

Poortwachters van de politie

Meldkamers in dagelijks perspectief

POLITIE  Wetenschap



Poortwachters van de politie

Poortwachters van de politie

Meldkamers in dagelijks perspectief

J. Kuppens
E. Bervoets
H. Ferwerda

m.m.v.
A. Nieuwenhuis
A. Besselink
E. Stel

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto's omslag: Michiel Wijnbergh en Sabine Joosten/Hollandse Hoogte

Ontwerp: Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 476 4
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2010 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Bureau Beke, Arnhem en COT, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors

Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding: aan de poort	17
1.1 Meldkamers in de politiewetenschappen	18
1.2 Aanleiding voor het onderzoek naar meldkamers: de kerntakendiscussie	20
1.3 De meldkamer: taakselectie, -overdracht en -uitoefening via drie lijnen	21
1.3.1 De meldkamer en leiderschap	21
1.3.2 De meldkamer als poortwachter	22
1.3.3 De meldkamer als regisseur	24
1.4 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	25
1.5 Het onderzoeksdesign	26
1.6 Onderzoeksafbakening	29
1.7 Leeswijzer	29
2 Meldkamers in perspectief	31
2.1 De (politie)meldkamer: historie in digitale vogelvlucht	32
2.2 Meldkamerbeleid: visie en realisatie	39
2.3 De toekomst van de meldkamer	48
2.4 Tot besluit	52

3	Een nadere blik op drie meldkamers	55
3.1	Het werkgebied van de meldkamer	56
3.2	De organisatie van de meldkamer	56
3.3	De inrichting van de meldkamer	61
3.4	De vier processen van de meldkamer	63
3.4.1	De intake en uitgifte	63
3.4.2	Regie voeren op inzet	68
3.4.3	Ondersteunen door de meldkamer	70
3.4.4	Opschalen	72
3.5	Samenwerking	74
3.6	Tot besluit	76
4	De analyse van 600 meldingen	77
4.1	De breedteanalyse: 600 meldingen in het algemeen	77
4.2	De diepteanalyse: inzoomen op 600 meldingen	80
4.3	Tot besluit	83
5	Eindbeschouwing	85
5.1	Meldkamer als poortwachter: politiewerk in het licht van kerntaken	87
5.2	De meldkamer als regisseur: gewenningsproces	90
5.3	Meldkamer en leiderschap: politie-identiteit en competenties	91
5.4	Tot besluit: discussie en aanbevelingen	93
	Literatuur	99
	Bijlagen	103
1	Lijst met geïnterviewden	103
2	Uitvraagprotocollen	104
3	Observatieprotocol	106
4	Meldingenprotocol	108

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van een verkennend onderzoek naar politiemeldkammers dat werd uitgevoerd in opdracht van het Onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap. Meldkamers hebben een spilfunctie bij de intake en het afhandelen van meldingen. De moeilijkheid zit daarbij onder meer in de verschillende mate van spoed. Het is aan de centralisten om op basis van weging de urgentie van de meldingen te bepalen. Daarmee heeft de meldkamerfunctionaris een belangrijke rol als poortwachter in het kader van de politiefocus op de kerntaken.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn we als onderzoeksteam een aantal mensen dank verschuldigd. Allereerst zijn dat de contactpersonen bij de drie meldkamers waar onderzoek is verricht. Dit zijn Jan Willem Bruins (meldkamer Noord- en Oost-Gelderland), Roger Rousseau (meldkamer Haaglanden) en Ruud Smakman (meldkamer Brabant Zuid-Oost). Daarnaast willen we de personen die in interviews hebben bijgedragen aan dit onderzoek of ons anderszins voorzagen van onderzoeksdata hartelijk danken.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie die ons in de diverse fasen van het onderzoek hebben ondersteund. De commissie was als volgt samengesteld:

- Arend Kloosterman, voorzitter, plaatsvervangend korpschef politieregio IJsselland;
- Wout Verschoor, hoofd gemeenschappelijke meldkamer politieregio Zuid-Holland Zuid;
- Adrie van der Muuren, divisiechef Executieve Ondersteuning en het Regionaal Communicatie en Informatie Centrum (RCIC) politieregio Brabant Zuid-Oost;
- Jan Oost, directeur Intake en Service van politieregio Noord-Holland-Noord;
- Jack van Midden, directeur stichting Aanpak Overlast Amsterdam;
- Martin van Eijk, regionaal projectleider FinEc, politieregio Hollands Midden;
- Kees Loef, programmamedewerker Politie & Wetenschap;
- Annemieke Venderbosch, programmamedewerker Politie & Wetenschap.

Het projectteam,
Jos Kuppens, Eric Bervoets & Henk Ferwerda

Samenvatting

De meldkamer is hét centrale punt voor meldingen van burgers. Ze vervult een regisserende rol bij de inzet van politie-eenheden: ze weegt, stuurt, denkt mee, adviseert en ziet toe op een veilig verloop van het werk op straat. Opmerkelijk genoeg is er weinig onderzoek over het dagelijks functioneren van meldkamers; met name een analyse van het feitelijk functioneren van verschillende meldkamers en inzicht in de afwegingen van meldkamerpersoneel kunnen bijdragen aan de verdere ontwikkeling van werkwijzen en strategieën op de meldkamer.

Bureau Beke en COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement hebben in opdracht van Politie & Wetenschap onderzoek naar meldkamers verricht. In het onderzoek is gebruikgemaakt van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals een literatuurstudie, het bestuderen van documenten, (groeps)interviews, observaties bij de drie geselecteerde meldkamers en een analyse van 600 meldingen. Uiteindelijk levert dit een beeld op van meldkamers in Nederland in het algemeen en van drie meldkamers in Apeldoorn, Den Haag en Eindhoven in het bijzonder.

Algemene bevindingen

Een belangrijke constatering is dat de meldkamers in Nederland niet uniform zijn vormgegeven. Regionale beleidslijnen en sturingsconcepten bepalen de functie van de regionale meldkamer. Dit resulteert in accentverschillen rond de mate waarin een meldkamer een ondersteunende en sturende rol heeft. Daarnaast is de meldkamer niet alleen het domein van de politie, want ook de brandweer en de ambulancezorg bemannen de meldkamers. Ook de samenwerking met deze twee kolommen verschilt per regio.

Op dit moment zijn er in Nederland 26 politiemeldkamers, maar dit aantal zal minder worden vanwege bovenregionale samenwerking op een plek. Zo gaan de drie noordelijke regio's in 2010 over op een gezamenlijke meldkamer en staan meerdere interregionale samenwerkingsverbanden tussen meldkamers gepland. In de meeste veiligheidsregio's is sprake van gecolokeerde meldkamers, waarin de politie, ambulancedienst en brandweer een gezamenlijke ruimte

delen. Regelmatig is sprake van (verregaande) samenwerking tussen de kolommen, maar zeker niet altijd; een geïntegreerde meldkamer voor alle hulpvragen en meldingen en de aansturing van de blauwe, witte en rode kolom is vaak nog een ambitie voor de toekomst.

Die toekomstige ambitie botst soms met het politiek-bestuurlijk krachtenveld waarin de meldkamer zich op het moment bevindt. Dit heeft gevolgen voor zowel het dagelijks werk, het opschalen als de rampenbestrijding. Deze liggen op het terrein van onder andere de techniek – het is bijvoorbeeld mogelijk dat het Nationaal Meldkamersysteem (NMS), de opvolger van het Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS), er komt –, maar ook waar het gaat om zeggenschap en (behoud van) eigen beroepscultuur en identiteit. Bij dat laatste spelen nieuwe ontwikkelingen, zoals de oprichting van de veiligheidsregio's, maar ook pseudomeldkamers (onder andere particuliere meldkamers en een horecatelefoon) een rol.

Meldkamers onderkennen deze ontwikkelingen en trachten hierop te reageren, zowel op landelijk als regionaal niveau. Landelijk is de afgelopen jaren veel energie gestoken in het formuleren van algemene uitgangspunten voor de (gemeenschappelijke) meldkamers, uitmondend in het rapport *De politiemeldkamer* van de Strategische Beleidsgroep Meldkamerdomein. Dit zijn uitgangspunten die als kader voor de regionale meldkamers kunnen fungeren. Daarbij geldt 'eenheid in verscheidenheid' als motto, omdat de regionale context (bijvoorbeeld een grootsteeds gebied versus het platteland) vaak eigen accenten vereist. De korpsen hebben ruimte om binnen de kaders hun eigen meldkamerbeleid vorm te geven en daaraan uitvoering te geven. Niettemin geeft de nog in te voeren Wet op de veiligheidsregio's steeds meer aanvullende kaders, onder andere op het gebied van basisvereisten voor crisisbeheersing en normen voor het meldkamerpersoneel.

Voor meldkamers staan vier functies centraal: intake, regie, opschaling en ondersteuning. Wat de eerste functie betreft, is het van belang dat de burger de meldkamer weet te bereiken en niet afgescheept wordt. Naast 112, waar het in dit onderzoek om draait, staat ook 0900-8844 daarvoor ter beschikking. In de intake vervult de meldkamer eveneens de functie van poortwachter: het scheiden van eigenlijke en oneigenlijke taken voor de politie. In het licht van de kerntakendiscussie kan de meldkamer dan ook een belangrijke rol vervullen.

Wat de regie betreft, stuurt de meldkamer de eenheden op straat aan. Deze wetenschap dringt ook steeds meer tot de straat door. Voor de juiste regie is een bepaalde mate van organisatie en gedoseerde uitgifte van meldingen vereist.

Ten derde vervult de meldkamer de opschalingsfunctie. Dit kan zowel binnen het politieveld als multidisciplinair, bijvoorbeeld in situaties waarin sprake is van een Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP). Het is aan de leidinggevende of, in zijn afwezigheid, de centralist, om de afweging te maken of opschaling noodzakelijk is.

Voor het ondersteunen is de *life line*-functie essentieel. Het gaat hierbij om de bijdragen die de meldkamer aan de politiefunctionaris op straat levert. Concreet betekent dit het aannemen en wegen van de melding, waarna deze wordt uitgezet naar de straat. Vervolgens dient de meldkamerfunctionaris de eenheden op straat van de juiste informatie te voorzien, om zo te garanderen dat essentiële achtergrondkennis bij het afhandelen van het incident aanwezig is.

Dit alles vereist veel van een centralist. Het besef groeit dan ook steeds meer dat deze een cruciale, op de verkeersleider van een luchthaven lijkende functie vervult. Het gaat daarbij niet alleen om straatkennis, maar ook om inlevingsvermogen en een basis aan expertise. Voor dit laatste bestaat via opleidingen van de Politieacademie, maar ook door training in de eigen regio, steeds meer aandacht.

Dat het bij de centralist niet alleen om de hiervoor genoemde kwaliteiten gaat, wijzen de interviews uit; stressbestendig zijn, initiatiefrijk zijn en overzicht kunnen behouden, zijn extra kwalificaties die vanaf de werkvloer worden geopperd.

Inzoomen op drie meldkamers

Hoewel de drie meldkamers ten tijde van het onderzoek alle gecolokeerd zijn, wijst het onderzoek uit dat ze ieder op hun eigen manier werkzaam zijn. Daarbij geldt de *couleur locale* als leidraad; de situatie in de drie politieregio's verschilt dermate, dat dit ook logisch lijkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om verschillen op het gebied van organisatie, inrichting, intake en uitgifte en opschalen.

Verder zoeken meldkamers zowel intern (met de andere kolommen) als extern (met andere meldkamers) steeds meer samenwerking. De meldkamer in Apeldoorn gaat bijvoorbeeld in de nabije toekomst samen met Zwolle een bovenregionale meldkamer vormen.

Alle drie de meldkamers richten zich op een betere samenwerking met de overige twee kolommen. Het gaat dan om het afstemmen van werkprocessen en het afspraken maken over de (toekomstige) gezamenlijke inzet van een calamiteitencoördinator. Ook hierin komt de *couleur locale* terug: zo draaien Haag-

se centralisten in opleiding mee met de andere kolommen en stemt Eindhoven GMS en intranet af op alle kolommen.

Inzoomen op 600 meldingen

De drie aan dit onderzoek deelnemende meldkamers hebben ieder 200 meldingen aangeleverd voor analyse. Deze meldingen zijn afkomstig van het GMS. Gegevens uit dit systeem zijn, in tegenstelling tot bedrijfsprocessensystemen bij de politie, lastig te gebruiken voor analysedoeleinden. Niettemin is enig inzicht verschaft in de aard van meldingen.

Het merendeel van de meldingen valt te rangschikken onder de hoofdclassificaties 'veiligheid en openbare orde', 'bezitsaantasting', 'leefmilieu' en 'verkeer'. De meldkamers gebruiken niet allemaal dezelfde categorieën. Een punt van aandacht zijn de verschillende wijzen waarop GMS wordt gevuld.

Ook blijkt uit het onderzoek dat de drie meldkamers geen eensluidende prioriteitscodering hebben. In Den Haag en Eindhoven loopt de prioritering van 1 tot en met 5, in Apeldoorn tot en met 3. Verder ontbreekt een landelijke normering voor de verwerkingstijd van een melding, de aanrijtijd naar de plek van een incident en de behandeltijd van een melding.

Meldkamers zijn niet alleen bezig met urgente meldingen; ook meldingen met geringe prioriteit handelen ze af. Daarbij is het soms de vraag of sprake is van oneigenlijke taken die de meldkamer beter kan afstoten richting de intake (0900-8844).

De helft van de meldingen wordt binnen 32 minuten afgehandeld. De data uit GMS geven geen indicatie van verwerkings- en aanrijtijden. Aanpassingen in prioriteit vinden in een op de negen meldingen plaats. Dit kan komen doordat de meldingsclassificatie, en daarmee de prioriteit, door de centralist wordt aangepast of omdat een verdachte ineens in beeld komt. Wanneer sprake is van meerdere melders, krijgt de melding meer 'gewicht' en wordt de prioriteit regelmatig aangepast.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat er binnen de ontwikkelingen en het krachtenveld waar de meldkamers mee te maken hebben nog veel mogelijk is. In dat verlengde levert het onderzoek de volgende aanbevelingen op.

Duidelijkheid in bestuurlijke inbedding en zeggenschap

De regionale verschillen tussen de meldkamers zullen de bestuurlijke complexiteit (bijvoorbeeld vanwege de veiligheidsregio's) en de aansturingproblematiek tussen regionaal en nationaal niet verminderen. Daarom moet er helderheid komen over de zeggenschap van de hulpdiensten over de meldkamer, en dan in elk geval over het 'eigen' personeel.

Opleiding uniformeren en monitoren

Er blijkt behoefte aan een opleiding die recht doet aan de regionale wensen en tegelijkertijd een aantal overeenkomstige aspecten behandelt in het hedendaagse meldkamerwerk. De Politieacademie (of eigenlijk de gezamenlijke opleidingsinstituten van de hulpdiensten) zou haar bestaande onderwijsaanbod op het meldkamerdomein in dat licht verder dienen te ontwikkelen, in nauw overleg met de korpsen en de veiligheidsregio's. Ook techniek speelt daarbij een rol, zoals het bedienen van apparatuur en computersoftware. Verder gaat het om het trainen van een aantal basisvereisten c.q. competenties op sociaalpsychologisch vlak. Stressbestendigheid, meerdere taken tegelijkertijd kunnen uitvoeren en het voeren van operationele regie zijn slechts enkele aspecten die in deze meldkameronderwijsmodule verder moeten worden ontwikkeld. Het wel of niet hebben van een executieve politieachtergrond dient daar ondergeschikt aan te zijn. Verder dient het onderwijs meer dan ooit gericht te zijn op het dagelijks samenwerken met de andere hulpdiensten.

Om het niveau van de politiecentralist periodiek te monitoren, kan de profcheck van de ambulancedienst ten slotte een mogelijk goede ingang zijn.

Helderheid richting klanten

Zowel voor de burger (externe klant) als het politiepersoneel (interne klant) moet duidelijk zijn wat van de meldkamer verwacht mag worden. Voor de burger moet helder zijn waarvoor de beide landelijke nummers, 112 en 0900-8844, kunnen worden gebeld. Een burger wil in het geval van het bellen van 112 vaak eerst hulp en daarna pas vragen beantwoorden, of hij wil misschien direct 112-hulp terwijl hij 0900-8844 gebeld heeft. Uitvraagprotocollen moeten de communicatie met de burger in ieder geval niet in de weg zitten.

Ook voor de politiefunctionaris op straat is de meldkamer soms een black box: het is onduidelijk wat daar allemaal gebeurt, wat nodig is voor een goede taakuitvoering, wat de (on)mogelijkheden zijn en welke informatie de meldkamer (niet) heeft. Daarom zijn meeloopstages goed voor centralisten om te proeven aan het politiewerk of om feeling te houden met het straatwerk.

Andersom is het ook goed af en toe eens politiemensen (niet alleen politie-studenten) mee te laten lopen bij de meldkamer.

Uitvraagprotocollen herijken

In het licht van de vorige aanbeveling is het zinvol de praktische toepasbaarheid van uitvraagprotocollen eens goed tegen het licht te houden. De protocollen hebben absoluut een meerwaarde ten behoeve van de informatievergaring en dienen daarom te worden gehandhaafd, maar blijken vooral door nieuwkomers te worden gebruikt. Er dient te worden bekeken hoe recht kan worden gedaan aan twee aspecten: de klacht van de burger dat soms veel vragen moeten worden beantwoord en de ervaren centralist die wat vrijer omgaat met de protocollen. Een star en instrumenteel gebruik moet in elk geval worden vermeden.

Blijven uitgaan van de menselijke maat

Het is evident dat het meldkamerwerk geautomatiseerd en gesystematiseerd wordt met protocollen. Toch moeten apparatuur en protocollen niet leidend zijn voor het politiewerk. In de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en systemen dienen de individuele lokale (straat)kennis en ervaring van centralisten expliciet te worden verdisconteerd.

Gebruikmaken van de collegiale maat

Meldkamerwerk is van groot belang bij het uitoefenen van het politiewerk op straat. Door sommigen op straat wordt daar te licht over gedacht: de *life line*-functie moet nog serieuzer genomen worden. Wijkbureaus moeten erop geattendeerd worden dat ze een informatiebrengplicht hebben. Deze brengplicht komt niet alleen ten goede aan de meldkamer, maar uiteindelijk ook aan de collega's op straat.

Monitoring

Het onderzoek brengt in beeld dat GMS geen monitoringfunctie heeft. In het licht van het mogelijk nieuw te ontwerpen NMS biedt dit hiaat een ingang om hiermee bij het ontwerp van NMS rekening te houden.

Focus ook binnen de meldkamer op kerntaken

Het blijkt dat op de meldkamer niet alleen urgente meldingen behandeld worden. Regelmatig zijn meldkamers bezig met bijvoorbeeld sleepdiensten na een verkeersongeluk. Wanneer de (verkeers)veiligheid niet in het geding is, kunnen dergelijke zaken mogelijk beter terugverwezen worden naar de intake, die de instanties dan verder benadert.

Voer vervolgonderzoek naar pseudomeldkamers uit

Naast het bestaan van reguliere meldkamers is steeds vaker sprake van (het opstarten van) pseudomeldkamers. Om deze ontwikkeling naast het al bestaande krachtenveld van de reguliere meldkamers te duiden, is het van belang nader onderzoek te verrichten naar het feitelijk functioneren van deze pseudomeldkamers. In dergelijk onderzoek zou met name aandacht voor de relatie met de reguliere meldkamers moeten zijn.

Inleiding: aan de poort

De toegang van mensen tot basisbehoeften als gezondheid en veiligheid ligt deels in handen van mensen aan de poort van *street level*-organisaties. Indien burgers voor hun veiligheid of vanwege de noodzaak tot snelle hulpverlening een beroep (willen) doen op de politie, krijgen ze te maken met zogeheten poortwachters: de medewerkers aan de politiebalië, de wijkagent en de medewerkers van de (politie)meldkamer.

Aan de balië van een politiebureau kan een burger voor meerdere zaken terecht. Zo kan hij allerhande informatie krijgen, doorverwezen worden voor een gesprek met een politiefunctionaris, maar ook aangifte doen. Het is aan de functionaris aan de balië om te bepalen op welke wijze de burger verder geholpen wordt. De wijkagent is een belangrijk aanspreekpunt voor bewoners. Het publiek wordt daartoe in veel regio's ook uitgenodigd via politiewebsites, maar een wijkagent is door de burger gelukkig ook nog altijd persoonlijk te benaderen. De wijkagent kan de informatie die hij krijgt wegen en verstrekken binnen de eigen organisatie of richting derden. Hij kan besluiten tot een persoonlijke interventie of erop toezien dat anderen binnen of buiten de politie interveniëren (Terpstra, 2008; Bervoets e.a., 2009).

Voorgaande twee poortwachters zijn echter niet het centrale thema van deze rapportage. Wij richten ons op een ander politieonderdeel met een poortwachtersfunctie: de meldkamer. De meldkamer is het centrale punt bij uitstek voor meldingen van burgers. Dat zijn vaak telefonische meldingen, maar vandaag de dag is het ook mogelijk op andere manieren, bijvoorbeeld per e-mail, te melden. De meldkamer, in het bijzonder het 'politiemeldkamerdomein', vervult een regisserende rol bij de inzet van politie-eenheden: ze weegt, stuurt, denkt mee, adviseert en ziet toe op een veilig verloop van het werk op straat. Het is uitermate belangrijk hoe meldkamerpersoneel een telefonische melding of vraag beoordeelt. De regionale meldkamer speelt een belangrijke rol bij de taakoverdracht en taakafbakening van de politie. In de meldkamer wordt immers bepaald welke telefoontjes (meldingen) worden omgezet in een politie-interventie en met welke prioriteit. Daarbij is het ook de vraag voor welke politie-interventie wordt gekozen: van spoedmelding tot aan een afspraak met de wijk-

agent. De meldkamer speelt zaken ook vaak door aan partners. Naast brandweer- en ambulancediensten kunnen dit gemeentelijke diensten zijn (bijvoorbeeld de gemeentereiniging) of sleepdiensten. Vaak gebeurt dat op basis van afspraken tussen de politie en partners over doorverwijzingen vanuit de meldkamer.

Hoewel het belang van de meldkamers niet snel wordt betwist, valt tegelijkertijd op hoe weinig onderzoek er voorhanden is over het dagelijks functioneren van meldkamers. Weliswaar zijn er bedrijfsmatige inrichtingsplannen opgesteld, maar juist een analyse van het feitelijk functioneren van verschillend ingerichte meldkamers kan bijdragen tot meer inzicht in het hoe en waarom van afwegingen door meldkamerpersoneel. Dergelijk onderzoek kan van pas komen bij de verdere ontwikkeling van werkwijzen en strategieën op de meldkamer.

1.1 Meldkamers in de politiewetenschappen

Er zijn voor zover bekend zowel internationaal als landelijk weinig politiewetenschappelijke studies naar meldkamers voorhanden. Om preciezer te zijn: onderzoek naar het functioneren van meldkamerpersoneel, en dan met name de beslissingen die worden genomen bij het verwerken van meldingen als onderdeel van het bredere politiewerk ontbreekt. De internationale literatuur gaat vooral over meldkamers bij rampenbestrijding. De insteek is geregeld de brandweer of de ambulancediensten, en dan vaak ook nog vanuit de technische wetenschappen (onder andere Champion & Cushing, 1999; Nicholson, 2000). In 1994 verscheen een artikel van een Amerikaans onderzoek door Bell e.a. naar de reactie van meldkamers (*emergency response rooms*) bij slachtoffers van geweld. De benadering ervan was echter vooral vanuit de geneeskunde en niet vanuit de politiewetenschap.

Het politieonderzoek dat internationaal een beetje in de buurt komt, is het (alweer gedateerde) Amerikaanse onderzoek naar aanrijtijden door de Police Foundation (Pate e.a., 1976). Daaruit blijkt dat verhoogde aanrijtijden in elk geval geen effect zouden hebben op de pakkans bij het aanhouden op heterdaad. *Calling the Police* van Waddington uit 1993 is voor zover bekend het enige politieonderzoek waarin meldingen aan de politie centraal staan. Dat Britse onderzoek vond plaats in samenwerking met de (Amerikaanse) Police Foundation. In het onderzoek werden de interpretaties en afhandelingen van meldingen onderzocht.

In Nederland is er inmiddels eveneens een hele onderzoekstraditie op het terrein van politieursurveillance en researchewerk, maar de meldkamer is welhaast een soort black box gebleven. Bij studies over recherche (onder andere Poot e.a., 2004; Klerks, 2002) is dat enigszins begrijpelijk. Bij researchewerk speelt de meldkamer een minder grote rol dan bij straatwerk. De studies over surveillance richten zich echter toch vooral op het straatwerk en de beroepscultuur van agenten op straat (Punch, 1979; Van der Torre, 1999). De meldkamer is in deze studies niets meer dan de achtergrond waartegen het straatwerk plaatsheeft. Dat geldt ook voor recente onderzoeken naar het functioneren van wijkagenten van Terpstra (2008) en Bervoets e.a. (2009). Zij signaleren beiden dat de wijkagent op grotere afstand van de meldkamer staat dan het noodhulp-personeel. De meldkamer speelt nog wel een rol, met name wanneer het gaat om het uitzetten van meldingen waarbij een (langetermijn)probleem niet meteen kan worden opgelost. Maar ook zij besteden verder geen aandacht aan de meldkamer.

Wij troffen drie Nederlandse studies naar politiewerk aan waarin de meldkamer iets meer aandacht krijgt, maar nog altijd niet in het middelpunt staat. In de jaren 1970 verrichtten Tas & Van der Zee-Nefkens (1977) onderzoek naar de assistentiesurveillance bij de politie in Den Haag, waarin zij ook keken naar het 'uitzetten' van meldingen aan het politiepersoneel op straat. Stol (1996) besteedt zowel in zijn proefschrift als in zijn later onderzoek naar politiestraatwerk (Stol e.a., 2004) aandacht aan de meldkamer. Maar ook in die onderzoeken blijft de meldkamer, zij het sturend en relevant, op de achtergrond. In zijn dissertatie beschrijft hij in het kort de historie van de politiemeldkamer, vooral vanuit het oogpunt van de automatisering van de contacten tussen de meldkamer en de straat.

Er is wel beleidsonderzoek naar de (politie)meldkamer gedaan. In 2007 verscheen het rapport *Melden niet voor niets* van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). De inspectie onderzocht het beleid van de korpsen ten aanzien van de bereikbaarheid in het algemeen en voor meldingen in het bijzonder. Daartoe werden de jaarplannen en jaarverslagen, de internet- en intranetsites van de korpsen bekeken. Daarnaast werd naar alle korpsen een vragenlijst gestuurd. Hierbij heeft de inspectie de korpsen verzocht interne richtlijnen, beleidsnotities, procesbeschrijvingen en overige relevante documenten over het meldingenproces beschikbaar te stellen. Verder werd een diepteonderzoek uitgevoerd. Daarvoor werd per korps een tiental (afgeronde) niet-spoedeisende meldingen geanalyseerd. Ook het contact met de melder was onderwerp van dat diepteonderzoek. De burgers die de desbetreffende meldingen hadden gedaan, werden telefonisch geïnterviewd.

Maar ook op het academisch front zijn er ontwikkelingen. Heel recent is de Vrije Universiteit in Amsterdam gestart met een fundamenteel onderzoeksprogramma naar het functioneren van meldkamers, waarin ook de besluiten van centralisten worden bestudeerd (Boersma e.a., 2008; Wagenaar e.a., 2009). Dit onderzoeksprogramma heeft crisismanagement en de veiligheidsregio's als invalshoek, maar de ogen worden niet gesloten voor de meldkamers in relatie tot politiewerk.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek naar meldkamers: de kerntakendiscussie

Dit onderzoek kan vanwege de poortwachters niet anders worden geplaatst dan tegen het licht van de kerntakendiscussie bij de politie. Sinds 2000 bezint de politie zich op een herijking van de politietaak. Die zou in de kern bestaan uit handhaving, opsporing en noodhulp. De keuze voor deze focus impliceert enerzijds een herschikking van taken, activiteiten en prioriteiten en anderzijds ook het afstoten van taken en verantwoordelijkheden. Hiervoor zijn inzet en een mentaliteitsverandering van de politie vereist. Diezelfde inzet en mentaliteitsverandering zijn dan vanzelfsprekend ook vereist bij haar partners in het veiligheidsbeleid, zoals gemeenten en hulpverleningsinstanties.

