

Vergaderjaar 2014–2015

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 96

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2015

In het AO nationale veiligheid en brandweezorg van 25 februari jl. heb ik toegezegd u eind maart te informeren over de voortgang van de vorming van de landelijke meldkamerorganisatie (LMO) en het Inspectierapport «Meldkamer».

De vorming van de landelijke meldkamerorganisatie vraagt om een zorgvuldig traject waarbij de continuïteit van meldkamers tijdens de transitie van cruciaal belang is. Met het oog hierop heb ik de Inspectie Veiligheid en Justitie gevraagd om de stand van zaken van alle huidige meldkamers nauwkeurig in beeld te brengen. De Inspectie heeft het onderzoek samen met het Agentschap Telecom uitgevoerd en de resultaten op 13 februari jl. aan mij aangeboden. Hierbij bied ik u dit rapport¹ en mijn reactie hierop aan.

Ik onderschrijf de conclusies van de Inspectie en het Agentschap Telecom en zal met de betrokken partners de aanbevelingen tot uitvoer brengen. Ik zal uw Kamer hierover eind 2015 rapporteren.

Rapport «Meldkamers» van de Inspectie van Veiligheid en Justitie en het Agentschap Telecom

Aanleiding Inspectierapport

Meldkamers zijn een essentiële schakel in het proces van noodhulpverlening. In het transitieakkoord Meldkamer van de Toekomst zijn alle partijen het erover eens geworden dat de continuïteit en dienstverlening verbeterd moeten worden. Dat is een van de belangrijkste redenen om de lokaal en divers georganiseerde meldkamers samen te voegen tot één landelijke meldkamerorganisatie met 10 locaties, ondergebracht bij politie.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Continuïteit van dienstverlening is niet alleen de reden voor de transitie maar staat ook voorop tijdens de transitie. Juist daarom heb ik in het kader van het traject tot vorming van de LMO de Inspectie verzocht onderzoek te doen naar de organisatie, taakuitvoering en aandachtspunten van alle meldkamers tijdens de transitieperiode. De Inspectie heeft samen met het Agentschap Telecom een «foto» gemaakt van de huidige situatie en werkwijze van alle meldkamers. Met deze foto ontstaat een totaaloverzicht van hoe alle meldkamers er voor staan. Deze foto bevestigt de noodzaak van de reeds ingezette veranderingen in het meldkamer-domein en levert ook aandachtspunten voor de transitie.

Conclusies rapport

Op basis van de bevindingen uit de verschillende meldkamerfoto's komt de Inspectie met het Agentschap Telecom tot de volgende conclusies:

1. De huidige meldkamers zijn alle zeer verschillend qua organisatie, personele invulling, taakuitvoering en inrichting van beheer. De verschillen zitten niet alleen tussen de regionale meldkamers maar ook binnen de disciplines. Het ontbreekt aan samenwerking tussen meldkamers en aan landelijke coördinatie. De meldkamers kunnen hierdoor niet of niet eenvoudig elkaars taken overnemen
2. De gemeenschappelijk meldkamers zijn vooral ingericht op de uitvoering van de monodisciplinaire taken. De multidisciplinaire informatie-uitwisseling is daarbij ondergeschikt.
3. De centralisten en leidinggevenden van de meldkamers ervaren een capaciteitstekort voor het realiseren van de gewenste bezetting. Daarbij is sprake van terughoudendheid in het vervullen van vacatures.
4. Het ontbreekt in de meeste meldkamers aan sturing op het functioneren van de techniek met een bijbehorende adequate verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden.
5. Het risicobeheer, de bedrijfscontinuïteit en ICT-weerbaarheid is in veel meldkamers een aandachtspunt. De meldkamers zijn daardoor beperkt in het voorkomen van uitval of in het organiseren van een adequate uitwijk.
6. De medewerkers in de meldkamers maken zich zorgen en ervaren veel onduidelijkheid over de transitie naar de landelijke meldkamer organisatie.

