

Meldkamers in actie

Sinds de rampen in Enschede en Volendam is er een nieuwe dynamiek in de veiligheidssector. Naar aanleiding van aanbevelingen ten gevolge van deze rampen heeft de overheid vijftientig veiligheidsregio's opgezet, waarvan *hightech* meldkamers als beoogde spin in het web een integraal onderdeel uitmaken. Er bestaan echter spanningen tussen de logica van het bestuurlijke domein en het uitvoerende domein van de afzonderlijke meldkamers.

Het bestuurlijke domein dringt aan op uniformering, het domein van de uitvoering houdt rekening met lokale eigenaardigheden. Dit roept de vraag op of de door de centrale overheid nagestreefde schaalvergroting en standaardisatie eigenlijk wel wenselijk en mogelijk zijn.

De laatste twintig jaar lijkt de maatschappij van de overheid een garantie op absolute veiligheid te eisen. De grote incidenten die we in Nederland de afgelopen jaren hebben meegemaakt, hebben die tendens nog versterkt.² De meldkamer is in het brandpunt terechtgekomen van het beleid dat uit deze vraag is gevolgd. In het rapport van de Commissie Oosting uit februari 2001 wordt geconstateerd dat de hulpverleningsdiensten hun communicatie onvoldoende op elkaar hebben afgestemd. De commissie merkt voor het eerst op dat meldkamers het beoogde 'zenuwcentrum voor communicatie' zijn.³ Het positioneren van de meldkamer als zenuwcentrum voor communicatie heeft geleid tot een sterke bestuurlijke druk om de meldkamers in één ruimte te vestigen. Dan is het gemakkelijker om informatie tussen de meldkamers uit te wisselen en daarmee tussen alle medewerkers van de drie disciplines: brandweer, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en politie.⁴

De besturen van de veiligheidsregio's hebben ervoor

gekozen de meldkamers op een verschillende manier in één ruimte te vestigen. Om twee voorbeelden te noemen: in Leiden heeft men vanaf 2003 de centralisten van brandweer, Centrale Post Ambulancediensten en politie in één ruimte van een brandweerkazerne ondergebracht onder formele leiding van de politie. Zonder vallen en opstaan ging dat niet. Pas na een aantal jaar kwamen de centralisten tot gezamenlijke werkrouines. In Amsterdam is gekozen voor het behoud van drie aparte meldkamers. Weliswaar zijn deze met behulp van een webcamsysteem met elkaar verbonden, maar integratie van meldkamers en systemen heeft (nog) niet plaatsgevonden. Beide voorbeelden laten zien hoe verschillend het uniformeringsstreven van de centrale overheid op lokaal niveau uitpakt. Toch is het de bedoeling dat meldkamers nieuwe stijl hun werkwijzen en technologie standaardiseren, zodat ze bij grote incidenten met elkaar kunnen samenwerken.

In en om de meldkamer

De problematiek van de meldkamer staat niet los van de bestuurlijke en organisatorische context. Bestuurlijk gezien werden de meldkamers tot voor kort door regionale organisaties aangestuurd, die niet altijd op dezelfde manier bestuurlijk zijn verankerd. Dit probleem is vanaf 2007 ogenschijnlijk opgelost door de invoering van vijftientig veiligheidsregio's, verspreid over het land, waarin politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening op gelijke schaal en onder een gelijk samengesteld bestuur (de burgermeesters uit de regio) functioneren. Zo werd Leiden met zijn meldkamer de belangrijkste stad van de veiligheidsregio Hollands Midden en Amsterdam het centrum van de regio Amsterdam-Amstelland. Maar die eenvormigheid is schijn. Politieregio's heb-

1 Dr.ir. F.K. Boersma (Vrije Universiteit), prof.dr. H.P.M. van Duivenboden (B&A en Universiteit van Tilburg), prof.dr. P. Groenewegen (Vrije Universiteit), prof.dr. I. Helsloot (Vrije Universiteit Amsterdam en brandweer Amsterdam-Amstelland), drs. S.B. Soeparman MPIM (Universiteit Tilburg), dr. F.P. Wagenaar (Vrije Universiteit).

2 Helsloot, I., 2007, *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief of fysiek veiligheidsbeleid*, Den Haag: Boom.

3 Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, 2001, *De Vuurwerkcramp eindrapport*, p. 134, 137 en 239.