In een verkennend onderzoek (Van der Torre e.a., 2007) ging de aandacht uit naar de aanleiding, het verloop en de opbrengsten van regionale kerntakendiscussies. Daarbij zijn ook knelpunten in beeld gebracht. Het onderzoek geeft aan dat de kerntakendiscussie nog niet in alle regio's is uitgewerkt in concrete plannen. De discussie is hoe dan ook essentieel voor een heroriëntatie op de politietaken. Naast vijf aanbevelingen om tegemoet te komen aan de concentratie op de kerntaken, is door Van der Torre e.a. een voorstel gedaan om onder andere nader onderzoek te verrichten naar de meldkamers. Bij de praktische implementatie van de kerntakendiscussie kunnen we niet om de meldkamer heen. Sterker nog: die speelt daarin een essentiële rol. De meldkamer is een belangrijke schakel voor politieprocessen. Daar wordt al met de intake bepaald of een melding tot de kerntaak behoort of niet. Het is dan wel de vraag hoe meldkamers vervolgens vormgeven aan de wens tot een heroriëntatie op de politieke kerntaken.

1.3 De meldkamer: taakselectie, -overdracht en -uitoefening via drie lijnen

In Nederland is zeer zeker geen sprake van uniforme meldkamers. Meldkamers zijn, ondanks landelijke richtlijnen, nog altijd grotendeels afhankelijk van de beleidslijn en het sturingsconcept in de regio. Mede daardoor zijn er accentverschillen in de mate waarin een meldkamer een ondersteunende en sturende rol heeft. Met dat in het achterhoofd schetsen we drie onderzoekslijnen die bij het functioneren van meldkamers aan de orde komen:

- de meldkamer en leiderschap;
- de meldkamer als poortwachter;
- de meldkamer als regisseur.

1.3.1 De meldkamer en leiderschap

Omdat er veel veranderingen en ontwikkelingen zijn die strategische keuzen vergen (zie ook hoofdstuk 2), is het ook voor meldkamers van belang gestalte te geven aan leiderschap. De inrichting van een meldkamer vergt leiderschap dat aan de hand van eerdere leerstukken voor Politie & Wetenschap (Boin, Van der Torre & 't Hart, 2003; Van der Torre e.a., 2007) kan worden geïllustreerd. Het betreft leerstukken die leiderschap zien als een opgave om, in onderlinge samenhang, aan drie taken invulling te geven.

De beleidsmatige taak

Hierbij gaat het om de vertaling van maatschappelijke eisen en politiek-bestuurlijke doelstellingen naar een concrete visie op het functioneren van de meldkamer, hetgeen zich uit in een effectieve werkwijze. Het leiding geven aan de (politie)meldkamer vereist beleidsmatig onder meer keuzen over de volgende zaken:

- een mono- dan wel multidisciplinaire meldkamer;
- het behoud van monodisciplinaire, politieke kernwaarden binnen een multidisciplinaire meldkamer;
- al dan niet ruimte voor lokale/regionale inbreng;
- het afhandelen van meldingen door de meldkamer zelf, door de noodhulp van de politie/andere onderdelen van de politieorganisatie of externen;
- het bewaken van de balans tussen enerzijds digitale indexering van meldingen en anderzijds het persoonlijk beoordelen en afhandelen van een melding;

- het bepalen van de mate van regie van de meldkamer op de noodhulp;
- het bewaken van de balans tussen doelmatigheid en legitimiteit bij de reactie op meldingen.

De organisatorische taak

Hieronder verstaan we de vorming van een intelligente (politie)meldkamer, die in staat is op de voorgeschreven manier te werken. De organisatie van dergelijke meldkamers vergt onder meer de volgende keuzen:

- het gestalte gegeven aan standaardisering van het beoordelen van meldingen;
- de kwaliteitseisen rond medewerkers c.q. centralisten;
- de beoordelingscriteria van medewerkers;
- de samenwerking met de rest van het korps.

De diplomatieke taak

Deze taak houdt het onderhouden van relaties met de politieorganisatie en met derden in, alsook het bewaken van de politie-identiteit in veeleisende en multi-disciplinaire netwerken. De diplomatieke taak behelst:

- relatiebeheer met het bestuur van de veiligheidsregio;
- relatiebeheer met de andere kolommen: ambulancedienst en brandweer;
- de relatie met de rest van het korps;
- de relatie met burgers en klanten.

1.3.2 De meldkamer als poortwachter

Binnen het politiemeldkamerdomein zijn de volgende twee processen van belang als het gaat om het selectief aannemen en doorzetten van meldingen.

De intake

Het gaat om het aannemen en beoordelen van een melding. Het Referentie-model Bedrijfsprocessen Politie (RBP, 2006) omschrijft intake als 'het geheel aan activiteiten waar alle inkomende spoed- en niet-spoedklantverzoeken (vraag naar politiediensten) worden behandeld of worden overgedragen aan andere processen. Het gaat daarbij om het eerste contact met de omgeving

(burger of een bedrijf/instelling), waarbij het initiatief niet bij de politie berust.' Het doel is in 80 procent van de meldingen binnen vijftien minuten aanwezig te zijn.¹ Een melding kan ook naar een derde worden doorgezet, bijvoorbeeld de brandweer of de ambulancedienst. Er bestaat uiteraard een belangrijke link van intake naar noodhulp. Het RBP 2006 omschrijft noodhulp als 'de reactie van de politie op incidenten (meldingen van gebeurtenissen en/of verzoeken om hulp) waarbij een directe (spoedeisende) fysieke (politie)reactie noodzakelijk is'. Daarbij is het van belang de prioriteit van de politie-inzet vast te stellen.

Ondersteunen door de meldkamer: de life line-functie

Voor een correcte afhandeling ter plekke is het voor de politiemensen van groot belang dat zij worden ondersteund door de meldkamer. Het gaat dan om proactief meedenken, adviseren, informatie verstrekken en het beheren van het berichtenverkeer tussen de eenheden. Voor de politie is de ondersteuning van het werk op straat, op basis van kennis van en voeling met het 'praktisch professionalisme', een kernwaarde. Politie specifieke kennis is nodig voor een 'klik' tussen het personeel op straat en de centralist. Het vergt ondersteuning met gevoel voor onder meer de volgende zaken (VTS Politie Nederland, 2007; zie ook Stol, 1996):

- de medewerkers van het monodisciplinaire meld- en regelcentrum van de politie zijn voortdurend alert op wat er gebeurt en wat er kan gebeuren en op de locaties waar eenheden zich bevinden. Ze zijn als het ware de *life line* van de politie op straat en ze voelen goed aan hoezeer agenten hieraan hechten en wat dit vergt;
- zo nodig worden aanvullende eenheden ter plaatse gestuurd of wordt een verzoek hiertoe gedaan bij een andere discipline;
- er wordt gevraagd en ongevraagd informatie verstrekt. Het meldkamerpersoneel denkt mee en vooruit;
- er wordt regie gevoerd op de wijze waarop de ingezette politie-eenheden met elkaar communiceren;
- het meldkamerpersoneel voelt aan welke toon gepast is bij welke melding. Het beheerst niet alleen de inhoudelijke communicatie, maar is zich ook bewust van de invloed van de toon en de connotatie van woorden. Of, zoals Van der Torre het in 1999 optekent:

¹ Dit geldt voor prioriteit 1-meldingen. Voor prioriteit 2-meldingen is dit dertig minuten.

‘Wij hebben één écht goede centralist. Die is rustig en stuurt. Aan zijn toon hoor je ook hoe hij het inschat. Als je merkt dat hij bezorgd is, dan is dat wat waard voor ons. Als hij, bij het aanrijden, een beetje om kalmte vraagt of zelfs wat waarschuwt, dan is dat niet misplaatst. Dan past dat bij die collega en bij die situatie (...). We hebben ook een centralist die is al in paniek als het water overkookt. Daar worden we echt niet goed van. Als zij je bijna in paniek ergens naartoe stuurt, denk je: het zal wel. Dat is link.’

1.3.3 De meldkamer als regisseur

De hedendaagse meldkamer heeft zowel een ondersteunende als een regiserende rol. Wat betreft de regie wijzen de volgende twee punten op het belang van de meldkamerfunctie.

De regie op de inzet

Het komt erop aan dat de meldkamer organiseert dat de juiste politiemensen op het goede tijdstip op de juiste plaats zijn. Deze regie kan worden gevoerd naar aanleiding van een melding, maar ze kan ook het gevolg zijn van een verzoek om assistentie van de politie op straat. Er wordt in het politieveld gediscussieerd over de vraag hoe sturend de meldkamer zou moeten zijn. Daarbij speelt onvermijdelijk ook de mate van zeggenschap een rol die de politie heeft over de meldkamer, die immers meer en meer een gemeenschappelijke meldkamer voor de hulpdiensten is. In een document over *De politiemeldkamer* is de VTS Politie Nederland (2007) duidelijk.

‘In onze visie is het voeren van regie op de inzet weggelegd voor de meldkamer. De doelen van dit proces zijn dat we eenheden aansturen en dat daarbij de juiste eenheden naar een incident gaan (...). Om dit te realiseren hebben we een aantal uitgangspunten geformuleerd. Dit (is) onder andere dat we voldoende zeggenschap over de eigen meldkamerfunctie willen houden (...).’

Opschalen

Deze procedure is ingericht om bij het bestrijden van ongevallen en rampen de juiste hulpverleners en functionarissen op het juiste moment in te schakelen.

Tijdens de dagelijkse werkzaamheden geldt voor alle hulpverleners de 0-fase. Zodra één van de bij de bestrijding betrokken hulpdiensten bij de meldkamer daaraan behoefte heeft, kan een leidinggevende de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP) afkondigen.² De samenwerking wordt dan multidisciplinair. Er zijn vier GRIP-fases te onderscheiden.

Tabel 1.1: GRIP-fases

GRIP-fase	% meldingen	Reikwijdte van het incident	Inzet naast de drie kolommen
0	98	Dagelijkse meldkameroutine	Niets
1	1,5	Incident van beperkte afmeting	Multidisciplinaire samenwerking (OVD)
2-4	0,5	Incident met uitstraling naar de omgeving, mogelijk uitmondend in gemeente-, regio- of provincieoverschrijdend incident	Multidisciplinair meld- en regelcentrum

Bron: VTS Politie Nederland (2007)

1.4 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Dit verkennende onderzoek is bedoeld om een nadere invulling te geven aan de drie in §1.3 genoemde onderzoekslijnen (leiderschap, poortwachtersfunctie en regiefunctie). Door dit onderzoek niet alleen te richten op meldingen zelf, maar ook op de achterliggende (beleids)processen, wordt de kerntakendiscussie in een breder perspectief geplaatst. Het gaat dus niet alleen om de verwerking van voorliggende meldingen, maar ook om het schetsen van de ontwikkeling van de positie van de meldkamer vanuit het verleden naar de toekomst. Vandaar dat we de eerste set onderzoeksvragen voor het onderzoek aan de hand van de volgende inhoudelijke thema's formuleren.

Leiderschap en personeel

Hoe wordt gestalte gegeven aan het leiderschap ten aanzien van meldkamers?
Hoe wordt in dit verband het personeel van de meldkamer geselecteerd, ge-

² Op basis van aan de voorkant verkregen informatie is een centralist hiertoe ook bevoegd.

oefend en beoordeeld? Welke kwaliteitseisen worden er aan dit personeel gesteld?

Proces van de melding

Hoe worden welke meldingen en assistentieaanvragen ingenomen, beoordeeld en afgehandeld, dan wel intern of extern doorverwezen? Welke besluiten neemt de meldkamer wat dit betreft, welke afwegingen worden gemaakt en welke gevolgen heeft dit voor de taakuitoefening en het werkaanbod voor 'de rest' van de organisatie? Op welke wijze worden bij de besluiten belangen afgewogen, onder meer doelmatigheid, doeltreffendheid en outcomes, waaronder klanttevredenheid?

Inrichting

Hoe is een meldkamer ingericht? Met welke apparatuur wordt gewerkt?

Regie en samenwerking

Bij interne doorverwijzing naar de noodhulp: hoe verloopt de sturing op de inzet? Hoe verloopt, meer in het algemeen, het samenspel tussen aan de ene kant de meldkamer en aan de andere kant de agenten en officieren van dienst die op straat onder andere noodhulp verrichten?

De tweede set onderzoeksvragen heeft een meer reflecterend karakter.

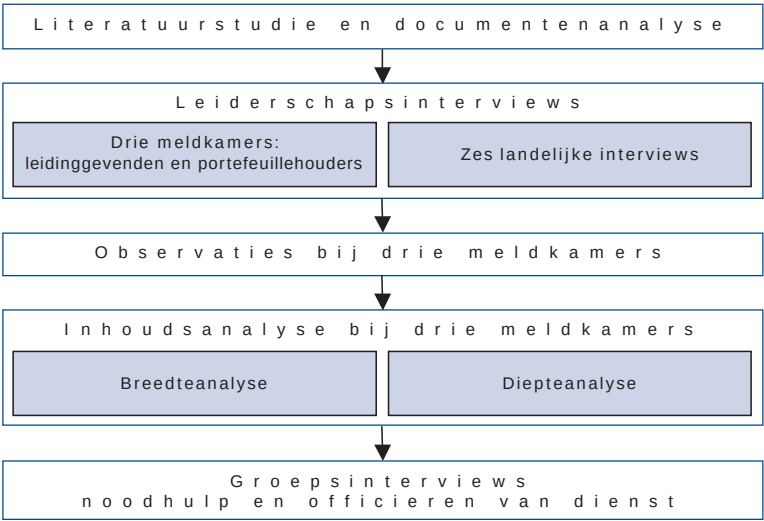
- Hoe verhoudt het functioneren van de meldkamer zich tot de kerntakendiscussie?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor het functioneren van de meldkamers als poortwachters van de politieorganisatie?

1.5 Het onderzoeksdesign

Naast een algemene studie en een landelijke interviewronde vormen drie meldkamers de basis voor het aanleveren van onderzoeksmateriaal:

- Haaglanden (Den Haag);
- Noord- en Oost-Gelderland (Apeldoorn);
- Brabant Zuid-Oost (Eindhoven).

In totaal zijn vijf onderzoeksactiviteiten verricht. Deze worden eerst schematisch in beeld gebracht, waarna de individuele onderzoekshandelingen achtereenvolgens worden toegelicht.



Figuur 1.1: onderzoeksdesign

Literatuurstudie en documentenanalyse

Voor deze onderzoekshandeling zijn relevante documenten bestudeerd en voor het onderzoek gebruikt. In voorkomende gevallen is uit de documenten herleidde informatie tijdens de interviews voorgelegd.

Leiderschapsinterviews

Deze interviews zijn gericht op de leidinggevend en portefeuillehouders in de korpsleiding van de drie geselecteerde meldkamers. Daarnaast zijn tijdens werkbezoeken aan de drie meldkamers gesprekken gevoerd met meldkamerfunctionarissen zelf. Ook is een aantal landelijke interviews afgenomen.³

3 Voor een overzicht van de geïnterviewden verwijzen we naar bijlage 1.

Observaties bij drie meldkamers

Per geselecteerde meldkamer zijn twee observaties uitgevoerd. Deze observaties stellen ons in staat om te beoordelen hoe *real life*-situaties worden vertaald in registraties van meldingen. Dit alles levert ook informatie op over het leiderschap van meldkamers en over de ‘klik’ tussen de meldkamer en de agenten op straat.⁴

Inhoudsanalyse bij drie meldkamers

Voor deze onderzoeksfase zijn 600 hulp- en assistentievragen geanalyseerd, die bij de meldkamer binnenkwamen. Dit zijn 200 meldingen per meldkamer. Ook het beoordelingsproces daarvan en de daaropvolgende (politie-)inzet is in de analyse meegenomen.⁵ We gaan hierbij uit van doorverwijzingen richting de politie, niet richting brandweer of ambulancedienst. De selectie levert vervolgens twee analyserichtingen op.

Breedteanalyse

Alle meldingen die per meldkamer verzameld zijn om aan de in totaal 600 doorverwijzingen te komen, zijn gezamenlijk geanalyseerd. We gaan hierbij uit van een basale analyse: wat kunnen we vertellen over de zaken die zijn afgehandeld? Bijvoorbeeld: welk tijdstip of welke prioriteit?

Diepteanalyse

Dit is de verdiepingsslag op de 600 doorverwijzingen van de drie meldkamers. De inhoudsanalyse is uitgevoerd aan de hand van een profiellijst. Enkele items op deze profiellijst zijn bijvoorbeeld: type melding, tijdstip melding, prioriteit, aard melding, enzovoort.

Groepsinterviews met noodhulp en officieren van dienst

Het thema van deze interviews is de relatie die deze functionarissen met de meldkamer hebben. Dit betreft onderzoek naar de *throughput* door middel van drie groepsinterviews (per meldkamer één) met officieren van dienst en politiemensen die noodhulp verlenen. In die gesprekken hebben het proces van afhandeling en het samenspel met de meldkamer centraal gestaan.

⁴ Voor een volledige weergave van het observatieprotocol verwijzen we naar bijlage 3.

⁵ Zie voor de selectiecriteria bijlage 4.

1.6 Onderzoeksafbakening

Voor de praktische uitwerking van het meldkamerproces zijn drie politiemeldkamers belicht. Bij onze uitspraken kunnen we zeker niet op statistische wijze generaliseren naar de overige meldkamers in Nederland. Dat was ook niet het doel. Dat bestond uit een dieptebeschrijving van afwegingen, processen en werkwijzen in hun dagelijkse context. Op grond daarvan komen we tot een zogeheten analytische generalisatie (Yin, 2003). Een meervoudig casusonderzoek leent zich, vanwege het gebruik van intensieve onderzoeksmethoden, beter voor dat doel dan een breedteonderzoek waarin alle meldkamers met vragenlijsten worden onderzocht (Babbie, 2006). Voor de afbakening en reikwijdte van het onderzoek is het van belang daarnaast enkele onderzoeksaspecten nader te belichten.

- Ten eerste vergelijken we de meldkamers met elkaar, op zoek naar patronen en betekenisvolle verschillen. Dat betekent echter niet dat we de meldkamers onderling beoordelen en rangschikken naar voorkeur.
- De beperking tot drie meldkamers brengt tevens met zich mee dat het onderzoek niet kan worden beschouwd als een weergave van de huidige algehele meldkamerssituatie in Nederland. Bovendien valt uit dit onderzoek niet te abstraheren of de drie meldkamers prototypisch zijn voor de overige meldkamers in Nederland.
- Het betreft een onderzoek naar politiemeldkamers. Hoewel er wel regelmatig aan ambulancedienst en brandweer gerefereerd wordt, zijn deze instanties zelf geen onderwerp van en/of participant in het onderzoek.
- In dit onderzoek beperken we ons tot meldkammermeldingen waarin hooguit sprake is van een GRIP 1-situatie.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de meldkamers in een breed perspectief geplaatst. De stand van zaken rond de meldkamers is hierin een belangrijk aspect, maar ook de richting die de meldkamers in de toekomst opgaan. Hoofdstuk 3 gaat in op de drie onderzochte meldkamers afzonderlijk: hoe werken zij en wat zijn overeenkomsten en verschillen tussen deze meldkamers? In hoofdstuk 4 wordt de analyse van de 600 meldingen beschreven; hoofdstuk 5 sluit af met conclusies en een beschouwing over de relatie tussen de gang van zaken binnen meldkamers en de visie op kerntaken.

Meldkamers in perspectief

In dit hoofdstuk plaatsen wij de (politie)meldkamer in historisch, wetenschappelijk en beleidsmatig perspectief. In hoofdstuk 1 presenteerden wij reeds kort enkele landelijke ontwikkelingen en enkele thema's op meldkamergebied. In dit hoofdstuk gaan we daarop dieper in. Alle landelijke ambities, visies, referenties, uitgangspunten en richtlijnen omtrent de meldkamers vatten we samen onder de noemer meldkamerbeleid. Wij leggen daarbij vooral de nadruk op het landelijke, bovenregionale niveau.

Zoals aangegeven ligt de nadruk van dit onderzoek op het onderdeel van het meldkamerbeleid waarin de politie wordt opgevoerd. We reconstrueren het beleid aan de hand van de uitgebreide documentatie die daarover beschikbaar is. Dat doen we in §2.2. De afgelopen jaren hebben landelijk diverse werkgroepen, commissies en experts zich beziggehouden met de (politie)meldkamer. Met name de Board Intake en Noodhulp van de Raad van Hoofdcommissarissen en de Strategische Beleidsgroep Meldkamers, die daaronder valt, zijn de afgelopen jaren geregeld in beeld geweest bij de beleidsontwikkeling. Omdat niet alles wat beleid is aan het papier wordt toevertrouwd en we ook persoonlijke visies van experts wilden kennen, hielden we interviews met een aantal politiemensen dat betrokken is (geweest) bij het ontwikkelen van het beleid rond de meldkamer.

We beschrijven de uitgangspunten van het meldkamerbeleid: de doelstellingen, maar ook de middelen om de doelstellingen te bereiken. Die middelen zijn soms van tamelijk technische aard; denk aan de ontwikkelingen van een aantal jaren geleden van C2000 en het Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS). Vaak ook gaat het om middelen van meer organisatorische aard; denk aan landelijke en regionale afspraken ten aanzien van procedures en werkwijzen.

In de bestuurskunde is het gebruikelijk een onderscheid te maken tussen beleid zoals bedacht en beleid zoals uitgevoerd. We zullen daarom waar mogelijk in §2.2 ook aandacht besteden aan de realisatie van het meldkamerbeleid. In de slotparagraaf maken we de balans op door enkele opvallende patronen te benoemen. Maar eerst gaan we terug in de tijd.

2.1 De (politie)meldkamer: historie in digitale vogelvlucht

Een gesloten telegraafnet

De herkomst van de eerste (multidisciplinaire) meldkamers ligt in de negentiende eeuw. De toenmalige brandweerkazernes en sectieposten van de politie waren met elkaar verbonden door een gesloten telegraafnet. Pas in het interbellum ging de ontwikkeling snel, onder invloed van de oorlogsdreiging. De noodzaak van een luchtbeschermingsorganisatie drong zich op in het Nederland van kort voor de Tweede Wereldoorlog (Koppers, 2000). Overal in het land werden centrale meldposten aangelegd, van waaruit de coördinatie van de hulpverlening kon plaatsvinden in geval van een bombardement. Na de oorlog, vanaf 1957, werd de politie onderverdeeld in gemeentepolitie en rijkspolitie. Die hadden destijds allemaal een eigen verbindingscentrum, waarin telefoon en telex centraal stonden. Amsterdam en Rotterdam hadden eigen radiowagens. In de jaren 1970 versnelde de ontwikkeling rond de politiemeldkamer als gevolg van het personeelstekort en de noodzaak om het beschikbare personeel daarom efficiënter in te zetten (Stol, 1996). Een andere, voor de hand liggende reden voor de druk op de politiemeldkamer was dat in die tijd het aantal telefoonaansluitingen in Nederland snel toenam. Mensen konden nu gemakkelijker de politie bellen.

Radioverbindingen speelden bij het streven naar efficiency een belangrijke rol, waar eerder een brigadier of adjudant controleerde of een koppel politieagenten wel netjes zijn surveillanceronde had gedaan. Ook werd vroeger wel een soort prikkloksysteem gebruikt, op basis waarvan de chefs probeerden de gang van straatpersoneel na te gaan. Vóór de invoering van de mobilfoon waren er op straat speciale telefoons voor de agenten waarmee zij zich in verbinding konden stellen met het bureau. In de jaren 1970 ontwikkelden politiechefs een strategie van bedrijfsmatig werken om het schaarse personeel gerichter te kunnen inzetten. Dat leek een beetje op de hotspotbenadering van tegenwoordig, waarbij politiemensen op bepaalde locaties en op bepaalde tijden extra toezicht houden. Toen al realiseerden de chefs van de surveillance-dienst zich dat incidenten niet toevallig over tijd en plaats zijn verspreid (Stol, 1996: 39). Zij vonden het belangrijk patronen te kennen en op grond van registraties uit het verleden het politiewerk op straat in te richten voor het heden. Met deze aanpak streefde de politie tevens naar een verhoging van de pakkans; zij hoopte dat er meer heterdaadaanhoudingen zouden zijn. In 1973 werd in Rotterdam voor het eerst een computer in gebruik genomen voor het verwerken van meldingen en gegevens uit de surveillancedienst. Het ministerie van Binnenlandse Zaken streefde direct naar uniformering van, in elk geval, de gro-

te korpsen op het terrein van meldingen en surveillances. Het eerste geautomatiseerde meldkamersysteem (MKS) volgde snel. Dat systeem bleek echter duur in onderhoud, waardoor het departement samen met de grotere korpsen inzet op de invoering van het Flexibel Meldkamer Systeem (FMS) (Stol, 1996: 44). Dat werd gebruikt vanaf eind jaren 1980 tot ver in de jaren 1990.

Klantvriendelijkheid: een enkel alarmnummer

In 1990 werd in Nederland een enkel alarmnummer ingevoerd voor alle hulpdiensten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999). Daarmee moest verdere verwarring bij de burger worden voorkomen over de destijds regionale toegangsnummers voor de hulpdiensten. De burger hoefde nu nog maar één nummer te onthouden voor spoedeisende gevallen: 00-11 en later 06-11. In 1997 werd het nummer veranderd in 112. De lidstaten van de Europese Unie hadden immers afgesproken in elk land hetzelfde centrale alarmnummer door te voeren. Nederland had al een eigen centraal nummer, dat alleen maar hoefde te worden gewijzigd. Er was inmiddels al een landelijk systeem van alarmcentrales. Elk regiopolitiekorps en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) had er een.

Tegelijk met het nieuwe nummer werd ook een systeem van nummerherkenning ingevoerd: de beller van 112 was daarmee bekend bij de meldkamer. Het doel was tweeledig: efficiencywinst en het tegengaan van misbruik. Met name onder kinderen en jongeren is 112 bellen voor sommigen een spelletje, maar een bron van ongenoegen bij de meldkamers.

Nog in 2008 werd Nederland door Brussel overigens zowel gecompimenteerd als op de vingers getikt.⁶ Wie in Nederland het gratis alarmnummer 112 belt, krijgt negen van de tien keer binnen tien seconden de hulpdiensten aan de lijn. In geen enkel EU-land gaat dat sneller. Maar aan de andere kant: in Nederland is de locatie van iemand die een melding doet met een mobiele telefoon niet direct beschikbaar voor de meldkamer, tegen de Europese afspraken in.

Naast het landelijk alarmnummer bestaat sinds enkele jaren ook een landelijk nummer voor de politie, voor minder en geen spoedeisende meldingen. Bij de burger bestaan echter zo nu en dan onduidelijkheden over wanneer 112 te bellen of het landelijke politienummer 0900-8844. Zij hebben moeite met het inschatten van de ernst en de mate waarin spoed is geboden door hulpdiensten.

6 'Alarmnummer 112 snelst beantwoord in Nederland', ANP, 3 juni 2008, en 'EU-hof tikt Nederland op vingers over 112', ANP, 9 oktober 2008.

Burgers denken geregeld dat hun probleem zo ernstig is, dat 112 geoorloofd is. Anderzijds heeft de overheidscampagne over het gebruik van 112 ertoe geleid dat veel burgers denken dat 112 alleen geoorloofd is ‘als iedere seconde telt’ en er dus mensenlevens op het spel staan. Het is met name voor de politie echter ook belangrijk dat mensen bellen als er spoed is omdat bijvoorbeeld een heter-daadaanhouding mogelijk is. Met het bellen van 0900-8844 gaat tijd en daarmee opsporingsinformatie verloren.

Onder één dak en multidisciplinair

Een enkel alarmnummer bleek niet voldoende. Het meldkamerdomein moest verder worden vernieuwd. Dat was een van de thema’s die de toenmalige staatssecretaris Gijs de Vries benoemde in zijn toespraak op 21 september 2001 over rampenbestrijding, kort na de terroristische aanslagen in New York. De Vries was als staatssecretaris betrokken bij de invoering van C2000. Er werd gezocht naar manieren om te komen tot een gezamenlijke meldkamer voor alle hulpdiensten.

Het meldkamerpersoneel van alle hulpdiensten samen in een enkel gebouw werd een ‘gecolokeerde’ meldkamer genoemd. Wanneer daadwerkelijk sprake is van een meldkamer voor alle hulpvragen, dan is dat een ‘geïntegreerde’ meldkamer.

