

Innovatie achteruit: de noodhulp herontworpen

Astrid Scholtens en Ira Helsloot

Inleiding

Het verlenen van noodhulp is een essentiële taak van de politie. Al ruim twintig jaar wordt onderkend dat de separate noodhulporganisatie leidt tot een reactieve politiecultuur waarin de noodhulpmentaliteit overheerst: het naar eigen gevoel voortdurend beschikbaar moeten zijn voor die enkele melding die kan komen. Hierdoor wordt vooral door twee politiemensen ‘ingeblikt rondgereden’ in afwachting van die melding. Een directe consequentie is dat de noodhulpmedewerkers weinig verbintenis hebben met de samenleving omdat ze fysiek onbereikbaar zijn. Ook kost het de politie veel politiecapaciteit die nauwelijks ingezet kan worden voor ander politiewerk. De eind jaren negentig van de vorige eeuw geïntroduceerde gebiedsgebonden politiezorg (GGP) komt daarom nog steeds maar moeilijk van de grond.¹

Robuuste basisteams als oplossing voor de noodhulpfixatie

De robuuste multidisciplinaire basisteams die met de komst van de nationale politie in 2013 werden geïntroduceerd, moesten een oplossing zijn voor de weerbarstige noodhulpfixatie; de noodhulpmedewerkers zouden immers geen aparte (districtelijke) noodhulporganisatie meer vormen. Alle agenten moesten nu ‘generiek inzetbaar’ zijn voor de ‘brede basispolitietak’ en dus niet alleen maar voor de noodhulp.² De politie zelf spreekt daarom al enige jaren niet meer van ‘noodhulp’ maar van ‘incidentafhandeling’ of ‘beschikbaarheid’ om aan te geven dat de noodhulp(fixatie) niet meer bestaat, wat feitelijk niet juist is.

De noodzaak van het organiseren van een efficiëntere noodhulpfunctie wordt daarom al decennialang onderkend.³ De politie schrijft daarover zelf in 2018 dat ‘de mythische kracht die uitgaat [van het afhandelen van meldingen] heel sterk [blijkt] te leven in de basisteams. Alsof niets belangrijker is in het basisteam. (...) Het afhandelen van melding zou niets anders moeten zijn dan een bijdrage leveren aan het gebiedsgebonden werken.’⁴

De politie heeft al meerdere pogingen ondernomen om de noodhulpfixatie te doorbreken, maar zonder zichtbaar resultaat.

Een (nieuwe) poging tot ‘ouderwets generiek werken’

Onze Crisislab-filosofie is simpel: als een organisatie al jaren een doel probeert te bereiken maar zonder succes dan helpt *fine-tuning* niet meer, dan is een grondige organisatieverandering nodig. In dit geval betekent het dat de noodhulp als aparte suborganisatie zal moeten worden afgeschaft. Dat wil zeggen dat er geen specifieke noodhulpeenheden meer zijn: alle executieve

¹ Zie bijvoorbeeld H.R. de Vries, H.R. & M.W.J. Henssen (2018). *Werkdocument Ontwikkelagenda GGP - Podium voor goed politiewerk*. Maar zie ook: R.J. Beumer (1997). *Gebiedsgebonden politiewerk, een verkenning*; M.A. Straver, R. Ulrich & I. van Duijneveldt (2008). *Gebiedsgebonden politie; maatschappelijke integratie en het organiseren van politiewerk*; W. Gooren, P. van Os & B. Rookhuijzen (2013). *Gebiedsgebonden Politie als basis of sluitstuk?*; J. Terpstra, I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkum (2016). *Basisteams in de Nationale Politie*.

² Nationale politie (2014). *Actualisatie Realisatieplan nationale politie*.

³ Zie voor een terugblik bijvoorbeeld A. Scholtens, I. Helsloot & M. Helsloot (2024). ‘Noodhulp en de weerbarstige noodhulpmentaliteit’, in: E. R. Muller, N. Kop en E. J. van der Torre, *Politie*, pp. 191-208.

⁴ H.R. de Vries, H.R. & M.W.J. Henssen (2018). *Werkdocument Ontwikkelagenda GGP - Podium voor goed politiewerk*.

medewerkers komen 'ongelabeld'⁵ in dienst en doen allen regulier basispolitiezorg-werk. Iedereen kan daarbij soms worden 'lastiggevalen' door een melding.

