

---

**veiligheidsregio**

## Schaalvergroting een bewuste keuze?

Achtergronden bij de schaalvergrotingsdiscussie van veiligheidsregio's

Door drs. Renee Linck<sup>10</sup> – Organisatieadviseur  
Twynstra Gudde

### Schaalvergroting binnen het veiligheidsdomein

Schaalvergroting is een thema waarmee veiligheidsorganisaties als politie, brandweer, veiligheidsregio's en OM bijna continu te maken hebben. Daarbij zien we dat schaalvergroting bij de ene discipline in veel gevallen ook leidt tot schaalvergroting bij de andere discipline. Zo zijn in 1993 regionale politiekorpsen gevormd (vanuit Rijksdienst en gemeentelijke politie) en op dit moment worden regionale brandweerkorpsen gevormd vanuit gemeentelijke korpsen. Ook zijn veiligheidsregio's op de huidige regionale schaal van de politie georganiseerd. Daar is nu weer beweging in, sinds de vorming van de Nationale Politie is gestart en de inrichting van de politie in tien regionale eenheden zal geschieden. De veiligheidsregio's zijn daarmee nog niet goed en wel gevormd of er ontstaat alweer een discussie over de schaal van de veiligheidsregio's en in hoeverre die moet aansluiten bij de tien gebieden van de politie. Met schaalvergroting van veiligheidsregio's wordt hier bedoeld op een fusie ('samenvoeging') van veiligheidsregio's. Die discussie wordt overigens ook

---

<sup>10</sup> De auteur is Organisatieadviseur bij Twynstra Gudde

gevoerd over de inrichting van meldkamers in Nederland. Feitelijk zijn dit samenwerkingsverbanden van verschillende disciplines met een geheel eigen opgave en bijbehorende operationele schaalgrootte, maar momenteel wordt de discussie gevoerd of meldkamers ook georganiseerd kunnen worden in de tien gebieden van de politie (en functionerend binnen één organisatie).

In dit artikel ga ik in op de achtergronden van deze schaalvergrotingsdiscussie en waarom die voor veiligheidsregio's 'zo snel' alweer op tafel is (de Wet veiligheidsregio's is er vanaf 2010). Ik ben van mening dat er drie invalshoeken zijn van waaruit de discussie over schaalvergroting wordt gevoerd. Dat maakt dat schaalvergroting naar tien politieggebieden nu als toekomstperspectief wordt genoemd door (sleutelfiguren van) veiligheidsregio's. Een toekomstperspectief is echter niet automatisch een wenkend perspectief. Naast de omvangrijke veranderopgave die schaalvergroting met zich meebrengt, zullen veiligheidsregio's de blijvende consequenties van een dergelijke schaalvergroting goed moeten doordenken. Een nieuwe inrichting mag immers niet meer problemen veroorzaken dan de oude.

#### **Rationele motieven voor schaalvergroting**

Laten we er niet omheen draaien; vanzelfsprekend zijn er goede motieven voor veiligheidsregio's om op een grotere schaal te willen functioneren. Schaalvergroting biedt allereerst mogelijkheden om de efficiency van veiligheidsregio's te verhogen. Dat past ook bij het streven van veel bestuurders en managers van veiligheidsregio's om zuinig te zijn met publieke gelden, met name in deze tijden van financiële krapte. Zo kan 'een fusie met de burens' een behoorlijk efficiencyvoordeel opleveren. Vervolgens wordt kennisontwikkeling vaak genoemd als motief om de schaalvergroting verder te verkennen. Ook de mogelijkheden om de samenwerking te verbeteren, worden vaak genoemd als motief om tot schaalvergro-

ting over te gaan. In tabel 1 worden enkele van deze rationele motieven (niet uitputtend) op een rij gezet.

#### **Schaalvergroting (g)een bewuste keuze**

De discussie over schaalvergroting wordt echter niet alleen vanuit deze rationele overwegingen gevoerd. Het komt mijns inziens ook voort uit (al dan niet bewuste) prikkels vanuit het veiligheidsdomein als 'systeem' en vanuit individuen zelf (op persoonlijk niveau).