Integratie betekent dat – in elk geval bij de intake – gebruik wordt gemaakt van multidisciplinaire centralisten. Het idee is dat met een geïntegreerde meldkamer de hulpvragende burgers beter en sneller worden geholpen (Expertgroep Meldkamer in de Veiligheidsregio, 2008). Maar ook kan de medewerker in het veld efficiënter en veiliger werken. Immers: de informatie van de hulpdiensten kan worden gecombineerd. En de capaciteit van de meldkamer kan bij de rampenbestrijding veel beter worden benut (COT, 2005). De integratie van meldkamers vraagt om een multidisciplinaire centralist.⁷ Daarbij komen verschillen in beroeps cultuur om de hoek kijken. In §2.3 gaan we verder in op dat proces.

De wens om meldkamers te colokeren en te integreren, werd in 2000 versneld door de vuurwerkramp in Enschede. Toen werd opnieuw de noodzaak onder de aandacht gebracht om voldoende voorbereid te zijn op grootschalige rampen en de multidisciplinaire opschaling die daarvoor noodzakelijk is. Sinds die tijd kan de opschaling van hulpdiensten rekenen op grote politieke aandacht (Inspectie Brandweerzorg, 2001).

7 Eerder werden wel de termen ‘grijze centralist’ en ‘regenboogcentralist’ gebruikt. Die termen dekken echter onvoldoende de lading en werden ook niet als neutrale aanduiding ervaren door de rode, witte en blauwe kolom (brandweer, GHOR en politie).

In de meeste van de 25 veiligheidsregio's bestaan inmiddels gecolokeerde meldkamers. Door meer samenwerking tussen de korpsen zijn in verschillende delen van Nederland bovenregionale gemeenschappelijke meldkamers in ontwikkeling. Zo streven Groningen, Friesland en Drenthe naar een gezamenlijke, bovenregionale meldkamer. Verder is een Meldkamer Oost-Nederland in ontwikkeling met de regio Noord- en Oost-Gelderland en de regio IJsselland. Daarnaast proberen ook de regio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek samen een bovenregionale meldkamer in te richten. De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland beschikt daarentegen nog immer over drie aparte meldkamers voor politie, brandweer en ambulance.

Automatisering: de meldkamersystemen

Onder invloed van de wens om de meldkamers van politie, brandweer en ambulance samen te voegen (te colokeren) en zelfs te integreren (één meldkamer voor alle hulpvragen), is het huidige GMS ontstaan. In gecolokeerde meldkamers zijn GMS-gegevens in één keer beschikbaar voor brandweer, politie en ambulancedienst. Alle hulpdiensten hebben inzicht in de status van de verschillende eenheden die zijn ingezet. Nadat een incident volledig is afgehandeld, wordt het bij de politie en de ambulancediensten automatisch geregistreerd in de bedrijfsprocessensystemen, zodat verdere administratieve afhandeling kan plaatsvinden.

Het 'ouderwetse' radioverkeer via de etherkanalen is niet meer. Het communicatieverkeer is inmiddels afgeschermd en gedigitaliseerd met de invoering van C2000. Het C2000-systeem moest een lappendeken aan afzonderlijke analoge communicatienetwerken vervangen en de communicatie tussen en binnen de hulpdiensten mogelijk maken (Wagenaar e.a., 2009). C2000 maakt het mogelijk multidisciplinair te communiceren binnen bepaalde gespreksgroepen. C2000 en GMS zijn aan elkaar gekoppeld.⁸

Het GMS is een softwaresysteem dat de meldkamer ondersteunt, mede door de verbinding van enkele tientallen informatiebronnen. Denk aan telefoonnetwerken, het Geografisch Informatiesysteem (GIS) om locaties precies te kunnen bepalen, de RDW voor het controleren van kentekens en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) voor de burgerlijke stand. Door de snelle beschikbaarheid

8 C2000 bestaat in combinatie met P2000. Dat is strikt genomen een onderdeel van C2000. Het netwerk is opgezet om personeel van de hulpdiensten, zoals brandweer, ambulance, politie, Rode Kruis en KNRM, op te roepen in geval van een incident of andere situatie waar hun aanwezigheid gewenst is.

van kaartmateriaal met GIS verbetert de lokale bekendheid van de centralist. Een belangrijk voordeel is dat allerlei gegevens die van belang zijn voor het optreden van politie, brandweer en ambulance zichtbaar worden op kaarten en plattegronden. Het Automatisch Voertuig Locatie Systeem (AVLS) gaat een stap verder. Door gebruik van AVLS is het mogelijk dat een centralist in de meldkamer zicht krijgt op: de positie van de voertuigen, de locatie van de incidenten, de afstand tussen de voertuigen en incidenten.

GMS wordt (al) in een groot aantal meldkamers gebruikt voor de afhandeling van incidenten op meldkamers van politie, brandweer en ambulancedienst. Er wordt steeds meer gevraagd van de centralist bij het beoordelen van de situatie, omdat hem een steeds groter scala aan informatiebronnen en -middelen ter beschikking staat en het in de verwachting ligt dat hiervan ook gebruikge maakt wordt. Enkele voorbeelden hiervan zijn nieuwe ontwikkelingen, zoals Burgernet en sms-alert.

GMS is ontworpen om centralisten te ondersteunen bij hun operationele taken in de meldkamer. Het systeem beoogt als het ware mee te denken met centralisten en begeleidt hen bij het hele proces dat bij een melding wordt doorlopen: het aannemen van een melding, het maken van een inzetvoorstel, het uitgeven van de melding aan eenheden van brandweer, politie of ambulancezorg en het verwerken van het incident. GMS beschikt daarom over een 'intelligent kladblok'. Dat is een veld in het beeldscherm waarin de centralist tijdens het aannemen van de melding snel gegevens intypt. Dat vervangt het papieren kladblok op de meldtafel. In het intelligente kladblok kan de centralist in een willekeurige volgorde de incidentsituatie registreren. Het kladblok kan vaak voorkomende begrippen en omschrijvingen van incidenten herkennen en automatisch op de juiste plaats in het scherm plaatsen. Voorafgaand aan de invoering van GMS moesten deze begrippen door de regio zelf zijn ingevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de herkenning van straten en objecten en om begrippen als: 'inbraak', 'brand', 'gewonden' en 'beknelling'. GMS attendeert dan meteen op verschillende acties.⁹

De invoering van C2000 en het GMS ging niet zonder problemen.¹⁰ Het duurde lange tijd voor de systemen operationeel waren en daadwerkelijk kon-

9 Gebruikers van GMS krijgen een uitgebreid gegevensbestand meegeleverd met openbare wegen, spoorwegen en waterwegen. Elk kwartaal ontvangen de meldkamers een geactualiseerde update. Iedere meldkamer die GMS gaat gebruiken, krijgt uit het Nationaal Locatie Bestand alle geografische gegevens van het eigen werkgebied en indien gewenst aangrenzende gemeenten meegeleverd. De regio's kunnen hun bestanden zelf uitbreiden met 'lokaal bekende locatiegegevens'.

den worden gebruikt. Nog steeds zijn er technische problemen met GMS. Een rol bij de problemen speelde het inwilligen van alle gebruikerswensen bij de softwareontwikkeling: het was immers de bedoeling dat de systemen zouden ‘meedenken’ met de centralist. Die gebruikerswensen verschilden lokaal soms essentieel van elkaar. Daardoor ontstonden lokale aanpassingen, waardoor het einddoel van een uniform meldkamersysteem onder druk kwam te staan. In 2004 gaf een technisch adviesbureau aan dat het inwilligen van alle lokale wensen tot een zo complex en instabiel systeem had geleid dat GMS met onmiddellijke ingang ‘bevroren’ moest worden en niet meer aangepast kon worden aan nieuwe wensen. Dit was voor de gebruikers van het systeem (ambulancetzorg, brandweer, politie en Koninklijke Marechaussee) reden om een visie te ontwikkelen op de meldkamer en die als basis te gebruiken voor een nieuw meldkamersysteem. In overleg met de vertegenwoordigers van de disciplines is besloten een voorbereidingstraject te starten dat de weg effent voor de projectmatige aanpak van de realisatie en implementatie van een nationaal meldkamersysteem (NMS) als opvolger van het huidige GMS. Het Veiligheidsberaad heeft dit onderwerp tot prioriteit benoemd. Zie voor de visie §2.2.

Meldkamerwerk in ontwikkeling: de poortwachtersfunctie

Het werk van de meldkamer is met de jaren veranderd. De ‘oude’ centralist kopelde vraag aan aanbod: de meldingen van burgers werden gekoppeld aan de inzetbare politiecapaciteit. In de praktijk van de jaren 1990 betekende dit vaak: ‘U belt, wij komen’, en dan vaak ook nog met twee agenten. Het resulteerde destijds in een grote ondoelmatigheid bij de allocatie van politiepersoneel. Dat is opvallend; het motief om meldkamers verder te ontwikkelen in de jaren 1970, zo merkten wij op, was immers juist om een verbetering van de efficiency te realiseren. In de dissertatie van Van der Torre over politiewerk formuleert hij de volgende aanbeveling om de inzet via de meldkamers te stroomlijnen (1999: 213 en 214):

‘Politieagenten worden door de meldkamer regelmatig naar een situatie gestuurd, waarvan op voorhand duidelijk is dat politieassistentie niet nodig

10 Ook in 2009 is de werking van C2000 actueel, getuige de ervaringen van hulpdiensten tijdens het incident in Apeldoorn op Koninginnedag en het uit de hand gelopen strandfeest in Hoek van Holland. Inmiddels is een onderzoek opgestart naar het omgaan van hulpdiensten met het C2000-systeem, in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken (september, 2009).

is. (...) Het komt erop aan dat mensen aan de poort van de politieorganisatie – de meldkamer, functionarissen die op politiebureaus de telefoon opnemen of burgers ontvangen – zoeken naar alternatieven voor de traditionele reactie van de politie: een dienstkoppel sturen. Poortwachters kunnen, als het eenvoudige hulpvragen betreft, advies geven dat de komst van twee politiefunctionarissen overbodig maakt. In sommige gevallen is geen reactie van de politie nodig, maar volstaat het om een uitvoerende gemeentelijke dienst, publieke of private organisatie over een probleem in te lichten. Hier toe dienen afspraken te worden gemaakt tussen de politie en de desbetreffende bedrijven en organisaties. In andere situaties is direct duidelijk dat mensen eigenlijk behoefte hebben aan hulp van een wijkagent. Poortwachters kunnen in dat geval regelen dat de wijkagent komt of terugbelt.’

Er is in nog geen tien jaar tijd enorm veel veranderd en verbeterd in dit opzicht. De ‘moderne centralist’ doet veel meer dan het koppelen van een dienstkoppel aan een melding. In feite gebeurt alles wat in het bovenstaande citaat wordt aanbevolen: meldingen worden gewogen,¹¹ overgedragen aan andere instanties, er worden afspraken gemaakt, er wordt volstaan met een tip of advies, enzovoort. Dit houdt enorm veel oneigenlijke politietaken buiten de deur, of dit wordt althans beoogd (VTS Politie Nederland, 2007). Het callcenter van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond schat in 2004 dat ze ‘richting de 95 procent gaat’. Wat betekent dat nog maar een op de twintig hulpvragen als melding wordt uitgezet aan een politie-eenheid op straat (Vermaas, 2004).¹² Ook de invoering van het landelijk politienummer 0900-8844 is bedoeld om de druk op de noodhulp te reguleren door minder spoedeisende verzoeken en oneigenlijke taken ‘af te vangen’.

De meldkamer is nu zuiniger op het inzetten van eenheden. De poortwachtersfunctie van de meldkamer is daarmee veel belangrijker geworden. De intake (meldingen aannemen) en uitgifte (doorzetten aan eenheden) van meldingen door de meldkamer gebeurt meer dan ooit in het teken van deze functie. Het lijkt erop dat de meldkamers veel oneigenlijke politietaken inmiddels zelf

11 Een centralist redeneert bij het wegen van meldingen in de regel vanuit prio 2. Op basis van aanvullende informatie over de melding wordt de melding door de centralist opgewaardeerd naar prio 1 (spoed) of afgewaardeerd naar een niet-spoedeisende prio 3-melding.

12 Dit heeft natuurlijk ook te maken met de prioritering in de meldingen die bij de meldkamer binnenkomen. We komen hier nog op terug.

weten af te houden of doorverwijzen. De mogelijkheden tot doorverwijzen hangen onder meer af van de mate waarin de strategische top van een korps afspraken heeft weten te maken met derden over de taakoverdracht, bijvoorbeeld de GGD die de crisisopvang van drugsverslaafden uitvoert. Het scheiden van oneigenlijke en eigenlijke politietaken is officieel beleid in het licht van de kerntaken. Het is een van de centrale thema's in de landelijke politievisie *Politie in Ontwikkeling* van 2005.

De poortwachtersfunctie betekent dat het werk van de centralist extra precair is geworden. Wordt de goede beoordeling gemaakt? Dit weegt zwaar. Immers, 'foute beoordelingen' vallen maatschappelijk meteen op en dat geldt nu eenmaal veel minder voor doelmatigheidswinst. Dit heeft ertoe geleid dat de kwaliteit of competentie van het meldkamerpersoneel zwaar is gaan wegen. Er is ook werk gemaakt van de standaardisering van de vragen die centralisten dienen te stellen om te kunnen beoordelen welke afhandelingmodaliteit het meest geschikt is. Daartoe zijn onder meer zogeheten uitvraagprotocollen opgesteld, uitgesplitst naar vaak voorkomende of belangrijke thema's die worden gemeld (zie voor twee voorbeelden van uitvraagprotocollen bijlage 2).

Al met al hebben de meldkamers een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt, waardoor ze als poortwachter nog belangrijker zijn geworden dan ze al waren.

2.2 Meldkamerbeleid: visie en realisatie

In deze paragraaf staan we stil bij het landelijk beleid ten aanzien van meldkamers. We behandelen de uitgangspunten van dat beleid zoals verwoord in verschillende (visie)documenten en onze vraaggesprekken met landelijke politie-experts. Waar mogelijk gaan we ook in op de realisatie van de uitgangspunten in de politiepraktijk.

Eenheid in verscheidenheid

Afgelopen jaren is veel energie gestoken in het formuleren van landelijke uitgangspunten voor de (gemeenschappelijke) meldkamers. Diverse projectgroepen, expertgroepen en begeleidingscommissies hebben zich daarmee beziggehouden. Binnen het politieapparaat speelde de Board Noodhulp en Intake van de Raad van Hoofdd commissarissen een voorname rol. De board werd onder meer bijgestaan door de Strategische Beleidsgroep Meldkamerdomein die op

zijn beurt weer werd geadviseerd door verschillende expertgroepen. Denk aan de Expertgroep Meldkamer in de Veiligheidsregio en de Begeleidingscommissie GMS. De begeleidingscommissie schreef in 2005 een *Visiedocument voor de meldkamer* met daarin een aantal voornamen uitgangspunten voor de gemeenschappelijke meldkamers. Die uitgangspunten werden in 2007 voor de politie uitgewerkt door de Strategische Beleidsgroep in het rapport *De politiemeldkamer*. Eveneens speciaal gericht op het politiedeel van de meldkamer stelde de Expertgroep Meldkamer in de Veiligheidsregio in november 2008 een rapport op over de politiemeldkamer in de veiligheidsregio.

De landelijke uitgangspunten laten ruimte aan de regio's om binnen het landelijk kader vorm te geven aan het meldkamerdomein. 'Eenheid in verscheidenheid' is het adagium. Voor een goed functionerende meldkamer is ruimte nodig om in te spelen op de specifieke eigen lokale en regionale context, zo is de gedachte erachter. In een grootstedelijke regio is het werkaanbod van de meldkamer anders dan in een meer landelijke, minder stedelijke regio. Een internationale zeehaven, een groot verkeersknooppunt, veel kleine dorpskernen, een grensregio: allemaal eigenschappen die maken dat regio's van elkaar verschillen en dat 100 procent uniformiteit gewoonweg een illusie is.

Vanwege de slagkracht en de efficiency is het echter nodig dat de regionale meldkamers in de kern op dezelfde manier werken. Dat komt de bovenregionale samenwerking ten goede, niet alleen de operationele samenwerking tijdens rampen en crises. In de nabije toekomst zal er nog meer bovenregionale samenwerking zijn en zullen wellicht regionale meldkamers samengaan in een bovenregionale meldkamer. Het ministerie van Binnenlandse Zaken koerst daar steeds meer op aan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2007). De conceptwet op de Veiligheidsregio's stelt dat elke regio moet beschikken over een meldkamer, dan wel aangesloten dient te zijn bij een bovenregionale meldkamer.¹³ Het bestuur van de veiligheidsregio benoemt de directeur van de meldkamer en het bestuur is verantwoordelijk voor de meldkamerfunctie in de regio. Bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) kunnen eisen worden gesteld aan de prestaties en professionaliteit van de meldkamer. Inmiddels zijn er een Kwaliteits-AMvB en een Personeels-AMvB. De Kwaliteits-AMvB heet officieel het Besluit op de Veiligheidsregio's met basisvereisten voor de crisisbeheersing, melding, alarmering, opschaling, informatiemanagement, alsmede leiding en coördinatie. In de Personeels-AMvB (het Besluit personeel

13 Het concept van de Wet op de veiligheidsregio's (WVR) is in het voorjaar van 2009 behandeld door de Tweede Kamer en ligt op het moment van schrijven bij de Eerste Kamer. Verwacht wordt dat de wet op 1 januari 2010 in werking zal treden.

Veiligheidsregio's) staan normen voor onder andere het meldkamerpersoneel. De nadruk ligt echter vooral op de brandweercentralisten. Mogelijk wordt nog in een aparte AMvB, op basis van de politiewet, aangegeven wat de kwaliteitseisen zullen zijn voor politiecentralisten (Expertgroep Meldkamer in de Veiligheidsregio, 2008).

De AMvB's zijn de reden waarom (vooralsnog) is afgezien van een landelijk referentiekader voor de meldkamers. In 2005 werd weliswaar een referentiekader in concept opgesteld door de departementen van Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Het conceptkader maakt onderscheid tussen besturende, ondersteunende en operationele processen bij de meldkamer. Het geeft onder andere aan hoe op hoofdlijnen de opschaling dient te verlopen en hoe bepaalde werkprocessen plaats zouden moeten vinden. En ook aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de meldkamer en de managementinformatie besteedt het referentiekader aandacht. Daarentegen bleef de te ontwikkelen visie op de meldkamers in dit document volgens de hulpdiensten te zeer onderbelicht.

Wat direct in het oog springt, is dat het landelijk beleid, dus de landelijke richtlijnen, vooral richtinggevend en kaderstellend is. Eenheid in verscheidenheid en recht doen aan de couleure locale lijken centrale vertrekpunten in de doctrine rondom de meldkamer. De korpsen hebben ruimte om binnen de kaders hun eigen meldkamerbeleid (visie op het meldkamerdomein) vorm te geven en daaraan zelf uitvoering te geven. Meldkamers zijn afhankelijk van het sturingsconcept en de beleidslijnen in een bepaalde veiligheidsregio. Die maken dat de praktische invulling van het meldkamerdomein en de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de gemeenschappelijke meldkamer tussen korpsen nog (erg) kunnen verschillen (Expertgroep Meldkamer in de Veiligheidsregio, 2008). Respondenten geven in de interviews aan dat, ondanks de vele ontwikkelingen, er in de verschillende regio's nog te veel een sfeer is van vrijheid, blijheid. Er is, juist ook in de opstartfase van de gemeenschappelijke meldkamers, veel behoefte aan *benchmarking* tussen (politie)meldkamers en tussen de drie hulpdiensten.¹⁴

14 Een aanzet daartoe wordt weliswaar gegeven in de rapporten *Ambulances in-zicht* van Ambulancezorg Nederland in 2007 en 2008.

De essentie van het meldkamerbeleid

In essentie gaat het meldkamerbeleid uit van één gemeenschappelijke dan wel bovenregionale meldkamer voor de hulpdiensten, op één enkele fysieke locatie. Als de meldkamers eenmaal gecolokeerd zijn, kan het pad worden ingeslagen van geïntegreerde, multidisciplinaire meldkamers met een multidisciplinaire frontoffice en een monodisciplinaire backoffice. Zo is verwoord in de *Visie op het Meldkamerdomein* (Begeleidingscommissie GMS, 2005). Het meldkamerbeleid van de politie is geënt op deze landelijke visie van politie, brandweer, ambulancezorg en Kmar.

Kort gezegd gaat de visie ervan uit dat de intake van meldingen (in de toekomst) wordt behandeld door een multidisciplinaire centralist. Daarbij wordt uitgegaan van het feit dat het een burger bij een melding niet uitmaakt of hij wordt geholpen door een politiemedewerker, een brandweermmedewerker of een ambulancemedewerker. Bij de uitgifte en de verdere afhandeling kan dan wel weer gebruik worden gemaakt van (de expertise van) de monodisciplines. Op hoofdlijnen houden de meldkamers zich bezig met intake, regie, opschaling en ondersteuning, bijvoorbeeld via informatievoorziening. Van groot belang daarbij is de informatieverwerking. Daarbij komt het aan op een uniform bedrijfsprocessensysteem en protocollen voor reguliere werkprocessen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het zogeheten uitvraagprotocol dat meldkamercentralisten gebruiken om goed door te vragen en daarmee informatie boven tafel te krijgen waarmee de medewerkers op straat verder kunnen. We werken deze uitgangspunten in de rest van deze paragraaf verder uit. Daarbij kunnen we niet heen om het uitgangspunt dat nu juist voor de politie zo essentieel is en – in feite – niet onderhandelbaar is in de gemeenschappelijke meldkamer: de *life line*-functie. De meldkamer is soms voor politiemensen, letterlijk, van levensbelang.

Basisvoorwaarde politie: life line-functie

De politie laat zich in haar werk bijstaan door de meldkamer. De brandweer en de ambulancezorg maken traditioneel ook gebruik van de meldkamer. Toch zijn er essentiële verschillen, die samenhangen met het verschil in beroeps cultuur. Zowel bij politie als ambulancezorg heeft de centralist de taak op basis van de verkregen informatie de ernst van de melding in te schatten en daarmee de wijze waarop moet worden gereageerd. Dat vraagt om een continu wegingsproces. Dat vraagt ook om expertise die slechts gedeeltelijk kan worden ondervangen met een uitvraagprotocol; opleidingseisen spelen daarin bijvoorbeeld ook een

rol. Voor de politie en de ambulancediensten is de meldkamer wezenlijk voor het werk; met name voor politie-eenheden op straat heeft de meldkamer een *life line*-functie. Dat bleek ook uit onze groepsinterviews met uitvoerende politiemensen, chefs van dienst en centralisten in de drie onderzoeksregio's. De meldkamer wordt geacht de politie-eenheden te ondersteunen met gerichte, betrouwbare informatie. Het gaat bij de *life line*-functie, kortom, om de bijdragen die de meldkamer levert aan het werk van het politiepersoneel op straat. Voor de ambulancediensten maakt de meldkamer deel uit van de hele keten van acute mobiele hulpverlening. Voor de brandweer is de regie door de meldkamer minder prominent. Als de Officier van Dienst ter plaatse is, neemt die de regie en daarmee de *life line*-functie van de meldkamer over (Begeleidingscommissie GMS, 2005).

Bij de *life line*-functie komt het aan op een goede analyse van een melding, waarbij eventueel gebruikgemaakt kan worden van de opgeslagen kennis die voorhanden is over de betrokken objecten en personen. Eenheden zijn afhankelijk van de meldkamer voor hun informatie, maar zeker ook voor hun veiligheid. Voor een eenheid op straat is het bijvoorbeeld uitermate handig te weten wat zij, op weg naar een melding, gaan aantreffen achter de voordeur van een bepaald adres. Als ter plaatse sprake is van vuurwapengevaarlijke of psychotische personen, dan is dat essentiële informatie voor het straatwerk. Het is ook belangrijk niet alleen te beoordelen wat een melder zegt, maar ook hoe de centralist de melder en zijn gemoedstoestand inschat. De meldkamer onderhoudt het contact met eenheden en stelt zo nodig vragen om meer duidelijkheid te krijgen over een onduidelijke situatie. De meldkamer organiseert ook mogelijke back-up of overlegt met de eenheid op straat indien er wat dit betreft problemen worden verwacht. De centralist ziet zo toe op de veiligheidssituatie bij een melding, zeker als de aard van de melding of van de melder daartoe aanleiding lijkt te geven. Het is precies daarom dat politiemensen in onze groepsinterviews aangeven dat centralisten goed moeten zijn ingewijd in het politiewerk op straat. Op hoofdlijnen vinden ze niet dat elke centralist ooit op straat moet hebben gewerkt. Ook met gerichte training en meeloopstages kunnen centralisten voeling ontwikkelen met het werk op straat. Desondanks hebben sommige politiemensen moeite met centralisten van buiten de politie. Zij zouden zich onvoldoende kunnen verplaatsen in het straatwerk. Dat is wat hen betreft ook van toepassing op brandweermensen en geneeskundige centralisten. Ook die zouden niet automatisch geschikt zijn om de *life line*-functie vorm te geven.

Colocatie en integratie van de hulpdiensten: enkele voor- en nadelen

In §2.1 is vermeld dat in het meldkamerbeleid wordt aangestuurd op colocatie en integratie van meldkamers.

Colocatie betekent dat politie, brandweer en GHOR (ambulance) zijn ondergebracht in een enkel meldkamergebouw. De politiemeldkamer maakt daarom in bijna alle regio's deel uit van een groter geheel. Integratie betekent dat – in elk geval bij de intake – gebruik wordt gemaakt van multidisciplinaire centralisten. De politiemeldkamer dient uiteindelijk op te gaan in een multidisciplinaire, gemeenschappelijke meldkamer.

Met een geïntegreerde meldkamer kan de hulpvragende burger beter en sneller worden geholpen (Expertgroep Meldkamer in de Veiligheidsregio, 2008). Maar ook kan de medewerker in het veld efficiënter en veiliger werken. De informatie van de hulpdiensten kan immers worden gecombineerd. En de capaciteit van de meldkamer kan veel beter worden benut (COT, 2005). Het rapport van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (2001) onderschrijft dat voordeel en hecht veel waarde aan een gecoloeerde meldkamer om beter en efficiënter te kunnen opschalen.

Uit de interviews blijkt dat er ook nadelen kleven aan colocatie en integratie. Die komen nog altijd nagenoeg overeen met de knelpunten zoals verwoord in de rapportage *Berusten of afwachten* van enkele jaren terug (COT, 2005). Zo blijkt het niet eenvoudig voor het hoofd van de meldkamer alle drie de disciplines tegelijkertijd aan te sturen. Verder blijkt informatie-uitwisseling soms een probleem. Denk aan witte centralisten die zich verlaten op hun beroepsgeheim en daarom bepaalde informatie niet willen delen, en denk aan politiemensen die vanwege opsporing en handhaving evenmin altijd genegen zijn informatie door te zetten naar de collega-hulpdiensten. Zoals wij al aangaven bij de *life line*-functie, hebben veel van dit soort knelpunten te maken met verschillen in de beroepscultuur tussen de drie hulpdiensten. De Strategische Beleidsgroep Meldkamerdomein benoemt in zijn rapport over de politiemeldkamer (VTS Politie Nederland, 2007) nog enkele knelpunten die ook werden aangehaald door onze respondenten: de veelheid aan wettelijke bepalingen, verschillen in informatiebeveiliging en de schaarste aan vakvolwassen medewerkers voor de multidisciplinaire intake. Verder zegt het rapport:

‘Politie is in relatie tot de partners dominant in de ontwikkeling. Er is spanning tussen het ontwikkelen van een centrale visie en het creëren van goede verhoudingen op regionaal niveau met de partners.’

Waar sprake is van integratie gaat de discussie ook altijd over de eigen identiteit. Dat is ook van toepassing op het meldkamerdomein. Het rapport van de Expertgroep Meldkamer in de Veiligheidsregio (2008) gaat net als dat van de Strategische Beleidsgroep Meldkamerdomein (2007) specifiek in op de politiemeldkamer. Het onderschrijft de noodzaak van een gemeenschappelijke meldkamer, maar pleit er desondanks voor om als politie invloed te houden op het politiedeel van de meldkamer. In het rapport worden daartoe diverse varianten verkend, waaronder: het politiedeel van de meldkamer blijft deel uitmaken van de politieorganisatie, de hele gemeenschappelijke meldkamer gaat onderdeel uitmaken van de politieorganisatie en het politiepersoneel blijft in dienst van de politie en wordt tewerkgesteld bij een GMK die deel uitmaakt van de veiligheidsregio. De Expertgroep adviseert in alle gevallen goede afspraken te maken over de aansturing en de bestuurlijke verantwoordelijkheid, bij voorkeur (ook) met een convenant.