Aanbevelingen

De Inspectie en het Agentschap Telecom komen daarbij tot de volgende aanbevelingen

Voor de huidige meldkamers:

1. Borg de continuïteit van de meldkamers ook gedurende de transitie.
 - a. Zorg ervoor dat meldkamers niet in die mate een terughoudend investeringsbeleid voeren dat sprake is van een tekort aan gekwalificeerd personeel. Terughoudendheid bij het aannemen van centralisten mag geen consequentie hebben voor de realisatie van de gewenste bezetting, het opleiden, trainen en oefenen en het bijdragen aan de ontwikkeling van de LMO.
 - b. Zorg – mede gezien de meestal geringe kwaliteit van het beheer van de systemen- dat de techniek in de meldkamers niet zodanig veroudert, dat zich een grotere kans op storingen voordoet. Uitstel van investeringen in de techniek, dienen te gebeuren aan de hand van een gedegen risicoanalyse waaruit blijkt dat het risico op uitval van de techniek niet wordt verhoogd.
 - c. Bepaal – gezien het gebrek aan een volledige fysieke uitwijklocatie voor iedere meldkamer – welke maatregelen iedere meldkamer moet nemen om het risico op uitval te reduceren.

- d. Zorg dat de meldkamers die gedurende de transitie (fysiek) samengevoegd worden meteen na de samenvoeging – in ieder geval binnen de discipline – meldingen van elkaar kunnen aan- en overnemen.
2. Zorg bij alle disciplines en op alle niveaus voor draagvlak voor de nieuwe meldkamerorganisatie. Neem de door de gesignaleerde aandachtspunten van de medewerkers serieus en voorzie in een betere informatievoorziening over de LMO richting de medewerkers van de meldkamers.

Voor de toekomstige meldkamers:

3. Identificeer en prioriteer per meldkamerlocatie alle mogelijke risico's op het gebied van continuïteit door middel van een integrale risicosystematiek en neem de bijbehorende mitigerende maatregelen. Zorg voor redundantie van de kritieke systemen en punten of alternatieven voor de techniek.
4. Maak bij de sturing op beheer een duidelijke verdeling tussen taken, rollen en verantwoordelijkheden en een goed PDCA-cyclus voor werkprocessen van beheer. Maak beschikbaarheid van systemen en applicaties inzichtelijk en stuur hierop in combinatie met prioriteiten en oplostijden, Bepaal daarbij wat landelijk wordt belegd en wat lokaal bij de meldkamers blijft.
5. Borg ook buiten de processen multi-intake en opschaling, zowel technisch als organisatorisch, de multidisciplinaire informatie-uitwisseling tussen de disciplines en tussen de meldkamers. Zorg daarbij ook voor proactieve informatie-uitwisseling.

Reactie op het rapport «Meldkamers»

De Inspectie en het Agentschap Telecom bevestigen, ten aanzien van de regionale meldkamers, het bestaande beeld van een zeer divers georganiseerd landschap met een aantal zwakke plekken. Daarmee bevestigt de Inspectie tegelijkertijd de ingezette koers. Het onderzoek vult daarbij het bestaande beeld verder aan met gedetailleerde gegevens over iedere afzonderlijke meldkamer. Het rapport vormt daarmee een waardevol document voor de in gang gezette transitie en het hiervoor noodzakelijke risicomanagement.

Prioriteit bij samenvoegen en standaardiseren

Vrijwel alle conclusies en aanbevelingen zijn terug te voeren op twee fundamenteel zwakke plekken in de huidige organisatie van meldkamers: diversiteit en gebrek aan robuustheid. De diversiteit en tussen meldkamers vormt een belangrijk obstakel in samenwerking, informatie-uitwisseling en voorzieningen voor overloop of uitwijk. Daarom is het belangrijk om werkprocessen te standaardiseren en om alle meldkamers op een robuust schaalniveau te brengen. Voor 9 van de 10 te ontstane meldkamerlocaties zijn inmiddels regionaal kwartiermakers benoemd en zal de laatste op korte termijn volgen. Zij zullen per locatie onder andere een plan van aanpak en business case opleveren voor de totstandkoming van de samenvoeging. Ik heb de kwartiermaker LMO verzocht hierbij ook nadrukkelijk oog te hebben voor de huidige continuïteit en het risico op uitval te reduceren.

Ik heb het rapport over de meldkamers ook met de voorzitters veiligheidsregio's gedeeld, gezien hun huidige wettelijke verantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke meldkamer. Het rapport en de reactie is besproken in het algemeen bestuur van het Veiligheidsberaad op 20 maart jl. Het Veiligheidsberaad ziet in de bevindingen een bevestiging van de gekozen lijn om de huidige 25 meldkamers om te vormen tot één landelijke meldkamerorganisatie met maximaal tien locaties. De punten

die de Inspectie signaleert, waren ook volgens het VB de reden om de transitie te starten en onderstrepen het belang van een goede voortgang. De Inspectie en het agentschap Telecom hebben voor iedere afzonderlijke meldkamer een deelrapportage opgesteld die ook ter beschikking is gesteld aan de betreffende regio's. Deze rapportages per meldkamer vormen een belangrijke basis voor besluitvorming in de regionale transitietrajecten. De verantwoordelijke besturen van de veiligheidsregio's hebben laten weten dat ze, zolang de formele overdracht van bevoegdheden via wetswijziging nog niet heeft plaatsgevonden, hun verantwoordelijkheden blijven nemen, uiteraard met inachtneming van de gemaakte bestuurlijke afspraken in het transitieakkoord.