#### **Institutioneel isomorfisme binnen het systeem**

Veiligheidsorganisaties werken binnen een systeem en oefenen continu invloed uit op elkaar. Het gedrag van organisaties is daarbij het gevolg van het samenspel van met elkaar interacterende deelsystemen. Een verandering aan één kant heeft invloed op het totale systeem en op de deelsystemen daarbinnen. In systemen waarbij organisaties veel en langdurig met elkaar samenwerken (zoals in het veiligheidsdomein), kan er daarbij sprake zijn van *institutioneel isomorfisme*. Dat betekent dat organisaties steeds meer op elkaar gaan lijken door dwang (bijvoorbeeld op basis van wetgeving), nabootsing van andere organisaties (zeker in een onzekere omgeving) en normatieve druk door professionalisering (professionals met dezelfde opleiding en netwerken die organisatiegrenzen overschrijden)<sup>11</sup>. Gelijkvormigheid in de schaal waarop ze opereren is daarbij één van de resultaten. In casu van de veiligheidsregio kunnen we stellen dat van al deze vormen sprake is. In de Wet veiligheidsregio's is de schaal van de regio's gekoppeld aan de schaal van de politieregio's (congruentie). Ten tweede is er sprake van een soort 'groepsgegedrag' waarbij veiligheids-

11 P. J. DiMaggio & W. Powell, *The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, *American Sociological Review*, 48 (1983), p. 147-160.

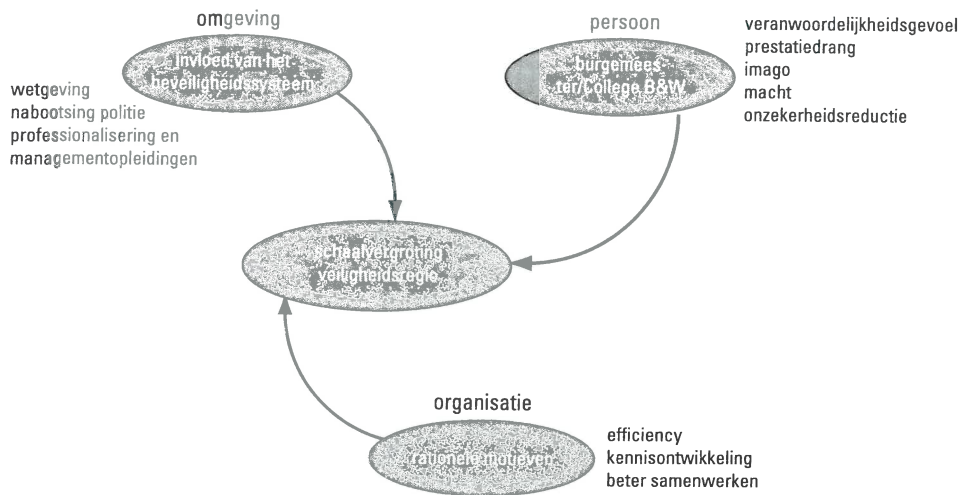
|                    | Motieven  | Toelichting   |
|--------------------|---|---|
| Efficiency         | Kostenefficiency op ondersteunende taken en management        | Met name op beheersmatig vlak (ondersteunende taken / profach) kan een hogere kostenefficiency worden bereikt als organisaties worden samengevoegd. Dat geldt ook voor het aantal managers. Hoewel de efficiency op dat laatste vanwege de gebiedsgebonden werkzaamheden van de veiligheidsregio vaak beperkter is dan verwacht.  |
|                    | Inkoopvoordelen   | Door gezamenlijke inkoop van bijvoorbeeld materiaal (kleding, voertuigen) maar ook van verzekeringen en onderhoudscontracten kunnen voordelige prijsafspraken worden gemaakt en besparingen worden gerealiseerd.  |
|                    | Overwinnen van investeringsbelemmeringen                      | Bij een grotere omvang worden bepaalde investeringen mogelijk, niet alleen door het grotere budget, maar ook door de omvang van de diensten. Bepaalde technische infrastructuur en ICT-systemen renderen bijvoorbeeld pas vanaf een bepaalde omvang.  |
|                    | Betere continuïteit van de taakuitvoering                     | Een grotere organisatie maakt het mogelijk de bedrijfscontinuïteit zeker te stellen. Door de bundeling van capaciteit en deskundigheid zijn regio's minder kwetsbaar en kunnen bezettingsproblemen bijvoorbeeld worden opgelost. Te denken valt aan bezettingsproblemen in de crisisorganisatie en in de uitvoering van de risicobeheersing. Ook kunnen piekbelastingen in het werkproces beter worden opgevangen.              |
| Kennisonwikkeiling | Verhoogde deskundigheid van de taakuitvoering                 | De bundeling van personeel maakt het mogelijk om bestaande deskundigheid, die aanwezig in één regio voor beide regio's in te zetten. Daarnaast biedt een grotere schaal mogelijkheden om deskundigheid op specifieke thema's te ontwikkelen; specialisatie (en taakdifferentiatie) wordt mogelijk. Dit kan overigens ook door samenwerking geschieden en (indien uniek en eenmalig specialisme) kan tijdelijk ingehuurd worden. |
|                    | Vergroten innovatiekracht                                     | Diversiteit en ruimte voor experimenten (in tijd, geld en capaciteit) zijn belangrijke voorwaarden voor innovatie in een organisatie. Door schaalvergroting ontstaan beide en kan de innovatiekracht toenemen.  |
| Samenwerking       | Slagvaardig optreden bij regiogrensoverschrijdende incidenten | Opschaling kan eenduidig georganiseerd worden omdat er sprake is van één Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure in het hele gebied. Tevens zal onderlinge samenwerking makkelijker gaan omdat betrokken professionals in de reguliere situatie ook al in één organisatie functioneren.  |
|                    | Betere samenwerking met politie (en OM)                       | Als de schaal van de veiligheidsregio overeenkomt met die van de politie zal dat de samenwerking bevorderen <sup>12</sup> . Zo is er voor de politie dan één aanspreekpunt (in plaats van twee of drie) en de werkgebieden van partners zijn herkenbaar voor elkaar. De GGD en de RAV zijn mede daarom in de afgelopen jaren congruent met de veiligheidsregio's georganiseerd.   |

Tabel 1 Diverse motieven voor schaalvergroting van veiligheidsregio's.

regio's de schaal, systemen en uitgangspunten overnemen van politieorganisaties. Overigens dragen adviesbureaus hieraan ook bij doordat zij successen bij de ene organisatie adviseren bij de andere organisatie. Ten derde neemt gelijkvormigheid ook toe door verdere professionalisering. Niet alleen is er steeds meer

uitwisseling tussen brandweermanagers en managers van politie, ook de toename van bestuurskundigen en bedrijfskundigen leidt tot normering van bepaalde uitgangspunten.

<sup>12</sup> Samenwerking vraagt echter meer dan dat.



**Figuur 1** De discussie over schaalvergroting wordt gevoerd vanuit drie invalshoeken. Er is geen optimale operationele schaalgrootte.

Managementopleidingen en andere gezamenlijke opleidingen voor veiligheidsprofessionals versterken ook het gelijk denken over bepaalde zaken. Veiligheidsregio's voelen zich daarom sterk verbonden met de politie<sup>13</sup>.

#### Individuele drijfveren en ambities

We moeten vervolgens niet onderschatten wat de invloed is van individuele drijfveren en ambities van sleutelfiguren van veiligheidsregio's (bestuurders en managers). Daarbij kan je denken aan verantwoordelijkheidsgevoel, imago, macht, prestatiedrang en onzekerheidsreductie. Deze individuele drijfveren en ambities worden vaak onbewust én bewust over het hoofd gezien. Dit, terwijl deze motieven er nu eenmaal zijn en zelfs van belang zijn. In hun boek 'Bestuurders zijn van betekenis' van Kaats&Opheij concluderen de auteurs op basis van uitgebreid onderzoek dat bestuurders van grote betekenis zijn voor het aangaan, vormen en onderhouden van samenwerkingsverbanden en dat hun persoonlijke beweegredenen daarbij een belangrijke

rol spelen<sup>14</sup>. Ik denk dat dit ook geldt voor de huidige verkenning van schaalvergroting van veiligheidsregio's. Deze individuele drijfveren en ambities zijn daarbij aanvullend op voorgaande invalshoeken (rationele motieven van de organisatie en systemische invalshoek). Daarnaast bepalen deze ook welke rationele motieven de nadruk krijgen in de discussie. Samenvattend toont figuur 1 de drie invalshoeken die volgens mij een rol spelen bij de huidige discussie over schaalvergroting van veiligheidsregio's naar tien gebieden.

Terug naar de dynamiek van schaalvergroting. De politie sluit aan bij de schaal van de gerechtelijke kaart en veiligheidsregio's vol-

<sup>13</sup> Deze samenhang tussen hulpdiensten en politie is overigens in de ons omringende landen (België en met name Duitsland) veel minder het geval.

<sup>14</sup> Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, *Bestuurders zijn van betekenis, Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief*, 2008.

gen. Veiligheidsregio's zouden bij schaalvergroting ook kunnen kiezen voor aansluiting bij de schaal van andere belangrijke partnerorganisaties in crisisbeheersing zoals defensie, Rijkswaterstaat of het (vitale) bedrijfsleven<sup>15</sup>. Maar dit scenario ligt niet voor de hand. Veiligheidsregio's voelen zich erg verbonden met de andere partner in hun 'veiligheids-systeem'; de politie. Dus in plaats van het zoeken naar een schaal voor de veiligheidsregio, die past bij de verschillende risicoprofielen, zal de veiligheidsregio gaan aansluiten bij de tien politieggebieden is de verwachting<sup>16</sup>. Dat kan schuren. Maar het is maar de vraag of je een optimale operationele schaal kunt vinden. Ik denk het niet. Vanwege de vele functionaliteiten van de veiligheidsregio (brandweezorg, rampen en crises en vaak ook ambulancezorg) en de verschillende netwerken waarin zij daartoe participeert, kan je nooit een passende schaal vinden. Wat een optimale schaal is voor de ene taak (of partnerorganisatie) is weer lastig voor de andere taak (of partnerorganisatie). Daarnaast blijft schaalvergroting een 'structuurdiscussie' en dat biedt maar ten dele een oplossing voor huidige knelpunten. Ik denk dan aan de beperkte invloed van veiligheidsregio's op organisaties in het brede netwerk van de crisisbeheersing, de complexe financiering, de 'ouderwetse' wijze van de crisiscommunicatie, het beperkt leren van elkaar en de moeizame harmonisatie/koppeling van informatiesystemen. Deze zijn met veiligheidsregio's op de schaal van de politieggebieden niet opgelost.

Elke nieuwe schaal brengt daarnaast weer nieuwe knelpunten met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan de aansluiting van risicobeheersing op de gemeentelijke aanpak c.q. problematiek. Een thema als 'brandveilig leven' vraagt een goede borging in lokale netwerken en een hoge mate van betrokkenheid van gemeentelijke diensten. Dat is nu voor veel veiligheidsregio's al lastig te organiseren, laat staan dat je nog verder van de gemeente

af zit. Daarnaast kan concentratie van personeel het gevolg zijn van de schaalvergroting. Dat kan weer nieuwe knelpunten met zich meebrengen in de *tijdige* bezetting van de crisisorganisatie. Ook bestuurlijk heeft verdere schaalvergroting belangrijke consequenties. Bij schaalvergroting zal het bestuur gaan bestaan uit een grotere groep burgemeesters wat besluitvorming niet makkelijker maakt. Daar komt ook bij dat gemeentebesturen een grotere afstand zullen ervaren tot 'hun' regio en dat kan negatieve effecten hebben op het lokale besluitvormingsproces en de afwegingen bij financiering<sup>17</sup>. Schaalvergroting van veiligheidsregio's roept dan ook direct weer de bestel-discussie op. Moeten taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing nog op deze wijze op lokaal niveau geborgd (en gefinancierd) blijven? Ik laat het beantwoorden van die vraag over aan de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad van State (bij wetgeving). Belangrijk vind ik dat veiligheidsregio's de consequenties van schaalvergroting goed doordenken en dan ook nadenken over compenserende maatregelen. De nieuwe inrichting mag immers niet meer problemen veroorzaken dan de oude. Bestuurders en managers moeten zich realiseren dat de kracht van de schaalvergrotingsdiscussie sterk kan zijn, wanneer overwegingen vanuit de drie invalshoeken samenkomen.

Mijn advies is dan ook: laat dat proces niet onbewust gebeuren en organiseer voldoende kritische reflectie om ook de neveneffecten van schaalvergroting in het oog te houden.

15 Het bedrijfsleven is veelal op nationale schaal (of internationaal) georganiseerd.

16 Zie ook artikel Peter Bos in zijn artikel voor RBOH maart 2012.

17 Zie ook 'Advies bekostigingswijze veiligheidsregio', Raad voor de financiële verhoudingen, 31 oktober 2006, p. 2.