Intake, regie, opschaling en ondersteuning

De meldkamer wordt in het document van de Strategische Beleidsgroep Meldkamerdomein (VTS Politie Nederland, 2007) het meld- en regelcentrum genoemd. Zij heeft een ondersteunende taak in een frontlijnorganisatie. De meldkamer is er voor het ondersteunen van de eenheden op straat, de reeds besproken *life line*-functie. Maar de meldkamer is er zeker niet in de laatste plaats ook voor de (telefonische en elektronische) intake. Mensen moeten zich met hulpvragen tot de meldkamer kunnen richten. Om de intake goed te laten verlopen werd jaren geleden al een centraal alarmnummer ingevoerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999). Maar in het huidige meldkamerbeleid wordt ten behoeve van een goede intake ook uitgegaan van 'van-buiten-naar-binnen-redeneren'. Dat betekent dat het voor de burger niet uitmaakt wie hij aan de lijn krijgt, zo staat ook in het visiedocument van juni 2005. Een functionaris kan een hulpvraag niet afhouden door bijvoorbeeld aan te geven dat hij niet van de politie is, met het gevolg dat de melder eindeloos wordt doorverbonden. Daarvoor is bij spoedeisende meldingen uiteraard ook geen tijd. In dit onderzoek bekeken wij de 112-meldingen, maar zoals aangegeven bestaat daarnaast ook het landelijk politienummer 0900-8844. Het aantal meldingen via 112 blijkt mede afhankelijk van de afwegingen die de burger maakt om überhaupt dat nummer te bellen. Uit het reeds aangehaalde rapport *Meer heterdaadkracht* van de Politieacademie (2007) blijkt dat burgers veel te weinig 112 bellen; ze bellen bijvoorbeeld niet als zij een strafbaar feit zien gebeuren op straat.

Ten derde is de meldkamer verantwoordelijk voor het voeren van regie op de inzet op straat. Dat betekent overzicht houden en politiemensen op de juiste momenten voorzien van informatie. Wat dat betreft heeft de meldkamer onmiskenbaar een aandeel in moderne sturingsconcepten bij de politi, zoals Informatiegestuurde Politiezorg (IGP). Bij regie en ondersteuning komt zoals gezegd de *life line*-functie om de hoek kijken. Regie betekent de aansturing van de eenheden op straat, waarbij het aankomt op een goed georganiseerde en gedoseerde uitgifte van de meldingen.

Ten vierde heeft de meldkamer als doel het opschalen van de inzet als een situatie daarom vraagt. Dit onderzoek beperkt zich tot het opschalen binnen het politieveld, dus het sturen van meerdere (soorten) eenheden ter plaatse en de eventuele inzet van specialistische politie-eenheden – denk aan arrestatieteams, aanhoudingsteams en orde-eenheden. Het opschalen kan ook door de verschillende zuilen (rood, wit en blauw) van de hulporganisaties heen. Denk aan het niveau van GRIP 2 of hoger. Dan is multidisciplinair opschalen gewenst, bijvoorbeeld wanneer zich een grote vliegtuigramp voordoet waarbij brand is uitgebroken, slachtoffers moeten worden verzorgd en het rampgebied moet worden afgezet. De vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam confronteerden de hulpdiensten nog weer eens met de noodzaak goede afspraken te maken over opschaling en ook voldoende getraind en toegerust te zijn om daadwerkelijk te kunnen opschalen (Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, 2001).

Intake en uitgifte: poortwachtersfunctie

In het multidisciplinaire meldkamerbeleid wordt een onderscheid gemaakt tussen meldkamerpersoneel dat multidisciplinaire taken uitvoert, bijvoorbeeld ten aanzien van de binnenkomende telefoontjes (de intake), een regelcentrum dat de eenheden op straat aanstuurt en een backoffice waarin specialistische vragen kunnen worden beantwoord (Begeleidingscommissie GMS, 2005). Naast een *life line*-functie heeft de meldkamer voor de politie steeds vaker ook een poortwachtersfunctie. Meer dan ooit worden meldingen beoordeeld op eigenlijk en oneigenlijk politiewerk. Oneigenlijke werkzaamheden moeten zo veel mogelijk worden beperkt, zoals de landelijke politievisie *Politie in ontwikkeling* (PiO) ook voorschrijft. Bijvoorbeeld met doorverwijzing naar organisaties die eigenlijk voor die taken zijn. Denk aan de ANWB in geval van een gesloten auto waarvan de sleutel nog in het contact zit of de gemeente in geval van achterstallig wijkonderhoud. De poortwachtersfunctie van de meldkamer sluit wat dat betreft

goed aan bij Politie in ontwikkeling, hoewel nergens in dat rapport expliciet wordt verwezen naar het meldkamerdomein.

Goed opgeleide en streetwise centralisten

In de bestudeerde documenten over het meldkamerbeleid en in de interviews wordt geregeld ook ingegaan op de opleiding van centralisten. Bij een gemeenschappelijke meldkamer wordt veel van deze mensen gevraagd en dat is bij een geïntegreerde meldkamer al helemaal het geval. De centralist van nu heeft veel weg van een verkeersleider op een luchthaven. Het werk is complexer en – daardoor – veeleisender geworden. Als er bij intake een vraag komt waarvoor medisch specialisme vereist is, dan wordt deze bijvoorbeeld doorgezet naar een verpleegkundige of medicus in de backoffice. Ook ten aanzien van het politiewerk is een bepaalde minimale expertise vereist, maar toch vooral inlevingsvermogen. Centralisten die bij de uitgifte politie-eenheden aansturen op straat dienen, zoals gezegd, volgens de respondenten zelf een executieve politieachtergrond te hebben óf een programma te hebben doorlopen waarin zij een tijd hebben meegelopen met politiemensen op straat. Wat de meeste respondenten betreft, wordt in het kader van het nieuwe functiehuis voor de politie nagegaan wat de basisvereisten en kerncompetenties zijn voor een meldkamercentralist. Op grond daarvan kunnen dan gerichte onderwijsprogramma's, trainingen, profchecks en introductieprogramma's worden aangeboden, (boven)regionaal en landelijk. Daarbij mag volgens een respondent van de Politieacademie niet worden vergeten dat de landelijke opleidingsinstituten van de hulpdiensten al een basisopleiding centralist multidisciplinair aanbieden. Van recente datum is ook de opleiding tot calamiteitencoördinator.¹⁵ Beheersmatig en organisatorisch zijn deze opleidingen ondergebracht bij de Politieacademie. De landelijke opleiding tot meldkamercentralist bestaat sinds enkele jaren uit twee delen: een multidisciplinaire basismodule en een disciplinespecifieke kopmodule. In een flyer met de inhoud van de opleiding van enkele jaren terug worden reeds uitgebreid kerncompetenties benoemd en uitgewerkt (Brochure *Meldkamerdomein*, 2006). Denk onder meer aan klantgerichtheid, stressbestendigheid, vakkundigheid (inhoudelijk en technisch) en zelfstandigheid.

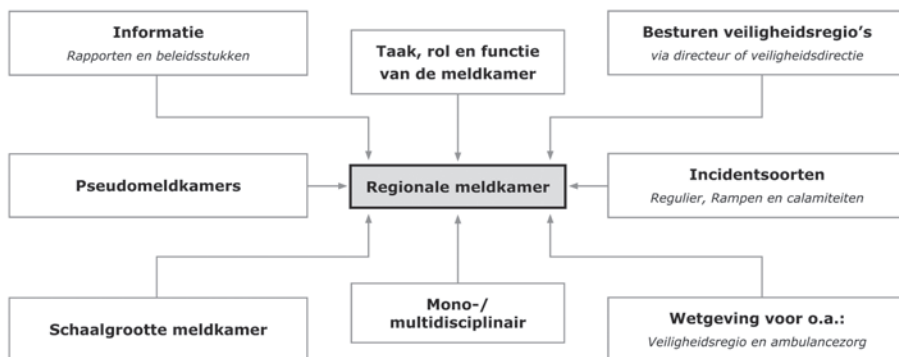
Desgevraagd geven politiemensen in de groepsinterviews aan dat zij van een centralist vooral verwachten dat deze stressbestendig is, het overzicht kan hou-

15 Dit is een nieuwe functie binnen de meldkamers. De calamiteitencoördinator neemt bij calamiteiten tijdens het Gouden Uur de verantwoordelijkheid op zich, tot het moment dat de Officier van Dienst arriveert.

den, initiatief durft te nemen en – wederom – zich kan inleven in het straatwerk. Bijvoorbeeld door tijdig met de juiste informatie te komen en mee te denken met de politiemensen op straat. Op dit moment bieden veel regio's eigen meldkamertrainingen en introductieprogramma's voor nieuw meldkamerpersoneel aan. De motivatie erachter is de behoefte aan regiospecifieke elementen in de opleiding. Denk aan de aanwezigheid van luchthavens of vliegvelden in de regio, samenwerking over de grens en veel stedelijk of juist veel landelijk gebied. Wat de meeste respondenten betreft, kan het niet anders of er is te weinig aandacht voor regiospecifieke elementen in een landelijke opleiding. Uit het interview met de docent van de Politieacademie en de door hem verstrekte informatie over opleidingen blijkt overigens dat bij de politiespecifieke kopmodule (een vervolgmodule) wel degelijk ook aandacht wordt besteed aan de regionale context.

2.3 De toekomst van de meldkamer

Op basis van onze interviews en documentenanalyse constateren wij dat in elk geval acht factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van de meldkamer in de (nabije) toekomst. De factoren hebben we voor het overzicht samengevat in figuur 2.1. In deze paragraaf lichten wij deze beïnvloeding verder toe.¹⁶



Figuur 2.1: beïnvloedende factoren voor de meldkamer

¹⁶ Soms zijn de factoren samengenomen onder één kop, waardoor niet alle factoren apart worden besproken.

Informatie (rapporten en beleidsdocumenten)

Rond het meldkamerdomein is een aantal gezaghebbende rapporten verschenen met invloed op het (flankerend) beleid omtrent meldkamers. Een voorbeeld is het ACIR-rapport (2005) dat een wezenlijk gevolg heeft gehad voor het kabinetsstandpunt ten aanzien van informatievoorziening bij de rampenbestrijding. In dit rapport wordt geconstateerd dat ‘de knelpunten in de informatievoorziening veelal een achterliggende oorzaak hebben in de bestuurlijke, financiële en organisatorische context. Technische oplossingen kunnen op zichzelf derhalve geen significante verbetering van de informatievoorziening opleveren.’ Dit leidt tot de volgende aanbevelingen.

- Uniformeer de informatievoorziening landelijk.
- Borg informatiemanagement bestuurlijk en operationeel op tenminste regionaal niveau.
- Organiseer een stok achter de deur om besluitvorming af te dwingen indien eenduidigheid achterwege blijft.

In reactie op het ACIR-rapport heeft de ministerraad vervolgens ingestemd met een kwaliteitsslag van de informatievoorziening ten behoeve van de rampenbestrijding. Hetzelfde ACIR-rapport leidde bij de drie kolommen binnen de meldkamer eveneens tot een herbezinning op de taak, rol en functie van de meldkamer, de tweede beïnvloedende factor van figuur 2.1.

De invloed van wetgeving op de meldkamers¹⁷

Eerder bespraken we al de nieuwe Wet op de veiligheidsregio's.¹⁸ De toekomst zal nog moeten uitwijzen hoe de verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen het bestuur van de veiligheidsregio en de korpsleiding van een politieregio komen te liggen en worden opgedeeld. Artikel 31 van de wet duidt in dit kader op het nog sluiten van een convenant tussen het bestuur van de veiligheidsregio en het regionale college van de politie met het oog op de samenwerking bij branden, zware ongevallen, rampen en crises. Dit laatste is essentieel voor de positie van de meldkamer, omdat de wet formeel is bestemd voor 0,5 procent van het aantal binnenkomende meldingen. De resterende reguliere 99,5 procent dient echter ook binnen de nieuwe wet te vallen.

¹⁷ De Wet op de veiligheidsregio's geldt als voorbeeld, maar is niet de enige wet die van invloed is. Zo is de Wet op de ambulancezorg (Waz) eveneens van belang.

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, nr. 31.117.

Mono-/multidisciplinair

De ontwikkeling van gecolokeerde naar geïntegreerde meldkamers wijst op meer samenwerking, maar ook op integratie van werkzaamheden. Het is de vraag tot hoever de integratie van werkzaamheden reikt. Niet uit te sluiten valt dat ontwikkelingen binnen de meldkamer zich richten op het optimaliseren van de frontoffice, waar de werkzaamheden van de drie kolommen mogelijk verder te integreren zijn. In een multigeïntegreerde frontoffice zouden de drie kolommen bijvoorbeeld gezamenlijk de 0900- en 112-meldingen kunnen verwerken; daar waar specifieke kennis vereist is, kunnen de meldingen dan doorgezet worden naar de backoffice.

De schaalgrootte van de meldkamer

Een van de nieuwere ontwikkelingen binnen het meldkamerdomein is dat meldkamers met elkaar fuseren. Zo staan de volgende fusies al gepland:

- Groningen, Fryslân en Drenthe, per 1 september 2010;
- Noord- en Oost-Gelderland en IJsselland, per 1 juli 2010;
- Gooi en Vechtstreek en Flevoland, datum nog onbekend.

De door experts genoemde voordelen van schaalvergroting zijn bijvoorbeeld de verbeterde robuustheid van een meldkamer: pieken in meldingen kunnen beter worden opgevangen en bij rampen kan meer extra ruimte ter beschikking staan. Ook kan het financieel aantrekkelijk zijn, omdat er efficiënter wordt gewerkt. Deze middelen kunnen dan terugvloeien naar meer blauw op straat of zonder merkbare gevolgen ingezet worden in de dreigende bezuinigingsronde bij de politie. Verder kan het een voordeel zijn dat het samenwerken van meer regio's eenvoudiger de constante aanwezigheid van een calamiteitencoördinator garandeert.¹⁹

Ook worden er risico's genoemd. Zo zal stroomuitval of computeruitval een groter gebied lamleggen. Bovendien moet vaak een cultuuromslag tussen meldkamers bewerkstelligd worden; vooral de meldkamerfunctionarissen die 'verhuizen', zullen zich flexibel moeten opstellen. Bovendien gaat het niet alleen om de politie, maar ook om de andere twee kolommen. Bij een fusie gaat het dus om meerdere partijen die met elkaar rekening moeten houden.

19 Dit is een nieuwe functie binnen de meldkamers. De calamiteitencoördinator neemt bij calamiteiten tijdens het Gouden Uur de verantwoordelijkheid op zich, tot het moment dat de Officier van Dienst arriveert.

De vraag is hoeveel meldkamers in de toekomst operationeel moeten zijn om de eenheden op straat optimaal van dienst te zijn. Daarbij speelt ook de vraag van de menselijke maat: in hoeverre dienen meldkamerfunctionarissen een 'klik' te hebben met het werkgebied dat zij bedienen? Denk aan het bezit van kennis en informatie over de lokale situatie.

Pseudomeldkamers

Naast de (boven)regionale meldkamers kent Nederland pseudomeldkamers, zowel in enge als in ruime zin. In enge zin gaat het om particuliere meldkamers die beveiligingstaken uitvoeren, in brede zin om nieuwe vindingrijke initiatieven om adequaat op veiligheidsproblemen te reageren. Een voorbeeld is een horecatelefoon die politie en portiers bezitten om snel in onderling contact te treden bij bijvoorbeeld uitgaansgeweld.

De pseudomeldkamers kunnen ertoe leiden dat de werkdruk van de meldkamer ogenschijnlijk vermindert, maar die van de agent op straat niet. Meldingen worden immers ook behandeld door de pseudomeldkamers. Een groot deel van die meldingen komt vervolgens wel weer terecht bij politiemensen op straat. Met dit alles ontstaat een grijs circuit van pseudomeldingen die niet in de bedrijfsprocessensystemen van de politie terechtkomen. Dit heeft gevolgen voor het strategisch niveau (keuzen voor de toekomst en verantwoording achteraf) omdat meldingen verdwijnen, maar het heeft ook operationele gevolgen.

Nieuwe technische ontwikkelingen (onder andere NMS)

Vanuit de eerder in dit hoofdstuk aangehaalde discussie om GMS in de toekomst te vervangen dan wel te renoveren, is het plan voor een NMS ontstaan. De discussie over een nieuw meldkamersysteem loopt parallel aan de ontwikkeling van de veiligheidsregio's.

Nationaal Meldkamer Systeem

Het NMS zal worden opgebouwd met vier monodisciplinaire modules en een multidisciplinaire intake module. Deze modules ondersteunen de werkprocessen van de politie, Koninklijke Marechaussee, brandweer en ambulancezorg. Ten behoeve van de *business case* zullen twee modules worden beschreven, namelijk de multidisciplinaire intake module en de

monodisciplinaire module ambulancezorg. Hierbij zal nadrukkelijk gebruikgemaakt worden van al bestaande programma's van eisen en zullen de gestandaardiseerde werkprocessen als uitgangspunt worden genomen.

Bron: Multidisciplinaire Informatievoorziening Veiligheid

Voordat er een nieuw landelijk meldkamersysteem komt, is het van belang dat de werkprocessen van de regio's op elkaar aansluiten. In 2006 en 2007 is landelijk veel werk gestoken in het beschrijven van deze werkprocessen. Deze harmonisatie dient een uniforme werkwijze te garanderen in het hele land. Een voordeel hiervan is dat een schaduwmeldkamer, bijvoorbeeld van een naburige regio, eenvoudig de werkzaamheden van een plotseling uitgevallen meldkamer kan overnemen.

2.4 Tot besluit

In dit hoofdstuk hebben wij getracht de meldkamer en de poortwachtersfunctie van de meldkamer in historisch, beleidsmatig en toekomstig perspectief te plaatsen. Dat is voor een goed begrip van de volgende hoofdstukken ook nodig, want er is de afgelopen jaren heel veel gebeurd in het meldkamerdomein. Het is van belang te weten waar de meldkamers vandaan komen en waar het (mogelijk) heen gaat. In dit hoofdstuk benoemden wij daarom ook de ontwikkelingen die de komende tijd (nog) van invloed zullen zijn op het meldkamerdomein. Wij trachtten de essentie van het meldkamerbeleid te benoemen en dat bracht ons tot de bestuurskundige constatering dat meldkamers onderdeel zijn van een politiek-bestuurlijk krachtenveld. Zozeer zelfs dat volgens sommige respondenten het zicht op de inhoud soms een beetje naar de achtergrond verdwijnt. Met name bij opschalen en rampenbestrijding openbaren zich geregeld tegenstrijdige belangen. Het krachtenveld werkt echter ook door in het dagelijks meldkamerwerk. De politiek koerst aan op een gemeenschappelijke meldkamer voor de drie hulpverleningskolommen. Dat gaat de deelnemende organisaties ongetwijfeld wat opleveren. Maar de gemeenschappelijke meldkamer brengt ook uitdagingen met zich mee. Het is te snel geconcludeerd dat die uitdagingen vooral hebben te maken met techniek. Daarmee wordt voorbijgegaan

aan een veel fundamenteeler punt: de zeggenschap over de meldkamer en de verantwoordelijkheid voor de meldkamer, de aansturing, (het behoud van) de eigen beroepscultuur en identiteit. Daarmee komen we toch echt op het terrein van de bureaupolitiek, waarbij deze term betrekking heeft op het machts spel tussen organisaties (Rosenthal, 1988). Elke hulpdienst, de politie niet in het minst, heeft gegroeide praktijken en belangen rond de meldkamer en heeft daarom ook eigen verwachtingen bij een gemeenschappelijke meldkamer. Het krachtenveld is nog volop bezig, waardoor een definitieve uitkomst nog niet is uitgekristalliseerd. Dit bureaupolitieke krachtenveld is de achtergrond waartegen de volgende empirische hoofdstukken moeten worden gezien.

Een nadere blik op drie meldkamers

In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven dat er wezenlijke verschillen zijn tussen meldkamers. Er is sprake van een couleur locale. We onderwerpen in deze meervoudige casusstudie de drie meldkamers aan een nadere blik door ze met elkaar te vergelijken en te zoeken naar patronen en betekenisvolle verschillen. Het doel is niet de meldkamers te rangschikken en te beoordelen. Het betreft de meldkamer van Haaglanden in Den Haag, van Noord- en Oost-Gelderland in Apeldoorn en van Brabant Zuid-Oost in Eindhoven. Ten tijde van het onderzoek bevond de meldkamer in Apeldoorn zich in een transitiefase van een gecolokeerde naar een geïntegreerde meldkamer.²⁰ Omdat de observaties en de geanalyseerde meldingen betrekking hebben op de oude situatie, gaan we bij de beschrijving van de meldkamer in Apeldoorn voornamelijk hiervan uit.²¹

Aan de hand van enkele aspecten zoals het te bestrijken gebied, de intake, de regie, ondersteuning en opschalen wordt de werkwijze van de drie meldkamers toegelicht. Het hoofdstuk wordt ter illustratie aangevuld met korte observatieverslagen vanuit de drie meldkamers.²²

20 Zowel in een gecolokeerde als in een geïntegreerde meldkamer zijn de brandweer, politie en ambulancedienst in hetzelfde gebouw (in één ruimte) gevestigd. Daarenboven kunnen de afzonderlijke kolommen in de geïntegreerde meldkamer ook de aanname en verwerking van de meldingen voor de andere kolommen uitvoeren, op basis van een vast uitraagprotocol. De verwerking van meldingen is dan procesmatig hetzelfde voor aanname en uitgifte bij de politie, de ambulance en de brandweer.

21 In dit hoofdstuk wordt eveneens aandacht geschonken aan de nieuwe meldkamer in Apeldoorn, die begin 2009 operationeel is geworden. Omdat de geanalyseerde meldingen in hoofdstuk 4 betrekking hebben op de oude situatie, geldt deze als leidraad voor dit hoofdstuk.

22 Hiervoor is gebruikgemaakt van een observatieprotocol, zie bijlage 3.

3.1 Het werkgebied van de meldkamer

Meldkamers hebben zowel een geografisch als inhoudelijk werkgebied. Als we kijken naar de geografische kant van het werkterrein, dan blijkt dat de meldkamers daarop wezenlijk van elkaar verschillen.

De meldkamer van Haaglanden heeft voornamelijk als werkgebied de stedelijke agglomeratie Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer. Voor de meldkamer Brabant Zuid-Oost gaat het meer om een driedeling: ten eerste de stad Eindhoven, daarnaast de kleinere plaatsen Deurne, Asten, Someren, Gemert, Laarbeek en Helmond en ten derde de rest van de regio, waaronder natuurgebied De Kempen. De meldkamer Noord- en Oost-Gelderland bestrijkt geografisch het grootste gebied en loopt grofweg van Harderwijk tot Winterswijk. Het gebied beslaat vier districten: de Noordwest-Veluwe, de stad Apeldoorn, IJsselstreek (steden rond de IJssel, waaronder Zutphen) en de Achterhoek (waaronder Doetinchem en Winterswijk).

Ook het inhoudelijk werkterrein heeft te maken met verschillende accenten. Zo heeft meldkamer Haaglanden bijvoorbeeld regelmatig te maken met demonstraties, terwijl dit in de overige meldkamers amper aan de orde is. Anderzijds beschikken delen van Brabant Zuid-Oost en Noord- en Oost-Gelderland bijvoorbeeld over uitgestrekte (natuur)gebieden die in het geval van een noodmelding lastiger te bereiken zijn. Dit heeft gevolgen voor de noodhulp, die dan niet overal in gelijke mate inzetbaar is in de gehele regio. Bovendien grenzen de regio's Brabant Zuid-Oost en Noord- en Oost-Gelderland aan respectievelijk België en Duitsland, hetgeen regelmatig leidt tot contacten met Belgische en Duitse collega's.

3.2 De organisatie van de meldkamer

Als gekeken wordt naar de organisatie van de meldkamers dan gaat het om meerdere aspecten, zoals de samenwerking met de twee andere kolommen, de wijze waarop de functie van meldkamerfunctionaris is ingericht, de bezetting van de meldkamer en de vraag of gebruik wordt gemaakt van zowel straat- als bureaufunctionarissen.

Tabel 3.1: organisatieaspecten

	Haaglanden	Brabant Zuid-Oost	Noord- en Oost- Gelderland
Gecolokeerd of geïntegreerd	Gecolokeerd	Gecolokeerd	Gecolokeerd
Functiedifferentiatie	Ja	Ja	Nee
Minimale bezetting (in aantallen)	7	3	3
Specifieke opleiding in de regio	Ja	Nee	Nee
Competentiegericht werken	Nee	Nee	Nee
Straat- én bureaufunctionarissen	Ja	Ja	Ja

Voor alle drie de meldkamers geldt dat de drie disciplines weliswaar op dezelfde werkvloer onderling samenwerken, maar nog geen gezamenlijk beheer kennen. Een beleidsmedewerker en een bureauchef van een meldkamer zien hierin het volgende voordeel.

‘We zijn van mening dat het werken met een gecolokeerde meldkamer de kwaliteit van het functioneren ervan kan bevorderen. Het gaat niet primair om integratie, want hoeveel je ook samenwerkt of samen doet, de verantwoordelijkheid voor politie-, brandweer- of ambulancewerk blijft altijd een kolomverantwoordelijkheid. Daarbij is het ook belangrijk dat er oog blijft voor de regionale eigenheid. Daarom denken wij dat het ontwikkelen van een landelijk model voor de meldkamer slechts als kader mogelijk is. De couleur locale moet bewaard blijven.’

De meldkamers Brabant Zuid-Oost en Haaglanden hebben verschillende functies benoemd voor de meldkamerfunctionarissen, in Apeldoorn gebeurt dat niet. In Haaglanden wordt gewerkt met A-, B-, C- en D-centralisten. A-centralisten zijn bevoegd meldingen aan te nemen en bij de uitgifte de rol van hulpmobilofonist te vervullen. B-centralisten mogen zowel meldingen aannemen als uitgeven (zowel hulpmobilofonist als mobilofonist). C-centralisten zijn naast het aannemen en uitgeven van meldingen bevoegd de ploeg te coördineren en te begeleiden en D-centralisten mogen daarnaast ook als supervisor optreden. Een A-centralist kan doorgroeien naar de functie van B- en C-centralist; op hogere functies moet worden gesolliciteerd. In dit model kan het dus voorkomen dat bijvoorbeeld D-centralisten, met meer leidinggevende capaciteiten, minder ervaring hebben als centralist bij de intake en uitgifte. De functie van de mobilofonist is in Haaglanden belangrijke functie. Deze moet adequaat kunnen

reageren op situaties, ook omdat de regierol op de verdere afhandeling van een melding volledig in zijn handen ligt. Er is daarom afgesproken dat de centralist zich slechts richt op de uitgifte en de communicatie met de 'straat' en in principe (tenzij er ruimte voor is) niet aangesproken mag worden door het overige meldkamerpersoneel. Alleen de hulpcentralist mag de centralist aanspreken en kan ook zelf door het overige personeel worden aangesproken. In Haaglanden is de leiding overdag in handen van de Chef van Dienst. De D-centralist is de rechterhand van de Chef van Dienst. De D-centralist informeert en ondersteunt (door werk uit handen te nemen) de Chef van Dienst.

In Brabant Zuid-Oost doorlopen medewerkers vijf interne stappen voordat ze zelf 112-meldingen in GMS verwerken. Ze starten als 0900-telefonist bij de intake, waarna ze uiteindelijk in de vijfde stap gerechtigd zijn zelfstandig 112-meldingen in GMS te verwerken, welke weer door intakepersoneel zijn ingevoerd. Voor alle meldkamers geldt dat de Officier van Dienst de leidinggevende van de meldkamer is. Hoewel deze vaak niet in persoon aanwezig is op de meldkamer, is er wel regelmatig informeel overleg.

Een algemeen erkend hiaat bij alle drie de meldkamers is dat onderbezetting op de meldkamer voorkomt. Vooral op de momenten dat er meer personeel nodig is, tijdens de weekendnachten, komt dit voor. Meerdere centralisten pleiten dan ook voor een vorm van piketdienst. Een centralist verwoordt het als volgt.

'Soms zitten we hier met twee man, terwijl er vijf behoren te zitten! Een piketdienst zou dan ook welkom zijn. Als iemand ziek is of als het druk is, kunnen we dan iemand oproepen. Eigenlijk zou er binnen een kwartier iemand extra moeten kunnen opdraven, maar dat zal ook niet zo snel lukken, omdat mensen niet altijd in de buurt wonen.'