Personeel

De medewerkers willen vanzelfsprekend graag snel op alle punten duidelijkheid hebben. Het werk zal zich concentreren op tien locaties, dat is inherent aan de gekozen oplossing. Deze tien locaties zijn bij iedereen bekend. Op korte termijn moet duidelijk worden hoe de fasering op regionaal niveau zal zijn en wanneer verhuizingen van meldkamers zullen plaatsvinden.

Een ander aandachtspunt is de communicatie richting medewerkers. De regionaal kwartiermakers zullen hierin ook een belangrijke rol vervullen richting het personeel werkzaam op de meldkamer. Dit gebeurt in nauwe samenspraak met de huidige werkgevers. Zorgvuldigheid staat hierbij voorop.

Overigens wordt voor het personeel ook informatie over de transitie verstrekt via een recent hiervoor opgerichte website.

Voor de transitie is afgesproken om terughoudend maar op een verantwoorde manier met vacatures om te gaan. Het kan de voorkeur hebben om op locaties die uiteindelijk sluiten personeel op tijdelijk basis aan te nemen, maar als het voor de continuïteit toch nodig is om vacatures open te stellen, gebeurt dit.

Continuïteit

Een aantal meldkamers is al samengevoegd. Hiermee zijn drie van de tien meldkamers op het juiste schaalniveau. Voorop staat dat dit zorgvuldig wordt uitgevoerd met regionale participatie. De Inspectie en het Agentschap Telecom hebben aandacht gevraagd voor risico's bij uitval van meldkamers. Risicoanalyses zijn nu zeer divers en slechts in enkele meldkamers goed genoeg geregeld. In de meldkamer van de toekomst moeten meldkamerlocaties het werk volledig van elkaar over kunnen nemen en daarmee overloop- en uitwijkproblemen tot een minimum reduceren. De constatering dat uitwijk van meldkamers niet optimaal is georganiseerd is dan ook geen verrassing, maar juist één van de belangrijkste redenen om de LMO te vormen.

De kwartiermaker LMO heeft eind vorig jaar een werkplan going concern opgeleverd. Onderdeel van het werkplan going concern is een continuïteitsmonitor waarin continuïteit aspecten rondom ICT en personeel worden bijgehouden. Aan de hand van deze continuïteitsmonitor rapporteert de kwartiermaker periodiek. Waar nodig kan deze – in samenspraak met de regionale bestuurders – actie ondernemen. Daar waar de continuïteit echt onder druk staat en de samenvoeging nog even op zich laat wachten, zal door middel van maatwerk en overleg met de betrokken besturen naar een passende oplossing worden gezocht.

Met de komst van de LMO zullen de punten geconstateerd door de Inspectie stapsgewijs worden opgelost. De uitkomsten van het Inspectie-

rapport bevestigen voor mij waarom het traject om te komen tot een landelijke meldkamerorganisatie is ingezet.

Voortgang realisatie landelijke meldkamerorganisatie

Afgelopen najaar heb ik met de kwartiermaker afgesproken dat wij prioriteit stellen aan het samenvoegen van meldkamers. Er is door de kwartiermaker, in overleg met alle partijen, gekozen voor de lijn van «samenwonen, samenwerken, integreren». Het helpt dat wij nu op basis van het inspectierapport en de nulmeting een scherp beeld hebben van hoe de meldkamers ervoor staan.

Ambitieplanning samenvoeging meldkamers

Er is met de voorzitters van de veiligheidsregio's gesproken over de ambitieplanning van de K-LMO op hoofdlijnen. Hierbij wordt voor elke samen te voegen meldkamer een eigen tempo aangehouden, passend bij wat de politieorganisatie en andere betrokken organisaties tegelijkertijd kunnen realiseren. Het uiteindelijke doel is om de landelijke meldkamerorganisatie in 2021 gerealiseerd te hebben.