Nadat we dit concept eerder in een basisteam als pilot succesvol hadden uitgetest⁶, meldde zich spontaan een ander basisteam aan om dit bij hen voor 'het echte' te implementeren. Dit basisteam had al jaren de ambitie om generiek te gaan werken maar wist feitelijk niet hoe omdat de capaciteit steeds werd opgeslokt door de noodhulp. Mede met financiering van het Programma Politie en Wetenschap mochten wij met en in dit basisteam een onderzoek uitvoeren om hen te helpen generiek te werken onder andere door het afschaffen van de noodhulp als aparte suborganisatie.

Een groot deel van de basisteams in Nederland ziet eruit als ons basisteam: deels landelijk en deels stedelijk met gemiddeld 4 spoedmeldingen per dienst. Er loopt een snelweg door het verzorgingsgebied en ook bevat het gebied twee tunnels. Het gebied kent de nodige bedrijventerreinen, land- en waterrecreatie- en natuurgebieden, horeca en evenementen. Op papier bestaat het team uit ongeveer honderd fte.

Natuurlijk hoopten wij dat onze bevindingen behulpzaam zouden zijn voor andere basisteams die ook van plan zijn om generiek te werken door het ontlabellen van de noodhulp.

Het onderzoek betekende meer precies de implementatie van het concept 'generiek werken' dat uit de volgende drie pijlers bestond:

1. Alle executieve politiemedewerkers die in dienst zijn, kunnen worden ingezet voor meldingen onder andere door medewerkers niet meer apart in te roosteren voor een specifieke noodhulpdienst, geen noodhulpnummers meer te gebruiken en het OC geografisch te laten sturen.
2. Er wordt voldoende zinvol politiewerk voorbereid voor alle executieve politiemedewerkers die *op straat* hun werkzaamheden uitvoeren (blauw-op-straat). Dit werk wordt over al deze medewerkers verdeeld. Het gaat daarbij om al het politiewerk dat door het basisteam moet worden gedaan, dus nadrukkelijk ook veelvoorkomende criminaliteit (VVC) zaken.

Met *voldoende* politiewerk bedoelen we dat het blauw-op-straat hun dienst met dit werk, aanvullend aan enkele terugkerende basisactiviteiten zoals bijvoorbeeld het bijwonen van de briefing, houden van pauzes en afhandelen van acute meldingen, in principe volledig kunnen vullen. Met *zinvol* politiewerk bedoelen we enerzijds dat het werk past bij de bredere doelstellingen en prioriteiten van het basisteam en anderzijds dat het werk ook praktisch uitvoerbaar is.

3. Operationele leiding door de OpCo zorgt er ten minste voor dat al het voorbereide politiewerk tijdens de dienst ook zoals bedoeld wordt uitgevoerd en medewerkers inderdaad niet meer (kunnen) wachten op meldingen.

Iedere pijler bestond vervolgens weer uit een aantal concreet te implementeren onderdelen.

⁵ Ongelabeld wil zeggen dat niet in het rooster al staat aangegeven voor welke taak een medewerker in dienst komt, zoals bijvoorbeeld noodhulp, wijkzorg of handhaving.

⁶ A. Scholtens & I. Helsloot (2019). *Naar een efficiëntere noodhulp?* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

We lichten een aantal implementatiesuccessen en -problemen per pijler toe. Voor meer details verwijzen we naar de rapportage 'Naar generiek werken bij de politie - verslag van een implementatiepoging om generiek te werken door het ontlabellen van de noodhulp' (<https://crisislab.nl/naar-generiek-werken-door-ontlabellen-politie-noodhulp/>).

Implementatie van pijler 1:

alle executieve medewerkers zijn beschikbaar voor meldingen

Pijler 1 is in feite een variant op de mislukte pogingen van de politie om 'prio1 voor iedereen' in te voeren.

Onderdeel: ontlabellen noodhulp

Het cruciale onderdeel van pijler 1 was het onderdeel waarin executieve medewerkers niet meer apart werden ingepland voor een 'belaste' noodhulpdienst. De voor ons onverwachte reden daarvoor was de landelijke pauzeregeling die sinds september 2016 van kracht is en een nadere uitwerking is van artikel 12 van het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp). Daarin is bepaald dat medewerkers van wie de werkzaamheden op alle momenten beschikbaarheid vereisen (zoals noodhulp en ME) in aanmerking komen voor een betaalde pauze. Iemand inplannen voor een noodhulpdienst is dus direct van invloed op de hoogte van zijn salaris (uitgaande van een gelijkblijvende begin- en eindtijd van het werk). De meest realistische 'bypass' was om aan de *voorkant*, dus bij het inplannen, geen onderscheid meer te maken in betaalde- en onbetaalde pauze-diensten. Iedereen zou dan worden ingepland voor dezelfde (onbetaalde pauze-)dienst. Als *achteraf* bleek dat een medewerker tijdens de onbetaalde pauze een melding had gehad dan zou hij alsnog in aanmerking kunnen komen voor een betaalde pauze.

Dit *structureel* zo organiseren bleek niet mogelijk, en al zeker niet in de looptijd van ons onderzoek. Er zou moeten worden afgeweken van een landelijke regeling die met een landelijk capaciteitsmanagementsysteem wordt geoperationaliseerd. Het systeem staat geen bypasses toe, ook omdat het basisteam met een 'waterlijn' dient te werken - de minimale capaciteit die nodig is binnen de basisteams om de minimale politiezorg te kunnen garanderen. Kort gezegd betekent dit dat tijdens iedere dienst functies ingeroosterd moeten worden waarvan een deel een betaalde (noodhulp) pauze *moet* hebben terwijl een ander deel een onbetaalde pauze (zoals wijkagent) *moet* krijgen.

Kortom, als een basisteam de noodhulp wil ontlabellen om echt generiek te kunnen werken zal er afstand moeten worden genomen van de landelijke pauzeregeling. Dat ligt echter buiten de beïnvloedingssfeer van een basisteam. Het ontlabellen van de noodhulp is dan ook een landelijke opgave voor de hele (top van de) nationale politie.

Onderdeel: geen noodhulpoproepnummers gebruiken

Een ander onderdeel van pijler 1 was om geen noodhulpoproepnummers meer te gebruiken ter ondersteuning van het doorbreken van de noodhulpmentaliteit. Tijdens de eerdere pilot hadden we hier goede ervaringen mee opgedaan. Vasthouden aan specifieke noodhulpoproepnummers zou kunnen betekenen dat medewerkers zich nog steeds 'de noodhulp' blijven voelen en dus vooral beschikbaar willen zijn voor meldingen. Ook niet onbelangrijk is dat het Operationeel Centrum (OC, politiemeldkamer) de meldingen toch als eerste aan deze makkelijk te selecteren

noodhulpeenheden kan blijven uitgeven, in plaats van aan de dichtstbijzijnde eenheid (dit laatste wordt wel aangeduid met geografisch sturen, zie ook tweede onderdeel in tabel 1).

Ook dit onderdeel hebben we niet structureel kunnen implementeren, omdat het OC regelmatig bleef vasthouden aan het landelijke roepnummerplan, en meldingen vooral uitgifte aan voertuigen met een noodhulproepnummer. Tot het eind waren we afhankelijk van de welwillendheid van individuele medewerkers van zowel het basisteam als het OC (door geen voertuigen meer te accepteren en uit te geven met een noodhulproepnummer) om hier toch (deels) van af te willen wijken.

Doordat we deze cruciale randvoorwaarden niet geïmplementeerd kregen, hebben we geen kanteling van de organisatie kunnen bereiken. Toch hebben we het basisteam generiek(er) kunnen laten werken, zie de twee volgende pijlers. De ingeroosterde noodhulpers bleven gevangen in de hun feitelijk door de organisatie 'opgedrongen' reactieve *mindset*.

Implementatie van pijler 2: *voorbereiden voldoende zinvol werk*

Het grootste succes dat we tijdens de implementatie hebben bereikt, is dat het VVC-werk dat door de geïntroduceerde casescreefing dagelijks werd geselecteerd, door al het blauw-op-sraat, zelfs soms met veel enthousiasme, meteen werd uitgevoerd. Hierdoor was de VVC structureel 'bij' met haar werkvoorraad en was er een 'vermenging' van VVC en blauw-op-sraat. Het schot tussen de VVC en de rest van het basisteam was daarmee zo goed als verdwenen.

Belangrijk was dat de blauwe medewerkers door de VVC echt geholpen werden om opsporingswerk te doen dat breder beoogde te zijn dan 'alleen het ophalen of uitkijken van beelden.' Het ging bij voorkeur om van begin tot eind uitlopen van een 'behepbare' opsporingszaak door variërend het opnemen van een aangifte en getuigenverklaringen, het doen van aanvullend onderzoek tot het opstellen van een dossier.

Generalist: 'Ik ben nu ongeveer een half jaar in dienst in dit basisteam. Na de opleiding die vooral gericht is op noodhulp heb ik eerst stagegelopen in [naam grote plaats]. Ik wilde daarna ook geplaatst worden op een plek waar het druk is met meldingen. Als je van de opleiding komt, wil je toch gewoon actie. Dus dit basisteam stond niet echt op mijn voorkeurslijstje want hier zijn niet zoveel meldingen. Maar hier wordt dus generiek gewerkt en dat is wel heel leuk. Dat je bijvoorbeeld een eigen zaakje krijgt om af te handelen. Dat kreeg ik in het andere basisteam niet.'

Een succes wat we ook hebben bereikt is dat het team bewuster is gaan nadenken over zinvol politiewerk waardoor er, helaas alleen nog, incidenteel door de medewerkers zelf uitdagender werk werd bedacht dat het bekende langsrijden bij overlastlocaties oversteeg. Cruciaal was dat er een infrastructuur gerealiseerd is waarin het bedachte werk wekelijks besproken kon worden, en doorgaans ook werd. Dit kon leiden tot geanimeerde discussies over de aanpak van een opdracht, wat een eventuele aanpassing ervan tot gevolg kon hebben.

Toch moesten we concluderen gedurende het onderzoek dat er niet *structureel* voldoende 'blauw' politiewerk werd voorbereid om medewerkers gedurende hun dienst zinvol bezig te

houden. Deze constatering contrasteert natuurlijk met het beeld dat de politie omkomt in het werk. Het was vooral VVC-werk waaraan de eenheden tijd hebben besteed.

De meest belangrijke reden dat dit niet is gelukt, is dat het basisteam ervoor koos om het werk door alle medewerkers in het team te laten bedenken. Lang niet alle medewerkers bleken in staat om 'opeens' op een andere manier na te denken over hun werk, zelfs niet met de ons aangeboden hulpmiddelen. Het vergt ten minste individuele begeleiding van de hogere echelon om deze medewerkers daarbij te helpen, wat vanzelfsprekend de nodige tijd kost. Dit traject heeft laten zien dat dit neerkwam op een paar enthousiaste kartrekkers die feitelijk ook maar beperkt tijd hadden.

Voor basisteams die hiermee toch aan de slag zouden willen gaan, ligt het dan ook voor de hand om met een klein groepje van enthousiaste medewerkers (met capaciteit en begeleiding) te beginnen, en dit eventueel uit te breiden naar andere medewerkers (maar dus niet noodzakelijkerwijs het hele team).

Voor degenen die blauwvakmanschap hoog in het vaandel hebben staan, en wie kan daartegen zijn, merken we op dat het onderzoek heeft laten zien dat noodhulpmedewerkers niet in staat waren om *zelfstandig* invulling te geven aan GGP bijvoorbeeld door op straat op burgers of ondernemers af te stappen voor 'een praatje pot'. En ook de meeste wijkagenten kwamen zonder hulp niet verder dan aandacht vragen voor bekende overlastlocaties.

Implementatie van pijler 3: *betere operationele sturing door de OpCo's*

Onze centrale stellingname is dat iedereen in een MBO-organisatie als de politie recht heeft op leiding. Leiding is hier het aanreiken van zinvol werk, operationele sturing dat het ook uitgevoerd wordt zoals bedoeld en inhoudelijke reflectie op de kwaliteit van het werk. Het in de kern vertrouwen op blauwvakmanschap door medewerkers zelf hun werk te laten zoeken is niet alleen disfunctioneel vanuit organisatieperspectief (want medewerkers gaan niet vanzelf aan de slag met organisatieprioriteiten) maar ook onethisch werkgeverschap dat medewerkers in de steek laat.

Al jarenlang wordt verwacht dat OpCo's zonder adequate opleiding en training hun belangrijke sturende werk kunnen waarmaken. Daarom hebben we onder andere een specifieke training over frontlijnleiding gegeven aan de OpCo's gegeven met o.a. een trainingsacteur als oefenobject. Verder liep de onderzoeker als 'kritische vriendin' met de OpCo's mee en gaf feedback op hun optreden.

OpCo: 'Na afloop van de debriefing, die later de plenaire dienstafsluiting werd, zei ik standaard, en daarin ben ik niet de enige: lekker gewerkt allemaal. De kritische vriendin vroeg tijdens de eerste dienst die ze meeliiep: "Lekker gewerkt? Sommige medewerkers hadden alleen een melding, wat hebben ze verder dan nog 'lekker' gedaan?" Mijn antwoord was: niet zoveel. Toen pas besepte ik dat ik door mijn uitspraak het 'niets doen' positief waardeerde.'

Daarmee hebben we het volgende bereikt:

- De briefing die bij de start van de dienst staande plaatsvond stond in het teken van het uit te zetten werk (er vond dus geen plaatsjesbriefing meer plaats). In het bijzonder gaven de OpCo's tijdens de briefing het bedachte werk op de persoon uit waarbij hij rekening hield met eventueel geplande afspraken.
- OpCo's controleerden regelmatig *tijdens* de dienst al of het uitgezette werk ook was uitgevoerd zoals bedoeld, en stuurden bij waar nodig en/of gaven inhoudelijk feedback.
- Een debriefing aan het einde van de dienst was niet meer nodig. Daarvoor in de plaats is een plenaire dienstafsluiting gekomen waardoor allerhande inhoudelijke onderwerpen besproken werden.