De instroom van personeel op de meldkamer is een aandachtspunt. Bovendien is het voor meldkamers moeilijk personeel vast te houden, vooral als het gaat om de intake. Meldkamermedewerkers stromen dus regelmatig uit naar ander politiewerk. Vooral de medewerkers die het vak van centralist beheersen, zijn gewild op straat. Daarom pleit een leidinggevende er ook voor het werken op de meldkamer onderdeel te laten zijn van een algehele politiecarrière.

'Het werken op de meldkamer zou verplicht moeten zijn voor iedereen die door wil groeien bij de politie. Op de meldkamer leer je aansturen en coördineren. Je krijgt er een breed beeld over wat de politie op straat allemaal doet. Deze vaardigheden en het overzicht zijn onontbeerlijk voor het door-

groeien bij de politie. En een gunstig neveneffect hiervan is het verminderen van het personele probleem op de meldkamer en het verbeteren van het imago van de meldkamer. Een probleem is dat er op straat ook een personeelstekort is. De animo om mensen van de straat naar de meldkamer te laten doorgroeien is daarom erg laag.’

Alle meldkamers werken met zowel straat- als burgerfunctionarissen. Er wordt onder de centralisten over het algemeen gesteld dat het absoluut een pre is als meldkamerpersoneel ook op straat heeft gewerkt. In de opleiding is ook opgenomen dat centralisten een paar keer meerijden met het straatpersoneel ter bevordering van inzicht in de situaties waarmee de eenheden op straat te maken krijgen. Een aantal andere centralisten en Officieren van Dienst bekijkt het werk van de centralist op een hoger abstractieniveau. Zij vinden dat het om een aantal vaardigheden gaat waarover een centralist moet beschikken. Deze hebben volgens hen niets te maken met ervaring op straat. Vooral het multitasken wordt dan genoemd: het tegelijkertijd en stressbestendig kunnen uitvoeren van diverse werkzaamheden. Bovendien stellen zij dat er ook straatfunctionarissen zijn die het werk op de meldkamer absoluut niet ligt.

Als enige van de drie werkt de meldkamer in Apeldoorn met de fiftyfifty-regeling. Straatfunctionarissen werken dan om de maand op de meldkamer en op straat. De redenen hiervoor zijn capaciteitsoverwegingen (meer mensen beschikbaar voor de meldkamer), maar ook het bevorderen van kruisbestuiving tussen de mensen op straat en de meldkamer. Een voordeel is dan dat binnen een teamoverleg wetenswaardigheden van de meldkamer worden aangehaald en er meer draagvlak voor de meldkamer ontstaat. Aangegeven wordt echter wel dat deze regeling alleen goed werkt als er voldoende personeel is, want het uitwisselen van personeel wordt soms ook als belastend voor een effectief werkproces ervaren. Een expert verwoordt het straat-/burgeraspect als volgt.

‘Het gaat om de competenties van de centralist. Dit staat los van het feit of het een straat- of burgerfunctionaris betreft. Natuurlijk moeten ze wel goed ingewerkt zijn en zich goed kunnen verplaatsen in de man of vrouw op straat.’

Via de Politieacademie worden verschillende opleidingen voor meldkamerfunctionarissen aangeboden, maar hoofdzakelijk gaat het om *training on the job*. Door middel van een interne training wordt aspirant-centralisten vaardigheid aangeleerd, met name wat betreft het zich eigen maken van de computersyste-

men. Daarnaast draaien de nieuwe centralisten mee in de meldkamer om gewend te raken aan de soms hectische situatie: er wordt continue paraatheid gevraagd en alles gebeurt in een relatief kleine ruimte. Centralisten in opleiding ondervinden tijdens deze oefendagen wat het werk van een centralist inhoudt en soms komen studenten erachter dat dit werk anders is dan zij hadden verwacht. Het gevolg is dat studenten een bewustere keuze kunnen maken voor een functie als meldkamercentralist. Ook komt het voor dat centralisten in opleiding stage lopen op een politiebureau. Een centralist zonder straatervaring moet in de regio Haaglanden de cursus Buitengewoon Opsporingsambtenaar volgen.

De Politieacademie biedt verschillende opleidingen voor het personeel van de meldkamer. Naast de vijf basisopleidingen voor centralisten bij de drie kolommen, de centralist in de multidisciplinaire meldkamer en de zittende centralist is er een opleiding voor de calamiteitencoördinator. Verder biedt de Politieacademie ook maatwerkopleidingen en trainingen aan.²³ Ook in het politieonderwijs (PO, 2002) is steeds meer aandacht voor de meldkamer als vraagbaak. Dat positievere imago is welkom, maar het schept ook verwachtingen.

In toenemende mate komen er op de meldkamer via interne kanalen bijvoorbeeld vragen binnen over wetten en procedures die mensen op straat nodig hebben. De huidige landelijke meldkameropleiding voorziet hier niet in, mede omdat dit een eenmalige cursus is. De toenemende vraagbaakfunctie vraagt echter wel een hoger opleidingsniveau van het meldkamerpersoneel. Het is daarom het overwegen waard een periodieke vaardigheidstoets voor centralisten te ontwikkelen, analoog aan de profcheck die bij de ambulancedienst wordt afgenomen.

In Eindhoven is sprake van een buddysysteem, waarbij medewerkers elkaar opleiden en trainen. Dit gebeurt niet uitsluitend onder leiding van senioren, maar bijvoorbeeld ook door medewerkers die minimaal één stap hoger ingedeeld zijn en die het systeem al beheersen. Daarnaast is er ook een buddy-structuur voor personeelsleden op hetzelfde niveau. Collega's evalueren elkaar, waarbij vooral aandacht is voor uitvragen, rollenspelen en het benoemen van zwakke punten. Ook luisteren collega's soms samen de banden terug om gesprekken te evalueren en te leren van gemaakte fouten.

Voor wat betreft competentiegericht werken zijn er nog geen duidelijke

23 Toelichting in telefoongesprek door de heer J. Teunis, docent Politieacademie. Op 28 november 2007 brachten de gezamenlijke opleidingsinstituten het onderwijsaanbod onder de aandacht van het meldkamerdomein, waaronder de directeurs van de veiligheidsregio's, in een brief met de naam *Van vergeten schakel in de veiligheidsketen tot informatieknooppunt in de crisisbeheersing*.

richtlijnen bij de drie meldkamers. Er wordt natuurlijk gelet op persoonlijke competenties van centralisten, zoals kennis van het politiewerk, multitasking, communicatieve vaardigheden en het overzicht hebben en behouden op de situatie. De functionering en de beoordelingssystematiek daarvan is alleen nog niet competentiegericht. Op dit moment worden centralisten meestal op basis van maandrapportages gestuurd en begeleid, maar ook kan het voorkomen dat ingediende klachten vanuit melders worden gebruikt in de evaluatie van een centralist.

De centralisten zelf hebben wel beelden bij de minimale competentie waaraan meldkamerpersoneel moet voldoen. Zij vinden het over het algemeen belangrijk dat er duidelijk, rustig en begrijpelijk wordt gesproken. Dit schept rust en orde in de soms chaotische situatie op straat. De meldkamercentralist moet vervolgens het overzicht kunnen houden op de situatie en meedenken met de eenheden op straat.

Een voor de Apeldoornse meldkamer specifieke competentie is dat de centralisten Duits moeten kunnen verstaan en spreken, omdat er regelmatig informatie-uitwisseling met de Duitse collega's plaatsvindt.

3.3 De inrichting van de meldkamer

De hedendaagse meldkamer heeft veel weg van een verkeerstoren op een grote luchthaven. De inrichting van de meldkamers valt enerzijds uiteen in een fysiek onderdeel, waarbij het voornamelijk om een logische, overzichtelijke inrichting gaat, en een technisch deel: de beschikbare apparatuur.

Alle drie de meldkamers bestaan uit een open ruimte waarin de brandweer, de ambulancedienst en de politie tegelijkertijd werken. Op elk bureau staan meerdere beeldschermen en een telefooncentrale. Alleen in Apeldoorn zijn de beeldschermen niet gekoppeld, waardoor een scherm steeds met een muisklik geactiveerd moet worden.²⁴ Telefonisch komen ofwel meldingen binnen van externe melders die het 112-nummer hebben gedraaid, ofwel meldingen die vanuit de 0900-centrale toch nog als 112-melding zijn geclassificeerd.

Wanneer er moet worden opgeschaald, zijn in Haaglanden en Brabant Zuid-Oost bureaus voorhanden om extra centralisten in te zetten. Deze extra mobil-

24 Dit is in het nieuwe onderkomen van de meldkamer in Apeldoorn inmiddels aangepast.

fonisten beperken zich dan tot het opschalingsincident, om de andere centralisten te ontlasten. In Eindhoven kan het door personeelsgebrek ook gebeuren dat een centralist onttrokken wordt aan het gewone verkeer om ingezet te worden voor het opschalingsincident. Voor een grote calamiteit bestaat in Haaglanden als enige de mogelijkheid om een tweede (nood)meldkamer te betrekken.²⁵

De centralisten kunnen in alle meldkamers beschikken over meerdere protocollen, handleidingen, coderingslijsten van incidenten, plattegronden van wegen enzovoort. In Haaglanden hebben de centralisten een ‘mappenwaaier’ ter beschikking met die informatie. Maar meestal is deze extra informatie bij de meldkamers digitaal in te zien.

Ten slotte werken de drie meldkamers met soortgelijke systemen, zoals het Global Positioning System (GPS) en het GIS. Hierop zijn plattegronden van de regio en de met GPS-units uitgeruste eenheden zichtbaar. Deze twee systemen maken het voor het meldkamerpersoneel mogelijk de eenheden op straat in te zetten, te monitoren en aan te sturen. Verder werkt het meldkamerpersoneel overal met het GMS. Dit is het verwerkingsprogramma voor de binnenkomende meldingen, de inzet van eenheden en de afhandelingsrapportage op basis van meldingsclassificaties. Het meldkamerpersoneel communiceert met de eenheden op straat via het C2000-systeem. Met dit systeem kan bepaald worden of één of meer eenheden, een district of de gehele regio dient mee te luisteren. Voor informatiebevraging over personen en autokentekens staan de systemen NSIS (bevragingssysteem voor vermiste personen en voertuigen), het parketpolitiesysteem PAPOS, het bedrijfsprocessensysteem van de regiopolitie en het herkenningssysteem (HKS) ter beschikking. Verder heeft iedere regio lokale vraagprotocollen ontwikkeld. Die worden echter door de centralist niet veel geraadpleegd. De meeste centralisten hebben ‘de vragen inmiddels wel in hun hoofd zitten’, zo geven zij desgevraagd aan. Ook hebben centralisten mailverbinding en kunnen ze op internet, om bijvoorbeeld de weersvoorspelling na te gaan. Dit kan belangrijk zijn in verband met bijvoorbeeld de windrichting bij brand. Om informatie bij te houden, kunnen centralisten zowel gebruikmaken van een elektronisch als een conventioneel kladblok.

25 Inmiddels beschikt de nieuwe meldkamer in Apeldoorn ook over een extra calamiteitenkamer.

3.4 De vier processen van de meldkamer

Aan de hand van de vier uitvoerende deelprocessen (zie ook hoofdstuk 2) schetsen we een beeld van de dagelijkse gang van zaken in de meldkamer. Het gaat dan om de intake en uitgifte, de regie, de ondersteuning door de meldkamer en het opschalen.

3.4.1 De intake en uitgifte

Het proces van de melding start met de intake. Een gemiddelde melding duurt ongeveer een minuut, soms wat langer. Al snel worden de locatie, de naam van de melder en het telefoonnummer gevraagd. Voor de verificatie wordt dit herhaald. Er wordt niet veel doorgevraagd naar de achtergronden van het incident zelf. Zodra de centralist voldoende informatie over de melding heeft, geeft hij voorrang aan het vrijgeven van het bezette kanaal.

Voor dit onderzoek is het van belang stil te staan bij het verschil tussen een melding en een hulpvraag. De melding kan breed van karakter zijn, bijvoorbeeld een blaffende hond bij de burens, tot heel concreet op een hulpvraag gericht, bijvoorbeeld iemand die een dief op heterdaad betrapt. In alle drie de onderzochte meldkamers worden 0900-meldingen zo veel mogelijk gescheiden van de 112-meldingen afgehandeld buiten de meldkamer. In het geval dat een 0900-melding toch '112-waardig' is, kan deze direct worden doorgezet. In Eindhoven zit de intake in een fysiek andere ruimte dan de uitgifte. Daar wordt, behoudens de noodmeldingen, zo veel mogelijk gestreefd naar het verrijken van een 112-melding door intakemedewerkers. In diezelfde ruimte worden 0900-meldingen aangenomen en verwerkt in de systemen. In Apeldoorn verwerkt het Politieservicecentrum de 0900-meldingen; de 112-meldingen zijn voorbehouden aan de meldkamer zelf.

Apeldoorn en Haaglanden maken bij de uitgifte van 112-meldingen gebruik van een hulp bij de uitgifte. De uitgifte en zijn hulp hebben de verantwoordelijkheid voor de hele regio. De hulp ondersteunt de uitgifte en bewaakt het overzicht, leest eventueel nieuwe meldingen in om die aan de uitgifte door te geven. Deze hulpfunctie is bij de meldkamer in Brabant Zuid-Oost vooral weggezet bij de intake. Daar worden meldingen met de hoogste prioriteit (prio 1) soms door de GMS'er direct doorgezet naar de centralisten, bijvoorbeeld bij levensgevaar. Hierdoor kunnen politie-eenheden sneller ingezet worden. Dat de beperking van taken van een centralist in de eerste drie stappen soms lastig is, wijst de volgende observatie uit.

Observatie

Bij een 0900-telefonist komt een man aan de lijn die kwaad is omdat vier fietsers zijn auto beschadigd hebben terwijl hij erin zat. De telefonist schrijft mee, maar voert nog niets in de computer in, omdat het een heterdaadsituatie is. Hij kan niet in GMS, en zal het hele verhaal dus door moeten geven. De telefonist stelt heel veel vragen, waardoor het gesprek heel lang duurt. Ondertussen vluchten de hoofddaders op de fiets weg. In GIS is zichtbaar dat er een eenheid zonder melding in de buurt is. De intake duurt erg lang, en door het grote aantal details heeft de telefonist moeite alle informatie door te geven aan de GMS'er. Veel informatie gaat verloren door vergissingen in de overdracht. Zo wordt de vluchtrichting van de fietsers verkeerd doorgegeven. Ook mist hij de informatie dat de automobilist enkele van de fietsers heeft tegengehouden en dat deze nog bij de man staan.

Het kan voorkomen dat de intaker informatie mist of dat de informatie in een 112-melding niet duidelijk genoeg is voor de uitgifte. Toch wordt een melding dan al uitgezet en wordt aangegeven welke informatie ontbreekt of waar nog vraagtekens bij worden geplaatst. In een dergelijk geval wordt regelmatig overlegd door de hulpcentralist en de intake om te bepalen welke informatie door wie opgevraagd moet worden. Het komt ook voor dat de centralist direct contact opneemt met de melder en aanvullende informatie vraagt.

Observatie

Er komt een melding binnen van een medewerker van een bouwmarkt over een gestolen laptop. Het signalement van de daders en het kenteken van hun auto worden doorgegeven. De politie is al op de hoogte van veel laptopdiefstallen bij de bouwmarkt in de laatste weken. De melding krijgt om die reden een hoge prioriteit. De centralist geeft over de radio aan alle eenheden het signalement en het kenteken door. Na nog een keer gebeld te hebben met de bouwmarktmedewerker blijkt er helemaal geen laptop te zijn gestolen. Het was alleen een verdachte situatie omdat een eigenaardige man naar laptops vroeg, om na het antwoord direct terug te keren naar de parkeerplaats. Daar stapte hij in een auto waar nog een andere man in zat. De medewerker vond dit vreemd en belde de politie. De centralist geeft over de radio door dat

van het verhaal weinig overblijft en geeft aan de intake door dat de melding niet klopt. De auto is echter al staande gehouden en in de achterbak liggen computers waarvan de verdachten niet kunnen zeggen waar ze vandaan komen. Daarnaast hebben de verdachten verschillende antecedenten. De eenheid op straat heeft veel contact met de centralist over wat er met de mannen moet gebeuren. Gezamenlijk besluiten ze de mannen aan te houden en mee te nemen naar het bureau. Daar kan dan uitgezocht worden hoe het precies zit.

Op de meldkamers zijn uitvraagprotocollen voor 112-gesprekken voorhanden. Daarin staan de ‘zeven gouden W’s’ centraal: wie, wat, waar, wanneer, op welke wijze, waarom en waarmee? Deze protocollen worden niet strikt nageleefd; door enkele centralisten wordt aangegeven dat eenieder zijn eigen stijl ontwikkelt en dat vooral de nieuwelingen gebruikmaken van een protocol. Bij een melding gaat het om de volgende opties.

- Het is een valse melding, waarop de intake niet hoeft te handelen of juist een actie onderneemt om de valse melder eventueel te vervolgen (bijvoorbeeld het blokkeren van het nummer van de notoire valsmelder).
- Het komt regelmatig voor dat een melding niet thuishoort op de 112-lijn, bijvoorbeeld een melding van een overlastgevende groep jongeren voor de deur. De intaker geeft aan de melder door om 0900-8844 te bellen. In Eindhoven verwerkt de intake een dergelijke melding direct in het bedrijfsprocessensysteem, met eventueel een aanvullend bericht voor de wijkagent.
- De 112-melding heeft hoge prioriteit. De intaker stelt relevante vragen, noteert alles in het systeem en rondt het gesprek af, waarna de melding op initiatief van de uitgifte kan worden opgepakt.
- De 112-melding heeft topprioriteit. De intaker noteert de locatie en het gevaar voor eenheden in het systeem en stuurt die informatie door naar de uitgifte. Daarna volgt hij het uitvraagprotocol en vult het dossier aan voor de uitgifte. Het voordeel is dat de centralist bij de uitgifte eerder eenheden naar de locatie kan sturen. Het nadeel is dat dit gebeurt op basis van incomplete informatie.
- De 112-melding heeft topprioriteit. De intaker schakelt het gesprek direct door naar de uitgifte, waar een centralist de melder te spreken krijgt, waardoor er direct contact is. Er wordt één communicatiestap uit het systeem gehaald, wat de inzet van eenheden versnelt. Het nadeel is dat de tijd die de

centralist besteedt aan de melder niet kan worden besteed aan de inzet van eenheden. Daar waar de uitgifte gebruikmaakt van hulp, kan deze hiervoor zorgen.

Tijdens het uitvragen in de intake wordt bepaald welke prioriteit aan de 112-melding toegekend moet worden. Er is een lijst met meldingsclassificaties waaraan automatisch standaardprioriteiten zijn gekoppeld. Tijdens het verloop van een melding kan de prioriteit ook gewijzigd worden, al naargelang de informatie duidelijker is en de urgentie toe- dan wel afneemt. Een centralist verduidelijkt:

‘Het toewijzen van een lagere of hogere prioritering is altijd situatieafhankelijk. Blijken er bijvoorbeeld ineens wapens in het spel of doet het incident zich voor op een belangrijk verkeersknooppunt. Aan beide gevallen geef ik natuurlijk hoge prioriteit. Vaak neem ik omwille van de noodhulp wel het zekere voor het onzekere. Als achteraf blijkt dat er veel meer op de melding ingezet had moeten worden, dan krijg je een onderzoek aan je broek.’

Door het aanklikken van een delict in GMS geeft dit systeem een voorstel voor de prioritering. De centralist kan dit voorstel volgen, maar ook handmatig wijzigen. Voor bepaalde delicten wordt geen prioritering gegeven. De centralist voert dan zelf een prioriteit in. Het toewijzen van prioriteiten gebeurt niet volgens een vast protocol. Personeel geeft aan dat het hierbij vooral gaat om eigen inzicht. Uiteindelijk beslist de centralist op de meldkamer welke prioriteit een melding krijgt. Zo geven centralisten in Eindhoven aan vrijwel nooit een prioriteit te wijzigen. Als zij dit wel doen, geven ze een melding vaak een hogere prioriteit. De reden hiervoor is dat er bij een hogere prioriteit meer eenheden ingezet kunnen worden. Daardoor kunnen meldingen sneller, adequater en veiliger worden afgehandeld. Als een lagere prioriteit wordt toegekend, dan wordt de melding vaak op prio 3 gezet. Meestal is de melding dan al bijna afgehandeld, dus hoeft de centralist er niet meer op te handelen. Hij wil de melding echter in beeld houden tot deze helemaal afgehandeld is en zet de melding op de laagste prioriteit.

Wanneer het rustiger is met het aantal meldingen, neemt een intaker soms ook meer tijd voor de melder. Hier wordt echter verschillend over gedacht. De ene centralist geeft aan dit wel te doen vanuit de service die hij als centralist wil bieden aan melders. De andere centralist geeft aan dit niet te doen, omdat de lijn zo zoveel mogelijk vrij moet blijven. Het ‘soms wel, soms niet’ aannemen

van weinig urgente meldingen kan leiden tot verwarring op dit gebied. Burgers weten dan niet goed wanneer zij 112 dienen te bellen en wanneer 0900-8844. Enkele centralisten geven aan dat sommige meldingen met weinig prioriteit toch nog veel tijd vragen.

‘Je hebt soms mensen die hun hele wel en wee willen doorgeven in één melding. Het gaat dan niet alleen om de op dat moment schreeuwende burens, maar ook om de hele historie van het burencflict en, uiteindelijk, om het verval van de buurt en de algehele maatschappij. Het afhandelen van dergelijke figuren is geen sinecure, want je wilt als politiefunctaris ook weer niet lomp overkomen. Het is dan een kwestie van een evenwicht zoeken tussen zakelijkheid en tact.’

Ten aanzien van het werkaanbod van de centralisten geldt dat zij afhankelijk zijn van de ‘waan van de dag’. Het ene moment is het heel rustig en kan er zelfs worden gestudeerd voor een cursus of rustig een sigaret worden gerookt. Het andere moment kan het ineens erg druk en hectisch zijn. Iedere centralist benadrukt de paraatheidsfunctie: als de meldingsdruk hoog is, moet er een bepaald minimum aan inzet van functionarissen gegarandeerd zijn.

Observatie

Een centralist krijgt een melding binnen dat er een jongen op straat loopt met een vuurwapen. Hij staat gelijk op scherp en zet de hoogste prioriteit in. ‘Kunt u mij vertellen hoe de jongen eruitziet? Ziet u dat hij het vuurwapen op zak heeft? Waar loopt de jongen nu?’ Vervolgens vraagt de centralist aan de melder om de jongen in het vizier te houden zonder daarbij zelf risico te lopen. De melder doet dit, terwijl hij met de centralist aan de lijn blijft en zo veel mogelijk informatie verschaft over wat de jongen doet en waar hij zich naartoe begeeft. Na overleg met de supervisor wordt besloten een speurhond te regelen, om bij de eventuele aanhouding direct het wapen te traceren.

Een belangrijk laatste aspect dat in deze paragraaf niet onvermeld kan blijven, betreft de ogenschijnlijk oneigenlijke taken die een meldkamer uitvoert. Dit raakt de essentie van dit onderzoek, namelijk de focus op de kerntaken. Bij de drie meldkamers gaat het onder andere om cameratoezicht op bepaalde objec-

ten die constant uitgekeken dienen te worden. Door de werkzaamheden van de centralisten gebeurt dit met een 'half oog'. Verder was het in de oude situatie in Noord- en Oost-Gelderland zo dat de centralisten de ingang van het gebouw na 17.00 uur bedienen. Ook zijn de centralisten in Brabant Zuid-Oost verantwoordelijk voor de afhandeling van weg te slepen voertuigen. Soms kost dit laatste de centralist echter betrekkelijk veel tijd.

Observatie

Een scooter is te water geraakt. De melding wordt doorgezet naar de brandweer. Later komt de melding terug bij de politie omdat er een takelbedrijf opgeroepen moet worden. Er wordt eerst nagezocht of de takelkosten verzekerd zijn, maar dit blijkt lastig, omdat de scooter geen verzekeringsplaatje heeft. De slachtoffers zijn al naar huis gebracht en zijn niet te bereiken via hun mobiele nummer. Vanwege het verzekeringsverhaal kost het de centralist veel tijd: wie gaat de takel nu betalen? De centralist stuurt een eenheid naar de slachtoffers. Pas als er zekerheid is rond de verzekering, geeft de centralist aan het takelbedrijf opdracht de scooter af te slepen.

3.4.2 Regie voeren op inzet

De regie op de noodhulp ligt bij de meldkamer. Het is de taak van de centralisten om de juiste politie-eenheden naar meldingen te sturen. Dit betekent dat zij die eenheden heel direct aansturen. De persoon bij de uitgifte stuurt de agenten aan, maar doet dit niet dwingend; alles gaat in nauw overleg met de noodhulp zelf, met het verzoek of ze naar een melding willen gaan. De centralist kijkt welke agenten beschikbaar zijn in de buurt van de melding en maakt dan een keus voor de eenheid die hij aan de melding koppelt.

In principe moet een eenheid doen wat de centralist aan haar vraagt. Centralisten zelf geven aan dat dit de afgelopen jaren veranderd is. Eerder had de centralist een sterk ondersteunende functie, nu heeft hij een aansturende functie. Dat dit niet altijd lukt, wijst de volgende observatie uit.

Observatie

Er zit een gewelddadige klant bij een snackbar die andere klanten lastigvalt en tegen de grond slaat. Op de 112-melding krijgt de centralist van diverse eenheden te horen dat ze erop afgaan. Dit verbaast de centralist, omdat een van de eenheden tien minuten daarvoor nog een discussie met hem voerde vanwege een spoedmelding terwijl ze eigenlijk wilden eten.

Een algemeen beeld is dat niet alle eenheden aan een sturende centralist gewend zijn. De regierol van de meldkamer wordt dus niet altijd als vanzelfsprekend geaccepteerd op straat, maar het levert zelden problemen op. Een centralist merkt hierover het volgende op.

‘Het komt voor dat eenheden op straat zelf het heft in handen nemen en niet de instructies van ons afwachten. Daarnaast komt het ook voor dat de collega’s op straat door ons worden teruggedroepen, maar dit dan niet doen. Als collega’s zich aanbieden om assistentie te verlenen, krijgen zij niet altijd onze toestemming. Er moet immers ook iemand op dat gebied blijven. De eenheden op straat snappen dat soms niet.’

Het contact tussen de meldkamer en de eenheden op straat is vriendelijk, maar duidelijke communicatie tussen meldkamer en eenheid staat voorop. Het is namelijk van belang dat de meldkamer de voortgang van de afhandeling van een incident kent. Over het algemeen vragen de centralisten of het mogelijk is voor een eenheid ergens heen te gaan. Als dit geweigerd wordt en er is geen andere oplossing, dan wordt de eenheid gesommeerd de opdracht te aanvaarden, meestal met uitleg waarom dit noodzakelijk is. Meestal is er dan al wederzijdse ergernis over inzet, en is dat terug te horen in de manier van communiceren. Als er miscommunicatie is, is dat meestal omdat eenheden zich niet hebben afgemeld, geen gehoor geven of gewoon onduidelijk communiceren (al dan niet door slecht bereik via de communicatiemiddelen).

Observatie

Er komt een prio 1-melding binnen over een gewelddadige klant bij een winkel. Deze man slaat andere klanten tegen de grond en bedreigt personeel. De centralist vraagt over de radio welke eenheden tijd hebben. De animo voor deze melding is groot. Een aantal eenheden gaat direct richting de winkel. De centralist zegt dat het niet noodzakelijk is zoveel mensen naar de locatie te sturen, maar dat het ook niet erg is omdat er op dat moment niet meer spoedeisende meldingen zijn.

Voorgaande observatie geeft een situatie weer waarin de centralist de overweging maakt dat eenheden altijd snel elders ter plekke kunnen zijn. In sommige (bijvoorbeeld grotere of moeilijker bereikbare) geografische gebieden houden centralisten strakker de regie over de spreiding van de eenheden, om zo de aanrijtijden meer te waarborgen.

3.4.3 Ondersteunen door de meldkamer

De centralist kan op ieder moment contact opnemen met de eenheden op straat. Hij ondersteunt met informatie, denkt mee, anticipeert op mogelijke gevaren, omleidingen en dergelijke, en is daarmee de representant van de *line*-functie voor de agent op straat. Hij stuurt ook heel direct aan, bijvoorbeeld op het gebied van rijrichtingen en signalementen.

Observatie

De gesprekken van de centralist richting de noodhulp zijn heel visueel ingesteld: hij geeft veel omgevingsinformatie ('bij de tabaksboer rechts' ... 'kom je na het bos aan de rechterkant bij een flatcomplex' ... 'voor het complex staat een vrouw onder een lantaarnpaal, ze is erg in de war' ... 'ze draagt een lange, blauwe jas en heeft een telefoon bij zich').

Informatie die centralisten van de eenheden krijgen, wordt direct in GMS aangevuld via het digitale kladblok. Deze informatie wordt ook gebruikt om in te schatten hoelang de eenheid nog bezig is en naar welke melding ze daarna toe moet. De centralist volgt de melding dus actief van het begin tot het einde.

Hoewel de centralisten verschillende systemen tot hun beschikking hebben, is het niet zo dat zij hierop altijd blind vertrouwen. Er is ook ruimte om eigen kennis en ervaringen in te brengen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een centralist kennis heeft van het feit dat een bepaalde weg is opgebroken. Dit staat dan niet in het systeem. Maar in de meeste gevallen zijn de systemen up-to-date omdat de meldkamer hiervan op de hoogte wordt gehouden door de wijkbureaus. Het ondersteuningsproces van de meldkamer is dus gebaat bij een zo breed mogelijk bewustzijn van alle politie-eenheden; zij kunnen fungeren als ogen en oren voor een zo sterk mogelijke informatiepositie van de meldkamer.

In dit kader is het gebruik van de Mobile Dataterminal (MDT) in voertuigen een interessante ontwikkeling. De straatfunctionaris heeft met een MDT de (beperkte) mogelijkheid informatie, zoals kentekengegevens, zelf op te vragen.²⁶ Daarnaast is de MDT een aanvulling op de informatiepositie van de meldkamer als het gaat om het aanleveren van informatie. Dat deze MDT ook voor de wisselwerking tussen meldkamer en straatfunctionaris gevolgen heeft, wijst de volgende observatie uit.

Observatie

Bij de meldkamer komt een verzoek binnen om een kenteken na te trekken. De meldkamerfunctionaris geeft direct aan dat de informatieverstrekking even op zich zal laten wachten, vanwege een prio 1-melding. Als de meldkamerfunctionaris na tien minuten contact met de agent zoekt om de kentekeninformatie aan te leveren, antwoordt deze dat hij het zelf allang heeft opgezocht via zijn MDT. De centralist verbreekt duidelijk geïrriteerd de verbinding.

Een van de lastigste onderdelen van de informatieverstrekking is het kort houden van essentiële berichtgeving. Waar centralisten beschikken over een groot aantal computerschermen en -toepassingen, moet de agent op straat het vaak doen met de boodschap die de centralist heeft meegegeven. Te veel informatie is niet te onthouden, dus informatieselectie en rustig en bondig formuleren zijn erg belangrijk. Voor het personeel op straat is niet altijd zichtbaar wat de meldkamer moet doen voor ze een eenheid op een melding afstuurt. Ook is het soms moeilijk om zich in te denken dat de meldkamer met veel verschillende

26 Verschillende korpsen werken met de MDT, al dan niet als pilot.

meldingen tegelijkertijd bezig is. De meldkamer is dus niet permanent beschikbaar voor alle vragen, terwijl de eenheden dit vaak belangrijk vinden voor het oppakken van hun melding. Straatagenten geven zelf aan wat dat betreft ongeduldig te zijn.

Observatie

Een aantal maal ontstaat er tussen de centralist en de noodhulp irritatie omdat de nummerplaatgegevens niet volledig doorkomen. De centralist blijft rustig en vraagt duidelijk en gedecideerd om de nummerplaatgegevens te herhalen. De noodhulper laat pas weer wat van zich horen ('jaja, rustig maar') als de centralist voor de derde keer heeft gevraagd om een herhaling van de nummerplaatgegevens.

Ook merken een paar geïnterviewde Officieren van Dienst en centralisten op dat de communicatie met de wijkbureaus richting de meldkamer beter kan. Bij voorkeur moet de meldkamer door de wijkbureaus op de hoogte worden gebracht van grotere activiteiten (ook buiten de evenementenkalender om), demonstraties en spanningen die leven in de wijk. Dit versterkt de informatiepositie van de meldkamer en dat leidt ertoe dat deze adequaat kan reageren. Dit wordt de 'brengplicht' van de wijkbureaus genoemd.

3.4.4 Opschalen

In het geval van toenemende complexiteit van incidenten kan zowel voor een monodisciplinaire als een multidisciplinaire opschaling gekozen worden. Dit is afhankelijk van de grootschaligheid van het incident. Het aantal en de soort benodigde diensten en de grensoverschrijding van een incident spelen hierbij een belangrijke rol. In het geval van een GRIP 1- of 2-situatie verschijnt de Officier van Dienst ter plekke om de coördinatie op zich te nemen. Wanneer er sprake is van minimaal een GRIP 2-situatie wordt de regie overgedragen naar het multidisciplinair meld- en regelcentrum. De inrichting daarvan verschilt per politieregio en kan uiteenlopen van een extra bureau tot een aparte schaduwcontrole ruimte. In een dergelijk geval blijft de meldkamer fungeren als informatie- en ondersteuningsbron.

Een betrekkelijk nieuwe ontwikkeling is de inzet van een calamiteitencoör-

dinator. Dit is een werkvloerverantwoordelijke voor de eerste momenten dat een calamiteit zich aandient, het Gouden Uur, totdat de Officier van Dienst is gearriveerd die de calamiteit verder coördineert.²⁷ De wens tot het opzetten van een geïntegreerde meldkamer loopt analoog aan de wens om gebruik te maken van calamiteitencoördinatoren. De meldkamers in Haaglanden en Apeldoorn zijn het verst met de inzet van een dergelijke coördinator; in Apeldoorn moet nog wel bepaald worden of dit alleen leidinggevenden dienen te zijn of ook meldkamerfunctionarissen van de werkvloer. Ook de meldkamer in Eindhoven wil binnenkort een calamiteitencoördinator op de meldkamer inzetten. In geval van grote incidenten is de Chef van Dienst in Haaglanden de coördinerende persoon op 'hoger niveau'. Deze politiefunctionaris neemt bijvoorbeeld contact op met de Officier van Dienst en de recherche. In alle meldkamers wordt direct met de Officier van Dienst gebeld als er opgeschaald moet worden bij een groot incident.

Observatie

Tijdens een van de geobserveerde diensten is de Chef van Dienst 's avonds niet aanwezig. De D-centralist neemt daarom de plaats in van supervisor. Plots is er sprake van een melding van een groep supporters die vernielingen aanricht aan een tram. Er wordt gelijk 'hard' op ingezet. De supervisor belt met de Officier van Dienst en onderhoudt nauw contact met hem over de gang van zaken en de te ondernemen acties. De supervisor communiceert vooral met de mobilofonisten over de in te zetten eenheden. De supervisor belt verschillende bureaus om arrestantenwagens te regelen en plaatsen te regelen waar de arrestanten ondergebracht kunnen worden. Vervolgens belt de supervisor diverse hulpofficieren van justitie om de arrestanten verhoren. Ondertussen zijn de overige centralisten druk bezig met het aannemen van de overige meldingen. De telefoons staan roodgloeiend. Nadat de arrestanten zijn overgebracht, keert de rust terug in de meldkamer. Iedereen is tevreden over de wijze waarop actie is ondernomen en geeft aan dat de situatie uiteindelijk snel opgelost was.

27 Dit is in geval van een GRIP 1- of 2-situatie. In Brabant Zuid-Oost heeft deze functie de benaming Coördinator Melding en Opschaling (CMO). Onlangs is besloten dat de formatie voor deze meldkamer verhoogd gaat worden. Politie, brandweer en ambulancedienst gaan hiervoor tien extra mensen inzetten, bovenop de normale bezetting.

3.5 Samenwerking

Als het gaat om samenwerking, onderscheiden we twee soorten: samenwerking met de twee andere kolommen en samenwerking met andere politieregio's.

Met de brandweer en de ambulancedienst in de meldkamer

In de regio Brabant Zuid-Oost werken politie, regionale brandweer en regionale ambulancevoorzieningen samen in één gemeenschappelijke meldkamer (colocatie). De centralisten van de drie disciplines werken in dezelfde ruimte en hun ondersteuning werkt op dezelfde verdieping. Alle centralisten werken sinds eind 2007 met GMS. Deze stap geeft de beleidslijn van de regio goed weer. Het doel is de gemeenschappelijke meldkamer steeds verder te integreren. Om dit te bereiken is een aantal processen in werking gezet. Op dit moment wordt gewerkt aan het samenvoegen van de verschillende ondersteunende diensten tot één gezamenlijk bedrijfsbureau. Er worden afspraken gemaakt over de invulling en verdeling van de functie Coördinator Melding en Opschaling. Ook wordt GMS afgestemd op alle gebruikers en is er een intranet voor alle disciplines op de meldkamer.

Hoewel in de regio Haaglanden nog sprake is van drie kolommen die in de gecolokeerde meldkamer afzonderlijk van elkaar functioneren, worden stappen ondernomen om in ieder geval de intake multidisciplinair te verrichten. Hierbij is het van belang dat iedere kolom dezelfde intake afneemt, waarbij de hulpvraag en de locatie de twee belangrijkste punten zijn die als eerste achterhaald moeten worden. De praktijk wijst tot op heden uit dat dit nog de nodige aandacht vereist voordat alle drie de kolommen dit daadwerkelijk doen.

In Haaglanden bestaat het besef dat medewerkers uit de verschillende kolommen weet moeten hebben van elkaars werk. Hiertoe moeten centralisten in opleiding een aantal keren meedraaien met medewerkers uit de andere kolommen. Dit kan een eerste stap zijn om communicatieproblemen tussen de kolommen op de werkvloer tegen te gaan. Een andere mogelijkheid is het vaker gezamenlijk brieven. Tot op heden gebeurt dit alleen als er sprake is van een groot incident.

In de regio Noord- en Oost-Gelderland is ook sprake van een nog verder te optimaliseren samenwerking tussen de kolommen. Door de leidinggevendenden wordt opgemerkt dat in de oude situatie de opstelling van de meldtafels niet optimaal is, maar dat de nieuwe meldkamer dit ruimschoots compenseert. De

transitie van oude naar nieuwe meldkamer brengt ook de verwachting van een betere samenwerking tussen de kolommen teweeg.

Met andere politieregio's

Vanuit de meldkamer in Eindhoven wordt opgemerkt dat regionale meldkamers te veel verschillen, hetgeen wordt veroorzaakt door de verschillende karakters en behoeften van de regio's. Dat betekent niet dat er niet samengewerkt wordt. Eindhoven doet mee aan het landelijk LTP-team (Landelijk Telefoonnummer Politie). Daarnaast zit het hoofd in het overleg Zuid-6 (Brabant Zuid-Oost, Brabant-Noord, Midden en West Brabant, Limburg-Zuid, Limburg-Noord en Zeeland), waar de hoofden van de gemeenschappelijke meldkamers bijeenkomen om het beleid af te stemmen. Nu worden bijvoorbeeld de opleidingen afgestemd, maar dit is lastig, doordat de meldkamers van de deelnemende regio's anders functioneren.

Vanuit Haaglanden wordt aangegeven dat er voornamelijk ten aanzien van *best practices* gekeken wordt naar andere regio's. Tijdens overleggen met meldkamervertegenwoordigers uit andere politieregio's wordt informatie uitgewisseld over onder andere het functioneren van de meldkamers. Deze overleggen bieden de mogelijkheid bij andere regio's in de keuken te kijken, maar ook functionarissen vanuit Haaglanden vinden dat elke regio verschillend is qua gebiedsindeling, gebiedsgrootte en populatie. Met name het verschil tussen stedelijke regio's en plattelandsgroten wordt in dit kader aangehaald. Dit neemt volgens hen niet weg dat zij van elkaar kunnen leren. Andere regio's maken gebruik van bepaalde strategieën en werkwijzen en door onderling te communiceren en ervaringen uit te wisselen, kan men de effecten bespreken en eventueel strategieën en werkwijzen overnemen.

De politieregio Noord- en Oost-Gelderland is het verst in de plannen om regio-overschrijdend samen te werken. Het is namelijk de bedoeling dat de politieregio IJsselland in 2010 samensmelt met de meldkamer in Apeldoorn tot de Gemeenschappelijke Meldkamer Oost Nederland (MON; Roelofs e.a., 2008). De multidisciplinaire delen van de MON worden:

- de intake voor de politie, brandweer en geneeskundige hulpdiensten;
- gemeenschappelijke opschaling van het meldkamerproces indien een incident, calamiteit of crisis daarom vraagt;
- gezamenlijke informatiesystemen en gezamenlijke meldkamerprocessen.

Analoog aan het systeem in Eindhoven wordt de meldkamer ingericht als front- en backoffice. Dit betekent dat meldingen binnenkomen en ingeklopt worden in de frontoffice, alwaar geen sprake meer is van aparte kolommen. Dit is nog wel zo in de backoffice, waar de hulpvragen in eerste instantie binnen de eigen kolom worden afgewerkt. Indien nodig, wordt daar monodisciplinair opgeschaald.

3.6 Tot besluit

Een algemeen beeld dat uit dit hoofdstuk naar voren komt, is dat er op de meldkamers adequaat wordt gereageerd als het gaat om noodsituaties. Toch heerst er nog een bepaalde mate van vrijblijvendheid als het bijvoorbeeld gaat om de benchmarking. Daarin kan de politie mede een voorbeeld nemen aan bijvoorbeeld de profcheck van de ambulancedienst.

De vrijblijvendheid geldt soms ook voor de agenten op straat, want niet altijd wordt de sturende rol van de meldkamer geaccepteerd. Het is wezenlijk dat iedereen onderkent dat het belang van de *life line*-functie van de meldkamer ook de verplichting tot acceptatie van de regiefunctie met zich meebrengt.

Daarop voortbordurend is de ondersteuningsfunctie van de meldkamer niet alleen een kwestie van 'halen' van de diensten op straat en in de wijken. Het is minstens zo belangrijk dat de meldkamer gevoed wordt met informatie, de 'brengplicht' vanuit de wijkbureaus. Alleen dan wordt de informatiepositie versterkt, hetgeen ten goede komt aan zowel de meldkamer als de straat.

Ten slotte geven de observaties het inzicht dat meldkamers zich niet alleen dienen te richten op politiekeerntaken. De meldkamer wordt eveneens geconfronteerd met steeds meer taken, sommige zijn in het licht van de kerntaken oneigenlijk.

De analyse van 600 meldingen

Voor meer inzicht in de aard en het verloop van meldingen is aan de drie meldkamers gevraagd ieder 200 meldingen aan te leveren.²⁸ De doorverwijzingen naar de politie gelden hierbij als basis. Omdat de registratie een basaal karakter heeft, is uit de data niet te herleiden welke noodhulpstrategie een meldkamer heeft. Ook kunnen geen uitspraken worden gedaan over bijvoorbeeld de effecten van protocollen op de meldingen; veeleer geven de resultaten van de analyse een verkennend beeld van wat uit de meldkamerdata is te herleiden.

De selectie wordt onderworpen aan twee vormen van analyse, de breedte- en de diepteanalyse. Bij de breedteanalyse worden algemene kengetallen voor de 600 meldingen beschreven. In de diepteanalyse worden meerdere aspecten van een melding aan elkaar gekoppeld en beschouwd, bijvoorbeeld de prioritering in relatie tot de tijdsduur van de melding.

4.1 De breedteanalyse: 600 meldingen in het algemeen

Om een algemeen beeld van meldingen te schetsen, hebben deze analyses betrekking op alle 600 meldingen, waarbij voor de volledigheid al wel onderscheid gemaakt wordt tussen de drie meldkamers. Dit geeft een inkijk in aard, lengte en proces van de meldingen in het algemeen.

²⁸ Zie voor de selectiecriteria bijlage 4.

Tabel 4.1: meldingen naar classificatie

	totaal	Den Haag	Eindhoven	Apeldoorn
Alarm	21	3	16	2
Bezitsaantasting	96	31	39	26
Brand	18	2	3	13
Dienstverlening	25	4	12	9
Geplande acties	29	0	29	0
Gezondheid	26	4	3	19
Leefmilieu	73	30	39	4
Ongeval	50	2	16	32
Overige	25	25	0	0
Veiligheid en openbare orde	178	72	25	81
Verkeer	59	27	18	14
Totaal	600	200	200	200

Het merendeel van de meldingen is dus afkomstig uit de hoofdclassificaties ‘veiligheid en openbare orde’, ‘bezitsaantasting’, ‘leefmilieu’ en ‘verkeer’. Wat verder opvalt, is dat twee categorieën, namelijk ‘geplande acties’ en ‘overige’ door slechts één meldkamer worden gebruikt. Onder de ‘geplande acties’ in Eindhoven vallen voornamelijk arrestanten die naar het bureau gebracht moeten worden, maar ook dat de noodhulp moet biefen op het bureau. Kennelijk vallen deze acties dus in Eindhoven ook onder meldingen. Voor de meldingen met classificatie ‘overige’ geldt hetzelfde: alleen Den Haag registreert hierop. Politieregio Haaglanden verstaat hieronder dat een bewoner geen gehoor geeft, dat iemand de kluts kwijt is, maar ook dat de dierenambulance wordt ingezet. Dit laatste is met name relevant als het gaat om de kerntaakinvulling.

Vervolgens is beoordeeld welke prioriteit aan de melding is gekoppeld.²⁹

Tabel 4.2: meldingen naar prioriteit (in aantallen)

	totaal	Den Haag	Eindhoven	Apeldoorn
1	90	37	27	26
2	397	114	127	156
3	67	42	7	18
4	5	0	5	0
5	41	7	34	0
Totaal	600	200	200	200

29 De prioriteringsindeling verschilt per meldkamer. Zo kent Apeldoorn, in tegenstelling tot Haaglanden en Brabant Zuid-Oost, geen prio 4 en 5.

De aantallen wijzen uit dat twee derde van alle meldingen prio 2 meekrijgt, 15 procent prio 1 en ruim 11 procent prio 3.³⁰ Voor prio 1 en 2 vertonen deze algemene percentages sterke overeenkomsten met de verhouding binnen de drie meldkamers. Voor prio 3 ligt dit anders: vooral Den Haag wijst relatief veel prio 3 toe. Prio 4 en 5 worden in Apeldoorn niet toegewezen, zo blijkt ook uit interviews en observaties. Eindhoven classificeert meldingen relatief vaak als prio 5, ook omdat die wordt beschouwd als een restcategorie. Het gaat dan om meldingen zoals een dode kat die op de weg ligt. Deze melding wordt vervolgens doorgezet naar de dierenambulance.

Het is dus zeker niet zo dat op de meldkamer alleen urgente meldingen behandeld worden. Regelmatig zijn meldkamers bezig met bijvoorbeeld sleepdiensten na een verkeersongeluk. Als de (verkeers)veiligheid niet in het geding is, kunnen dergelijke zaken mogelijk beter terugverwezen worden naar de intake, die de instanties dan verder benadert.

Tabel 4.3: aan een melding gekoppelde eenheden (in aantallen)³¹

	totaal	Den Haag	Eindhoven	Apeldoorn
0	69	18	24	27
1	306	86	147	73
2	115	42	17	56
3	54	27	3	24
4	25	11	6	8
5	17	8	2	7
6	6	2	1	3
7	3	2	0	1
8	1	1	0	0
9	1	1	0	0
11	1	0	0	1
13	1	1	0	0
Totaal	599	199³²	200	200

30 Dit is de prioriteit zoals deze officieel geregistreerd staat, zonder rekening te houden met het op- dan wel afwaarderen in prioriteit. Van opwaarderen spreken we als binnen een melding sprake is van het aanpassen richting een hogere prioriteit (bijvoorbeeld van prio 2 naar 1). Bij afwaarderen is gaandeweg de melding sprake van lagere prioriteit.

31 Het aantal gekoppelde eenheden hoeft niet alleen uit de noodhulp afkomstig te zijn. Dit kunnen bijvoorbeeld ook eenheden zijn die een speciale opdracht hebben en net bij het incident in de buurt zijn. Deze eenheden hoeven er dan niet direct naartoe, maar kunnen een standbyfunctie vervullen.

32 Bij de politieregio Haaglanden is voor dit item sprake van ontbrekende data.

Bij het gros van de meldingen gaat het om het inzetten van één (51,1%) dan wel twee (19,2%) eenheden. Hier treden regionale verschillen op tussen de meldkamers. Opvallend is namelijk dat door de meldkamer in Eindhoven aan bijna driekwart (73,5%) van de meldingen een eenheid wordt gekoppeld. Voor Den Haag ligt dit percentage op 43,2 en voor Apeldoorn op 36,5. Deze meldkamers sturen relatief vaker twee of drie eenheden naar een gemeld incident.

Het gemiddeld aantal gekoppelde eenheden ligt op 1,64. In het algemeen ligt het gemiddeld aantal eenheden in Eindhoven (1,15) beduidend lager dan in Den Haag (1,96) en Apeldoorn (1,80). Deze laatste twee steden verschillen dus weinig van elkaar als het gaat om gemiddelde eenheidinzet.

Ook de tijdsduur van het aanmelden tot het afmelden van een incident is geanalyseerd. Dit staat overigens los van het streven om landelijk bij 80 procent van de meldingen binnen vijftien minuten aanwezig te zijn bij een incident. Toch geeft dit een indicatie van de tijd die een centralist de melding op zijn scherm heeft staan en er nog iets mee zal moeten alvorens deze af te melden. Het algemene beeld is dat 50 procent van de meldingen 32 minuten of minder kost. Gemiddeld duren 600 meldingen 51 minuten van eerste melding tot de laatste actie, het afmelden van de melding.³³ Ter nuancering: over het algemeen nemen de meeste meldingen een ruim halfuur in beslag, maar enkele langlopende meldingen verhogen het gemiddelde.

4.2 De diepteanalyse: inzoomen op 600 meldingen

Op basis van de data is het mogelijk meer diepgaande analyses uit te voeren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het aantal maal dat is op- of afgewaardeerd in prioriteit en de reden hiervan. Verder zijn enkele basisgegevens, zoals prioriteit en aantal eenheden, gekoppeld aan de tijdsduur van een incident.

Gedurende de 600 meldingen worden er 66 (11%) in prioriteit aangepast. Bij de meeste daarvan (55 meldingen) is het een eenmalige aanpassing, maar bij sommige wordt de prioriteit meerdere malen aangepast. In twee meldingen is zelfs sprake van vijfmaal een prioriteitsaanpassing, zonder dat in deze zaken

33 De verstrekte GMS-informatie biedt geen zicht op de reactietijd (dit is de verwerkingstijd van de melding en de aanrijtijd naar de plek van het incident).

Tabel 4.4: op- en afwaarden (in aantallen)

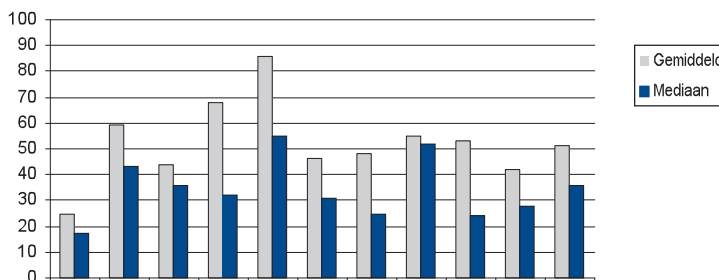
	totaal	Den Haag	Eindhoven	Apeldoorn
Afwaarden (lagere prioriteit)	28	6	6	16
Opwaarden (hogere prioriteit)	27	13	5	9
Eerst afwaarden, dan opwaarden	6	2	1	3
Eerst opwaarden, dan afwaarden	5	1	1	3
Niet van toepassing	534	178	187	169
Totaal	600	200	200	200

sprake is van complexiteit. Bij deze zaken gaat het juist om de onduidelijkheid in de melding.

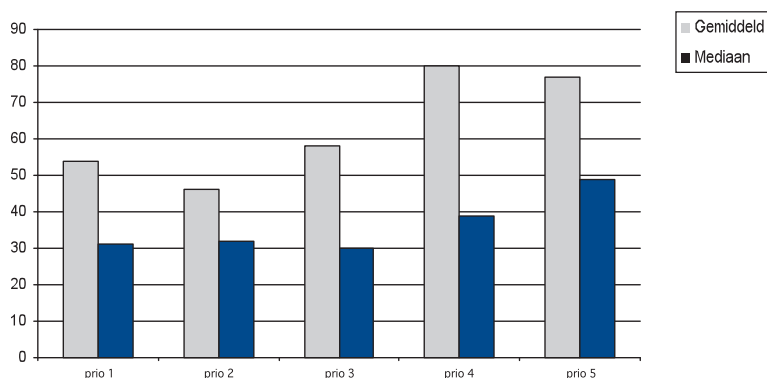
Ook is van de 66 meldingen de reden van op- dan wel afwaarden bekend. De basis hiervoor ligt in het vrijkomen van meer informatie over het incident. In de meeste gevallen neemt de urgentie van de melding, naarmate er meer bekend wordt, af (42%) of toe (32%). In andere gevallen (14%) wordt door de centralist de meldingsclassificatie gewijzigd, waardoor de prioriteit automatisch aangepast wordt. In de rest van de meldingen gaat het om het bekend worden van het signalement van de verdachte of het niet kunnen vinden van de verdachte.

De analyse leert dat een melding juist op- dan wel afgewaardeerd wordt als een tweede melder zich met extra informatie meldt; een melding krijgt daarvoor meer 'gewicht', vooral als de eerste melder een onduidelijk verhaal afsteekt. Het blijkt dat ook door het overdragen van de melding aan brandweer of ambulancedienst de prioriteit regelmatig verlaagt.

Een volgende verdieping in deze paragraaf is het soort melding gerelateerd aan het aantal minuten dat een melding vergt.

**Figuur 4.1:** aantal meldingsminuten per meldingsclassificatie

Uit figuur 4.1 is ten eerste te herleiden dat het bij veel meldingsclassificaties voorkomt dat het gemiddelde beduidend hoger ligt dan de mediaan. Dit houdt in dat er regelmatig meldingen voorkomen die veel meer tijd vergen dan gemiddeld. Qua gemiddelde tijdsduur zijn de geplande acties die alleen in Eindhoven plaatsvinden erg tijdrovend. In interviews en gesprekken tijdens observaties is ook opgemerkt dat bijvoorbeeld het afleveren van arrestanten op het bureau te veel tijd kost, omdat arrestanten niet zonder supervisie op het bureau mogen verblijven en de noodhulp dus soms gedwongen is langer aanwezig te zijn. Verder vergen de alarmmeldingen de minste tijd. Vaak gaat het namelijk om het vinden van de sleutelhouder van een pand/bedrijf en deze gegevens zijn meestal op de meldkamer voorhanden. Indien er geen sleutelhouder bekend is, is landelijk bepaald dat de politie geen inzet pleegt, tenzij de veiligheid in het geding is.³⁴ Deze trend is landelijk en is bij uitstek een voorbeeld van de kerntaakgedachte.



Figuur 4.2: aantal meldingsminuten per prioriteit

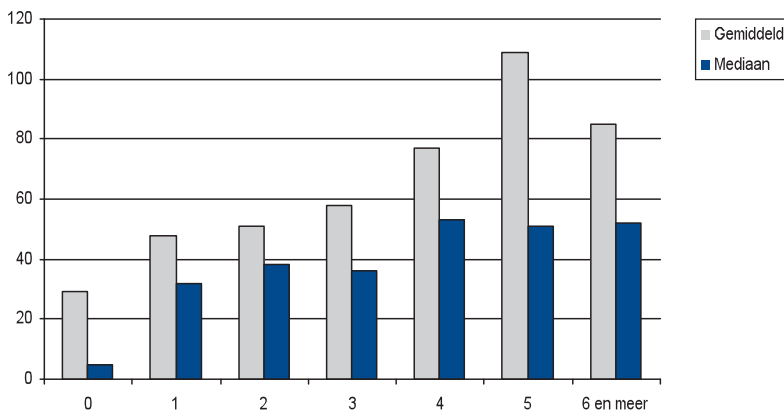
Een interessante meldingssoort is de materiële aanrijding, het ongeluk met alleen blikshade. Deze komt toch nog regelmatig voor en valt onder ‘verkeer’. De politie hoeft bij blikshade geen inzet meer te plegen, maar maakt hierop uitzonderingen. Zo blijkt tijdens een observatie sprake van blikshade bij een doof en bejaard echtpaar. Onder het motto ‘hulp verlenen aan hen die zulks

34 Bij een inbraakalarm gaat de politie sowieso ter plekke kijken als het om een geverifieerd alarm gaat. Dit is alarm via geluid of beeld. In andere gevallen moet de sleutelhouder binnen een kwartier aanwezig zijn, anders komt de politie niet. Dit is landelijk beleid.

behoeven' is vervolgens hulp verleend. De discretionaire bevoegdheid van de centralist geeft hierbij de doorslag boven het strikt uitvoeren van de kerntaken.

Omdat prio 4 en 5 niet overal voorkomen, gaat onze aandacht voornamelijk uit naar de drie hoogste prioriteiten. We constateren dat de tijdsbesteding voor de drie prioriteiten niet veel verschilt, zeker niet als het gaat om de mediaan. Logischerwijs staan prio 3-meldingen gemiddeld het langst bij de centralisten op de schermen, omdat deze vaak pas door de noodhulp worden 'meegenomen' als ze in de buurt zijn.

De laatste analyse betreft het aantal gekoppelde eenheden gerelateerd aan de tijdsduur van de melding. Getuige figuur 4.3 gaat tot zes eenheden of meer de stelregel op dat de inzet van meer eenheden meer meldingstijd vergt.



Figuur 4.3: aantal meldingsminuten per gekoppelde eenheid

4.3 Tot besluit

Het moge duidelijk zijn dat de informatie die uit GMS gehaald is een basaal inzicht geeft in de afwegingen die bij een melding gemaakt zijn. Zo blijkt het voor dit onderzoek niet mogelijk de reactietijd na een melding inzichtelijk te maken. (Dat is de verwerkingstijd van de melding en de aanrijtijd naar de plek van het incident.) In dit kader is het wel belangrijk te beseffen dat GMS ook niet het karakter heeft van een bedrijfsprocessensysteem.

Toch kan GMS voor de meldkamer op relatief eenvoudige wijze trendmatig

inzichtelijk maken hoe meldingen zich in de tijd ontwikkelen, zoveel wijzen de analyses in dit hoofdstuk uit.

Als we bijvoorbeeld kijken naar het aantal meldingsminuten, dan moet het mogelijk zijn een bepaalde vorm van monitoring (voortgangscontrole) op de meldingen toe te passen. Door hierop meer zicht te verschaffen kan GMS, of in de toekomst NMS, eventueel bijdragen aan een efficiëntere afhandeling van meldingen.

Een punt van aandacht is de verschillende wijzen waarop GMS wordt gevuld. De drie meldkamers uit dit onderzoek hebben bijvoorbeeld geen eensluidende codering in prioriteiten. In Den Haag en Eindhoven loopt de prioritering van 1 tot en met 5, terwijl Apeldoorn prio 4 en 5 niet kent. In het verlengde daarvan verdienen ook het ontbreken van een landelijke normering voor de verwerkingstijd van een melding, de aanrijtijd naar de plek van een incident en de behandeltijd van een melding de nodige aandacht. Gelet op eventueel toekomstige samenvoeging van meldkamers en meldkamersystemen kan dit een uniforme en daarmee effectievere werkwijze bevorderen.

Eindbeschouwing

In deze studie stond de (politie)meldkamer centraal. We namen drie meldkamers onder de loep in een meervoudige casestudy: die van Haaglanden in Den Haag, die van Noord- en Oost-Gelderland in Apeldoorn en die van Brabant Zuid-Oost in Eindhoven. We constateerden dat er zowel internationaal als landelijk maar weinig politiewetenschappelijke onderzoeken beschikbaar zijn waarin het dagelijks functioneren van meldkamers is onderzocht als onderdeel van het bredere politiewerk. Dat in tegenstelling tot de ruime wetenschappelijke aandacht voor het straatwerk en de recherche. Wellicht komt dat doordat die meer tot de verbeelding spreken van onderzoekers. Of misschien ook doordat onderzoekers, maar ook politiemensen, vaak een scherper beeld hebben van straatwerk en researchewerk, daar waar het meldkamerdomein geregeld een onbekende variabele is. Want wat gebeurt er in die meldkamer? Welke beslissingen worden daar genomen en welke gevolgen heeft dit voor het dagelijks politiewerk? De meldkamer is in dat opzicht te beschouwen als een black box, een haast onontgonnen (onderzoeks)terrein.

Deze empirische studie moest, in alle bescheidenheid, bijdragen aan het wegwerken van die wetenschappelijke lacune in het onderzoek naar *street level*-organisaties. Lipsky (1980) geeft in zijn studie naar *street level bureaucracies* aan dat een onbegrensde, bijna oneindige vraag van burgers een kenmerk van dit soort organisaties is. De vraag naar veiligheid is welhaast onbeperkt; het is een menselijke basisbehoefte (Boutellier, 2005). Dat vertaalt zich naar de vraag naar politiediensten ('blauw op straat'). Omdat tegelijkertijd het aanbod schaars is en capaciteit maar één keer kan worden ingezet, moeten er keuzen worden gemaakt. Daarmee komen we als vanzelf op het domein van de kerntakendiscussie. Het grensgebied van wat (nog) politiewerk is en wat niet (meer), is onderwerp van een voortdurend maatschappelijk en politiek-bestuurlijk debat. In de dagelijkse praktijk uit de kerntakendiscussie zich in het bestaan van poortwachters: de medewerkers aan de politiebalie, de wijkagent en de medewerkers van de (politie)meldkamer. Deze contactfunctionarissen bepalen vanuit hun discretionaire ruimte en autonomie in de praktijk of en hoe de inzet van de politie plaatsvindt en of er zal worden doorverwezen naar andere overheidsdiensten.

In dit onderzoek bestudeerden wij de meldkamer als poortwachter, de meldkamer als regisseur en de relatie tussen meldkamer en leiderschap. Om de poortwachtersfunctie te onderzoeken, bekeken we het proces van meldingen en de besluiten en beslissingen die daarin worden genomen door meldkamerpersoneel. Bij de meldkamer als regisseur lag de focus op het samenspel tussen de meldkamer enerzijds en de politiemensen van de noodhulp anderzijds. We bekeken tevens hoe gestalte gegeven wordt aan leiderschap ten aanzien van de meldkamers. De focus lag daarbij vooral op de uitgangspunten van het meldkamerbeleid, de strategische en tactische aansturing van meldkamers en zeer zeker ook op de opleidingsaspecten. De vraag is hoe meldkamerpersoneel wordt opgeleid en welke kwaliteitseisen in het algemeen aan dat personeel worden gesteld.

We spitsten ons in dit onderzoek toe op de verhouding tussen de meldkamer en het dagelijks politiewerk. Van oudsher maken de brandweer en de ambulancedezorg ook gebruik van meldkamers, maar er zijn toch wezenlijke verschillen. Voor de politie en de ambulancediensten is de meldkamer onmisbaar voor het werk; met name voor politie-eenheden op straat heeft de meldkamer een *life line*-functie. De meldkamer wordt verondersteld de regie te nemen en pakt die rol in de dagelijkse praktijk ook steeds meer op, zo blijkt uit ons onderzoek. Ondanks de verschillen is het meldkamerbeleid gericht op de (uiteindelijke) integratie van de hulpdiensten in het meldkamerdomein. Een geïntegreerde meldkamer voor alle hulpvragen en meldingen en de aansturing van de blauwe, witte en rode kolom is de ambitie. In de meeste veiligheidsregio's bestaan inmiddels gecolokeerde meldkamers: de politie, de brandweer en de GHOR delen een locatie. De drie noordelijke provincies beschikken over een gezamenlijke meldkamer. Ook Flevoland streeft samen met de Gooi en Vechtstreek naar een bovenregionale meldkamer, net als de regio IJsselland en de regio Noord- en Oost-Gelderland. De samenwerking tussen de kolommen in de veiligheidsregio's blijft een aandachtspunt, zo bleek ook uit ons veldwerk in de drie onderzoekskorpsen. De veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland beschikt in tegenstelling tot de andere regio's nog over drie aparte meldkamers voor politie, brandweer en ambulance. Er zijn nog volop regionale verschillen, vaak in de hand gewerkt door lokale behoeften en gegroeide praktijken. In de praktijk zijn er nog nauwelijks daadwerkelijk geïntegreerde meldkamers, hoewel dat soms ook een definitiekwestie is en een aantal meldkamers al wel behoorlijk onderweg is.

5.1 Meldkamer als poortwachter: politiewerk in het licht van kerntaken

De geschiedenis van de (politie)meldkamer hangt samen met de wens om politie-eenheden doelmatiger in te zetten. Met name in de jaren 1970 leidde het personeelstekort in combinatie met een toegenomen onveiligheidsproblematiek tot de wens met meldkamers het politiepersoneel gerichter in te zetten (Stol, 1996). Desondanks signaleerde Van der Torre (1999) tien jaar geleden in zijn observatiestudie nog volop ruimte voor verbetering. Inmiddels kunnen we, ook op basis van onze onderzoeksresultaten, wel vaststellen dat de meldkamer heeft bijgedragen aan het zuiniger en gerichter inzetten van eenheden. Er wordt nu veel meer ingezet op hotspots en *hot times*. Toch constateerden we nog wel verschillen tussen de onderzoekskorpsen op het vlak van de inzet. Den Haag en Apeldoorn stuurden in gelijke omstandigheden vaker meer dan één politie-eenheid ter plaatse, waar Eindhoven zich in bijna driekwart van de gevallen beperkte tot een enkele eenheid. Het gemiddeld aantal gekoppelde eenheden ligt in de onderzoekskorpsen op 1,64. In het algemeen ligt het gemiddeld aantal eenheden in Eindhoven (1,15) beduidend lager dan in Den Haag (1,96) en Apeldoorn (1,80). Deze laatste twee steden verschillen dus weinig van elkaar als het gaat om gemiddelde eenheidsinzet.

De poortwachtersfunctie van de meldkamer is belangrijker geworden naarmate de schaarste toenam. Het lijkt erop dat de meldkamers veel oneigenlijke politietaken inmiddels zelf weten af te houden of doorverwijzen. Afspraken door de politietop met derden over taakoverdracht, de toegenomen aandacht voor de kwaliteit en het inschattingsvermogen van meldkamerpersoneel en – heel concreet – de uitvraagprotocollen hebben daartoe onmiskenbaar bijgedragen.

De ironie wil echter dat er niet alleen op straat krapte is, die noopt tot een voortdurende kerntakendiscussie, ook in de meldkamer is geregeld sprake van onderbezetting. Deze onderbezetting komt niet alleen voort uit de algehele schaarste in de politieorganisatie, maar evenzeer uit de moeite die het in elk geval de onderzochte korpsen kost geschikt personeel te werven en binnen te houden. In Brabant Zuid-Oost was de uitstroom vanuit de meldkamer naar ander werk, vaak binnen de politie, in elk geval groot. Maar voor de andere regio's geldt eveneens dat meldkamerpersoneel dat het vak goed beheerst zeer gewild is, ook in de rest van de politieorganisatie. Het werk op de meldkamer is door de jaren heen almaar complexer geworden: op het eerste gezicht ziet een meldkamer eruit als een luchtverkeerstoren waarin behoefte is aan stressbestendige medewerkers die rustig, nauwkeurig en vlot inhoud geven aan het meld-

kamerwerk. Het imago dat de meldkamer van oudsher had op de politiewerkvloer ('ziekenboeg') is beslist niet meer van toepassing op de sterk geprofessionaliseerde meldkamers van tegenwoordig. In Apeldoorn probeerde men de capaciteitsproblemen te ondervangen door politiepersoneel om de maand op straat te laten werken en dan weer in de meldkamer. Dat had als bijkomend voordeel dat personeel op de meldkamer voeling blijft houden met het straatwerk en andersom. De onderbezetting, maar ook de complexe besluitvorming op de meldkamer maken dat de meldkamerklanten binnen de eigen organisatie – het politiepersoneel op straat – in de drie onderzoeksregio's geregeld in een wachtrij worden geplaatst alvorens te worden geholpen. De meldkamer is dus niet permanent beschikbaar voor alle vragen, terwijl de eenheden dit vaak belangrijk vinden voor het oppakken van hun melding. Straatagenten geven zelf aan wat dat betreft ongeduldig te zijn. Kennelijk geldt de poortwachtersfunctie van de meldkamer ook intern. Zo nu en dan lijkt er een spanningsveld tussen de burger te woord staan (wat ook tijd kost) en het communiceren met de eigen collega's. Volgens de hedendaagse uitgangspunten in de meldkamer zou de nadruk dienen te liggen bij de burger en komt pas daarna de *life line*-functie.

Bij de poortwachtersfunctie wordt veel gevraagd van het beoordelingsvermogen en de inschattingen van de individuele meldkamermedewerker, ook daar waar, in elk geval op papier, is getracht het werk te objectiveren en te standaardiseren. Zo blijken de uitvraagprotocollen in de onderzochte korpsen met name te worden gebruikt door nieuwelingen in het meldkamerdomein. Deze protocollen zijn nu juist ingezet als instrument om de kerntaken van de politie te bewaken en oneigenlijk politiewerk er in een vroeg stadium uit te filteren. De ervaren centralisten leven deze protocollen echter niet na, in elk geval niet op alle punten. Ze handelen een melding vaak af op basis van hun ruime ervaring (skennis) en werkstijl. Ook de beslissing of mogelijk sprake is van oneigenlijk politiewerk hangt af van de ervaring en werkstijl. Bekend is bijvoorbeeld ook de intaker die als het rustig is extra tijd neemt voor de intake, waar aan een soortgelijke melding veel minder aandacht wordt besteed in drukke tijden. De intaker behandelt dan bijvoorbeeld ook meldingen die eigenlijk thuishoren bij 0900-8844. Het 'soms wel, soms niet' aannemen van weinig urgente meldingen kan leiden tot verwarring op dit gebied, toch in elk geval bij de burger. Mede daarom bestaat er momenteel ook weer verhoogde aandacht om de burger ervan te overtuigen niet te snel 112 te bellen.

Ervaring, bijvoorbeeld met het straatwerk, en lokale kennis zijn ook van belang bij het omgaan met de digitale informatie en geautomatiseerde systemen op de meldkamer. Hoewel de centralisten verschillende systemen tot hun

beschikking hebben, vertrouwen zij daar niet blindelings op. Eigen kennis en ervaring blijven cruciaal bij het effectief omgaan met meldingen. Opvallend was ook dat de toewijzing van prioriteiten aan meldingen in de onderzoekskorpsen grotendeels afhankelijk is van de subjectieve inschattingen en het eigen inzicht van meldkamerpersoneel. Uiteindelijk beslist de centralist op de meldkamer welke prioriteit een melding krijgt. Dat vraagt veel van het meldkamerpersoneel. De aantallen in de onderzoekskorpsen wijzen overigens uit dat twee derde van alle meldingen prio 2 krijgt, 15 procent prio 1 en ruim 11 procent prio 3. Het is dus zeker niet zo dat op de meldkamer alleen urgente meldingen behandeld worden. De prio 3-meldingen staan overigens gemiddeld het langst 'open' op het scherm van de centralist, omdat deze vaak pas door de noodhulp worden 'meegenomen' als ze in de buurt zijn en even deze meldingen kunnen 'meepikken'.

Uit onze analyse blijkt dat het merendeel van de meldingen te maken heeft met veiligheid en openbare orde, met bezitsaantasting (waaronder diefstal en vernieling), leefmilieu en verkeer. Hoewel 'leefmilieu' breed kan worden opgevat, lijkt het er daarmee op dat de meeste meldingen toch dicht tegen de kerntaken van de politie aanliggen. Desondanks komen geregeld grensgevallen voor die vatbaar zijn voor discussie. Regelmatig zijn meldkamers bijvoorbeeld bezig met sleepdiensten na een verkeersongeluk. Als de (verkeers)veiligheid niet in het geding is, kunnen dergelijke zaken mogelijk beter terugverwezen worden naar de intake, die de instanties dan verder benadert. Ook een bekend grensgeval is de aanrijding zonder letsel, het ongeluk met alleen blikshade. Bij de verkeersmeldingen komt deze categorie toch nog geregeld voor. Het is officieel beleid dat de politie bij blikshade geen inzet meer pleegt. In de praktijk maken politiemensen (en dus ook centralisten) daarop uitzonderingen, bijvoorbeeld in het geval van kwetsbare burgers (bijvoorbeeld ouderen). Onder het motto 'hulp verlenen aan hen die zulks behoeven' wordt dan vervolgens hulp verleend. De discretionaire bevoegdheid van de centralist geeft hierbij de doorslag boven het strikt uitvoeren van de kerntaken. Een ander grensgeval is de melding van een inbraakalarm dat ergens is afgegaan. Daarbij moet de meldkamer op zoek naar de sleutelhouder van een pand en dat is op zich een routineklus. Die gegevens zijn vaak wel aanwezig op de meldkamer. Zonder sleutelhouder wordt er geen inzet gepleegd. Deze alarmmeldingen komen geregeld voor. Hoewel zij gemiddeld weinig tijd kosten, leggen ze toch (kort) beslag op de meldkamer.

5.2 De meldkamer als regisseur: gewenningsproces

Voorheen had de meldkamer vooral een ondersteunende functie. Tegenwoordig wordt een meer aansturende functie verwacht en in de praktijk van de onderzoekskorpsen zien we dat precies zo terug. Het is de taak van de centralisten om eenheden naar meldingen te sturen. Dat houdt in dat zij die eenheden heel direct aansturen. De meldkamer geeft niet alleen informatie aan de eenheden ter plaatse, maar stuurt ook aan vanuit het overzicht dat de meldkamer heeft. De eenheden op straat kunnen onmogelijk over hetzelfde overzicht beschikken als de meldkamer waar vaak veel achtergrondgegevens bekend zijn bij een melding. In die zin is de *life line*-functie er alleen maar belangrijker op geworden. Een van de lastigste onderdelen van de aansturing is het kort houden van essentiële berichtgeving. Waar centralisten beschikken over een groot aantal computerschermen en -toepassingen, moet de agent op straat het vaak doen met de boodschap die de centralist heeft meegegeven. Dosereren en een goede timing zijn van cruciaal belang bij de feitelijke regiefunctie.

Op het punt van de regie en aansturing nemen we een paradox waar. Politie-mensen verwachten dat de meldkamer de regie neemt en het overzicht (en het hoofd koel) houdt. Hoewel er in de praktijk weinig problemen op dat punt werden waargenomen, is de acceptatie van die regie desondanks geen rustig bezit. Soms hebben politie-eenheden nog de neiging zelf de regie naar zich toe te trekken. Nog geregeld bestaat op straat het idee dat de straat leidend is, vanwege de daar levende ervaring en deskundigheid met het operationele straatwerk. Kennelijk is de regiefunctie een kwestie van vertrouwen, maar ook het verouderde imago van de meldkamer zit daarbij in de weg. In de onderzochte meldkamers werkte echter niet alleen burgerpersoneel zonder straatervaring of politiepersoneel dat geen voeling (meer) heeft met het straatwerk. Zonder uitzondering bestond een wezenlijk deel van de meldkamer uit (voormalige) executieve politiemensen, van wie in elk geval in Apeldoorn velen nog geregeld op straat kwamen. Verder ontvangen burgercentralisten in alle drie de onderzoekskorpsen een introductieprogramma waarin zij een tijd stage lopen bij een basiseenheid en mee de straat op gaan om te 'proeven aan het straatwerk'. In de praktijk merken politiemensen op straat vaak niet veel van het verschil tussen burgerpersoneel en executief politiepersoneel op de meldkamer. Ervaring met het straatwerk is niet in alle gevallen doorslaggevend voor de kwaliteit van centralisten. Het gaat vooral om karaktereigenschappen als rustig, doortastend, inlevend vermogen, meedenken en gevoel voor maatwerk (situationeel bepaald optreden). Een goede straatagent hoeft nog geen goede centralist te zijn. Wel is

het in de praktijk zo dat executief politiepersoneel meer kans op doorstroming en promotie heeft dan burgerpersoneel. De managers van het politiedeel van de meldkamers hebben (voorlopig) nog wel een executieve politieachtergrond.

5.3 Meldkamer en leiderschap: politie-identiteit en competenties

Wat direct in het oog springt, is dat het landelijk meldkamerbeleid, dus de landelijke richtlijnen, vooral richtinggevend en kaderstellend is. Eenheid in verscheidenheid en recht doen aan de couleur locale lijken centrale vertrekpunten in de doctrine rondom de meldkamer. Dat patroon herkennen wij als inherent aan de praktijk en de werking van het Nederlandse politiestelsel. De korpsen hebben ruimte om binnen de kaders hun eigen meldkamerbeleid vorm te geven en daaraan zelf uitvoering te geven.

Het kader bestond er niet alleen uit dat sinds 1990 in Nederland een enkel alarmnummer werd ingevoerd voor alle hulpdiensten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999). Daarmee moest verdere verwarring bij de burger worden voorkomen over de destijds regionale toegangsnummers voor de hulpdiensten. Het meldkamerdomein moest daarnaast ook worden vernieuwd, zo vond het ministerie van Binnenlandse Zaken. Er werd gezocht naar manieren om te komen tot een gezamenlijke meldkamer voor alle hulpdiensten, ondersteund door een uitgebreid meldkamersysteem en (andere) ondersteunende automatisering om de meldkamer aan te passen aan de huidige informatiesamenleving. Het meldkamerpersoneel van alle hulpdiensten samen in een enkel gebouw werd een gecolokeerde meldkamer genoemd. Wanneer daadwerkelijk sprake is van een meldkamer voor alle hulpvragen, dan is dat een geïntegreerde meldkamer. In de praktijk zijn veel meldkamers tegenwoordig gecolokeerd, van volledige integratie van de drie zuilen (blauw, rood en wit) is hoegenaamd nog geen sprake. Ook in onze onderzoekskorpsen was (hooguit) sprake van colocation.

Wij menen dat de ontwikkeling van aparte via gecolokeerde naar geïntegreerde meldkamers een proces is dat de nodige aandacht en zorg verdient. Integreren en met name het onderbrengen op eenzelfde plek (colokeren) lijken logisch en onafwendbaar vanuit het oogpunt van rationalisering van de bedrijfsvoering, niet alleen ten tijde van crises en rampen, maar ook voor de dagelijkse hulpvragen aan de meldkamer(s). Betrokkenen dienen zich desalniettemin te realiseren dat het bij dit integratieproces niet uitsluitend aankomt op organisatiestructuur en het gebruikmaken van technologische ontwikkelin-

gen. Dat zou een te eendimensionale opvatting zijn van dit proces. Van groot belang is ook de aandacht voor (verschillen in) organisatie- en beroepscultuur van de betrokken hulpdiensten. Denk aan het grote belang dat bijvoorbeeld politiemensen hechten aan de *life line*-functie. Het is te gemakkelijk om aan te nemen dat de cultuur de nieuwe structuur wel zal volgen. Wij zien het belang en de noodzaak van integratie van de meldkamers, maar dan toch vooral voor wat betreft de intake. Wanneer het aankomt op ondersteuning door een back-office en aansturen van eenheden op straat is het (voorlopig) van belang aparte blauwe, witte en rode centralisten te handhaven. Of in elk geval veel zorg te besteden aan het inlevingsvermogen met de betreffende hulpverlenende dienst op straat.

Er is vooral veel geïnvesteerd in automatisering. De invoering van de systemen ging in het geval van C2000 en GMS bepaald niet soepel en vergde – begrijpelijk – alle aandacht. De indruk bestaat dat meer aandacht is besteed aan de automatisering dan aan de opleiding van meldkamerpersoneel. Het meldkamerpersoneel is niet vergeten, want de gebruikerswensen waren een van de uitgangspunten van de nieuwe systemen. Wel is duidelijk behoefte aan een opleiding die enerzijds recht doet aan de regionale wensen en die anderzijds een aantal overeenkomstige aspecten behandelt in het hedendaagse meldkamerwerk. Daarnaast is er bij sommige respondenten behoefte aan een regelmatig terugkerende ‘meetlat’, analoog aan de profcheck bij de ambulance-dienst. Hoe het ook zij, er is nog genoeg ruimte voor onderwijs en training van meldkamerpersoneel in het licht van een toegenomen complexiteit en de eisen die worden gesteld aan centralisten. Hun opleiding bestaat vaak uit een interne opleiding, maar hoofdzakelijk beperkt die zich tot op heden tot *training on the job*.

Met een interne training binnen het korps worden aspirant-centralisten vervolgens vaardigheden bijgebracht, maar dan toch vooral gericht op het zich eigen maken van de computersystemen. Daarnaast draaien de nieuwe centralisten mee in de meldkamer om gewend te raken aan de soms hectische situatie. Ook komt het voor dat centralisten in opleiding stage lopen op een politiebureau. Centralisten zonder straatervaring moeten in Haaglanden de cursus Buitengewoon Opsporingsambtenaar volgen. In Eindhoven is sprake van een buddy-systeem, waarin medewerkers elkaar opleiden en trainen. Collega's evalueren elkaar, waarbij vooral aandacht is voor uitvragen, rollenspelen en het benoemen van zwakke punten. Ook luisteren collega's soms samen de banden terug om gesprekken te evalueren en te leren van gemaakte fouten. Er is een landelijke opleiding intake en service, ondergebracht bij de Politieacademie. In de lande-

lijke opleiding wordt vooral gefocust op inlevend vermogen, strafrechtdenken en het politiewerkproces (bijvoorbeeld opsporing). De huidige landelijke opleiding laat volgens de korpsen echter nog te weinig ruimte aan regiospecifieke wensen en kenmerken. Wij constateerden echter dat in de brochures van de bestaande landelijke opleidingen desondanks aandacht wordt besteed aan regiospecifieke elementen. Hoe het ook zij, veel politieregio's kennen hun eigen opleidingstraject.

5.4 Tot besluit: discussie en aanbevelingen

Vanuit bestuurskundige optiek kunnen we stellen dat meldkamers onderdeel zijn van een politiek-bestuurlijk krachtenveld. Zozeer zelfs dat volgens sommige respondenten het zicht op de inhoud soms een beetje naar de achtergrond verdwijnt. Dit krachtenveld ontspint zich niet alleen rond het opschalen en de rampenbestrijding, al liggen Enschede en Volendam, maar sinds kort ook Hoek van Holland vers in het geheugen. Ook het dagelijkse, meer routinematige deel van de meldkamers is onderdeel van dat krachtenveld. Een gemeenschappelijke meldkamer biedt kansen, maar tegelijkertijd ook uitdagingen aan de deelnemende hulpdiensten. Voor een groot deel hebben die te maken met techniek. Maar in de kern gaat het toch ook steeds om zeggenschap over de meldkamer, (behoud van) eigen beroeps cultuur en identiteit. Elke hulpdienst, de politie niet in het minst, heeft gegroeide praktijken rond de meldkamer en daarom ook eigen verwachtingen bij een gemeenschappelijke meldkamer.

De uitdaging voor de politie is na te gaan wat de betekenis is van een geïntegreerde meldkamer voor het politieveld. Als er intern al veel discussie is over de eisen waaraan politiecentralisten moeten voldoen om politiewerk op straat aan te sturen, hoe zouden andere dan blauwe centralisten het politiewerk dan moeten aansturen? Daarom ligt het integreren en generaliseren van de intake meer voor de hand dan de uitgifte van meldingen en het voeren van de operationele regie op de eenheden. Een multidisciplinaire intake is dan ook het uitgangspunt in het meldkamerbeleid. En dat is niet voor niets.

Het politiek-bestuurlijk krachtenveld is volop actief, waardoor een definitieve uitkomst nog niet is uitgekristalliseerd. Veel is nog mogelijk. In dat licht sluiten wij af met enkele aanbevelingen, zo veel mogelijk van algemeen naar concreet gerangschikt.

Bestuurlijke inbedding en zeggenschap

Er dient duidelijkheid te komen over de bestuurlijke inbedding van de gemeenschappelijke meldkamer. Er zijn nu nog erg veel regionale verschillen. Rekening houden met een lokale en regionale invulling is wat anders dan 'laat duizend bloemen bloeien', waardoor het meldkamerdomein wordt gedomineerd door bestuurlijke complexiteit en aansturingsproblematiek. Dat betekent ook dat er helderheid moet zijn over de zeggenschap van de hulpdiensten over de meldkamer, of toch in elk geval over het 'eigen' personeel.

