

Veiligheid en Zorg - hand in hand



**Onderzoek naar de ondergebrachte Openbare Orde en Veiligheid (OOV)
taken bij de Veiligheidsregio Twente**

Maart 2024

1. Aanleiding

In het Algemeen Bestuur van 12 oktober 2023 is een besluit genomen tot het laten uitvoeren van een onderzoek ten aanzien van de positionering van de Openbare Orde en Veiligheid (OOV) taken. Dit onderzoek is uitgevoerd onder coördinatie van de gemeentesecretaris van Hof van Twente met hulp van enkele bestuursadviseurs. Het onderzoek is afgerond en wordt hiermee gerapporteerd.

2. Inleiding

In de Veiligheidsregio Twente (VRT) is er een samenwerkingsverband van hulpverleningsdiensten en de veertien Twentse gemeenten. Het gaat dan primair om de (wettelijke) taken Brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening.

Het Rijk gaat de komende jaren de bijdrage aan de VRT's structureel verhogen ter versterking van crisisbeheersing en informatievoorziening. De landelijke contourennota schetst verdere versterking van crisisbeheersing en brandweezorg, waarbij ook wordt voorgesteld om de Wet veiligheidsregio's te wijzigen in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg. Naast de versterking van crisisbeheersing is een versterking op informatievoorziening randvoorwaardelijk voor een flexibele en effectieve samenwerking ten tijde van crises. Informatievoorziening is als basisproces één van de belangrijke steunpilaren voor de taakuitvoering van de veiligheidsregio's in crisisbeheersing. Deze taak is dan ook nadrukkelijk belegd bij de veiligheidsregio's (art. 10 Wvr lid i).

In tegenstelling tot de meeste andere veiligheidsregio's beperkt Twente zich niet tot alleen de wettelijke taken behorend bij de Wvr. De VRT vat de definitie van crisis- en risicobeheersing breder, integraal en ruim op. Bij ontwrichtingen van de samenleving kan het gaan om een crisis vanuit fysieke veiligheid, maar ook om sociale veiligheid issues en om zorg- en gezondheidsaspecten. De scheiding tussen sociale en fysieke veiligheid is niet altijd te maken en zijn nauw verbonden. Bijvoorbeeld, bij een brand tijdens een evenement moeten mensen veilig kunnen vluchten (fysieke oorzaak), bij een orde verstoring ook (sociale oorzaak). Mede daarom heeft de VRT een platform-functie. Zo verleent de VRT sinds jaren het gastheerschap voor enkele OOV taken, nl. het Platform IVZ, het Zorg en Veiligheidshuis Twente w.o. ook het Kenniscentrum Mensenhandel en faciliteert en huisvest het de Regionale Toezicht Ruimte (cameratoezicht). In het kader van dit onderzoek worden deze de OOV taken genoemd.

Nu er een natuurlijk moment is ontstaan vanwege de versterkingsgelden en de daarmee gepaarde reorganisatie (in positieve zin), is door het DB besloten en door het AB bekrachtigd om opnieuw te laten onderzoeken of deze niet wettelijke OOV taken wel of niet blijvend binnen de VRT moeten worden ondergebracht. Primaire wens is om nog eens duidelijk in beeld te brengen hoe de placemat van de OOV taken er ook al weer uit ziet en hoe de geldstromen lopen. Het gaat om een situatieschets waarbij gekeken wordt of de argumenten en besluitvorming die destijds ten grondslag lagen aan het onderbrengen binnen de VRT, nog steeds geldend en passend zijn. Hierbij wordt tevens gekeken naar de financiering van deze niet wettelijke taken of deze voldoende gescheiden zijn van de primaire begroting.

3. Onderzoeksopzet

Op 14 februari jl. heeft het AB van de VRT de onderzoeksopdracht en -opzet vastgesteld (bijlage 1). Het resultaat van het onderzoek is: een beschrijving van de huidige situatie (o.b.v relevante documentatie en besluitvorming), het in kaart brengen van de destijds geldende argumenten, een nadere analyse hierop en een advies/aanbeveling of de positionering van de OOV taken nog passend is. Een overzicht van de OOV taken is opgenomen in bijlage 2.

De afbakening/uitgangspunten van het onderzoek zijn:

1. Het onderzoek heeft geen betrekking op de vraag of de vier OOV-taken bestaansrecht hebben. De vraag van het onderzoek is of deze nog steeds het best ondergebracht kunnen zijn bij VRT of elders.
2. Indien de conclusie is dat de vier OOV taken elders ondergebracht zouden moeten worden dan wordt slechts op hoofdlijnen hiervoor een aantal suggesties gedaan (onderbrengen bij ander rechtspersoon of dat zelf doen).
3. Mochten de taken anders worden belegd dan blijft gelden dat voor de organisatie waar de taken ondergebracht worden er sprake is van verlening tegen betaling van diensten zoals: P&O-taken, ICT-taken en faciliteiten, financiële taken, communicatie- en juridische ondersteuning.
4. De volgende (niet-wettelijke) taken van de VRT worden niet meegenomen in dit onderzoek: Twentse Safety Campus (TSC), evenementenadvisering en contacten met Duitsland.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van deskresearch, aangevuld met interviews. Deze interviews zijn afgenomen bij burgemeesters, veiligheidsdirectie van de VRT en inhoudelijke experts (ambtenaren die in de te onderzoeken taakvelden werkzaam zijn).

De volgende vragen zijn aan de te interviewen personen voorgelegd:

1. Vind u het logisch dat deze taken onder de VRT hangen? Zo ja waarom en zo nee waarom niet?
2. Voorziet u op korte termijn veranderingen waardoor de grondslag/argumentatie om deze taken bij de VRT onder te brengen niet langer kan of zou moeten?
3. Zou u met de kennis van nu tot een andere keuze /afweging komen waar het gaat om het onderbrengen van de OOV taken?

4. Bevindingen deskresearch

Grondslag

Op grond van artikel 8 van de Regeling Veiligheidsregio Twente is de Veiligheidsregio bevoegd werkzaamheden op het gebied van veiligheid uit te voeren voor één of meer deelnemende gemeenten. De onderzochte taken vallen binnen dit artikel.

Besluiten:

- | | |
|----------------------|-----------------|
| - Platform IVZ | 2011 |
| - RTR Cameratoezicht | 1 februari 2016 |
| - ZVHT | 23 april 2018 |
| - KMT | 22 april 2021 |

Argumenten

Uit deskresearch van verschillende documenten, waaronder de AB besluiten, hebben we de volgende argumenten kunnen destilleren voor het onderbrengen van deze taken bij de VRT.

Bestuurlijk

Burgemeesters hebben bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot het brede spectrum van veiligheid. Zij moeten besluiten nemen t.a.v. veiligheidsvraagstukken als zelfstandig bestuursorgaan, in de driehoek, het college, de gemeenteraad en het Algemeen Bestuur van de VRT en stellen te nemen besluiten met elkaar af in het DVO. Van belang daarbij is dat de besluiten integraal gewogen kunnen worden t.a.v. alle veiligheidsdomeinen maar ook de inzet van bestuurlijke bevoegdheden (fysieke veiligheid/crisis, sociale/integrale veiligheid, persoonsgerichte aanpakken en OOV taken).

Ambtelijk

In gemeenten werken ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor crisisbeheersing nauw samen met diegenen die IVZ/OOV in hun takenpakket hebben. In enkele gemeenten zijn deze functies in één persoon verenigd. Zodoende kan aan de burgemeester en andere bestuursorganen in zowel de 'koude, lauwe als warme' situaties/fasen het juiste advies worden gegeven. Logisch is het om dit op regionale schaal ook zo te organiseren. Zodoende kunnen 'waterbedeffecten' worden voorkomen, kan snel geanticipeerd worden bij escalaties en wordt er efficiënt en effectief gewerkt door de overheid.

Inhoudelijk

Integrale samenwerking tussen alle OOV taken (alle OOV taken maken onderdeel uit van de Platform IVZ veiligheidsagenda) is aan te bevelen en - vanuit onderlinge samenhang en verbinding - om alle onderdelen gezamenlijk onder te brengen bij één gastheerorganisatie. Alle OOV taken richten zich op thema's die raakvlakken hebben met de andere onderdelen van de VRT. Het is van meerwaarde dat er dwarsverbanden worden gelegd met andere sociale veiligheidsvraagstukken, maar ook fysieke veiligheidsvraagstukken en persoonsgerichte aanpakken. Er is sprake van onderlinge afhankelijkheid en systemische kenmerken bij opschaling (bijv Grip, opleggen tijdelijke huisverboden, openbare orde verstoringen etc.) en samenwerking met veelal dezelfde partners. Samen met de herkenbare cultuur, de attitude van veiligheidsmedewerkers maakt dat een clustering van veiligheidstaken voor de hand ligt.

Organisatorisch

Regionale samenwerking in het verlengde van lokale werkzaamheden op zowel het terrein van OOV, fysieke veiligheid en crisisbeheersing bevordert dat bestuurders en ambtenaren elkaar kennen met als resultaat dat snel, doelgericht gehandeld wordt. Regionale functies kunnen vanwege efficiency goed samengevoegd worden op de schaal van Twente. Het Rijk benut de schaal van de veiligheidsregio's ook voor de verdeling van middelen. De VRT kan een onafhankelijke positie innemen, beschikt over een bestuur dat besluiten kan nemen, kan deskundige medewerkers aantrekken, is een rechtspersoon en beschikt over een robuust ondersteuningsapparaat. De VRT is een betrouwbare en herkenbare partij, zowel voor landelijke, regionale als lokale partijen en niet op de laatste plaats de Twentse inwoners.

Financieel

De ondergebrachte functies zijn geheel financieel onafhankelijk en worden buiten de VRT begroting om gefinancierd. Financiële risico's kunnen zijn: personeel in tijdelijke dienst dat geen werk heeft nadien, personeel dat ziek wordt (daarover zijn afspraken gemaakt met gemeenten in dienstverleningsovereenkomsten), mogelijke schades, claims etc. Daartegenover staan efficiency voordelen als gevolg van bundeling/samenvoegen van middelen om meer te kunnen betekenen op regionale schaal.

Communicatie

De verschillende OOV taken hebben allen hun eigen imago / identiteit en communiceren vanuit deze identiteit naar inwoners. Vanuit het Platform IVZ wordt niet rechtstreeks gecommuniceerd naar inwoners, aangezien dit op lokaal niveau vanuit gemeenten gebeurt. Dit wordt wel regionaal ondersteund, waarbij gebruik wordt gemaakt van de communicatiemiddelen van VRT. Dit geldt ook voor het geven van preventiemaatregelen op het vlak van digitale criminaliteit, woninginbraken, hennepkwekerijen etc. Ook wordt hierbij veel samengewerkt met Riskfactory Twente van VRT: het voorlichtings- en educatiecentrum voor Twentse inwoners. Veel ontwikkelde scenario's zijn afkomstig en gestoeld op de ondergebrachte OOV taken als uitbuiting (mensenhandel), ondermijning, digitale veiligheid, drugs- en drankgebruik etc. Voor de Twentse inwoner is veiligheid een container/verzamelbegrip, waarbij geen onderscheid gemaakt wordt in de verschillende onderdelen van veiligheid (zoals professionals die wel herkennen).

ICT & Privacy (informatieveiligheid)

Binnen het samenwerkingsverband van ZVHT wordt er, daar waar wettig en doelmatig, gevoelige informatie met elkaar gedeeld. Hierbij kan gedacht worden aan persoonsgegevens, strafrechtelijke documentatie en zorginhoudelijke diagnostiek. Daarom is borging van privacy protocollen en daarmee samenhangende ICT die dat kan ondersteunen een belangrijk thema voor ZVHT. In juni 2023 heeft een externe partij, adviesbureau Berenschot, een analyse gemaakt van deze thema's en hierover advies uitgebracht. Mede op basis van dit advies is besloten dat de ICT die nu nog deels is ondergebracht bij Samen Twente in zijn geheel overgaat naar Veiligheidsregio Twente. Dit heeft er concreet tot geleid dat er momenteel een migratie plaatsvindt van zowel hardware als software naar VRT c.q. Brandweer Twente. De verwachting is dat deze migratie eind april is afgerond. Ook binnen de RTR wordt gebruik gemaakt van privacygevoelige camerabeelden. Vanuit ICT brandweer wordt de nodige expertise en capaciteit geleverd voor het camera netwerk (hardware en software) van de RTR. De meldkamer Twente (onderdeel van de Veiligheidsregio) was een logische plek voor de RTR als locatie. Ditzelfde geldt voor de geplande verhuizing van de RTR naar de nieuwe locatie in de brandweerkazerne Hengelo centrum, waarin ook het crisiscentrum gevestigd wordt (3^e kwartaal 2024). Vanwege alle specialistische kennis, verbindingen, inrichtingseisen en de hiermee gepaarde complexiteit is niet overwogen om ook naar gemeentelijke gebouwen te kijken. Daarnaast had de politie Oost Nederland al eerder aangegeven geen RTR meer binnen politiebureaus te faciliteren.

5. Bevindingen interviews

Zoals aangegeven, hebben we de geïnterviewden de volgende vragen voorgelegd:

1. Vind u het logisch dat deze taken onder de VRT hangen? Zo ja waarom en zo nee waarom niet?
2. Voorziet u op korte termijn veranderingen waardoor de grondslag/argumentatie om deze taken bij de VRT onder te brengen niet langer kan of zou moeten?
3. Zou u met de kennis van nu tot een andere keuze /afweging komen waar het gaat om het onderbrengen van de OOV taken?

Samenvattend komen we aan de hand van de interviews tot de volgende bevindingen.

Een ruime meerderheid van de geïnterviewden vindt de huidige ophanging van de vier onderzochte taken binnen VRT logisch. De destijds gebruikte argumenten voor ophanging onder de VRT zijn voor de meerderheid nog steeds valide.

Enkele geïnterviewden vindt de afzonderlijke positionering binnen de begroting (en andere P&C producten) van deze taken niet expliciet genoeg. Zowel in de teksten als in de cijfers.

Ook in de profilering naar buiten is volgens een enkele geïnterviewde het onderscheid tussen de wettelijke taken van de VRT en de onderzochte taken niet expliciet en duidelijk genoeg.

Vanuit een enkele geïnterviewde is geconstateerd dat taken van het college op gebied van Zorg nu onder de governance vallen van de VRT, die eigenlijk 1-op-1 gekoppeld is aan veiligheidstaken van het bestuursorgaan burgemeester.

Ook wordt de huidige governance door veel geïnterviewden als complex ervaren. Ook de combinatie van bestuurlijke en ambtelijke overleggen zien de respondenten niet altijd als logisch.

Ook geven geïnterviewden aan dat de huidige ophanging onafhankelijkheid waarborgt t.o.v. alle ketenpartners. De VRT is zelf geen partij dat wil zeggen vervullen geen rol in het zorgproces. Dit itt bijvoorbeeld ophanging binnen GGD/Samen Twente.

Door geïnterviewden is aangegeven dat de verwachtingen ten aanzien van de uitvoering van de OOV-taken onvoldoende scherp zijn.

Daarnaast wordt aangegeven dat de casuïstiek zich bevindt in de fase van drang en dwang, meer gericht op de strafketen. Daardoor wordt de ophanging onder de VRT met burgemeesters als portefeuillehouder als logisch ervaren.

Met betrekking tot ICT wordt door enkele geïnterviewden geconstateerd dat informatie en privacy binnen de VRT (veiligheidsgegevens) een hele andere aanpak en expertise vergen dan die vanuit het primaire zorgproces (persoonsgegevens).

6. Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

Op basis van de onderzoeksvragen kan worden geconcludeerd dat er op dit moment geen aanleiding is voor het op een andere manier ophangen van de vier onderzochte OOV-taken bij de VRT. Wel zou het expliciete onderscheid tussen de wettelijke en de onderzochte OOV-taken op onderdelen kunnen worden versterkt. Hiervoor worden hierna enkele aanbevelingen gedaan.

Aanbevelingen

Wel levert het onderzoek/de interviews enkele inzichten op voor het doen van een aantal aanbevelingen.

Governance

Vermijd naar de toekomst toe doublures waar het gaat over de taakuitoefening op het snijvlak van zorg en veiligheid en vermijd daarmee dat op meerdere tafels over hetzelfde onderwerp wordt gesproken. Wel moet de informatieuitwisseling over en weer goed zijn geborgd.

Duidelijke afspraken/evaluatie DVO

Een meer heldere DVO waarin de verwachtingen expliciet vastliggen wordt aanbevolen. Maak hierin duidelijke afspraken: wie is waarvoor verantwoordelijk. Dit geldt ook voor de kosten. Evalueer periodiek de dienstverleningsovereenkomst en bepaal of aanpassing wel/niet nodig is.

Financiën en profilering/zichtbaarheid

Maak het onderscheid tussen de wettelijke en onderzochte taken in de begroting explicieter, zowel in de beleids- als in de financiële hoofdstukken. Dit geldt ook voor de inzet van functionarissen die voor beiden gremia (VRT en OOV taken) zicht inzetten. Hetzelfde geldt ook voor de eigenstandige profilering en zichtbaarheid naar buiten toe.

ICT

Zorg, in het verlengde van het rapport van Berenschot “risicoanalyse zorg en veiligheidshuis”, voor voldoende uitbreiding van capaciteit, kennis en ervaring op het gebied van informatievoorziening en privacy van persoonsgebonden data.