit bureau zijn tevens alle partijen vertegenwoordigd door een coördinator. Deze coördinator heeft een liaisonfunctie: de coördinator staat als het ware met één been in de veiligheidsregio en met één been in zijn eigen organisatie. Gebleken is dat de functie van de coördinator in het RVB een zeer belangrijke functie is voor de onderlinge communicatie.

Het multidisciplinaire samenwerkingsverband binnen de veiligheidsregio kan getypeerd worden als een netwerk. Verschillende partijen werken samen op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. In dit hoofdstuk is het samenwerkingsverband bekeken vanuit het netwerkperspectief.

Gebleken is dat de VNOG meerdere wederzijdse relaties tot stand zijn gekomen tussen alle betrokken partijen. Zowel formele als informele verbindingen zijn ontstaan, waardoor veelvuldig contact is tussen de verschillende partijen. Wel is gebleken dat het netwerk zich nog verder moet uitkristalliseren en nog niet alle relaties geïnstitutionaliseerd zijn. Door het jonge bestaan van het netwerk is ook het vertrouwen tussen de verschillende partijen nog niet compleet ontwikkeld. De netwerktheorie wijst uit dat het voortbestaan van een netwerk zal zorgen voor een groei van het onderlinge vertrouwen.



---

## Hoofdstuk 6 Bestuurlijke structuur van de politie in de veiligheidsregio

Hoofdstuk 6 staat in het teken van de beantwoording van deelvraag twee :

*Hoe zit de bestuurlijke structuur van de veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland in elkaar en brengen de bestuurlijke verschillen tussen de politie en de andere partijen problemen met zich mee?*

Paragraaf 6.1 geeft een weergave van de Nederlandse politieorganisatie, waarbij de taken, bevoegdheden en bestuurlijk omgeving aan de orde komen. Paragraaf 6.2 geeft een beeld over de samenwerking met de politie binnen de VNOG. In paragraaf 6.3 wordt het antwoord op de tweede deelvraag gegeven.

### 6.1 De Nederlandse politieorganisatie

De Nederlandse politie staat als organisatie middenin de samenleving. De politie wordt ingezet bij talloze calamiteiten en activiteiten. Naast winkeldiefstal, overlast in de buurt, parkeerboetes uitschrijven behoren ook het oplossen van moorden en hulpverlening bij rampen behoren tot de werkzaamheden van de politie. Een belangrijk kenmerk van politiewerk is de onvoorspelbaarheid van veel van de werkzaamheden, de politie moet op elk moment beschikbaar zijn. Op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft de politie tevens een taak te vervullen. Hoewel rampenbestrijding en crisisbeheersing primair geen kerntaak van de politie is, is in geval van een ramp wel een taak voor politie weggelegd op gebied van handhaving van de openbare orde.

#### 6.1.1 Taken en bevoegdheden politie

Aangezien in dit onderzoek specifiek wordt gekeken naar de functie van de politie in de veiligheidsregio, is het van belang de algemene taken en bevoegdheden van de politie in kaart te brengen. De taken en bevoegdheden van de politie zijn vastgelegd in de Politiewet (1993). Met de uitvoering van haar kerntaken levert de politie een bijdrage aan een veilige en leefbare samenleving.

De Nederlandse maatschappij is een democratische rechtstaat, waarbij een scheiding bestaat tussen de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht. De politie is onderdeel van de uitvoerende macht en is verantwoordelijk voor de 'daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde' (*Artikel 28, Politiewet*). Concreet gaat het hier met name om handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving. Naast de genoemde kerntaken houdt de politie zich tevens bezig met dienstverlening, service en het adviseren over veiligheid aan andere organisaties (*Ministerie BZK, 2007*). Repressie is van oudsher een belangrijke aanpak van de politie.

Op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft de politie een aantal belangrijke taken. Politie taken bij rampen en zware ongevallen zijn onder andere opsporing van strafbare feiten, noodhulpverlening en regulering van publiek en verkeer.

#### 6.1.2 Bestuurlijke omgeving

De politie in Nederland is een publieke organisatie die taken vervult ten behoeve van het geweldsmonopolie van de staat (*Kroes e.a. 1994: 63*). Dit geweldsmonopolie bestaat uit

verscheidene justitiële, politieke en militaire organisaties. Gezamenlijk wordt dit het repressieve complex genoemd (*Rosenthal, 1987: 25*).

De politieorganisatie in Nederland is vormgegeven via functionele decentralisatie. Decentralisatie houdt het neerleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau in, zo dicht mogelijk bij de burger (*van der Kolk, 2002: 99*). Er is sprake van functionele decentralisatie als een bepaalde taak van de rijksoverheid aan één specifiek, lokaal of regionaal georganiseerd orgaan wordt overgedragen. Die taak, in dit geval politiezorg, wordt dus primair beschouwd als een taak van de rijksoverheid maar overgedragen aan de regionale politiekorpsen. Bij functionele decentralisatie gaat het doorgaans om een relatief nauw omschreven beleidstaak. Functionele decentralisatie biedt weliswaar voordelen in de vorm van deskundigheid en schaalvoordelen, maar opgepast moet worden voor vervaging van verantwoordelijkheid (*Van Dijk, 2006*).<sup>4</sup>

### **6.1.3 Ontwikkelingen sinds de Politiewet 1993**

Na een lang politiek proces zag de nieuwe Politiewet in 1993 het licht. Eén van de belangrijkste veranderingen met voorgaande wetgeving is de opheffing van 148 gemeentelijke politiekorpsen en een landelijk politiekorps. Sinds 1993 bestaan er in Nederland 25 regionale politieregio's en een Korps Landelijke Politiediensten. (KLPD)

Onder de Politiewet 1993 heeft het bestel de volgende structuur. De 25 regionale politiekorpsen worden beheerd door de korpsbeheerder, 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 politiebestedel is gebaseerd op het principe 'decentraal, tenzij'. Kenmerk daarvan vormt de beheersautonomie van de politiekorpsen en de beleidsvrijheid op regionaal niveau (*Bron et al, juli 2005: 7*).

Sinds de invoering van de Politiewet in 1993 zijn verschillende discussies geweest over de inhoud en eventuele veranderingen van de wet. In 2005 voerde de commissie Leemhuis een evaluatie van de Nederlandse politieorganisatie uit. Aanleiding voor dit evaluatieonderzoek was het standpunt van het toenmalige kabinet dat vond dat het principe 'decentraal, tenzij' niet meer van deze tijd was. 'In de huidige maatschappij is vraag naar meer samenhang en meer slagkracht van politietoetreden nodig', aldus het toenmalige kabinet. Volgens het kabinet was dit te bereiken door een landelijk gestuurde politieorganisatie in te voeren. De uitkomsten van de commissie Leemhuis duiden eveneens op een nationaal gestuurde politieorganisatie. Het beheer van de politie moet nationaal geregeld zijn, terwijl het lokaal gezag voor de handhaving van de openbare orde intact blijft. Naast deze uitkomst wijst de commissie Leemhuis op het belang van de veiligheidsregio's en het feit dat de politieregio en veiligheidsregio onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (*Bron et al, juli 2005: 10*).

Op moment van schrijven van dit onderzoeksrapport wordt er gewerkt aan een wijziging van de huidige politiewetgeving. In november 2006 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer voor een nieuwe Politiewet. In deze wet is de oprichting van een nationaal gestuurde politieorganisatie opgenomen met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De voorgestelde wijzigingen raken voornamelijk het beheer en bestuur van de politie, het dagelijkse politiewerk zal hier weinig tot geen last van ondervinden (*Ministerie BZK, 2007*).

---

<sup>4</sup> Territoriale decentralisatie daarentegen wordt gekenmerkt door het overdragen van verantwoordelijkheden naar een 'lagere' dichtbij de burgers staande overheid. Hierbij gaat het om het totale pakket, oftewel het algemene bestuur op een bepaald terrein.

Hoewel het wetsvoorstel in 2006 is ingediend bij de Tweede Kamer, is er inmiddels besloten dat de afhandeling van dit wetsvoorstel voorlopig is opgeschort. Er wordt nu eerst afgewacht of de wet 'Versterking rijksbevoegdheden ten aanzien van de politie' voldoende resultaten oplevert (*Raad van State, maart 2007: 2*). Het wetsvoorstel voor de nieuwe Politiewet is hierdoor voor onbepaalde tijd in de ijskast verdwenen.

Momenteel (najaar 2007) zijn er nog grote onzekerheden over de invulling van het Nederlandse politiebestedel voor de komende jaren. Het huidige politieveld is op allerlei punten volop in beweging. Sinds 2003 werkt de politie met prestatiecontracten, waardoor een focus is ontstaan op het boeken van zichtbare en calculeerbare resultaten. Naast de druk vanuit de prestatiecontracten bestaat tevens druk vanuit de publiek opinie. Burgers zien de politie het liefst op straat, bezig met het tegengaan van criminaliteit. De mate van 'blauw op straat' wordt volop in de pers uitgemeten. Gevolg van deze maatschappelijke druk is dat voor de politie weinig tijd en aandacht overblijft voor bijvoorbeeld preventieve aandacht van fysieke veiligheid. Er is immers nog op zoveel andere gebieden werk te verrichten.

Voorheen is al geconstateerd dat crisisbeheersing op zich niet tot de kerntaken van de politie behoort. Echter, er kan niet worden ontkend dat de drie genoemde kerntaken van de politie (opsporing van strafbare feiten en gedragingen, handhaving van de openbare orde en noodhulpverlening) enige verwantschap vertonen met crisisbeheersing. Indien zich een ramp voordoet is de politie bijvoorbeeld ondermeer belast met de handhaving van de openbare orde in het rampgebied. Ook bij de afhandeling van de strafrechtelijke kant is er een rol voor de politie weggelegd.

## **6.2 Politie in de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland**

Binnen de VNOG werken de primaire actoren brandweer, GHOR, politie en gemeenten samen aan de opbouw en ontwikkeling van multidisciplinaire samenwerking. Echter, formeel bestaat de VNOG uit de brandweer en de GHOR, zij vormen samen het veiligheidsbestuur met de burgemeesters uit de regio. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de bestuurlijke samenwerking tussen de VNOG en de politie Noord- en Oost Gelderland. Tevens wordt aandacht besteed aan in hoeverre de bestuurlijke verschillen invloed hebben om het samenwerkingsverband.

### **6.2.1 Ontwikkeling en verloop van de samenwerking met de politie**

Hoewel de VNOG haar bestaan kent vanaf 2004, bestaat sinds tientallen jaren al een samenwerking tussen de verschillende hulpdiensten, zo ook met de politie. Vanaf 1995 is een structurele samenwerking tussen de politie en andere actoren op gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding in de vorm van een Gemeenschappelijke Meldkamer voor de toenmalige regio's Stedendriehoek, Achterhoek en Noordwest Veluwe. Deze samenwerking vond voornamelijk plaats bij de afhandeling van incidenten op straat. Op deze manier is vanaf 1995 al een basis gelegd voor de huidige structuur van de VNOG.

Hoewel samenwerking ontstaan was door een Gemeenschappelijke Meldkamer, was tot 2000 verder op operationeel gebied voornamelijk sprake van eilandvorming; er bestond weinig tot geen afstemming tussen de verschillende hulpdiensten. Doordat de brandweer en GHOR naar elkaar toegroeiden door de fusie én tevens het gebied congruent met de politieregio werd gemaakt, werden de partijen meer naar elkaar toe getrokken. Daarnaast heeft de MKZ-crisis, die ongeveer in dezelfde tijd speelde, een positieve bijdrage aan het samenwerkingsverband geleverd. Door het ontstaan van deze crisis moesten de verschillende hulpdiensten samenwerken en werd het proces van multidisciplinair samenwerken versneld.

Met de oprichting van het RVB werd een bureau opgericht waarbij alle betrokken actoren een plaats hebben. Alle zaken op gebied van veiligheid die meer dan één organisatie (kolom) betreffen, en daarmee multidisciplinair zijn, worden binnen dit bureau samengebracht. Uitgangspunt hierbij is de vorming van een kleine flexibele projectorganisatie die zorgt voor coördinatie en bewaking van de continuïteit en die naar behoefte aangevuld kan worden met experts uit de verschillende disciplines. Vanaf de oprichting van de VNOG is de politie één van de partners binnen het RVB. Er is daarbij een aparte coördinator vanuit de politie aangesteld. Ook binnen het project Gemeenschappelijke Meldkamer (GMA) is de politie een vaste partner, de politie is zelfs de kartrekker bij dit project.

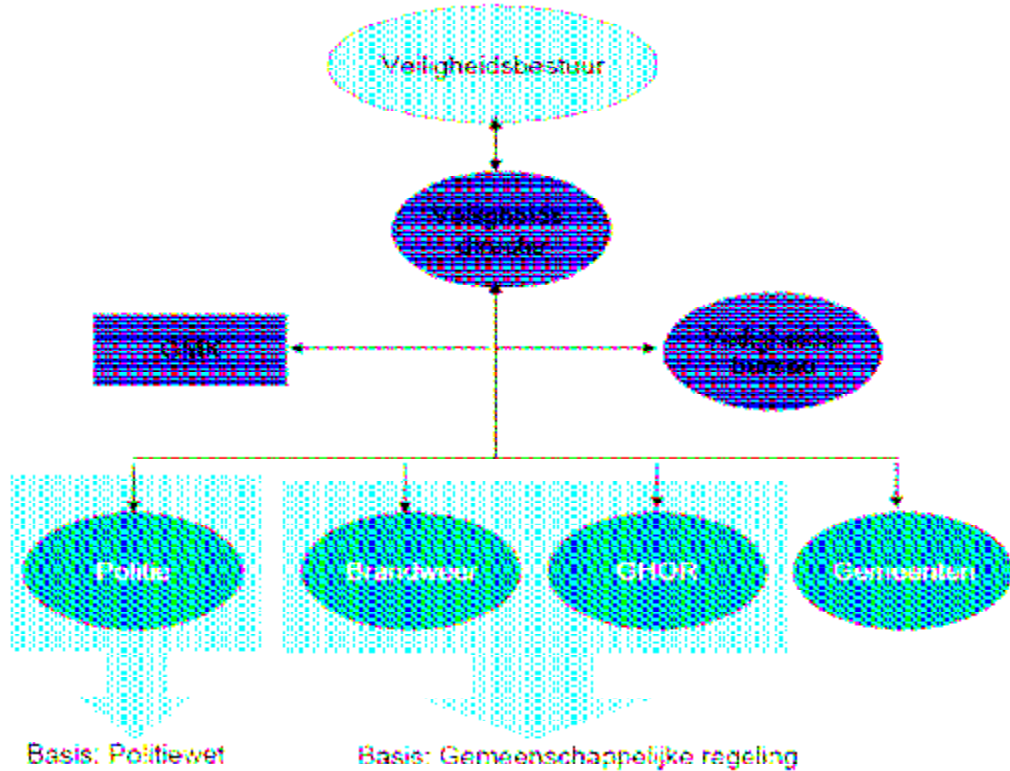
### **6.2.2 Bestuurlijke inbedding**

Op dit moment bestaat de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland (VNOG) als samenwerkingsverband van hulpdiensten ten behoeve van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing in de 21 betrokken gemeenten. Ter verbetering van de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt tevens gewerkt aan de verdere versterking van de VNOG. Dat betekent dat ook de samenwerking met de politieorganisatie op bestuurlijk en directieniveau verder geïntensiveerd wordt (*Inrichting bestuur en directie VNOG, 2007-2008*).

Zoals reeds vermeld werden in 2004 de besturen van de brandweer en GHOR samengevoegd tot één bestuur. De politie heeft een apart bestuur, het Regionaal College NOG. Vanaf het moment van totstandkoming van de VNOG is de politie echter wel een betrokken actor geweest. Anno 2007 is er een convenant tussen het Veiligheidsbestuur van de VNOG en het Regionaal College NOG. Dit convenant richt zich op de eenduidige aansturing van aspecten op het terrein van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Er wordt verder bestuurlijke samenwerking verondersteld. Dit betekent dat gezamenlijk gewerkt wordt op:

- Gezamenlijke bestuurlijke besluitvorming voor de veiligheidsregio
- Gezamenlijke besluitvorming door de ambtelijke bovenbouw (veiligheidsdirectie)
- Een tweetal concrete samenwerkingsorganisaties; het Regionaal Veiligheidsbureau en de Gemeenschappelijke Meldkamer Apeldoorn (GMK)

**Figuur 6.1 Bestuurlijke organisatie VNOG**



Uit het bovenstaande figuur blijkt dat de politie een andere wettelijke basis heeft dan de VNOG. In de donkerblauwe figuren zijn alle primaire actoren vertegenwoordigd, dus ook de politie.

### **6.2.3 Bestuurlijke verschillen**

In eerdere paragrafen is de bestuurlijke inbedding van de politie in de veiligheidsregio, aan bod geweest. De vraag is nu echter hoe de genoemde bestuurlijke verschillen een rol spelen bij het samenwerkingsverband en welke problemen dit geeft.

Vanuit de wettelijk basis is gebleken dat de politieorganisatie bestuurlijk een andere grondslag heeft dan de andere actoren in de veiligheidsregio. Functioneel bestuur staat hierbij tegenover verlengd lokaal bestuur, evenals de politiewet tegenover gemeenschappelijke regeling. Formeel maakt de politieorganisatie dan ook geen deel uit van de veiligheidsregio.

Kijkend naar het bovenstaande zou de verwachting kunnen zijn dat de bestuurlijke samenwerking tussen politie enerzijds en andere actoren anderzijds problemen geeft. Je zou hierbij kunnen denken aan problemen op gebied van aansturing of verantwoording, aangezien een andere structuur wordt gehanteerd. Opvallend is echter dat bij de VNOG deze bestuurlijke verschillen weinig merkbaar zijn. Om wel bestuurlijk samen te kunnen werken is gekozen om een convenant af te sluiten tussen het bestuur van de VNOG en het Regionaal College van de politie NOG. Actoren in het netwerk zien dit convenant als basis voor de samenwerking en zijn daar over het algemeen tevreden over. In elk laag van de organisatie

is de politie eveneens vertegenwoordigd, waardoor de bestuurlijke verhoudingen in evenwicht zijn. Op beleidsmatig niveau binnen de VNOG is weinig te merken van de bestuurlijke verschillen tussen de politie enerzijds en de andere actoren anderzijds.

Bij de operationele samenwerking, de samenwerking in het veld, merkt men tevens weinig van deze verschillen. De praktische mensen in het veld doen gewoon hun werk, ongeacht of een organisatie formeel wel of niet deel uit maakt van de VNOG. De geleidelijke samenwerking tussen de actoren heeft tevens bijgedragen aan het vereenvoudigen van de samenwerking. Een mooi voorbeeld is de MKZ-crisis, waardoor de politie al moest samenwerken met de andere actoren. De basis voor de samenwerking is op deze manier gelegd.

#### **6.2.4 Toekomstvisie Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland**

Het laatste onderwerp van deze paragraaf gaat over de toekomstvisie van het samenwerkingsverband. Nu bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie tot stand is gekomen, is de vraag hoe deze samenwerking zich in de toekomst zal ontwikkelen. Zal de volgende (logische stap) dan de bestuurlijke integratie van het bestuur van de veiligheidsregio en het Regionaal College betreffen? Als afsluitende vraag bij de interviews is aan de respondenten hun verwachtingen voor de toekomst gevraagd en hun verwachtingen omtrent een mogelijke bestuurlijke integratie tussen het bestuur van de VNOG en het Regionaal College van de politie. Door het stellen van deze vraag wordt gekeken naar het toekomstperspectief van het jonge netwerk. Onzekerheid over de toekomst kan op de wederzijdse relaties van de betrokken actoren een negatieve invloed hebben.

Wat betreft de toekomstvisie van de VNOG is nog een lange weg te gaan. De VNOG wordt gezien als ontwikkelingsproces, waarbij nog niet alle facetten uitgekristalliseerd zijn. De verwachting van de respondenten is dat deze ontwikkelingen de komende jaren zullen worden voorgezet en worden uitgebreid. Bijvoorbeeld op gebied van protocollen, opleiden en oefenen zal steeds meer multidisciplinair worden samengewerkt.

Over de vraag of volledige bestuurlijke integratie binnen de VNOG wenselijk is of niet, waren de respondenten niet eenduidig. Aan de ene kant werd aangevoerd dat bestuurlijke integratie niet wenselijk is vanwege de grote organisatorische verschillen tussen de organisaties. Er werd gewezen op het feit dat de politieorganisatie veel breder gericht is op veiligheid dan de brandweer en de GHOR, die zich primair richten op rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast zal de Politiewet tevens aangepast moeten worden, aangezien de bestuurlijke grondslag van de Politiewet verschilt met die van de Wet op de Veiligheidsregio. Deze aanpassingen ziet een aantal respondenten niet gebeuren. Inhoudelijk wordt al veelvuldig samengewerkt, het is daarom belangrijk deze samenwerking te optimaliseren. Bestuurlijke integratie wordt niet gezien als noodzakelijke voorwaarde voor deze optimalisering. Tevens functioneert het convenant prima als basis voor de samenwerking. De politieorganisatie zal autonoom blijven, maar heeft wel een zeer intensieve samenwerking met de VNOG. De meeste respondenten staan niet negatief tegenover bestuurlijke integratie, al moet gekeken worden naar de meest effectieve en wenselijke vorm van samenwerken. Als de bestuurlijke samenwerking op basis van een convenant de meest effectieve is, dan moet hier aan vast gehouden worden. Alle respondenten onderstrepen echter het belang van de verschillende kolommen (brandweer, GHOR en politie), deze moeten ook bij een eventuele bestuurlijke integratie intact blijven.

Aan de andere kant is een (klein) aantal respondenten van mening dat bestuurlijke integratie wel wenselijk is. Deze respondenten verwachten dat het ontwikkelingsproces nog verder zal worden uitgebreid en bestuurlijke integratie de samenwerking zal versterken. De grenzen van de kolommen vervagen steeds meer, er zal steeds meer op multidisciplinair gebied worden gewerkt. Door bestuurlijke integratie verwachten de respondenten het



ontstaan van een nieuwe manier van denken, waarbij het belang van samenwerken steeds duidelijk wordt. Wel wordt benadrukt dat bestuurlijke integratie een lang en lastig proces zal worden. Eén respondent noemt nog het proces van de meldkamer als voorbeeld; er gaan geluiden op om in de toekomst één meldkamer voor Oost-Nederland te vormen. Eén veiligheidsregio voor Oost-Nederland is dan wellicht een logisch vervolg. Hoe de ontwikkeling van de veiligheidsregio's verder gaan lopen zal de toekomst uit moeten wijzen.

### **6.3 Conclusies**

In dit hoofdstuk is ingegaan op de bestuurlijke grondslag van de politie in de veiligheidsregio en specifiek in de VNOG. De belangrijkste vraag hier was of de bestuurlijke verschillen voor problemen tussen de politie en andere actoren zorgen.

Uit de wetgeving blijkt de politie een onmisbare partner op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing te zijn. Belangrijk te vermelden is dat momenteel allerlei ontwikkelingen zich rondom de Nederlandse politieorganisatie afspelen. Een aantal jaar geleden zijn de prestatiecontracten bij de politie ingevoerd en momenteel bestaan een plan voor een nieuwe politiewet, die de nodige veranderingen met zich mee zal brengen. Al deze ontwikkelingen zorgen voor onzekerheden binnen de politieorganisatie, het is voor de politie onduidelijk wat de toekomst zal brengen.

Bestuurlijk gezien vervult de politie een lastige positie in de VNOG. De politieorganisatie is binnen de VNOG betrokken in veiligheidsdirectie, RVB en allerlei werkgroepen (zie figuur 6.1), maar maakt formeel geen onderdeel uit van VNOG. Daarnaast is de politie volgens een andere bestuurlijke grondslag georganiseerd, namelijk als functioneel bestuur. De VNOG daarentegen is ingericht als verlengd lokaal bestuur. Op basis van de interviews blijkt echter dat de respondenten dit bestuurlijk verschil niet al een probleem beschouwen. Het convenant tussen de VNOG en de politie NOG wordt als prima middel gezien om de (bestuurlijke) samenwerking gestalte te geven. Voor wat betreft de toekomst van het multidisciplinaire samenwerkingsverband zijn nog veel facetten onduidelijk. Of bestuurlijke integratie tussen de brandweer en GHOR enerzijds en de politie anderzijds zal plaatsvinden, is momenteel nog weinig over te zeggen.

## **Hoofdstuk 7 Visie en verwachtingen over de rol van de politie binnen de VNOG**

In dit hoofdstuk komt de beantwoording van de tweede hoofdvraag aan bod, waarbij de visie en verwachtingen over de rol van de politie in de VNOG centraal staan. Bij de uiteenzetting van het probleem was al aandacht voor de mogelijke knelpunten voor de politie bij deelname aan het samenwerkingsverband in de VNOG. Genoemd zijn het verschil in focus tussen de politie en de andere betrokken actoren (integrale veiligheid tegenover fysieke veiligheid), verschil in bestuurlijke grondslag (functioneel bestuur tegenover verlengd lokaal bestuur) en onduidelijkheden over taken en bevoegdheden van de politie in het samenwerkingsverband. In dit hoofdstuk zullen de verwachtingen van de betrokken actoren over de functie van de politie centraal staan. Concreet vertaalt zich dit in de vraag;

*Wat zijn de verwachtingen van de politie én van de andere actoren ten op zichte van de politie binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland?*

Bij de beantwoording van deze vraag wordt gebruik gemaakt van de roltheorie. Aan de hand van eerder beschreven aspecten van de roltheorie (hoofdstuk 3), zal een beeld worden geschetst van de visie en verwachtingen over de rol en taken van de politie in de VNOG. In dit hoofdstuk is daarbij specifiek aandacht voor de beantwoording van deelvragen drie en vier:

*3. 'Wat is volgens de politie de functie van de politie in de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland?'*

*4. 'Wat is volgens de andere betrokken actoren (gemeenten, brandweer en GHOR) de functie van de politie in de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland?'*

In de komende twee paragrafen zal de beantwoording van deze onderzoeksvragen centraal staan. Deze vragen zullen worden beantwoord aan de hand van informatie verkregen uit de interviews, in combinatie met de literatuur van de roltheorie. Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen zullen verschillende punten aan bod komen:

- Taakopvatting
- Rolontwikkeling

Het eerste onderwerp geeft een beeld van de werkzaamheden, taakinfilling en rol van de politie in de VNOG. In paragraaf 7.1 komt deze taakopvatting (rolperceptie) naar de mening van de politie aan bod, in termen van de roltheorie gaat het hierbij om de rolontvanger. In paragraaf 7.2 staat de rolverwachting van de andere actoren, rolzenders, centraal. Het tweede onderwerp, rolontwikkeling, gaat over de invulling van de rol van de politie in de VNOG. Hoe kijkt de politie tegen deze rol aan en wat vinden de andere actoren van deze rolinvulling?

### **7.1 Functie van de politie naar de mening van de politie**

In deze paragraaf wordt de taakopvatting en rolontwikkeling van de politie in de VNOG beschreven, bekeken vanuit de positie van de politie. Daarbij wordt aandacht besteed aan het takenpakket en helderheid over deze taken.

#### **7.1.1 Taakopvatting**

De respondenten van de politie wijzen allen op de onmisbare rol van de politie op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De politie wordt door al deze respondenten gezien als primaire actor, onmisbaar als het gaat om crisissituaties. Tevens wordt gewezen op het feit dat juist op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing multidisciplinaire samenwerking de aanpak bij uitstek is. Bij de actoren is overeenstemming over de deelname van de politie in het multidisciplinaire samenwerkingsverband van de veiligheidsregio. Gemeenten, brandweer, GHOR én politie worden als primaire actoren beschouwd.

Hoewel de politie als onmisbare partner wordt gezien, kan vastgesteld worden dat rampenbestrijding en crisisbeheersing slechts tot een klein gedeelte van het politiewerk behoort. Rampenbestrijding en crisisbeheersing is geen kerntaak van de politie, de politie heeft alleen taken op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing in geval van een ramp of crisis. Op basis van dit gegeven verloopt de samenwerking met de andere actoren soms wat stroef. Eén van de politierespondenten noemt wel hoge prioriteit van het onderwerp rampenbestrijding en crisisbeheersing bij de politie, maar feit blijft dat de politie nog vele andere taken moet verrichten. De politietaken, beschreven in artikel 2 van de Politiewet, slaan niet op rampenbestrijding en crisisbeheersing. De politie heeft haar taken op gebied van openbare orde en handhaving, voornamelijk wanneer een ramp of crisis zich voordoet. Dit betreffen dus taken in de 'warme fase'. Gewezen wordt op de nieuwe ontwikkeling, waarbij de politie nu ook taken moet verrichten in de voorbereidende (koude) fase. De politieorganisatie heeft daarom zitting in allerlei overlegorganen en werkgroepen. De politie brengt nu haar kennis en expertise in, zodat multidisciplinaire afstemming ontstaat. Alle partijen brengen hun kennis in en samen wordt een plan of protocol opgesteld, een echt multidisciplinaire product dus.

De politieorganisatie levert een afvaardiging in de vorm van de korpschef in de veiligheidsdirectie en een politiecoördinator in het Regionaal Veiligheidsbureau. Dit zijn verplichte rollen, overeenkomstig het convenant tussen het Algemeen Bestuur van de VNOG en het Regionaal College. Het convenant schept op deze manier duidelijkheid over afvaardiging van alle primair betrokken partijen in zowel de veiligheidsdirectie als in het RVB, aangezien deze rollen schriftelijk zijn vastgelegd. Wel blijkt uit de interviews dat de inhoud van deze rollen nog onduidelijk zijn. De rol van de politiecoördinator bijvoorbeeld, is nog volop in ontwikkeling. Binnen het RVB heeft de coördinator een aantal werkgebieden toebedeeld gekregen, zodat een aantal taken binnen het veiligheidsbureau zijn verdeeld. Onduidelijkheid zit in de liaisonfunctie van de coördinator, waarbij de coördinator te maken heeft met zijn collega's in het veiligheidsbureau en zijn eigen organisatie. Voor deze coördinator is een lastige positie weggelegd.

Vanuit de politieorganisatie wordt grote betrokkenheid van zowel de korpschef in de veiligheidsdirectie en de politiecoördinator in het Regionaal Veiligheidsbureau gezien. Eén van de respondenten noemt deze betrokkenheid 'de basis voor een succesvolle samenwerking'. De respondenten die geïnterviewd zijn van de politieorganisatie zijn door hun werkzaamheden allemaal op een of andere manier intensief betrokken bij de VNOG. Echter, alle respondenten merkten op dat het fenomeen veiligheidsregio in de gehele politieorganisatie nog relatief onbekend is. Reden voor deze onbekendheid wordt de ontwikkeling aangaande de veiligheidsregio's genoemd, het bouwproces is nog volop in beweging. De betrokkenheid van de politie bij de VNOG en bekendheid binnen de politieorganisatie uitgebreid moet worden, als voorwaarde voor een succesvolle samenwerking. Binnen de politieorganisatie moet bekendheid worden gegeven aan het samenwerkingsverband en haar werking.

### **7.1.2 Rolontwikkeling**

Binnen de VNOG streeft men naar gelijke betrokkenheid van alle primaire partners. Bewust is gekozen voor een vertegenwoordiging van alle primaire actoren in de veiligheidsdirectie

en RVB. Voorgenomen doel is om effectiever en slagvaardiger te werk te kunnen gaan wanneer partners al in de voorbereidende fase met elkaar samenwerken.

De politie vervult momenteel een functie in de veiligheidsdirectie, het veiligheidsbureau (RVB) en in diverse werkgroepen. Naar de mening van de meeste politierespondenten is de rol van de politie voldoende te noemen in de veiligheidsregio. De politie vervult in de veiligheidsregio niet alleen een rol in de warme situatie, maar nu ook in de koude situatie. In allerlei overlegorganen en werkgroepen levert de politie haar bijdrage, een verschil met voor de oprichting van de veiligheidsregio. Hoewel rampenbestrijding en crisisbeheersing slechts een klein deel van het politiewerk betreft, wordt veel tijd en energie in dit werkgebied gestoken. Volgens één respondent is de verhouding van tijd ten opzichte van de taken relatief zeer groot. Twee respondenten verwachten dat het taakgebied in de toekomst wellicht uitgebreid zal worden, zodat de multidisciplinaire samenwerking breder wordt dan alleen op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De respondenten stellen echter wel vast dat de andere partners binnen de VNOG allen voornamelijk werkzaam zijn op gebied van rampen en crisis. De uitbreiding van het werkgebied zal zich daarom waarschijnlijk gaan richten op gebied waar grootschalig optreden op van toepassing is. Momenteel is al gestart met een werkgroep multidisciplinair evenementenbeleid, waarbij ook de politie als partner is aangeschoven. Wellicht dat in de toekomst ook op operationeel gebied verbreding plaatsvindt.

## **7.2 Functie van de politie naar de mening van de andere actoren**

Paragraaf 7.2 hanteert een structuur conform de vorige paragraaf. In deze paragraaf zal wederom gekeken worden naar de taakverwachting en rolontwikkeling van de politie in de VNOG, dit maal gezien vanuit de positie van de andere actoren in de VNOG, de zogenaamde rolzenders. Dit betreffen de gemeenten, brandweer en GHOR.

### **7.2.1 Taakverwachting**

De andere actoren noemen de politie allemaal als essentiële partner op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Over het gegeven dat de politie een van de primaire partners is binnen de veiligheidsregio is geen discussie, overeenkomstig met de politierespondenten.

Gewezen wordt op het feit dat de politie weliswaar partner is binnen de VNOG, maar formeel geen onderdeel uitmaakt van de VNOG. Dit is een wezenlijk verschil met de brandweer en de GHOR, die samen de VNOG vormen. Het convenant tussen het bestuur van de VNOG en het Regionaal College van de politie wordt erkend als basis voor de samenwerking, vanuit dit startpunt kan de samenwerking verder wordt ingevuld. De invulling van deze samenwerking wordt als onduidelijk getypeerd, al geldt dit tevens voor het samenwerkingsverband tussen de andere actoren. De VNOG wordt momenteel nog als bouwproces gezien.

Met het ontstaan van de veiligheidsregio's wordt getracht zowel in de voorbereidende situatie (de zogenoemde 'koude fase') als in de crisissituatie (de 'warme situatie') een kwaliteitsverbetering door te voeren. De politieorganisatie moet nog wennen dat nu eveneens in de voorbereidende fase wordt samengewerkt, en wordt een aantal keer als 'lastige partner' getypeerd. De politie is naar de mening van de andere partijen niet altijd bereid om medewerking te verlenen aan oefeningen en trainingen. Tevens wordt informatie niet altijd gedeeld met de andere partijen. De politie gaat nog vaak haar eigen weg, aldus respondenten van de brandweer, GHOR en gemeente. Wat betreft de taken van de politie in de veiligheidsregio komt een aantal knelpunten boven tafel. Het merendeel van de 'andere actoren' ziet graag een grotere rol voor de politie in de VNOG dan zij nu vervult. In geval

van een ramp of crisis (warme situatie) vervult de politie een grote rol, hierover bestaat bij beide groepen geen twijfel. Echter, in geval van voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing zien de andere actoren eveneens een grote rol voor de politie weggelegd. De politie heeft weliswaar zitting in allerlei overlegorganen, maar de politie weet de verdere invulling van deze rol nog niet helemaal waar te maken. 'Het aandeel van de politie zou wat actiever opgepakt kunnen worden', aldus een respondent van de groep 'andere actoren'. Het besef dat samenwerken belangrijk is in beide fases volgens de respondenten van de groep 'andere actoren' nog niet voldoende doorgedrongen in de politieorganisatie. De politie daarentegen ziet haar rol wel als voldoende, zij noemen een grote betrokkenheid van de politie in het samenwerkingsverband. Tegenstrijdige verwachtingen leiden in dit geval tot ontevredenheid van de groep 'andere actoren', die graag het politieaandeel wat actiever ziet.

### **7.2.2 Rolontwikkeling**

Het merendeel van de respondenten is van mening dat de politie in de veiligheidsregio een grotere rol zou kunnen vervullen. Er wordt nu niet negatief aangekeken tegen het aandeel van de politie in de veiligheidsregio, maar de houding van de politie wordt over het algemeen als afwachtend getypeerd. Het besef van het belang van de veiligheidsregio en de multidisciplinaire samenwerking is volgens een achttal respondenten onvoldoende ontwikkeld. De rol van de politie in de veiligheidsregio beperkt zich momenteel volgens deze respondenten op kleine schaal. De verplichte, schriftelijk vastgelegde taken, worden wel uitgevoerd maar daar blijft het bij. Vanuit de politieorganisatie wordt weinig tot geen eigen initiatief getoond.

Daarnaast wijzen alle respondenten op de achterstand die de politie heeft ten opzichte van de overige actoren op gebied van crisisteams en Opleiden, Trainen, Oefenen (OTO). Als voorbeeld werd in een van de interviews de oefening 'Dolfijn' (gehouden op 1 februari 2008) genoemd, waarbij onder andere bleek dat een aantal functionarissen van de politie niet op de hoogte was van het bestaan van een Regionaal Operationeel Team (ROT) en Commando Plaats Incident (CoPi). Deze crisisteams maken deel uit van Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP), een essentieel element in geval van een crisissituatie. In een ROT en CoPi worden de crisissituaties besproken en werkt men multidisciplinair samen. Kennis van dergelijke overlegorganen is volgens het merendeel van de respondenten fundamenteel voor alle betrokken actoren, dus ook voor de politie. Naar de mening van de respondenten moet de politie op dit gebied nog een slag maken.

### **7.3 Conclusies**

In dit hoofdstuk werd de rol van de politie in de veiligheidsregio bekeken, zowel vanuit de politie (rolopvatting) als vanuit de andere actoren (rolverwachting). Gebleken is dat beide groepen andere verwachtingen hebben over de rol van de politie, maar ook bepaalde verwachtingen delen. Samenwerking in de warme situatie zorgt voor weinig problemen, de (nieuwe) samenwerking in de koude situatie is nog niet op alle plaatsen ontwikkeld.

Voor dit verschil in functioneren van de politieorganisatie in het samenwerkingsverband kunnen een aantal redenen genoemd worden. Op de eerste plaats bestaat een verschil in takenpakket. Rampenbestrijding en crisisbeheersing is slechts een klein onderdeel van de politietaken, iets wat vaak naar voren komt bij samenwerkingsverbanden met de politie. Ten tweede wordt de politieorganisatie als een autonome organisatie getypeerd, een verschil met de brandweer of GHOR die grotendeels haar eigen gang gaat. De politie werkt vanuit eigen processen, die doorgaans verschillen met processen binnen de veiligheidsregio. De manier van aanpak en werken binnen de politieorganisatie en veiligheidsregio verschilt dus.

Geconcludeerd kan worden dat de politie een andere manier van denken moet ontwikkelen om aan te sluiten bij de veiligheidsregio. Op sommige niveaus, bijvoorbeeld in de veiligheidsdirectie en in het veiligheidsbureau, is al een goede start gemaakt. De politie heeft hier meerdere taken in de voorbereidende fase en vertoont een actieve bijdrage. Feit is wel dat deze politiefunctionarissen ook actief bij de VNOG zijn betrokken. Politie mensen die niet intensief bij de VNOG betrokken zijn, weten weinig of niets van het samenwerkingsverband. De bekendheid van de veiligheidsregio en de rol van de politie hierin moet nog verder worden geïmplementeerd in de politieorganisatie.

In het volgende hoofdstukken zullen de roloppvatting van de politie en de rolverwachting van de andere actoren tegenover elkaar worden gezet. Daarbij is aandacht voor de overeenkomsten en verschillen, dit om knelpunten te signaleren.



---

## **Hoofdstuk 8 Koppeling visies en verwachtingen van alle actoren over de rol van de politie**

In dit hoofdstuk is aandacht voor de koppeling van de verwachtingen van beide groepen respondenten. Zowel de respondenten van de politie als respondenten van de groep 'andere actoren' hebben uitspraken gedaan over taakopvatting en rolontwikkeling van de functie van de politie in de veiligheidsregio. In dit hoofdstuk wordt de laatste deelvraag beantwoord.

*In hoeverre komen de visie en verwachtingen van de politie en andere betrokken actoren (gemeenten, brandweer en GHOR) overeen wat betreft het multidisciplinaire samenwerkingsverband en wat zijn de verschillen?*

### **8.1 Koppeling tussen rolverwachtingen en rolopvattingen**

In deze paragraaf zullen beide groepen tegenover elkaar worden gezet en wordt gekeken naar de mate van overeenstemming, rolambigüiteit en het bestaan van rolconflicten tussen de rolontvangers en rolzenders. Hierbij gaat het voornamelijk om de vergelijking tussen beide groepen respondenten in de veiligheidsregio.

#### **8.1.1 Rolovereenstemming**

In een netwerk als de VNOG kunnen de betrokken actoren verschillende posities en rollen vervullen. Gezamenlijk wordt geprobeerd een effectief resultaat te genereren, waarbij elke actor wel haar eigen doelen en middelen heeft. Wenselijk bij deze samenwerking is dat enige mate van overeenstemming bestaat over de doelstellingen en verwachtingen van het samenwerkingsverband én ten op zichte van elkaar. In dit geval gaat het om overeenstemming bij de politieorganisatie en tussen de politie en de andere actoren.

Alle respondenten zien de politie als essentiële partner in het multidisciplinaire samenwerkingsverband van de veiligheidsregio. Overeenkomstig de uitkomsten van het rapport van Twynstra en Gudde<sup>5</sup> (mei 2007) wordt de politie dus als een onmisbare partner beschouwd. De politie is een primair betrokken actor bij de VNOG en heeft zitting in verschillende overlegorganen. Gebleken is dat zeker overeenstemming bestaat tussen de betrokken actoren over het samenwerken. Alle actoren zijn voldoende gemotiveerd om dit nieuwe samenwerkingsverband te laten slagen, de wil tot samenwerken is absoluut aanwezig.

Tevens bestaat overeenstemming voor de hulpmiddelen ten opzichte van elkaar. De respondenten benadrukken dat in dit nieuwe samenwerkingsverband alle partijen enige vorm van middelen aanleveren. Dit kan kennis, financiën of arbeid betreffen. Hoewel de partijen allen benadrukken dat zij elkaars middelen nodig hebben, bestaat wel onduidelijkheid over de verdeling van deze middelen.

#### **8.1.2 Rolambigüiteit**

Door gebrek aan informatie over taken van de betrokken actoren kunnen onduidelijkheden over gestelde doelen ontstaan, wat kan leiden tot rolambigüiteit. De onduidelijkheid omtrent de taken en doelstellingen in de VNOG is een struikelblok om transparante verwachtingen

---

<sup>5</sup> Volgens het rapport van Twynstra en Gudde heeft de politie een afwachtende houding bij de implementatie van de veiligheidsregio's aangenomen, voortvloeiend uit het geven dat rampenbestrijding en crisisbeheersing slechts een klein deel van het politiewerk is.



weer te geven. Door gebrek aan informatie weten de actoren immers niet wat verwacht wordt van hun rol. Het merendeel van de respondenten geeft aan vaak 'gewoon te doen' en al werkende een samenwerkingsverband op te bouwen. Er wordt hierbij dus een stap gemist in de vorm van gestelde doelen. Essentieel is daarom doelstellingen en visies helder weer te geven. Op operationeel niveau wordt momenteel binnen de VNOG al goed samengewerkt en afgestemd, nu moet dit ook op overkoepelend niveau gaan plaatsvinden.

Daarnaast wijzen de respondenten van de groep 'andere actoren' op het gebrek aan informatie in de politieorganisatie. Zoals in de vorige paragraaf uiteen is gezet, blijkt dat de politie op sommige punten essentiële basiskennis voor wat betreft rampenbestrijding en crisisbeheersing mist. Doordat de politieorganisatie op deze manier niet optimaal kan functioneren in bijvoorbeeld een oefening, leidt dit tot een verhoogde spanning en een afnemend vertrouwen van de andere actoren. Voor de politieorganisatie heeft dit ook gevolgen, door de verhoogde spanning en het afnemende vertrouwen van de andere actoren ontstaat onzekerheid over wat van de politie verwacht wordt. Dit heeft eveneens een negatieve uitwerking op de politieorganisatie en haar rol in de veiligheidsregio.

De veiligheidsregio's zijn destijds in het leven geroepen om slagvaardiger te werk te kunnen gaan in geval van een ramp of crisis, dit wordt de zogenaamde warme situatie genoemd. Belangrijk punt van het kabinetsstandpunt is tevens de samenwerking in de voorbereidende fase, ook wel koude situatie genoemd. Essentiële verandering is dus de overgang van enkel samenwerking in de warme situatie voorheen, naar nu samenwerking in beide situaties. Opvallend is dat één van de respondenten de veiligheidsregio een slapende organisatie noemde, die in geval van een warme situatie in werking wordt gezet. Dit is zeker niet de opzet van de veiligheidsregio, deze samenwerking gaat veel verder, juist in de voorbereidende fase is veel te bereiken door bijvoorbeeld gelijke processen te volgen. Uit de vraaggesprekken kwam naar voren dat onduidelijkheid bestaat over de afbakening van het werkgebied in de veiligheidsregio. Tot waar reikt de samenwerking? Veel respondenten, van beide groepen, benadrukten dat onzekerheden bestaan doordat afbakening van het werkgebied (nog) niet volstrekt duidelijk is. Tevens blijkt dat de respondenten niet overeenkomen wat betreft hun toekomstvisie over de VNOG. Acht respondenten zijn van mening dat een heldere toekomstvisie ontbreekt. Doordat men niet weet waar het samenwerkingsverband uiteindelijk toe zal leiden kunnen tegengestelde verwachtingen ontstaan, waardoor rolambigüiteit om de hoek komt kijken. Immers, wanneer een persoon niet weet wat van hem verwacht wordt, is het lastig zijn rol goed te vervullen.

### **8.1.3 Rolconflict(en)**

Zoals eerder al aan bod is geweest, behoort bij elke sociale positie een veelvoud aan rollen. Bij het bepalen van deze positie kunnen actoren te maken krijgen met tegenstrijdige verwachtingen. De veelvoud van rollen kan leiden tot rolconflicten, zowel intern (binnen één positie) als extern (tussen meerdere posities). Rollen kunnen moeilijk verenigbaar zijn, of de actor kan te maken krijgen met tegengestelde verwachtingen vanuit zijn of haar externe omgeving. Rolconflicten zorgen ervoor dat actoren keuzen moeten maken; compromissen sluiten, de realiteit vertekenen en het conflict uitvechten (*Vranken en Henderickx, 1996: 151*). Binnen het multidisciplinaire samenwerkingsverband van de VNOG bestaan voor de politie verschillende rolconflicten. Deze worden hieronder toegelicht.

Alle respondenten zien nauwe betrokkenheid van de politie in de VNOG. Wel hangt de betrokkenheid van de politie, evenals de betrokkenheid van de andere actoren, af van personen. Het merendeel onderstreept de actieve rol van de politie in het Regionaal Veiligheidsbureau en in de Veiligheidsdirectie, hier zijn actieve personen werkzaam die zich hard maken voor het multidisciplinaire samenwerkingsverband. Uit de interviews blijkt echter wel dat deze personen lastige posities vervullen. Zij staan met een been in de politieorganisatie en met een been in de veiligheidsregio. Naar beide organisaties moeten zij

zich kunnen verantwoorden en moeten zij rekening houden met bepaalde wensen en belangen. Geconcludeerd kan worden dat deze lastige positie zorgt voor het ontstaan van rolconflicten. In het geval van de politiecoördinator is sprake van een inter-rol conflict. De coördinator politie binnen het RVB moet twee posities vervullen, waarbij de verwachtingen van de ene rolzender tegenstrijdig zijn met de verwachtingen van een ander. De andere actoren binnen het RVB verwachten bijvoorbeeld een actieve rol van de politie bij oefeningen, terwijl de coördinator politie vanuit de politieorganisatie een ander signaal krijgt. De politieorganisatie geeft aan nog ander werkzaamheden te moeten vervullen, waardoor men niet altijd tijd en mankracht heeft om deel te nemen aan een oefening. Door deze tegenstrijdigheden kan een conflict optreden.

In de veiligheidsdirectie ontstaan eveneens dezelfde rolconflicten, doordat actoren verschillende posities bekleden. Zij zijn zowel vertegenwoordiger van hun eigen organisatie als lid van de veiligheidsdirectie. Conflicten ontstaan wanneer de vertegenwoordiger een ander doel voor ogen heeft voor de eigen organisatie, niet overeenkomstig met de doelen van de veiligheidsregio. Daarnaast blijkt uit de vraaggesprekken dat op dit bestuurlijk niveau ook een zekere mate van macht een rol speelt.

## **8.2 Conclusies**

Uit de voorgaande paragrafen blijken een aantal knelpunten te bestaan, gezien de functie van de politie in de VNOG. Het samenwerkingsverband binnen de VNOG is nog volop in ontwikkeling, het is nog een bouwproces. De toekomst zal uitwijzen hoe dit samenwerkingsverband zich zal ontwikkelen. Opvallend is wel dat over de ontwikkeling van het samenwerkingsverband in de toekomst weinig richtlijnen en ideeën zijn.

### **8.2.1 Rolambigüiteit en rolconflicten**

Uit het bovenstaande blijkt dat rolpercepties en rolverwachtingen uiteen lopen. De genoemde knelpunten door de respondenten kunnen leiden tot rolambigüiteit en rolconflicten. De politie wordt door de brandweer en de GHOR meerdere malen getypeerd als lastige partner, voor wat betreft de verdeling van aandacht en tijd. De politieorganisatie is weliswaar een onmisbare partner bij rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar heeft tevens nog een breed pakket met taken op andere gebieden van veiligheid. Oplossing voor dit gegeven wordt wellicht in de acceptatie van de organisatorische verschillen tussen de partijen gezien. Wanneer begrip wordt getoond naar de organisatorische achtergrond van de actoren zal samenwerking wellicht vlotter verlopen. Rolconflicten en rolambigüiteit zullen op deze manier tot een lager niveau worden gebracht. Het grootste gedeelte van andere actoren is bekend met het andere takenpakket van de politie en haar (gebrek aan) ervaring met OTO. De politie heeft door haar dagelijkse werkzaamheden niet altijd de capaciteit om volledig mee te werken aan oefeningen. Hoewel de wil om gezamenlijk te oefenen wel aanwezig is, kan de politieorganisatie niet op regelmatige basis medewerking verlenen aan oefeningen. Andere actoren zijn al langer bezig met de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing en alle oefeningen daaromheen, waardoor het voor deze partijen minder lastig is te anticiperen in het nieuwe samenwerkingsverband. Voor de politie is dit helemaal nieuw. Hoewel dit gegeven voor een knelpunt in de samenwerking kan zorgen, is het tevens van belang voor het samenwerkingsverband dat deze verschillen in taken en organisaties worden erkend. Wanneer men rekening houdt met dergelijke verschillen zal dit het samenwerkingsverband ten goede komen. Besef van elkaars positie is een belangrijk element voor succesvolle samenwerking.

Naast acceptatie van organisatorische verschillen, ziet de groep 'andere actoren' ook graag een minder afwachtende houding van de politieorganisatie. Deze afwachtende houding komt

voort uit de nieuwe rol van de politie, wat voor de politie een verandering met zich meebrengt. De politie heeft veel parate kennis over bijvoorbeeld informatievoorziening en communicatie, deze zou ook op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing gebruikt kunnen worden. De politie zou bij bepaalde onderwerpen meer naar de voorgrond kunnen verschuiven. Uitgangspunt van een succesvol samenwerkingsverband is dat partijen elkaar verbreden in kennis en kunde. Daarnaast zien de andere partijen graag een grote betrokkenheid van de gehele politieorganisatie bij de VNOG. De politiemensen in het RVB en de veiligheidsdirectie leveren een prima bijdrage, maar verder in de politieorganisatie neemt deze betrokkenheid sterk af. Als voorbeeld is het gemis van basiskennis over opschalingmethoden genoemd, iets wat essentieel is voor multidisciplinair samenwerken. De politie zal hier nog de nodige tijd en energie in moet steken.

Ten slotte vragen respondenten van beide groepen om een afbakening van het werkgebied van de VNOG. Doordat de afbakening van het werkgebied voor de partijen nu niet duidelijk is, weten de partijen niet wat precies van hun verwacht wordt. Betreft het werkgebied alleen rampenbestrijding en crisisbeheersing? Of wellicht ook andere grootschalige optredens? Welke bijdrage van de betrokken actoren wordt in de voorbereidende fase verwacht? Specifiek gezien moeten duidelijke doelstellingen op ambtelijk en bestuurlijk niveau worden gesteld.

### **8.2.2 Verbeterpunten en aandachtspunten**

Voortvloeiend uit de resultaten van dit hoofdstuk, kunnen een aantal aandachtspunten worden geformuleerd. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op de verschillen die de politie en de andere actoren hebben over de rol van de politie in de veiligheidsregio. Deze aandachtspunten dienen als basis voor het volgende hoofdstuk, de algemene conclusies.

#### ***Aandachtspunten:***

- Verbetering van de inhoudelijke kennis van de politieorganisatie omtrent het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. (Bijvoorbeeld; wat is een ROT, GRIP etc.)
- Politie moet op sommige punten soms het voortouw nemen, niet alleen een afwachtende houding aannemen.
- Verduidelijking en helderheid over doelstellingen van de VNOG; Waar wil men uiteindelijk naartoe?

## Hoofdstuk 9 Conclusies

In dit rapport wordt onderzoek gedaan naar de rol van de politie in het multidisciplinaire samenwerkingsverband van de veiligheidsregio. Daarbij wordt een beschrijving gemaakt van de huidige stand van zaken omtrent de veiligheidsregio's en de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland in het bijzonder én wordt gekeken naar de verwachtingen van enerzijds de politie en anderzijds de overig betrokken actoren binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland.

In dit laatste hoofdstuk komen de conclusies van het onderzoek aan bod. Er zal daarbij antwoord gegeven worden op de volgende probleemstelling:

*In hoeverre is het verschil in bestuurlijk grondslag tussen de politie en andere actoren een probleem binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland én wat zijn de taken en bevoegdheden van de politie binnen deze veiligheidsregio?*

*Wat zijn vervolgens de verwachtingen van de politie én van de andere actoren ten opzichte van de politie binnen de veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland?*

De hoofdvragen van het onderzoek zijn verdeeld in vijf deelvragen. Uit de vorige hoofdstukken (hoofdstuk 5, 6, 7 en 8) volgt de beantwoording van deze deelvragen. In dit hoofdstuk worden de antwoorden van de deelvragen met elkaar in verband gebracht, zodat dit leidt tot een antwoord op de genoemde probleemstelling. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie voor verder onderzoek.

### 9.1 Bestuurlijke verschillen, taken en bevoegdheden

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de eerste hoofdvraag, alsmede de beantwoording van deelvraag een en twee.

Naast de monodisciplinaire taken, wordt momenteel in Nederland hard gewerkt aan de ontwikkeling van multidisciplinaire samenwerking op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Wet op de Veiligheidsregio's is in ontwikkeling, welke op alle veiligheidsregio's van toepassing zal worden. De veiligheidsregio is echter opgebouwd vanuit verlengd lokaal bestuur, terwijl de politie als functioneel bestuur is georganiseerd. Bestuurlijke integratie tussen beide partijen is momenteel nog niet mogelijk, wel kan bestuurlijke samenwerking plaatsvinden via een convenant.

Conform het Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's (2004) en het wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's zijn in de Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland de brandweer en GHOR bestuurlijk geïntegreerd. Uit de dataverzameling is gebleken dat deze integratie tot stand is gekomen voorafgaand aan de oprichting van de VNOG. De VNOG werd in 2004 opgericht, de eerste stappen voor de veiligheidsregio werden echter al eerder gezet. Met de oprichting van de VNOG werd destijds vooruitgelopen op het Kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's. In 2002 ontstaat de noodzaak voor een fusie door onder andere het samenvoegen van drie brandweerregio's. Aan deze fusie liggen twee oorzaken ten grondslag. Op de eerste plaats functioneert de meldkamer in haar setting destijds niet naar behoren. Daarnaast bestaat een landelijke roep om congruentie met de politieregio's. Het proces van de totstandkoming van de VNOG verloopt dus anders dan door het kabinet was opgesteld. Het kabinetsstandpunt ging uit van de noodzaak voor multidisciplinaire samenwerking op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing, terwijl bij de VNOG

naast het uitgangspunt van het kabinet ook andere organisatorische oorzaken een rol bij de oprichting van de VNOG hebben gespeeld. Uit de praktijk bleek dat het geen eenvoudige klus was om alle betrokken partijen bij elkaar te brengen; in het veld waren veel verschillende belangen aanwezig. De netwerktheorie wijst op het bestaan van pluriformiteit van actoren in een netwerk, zo ook binnen het netwerk van de VNOG. De drie brandweerregio's moesten nu één regio vormen en er moest een andere kijk op de operationele diensten ontstaan. Al met al een complex proces; op zowel bestuurlijk, juridisch als inhoudelijk niveau. Belangrijk doel dat voor ogen werd gesteld was om de operationele leiding op regionaal niveau te organiseren.

Via allerlei werkgroepen, overlegorganen en ad hoc besprekingen is de politie sinds de oprichting van de VNOG één van de betrokken partijen geweest. Ook voor de oprichting van de VNOG bestonden al enige samenwerkingsverbanden. Echter, formeel maakt de politie geen deel uit van de VNOG die bestaat uit de GHOR en de regionale brandweer. Wel heeft de politie zitting in de veiligheidsdirectie en in het RVB, alsmede in allerlei ad hoc projectgroepen. Op alle terreinen is de samenwerking met de politie vorm gegeven. De formele afbakening van de samenwerking tussen de politie en de VNOG vindt haar basis in een convenant. Dit convenant dateert uit voorjaar 2007. Deze indeling is conform het beleid opgesteld door het kabinet. In het kabinetsstandpunt wordt verplichte bestuurlijke integratie tussen de GHOR en brandweer verondersteld en een bestuurlijke samenwerking van de veiligheidsregio met de politie. In de VNOG is dit dus tevens het geval. Formele bevoegdheden voor de politie vinden, zoals vermeld, haar basis in de Politiewet. De specifieke taken die de politie moet vervullen in de veiligheidsregio zijn organisatorisch van aard. De politiecoördinator in het RVB functioneert als liaison, waarbij deze persoon de spilfunctie vervult tussen het RVB en zijn achterban. Binnen het RVB zijn daarnaast accounts ontwikkeld, waarbij alle medewerkers bepaalde taakgebieden toebedeeld krijgen. Zo kan iemand bijvoorbeeld het taakgebied planvorming of opschaling in zijn of haar pakket hebben.

De bestuurlijke verschillen tussen de politie en de andere partijen in de VNOG zijn aanwezig, maar zorgen niet voor problemen wat betreft de bestuurlijke samenwerking. Het convenant tussen beide partijen vormt een goede basis voor de samenwerking en functioneert op deze manier prima. Gezien het verschil in werkerterrein tussen de politie en de andere actoren, wordt bestuurlijke samenwerking door middel van een convenant een prima oplossing gevonden.

Uit artikel 2 van de Politiewet volgen de taken van de Nederlandse politieorganisatie; opsporing van strafbare feiten en gedragingen, handhaving van de openbare orde en noodhulpverlening. Deze taken zijn eveneens toe te passen op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De politie heeft in geval van een ramp of crisis belangrijke taken, afgeleid van artikel 2 van de Politiewet, zo ook binnen de veiligheidsregio. Hoewel de politie haar taken in de Politiewet vindt, ontbreken eenduidige taken voor de politie in de veiligheidsregio. In de warme fase is wel duidelijk welke taken en bevoegdheden de politie heeft (voortvloeiend uit de Politiewet), maar in de voorbereidende fase is de politie nog zoekende. Politiefunctionarissen in de veiligheidsdirectie en in het veiligheidsbureau hebben een aantal werkgebieden toebedeeld gekregen, zodat zij weten waar zij aan kunnen werken. Echter, in andere overlegorganen is het aandeel van de politie onduidelijk. De politie brengt kennis en expertise over politieke processen in, maar in welke mate of op welke wijze is onduidelijk.

## **9.2 Verwachtingen over de rol van de politie in de veiligheidsregio**

In het theoretisch kader (hoofdstuk 4) is duidelijk geworden dat een netwerkorganisatie als de VNOG alleen effectief kan werken als aan de meeste verwachtingen over doelstellingen van het samenwerkingsverband tenminste redelijk voldaan is. Gebleken is dat de politie als

een onmisbare partner binnen de veiligheidsregio wordt gezien, hierover bestaat geen discussie. Wel blijken verwachtingen uiteen te lopen over de invulling van het samenwerkingsverband. Het gegeven dat de politie slechts zijdelings betrokken is bij rampenbestrijding en crisisbeheersing levert de nodige problemen op. De politieorganisatie heeft nog vele andere taken op gebied van veiligheid. In het multidisciplinaire samenwerkingsverband van de veiligheidsregio hebben de overige actoren wel bepaalde verwachtingen van de politieorganisatie. Met name de betrokkenheid van de politie en het gebrek aan inhoudelijke kennis op gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing zorgen voor een aantal knelpunten in de veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland. Uitgaande van de netwerktheorie blijkt dat een netwerk goed ontwikkeld is wanneer sprake is van wederzijdse relaties binnen het netwerk. Binnen de VNOG is dit zeker het geval. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau vindt veelvuldig en intensief overleg plaats, waarbij alle primair betrokken actoren aanwezig zijn. Daarnaast bestaan nog allerlei werkgroepen waarbij enige vorm van overleg plaatsvindt. Om een succesvol netwerk te creëren is vertrouwen tevens een belangrijke voorwaarde, iets wat bij de VNOG nog voor problemen zorgt. De respondenten uit beide groepen benadrukten het jonge bestaan van de VNOG en dat dergelijke relaties nog volop in ontwikkeling zijn. De geplande nieuwe huisvesting, waarbij alle betrokken partijen bij elkaar in één gebouw komen te werken, zien de respondenten als een positieve ontwikkeling voor het vertrouwen in elkaar en de onderlinge relaties. Het besef van elkaar, en ook de voordelen van de samenwerking, moet in de toekomst nog verder worden ontwikkeld.