Opleiding

Er is duidelijk behoefte aan een opleiding die recht doet aan de regionale wensen en tegelijkertijd een aantal overeenkomstige aspecten behandelt in het hedendaagse meldkamerwerk. De Politieacademie (of eigenlijk de gezamenlijke opleidingsinstituten van de hulpdiensten) zou haar bestaande onderwijsaanbod op het meldkamerdomein in dat licht verder dienen te ontwikkelen, in nauw overleg met de korpsen en de veiligheidsregio's. In het onderwijs kan natuurlijk niet voorbij worden gegaan aan techniek. Naast het bedienen van apparatuur en computersoftware moet de hedendaagse centralist echter beschikken over een aantal basisvereisten c.q. competenties op het sociaal-psychologische vlak. Stressbestendigheid, meerdere taken tegelijkertijd kunnen uitvoeren en het voeren van operationele regie zijn slechts enkele aspecten die in deze meldkameronderwijsmodule verder zouden moeten worden ontwikkeld. Het wel of niet hebben van een executieve politieachtergrond dient daar ondergeschikt aan te zijn. Verder dient het onderwijs meer dan ooit gericht te zijn op het dagelijks samenwerken met de andere hulpdiensten.

Om het niveau van de politiecentralist periodiek te monitoren, kan de profcheck van de ambulancedienst ten slotte een mogelijk goede ingang zijn.

Voorlichting aan de klanten van de meldkamer (verwachtingenmanagement)

Nodig is een nuchter verwachtingenmanagement door de meldkamer jegens zowel de burger als het eigen personeel op straat. Voor de burger moet kraakhelder zijn waarvoor de beide landelijke nummers, 112 en 8844, kunnen worden gebeld. Grensgevallen zullen er altijd zijn, maar dat is aan de centralist en kan ook achteraf worden uitgezocht. Liefst niet tijdens een incident. Voor zowel de burger als de politiemens op straat is de meldkamer een black box; het is onduidelijk wat daar allemaal gebeurt, wat nodig is voor een goede taakuit-

voering, wat de (on)mogelijkheden zijn en welke informatie de meldkamer (niet) heeft. Zo leiden de uitvraagprotocollen geregeld tot misverstanden met burgers, die graag eerst willen weten of er hulp onderweg is, voor zij een naar hun idee grote hoeveelheid vragen moeten beantwoorden.³⁵ Maar ook de interne klanten, het eigen politiepersoneel, hebben niet altijd goed zicht op de rol en functie van de moderne meldkamer. Meeloopstages zijn goed voor centralisten om te proeven aan het politiewerk of om feeling te houden met het straatwerk. Andersom is het ook goed om af en toe eens politiemensen (niet alleen politiestudenten) mee te laten lopen bij de meldkamer.

Uitvraagprotocollen

In het licht van de vorige aanbeveling is het goed om de praktische toepasbaarheid van uitvraagprotocollen nog eens goed tegen het licht te houden. De protocollen hebben absoluut een meerwaarde ten behoeve van de informatievergaring en dienen daarom te worden gehandhaafd. Weliswaar dient te worden bekeken hoe recht kan worden gedaan aan twee aspecten: de klacht van de burger dat nu een hoop vragen dienen te worden beantwoord en de ervaren centralist die wat vrijer omgaat met de protocollen. Een star en instrumenteel gebruik moet in elk geval worden vermeden.

Menselijke maat

Wij onderschrijven de noodzaak om het meldkamerwerk te automatiseren, te moderniseren en waar nodig te systematiseren met procesbeschrijvingen en protocollen. Nodig is daarnaast wel dat er oog blijft voor de menselijke maat en dat de apparatuur en protocollen niet leidend gaan zijn voor het politiewerk (vergelijk Stol, 1996). In de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en systemen dienen de individuele lokale (straat)kennis en ervaring van centralisten expliciet te worden verdisconteerd. Dat zijn kennisbronnen die wat ons betreft idealiter nevengevoerd dienen te zijn aan de computersystemen, en zeer zeker niet ondergeschikt.

35 Recent nog was er in Groningen een probleem tussen politie en horeca. Toen een restauranteigenaar zag dat op straat een stevige vechtpartij was uitgebroken, belde hij direct 112. De 'vele vragen' die hij eerst diende te beantwoorden, irriteerden hem dusdanig dat hij een officiële klacht indiende tegen de centralist (*Dagblad van het Noorden*, 11 september 2009).

Collegiale maat

Meldkamerwerk is van groot belang bij het uitoefenen van het politiewerk op straat. Door sommigen op straat wordt daar te licht over gedacht; de *life line*-functie moet nog serieuzer genomen worden. Wijkbureaus moeten erop geattendeerd worden dat ze een informatiebrengplicht hebben. Deze brengplicht komt niet alleen ten goede aan de meldkamer, maar uiteindelijk ook aan de collega's op straat.

Monitoring

Het onderzoek maakt duidelijk dat GMS geen monitoringfunctie heeft. Bij het mogelijk nieuw te ontwerpen NMS kan hiermee rekening worden gehouden.

Focus op kerntaken

Het blijkt dat niet alleen urgente meldingen op de meldkamer behandeld worden. Regelmatig zijn meldkamers bezig met bijvoorbeeld sleepdiensten na een verkeersongeluk. Wanneer de (verkeers)veiligheid niet in het geding is, kunnen dergelijke zaken mogelijk beter terugverwezen worden naar de intake, die de instanties dan verder benadert.

Vervolgonderzoek naar pseudomeldkamers

Een laatste belangrijke bevinding uit dit onderzoek heeft betrekking op het betrekkelijk nieuwe fenomeen van pseudomeldkamers. Het onderzoek wijst uit dat hiervan, naast de reguliere meldkamers, steeds meer sprake is. Het containerbegrip 'pseudomeldkamers' staat voor organisaties die beschikken over een eigen meldkamer dan wel een post om meldingen te verwerken, zoals dit bij particuliere beveiligingsbedrijven voorkomt. Dat het daarbij niet alleen om een fysieke ruimte hoeft te gaan, wijst de opkomst van een horecatelefoon uit; ook dit fenomeen valt te beschouwen als een middel om meldingen te verwerken en uit te zetten richting handhavingspartijen.

Om deze ontwikkelingen naast het al bestaande krachtenveld van de reguliere meldkamers te duiden, is het van belang nader onderzoek te verrichten naar het feitelijk functioneren van deze pseudomeldkamers. Een onderzoek naar pseudomeldkamers is belangrijk omdat naar dit fenomeen nog geen onderzoek is verricht en een onderzoek naar het meldkamerdomein is niet af als niet ook de

pseudomeldkamers zijn onderzocht. Daarnaast, en dit is voornamer, zijn pseudomeldkamers feitelijk ook relevant voor de politiemensen op straat (neem bijvoorbeeld een opkomend verschijnsel als de horecatelefoon) en voor de praktische uitvoering van het veiligheidsbeleid rond toezicht en handhaving.

In een onderzoek naar pseudomeldkamers moet aandacht zijn voor de relatie met de reguliere meldkamers. Naast de werking van pseudomeldkamers, het verloop van het meldingsproces bij dit soort meldkamers en de soort meldingen, moet daarbij verder de nadruk liggen op de afstemming met de gemeenschappelijke meldkamers en natuurlijk met de politie.

Literatuur

- ACIR (2005). *De vrijblijvendheid voorbij: op naar een effectieve multidisciplinaire informatievoorziening bij grootschalig gezamenlijk optreden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Den Haag: Edauw en Johannissen.
- Babbie, E.R. (2006). *The practice of social research*. Balmont CA: Wadsworth.
- Begeleidingscommissie GMS (2005). *Visiedocument voor de meldkamer*.
- Bell, C.C., E.J. Jenkins, W. Kpo e.a. (1994). 'Response of emergency rooms to victims of interpersonal violence'. In: *Hospital and Community Psychiatry* 45-2, 142-146.
- Bervoets, E.J.A. (2005). 'Buurtagent en politie jeugdtaak: een portret'. In: *Tijdschrift voor de politie*, afl. 6, 20-24.
- Bervoets, E.J.A. e.a. (2009). *Bij de tijd: wijkagenten in Hollands Midden*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Beumer, R.J. (1997). *Gebiedsgebonden politiewerk: een verkenning*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Boersma, F.K., P. Groenewegen & P. Wagenaar (2008). *Red, white and blue: organizational fragmentation of the Emergency Response Rooms (ERRs) in the city of Amsterdam*. Amsterdam: EGOS and EGPA conference paper.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre & P. 't Hart (2003). *Blauwe bazen: het leiderschap van korpschefs*. Zeist: Kerckebosch.
- Boutellier H. (2005). *De veiligheidsutopie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Brodeur J.P. (red.) (1998). *How to recognize good policing? Problems and issues*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Broeders, A. & E. Muller (2008). *Forensische wetenschap*. Deventer: Kluwer.
- Brogden, M. & P. Nijhar (2005). *Community policing: national and international models and approaches*. Devon: Willan Publishing.
- Brons, R. & B. Poelert (2001). 'Het kerntakendebat van de politie en de brandweerinzet'. In: *Tijdschrift voor de Politie* 63-7/8, 4-6.
- Champion, R. & B. Cushing (1999). 'Emerging technology for vehicular safety and emergency response to roadway crashes'. In: *The surgical clinics of North America* 79-6, 1229-1240.
- COT (2005). *Berusten of afwachten: de politie binnen de veiligheidsregio*. Den Haag.

- Eikenaar, A., (2000). 'Regionaal Bureau Marktoriëntatie & Productontwikkeling'. In: *Handboek noodhulp. Noodhulp als het echt nodig is*. Politie Regio Utrecht: Drukkerij Afdeling Facilitaire Diensten.
- Expertgroep Meldkamer in de Veiligheidsregio (2008). *De politiemeldkamer in de veiligheidsregio: de burger centraal*. Niet-uitgegeven beleidsdocument.
- GMK Midden en West Brabant (2006). *Jaarplan 2007*. Tilburg: GMK Midden-West Brabant.
- Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding (2001). *Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007). *Melden, niet voor niets. Een onderzoek naar de bereikbaarheid van de politie voor meldingen en naar de uitvoeringen van het meldingen-proces*. Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
- Klerks, P. (2002). *De voorhoede van de opsporing*. NPA Onderzoekreeks nr. 8. Den Haag: Reed Business.
- Klerks, P. & O.J. Zoomer (1998). *Gebiedsgebonden politiezorg: basis voor vernieuwing?* Den Haag: ES&E.
- Koppers, G. (2000). *Meldkamer geschiedenis*. Website NBDC.
- Kuiper, J. (2000). 'Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?'. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 62-3, 4-11.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: the dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999). *Handboek 112*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005). *Referentiekader voor de gemeenschappelijke meldkamer*. Den Haag: Ministerie van BZK en VWS.
- Nicholson (2000). 'The costs of delayed emergency response'. In: *Fire engineering* 153-12, 59-72.
- Pate e.a. (1976). *Police response time: its determinants and effects*. Washington D.C.: Police Foundation.
- Politieacademie (2006). *Brochure Meldkamer domein*. Apeldoorn.
- Politieacademie (2007). *Meer heterdaadkracht*. Lectoraat gemeenschappelijke veiligheidskunde. Apeldoorn.
- Poot, C., R. Bokhorst & P. Van Koppen (2004). *Een rechercheportret: over dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

- Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005). *Politie in Ontwikkeling*. Den Haag: NPI.
- Punch, M. (1979). *Policing the inner city*. London: Macmillan.
- Referentiekader Bedrijfsprocessen Politie (RBP 2006). In: VTS Politie Nederland (2007). *De politiemeldkamer, schakelpunt voor berichten en informatie: good practice*. Projectstartarchitectuur 2007. De Bilt: VTS Politie Nederland.
- Roelofs, A.L.C., P. Huizinga, M.C.D.M. Ensing & J. Scherjon (2008). *Project initiatie document*. Project: meldkamer Oost-Nederland. Zwolle: Meldkamer Oost-Nederland.
- Rosenthal, U. (1988). *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*. Alphen aan den Rijn: H.D. Tjeenk Willink.
- Stol, W. Ph. (1996). *Politieoptreden en informatietechnologie: over sociale controle van politiemensen*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Stol, W. Ph. e.a. (2004). *Politiestraatwerk in Nederland*. Politiewetenschap nr. 14. Zeist: Kerckebosch.
- Tas, J. & A. van der Zee-Nefkens (1977). *Een observatieonderzoek naar het werk van de politietoezicht*. Den Haag: WODC.
- Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk*. Politiewetenschap nr. 46. Den Haag: Reed Business.
- Van der Torre, E.J., J. Kuppens, H.B. Ferwerda & V. Bolhuis (2007). *De kerntakendiscussie; verloop, opbrengsten en barrière*. Apeldoorn: P&W Verkenningen.
- Van der Torre, E.J. (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Van der Torre, E.J. & E. van Harmelen (1999). 'Basispolitiezorg en hulpverlening'. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.). *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan de Rijn: Samsom. 399-421.
- Van der Vijver, C.D., A.J.J. Meershoek & D.F. Slobbe (2001). *Kerntaken van de politie: Een inventarisatie van heersende opvattingen*. Zeist: Kerckebosch.
- Vermaas, P. (2004). 'Callcenter is goudmijn. De waarde wordt nog niet overal gezien'. In: *Algemeen Politieblad* 15-3, 16-18.
- Vogelzang, P. (2001). 'Primair veranderlijken zijn niet alleen verantwoordelijk: kerntaken van de politie'. In: *Tijdschrift voor de Politie* 63-9, 4-7.
- VTS Politie Nederland (2007). *De politiemeldkamer, schakelpunt voor berichten en informatie: good practice*. Projectstartarchitectuur 2007. De Bilt: VTS Politie Nederland.
- Waddington, P. (1993). *Calling the police*. Avebury: Aldershot.
- Wagenaar, P., F.K. Boersma, P. Groenewegen & P. Niemandsverdriet (2009). 'Implementing C2000 in the Dutch police region Hollands Midden'. In: A. Meijer, F.K. Boersma & P. Wagenaar (red.). *ICTs, citizens & governance: after the hype!* Amsterdam: IOS Press series Innovation and the Public Sector.

- Wijk van, A.Ph. & E.J.A. Bervoets (2007). *Politie en jeugd. Inleiding voor de praktijk*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Yin, R.K. (2003). *Case study research: design en methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zoomer, O.J., P.A.T.M. Geurts & C.D. van der Vijver (2002). *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*. Den Haag: Koninklijke De Swart (Politia Nova 2002, nr. 1).

Bijlagen

1 Lijst met geïnterviewden

Dhr. E. Beld	Bureauchef meldkamer Haaglanden
Dhr. J. Biemolt	Programmamanager board intake/noodhulp
Dhr. J.W. Bruins	Interimhoofd regionale meldkamer Noord- en Oost-Gelderland
Dhr. E. Goos	Hoofd regionale meldkamer Noord- en Oost-Gelderland
Dhr. A. Kloosterman	Plaatsvervangend korpschef IJsselland/voorzitter SBG Meldkamers
Dhr. P. Kok	Ploegchef meldkamer Haaglanden
Dhr. J.W. Kooijmans	Operationeel chef Brabant Zuid-Oost
Dhr. N. Mohamed	Plaatsvervangend bureauchef meldkamer Haaglanden
Dhr. A van der Muuren	Politiechef RCIC Brabant Zuid-Oost
Dhr. R. Rousseau	Beleidsmedewerker meldkamer Haaglanden
Dhr. R. Smakman	Afdelingschef RCIC Brabant Zuid-Oost
Dhr. J. Teunis	Docent en adviseur Politieacademie Meldkamer-domein
Dhr. H. Timmermans	Operationeel chef Brabant Zuid-Oost
Dhr. W. Verschoor	Directeur GMK Zuid-Holland-Zuid, lid SBG MKD en voorzitter hoofden meldkamers politie

2 Uitvraagprotocollen

Twee voorbeelden (regionaal)

I Geweld met of zonder letsel

Hoofdvraag	Werkinstructie
Wat	• Vraag de melder wat er is gebeurd. • Zijn er gewonden? • Hoeveel personen zijn erbij betrokken? • Beschrijf de persoon die het geweld heeft toegepast.
Waarmee	• Waarmee is het incident gepleegd? • Zijn er sporen aanwezig? • Zo ja, wat voor sporen en waar bevinden deze zich? • Hoe is het geweld toegepast? • Waarmee is het geweld toegepast? • Hoelang duurde de toepassing van het geweld?
Waar	• Indien in buitenland: laat melder contact leggen met verzekeringsagent.
Wie	• Wat is de relatie tot de verdachte?
Afhandelen	• Adviseer en verhoog de zelfredzaamheid. • Indien er sprake is van letsel, adviseer dan over het letsel door het door een arts te laten vaststellen en hiervoor een medische verklaring te laten opmaken. Dit is nodig voor het proces-verbaal. • Doe aangifte.
Informatiebehoefte	• Zie het basisuitvraagprotocol voor: – waar; – wanneer; – wie; – afhandelen.

II Huiselijk geweld/relatieprobleem

Hoofdvraag	Werkinstructie
Wat	• Leg vast wat er is gebeurd. • Leg vast waar het om gaat (conflict; burenruzie/relatieprobleem; belediging; discriminatie; overige conflicten; overige hulpverlening). • Aantal betrokken personen. • Minderjarige kinderen (denk aan Gemeentelijke Basis Administratie).
Heterdaad	• Is de dader nog aanwezig? • Hoe en waar naartoe is de dader gevlucht?
Afhandelen	• Adviseer/verhoog de zelfredzaamheid. • Doe aangifte. • Zet de melding door naar de wijk.
Informatiebehoefte	• Zie het basisuitvraagprotocol voor: – waar; – wanneer; – wie; – afhandelen.
Gesprekssuggesties huiselijk geweld	• Geef rust en breng je eigen expertise in. • Vertel dat het meer voorkomt. • Maak duidelijk dat er ervaring is met dit probleem. • Vertel dat het bij wet verboden is. • Vertel dat er goede contacten zijn met maatschappelijk werk. • Denk aan Meldpunt Huiselijk Geweld. • Vertel dat er mogelijkheden zijn voor daderhulpverlening.

Bron: Politiekennisnet (www.pkn.politieacademie.politie.nl)

3 Observatieprotocol

Aandachtspunten

Het gaat om het bijwonen van afhandelingen van meldingen. Observanten maken tijdens de dienst aantekeningen op basis van dit observatieprotocol. Zo snel mogelijk na de dienst worden de aantekeningen uitgewerkt. Opnemen met dictafoon/memorecorder kan ook; maak dan wel goede afspraken met de meldkamer.

Doel: een kwalitatieve, gedetailleerde beschrijving van de gang van zaken op een (politie)meldkamer.

Nadruk ligt op wat je waarneemt (ziet, hoort, kortom: ervaart). We gaan niets kwantificeren, wel met voldoende diepte beschrijven van de onderstaande items.

Uiteraard kunnen er tijdens de observaties gesprekken met personeel worden gevoerd om een en ander toe te lichten. Maar zo veel mogelijk nadruk op een beschrijving van wat je ziet.

Geef aan dat het niet gaat om een beoordeling van meldkamer(personeel), maar om een beschrijving van het werk.

A Wat zie je op het eerste gezicht?

- Hoe ziet de werkruimte eruit?
- Wie werken er op de meldkamer en wat doen ze?
- Waar zit de meldkamerchef dan wel Officier van Dienst? Wat doet de chef tijdens de dienst (veel achter bureau, rondlopen, overleggen, enzovoort)?
- Met wat voor apparatuur wordt er gewerkt?
- Welke apparatuur wordt het meest gebruikt?
- Wordt er veel heen en weer gelopen of zit het personeel lange tijd op dezelfde plaats?
- Wordt er veel of juist weinig overlegd?
- Is het overleg druk of juist erg rustig?
- Is er ruimte voor pauzes (bijvoorbeeld koffie halen, even een sigaret roken en dergelijke)?

B Wat hoor en zie je als je meeluistert met (een) medewerker(s)?

- Wie neemt de melding in eerste instantie aan?
- Hoe vindt prioritering plaats (automatisch of eigen oordeel)?
- Komen zowel 112- als 0900-meldingen binnen op dezelfde lijn?
- Hoe komt de melding binnen (telefonisch, mail, via (straat)camera's)?

- Welke apparatuur wordt gebruikt bij een specifieke melding waar je bij zit en meeluistert? Hanteert de medewerker een elektronisch kladblok?
- Heeft de medewerker uitvraagprotocollen tot zijn beschikking? Welke? Worden die erop nageslagen?
- Hoelang duurt gemiddeld de intake?
- Hoe wordt de melder te woord gestaan?
- Worden de vragen open of gesloten gesteld?
- Wordt er doorgevraagd?
- Is er een standaardvraagprotocol/-structuur? Is dit op een van de schermen te lezen?

C Hoe gebeurt de aansturing (uitzetten meldingen) door de meldkamer?

- Wie stuurt de eenheden op straat aan? Hoe gaat dat dan? Wat zie je?
- Hoe verloopt de aansturing (sommerend, adviserend, vragend)?
- Worden de eenheden op straat gemonitord? En zo ja, hoelang en op welke wijze (visueel door middel van camera's, via C2000, AVLS of een combinatie)?
- Welke apparatuur wordt gebruikt en waarom?

D Overleg

- Hoe wordt de meldkamerchef ingelicht en wanneer? Bijvoorbeeld met uurrapportages of alleen bij bepaalde meldingen? Is er regelmatig overleg tussen chef en personeel?
- Hoe vindt de overdracht plaats bij begin en einde dienst (mondeling, of met behulp van bijvoorbeeld dagrapporten en/of briefings)?
- Hoe wordt informatie uitgewisseld met de eenheden op straat? En zo ja, in welke vorm en via welk middel (bijvoorbeeld via spraak met C2000)?
- Is de communicatie tussen meldkamer en straat helder? Krijgt de meldkamer vaak wedervragen? Welke dan?
- Heeft de meldkamermedewerker inzicht in de omgeving waarin de eenheden opereren (stratenplan, evenementen, weersomstandigheden)?

4 Meldingenprotocol

Het verzamelen van 600 meldingen

Een belangrijk onderdeel van het meldkameronderzoek is de inhoudsanalyse van 600 meldingen, evenredig verdeeld over de drie deelnemende meldkammers.³⁶ Na enkele gesprekken met meldkamerfunctionarissen blijkt dat aan het verzamelen van 200 meldingen per meldkamer de volgende aandachtspunten kleven.

Te veel meldingen gericht op één incident

Bij verkeersongelukken komt het bijvoorbeeld voor dat diverse omstanders een melding maken van hetzelfde incident. Dit is voor de inhoudsanalyse niet wenselijk, omdat we zo veel mogelijk streven naar meldingen van verschillende incidenten.

Te veel meldingen van één soort

Als we ons richten op een bepaald moment van de dag kan het voorkomen dat er te veel gelijksoortige meldingen binnenkomen. Een voorbeeld is de verzameling van incidenten vanaf bijvoorbeeld zaterdagochtend 1 uur. De kans is dan groot dat het (bij sommige meldkamers) veelal uitgaansgerelateerde meldingen zijn.

Om bovenstaande aandachtspunten te voorkomen, stellen we een trechtermodel voor: indien mogelijk levert iedere meldkamer 400 112-meldingen aan, startend vanaf 11 augustus, als volgt verdeeld:

- 200 meldingen in het tijdsblok van 6 uur 's ochtends tot 12 uur 's middags;
- 200 meldingen in het tijdsblok van 12 uur 's nachts tot 6 uur 's ochtends.

Het kan dus voorkomen dat een meldkamer al op 11 augustus 200 112-meldingen binnen het ochtendblok kan verzamelen. Als dit niet het geval is, kunnen meldingen uit hetzelfde tijdsblok op 12, 13, 14 augustus of later genomen worden. Hetzelfde geldt voor de 112-meldingen uit het 'nachtblok'.

36 Het gaat om de meldkamers in de regiokorpsen Haaglanden, Noord- en Oost-Gelderland en Brabant Zuid-Oost.

De 400 meldingen per meldkamer zullen vervolgens door de onderzoekers via een drietrapsmodel worden teruggebracht tot 200 meldingen per meldkamer.

- 1 Als er meerdere meldingen over hetzelfde incident voorkomen, wordt gekozen voor het uitgebreidst geregistreerde incident. De rest wordt terzijde gelegd.
- 2 Vervolgens worden de incidenten die de meeste informatie leveren geselecteerd, ongeacht de aard van de melding. Onduidelijke en summier beschreven meldingen worden terzijde gelegd.
- 3 Indien er dan nog meer dan 200 meldingen bij een of meer meldkamers resteren, wordt geselecteerd op een evenredige verdeling naar het soort incident.

Het aanleveren van de meldingen

Onze voorkeur gaat ernaar uit dat de 400 meldingen per meldkamer in Excel worden aangeleverd. Indien dat niet mogelijk is, geven we de voorkeur aan een gedigitaliseerde aanlevering van de meldingen.

De onderzoekers zullen vervolgens zelf een analyseschema opstellen en de meldingen aan de hand van bepaalde criteria in het schema invoeren. Natuurlijk zal omzichtig worden omgesprongen met privacygevoelige informatie. Indien gewenst, willen de onderzoekers hiervoor een geheimhoudingsverklaring tekenen. Dit kunt u aangeven via het contactadres.

Ten slotte resteert nog een verzoek onzerzijds: omdat wij niet uitsluiten dat iedere meldkamer eigen vakjargon gebruikt, verzoeken wij om een verklaringlijst met veelgebruikte termen/afkortingen.

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof.dr. H.G. van de Bunt Hoogleraar Criminologie Erasmus Universiteit Rotterdam
Leden	mr.drs. C. Bangma Districtschef regiopolitie Flevoland Lid Commissie Politie & Wetenschap
	drs. P. Holla Districtschef regiopolitie Kennemerland
	prof.dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieacademie De Kleiberg 15 7312 SN Apeldoorn www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/
TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke,
Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL,
Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda,
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek**
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke &
Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/
Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO
Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI,
Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**

10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006
13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven, DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008

19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekb beschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmusuniversiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
25. **Rellen om te reellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
W. Landman, P. van Beer & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009

- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman,
COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen,
A. Melsen, M.C.J. Nogareda & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie,
Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van
Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint,
M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van
I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur,
Vrije Universiteit Amsterdam, 2010

De reeks Politiekunde is een uitgave van het Onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap, een zelfstandig onderdeel van de Politieacademie. Politie & Wetenschap is ingesteld om een stimulus te geven aan de toegepaste wetenschappelijke kennisontwikkeling op het gebied van politie en veiligheid, de daarvoor benodigde kennisinfrastructuur en de daadwerkelijke benutting van onderzoeksrapporten en -resultaten in politiepraktijk, beleid en opleiding. Publicaties in de reeks Politiekunde betreffen in het algemeen concrete handelingen, modellen, instrumenten of werkwijzen die direct bruikbaar zijn voor de politiepraktijk. Ze zijn veelal de uitkomst van onderzoek dat is verricht in het kader van het meerjarige onderzoeksprogramma, de kernactiviteit van Politie & Wetenschap.

De meldkamer vervult in veel opzichten een spilfunctie bij de politie. Voor burgers in nood is de meldkamer het eerste contact met de politie, voor uitvoerende politiemensen heeft zij een *life line*-functie. Meldkamers registreren en prioriteren meldingen en dirigeren de politie-inzet op straat. Naar het politiewerk op straat is veel onderzoek gedaan, maar de meldkamer is voor velen een *terra incognita*. Dit boek probeert de bestaande kennisleemte op te vullen. Het geeft een beschrijving van de dagelijkse gang van zaken op een (politie)meldkamer en verkent de vele ontwikkelingen die spelen. De meldkamercentralist fungeert als poortwachter bij de stroom van meldingen en (dringende) hulpvragen die de politie dagelijks bereiken. Hij betreft en koppelt informatie uit uiteenlopende systemen en onderhoudt intensieve contacten met vele disciplines. Verder beoordeelt hij binnengekomen meldingen op zowel urgentie als relevantie voor de politie. Daarmee geeft hij praktische invulling aan de heroriëntatie van de politie op haar kerntaken. Zowel beleidsmatig als in de praktijk maakt de meldkamer een stormachtige ontwikkeling door. Bijna alle politiemeldkamers zijn inmiddels gecolokeerd met die van de brandweer en de ambulancezorg. In enkele regio's is reeds een geïntegreerde meldkamer ingevoerd met centralisten die meldingen aannemen voor alle disciplines. Zo is de meldkamer onderdeel van een politiek-bestuurlijk krachtenveld geworden. Daarbij spelen onder meer vragen over zeggenschap over het personeel door de oorspronkelijke moederorganisaties, maar ook de voorkeur van politiemensen op straat speelt een rol. Zij hechten veel waarde aan centralisten die voldoende voeling hebben met het praktische politiewerk. De integratie van meldkamers is dus allerm minst alleen een technische aangelegenheid, maar raakt ook aan vraagstukken van zeggenschap, verantwoordelijkheid en identiteit.

ISBN 978-90-3524-476-4



9 789035 244764