4 Doorn, S.G.J. van der, P.J. van Santen & N.D. Bolten, 2001, *Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen*, BZK, Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, p. 70.

ben weliswaar alle een gelijke formele structuur, maar bij de brandweer zijn er grote verschillen in de mate waarin regionale samenwerking tot stand is gekomen. Soms is er een lappendeken van deelorganisaties. Zelfs bij regio's waarin de brandweer geheel geregionaliseerd is, is de positie van het brandweerbestuur niet te vergelijken met die van het politiebureau, waarin de voorzitter als korpsbeheerder veel meer macht heeft.

Ook de werkwijze van de meldkamerorganisatie en de aansluiting op de achterliggende organisaties verschillen per regio. Dat heeft in de eerste plaats te maken met de verschillende professionele behoeften per discipline, in de tweede plaats met de wijze waarop meldkamers organisatorisch zijn ingericht.

Brandweeralarmcentrale

Bij de brandweer geeft de meldkamer in de dagelijkse praktijk alleen maar meldingen door. De coördinatie van hulpverlening wordt ter plaatse door de lokale commandant gedaan. Voor het vervullen van de functie van centralist is niet veel scholing vereist. Het aanzien van de centralist is daardoor niet hoog. Bij de brandweer geldt nog sterker dan bij andere disciplines het risico dat ze bij rampen het vele en andere werk niet aankan. De meldkamer (medewerker) wordt immers zelden of nooit tot het uiterste belast, waardoor het opbouwen van routines in rampensituaties vrijwel onmogelijk is.

Geneeskundige hulpverlening

Voor de centralisten van de Centrale Post Ambulancediensten (CPA) – verantwoordelijk voor het ambulancevervoer en de medische noodhulp – is een medische basisopleiding vereist. Deze is nodig om medische gegevens te kunnen beoordelen en te verwerken. De centralist van de CPA wordt gezien als bureaumedewerker met specialistische kennis. Centralisten uit deze discipline zien de verhouding met politie en brandweer niet als essentieel onderdeel van de werkcultuur.⁵

De politie

Voor de centralisten van de politie geldt bekendheid met de eigen organisatie en de inrichting van het surveillancewerk als belangrijkste elementen. Men gebruikt de meldkamer immers niet alleen voor noodhulp, maar ook als 'verkeerstoren' voor politieinzet in het reguliere werk. De centralist heeft daardoor binnen de politie een hoog aanzien.

Spanningen

In de dagelijkse praktijk van het (centralisten)werk in de regio's heeft 98% van het werk betrekking op noodhulp in plaats van rampenbestrijding. Grofweg 70% van de feitelijke meldingen betreft de politie, 25% de ambulancediensten en 5% de brandweer. Dat betekent dat er spanningen bestaan tussen de vereisten van een nauwelijks aangesproken rampenbestrijding en de feitelijke dagelijkse besloemingen, die bovendien niet alleen uit noodhulpverlening bestaan, maar ook uit de gevolgen van het samenvoegen van de meldkamers op arbeidsrechtelijk en financieel terrein en op de fricties tussen de drie disciplines. In de dagelijkse praktijk van het meldkamerwerk speelt samenwerking met andere meldkamers dus nauwelijks een rol en is standaardisatie daarmee niet nodig. De noodhulporganisaties zijn ingericht om lokale incidenten aan te pakken en daar hebben ze ook ICT en personeel voor. Hebben ze meer mensen nodig, dan lenen ze personeel van andere regio's, in plaats van met die regio's een gezamenlijke inzet te coördineren. De vraag dringt zich dan ook op of veelvuldig oefenen op rampenbestrijding en het versterken van lokale coördinatiemiddelen niet een zinniger oplossing is, dan de huidige centralisatie en standaardisatie.⁶

Informatisering

Het streven naar een uniform meldpunt voor hulpvragen van de burger is het startpunt geweest van de snelle ontwikkeling van de noodhulpverlening. Onderdeel van deze verandering was de wens dat op den duur de meldkamers in één ruimte gehuisvest worden. Al vroeg is besloten deze ontwikkeling mede te sturen door de introductie van geavanceerde uniforme ICT, die samenwerking tussen de meldkamers zou vergemakkelijken. Een belangrijke eerste ontwikkeling was het besluit uit 1995 om één nationaal communicatiesysteem in te voeren: C2000. Gekoppeld aan C2000 is een software systeem voor de meldkamer ingevoerd, het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS). Het duurde bijna tien jaar voor de nieuwe apparatuur daadwerkelijk in gebruik kon worden genomen. Tijdens de invoering van de systemen is rekening gehouden met de wensen en behoeften van de meld-