Bovenstaande kwam alleen goed uit de verf als de OpCo's de activiteiten ook zelf hadden voorbereid. Bijvoorbeeld door ook echt zelf op de hoogte te zijn van wat de uitvoering van een opdracht nu precies inhield (kortom: als OpCo ben je niet het doorgeefluik van opdrachten) of het zelf even nadenken over een inhoudelijk onderwerp voor de dienstafsluiting. Wanneer dit laatste bijvoorbeeld niet gebeurde, werd er weer teruggevallen op de oude debriefing wat regelmatig leidde tot een opmerking van de werkvloer: 'Moet ik nu weer vertellen wat ik heb gedaan, dat weet je toch al?'

Hoewel het team ook op deze pijler stappen heeft gezet, is het niet gelukt om de operationele sturing door de OpCo's *structureel* en door *alle* OpCo's plaats te laten vinden.

In onze analyse is de belangrijkste reden hiervoor het ontbreken van sturing door de teamchef die vrij snel na de start van het onderzoek nieuw in het team begon en de implementatie als erfenis erbij kreeg. OpCo's konden zich hierdoor aan hun beoogde leidinggevende rol richting hun medewerkers onttrekken.

Onze hoofdconclusie

We hebben, ondanks het initiële enthousiasme van het basisteam het concept 'generiek werken' niet succesvol kunnen implementeren.

Als belangrijkste reden daarvoor zien wij de landelijke pauzeregeling (maar ook het landelijke roepnummerplan, zie het uitgebreidere artikel), en de onmogelijkheid om daar als basisteam van af te kunnen wijken. Dit dwingt het basisteam om een noodhulpsuborganisatie in stand te houden en daarmee feitelijk de betreffende medewerkers 'op te offeren' aan ingeblikt afwachten. Hierdoor kan werkelijk generiek werken simpelweg niet gerealiseerd worden.

Onze hoofdconclusie is dan ook dat zolang de nationale politie blijft vasthouden aan de landelijke pauzeregeling (en aan het landelijke roepnummerplan) alle nieuwe projecten die zijn gericht op generiek werken en GGP simpelweg kansloos zijn.

Andere, daarna te realiseren, randvoorwaarden zijn de bereidheid van de teamleiding om hun OpCo's te ondersteunen door ook hen echt leiding te geven. Maar ook die teamleiding zelf heeft recht op werkelijk leidinggeven van de districts- en eenheidsleiding. Ook is het niet behulpzaam dat de Politieacademie vooral werft, selecteert en opleidt voor noodhulp.

Een eerste, wel praktisch haalbare stap naar generieker werken lijkt op basis van dit onderzoek het ontschotten van blauw-op-straat en de VVC.

En dus ...

We grijpen terug op het rapport van de Inspectie Veiligheid & Justitie uit 2020 waarin ze vaststelde dat de politieorganisatieaandacht vooral uitgaat naar de noodhulp en daarom aanbeval: 'Bespreek met het (lokaal) gezag wat van de politie wordt verwacht en wat voor een soort politieorganisatie in Nederland gewenst is. Een politie die in verbinding is met alle lagen van de samenleving, of een meer repressieve organisatie?'⁷

Het antwoord op deze vraag is wat ons betreft duidelijk. De (top van de) nationale politie heeft tot op heden niet de verandering gerealiseerd die nodig is om die verbindende politie te kunnen zijn, en blijft daarmee een repressieve organisatie. Wat heel concreet op landelijk niveau nodig is, is het veranderen van de rechtspositie die hoort bij de verworvenheid van noodhulpmedewerkers en het anders inrichten van het nu starre landelijke roepnummerplan. En ja, dat vergt op landelijk niveau ook overleg met de bonden. Maar ook bijvoorbeeld het opleiden van andere type politiefunctionarissen aan de Politieacademie is daarvoor noodzakelijk.



Dr. Astrid Scholtens is onderzoeker bij Crisislab en doet al jarenlang onderzoek naar de noodhulp.

Dr. Ira Helsloot is onderzoeker bij Crisislab en hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit.



⁷ Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Lokale handhaving door de politie*. Inspectie Justitie en Veiligheid of de bijlage bij GGP en politiecapaciteit van het Directoraat-Generaal Politie.