Overeenstemming tussen betrokken partijen over doelstellingen en visies over de samenwerking zijn tevens van invloed op het succesvol functioneren van een netwerk. De verwachtingen over de doelstellingen lopen echter ook uiteen. Niet alleen tussen de twee groepen (politie enerzijds en overige actoren anderzijds) bestaan verschillende meningen, ook binnen de groepen is geen sprake van overeenstemming. Met name de verwachtingen over de toekomst lopen sterk uiteen. Dat het samenwerkingsverband zich nog verder zal ontwikkelen is geen punt van discussie. Verwacht wordt dat de ingezette koers verder zal worden ontwikkeld. Wel bestaan uiteenlopende verwachtingen over het verloop van deze koers. Wellicht dat opschaling nog verder door zal zetten, waardoor minder veiligheidsregio's in de toekomst zullen bestaan. Hoe het samenwerkingsverband zich verder zal ontwikkelen zal de toekomst uit moeten wijzen. De respondenten wijzen wel op het feit dat het nu tijd wordt om doelstellingen en een visie te ontwikkelen. Aangezien de VNOG nu een aantal jaar bestaat is een lange termijn visie gewenst.

### **9.3 Discussie**

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen kwamen een aantal opvallende zaken van het multidisciplinaire samenwerkingsverband naar voren. Deze bevindingen, specifiek voor de VNOG, zullen hieronder kort behandeld worden.

#### *1. Taken van de politie in de VNOG*

Binnen de VNOG en haar partners blijkt nog wat onduidelijkheid te bestaan over het takenpakket van de politie in de veiligheidsregio. Gebleken is dat samenwerking tussen de politie en de andere actoren voornamelijk 'al werkende' is ontstaan. De betrokken partijen gingen simpelweg bij elkaar zitten en zo ontstond de samenwerking. Wat ontbreekt is een helder uiteengezet takenpakket. Onduidelijk is bijvoorbeeld de exacte taak van de politie in de koude, voorbereidende, fase van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zowel de politie als de andere partijen houden er verschillende meningen op na wat precies tot het takenpakket van de politie hoort. Wel is duidelijk dat de groep 'andere actoren' de wens heeft dat de politie ook een rol vervult bij de voorbereiding. De vraag blijft wat deze rol dan

precies inhoudt. Moet de politie een groter aandeel hebben in het schrijven van bepaalde processen? Of moet de politie misschien haar politieke kennis meer in het samenwerkingsverband naar voren brengen? Deze vragen blijven momenteel onbeantwoord. Voor een succesvolle samenwerking is het van belang dat de taken van de politie voor iedereen duidelijk zijn. Voortvloeiend uit dit gegeven zou het takenpakket van de politie daarom schriftelijk uiteengezet moeten worden. Hierbij moet een afbakening van het werkterrein worden gemaakt, zodat hier geen misopvattingen over kunnen ontstaan.

## *2. Betrokkenheid politie*

Veel genoemd punt is de afwachtende houding van de politie als het gaat om het werkgebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De politie is wel deelnemer in het werkgebied, maar neemt over het algemeen een afwachtende houding aan. Deze afwachtende houding is op zichzelf geen onlogische, aangezien de politie voor de oprichting van de veiligheidsregio geen rol had in de voorbereiding van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De rol die de politie nu vervult in de voorbereidende fase, is een compleet nieuwe rol. Het is de politie niet aan te rekenen dat zij de exacte invulling van deze rol nog niet volledig ingevuld hebben.

In de literatuur over de netwerktheorie komt committent (betrokkenheid) echter als belangrijk element voor samenwerking naar voren. Op lange termijn kan een dergelijke samenwerking alleen succesvol zijn wanneer de betrokken partijen in gelijke mate betrokken zijn. Om de verhoudingen binnen het multidisciplinaire samenwerkingsverband evenredig te stellen, zal de politie op sommige punten het voortouw kunnen nemen. De politie heeft veel inhoudelijke kennis vergaard, nu is het zaak om deze actief in te zetten. Dit zal de samenwerking met de andere betrokken partijen zeker ten goede komen.

## *3. Inhoudelijke kennis politieorganisatie*

Gebleken is dat de politie essentiële kennis mist over processen van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Eén van de knelpunten die naar voren komt is het Opleiden, Trainen en Oefenen (OTO). De groep 'andere actoren' meent dat de politie niet altijd bereid is om deel te nemen aan oefeningen en trainingen. De politie daarentegen wijst op het feit dat rampenbestrijding en crisisbeheersing slechts een klein deel van hun politiewerk betreft en zij onvoldoende capaciteit heeft om veelvuldig aandacht te besteden aan OTO. Als de politie meer tijd en aandacht aan rampenbestrijding en crisisbeheersing zou geven, heeft dit gevolgen voor het politiewerk op andere gebieden. Dit zou betekenen dat de politie bijvoorbeeld minder tijd heeft om te surveilleren.

Geconcludeerd kan worden dat de politie onvoldoende kennis heeft over processen van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De politie zou daarom binnen haar organisatie meer tijd moet besteden aan deze (multidisciplinaire) processen. Wel zou dit betekenen dat door een verschuiving van de werkzaamheden van de politie, de politie minder tijd en capaciteit over heeft voor ander politie werk. De vraag die hierbij gesteld kan worden of dit wenselijk is.

## *4. Duidelijkheid doelstellingen VNOG*

Momenteel is het terrein van de veiligheidsregio's volop in beweging. Het wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio's zal bij de Tweede Kamer worden ingediend, verschillende regio's zijn zich aan het ontplooiën en binnen veiligheidsregio's worden samenwerkingsverbanden opgericht. Kortom; het veld is zich aan het ontwikkelen.

De betrokken partijen zijn niet ontevreden zijn over het multidisciplinaire samenwerkingsverband, voornamelijk op operationeel niveau zijn al grote stappen gemaakt. Echter, het is voor velen onduidelijk waar de samenwerking precies naar toe gaat. Voor de helderheid én het succes van het samenwerkingsverband is daarom essentieel dat een punt wordt vastgesteld waar naar gestreefd wordt. Momenteel ontbreekt het aan doelstellingen en reikwijdte over het verdere verloop van de veiligheidsregio. Uit de literatuur is gebleken dat overeenstemming over doelstellingen zorgt voor een goedlopend netwerk. Verbeterpunten die respondenten noemden waren ook gericht op het vaststellen van een kader voor het multidisciplinaire samenwerkingsverband.

##### *5. Toekomstperspectief*

Het is voor alle betrokken partijen belangrijk dat duidelijk is hoe het samenwerkingsverband op lange termijn gaat werken. Nu de eerste jaren na de oprichting van de veiligheidsregio's voorbij zijn, is het tijd om de koers voor de komende jaren uiteen te zetten. Uit de interviews is ook gebleken dat de partijen, na een fase van ontwikkeling, graag duurzaamheid zien.

Voor wat betreft bestuurlijke integratie van de VNOG en de politie NOG blijven een aantal punten onduidelijk. Of dit proces wel of niet doorgang zal vinden, hangt af van vele factoren zoals bijvoorbeeld de inrichting van de Nederlandse politieorganisatie. Momenteel zijn alle partijen tevreden over het afgesloten convenant tussen het bestuur van de Veiligheidsregio en het Regionaal College, wellicht dat dit in de toekomst uitgebreid kan worden.

Opvallend gegeven uit het onderzoek is het verloop van de ontwikkeling van de VNOG ten opzichte van de richtlijnen opgesteld door het Rijk. Het kabinet kwam in 2004 met een wetsvoorstel voor 25 veiligheidsregio's in Nederland, waarbij een aantal basisniveaus werden verondersteld. Zo moest binnen de veiligheidsregio bestuurlijke integratie plaatsvinden tussen de GHOR en de brandweer en bestuurlijke samenwerking tussen de GHOR, brandweer en politie. De VNOG blijkt keurig aan deze niveaus te voldoen, de ontwikkeling van de VNOG is echter op een andere manier tot stand gekomen. Zo waren de eerste stappen van multidisciplinaire samenwerking al gezet, voordat de veiligheidsregio daadwerkelijk was opgericht. Alle betrokken partijen werden vanaf het begin in alle werkgroepen en afdelingen bij elkaar gezet, zodat men contact met elkaar kon maken. Samenwerking tussen de betrokken partijen binnen de VNOG is over het algemeen al werkende ontstaan, waarbij tussen de partijen veelvuldig contact heeft plaatsgevonden. Op het eerste gezicht een slimme zet, aangezien de partijen op deze manier aandacht konden besteden aan elkaar en de samenwerking. Echter, nu een balans moet worden opgemaakt lijkt dat een heldere doelstelling van de samenwerking wellicht niet duidelijk is. De betrokken partijen missen een plek waar de samenwerking naar toe gaat; wat is uiteindelijk de doelstelling van de veiligheidsregio? Doordat binnen de VNOG veel aandacht is besteed aan het samenbrengen van de partners, is minder tijd en energie besteed aan het stellen van heldere doelstellingen. De netwerktheorie wijst uit dat duurzaamheid van een netwerk onder andere afhangt van de helderheid van doelstellingen. Hier valt dus nog zeker winst te behalen.

De rol opvatting van de politie en de rolverwachting van de andere actoren komt weliswaar niet geheel overeen, toch kan niet gesproken worden van twee compleet andere werelden. De politie is bezig met het ontwikkelen van een nieuwe manier van denken, waarbij ook in de voorbereidende fase wordt samengewerkt. De politieorganisatie moet het idee van autonomie dus loslaten en openstaan voor samenwerking.

Geconcludeerd kan worden dat de rol en taak van de politie in de veiligheidsregio nog niet helemaal duidelijk is, maar hier wel hard aan gewerkt wordt. Alle partijen zien de noodzaak tot samenwerking, waardoor een basis voor de samenwerking is gelegd. Kijkend naar de titel van dit rapport, *Politie; deelnemer of buitenbeentje*, kan geconcludeerd worden dat de



politie een deelnemer is, weliswaar met een paar afwijkende kenmerken. Essentieel is nu de politie volwaardig deelnemer te maken, zodat die paar afwijkende kenmerken geïntegreerd worden in het samenwerkingsproces. De wil en mogelijkheden zijn aanwezig, nu moet de laatste stap nog gezet worden om echt van multidisciplinaire samenwerking te kunnen spreken. Wanneer de politie zich meer zal richten op de andere actoren in het samenwerkingsverband, zal dit de samenwerking zeker bevorderen.



## Summary

This research commissioned by the safety region 'Noord- en Oost- Gelderland', concerns a new multidisciplinary collaboration on emergency measures: called the safety region. Due to the establishment of safety regions in the Netherlands, the structure of emergency measures changes. Several emergency services cooperate in a safety region; the police, the fire-brigade, public health services and municipalities.

The role of the police in the safety region is indistinct. The structure of the police organization differs from the other parties on several aspects. First, the police organization has a different managerial structure than the safety region. Second, the work area differs. The police works on social as well as physical safety, while the other parties work mainly on physical safety. Third, emergency measures is not a main task of the police, it is just a part of the police work. In addition other research states that the intention of the safety region in general is indistinct as well.

The differences between the police and the other parties in the safety region as well as the fact that the intention of the safety region is indistinct are the basis for this research. The main research questions are:

*In what way are the differences in managerial structure between the police and the other parties a problem in the safety region 'Noord- en Oost- Gelderland' en what are the tasks and authorizations of the police in this safety region?*

and

*What are the expectations of the police and other parties about the role of the police in the safety region 'Noord- en Oost- Gelderland'?*

The empirical research falls apart in a documentation research and interviews. Documentation research on the differences in managerial structure between the parties in the safety region and interviews with questions about expectations of the parties. What should the police do in the safety region and how? The theoretical framework of this research is based on the network theory and the role theory.

## Results

The first research question, about differences in managerial structure between the police and the safety region, has been answered by documentation research. The working area of the police is wider than only emergency measures and formally the police is not a part of the safety region. However, in the safety region 'Noord- en Oost- Gelderland' these managerial differences hardly are a problem. The police and the other parties are satisfied about their cooperation, which is based on a covenant.

The second research question, on expectations of the role of the police in the safety region, put forward several bottlenecks.

### *1. Tasks of the police in the safety region*

The role of the police in the safety region is still indistinct. The parties now collaborate in preparation and during a crisis, the collaboration in preparation is new. In this new situation there is unclearness about goals and tasks of the police. The other parties would like the police to fulfill a bigger role in the new collaboration.

## *2. Commitment of the police*

The police has some difficulties with the new working area of emergency measures. The other parties would like the police to be more committed to the collaboration. Commitment of all the parties is a condition to have a successful network. The police and other parties must use the knowledge of each other, to achieve a successful network.

## *3. Knowledge of the police about emergency measures*

The police does not have enough knowledge on the processes of emergency measures. Because the police also has to work in other work areas, the police is not always willing to take a part in practices with the other parties. In this domain the police could make some changes.

## *4. Clearness on the intentions of the safety region*

There are no clear goals for the new multidisciplinary collaboration on emergency measures. The intention of the safety region in general is indistinct, the parties don't know how this collaboration will develop in the future. Because of this, there appears agitation between the parties.

## *5. Vision on the future*

Because of unclear goals, the parties don't know what the vision on the future for the safety region is. Will there be a managerial integration between the police and the other parties? Maybe, maybe not. At the moment the parties are satisfied with their covenant.

In conclusion, it can be argued that the role of the police in the safety region is still indistinct. Differences in managerial structure between police and other parties are not a big problem, but the participation of the police in the preparation phase is not sufficient. The police is not an eccentric, because all the parties see the police as an essential party in the new collaboration. However, to be a real competitor the police should make one core step.

## **Lijst met gebruikte afkortingen**

<b>AB</b>	<b>Algemeen Bestuur</b>
<b>AOV</b>	<b>Ambtenaar openbare orde en veiligheid</b>
<b>BZK</b>	<b>Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</b>
<b>B&amp;W</b>	<b>Burgemeester en wethouders</b>
<b>CCB</b>	<b>Bureau conflict en crisisbeheersing</b>
<b>CoPi</b>	<b>Commando Plaats Incident</b>
<b>DB</b>	<b>Dagelijks Bestuur</b>
<b>GHOR</b>	<b>Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen</b>
<b>GMA</b>	<b>Gemeenschappelijke Meldkamer Apeldoorn</b>
<b>GRIP</b>	<b>Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure</b>
<b>NOG</b>	<b>Noord- en Oost- Gelderland</b>
<b>OTO</b>	<b>Opleiden, Trainen, Oefenen</b>
<b>RBT</b>	<b>Regionaal Beleidsteam</b>
<b>ROT</b>	<b>Regionaal Operationeel Team</b>
<b>RVB</b>	<b>Regionaal Veiligheidsbureau</b>
<b>VNOG</b>	<b>Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland</b>
<b>Wgr</b>	<b>Wet Gemeenschappelijke Regelingen</b>
<b>Wrzo</b>	<b>Wet rampen en zware ongevallen</b>



## Literatuur en bronnen

- Algemene Rekenkamer (2001)  
*Vorbereiding rampenbestrijding.*
- Babbie, Earl R (2003)  
*The practice of social research*, Thompson Learning
- Barton, A.H. (1969)  
*Communities in disaster: a sociological analysis of collective stress situations*, New York.
- Biddle, B.J (1979)  
*Role Theory: Expectations, Identities, and Behaviours*, New York: Academic Press.
- Boutellier (2006)  
In: *Basisboek Integrale Veiligheid*, onder redactie van Wouter Stol, Jos Rijpma, Carel Tielenburg, Henk Veenhuysen en Tanja Abbas; Bussum.
- Broeze, L. (april 2007)  
*Scoren met samenwerking; Een onderzoek naar de samenwerking tussen deelnemende organisaties binnen het project Adoptiewijk FC Twente.*
- Bruijn, J.A. de, Ten Heuvelhof, E.F. en In 't Veld, R.J. (1999)  
*Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- Bruijn, J.A. de en Ten Heuvelhof, E.F. (1991)  
*Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen Stenfert Kroese.
- Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M. en Koppenjan, J.F.M. (Red.). (1993)  
*Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, 's-Gravenhage VUGA.
- Bruijn, J.A. de & Ten Heuvelhof, E.F. (1995)  
*Netwerkmanagement: Strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de (1999)  
*Van sturing naar proces*. In R.J. in 't Veld (Red.), *Sturingswaan & ontnuchtering*, Utrecht: Lemma.
- Commissie onderzoek cafébrand (Commissie Alders) (2001)  
*Cafébrand Nieuwjaarsnacht, eindrapport.*
- Commissie onderzoek vuurwerkcramp (Commissie Oosting) (2001)  
*Vuurwerkcramp eindrapport.*
- Crisis Onderzoek Team (juli 2005)

*Berusten en afwachten; de politie binnen de veiligheidsregio*, COT Instituut voor veiligheids- en crisismanagement

- Crisis Onderzoek Team (1998)  
*Oorzaken, gevolgen, kansen*, COT Instituut voor veiligheids- en crisismanagement,  
Samsom Uitgeverij Alphen aan de Rijn
- Deutsch, M. en Krauss, R.M. (1965)  
*Theories in Social Psychology*, New York: Basic Books.
- Dijkman van en Duin van (2006)  
In: *Basisboek Integrale Veiligheid*, onder redactie van Wouter Stol, Jos Rijpma, Carel Tielenburg, Henk Veenhuysen en Tanja Abbas, Bussum.
- Dijkstra, W. en Smit, J (1999)  
*Onderzoek met vragenlijsten: een praktische handleiding*, Amsterdam VU Uitgeverij
- Duin van, M. (1992)  
*Van rampen leren*, Den Haag.
- Eiffers, H en De Jong, W( 2004)  
*Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. Rapport voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling RMO, Leiden.*
- Evers, J. & Kleijer, H. (2002)  
*Rampenonderzoek*, Cahiers Sociale wetenschappen en beleid
- Fenger, H.J.M. (2001)  
*Sturing van samenwerking. Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*, Proefschrift
- Fijnaut, C.J.C.F. Muller, E.R. Rosenthal, U. (1999)  
*Politie; Studies over haar werking en organisatie*, Uitgeverij Samsom Alphen aan de Rijn
- Fritz, C.E. (1961)  
*Disasters*, in: R.K.Merton & R.E. Nisbet (eds.), *Contemporary social problems*, New York, p. 651-694
- Getzels, J.W, Lipham, J.M, en Campbell, R.F. (1968)  
*Educational Administration as a Social Process*, Harper.
- Geurts, Peter (1999)  
*Van probleem naar onderzoek*, Uitgeverij Coutinho Bussum
- Godfroj, A.J.A. (1981)  
*Netwerken van organisaties. Strategieën, spelen, structuren*, 's Gravenhage: VUGA



- Graaf, H. van de, en R. Hoppe (1996)  
*Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Bussum, Uitgeverij Coutinho
- Groot, M. de (2007)  
*Een multi-level model. Het Nederlandse raadslid en de raad*, Enschede Universiteit Twente.
- Gross, N, Mason, W.S., en McEachern, A.W. (1958)  
*Explorations in Role Analysis*, New York: Wiley.
- Hoogerwerf, A (1998)  
*Het Ontwerpen van Beleid, een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*.
- Kahn, R.L., et al. (1964)  
*Organizational Stress: studies in role conflict and ambiguity*, New York: John Wiley & Sons, Inc.
- King, Keohane en Verba (1994)  
*Designing social inquiry – scientific inference in qualitative research*, Princeton University Press
- Koppenjan, J.F.M., De Bruijn, J.A. & Kickert, W.J.M. (1993)  
*Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. 's-Gravenhage VUGA.
- Levinson, D.J. (1959)  
'Role, Personality and Social Structure in the Organizational Setting', *Journal of Abnormal Psychology*, 58, 170-80.
- Linton, R. (1937)  
*The Study of Man. An Introduction*, New York, Appleton-Century Company Inc.
- Mayntz, R (1999)  
*Nieuwe uitdagingen voor de governance theory*, in *Beleid en Maatschappij* 26 pp. 2-12
- Merton, R.K. (1957)  
*Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Illinois, The Free Press;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007)  
*Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (november 2007)  
*Brochure Veiligheidsregio. Wetsvoorstel van de Wet veiligheidsregio's; hoe, wat en waarom?*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004)  
*Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's, Kamerstukken II, 2003-2004*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007)

*Strategie Nationale Veiligheid*

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007)  
*Reactie wetsvoorstel Veiligheidsregio, 9 maart 2007.*
- Oosterwijk, H.G.M. (1995)  
*Netwerken voor organisaties. Hulpmiddelen bij het bestuderen en ontwerpen van netwerken in een interorganisationele omgeving.* Utrecht: Uitgeverij Lemma
- Pfeffer J en Salancik G.R. (1978)  
*The external control of organizations, a resource dependence perspective,* Harper & Row Publishers, New York
- Planvorming Wet op de Veiligheidsregio's (2007)
- Regionaal Veiligheidsbureau (nov. 2006)  
*Notie 'Doorontwikkeling', Regionaal Veiligheidsbureau VNOG 2006-2007*
- Regionaal Veiligheidsbureau (februari 2008)  
*Eindrapportage project Regionaal Veiligheidsbureau i.o. VNOG 2006-2007*
- Rosenthal, U (1984)  
*Rampen, rellen en gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland,* De Bataafse Leeuw Amsterdam
- Rosenthal, U (1991)  
*Crisis management and decision making: Simulation oriented scenarios,* Kluwer Academic Publishers
- Rosmuller en Molenaar (2006)  
In: *Basisboek Integrale Veiligheid*, onder redactie van Wouter Stol, Jos Rijpma, Carel Tielenburg, Henk Veenhuysen en Tanja Abbas, Bussum.
- Provan, K.G. et al. (2005)  
*The Use of Network Analysis to Strengthen Community Partnerships.* *Public Administration Review*, vol. 65. no. 5
- Pruyn, A en Wilke, H (2001)  
*Sociale psychologie voor managers.* Eerste druk. Houten/Diegem: Gohn Safleu Van Loghum
- Shadish, Cook en Cambell (2002)  
*Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalised Causal Inference,* Houghton Mifflin Company
- Stol, W. Rijpma, J. et al (2006)  
*Basisboek Integrale Veiligheid*
- Swanborn, P.G. (2000)  
*Case-study: Wat, wanneer en hoe?,* Meppel: Boom

- Swanborn, P.G. (1994)  
*Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*, Meppel: Boom
- Terpstra, J en Kouwenhoven, R (2004)  
*Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Instituut voor  
Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente Enschede
- Terpstra, J.B. (2001)  
*Netwerken en samenwerking bij uitvoering van beleid*, Beleidswetenschap, jrg.  
15, nr. 2
- Torn van der en Rijpma (2006)  
In: *Basisboek Integrale Veiligheid*, onder redactie van Wouter Stol, Jos  
Rijpma, Carel Tielenburg, Henk Veenhuysen en Tanja Abbas, Bussum.
- Vranken, J. en Henderickx, E (1996)  
*Het speelveld en de spelregels, een inleiding tot de sociologie*, Acco  
Leuven/Leusden
- VGN-commissie Brouwer (2002)  
*Krachten bundelen voor veiligheid: Regionaal denken, lokaal doen.*
- Wildavsky A, (1988)  
*Searching for safety*, New Brunswick
- Wippler, R (1983)  
'De plaats van roltheoretische ideeën in de sociologie', in A.Ph. Visser, et al.  
(eds.), *Rollen. Persoonlijke en sociale invloeden op het gedrag*. Meppel:  
Boompers drukkerijen bv.
- Zaal, van der Laan et al (mei 2007)  
*Nederlandse politie – De politie in de veiligheidsregio; van toeschouwer naar  
deelnemer!*, Twynstra en Gudde Amersfoort
- Gemeentewet
- Politiewet (1993)
- Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
- Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo)
- Wetsvoorstel Wet op de Veiligheidsregio



## **Bijlage 1      Lijst van respondenten**

<b><i>Naam</i></b>	<b><i>Functie</i></b>	<b><i>Datum</i></b>
Mw. A. Veneman	Beleidsmedewerker RVB	23 januari 2008
Dhr. H. Wullink	Directeur GHOR + lid veiligheidsdirectie VNOG (voormalig hoofd RVB)	23 januari 2008
Dhr. H. Jansen	Beleidsmedewerker CCB	24 januari 2008
Dhr. M. Assies	Sectorhoofd directiesecretariaat VNOG	30 januari 2008
Dhr. R. de Groot	Hoofd RVB	31 januari 2008
Dhr. K. Scherjon	Regionaal Brandweer Commandant + lid veiligheidsdirectie VNOG	31 januari 2008
Dhr. B. Verboom	coördinator gemeenten RVB	31 januari 2008
Dhr. G. Lokhorst	Beleidsmedewerker CCB + coördinator politie RVB	6 februari 2008
Dhr. K Dekker	Gemeentesecretaris Apeldoorn + lid veiligheidsdirectie	6 februari 2008
Dhr. H. Djurrema	Coördinator brandweer RVB	7 februari 2008
Dhr. F. Vierwind	Divisiechef executieve ondersteuning + kwartiermaker project GMA	11 februari 2008
Dhr. F. de Graaf	Burgermeester Apeldoorn + Korpsbeheerder politie NOG	14 februari 2008
Dhr. G. Reezigt	Hoofd stafbureau korpsleiding politie NOG	15 februari 2008
Dhr. T. Visscher	Plaatvervangend korpschef politie NOG	19 februari 2008
Mw. A. Roelofs	Korpschef politie NOG + lid Veiligheidsdirectie	19 februari 2008
Dhr. W. Brinker	Accountmanger GHOR	20 februari 2008
Mw. C. Stokhof	Beleidsmedewerker RVB	21 februari 2008
Mw. E. Kamer	Coördinator GHOR RVB	6 maart 2008



## **Bijlage 2 Samenwerkingsconvenant Noord- en Oost-Gelderland tussen veiligheidsbestuur en Regionaal College**

### **Partijen,**

het *Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland*, hierna te noemen het Algemeen Bestuur, verantwoordelijk voor het beheer en beleid van de Brandweer en van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), op grond van de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen, de Wet Ambulancevervoer en andere vigerende wetgeving,

en

het *Regionaal College Politie Noord- en Oost-Gelderland*, hierna te noemen het Regionaal College, verantwoordelijk voor het beheer van en de taakuitvoering door de regionale politie op grond van de Politiewet 1993,

### **Overwegende,**

1. dat het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) zorgdraagt voor de volgende kerntaken<sup>1</sup>:
  - a. het beheer en beleid ten aanzien van de regionale brandweer en de GHOR
  - b. het opstellen, vaststellen en uitvoeren van een multidisciplinair beleidsplan rampen- en crisisbeheersing
  - c. het gevraagd en ongevraagd adviseren van de deelnemende gemeenten op het gebied van het gemeentelijke en het sectorale proactie- en preventiebeleid ten behoeve van het (regionale) crisisbeheersingsbeleid
  - d. het in stand houden van een gemeenschappelijke meldkamervoorziening ten behoeve van de regionale brandweeralarmcentrale (Brandweerwet 1985) en de meldkamer ambulancezorg (Wet ambulancevervoer) en de meldkamer van de politie (Politiewet 1993)
2. dat het de ambitie is om te komen tot een éénduidige aansturing van multidisciplinaire aspecten op het terrein van crisisbeheersing en rampenbestrijding in het gebied Noord- en Oost-Gelderland (NOG);
3. dat het Regionaal College Politie NOG daaraan een bijdrage levert door uitvoering van haar wettelijke taken op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding;
4. dat het Regionaal College vooralsnog niet participeert in de Gemeenschappelijke Regeling van de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en dat de afstemming en samenwerking daarom via dit convenant wordt geregeld;

### **Komen overeen als volgt:**

#### *I. Reikwijdte van dit convenant*

- a) Dit convenant richt zich op de éénduidige aansturing van aspecten op

#### het terrein van crisisbeheersing en rampenbestrijding

- b) Bovenstaande uit zich in:
  - gezamenlijke bestuurlijke besluitvorming
  - gezamenlijke besluitvorming door de ambtelijke bovenbouw (de veiligheidsdirectie)
  - een tweetal concrete samenwerkingsorganisaties: het Regionaal Veiligheidsbureau (RVB) en de Gemeenschappelijke Meldkamer Apeldoorn (GMA)
- c) In dit convenant wordt de bestuurlijke samenwerking (zie punt II), de inrichting van de veiligheidsdirectie (zie punt III) en de aansturing van bovengenoemde organisaties beschreven (zie punten IV en V). Tenslotte wordt ingegaan op de inwerkingtreding en duur van het convenant (VI) en wijziging en opzeggen van het convenant (zie punt VII).

#### *II. Bepalingen ten aanzien van bestuurlijk overleg en besluitvorming*

- a) Het Algemeen Bestuur en het Regionaal College vergaderen gezamenlijk over onderwerpen betreffende crisisbeheersing en rampenbestrijding (van risicobeheersing en preparatie tot en met incidentbestrijding en nazorg).
- b) De formele besluitvorming over de onder a) genoemde onderwerpen vindt plaats door Algemeen Bestuur en Regionaal College afzonderlijk. Instemming van beide organen is verplicht.
- c) De gezamenlijke vergaderingen van het Algemeen Bestuur en het Regionaal College worden voorbereid in een gezamenlijke vergadering van de Dagelijkse Besturen van de VNOG en de politie NOG.

#### *III . Bepalingen ten aanzien van de veiligheidsdirectie (VD)*

- a) Ter ondersteuning van het gezamenlijke overleg en de besluitvorming zoals genoemd onder punt II wordt een veiligheidsdirectie ingericht, bestaande uit de regionaal commandant / directeur Brandweer, de korpschef, de regionaal geneeskundig functionaris / directeur GHOR en de coördinerend gemeentesecretaris.
- b) De veiligheidsdirectie is belast met het voorbereiden van de besluiten die in de gezamenlijke vergaderingen door de afzonderlijke bestuursorganen worden genomen en met het bewaken van de uitvoering van die besluiten.
- c) Binnen de veiligheidsdirectie is een portefeuilleverdeling tussen de leden afgesproken. Er zijn daarnaast twee programmadirecteuren aangewezen; de programmadirecteur GMA (korpschef) en de programmadirecteur Regionaal Veiligheidsbureau (regionaal commandant).
- d) Ten aanzien van het voorzitterschap wordt door de leden van de directie gerouleerd.

#### *IV. Bepalingen ten aanzien van het Regionaal Veiligheidsbureau (RVB)*

##### **1. Algemeen**

Partijen beogen met de inrichting van een Regionaal Veiligheidsbureau (RVB)



de coördinatie van de gezamenlijke voorbereiding op de crisisbeheersing en de rampenbestrijding te verbeteren.

## **2. Verantwoordelijkheden veiligheidsdirectie ten aanzien van RVB**

- a) De Veiligheidsdirectie draagt zorg voor de vertaling van bestuurlijk beleid in functionele en operationele termen en is voor het RVB het aanspreekpunt voor alle zaken aangaande de inrichting, instandhouding en aansturing van het RVB.
- b) De Veiligheidsdirectie draagt verantwoordelijkheid voor *integraal beleid* ten aanzien van het RVB. Het betreft het beleidsplannen, de begroting (incl. verdeling van de kosten over de verschillende disciplines), de jaarrekening/jaarverslag en (overige) samenhangende verantwoordingsinformatie inzake het RVB.

## **3. Manager RVB**

- a) De manager RVB wordt, op voorstel van de Veiligheidsdirectie aan het gezamenlijk Dagelijks Bestuur, benoemd door het Algemeen Bestuur en het Regionaal College gezamenlijk.
- b) De Veiligheidsdirectie instrueert de manager RVB via de programmadirecteur RVB.
- c) De manager RVB heeft namens de Veiligheidsdirectie de dagelijkse leiding van het bureau en draagt zorg voor de uitvoering van de aan de organisatie opgedragen taken.
- d) De manager RVB legt verantwoording af aan de Veiligheidsdirectie en vervult jegens dit gremium een adviserende en signalerende functie. Voor de manager RVB is de programmadirecteur RVB het aanspreekpunt binnen de Veiligheidsdirectie.

## **4. Organisatie van de werkzaamheden**

Partijen beogen met het gestelde in dit convenant het gemeenschappelijke kader te scheppen voor taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het RVB op organisatorisch, personeel, technisch, financieel en facilitair gebied. In een beheersdocument van het RVB2 is dit nader uitgewerkt.

## **5. Verdeling van gezamenlijke kosten en opbrengsten**

- a) Partijen komen overeen de in dat beheersdocument (zie punt 4) benoemde personele capaciteit en financiële middelen voor het RVB beschikbaar te stellen vanuit de afzonderlijke diensten (brandweer, GHOR, politie en gemeentelijke organisaties).
- b) Partijen komen overeen gezamenlijk inspanningen te verrichten om uitvoering te kunnen geven aan de afspraken inzake multidisciplinair optreden bij grootschalige calamiteiten, rampen en crises
- c) Partijen komen overeen de kosten die met het multidisciplinair oefenen en opleiden zijn gemoeid naar rato van het gebruik te verdelen.

## ***V. Bepalingen ten aanzien van de Gemeenschappelijke Meldkamer Apeldoorn (GMA)***

### **1. Algemeen**

- a) Partijen hebben, met het oog op een betere dienstverlening aan de burger en met optimale gebruikmaking van de te verwachten synergetische voordelen, besloten tot de vorming van de Gemeenschappelijke Meldkamer Apeldoorn (GMA) door co-locatie van meldkamers en door het implementeren van

programma's ter bevordering van standaardisatie en procesintegratie van meldkamerprocessen. Het betreft (vooralsnog) de samenwerking tussen de centrale post ambulancevervoer, de alarmcentrale brandweer en de meldkamer politie in de regio Noord- en Oost-Gelderland.

- b) Deze GMA wordt ingericht met geïntegreerde systemen opdat de technische voorwaarden aanwezig zijn voor het op termijn nader op elkaar afstemmen van processen en werkwijzen.
- c) De synergetische voordelen van de samenwerking worden gerealiseerd in alle aspecten van bedrijfsvoering en meldkamerprocessen *met inachtneming van* het model crisismanagement en *met uitzondering van* de rechtspositie van de medewerkers van de samenwerkende diensten.
- d) Voor zover de exploitatie van de Regionale Ambulance Voorziening (RAV) in handen is van een private partij, maakt het Algemeen Bestuur afspraken over het beheer zodat zij haar verantwoordelijkheden in dit convenant richting het Regionaal College kan waarmaken.

## **2. Verantwoordelijkheden van de veiligheidsdirectie ten aanzien van de GMA**

- a) De Veiligheidsdirectie van de veiligheidsregio draagt zorg voor de vertaling van bestuurlijk beleid in functionele en operationele termen (operationele beheer) en is voor de GMA het aanspreekpunt voor alle zaken aangaande de inrichting, instandhouding en aansturing van de GMA.
- b) De Veiligheidsdirectie draagt verantwoordelijkheid voor *integraal* beleid ten aanzien van de GMA. Het betreft het beleids- en beheersplan GMA, de begroting (incl. verdeling van de kosten), de jaarrekening/jaarverslag en de (overige) samenhangende verantwoordingsinformatie inzake de GMA.

## **3. Manager GMA**

- a) De manager GMA wordt, op voorstel van de Veiligheidsdirectie aan het gezamenlijk Dagelijks Bestuur, benoemd door het Algemeen Bestuur en het Regionaal College gezamenlijk.
- b) De Veiligheidsdirectie instrueert de manager GMA via de programmadirecteur GMA.
- c) De manager GMA heeft namens de Veiligheidsdirectie de dagelijkse leiding van de GMA, draagt zorg voor de uitvoering van de aan de organisatie opgedragen taken en is verantwoordelijk voor de operationele aansturing en opschaling.
- d) De manager GMA legt verantwoording af aan de Veiligheidsdirectie en vervult jegens dit gremium een adviserende en signalerende functie. Voor de manager GMA is de programmadirecteur GMA het aanspreekpunt binnen de veiligheidsdirectie.

## **4. Organisatie van de werkzaamheden**

- a) Partijen beogen met het gestelde in dit convenant het gemeenschappelijke kader te scheppen voor nadere vastlegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de GMA op organisatorisch, personeel, technisch, financieel, facilitair en operationeel gebied in een beheersdocument GMA.
- b) Uitgangspunt daarbij is dat de samenwerking recht moet doen aan de operationele behoefte van de partners, hun onderling posities en dat voldoende armslag wordt geboden voor het management van de afzonderlijke (hulpverlenings-)diensten.
- c) De directeuren van de hulpverleningsdiensten blijven verantwoordelijk voor de operationele resultaten van hun eigen disciplines. De verantwoordelijkheid voor het disciplineafhankelijk functioneren van de meldkamer politie binnen

- de GMA valt onder de politie, zoals het brandweerdeel valt onder de brandweer en het ambulancedeel onder de Regionale Ambulancevoorziening.
- d) Partijen dragen zorg voor het maken van een samenhangende set van prestatieafspraken door de GMA.

#### **5. Verdeling van gezamenlijke kosten en opbrengsten**

De verdeling van kosten en opbrengsten over de verschillende disciplines wordt vastgelegd in het beheersdocument GMA (zie 4).

#### *VI. Bepalingen ten aanzien inwerkingtreding en duur van het convenant*

1. Dit convenant treedt in werking op 5 april 2007 voor onbepaalde duur.
2. Uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding wordt de werking van dit convenant geëvalueerd.
3. De voorzitter van het Algemeen Bestuur, tevens zijnde voorzitter van het Regionaal College, ziet toe op de uitvoering van dit convenant.

#### *VI I. Bepalingen ten aanzien wijziging en opzegging van het convenant*

1. Voor wijziging van dit convenant is de instemming van beide partijen vereist.
2. Een partij kan deze overeenkomst éézijdig opzeggen door middel van een aangetekende brief met een opzegtermijn van twee jaar gerekend vanaf de dag dat de overeenkomst wordt opgezegd.
3. Het Algemeen Bestuur en het Regionaal College stellen in overleg ten minste zes maanden voor het aflopen van de opzegtermijn een regeling op van de gevolgen van de opzegging.
4. Indien partijen geen overeenstemming bereiken zal het geschil worden onderworpen aan arbitrage, waarbij elke partij een vertegenwoordiger aanwijst die op zijn beurt een onafhankelijke derde aanwijst. De arbitragecommissie brengt een voor partijen bindend advies uit.