5 SOVAM, 2004, *Opzet benchmark medewerkertevredenheid in de Ambulancezorg*, ISEO.

6 Scholtens, A., 2007, *Samenwerking in crisisbeheersing Overschat en onderschat*, Politieacademie NIFV.

kamers. Voor details is er goed naar de lokale 'werkvloer' geluisterd, wat een landelijke uniforme invoering in de weg heeft gestaan. Elke regio in Nederland heeft mogen besluiten hoe de gezamenlijke meldkamer en de daarbij behorende technologie in te voeren. In samenhang met keuzes voor variatie in de uitwerking heeft dat tot 25 verschillende meldkamers geleid.⁷ Ook hier zie we weer hoe de wens van de centrale overheid om tot uniforme systemen te komen, botst met de lokale logica van de werkvloer.

De meest recente ontwikkeling op ICT-gebied is het 'netcentrisch werken', een werkwijze - met bijbehorende technologie - die informatiedeling ondersteunt. Netcentrisch werk is een internationale trend, gebaseerd op interactieve vormen van internettechnologie. Het heeft de belofte in zich dat alle betrokkenen voortdurend een gedeeld beeld van een incident hebben. Op dit moment zijn regio's elk op eigen wijze bezig met het invoeren van netcentrisch werk, terwijl het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties één uniform systeem promoot. De technologie is weliswaar nieuw, maar de geschiedenis herhaalt zich toch.

Conclusie

De praktijk van het functioneren van meldkamers is in dagelijkse omstandigheden zo verschillend, dat het huisvesten van meldkamers in één ruimte niet vanzelfsprekend bijdraagt aan betere hulpverlening. De gewenste landelijke uniformering van meldkamersystemen is daarmee eveneens lastig. Verder is er geen hard bewijs dat samengevoegde meldkamers werkelijk tot betere rampenbestrijding leiden. De nieuwe bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's lijkt wel tot de door het ministerie gewenste druk tot samenvoeging van meldkamers te leiden: bijna alle regio's hebben er een. Wie werkelijk tot beter functioneren van de meldkamers wil komen, moet echter specifiek kijken naar de eigen karakteristieken van het werk van de meldkamers. Als rode draad zien we dat vooral informatisering en bestuurlijke vernieuwing te zeer los staan van het werkniveau. Inzichten in de feitelijke werkprocessen, zowel in de eerste lijn als in de meldkamers, bij rampen- en crisisbestrijding lijken maar met mate in de gekozen organisatieoplossingen door te werken. Daardoor blijft er een wig bestaan tussen de bestuurlijk ideale werkorganisatie, die opgetuigd wordt op het moment van een ramp, en de dagelijkse praktijk van de werkvloer. ■

7 Groenewegen, P. & P. Wagenaar, 2006, *Infighting or emergence? Towards understanding how information systems come into being*, Information Polity, 11, p. 1-14.

Wie bouwt? Wibaut!

Ruim 150 jaar geleden werd Florentinus Marinus Wibaut in Vlissingen geboren. Zijn vader dreef een winkel in levensmiddelen en brandstoffen, was vennoot van een rederij en groeide als lid van het kerkbestuur, bestuurslid van het weeshuis en gemeenteraadslid, uit tot plaatselijke notabele. Aanvankelijk wilde Floor priester worden, maar in Amsterdam, waar hij de Openbare Handelsschool bezocht en sterk geïnteresseerde raakte in sociale vraagstukken, viel hij van zijn geloof. In Vlissingen kwam hij bij rederij Alberts, waarvan zijn vader vennoot was, en doorliep een succesvolle carrière als ondernemer. Op latere leeftijd ontwikkelde hij zich tot idealistisch politicus en bevlogen bestuurder. Het besturen van een gemeente was zijn grootste passie. Hij werd wethouder van Volkshuisvesting (*Wie bouwt? Wibaut!*) van Amsterdam en was tien jaar wethouder van Financiën. Hij was begaafd en bevlogen, volhardend en reëel, had visie, lef en creativiteit. Eric Slot & Hans Moor schreven een welhaast



Florentinus Marinus Wibaut

avontuurlijk boek over hem (*Wibaut, onderkoning van Amsterdam*, Amsterdam: Bert Bakker, 2009), ter gelegenheid van zijn honderdvijftigste geboortedag.