Met het aanstellen van de regionale kwartiermakers en met behulp van de daarvoor ingestelde regionale stuurgroepen zijn alle samenvoegings-trajecten gestart. De locaties Den Haag, Drachten en Amsterdam zijn al samengevoegd. Verder is er een aantal meldkamers dat al snel kan samen voegen, bijv. Limburg-Noord en Zuid-Limburg (Maastricht). Ook Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid is al in een gevorderd stadium van voorbereiding (Rotterdam). De overige locaties vergen meer tijd, i.v.m. grootschalige verbouwingen of nieuwbouw.

Per samen te voegen meldkamer zal een businesscase worden opgesteld, waarbij per locatie een detailplanning wordt opgenomen. Daarnaast zullen de meldkamers gefaseerd aansluiten op de centrale ICT infrastructuur.

Daar waar er meer tijd nodig is voor het samenvoegen zal ik, indien nodig, vragen om tussentijdse maatregelen om de continuïteit te waarborgen bijvoorbeeld op het gebied van ICT en personeel.

De kwartiermaker LMO zal mede op basis van het rapport per meldkamer met de regio bespreken welke eventuele tussentijdse maatregelen getroffen moeten worden. Dit laatste met inachtneming van de afspraken die zijn gemaakt in het transitieakkoord. Het uitgangspunt hierbij is dat ook tussentijdse investeringen zo veel mogelijk moeten passen in het eindbeeld van de landelijke meldkamerorganisatie.

Nulmeting

In mijn brief van december 2014 heb ik aangegeven dat er een nulmeting wordt uitgevoerd naar de huidige (financiële) stand van zaken van de meldkamers. Deze nulmeting is uitgevoerd door PWC. Per meldkamer is er een rapport opgesteld waarin wordt ingegaan op de bestuurlijke-juridische situatie, de operationele situatie (processen, personeel, huisvesting, ICT) en de financiële situatie van de afzonderlijke meldkamers.

Samen met het Inspectierapport dat naar de organisatorische en operationele kant heeft gekeken, is er met de nulmeting een volledig beeld van de huidige meldkamers. De nulmeting en het Inspectierapport concretiseren het bestaande beeld dat er sprake is van grote diversiteit

tussen meldkamers. Deze diversiteit leidt ertoe dat er per regio ook verschillende veranderopgaven bestaan.

De nulmeting geeft een gedetailleerd inzicht in de financiële middelen die binnen de huidige meldkamers omgaan. Hierbij wordt op hoofdlijnen ook het bestaande financiële beeld van de meldkamers bevestigd en nader ingevuld. De cijfers uit de nulmeting vormen de basis voor de overdracht van middelen van de huidige meldkamers naar het Rijk. Nu de nulmeting gereed is zal ik samen met de «latende» partijen de financiële overdrachtsdocumenten opstellen. Hiervoor zal nog per meldkamer een toets «financieel niveau» worden uitgevoerd waarbij een onafhankelijke Due Diligence Commissie met haar adviezen moet zorgen voor een redelijke en billijke overdracht. De totale bedragen uit de financiële overdrachtsdocumenten worden overgedragen aan het Rijk.

Wetsvoorstel

Voor het creëren van één meldkamerorganisatie is een Wijzigingswet nodig. Op dit moment wordt in overleg met de betrokken partners een aanpassing van het wettelijk kader voorbereid dat de basis moet bieden voor één landelijke meldkamerorganisatie. Ik verwacht dat het wetsvoorstel voor de zomer in consultatie zal gaan en in het najaar kan worden ingediend bij uw Kamer.

Werkwijze

Een belangrijk onderdeel van de LMO is een nieuwe manier van werken, waarbij de burger zoveel mogelijk in het eerste contact wordt geholpen. In de uitwerking van deze nieuwe manier van werken moeten alle partijen zich kunnen vinden. Ook hier staat zorgvuldigheid voorop. Dit jaar zullen eerst pilots worden uitgevoerd in een simulatieomgeving. De begeleiding hiervan zal door een onafhankelijke commissie van onderzoekers worden verzorgd. Op basis van de resultaten kan de inrichting van de nieuwe werkwijze verder vorm krijgen.

Met deze brief heb ik u het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie en het Agentschap Telecom met mijn reactie aangeboden en heb ik u tevens geïnformeerd over de voortgang van de realisatie van de LMO. Met het daadwerkelijk samenvoegen van meldkamerlocaties en het beproeven van de nieuwe werkwijze worden dit jaar belangrijke stappen gezet voor de totstandkoming van de LMO. Aan het einde van het jaar zal ik u opnieuw informeren over de voortgang van de landelijke meldkamerorganisatie.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur