

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Versie 1.0

Januari 2017

Dit rapport heeft 34 pagina's

Management samenvatting

Inleiding

Er is een groot aantal rapporten geschreven betreffende het Meldkamerdomein. Voor de context van het onderzoek “Herijking Besparingspotentieel Meldkamerdomein” is het van belang om de ontwikkelingen in het meldkamerdomein inzichtelijk te maken en daarmee uitspraken over kosten en besparingen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.

In de bijlage van het regeerakkoord ‘Vrijheid en verantwoordelijkheid’ (2010) is bepaald dat er één meldkamerorganisatie moet komen op drie locaties, die vanaf 2015 EUR 10 miljoen bespaart, en structureel EUR 50 miljoen. Vervolgens heeft de minister, mede ingegeven door de bestuurlijke conferentie over het onderwerp LMO (8 december 2010), gekozen om van 3 naar 10 locaties te gaan. In het “Onderzoek financiën meldkamers” (2011) wordt geconcludeerd dat bij het samenvoegen naar 10 locaties (bij het voldoen aan een aantal randvoorwaarden waaronder standaardisatie en uniformering van informatie, begrippen, systemen en werkprocessen in de meldkamer en een eenduidige financiering en governance) deze structurele besparing vanaf 2020 haalbaar is en dat de besparing van EUR 10 mln in 2015 te realiseren is, mits in 2011 het proces van uniformering van processen en systemen wordt ingezet en regie wordt gehouden op de samenvoelingen. Om van 26 meldkamers in 2010 naar deze nieuwe organisatie te komen is op 16 oktober 2013 het Transitieakkoord ‘Meldkamer van de toekomst’ getekend. In dit akkoord zijn afspraken gemaakt over de transitie naar een landelijke meldkamerorganisatie (LMO) met maximaal tien meldkamerlocaties. Het doel hiervan is te komen tot een effectieve, kwalitatief hoogwaardige en efficiënte meldkamerorganisatie.

Het inspectierapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie en Agentschap Telecom (begin 2015) laat zien dat de inrichting en de taakuitvoering van de meldkamers zowel tussen als binnen de disciplines zeer divers is. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat veel meldkamers op het gebied van continuïteit kwetsbaar zijn en er sprake is van achterstanden in de bedrijfsvoering. Vervolgens is op de ontwikkeling van de LMO in 2015 een gateway review uitgevoerd¹. In deze review is geconcludeerd dat de partijen het met elkaar niet zo georganiseerd hebben dat de opdracht om te komen tot een landelijke meldkamerorganisatie binnen de huidige afspraken van tijd en geld gerealiseerd kan worden. Op basis hiervan is de transitiestrategie herzien en de afstemming van de heroriëntatie is lopende. In deze koerswijziging wordt beschreven dat de besturen van de veiligheidsregio’s verantwoordelijk zijn voor het samenvoegen van de huidige regionale meldkamers, met betrokkenheid van de andere partijen op regionaal niveau. De uitvoering is in handen van de regionale stuurgroepen die de regionale kwartiermakers aansturen.

In de regio’s is men voortvarend aan de slag gegaan met het opstellen van plannen en uitvoeren van samenvoelingen. Daarnaast worden plannen gemaakt en voorbereidingen getroffen voor de aansluiting op centrale IV. Opgemerkt dient te worden dat mede door het grote aantal stakeholders en in het verleden gemaakte afspraken het speelveld complex is en dient het effectief en efficiënt realiseren van samenvoegen van meldkamers (en de daaruit voortvloeiende besparingen) te gaan op basis van wederzijds vertrouwen en volgens een pragmatische aanpak.

In het rapport “Inzicht in de omvang van het personele en materiële budget nationale politie 2016 – 2020” (2016) stond de vraag centraal of het begrote politiebudget van EUR 4,8 miljard in 2020 past in de vastgestelde voornemens. Over de transitie naar één Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) werd geschreven dat het duidelijk is dat het oorspronkelijke geplande tempo van de taakstelling niet gehaald wordt en dat het de vraag is of de hoogte van het structurele deel van de taakstelling van EUR 50 miljoen wel realistisch en haalbaar is. De aanbeveling luidde dan ook om dit nader te onderzoeken, wat vervolgens ook werd geadviseerd in de “Beslisnotitie

¹ door OCG Gateway, 30 oktober 2015

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein
KPMG Advisory N.V.
Januari 2017

Heroriëntatie”. Dit onderzoek geeft hier invulling aan. Daarnaast wordt geschetst dat er investeringen nodig zijn op het gebied van huisvesting, verbindingen en automatisering, operatie en beheer, maar ook dat de exploitatielasten nog niet inzichtelijk zijn.

Verder is afgelopen jaren gebleken dat de omgeving waarin de meldkamers opereren in rap tempo verandert. Er is bij het vaststellen van het besparingspotentieel weinig tot geen rekening gehouden met investeringen die noodzakelijk zijn voor doorontwikkelingen, maar er is uitgegaan van de situatie van destijds. Zo is in de afgelopen jaren de (regie-) rol van de meldkamer steeds belangrijker en pro-actiever geworden en vergen nieuwe manieren van melden meer mogelijkheden en capaciteit van de IT omgeving.

Tegen de hierboven geschetste achtergrond is gevraagd of de besparingen ten aanzien van de samenvoegingsplannen realistisch zijn en of er naar het maximaal haalbare besparingspotentieel wordt gestreefd. De doelstelling van deze onderzoeksopdracht is dan ook als volgt:

“Onderzoek het maximaal haalbare en realistische structurele besparingspotentieel van de 10 samenvoegingseenheden.”

Hierbij dient te worden uitgegaan van de minimale eisen zoals geformuleerd in het Landelijk Kader, opgenomen in de beslisnotitie Heroriëntatie LMO, waarbij aangegeven dient te worden wat nodig is om het vastgestelde besparingspotentieel te realiseren wanneer dit afwijkt van de besparingen zoals opgenomen in de samenvoegingsplannen. Als randvoorwaarden van de opdracht is gesteld dat het een hooglijning onderzoek dient te betreffen, welke zich baseert op bestaande documentatie. Om de regio's in het kader van dit onderzoek minimaal te belasten is er geen uitvraag van nieuwe informatie bij de meldkamers gedaan.

Herijking besparingspotentieel

In de initiële aanpak van dit onderzoek werd gesteld dat de samenvoegingsplannen van de regio's en de business case beheer van de politie de belangrijkste documenten voor dit onderzoek zouden zijn. Aangezien er op het moment van schrijven van dit rapport deze documenten nog in ontwikkeling zijn (en dus niet beschikbaar waren) en de uitkomsten van het onderzoek uiterlijk 1 februari opgeleverd diende te worden, is er in overleg met de opdrachtgever, het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), besloten om een alternatieve zienswijze te hanteren voor het herijken van het besparingspotentieel. In deze benadering is op basis van beschikbare documentatie (business cases, Inrichtingsplan politie, diverse eerdere onderzoeken, regio-specifieke informatie) een inschatting gemaakt van de kosten na effectuering van de samenvoegingen van de meldkamers.

Vanuit de 10 meldkamerorganisaties zijn 5 (concept) business cases ontvangen die als basis dienen voor de samenvoegingsplannen. De resterende 5 (concept) business cases zijn niet als input meegenomen in dit onderzoek, aangezien deze niet ter beschikking zijn gesteld. Daarnaast zijn 2 (concept) samenvoegingsplannen ontvangen, waarvan één voor een zelfde regio als waarvoor een business case is ontvangen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat business cases verschillende uitgangspunten hanteren en daarom niet zonder meer consolideerbaar en/of vergelijkbaar zijn. Dit heeft er onder andere mee te maken dat de begrippen “meldkamer” en “meldkamerdomein” niet eenduidig zijn gedefinieerd. Daarnaast hebben de business cases betrekking op verschillende fases van samenwonen en geïntegreerd samenwerken. Bovendien wordt er in de business cases slechts een vergelijk gemaakt tussen de exploitatiekosten in het jaar voor en het jaar na samenvoegen, waardoor geen inzicht gegeven is in de op termijn verwachte besparingen. Met name voor regio's die eerst gaan samenwonen en pas later geïntegreerd gaan samenwerken, betekent dit dat in de business case nog niet de volledig verwachte efficiency winst is opgenomen.

Om tot een herijking van het besparingspotentieel te komen zijn de kosten betreffende het meldkamerdomein per 2021 benaderd op basis van bestaande documentatie en vervolgens

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

afgezet tegen de in het Transitieakkoord vastgestelde startbudget van EUR 200 mln. Deze benadering splitst het meldkamerdomein naar Operatie en Beheer en is verder onderverdeeld naar type kosten, te weten Personeel, Huisvesting, ICT en Overig:

✓ **Personeelskosten:**

- *Operatie:* In de gehanteerde benadering wordt binnen de operatie onderscheid gemaakt tussen centralisten, de Calamiteiten Coördinator (CaCo) en leidinggevenden. Op basis van beschikbare documentatie is de bezetting van de centralisten, gecorrigeerd voor de reeds samengevoegde meldkamers, bepaald. Op deze centralisten is het initiële besparingspotentieel van 22% toegepast. Dit percentage is gebaseerd op de onderkant van de bandbreedte van het eerdere onderzoek "Onderzoek Financiën Meldkamers", aangezien verwacht wordt dat juist op ondersteunende functies meer kan worden bespaard dan op centralisten. Om het totaal aantal FTE binnen de meldkameroperatie te completeren zijn aan het aantal centralisten de wettelijk verplichte CaCo's toegevoegd en zijn, op basis van de ratio 1 staat tot 20, de leidinggevende toegevoegd. Deze FTE's zijn vervolgens financieel gemaakt door ze te vermenigvuldigen met de gemiddelde salarislasten. De totale personele kosten van de operatie vanaf 2021 (10 meldkamers die gebruikmaken van één landelijke ICT en waarvoor het beheer door de Nationale Politie wordt uitgevoerd) komt hiermee uit op EUR 93 mln.

Voor de inschatting van het aantal FTE is randvoorwaardelijk dat vastgestelde formaties (zoals de DROC in het Inrichtingsplan van de Nationale Politie) na samenvoeging worden behaald. Echter, de rol die de meldkamer voorheen vervulde is door veranderende behoeften anders dan de rol die voor de huidige meldkamer wordt voorzien en blijft zich doorontwikkelen. De meldkamer krijgt steeds meer een regierol en dit vraagt wat van het personeel zowel inhoudelijk als qua totale capaciteit en type functies. In vastgestelde formaties is hier naar verwachting onvoldoende rekening mee gehouden, waardoor het risico bestaat dat het aantal FTE (en dus de personeelskosten) in de toekomst hoger zal uitvallen dan momenteel wordt voorzien.

- *Beheer:* Binnen beheer wordt onderscheid gemaakt naar IT Beheer en overige ondersteunende functies. Voor het aantal IT beheerders is uitgegaan van beschikbare (concept) business cases van de regio's en een inschatting van het MDC. Het aantal overige ondersteunende functies is ingeschat op basis van formatieoverzichten uit de beschikbare (concept) business cases en overige regio specifieke informatie, waarbij dient te worden opgemerkt dat o.a. personele, financiële juridische en communicatieve ondersteuning vrijwel altijd binnen de disciplines is georganiseerd en niet is toegerekend aan de meldkamers. De totale personele kosten van het beheer vanaf 2021 bedragen daarmee tussen de EUR 17,6 mln en de EUR 20 mln.

✓ **Huisvestingskosten:**

Voor het bepalen van de huisvestingskosten na realisatie van de samenvoegingen is uitgegaan van beschikbare documentatie van zowel reeds samengevoegde meldkamers als van de voor het onderzoek ter beschikking gestelde (concept) business cases. De analyse is gebaseerd op 6 regio's, waarna de gemiddelde huisvestingskosten zijn geëxtrapoléerd naar 10 regio's. De totale huisvestingskosten komen hiermee uit op EUR 13,3 mln.

De kosten voor huisvesting lijken ten opzichte van eerdere inschattingen licht te stijgen. Dit heeft onder andere te maken met het lage niveau aan lasten in het verleden (reeds afgeschreven of niet doorbelaste panden) en het op niveau brengen van faciliteiten in lijn met verhoogde eisen aan Arbo normen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er in tegenstelling tot de uitgangspunten behorende bij het initiële besparingspotentieel voor huisvesting er niet alleen hergebruik en een beperkte mate van herbouw plaatsvindt, maar dat er wel degelijk ook nieuwbouw heeft plaatsgevonden en nog plaats gaat vinden;

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

✓ **ICT kosten:**

Voor de materiële IT kosten is voor een tweetal benaderingen gekozen, welke heeft geleid tot een bandbreedte. De eerste benadering gaat uit van de (concept) business cases, waarbij een extrapolatie is gemaakt naar de 10 regio's. De tweede benadering gaat uit van het centraal ter beschikking gestelde IT investeringsbudget, in combinatie met (vanuit business cases) nog voorziene lokale investeringen. Deze benaderingen resulteren respectievelijk in EUR 37,2 mln en EUR 39,4 mln.

Voor de regio's zijn de IT kosten binnen hun financiële raming voor aansluiting op centrale IV vaak de grote onbekende. In de beschikbare business cases van de regio's wordt daarom uitgegaan van continuering van de huidige decentrale infrastructuur, met als uitgangspunt dat IT na centralisatie in ieder geval niet meer mag kosten. Eén van de grotere onzekerheden ten aanzien van de benaderde ICT kosten is de mate van regionale afwijking.

- ✓ **Overige kosten:** Om de integrale kosten vanaf 2021 in te kunnen schatten, is er een post met overige kosten opgenomen. De overige kosten zijn gelijk gesteld aan inschattingen uit eerder onderzoek en betreffen daarmee EUR 11 mln.

Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de totale kosten van het meldkamerdomein vanaf 2021 tussen de EUR 172,2 en 176,7 mln bedragen.

Conclusies

Op basis van het onderzoek van bestaande documentatie, interviews in het meldkamerdomein en diverse klankbord sessies met de expertgroep kunnen de volgende conclusies worden geformuleerd:

- ✓ In het onderzoek 'Financiën Meldkamers' (2011), werd geconcludeerd dat de EUR 50 mln structurele besparing alleen haalbaar was als voldaan werd aan grote mate van standaardisatie en uniformering plus een eenduidige financiering en governance. Mede door de complexiteit binnen het meldkamerdomein is aan deze voorwaarden vooralsnog niet voldaan of wordt de laatste tijd pas echt invulling aan gegeven, wat ertoe leidt dat besparingen pas later dan gepland zullen worden gerealiseerd.
- ✓ Tevens werd in dit onderzoek aangegeven dat de besparing van EUR 10 mln in 2015 kon worden gerealiseerd wanneer in 2011 het proces van uniformering van processen en systemen in gang gezet zou worden. Hier is veel later mee begonnen, waardoor besparingen later dan initieel gepland zullen worden gerealiseerd.
- ✓ Naar aanleiding van de Gateway Review is in de beslisnotitie heroriëntatie meldkamers de regie voor de samenvoegingen teruggegeven aan de regio's. De regiegroep heeft hierin geen of een beperkte mandatering, waardoor er weinig centrale regie van bovenaf is. Samenvoegingen worden nu bottom-up vorm gegeven en dat heeft impact op het proces om te komen tot samenvoegingen en het tempo waarin besparingen kunnen worden gerealiseerd. Momenteel zijn er in het systeem onvoldoende decentrale prikkels ingericht om de centrale taakstellingen te kunnen realiseren. Daarnaast is gebleken dat het meldkamerdomein erg complex is en dat een eenduidige definitie van de meldkamer ontbreekt.
- ✓ Hoewel op deze beslisnotitie nog niet door alle partijen zonder meer akkoord is gegeven, wordt er wel in de geest van deze notitie gehandeld. De besparingsafspraken in het Transitieakkoord zijn niet doorvertaald naar regionaal niveau en de plannen die regio's maken in het kader van samenvoegingen gaan dan ook vaak uit van de randvoorwaarde dat het in ieder geval niet meer mag kosten dan vóór de samenvoegingen. Dit wordt teruggezien in de business cases waarin de verwachte procentuele besparingen veel lager zijn dan ten tijde van het opstellen van de taakstelling werd voorzien.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

- ✓ Doordat regio's nu zelf verantwoordelijk zijn voor de samenvoelingen hanteren zij hierin verschillende uitgangspunten en zijn business cases moeilijk onderling vergelijkbaar en consolideerbaar. Daarnaast hanteren regio's een verschillend tempo ten aanzien van samenwerken. Daar waar regio's er voor kiezen om eerst te gaan samenwonen en in een later stadium pas samen te werken, wordt het volledige efficiency voordeel ook pas later gerealiseerd en is dit effect nog niet opgenomen in business cases die geen lange termijn schetsen maar doorgaans alleen de situatie voor en direct na samenvoeging beschrijven.
- ✓ De bevindingen omtrent de pilot multi-intake zijn nog niet beschikbaar. Op het moment van het schrijven van dit rapport liep er een pilot en is het nog niet mogelijk om financiële conclusies te verbinden aan multi-intake. Waarschijnlijk zal multi-intake wel personele consequenties hebben en zowel kostenverhogende en kostenverlagende elementen bevatten.
- ✓ In de initiële aanpak van dit onderzoek werd gesteld dat de samenvoegingsplannen van de regio's en de business case beheer van de politie de belangrijkste documenten voor dit onderzoek zouden zijn. Aangezien er op het moment van schrijven van dit rapport deze documenten nog in ontwikkeling waren en niet beschikbaar waren en het onderzoek uiterlijk 1 februari opgeleverd diende te worden, is er in overleg met de opdrachtgever, het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), besloten om op basis van reeds beschikbare documentatie het besparingspotentieel te herijken. Deze benadering splitst het meldkamerdomein naar Operatie en Beheer en is verder onderverdeeld naar type kosten. De benadering baseert zich met name op een extrapolatie van bestaande regionale informatie naar totale kosten voor het meldkamerdomein. In deze benadering komen de totale kosten van het meldkamerdomein vanaf 2021 uit tussen de EUR 172,2 mln en EUR 176,7 mln. Ten opzichte van het vastgestelde startbudget in het Transitieakkoord van EUR 200 mln is dit een nominale besparing vanaf 2021 (niet gecorrigeerd voor inflatie) van EUR 23,3 mln en EUR 27,8 mln.
- ✓ Gezien de onzekerheid over het kunnen realiseren van de formaties waarin eerdere taakstellingen reeds zijn ingeboekt en de onzekerheid omtrent ICT, wordt geadviseerd om uit te gaan van de onderkant van de bandbreedte van het besparingspotentieel, zijnde **EUR 23,3 mln** vanaf 2021. Voor de verdeling van het besparingspotentieel naar de kolommen wordt geadviseerd om aan te sluiten bij de reeds geaccordeerde verdeelsleutel zoals gehanteerd in het transitieakkoord (Politie/VenJ 54,5%, RAV's/VWS 22,5%, Brandweer/VB 21% en KMar/Def 1 á 2%). Hierbij dient te worden opgemerkt dat mogelijkerwijs als gevolg van de heroriëntatie aan de inrichting van de landelijke functionaliteit een andere invulling zal worden gegeven, wat gevolgen kan hebben voor het aandeel van de KMar in de kosten van de meldkamer.
- ✓ Uit eerdere samenvoelingen blijkt dat besparingen niet direct na samenvoeging worden gerealiseerd en dat eerst investeringen nodig zijn om besparingen te kunnen effectueren. In initiële analyses over besparingen is onvoldoende rekening gehouden met deze noodzakelijke investeringen. Zo zijn er geen extra investeringsmiddelen beschikbaar gesteld voor de LMO. Dit in combinatie met de onzekerheid over wanneer de besparingen zullen worden gerealiseerd en het feit dat gedurende de transitie dubbele kosten gemaakt worden om de going concern bedrijfsvoering te kunnen borgen, zou ervoor kunnen pleiten om de mogelijke besparingen tot 2021 te gebruiken om de investeringen en dubbele kosten te bekostigen. Het gaat hierbij dus niet over de achterblijvende materiële kosten waarvoor de afspraken over de financiering hiervan zijn vastgesteld in het Transitieakkoord.

Aanbevelingen

- ✓ Rond de financiële discussie omtrent de besparingen in het meldkamerdomein zo snel mogelijk af, zodat de focus kan worden gelegd op het effectueren van de samenvoelingen en het realiseren van een kwalitatief goede meldkamer;

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

- ✓ Pas wetgeving zo snel mogelijk aan. Het transformatietraject is een complexe opgave voor de betrokken partijen. Ondanks het feit dat de betrokken partijen veel goede wil en moed tonen, is het noodzakelijk dat de wetgeving aangepast wordt (door het beheer van de regionale meldkamers bij de politie te beleggen) om in dit complexe speelveld resultaat te kunnen boeken. Momenteel zijn de besparingsdoelstellingen niet doorvertaald naar regionale (concept) plannen. Om in de tussentijd in dit speelveld de centraal beoogde besparingen te kunnen realiseren is het van belang om decentraal hiervoor prikkels in te richten;
- ✓ Creëer ruimte om continue te kunnen innoveren en intensiveren in het meldkamerdomein. Zorg ervoor dat deze innovatie kan landen op een stabiele multi-basis, zodat innovatie niet versnipperd plaatsvindt en/of niet direct past binnen de centrale infrastructuur waardoor innovatie inefficiënt en daardoor fors duurder kan worden. Eerdere onderzoeken naar besparingen hebben onvoldoende en/of niet stilgestaan bij de mogelijke impact van:
 - Nieuwe (technologische) ontwikkelingen en verandering van de behoeften. Het melden zal in de toekomst via vernieuwende manieren plaatsvinden en de meldkamer dient hier op in te spelen, door niet alleen investeringen in techniek, maar ook ander type personeel (informatiemanager, beeldregisseur) in te zetten. ; en
 - De belangrijker wordende rol van het meldkamerdomein. Bijvoorbeeld het gouden uur en heterdaadkracht;
- ✓ Stel een gedetailleerde Productendiensten catalogus op voor de toekomstige centrale IT dienstverlening, zodat diensten voor de afnemers meer transparant en herkenbaar worden en er een betere inschatting kan worden gemaakt van de hieraan gerelateerde kosten. De grootste onzekerheid betreft de regionale afwijkingen, welke een kostenverhogend effect op de exploitatie kunnen hebben.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	i
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond	8
1.2 Doelstelling	8
1.3 Uitgangspunten en aanpak	9
1.3.1 Uitgangspunten	9
1.3.2 Aanpak	9
1.4 Reikwijdte	11
1.5 Risicoparagraaf	11
1.6 Leeswijzer	12
2 Context van de opdracht	13
2.1 Relevante onderzoeken en publicaties	13
2.2 Verantwoordelijkheden binnen het meldkamerdomein	16
2.3 Kwalitatieve doelstellingen	17
3 Ontwikkelingen meldkamerdomein	17
3.1 Algemene trends	17
3.2 Het nieuwe melden	18
4 Herijking besparingspotentieel	19
4.1 Benadering per type kosten	19
4.1.1 Operatie – Centralisten	20
4.1.2 Operatie – Leidinggevenden	21
4.1.3 Operatie – Calamiteiten coördinatoren	21
4.1.4 Beheer – Huisvesting (centraal) en services	21
4.1.5 Beheer – IT	22
4.1.6 Beheer – Overige ondersteunende taken	24
4.1.7 Overige kosten	25
4.2 Multi-Intake	25
4.3 Samenvatting bottom up benadering	25
5 Conclusies en aanbevelingen	27
5.1 Conclusies	27
5.2 Aanbevelingen	30
6 Appendices	31
6.1 Overzicht gehouden interviews	31
6.2 Samenstelling Expertgroep	31
6.3 Geraadpleegde documenten	32
6.4 Afkortingen	33

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de bijlage van het Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' is bepaald dat er één meldkamerorganisatie moet komen op drie locaties, die vanaf 2015 EUR 10 miljoen bespaart, en structureel EUR 50 miljoen. In het meldkamerdomein zijn veel partijen betrokken, waarvan vier partijen fysiek in meldkamers met elkaar samenwerken. Dit zijn de Brandweer, Politie, de Ambulance en in twee gevallen de Koninklijke Marechaussee. Om van 26 meldkamers in 2010 naar deze nieuwe organisatie te komen is op 16 oktober 2013 het Transitieakkoord 'Meldkamer van de toekomst' getekend. In dit akkoord zijn afspraken gemaakt over de transitie naar een landelijke meldkamerorganisatie (LMO). Het doel hiervan is te komen tot een effectieve, kwalitatief hoogwaardige en efficiënte meldkamerorganisatie met maximaal tien locaties.

Op de ontwikkeling van de LMO is in 2015 een gateway review uitgevoerd. Hieruit zijn aanbevelingen gekomen die moeten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van het Transitieakkoord. De transitiestrategie wordt herzien en de afstemming van de heroriëntatie is lopende. Echter, op basis van het Regeerakkoord door Rutte I is een taakstelling gedefinieerd bij de vorming van de LMO: een besparing van EUR 10 miljoen in 2015 oplopend tot EUR 50 miljoen structureel vanaf 2021, behaald door het meldkamerdomein.

De haalbaarheid van deze taakstelling is nader onderzocht in een onderzoek dat is uitgevoerd voor de politie². Dit onderzoek leverde voor het meldkamerdomein nog onvoldoende concreet beeld op, omdat de heroriëntatie nog niet was afgerond en er nog geen eindbeeld bestond van de LMO. Wel werd hierin aangegeven dat het duidelijk is dat het tempo van de besparing niet realiseerbaar is en dat de haalbaarheid van deze structurele besparing wordt betwist. Eén van de aanbevelingen uit dit rapport is om hier nader onderzoek naar te doen³.

1.2 Doelstelling

Tegen de hierboven geschetste achtergrond dient bekeken te worden of de besparingen ten aanzien van de samenvoegingsplannen realistisch zijn en of er naar het maximaal haalbare besparingspotentieel wordt gestreefd. De doelstelling van de onderzoeksopdracht is als volgt:

“Onderzoek het maximaal haalbare en realistische structurele besparingspotentieel van de 10 samenvoegingseenheden.”

Ga hierbij uit van de minimale eisen zoals geformuleerd in het Landelijk Kader zoals opgenomen in de beslisnotitie Heroriëntatie Landelijke meldkamerorganisatie.

² Zie rapportage “Inzicht in naar de omvang van het personele en materiële budget van de Nationale Politie 2016 -2017”

³ Zie brief ‘Onderzoek besparingen LMO’ (8 november 2016) aan de voorzitters van de regionale Stuurgroepen meldkamers

1.3 Uitgangspunten en aanpak

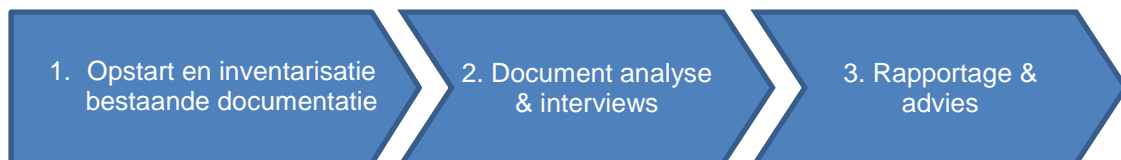
1.3.1 Uitgangspunten

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn door de opdrachtgever vier belangrijke en bepalende uitgangspunten geformuleerd:

- 1 Het onderzoek baseert zich op de hoofdlijnen. De primaire focus ligt op het vaststellen van het totaalbedrag van het besparingspotentieel. Waar mogelijk wordt het totale besparingspotentieel onderverdeeld naar de drie kostencategorieën: Personeel, Huisvesting en ICT/IV.
- 2 De basis van het onderzoek is bestaande documentatie. Er is niet gevraagd additionele informatie samen te stellen. Waar wenselijk dan wel noodzakelijk worden er onderbouwde aannames gemaakt en die zijn afgestemd in de expertgroep.
- 3 De belasting voor de belanghebbenden is zoveel mogelijk beperkt. Het onderzoeksteam is prudent om gegaan met ieders tijd; belanghebbenden zijn geïnformeerd waar dit moest en betrokken waar nodig.
- 4 De tijdslijn is leidend voor de uitvoering van de opdracht. De aanpak heeft als uitgangspunt dat de eindrapportage 1 februari 2017 gefinaliseerd is.

1.3.2 Aanpak

De transitie en de verweving van verschillende financieringsstructuren inzake het meldkamerdomein zijn complex. Gegeven deze complexiteit nemen wij de lezer graag mee in de aanpak van het onderzoek. De aanpak bestaat uit een drietal opeenvolgende fases die in onderstaande figuur zijn weergegeven:



Figuur 1 Onderzoeksaanpak

Bij de aanvang van het onderzoek werd verondersteld dat de analyse hoofdzakelijk gebaseerd moest worden op de (concept) regionale samenvoegingsplannen en de (concept) business case beheer van de Nationale Politie. Tijdens de uitvoering van de documenten analyse (stap 2 van het onderzoek) is gebleken dat deze documenten voor dit onderzoek niet tijdig beschikbaar zijn gekomen.

Aangezien het onderzoek uiterlijk 1 februari opgeleverd diende te worden is er in overleg met de opdrachtgever, het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), besloten om een alternatieve aanpak te hanteren. Deze alternatieve aanpak is besproken tijdens het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg Meldkamers (BAM) van eind november en vastgesteld tijdens het overleg van de Bestuurlijke Regiegroep op 9 december 2016. Hierbij wordt naast de reeds beschikbare documentatie, meer gesteund op interviews⁴ met de verschillende personen binnen het meldkamerdomein en waar mogelijk de (concept) business cases van de regionale meldkamers. De gewijzigde aanpak, door het ontbreken van voldoende regionale informatie, heeft als gevolg

⁴ Zie bijlage bijlagen 6.1 en 6.3 voor een overzicht van respectievelijk de gehouden interviews en de geraadpleegde documentatie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

dat er niet per meldkamer een kostenniveau bepaald kon worden. Om uitspraken te kunnen doen over het gehele meldkamerdomein is daarom gebruik gemaakt van extrapolatie van gegevens en kengetallen.

In het kader van het onderzoek zijn 19 interviews met diverse betrokkenen uit het meldkamerdomein gehouden. Een overzicht van de geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten is opgenomen in de bijlagen.

1.3.2.1 *Expertgroep*

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft de Stuurgroep LMO gefungeerd als begeleidingscommissie. Om de Stuurgroep te ontzien van een beroep op inhoudelijke expertise door het onderzoeksteam is een Expertgroep gevormd. Deze bestond uit twee regionale kwartiermakers en experts uit de betrokken kolommen (Politie, Brandweer, Ambulance en KMar), waaronder tevens financiële experts. De Expertgroep werd voorgezeten door een afgevaardigde vanuit het ministerie van VenJ. De Expertgroep is in eerste aanleg aanspreekbaar geweest op de uitkomsten van het onderzoek en heeft de informatie/stukken voor de Stuurgroep voorgesorteerd, zodat een minimaal beroep gedaan werd op de Stuurgroep. Tevens zijn de (tussentijdse) bevindingen en gekozen aanpak getoetst met de Expertgroep. De samenstelling van de Expertgroep is weergegeven in de bijlage 6.2. Wij willen de leden van de Expertgroep bedanken voor hun inspanningen en hun waardevolle bijdrage aan dit onderzoek.

1.3.2.2 *Benadering*

Om tot een herijking van het besparingspotentieel te komen is een bottom-up benadering gehanteerd. Dit houdt in dat de kosten voor Personeel, Huisvesting en ICT/IV zijn bepaald op basis van bestaande documentatie en interviews, om tot een inschatting te komen van het verwachte toekomstige kostenniveau voor het meldkamerdomein vanaf 2021. Op het moment van schrijven van dit rapport zijn de samenvoegingsplannen en de business case beheer van de Nationale Politie nog volop in ontwikkeling. In dit onderzoek is daarom gebruik gemaakt van een veelvoud aan andere documenten en rapportages, waaronder de ontvangen (concept) business cases. Deze informatie was in veel gevallen alleen versnipperd beschikbaar en miste eenduidigheid in opzet en aannames.

Voor de ontvangen (concept) business cases geldt dat deze op een aantal punten moeilijk of niet met elkaar te vergelijken en te consolideren zijn. Zo gaan business cases verschillend om met de definitie van besparingen, uitgangspunten voor de (personele) inrichting van de meldkamer en hebben de business cases betrekking op verschillende fases van samenwonen en geïntegreerd samenwerken. Bovendien wordt er in de business cases slechts een vergelijk gemaakt tussen de exploitatiekosten in het jaar voor en het jaar na samenvoegen, waardoor geen inzicht gegeven is in de op termijn verwachte besparingen. Met name voor regio's die eerst gaan samenwonen en pas later geïntegreerd gaan samenwerken, betekent dit dat in de (concept) business case nog niet de volledig verwachte efficiency winst is opgenomen.

De (concept) business cases en andere regio specifieke informatie die als input voor dit onderzoek zijn ontvangen zijn van de regio's Noord-Nederland, Oost-Brabant, Zeeland en Midden- en West-Brabant, Rotterdam en Den Haag. Daarnaast is op onderdelen ook gebruik gemaakt van uitkomsten van de nulmeting.

1.4 Reikwijdte

In het Regeerakkoord van Rutte I is bepaald dat de transformatie naar één LMO moet leiden tot een besparing. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de kwantitatieve effecten (kosten en besparingen) van het meldkamerdomein met betrekking tot het samenwonen en samenwerken, conform het minimaal beeld 2020 zoals beschreven in de beslisnotitie “Heroriëntatie vorming landelijke meldkamer – de hoofdlijnen” (ook bekend als ‘lijn 1’):

- ✓ 10 regionale meldkamers die de politie op basis van wettelijke opdracht in beheer kan nemen, iedere locatie:
 - ✓ is aangesloten op landelijk multidisciplinair meldkamerdomein (ICT);
 - ✓ gebruikt landelijke meldkamersystemen;
 - ✓ werkt met één begrotingssystematiek;
 - ✓ heeft geharmoniseerde werkprocessen per discipline (geïntegreerde monodisciplinaire meldkamer per locatie).

Hoewel de doorontwikkeling van de meldkamers (inclusief multi-intake, ook bekend als ‘lijn 2’) deels parallel loopt aan het proces in lijn 1, is het nog niet mogelijk om de financiële effecten hiervan te bepalen. In dit rapport worden enkele constatering gedaan met betrekking tot lijn 2, maar de financiële effecten hiervan zijn nog niet duidelijk en vallen buiten scope voor wat betreft de herijking van het besparingspotentieel. Dit komt omdat in de voor het onderzoek ter beschikking gestelde (concept) business cases nog niet wordt uitgegaan van multi-intake en andere ontwikkelingen in lijn 2. Daarnaast wordt momenteel een pilot multi-intake uitgevoerd, waarvan de uitkomsten niet tijdig voor het onderzoek beschikbaar waren.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van bestaande documentatie zonder te corrigeren voor het gehanteerde prijspeil; er is dus geen correctie gedaan voor inflatie. Ook de bedragen genoemd in het Transitieakkoord zijn niet gecorrigeerd voor inflatie. Hierin wordt uitgegaan van een startbudget in 2013 van EUR 200 mln waarna het realiseren van de structurele EUR 50 mln besparing per jaar het meldkamerdomein vanaf 2021 nog EUR 150 mln mag kosten.

Dit rapport is uitsluitend bestemd voor het Ministerie van VenJ. Het is niet bedoeld voor andere partijen, buiten deze doelgroep, en het gebruik door andere partijen is dan ook voor eigen risico. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit rapport anders dan waarvoor het is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan het Ministerie van VenJ.

1.5 Risicoparagraaf

Deze paragraaf geeft een overzicht van een aantal belangrijke risico’s welke impact kunnen hebben op de bepaling en/of het realiseren van het besparingspotentieel:

- ✓ Conform uitgangspunten van het onderzoek is de herijking van het besparingspotentieel gebaseerd op reeds bestaande en beschikbare documentatie. Er is geconstateerd dat er in deze documentatie geen eenduidige definitie is gehanteerd van het “meldkamerdomein”, waardoor eerdere onderzoeken over kostenniveaus van meldkamers niet één op één met elkaar vergelijkbaar zijn. Om dit risico te beperken is zoveel mogelijk uitgegaan van door partijen geaccordeerde documentatie, zoals het in het Transitieakkoord vastgestelde startbudget;
- ✓ In deze analyse is op sommige onderdelen uitgegaan van begrotingen in (concept) business cases in combinatie met gerealiseerde cijfers van reeds samengevoegde meldkamers. Het is mogelijk dat de kosten zoals opgenomen in de (concept) business cases geen zuiver beeld

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

schetsen van de werkelijke kosten. Het werkelijke financiële effect van samenvoegen wordt pas bekend na de realisatie ervan;

- ✓ Voor realisatie van de centralisatie van ICT wordt uitgegaan van een ambitieplanning, waarbij is aangegeven dat vanwege de complexiteit en capaciteit slechts een beperkt aantal meldkamers parallel aangesloten kunnen worden en gebruik wordt gemaakt van vastgestelde "timeslots". Verschuivingen binnen deze ambitieplanning kunnen slechts in beperkte mate worden opgevangen, waarbij het risico ontstaat op het later realiseren van besparingen. In de analyse wordt uitgegaan van de streefsituatie zoals beschreven in de beslisnotitie "Heroriëntatie vorming landelijke meldkamer" waarin is aangegeven dat de meldkamers rond 2020 gebruik maken van één landelijk multidisciplinair meldkamerdomein (ICT);
- ✓ De meldkamers zijn zeer divers en onder andere op het gebied van IV lokaal anders ingericht. Ten aanzien van ICT is het nog onduidelijk welke regionale afwijkingen er binnen de meldkamers aanwezig zijn en welke kosten hiermee gemoeid zijn;
- ✓ Bij het benaderen van de huisvestingskosten is uitgegaan van de streefsituatie zoals beschreven in de beslisnotitie "Heroriëntatie vorming landelijke meldkamer" waarin is aangegeven dat er rond 2020 tien meldkamerlocaties zijn. Het niet realiseren van deze tijdslijnen heeft consequenties voor het tempo waarin besparingen op huisvesting kunnen worden gerealiseerd;
- ✓ Er bestaat een (financieel) risico dat panden over een langere termijn niet kunnen worden afgestoten. Deze kosten zijn niet voorzien in de benadering van het besparingspotentieel;
- ✓ Bij het bepalen van het besparingspotentieel is uitgegaan dat besparingen die voortvloeien uit eerder vastgestelde formaties, zoals de DROC formatie voor het meldkameronderdeel uit het Inrichtingsplan van de Nationale Politie (welke reeds rekening houdt met de verwachte efficiency winst na samenvoeging) na samenvoeging daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Wanneer het takenpakket van de DROC, en de meldkamer in zijn algemeenheid, anders wordt dan destijds tijdens het opstellen van de formaties werd voorzien, kan dit impact hebben op de werkelijke bezetting en de daarmee samenhangende kosten.

1.6 Leeswijzer

De context van de opdracht wordt in hoofdstuk 2 beschreven. Dit hoofdstuk bevat een opsomming en korte beschrijving van relevante onderzoeken en publicaties, zodat dit onderzoek in de juiste context gelezen kan worden. Zo is de onderzoeksvraag financieel ingestoken, maar kan deze vraag niet beantwoord worden zonder daarbij ook te relateren aan de kwalitatieve uitgangspunten en is tevens de wijze hoe de beweging van de samenvoegingen wordt bestuurd van belang bij het bepalen van het besparingspotentieel en de termijn waarop besparingen kunnen worden gerealiseerd.

In hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen in het meldkamerdomein, zoals het nieuwe melden, beschreven. Deze ontwikkelingen zijn van belang aangezien de visie hoe het meldkamerdomein zich ontwikkelt ten opzichte van het moment waarop het initiële besparingspotentieel is bepaald, van invloed is op het huidige en toekomstige kostenniveau van het meldkamerdomein. Na het schetsen van de context en de ontwikkelingen wordt in hoofdstuk 4 de benadering uitgewerkt ter berekening van het verwachte besparingspotentieel. Tot slot bevat hoofdstuk 5 de conclusies en de aanbevelingen van dit onderzoek.

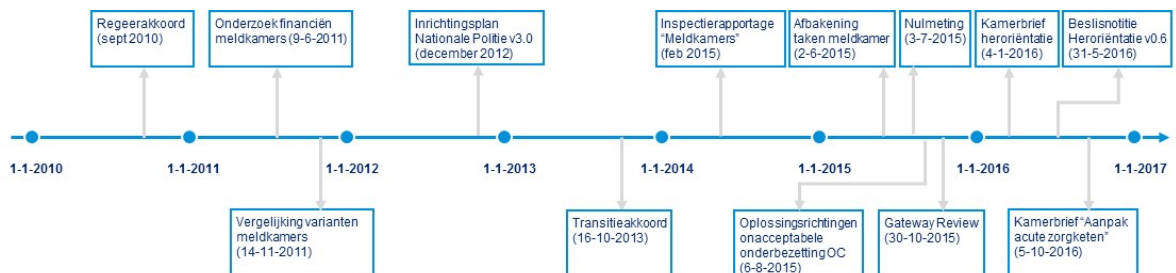
2 Context van de opdracht

Binnen het meldkamerdomein zijn veel verschillende stakeholders betrokken. Zo is bijvoorbeeld het Transitieakkoord 'Meldkamer van de toekomst' door meer dan 50 partijen ondertekend. Dit geeft aan dat het speelveld complex is en dat het effectief en efficiënt realiseren van samenvoegen van meldkamers (en de daaruit voortvloeiende besparingen) dient te gaan op basis van wederzijds vertrouwen en volgens een pragmatische aanpak.

Hoewel de opdrachtformulering van dit onderzoek financieel van aard is, zijn de uitkomsten van dit onderzoek alleen te interpreteren door rekening te houden met de context waarin het meldkamerdomein zich ontwikkelt. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van een aantal relevante onderzoeken en publicaties, besteedt aandacht aan governance en regie en legt de link met de kwalitatieve doelstellingen vanuit het Transitieakkoord.

2.1 Relevante onderzoeken en publicaties

Er is een groot aantal rapporten geschreven betreffende het Meldkamerdomein. Voor de context van het onderzoek "Herijking Besparingspotentieel Meldkamerdomein" is het van belang om de ontwikkelingen in het meldkamerdomein inzichtelijk te maken en daarmee uitspraken over kosten en besparingen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen. Onderstaand schema geeft op hoofdlijnen een chronologische weergave van, maar niet de relatie tussen, de belangrijkste de documenten. Daaronder volgt hierop een toelichting.



Figuur 2 Chronologische weergave relevante onderzoeken en publicaties.

In september 2010 is in de bijlage van het Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' opgenomen dat één meldkamer organisatie moet leiden tot een besparing van EUR 10 miljoen vanaf 2015 en een structurele besparing van EUR 50 miljoen. In deze meldkamerorganisatie zouden Brandweer, Politie, Ambulance en Koninklijke Marechaussee meer moeten samenwerken om te komen tot een betere dienstverlening voor de burger. Er is in het akkoord geen budget vrijgesteld om te investeren ten aanzien van de transitie. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de meldkamers is belegd bij de Minister van Veiligheid en Justitie, echter, ook de ministers van Defensie met betrekking tot de Koninklijke Marechaussee, en de minister van VWS met betrekking tot ambulancezorg kennen hierin een verantwoordelijkheid. In het regeerakkoord was uitgegaan van een meldkamerorganisatie op drie locaties. Rekening houdend met de wens van de toenmalige voorzitter van het Veiligheidsberaad om niet teveel afstand te laten ontstaan tussen de meldkamer en het geografisch gebied waarin de meldkamerdiensten opereren is en mede ingegeven door de bestuurlijke conferentie over het onderwerp LMO op 8 december 2010, gekozen voor tien in plaats van drie locaties. In de loop van 2011 werd duidelijk dat er groen licht was voor de omvorming van de 26 politiekorpsen naar één Nationale Politie.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein
KPMG Advisory N.V.
Januari 2017

In 2011 heeft het ministerie van VenJ een onderzoek laten uitvoeren naar het lastenniveau van de meldkamers en de besparingsmogelijkheden. In het uiteindelijke rapport⁵ van 9 juni 2011 wordt vastgesteld dat de exploitatie van het meldkamerdomein jaarlijks EUR 185 mln kost (peildatum 2009), waarbij uitgegaan wordt van een bandbreedte van +/- 10% in verband met een bepaalde mate van onzekerheid. In dit rapport wordt tevens geconcludeerd dat bij het voldoen aan een aantal randvoorwaarden (standaardisatie en uniformering van informatie, begrippen, systemen en werkprocessen in de meldkamer en een eenduidige financiering en governance) een structurele besparing van EUR 50 mln vanaf 2020 haalbaar is en refereert hierbij aan een worst case (EUR 43 mln) en een best case (EUR 57 mln) scenario. In dit rapport wordt tevens geconcludeerd dat een besparing van EUR 10 mln in 2015 te realiseren is, mits in 2011 het proces van uniformering van processen en systemen wordt ingezet en regie wordt gehouden op de samenvoegingen.

In het Transitieakkoord "Meldkamer van de toekomst" van 16 oktober 2013 zijn de afspraken tussen de minister van VenJ, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister van Defensie, de besturen van de veiligheidsregio's, de besturen van de Regionale Ambulancevoorzieningen en de korpschef van de Nationale politie vastgelegd die betrekking hebben op het eindbeeld van de LMO, de transitie, de financiële situatie, de locatiekeuze en het Nationale Meldkamersysteem (NMS). Met het ondertekenen van dit akkoord hebben de partijen zich verbonden aan het tot stand brengen van de LMO. De korpschef heeft de opdracht gekregen de LMO te realiseren en heeft deze opdracht gemandateerd aan de kwartiermaker LMO. In de financiële paragraaf zijn afspraken vastgelegd ten aanzien van het landelijke financiële beeld. Zo wordt (tot de taakstelling gaat lopen in 2015) uitgegaan van een startbudget in 2013 van EUR 200 mln per jaar voor het hele meldkamerdomein. Dit budget bestaat op hoofdlijnen uit de financiën die gemeoid zijn met de primaire processen: intake, uitgifte/regie, ondersteuning (informatievoorziening) en opschaling binnen de eigen meldkamerprocessen. Op dit startbudget is een taakstelling van toepassing van EUR 10 mln in 2015 die oploopt tot EUR 50 mln structureel in 2021. In het akkoord is opgenomen dat na realisatie van de structurele taakstelling het jaarlijkse budget voor het meldkamerdomein vanaf 2021 nog EUR 150 mln bedraagt.

De minister van Veiligheid en Justitie informeerde op 2 juli 2014 de Tweede Kamer middels de brief "Stappenplan Landelijke Meldkamerorganisatie" over de voortgang van de vorming van de Landelijke Meldkamerorganisatie. Hierin staat dat het volledig realiseren van de onderliggende financiële doelstellingen⁶ is voorzien in 2021. Tevens beschrijft het stappenplan dat er in de periode 2016 – 2021 één landelijke meldkamerorganisatie met 10 locaties wordt gerealiseerd. Daarnaast wordt beschreven dat er een nulmeting zal worden uitgevoerd bij alle meldkamers, om onder andere overkoepelend inzicht te krijgen in de huidige financiering van meldkamers.

Het inspectierapport aangaande meldkamers genaamd "Een onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie en Agentschap Telecom" van februari 2015 beschrijft de staat van de meldkamers op dat moment. De inspectie concludeert op basis van onderzoek een zestal punten, waaronder het gebrek aan samenwerking tussen de meldkamers en aan landelijke coördinatie. Tevens staat hierin dat de gemeenschappelijke meldkamers vooral ingericht zijn op de uitvoering van monodisciplinaire taken, waarbij multidisciplinaire informatie-uitwisseling ondergeschikt is. Daarnaast ervaren de centralisten en leidinggevenden van de meldkamers een capaciteitstekort voor het realiseren van de gewenste bezetting en wordt aangegeven dat meldkamermedewerkers zich zorgen maken en veel onduidelijkheid ervaren over de transitie naar de landelijke meldkamerorganisatie. Tevens ontbreekt het in de meeste meldkamers aan sturing op het functioneren van de techniek met een bijbehorende adequate verdeling van taken, rollen verantwoordelijkheden en is het risicobeheer, de bedrijfscontinuïteit en ICT-weerbaarheid in veel meldkamers een aandachtspunt. Het rapport liet zien dat de inrichting en de taakuitvoering van

⁵ "Onderzoek Financiën Meldkamers", Deloitte, 9 juni 2011

⁶ Overeenkomend met het in het Regeerakkoord Rutte I opgenomen tijdpad

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein
KPMG Advisory N.V.
Januari 2017

de meldkamers zowel tussen als binnen de disciplines zeer divers is, dat meldkamers op het gebied van continuïteit kwetsbaar zijn en er sprake is van achterstanden in de bedrijfsvoering.

Op basis van de uitkomsten van het Transitieakkoord heeft het ministerie van VenJ een nulmeting⁷ uit laten voeren op de meldkamers. In deze nulmeting van 3 juli 2015 is voor alle meldkamers afzonderlijk een rapportage opgesteld om daarbij de bestuurlijk-juridische, operationele en financiële situatie in kaart te brengen. In de overkoepelende rapportage wordt geconcludeerd dat het uitgavenpatroon van de afzonderlijke meldkamers EUR 197 mln bedraagt. Een aantal uitgavenposten was hierin niet meegenomen en door deze te corrigeren is geconcludeerd dat het totaalbedrag uitkomt tussen de EUR 215 en EUR 225 mln, met daarbij de verdeling tussen de disciplines: Politie 57,8%, Ambulance 21,8%, Brandweer 19,1% en KMar 1,3%. Aan iedere meldkamer is gevraagd om de rapportage te ondertekenen, waarna een aantal partijen randvoorwaarden en context hebben geschetst alvorens dit te ondertekenen. De totale kosten voor de meldkamers ligt in dit onderzoek hoger dan die in het Transitieakkoord waarin wordt uitgegaan van EUR 200 mln.

Op 30 oktober 2015 is de "Gateway Review" opgeleverd door OGC Gateway. In deze review is geconcludeerd dat de partijen het met elkaar niet zo georganiseerd hebben dat de opdracht om te komen tot een LMO binnen de huidige afspraken van tijd en geld gerealiseerd kan worden. De belangrijkste redenen die in de rapportage waren benoemd zijn:

- ✓ Er bestaat geen gemeenschappelijk eindbeeld van de LMO. De betekenis van multi-governance ten opzichte van beheer, de reikwijdte van de multi-intake, de haalbaarheid in de tijd en de toedeling van de budgettaire taakstelling en de omvang van de landelijke functionaliteit zijn niet uitgediscussieerd bij de opstelling van het Transitieakkoord; en
- ✓ De programmastructuur biedt onvoldoende houvast voor eenduidige besluitvorming, omdat rollen en verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn belegd en daarnaast sprake is van veelvuldige "zijsturing".

In de regio's is men in de tussentijd voortvarend aan de slag gegaan met het opstellen van plannen en uitvoeren van samenvoegingen. Daarnaast worden plannen gemaakt en voorbereidingen getroffen voor de aansluiting op centrale IV. Opgemerkt dient te worden dat mede door het grote aantal stakeholders en in het verleden gemaakte afspraken het speelveld complex is en het effectief en efficiënt realiseren van samenvoegen van meldkamers (en daaruit voortvloeiende besparingen) op basis van wederzijds vertrouwen en volgens een pragmatische aanpak dient te gaan. De gehanteerde aanpak is verder toegelicht in een presentatie in de Regiegroep LMO in december 2015, waarin ontwikkelingen in lijn 1 (10 meldkamers die gebruik maken van één landelijke ICT en waarvoor het beheer door de Nationale Politie wordt uitgevoerd en lijn 2 (één multidisciplinaire meldkamerorganisatie op maximaal 10 locaties die onderdeel uitmaakt van de Nationale Politie) parallel lopen en het eindbeeld na lijn 1 (2020) en na lijn 2 (na 2020, maar het exacte jaar is onbekend) is verduidelijkt.

De Gateway Review heeft er toe geleid dat op 4 januari 2016 de minister van VenJ in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, met als onderwerp: "Heroriëntatie landelijke meldkamerorganisatie", een aantal belangrijke uitkomsten van de Gateway Review overneemt en aankondigt dat er met de betrokken partijen verder wordt uitgewerkt hoe invulling gegeven gaat worden aan de aanbevelingen. Hierbij blijft het einddoel overeind staan (één LMO op maximaal 10 locaties), maar de transitiestrategie wordt bijgesteld naar een meer realistische aanpak.

In het rapport "Inzicht in de omvang van het personele en materiële budget nationale politie 2016 – 2020" van 3 maart 2016 stond de vraag of het begrote politiebudget van € 4,8 miljard in 2020 past in de vastgestelde voornemens centraal. Over de transitie naar één LMO werd geschreven

⁷ "Nulmeting Meldkamers, Operationele, bestuurlijk-juridische en financiële diversiteit in beeld", PWC, 3 juli 2015

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein
KPMG Advisory N.V.
Januari 2017

dat het duidelijk is dat de oorspronkelijke geplande tempo van de taakstelling niet gehaald wordt en dat het de vraag is of de hoogte van het structurele deel van de taakstelling van € 50 miljoen wel realistisch en haalbaar is. Ook wordt geschetst dat er een samenloop van ongeveer € 1 á 2 miljoen is met besparingen voortkomend uit het strategisch huisvestingsplan die zijn ingeboekt ten behoeve van de LMO. Daardoor zouden besparingen ten opzichte van de bestaande begroting niet kunnen worden gerealiseerd. De aanbeveling luidde dan ook om dit nader te onderzoeken. Daarnaast wordt geschetst dat er investeringen nodig zijn op het gebied van huisvesting, verbindingen en automatisering, operatie en beheer, maar ook dat de exploitatiekosten nog niet inzichtelijk zijn.

Vervolgens is op 31 mei 2016 de Beslisnotitie Heroriëntatie vorming landelijke meldkamer – de hoofdlijnen (versie 0.6) opgeleverd. Deze beslisnotitie beschrijft de hoofdlijnen van de op onderdelen gewijzigde aanpak van de transitie ten aanzien van het transitieakkoord. De bestuurlijke Regiegroep heeft deze notitie ter instemming voorgelegd aan de bij het transitieakkoord betrokken partijen. Tot op heden hebben nog niet alle partijen zonder meer akkoord gegeven op deze notitie, maar wordt aangegeven wel in de lijn van deze notitie te handelen. Tevens werd in deze notitie aangekondigd dat er een nader onderzoek plaats diende te vinden naar de hoogte van het structurele deel van de taakstelling van EUR 50 mln en het tempo waarin dit wordt gerealiseerd. Dit rapport geeft hier invulling aan.

2.2 Verantwoordelijkheden binnen het meldkamerdomein

In het Transitieakkoord “Meldkamer van de toekomst” is afgesproken één LMO te vormen met maximaal tien meldkamerlocaties met een landelijk gestandaardiseerde werkwijze, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ. De minister van VenJ draagt in de in het Transitieakkoord voorziene situatie, hierbij het in stand houden van de LMO op aan de korpschef van de politie en de korpschef mandateert deze taak aan de directeur van de LMO. Op grond van de Wet veiligheidsregio’s (Wvr) is het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het instellen en het in stand houden van de gemeenschappelijke meldkamer. Dit houdt onder meer in dat voor realisatie van de LMO een wetswijziging noodzakelijk is. In het Transitieakkoord is daarover aangegeven dat naar aanleiding van de parlementaire behandeling en het wetswijzigingstraject het nodig kan zijn afspraken uit het Transitieakkoord aan te passen.

In de notitie “Afbakening van de taken binnen het meldkamerdomein” van 30-9-2015 zijn – met input van de regionale kwartiermakers, de hoofden van de Gemeenschappelijke Meldkamers (GMK), experts uit de kolommen en het ministerie van VenJ – de te onderscheiden taken uitgewerkt en is per taak aangegeven welke organisatie verantwoordelijk, ondersteunend of uitvoerend is. De taken zijn onderverdeeld in operationele-, bedrijfsvoering- en coördinatietaken. De afbakeningen dienen tevens als input voor de voorbereiding op het inbedden van beheer bij de politie. Deze notitie verenigt de, op dat moment, huidige stand van zaken met de toekomstige situatie zoals die op dat moment werd voorzien. Er was afgesproken dat taken die destijds binnen een meldkamer werden uitgevoerd, in de transitie naar de LMO worden gecontinueerd. Daarnaast is afgesproken dat als voor een (speciale) taak werd voorzien dat deze op termijn niet meer binnen het meldkamerdomein zal vallen, dat er voor die taak dan een afzonderlijke afspraak gemaakt zou worden over de overdracht van verantwoordelijkheid.

De beslisnotitie “Heroriëntatie vorming landelijke meldkamer”⁸ beschrijft de hoofdlijnen van de gewijzigde aanpak van de transitie. Op moment van schrijven is dit document nog niet definitief vastgesteld. In deze koerswijziging wordt beschreven dat de besturen van de veiligheidsregio’s verantwoordelijk zijn voor het samenvoegen van de huidige regionale meldkamers, met betrokkenheid van de andere partijen op regionaal niveau. De uitvoering is in handen van de regionale Stuurgroepen die de regionale kwartiermakers aansturen. Het gevolg hiervan is dat een

⁸ “Heroriëntatie vorming landelijke meldkamer - De hoofdlijnen”, versie 0.6 van 31 mei 2016

centrale aansturing niet meer aan de orde is en dat de decentrale partners nu lokaal verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de transitie.

Uit gevoerde gesprekken blijkt dat het beoogde besparingspotentieel (centrale taakstelling) van EUR 50 mln niet (volledig) is doorvertaald naar de kaders die de regionale kwartiermakers hebben vastgesteld voor de regionale plannen en business cases (lokale budgetten). In een aantal gevallen is aangegeven dat als uitgangspunt voor de samenvoeging is meegegeven dat het samenvoegen in ieder geval niet meer mag kosten dan de oude situatie en daar waar besparingen gerealiseerd kunnen worden, hier op in dient te worden gezet. Hieruit blijkt dat er tot op heden nog niet is voldaan aan het voeren van een eenduidige financiering en governance, wat eerder reeds als randvoorwaarden werden gesteld om de structurele besparing van EUR 50 mln te kunnen realiseren.

2.3 Kwalitatieve doelstellingen

Hoewel de centrale vraagstelling in dit onderzoek financieel is ingestoken, kan de analyse van het besparingspotentieel niet los worden gezien van de kwalitatieve doelstellingen. In het Transitieakkoord worden naast de financiële afspraken ook kwalitatieve doelstellingen benoemd:

- ✓ De burger zoveel mogelijk in het eerste contact helpen door een incidentgerichte benadering van de noodhulpvraag door middel van multi-intake;
- ✓ Een landelijk kwaliteitsniveau waardoor de burger kan rekenen op dezelfde dienstverlening van de meldkamer ongeacht de locatie van de noodhulpvraag;
- ✓ Het verbeteren van de bereikbaarheid van de meldkamerlocaties tijdens piekbelastingen;
- ✓ Het verbeteren van de uitwijkmogelijkheden van de meldkamerlocaties in geval van uitval; en
- ✓ Een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen hulpverleningsdiensten en tussen verschillende regio's.

Om tot deze kwalitatieve doelstellingen te komen is het nodig om te investeren. Echter, er is geen investeringsgeld opgenomen voor de transitie in het Regeerakkoord. Daarnaast heeft de aangekondigde toets op niveau nooit plaatsgevonden, waardoor niet inzichtelijk is gemaakt welke investeringen (los van de transitie) al nodig zouden zijn geweest om de meldkamers op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen. Uit het inspectierapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie en Agentschap Telecom (begin 2015) blijkt dat veel meldkamers ten tijde van dat onderzoek op het gebied van continuïteit kwetsbaar zijn en er sprake is van achterstanden in de bedrijfsvoering.

3 Ontwikkelingen meldkamerdomein

3.1 Algemene trends

Tijdens het initieel bepalen van het besparingspotentieel is uitgegaan van op dat moment beschikbare business cases van individuele meldkamers of regio's. In deze benadering is geen rekening gehouden met het schetsen van een gezamenlijke eindsituatie op basis van een gedetailleerde blauwdruk. Het doorrekenen van besparingspotentieel na samenvoeging is daarmee gebaseerd op een weinig veranderende omgeving. De maatschappij is echter volop in beweging met bijvoorbeeld impact op het (kostenniveau van het) meldkamerdomein:

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

- ✓ De rol van de meldkamer wordt belangrijker, denk aan bijvoorbeeld 'het gouden uur'⁹ en heterdaadkracht;
- ✓ De burger is eerder geneigd 1-1-2 bellen;
- ✓ Digitalisering en nieuwe manieren van melden vergen meer mogelijkheden en capaciteit van de IT-omgeving;
- ✓ De rol van de centralist verandert van het op basis van inkomende calls zo goed mogelijk uitvragen van de noodhulpvrager ten behoeve van een zo goed mogelijk geëquipeerde inzet van de noodhulp naar het op basis van verschillende bronnen zo goed mogelijk informeren van de hulpverlener;
- ✓ Er worden hogere eisen gesteld aan de dienstverlening, zoals service levels, ARBO normen, et cetera; en
- ✓ De omgeving vraagt om meer proactieve en andere manieren van melden.

3.2 Het nieuwe melden

Het rapport van TNO omtrent "Het nieuwe melden" (januari 2016) is opgesteld om te helpen bij de ontwikkeling van een visie, *roadmap* en beleid voor de langere termijn omtrent (spoedeisende) meldingen. Hierin staat dat meldingen nu nog veelal telefonisch plaatsvinden, maar dat er onderweg naar 2025 nieuwe manieren van melden bijkomen. Het rapport onderscheidt verschillende soorten meldingen: meldingen via een gericht kanaal versus meldingen via een ongericht kanaal. Daarnaast kunnen meldingen binnenkomen via een gestructureerd maar ook via een ongestructureerd format. Met name de meldingen via een ongericht kanaal, maar wel via een gestructureerd format, zullen naar verwachting steeds vaker voorkomen. Een voorbeeld hiervan is een initiatief dat nu al tijdens rampen wordt gebruikt: het middels *crowdsourcen* valideren en in kaart brengen van leefwerelden worden in het boekje voorbeelden omschreven hoe de overheid het meldproces slimmer zou kunnen organiseren en beter gebruik zou kunnen maken van de kansen die nieuwe communicatievormen bieden. De rollen van overheid, burgers en bedrijven in het meldproces (waarnemen, melden, duiden, opvolgen) zullen verschuiven.

Behalve een meer proactieve meldkamer, beschrijft het TNO rapport een aantal andere transitieën. Van een lang-cyclische naar een kort-cyclische aanpak en waar de melddienst nu is afgestemd op de grote massa, zal er straks meer een dienstverlening op maat komen voor de melder. Tevens wordt beschreven dat de meldkamer steeds minder een fysieke locatie zal zijn en op de lange termijn mogelijk zelfs virtueel wordt door technologische ontwikkelingen.

In de gesprekken die gevoerd zijn is naar voren gekomen dat men een ontwikkeling ziet in het melden en deze ontwikkeling wordt zelfs als noodzakelijk geacht. Verscheidenen zaken die voor de burger nu normaal zijn, zoals beelden naar elkaar Whatsappen, zijn nog niet geïntegreerd in de meldkamer. Men ziet nieuwe functies ontstaan in de meldkamer, zoals een beeldregisseur die actief zal sturen op beelden en een informatieofficier, die gaat over de informatiedeling tussen kollommen en verschillende partijen. De algemene verwachting is dat de groei van informatie en data, het belang van informatiebeveiliging en restrictie van datadeling alleen maar verder zal gaan toenemen.

Met deze toekomstige ontwikkelingen is geen rekening gehouden bij het herijken van het besparingspotentieel van het meldkamerdomein.

⁹ Het eerste uur bij een crisis (bijvoorbeeld terrorisme) of groot incident, waarin samenwerking en snel optreden cruciaal zijn.

4 Herijking besparingspotentieel

In het rapport "Onderzoek Financiën Meldkamers (2011)" is de structurele besparing van EUR 50 mln berekend op basis van destijds beschikbare business cases van samenvoelingen en aannames over het besparingspotentieel voor het hele meldkamerdomein. Het structurele besparingspotentieel is berekend in een worst case (EUR 43 mln) en een best case (EUR 57 mln) scenario. Besparingsdoelstellingen werden in dit rapport haalbaar geschat onder bepaalde voorwaarden, zoals:

- ✓ Er moest worden voldaan aan een grote mate van standaardisatie en uniformering plus een eenduidige financiering en governance; en
- ✓ Om besparingen vanaf 2015 te kunnen realiseren, moest in 2011 het proces van uniformering van processen en systemen in gang gezet zou worden.

In ditzelfde onderzoek wordt de inschatting gedaan dat de exploitatie van het meldkamerdomein (peildatum 2009) jaarlijks EUR 185 mln kost, met een bandbreedte van +/- 10% in verband met de bepaalde mate van onzekerheid. Vervolgens is het besparingspotentieel (EUR 50 mln) en het jaarlijkse exploitatiebedrag van EUR 200 mln (met als startjaar 2013) vastgelegd in het Transitieakkoord welke op 16 oktober 2013 door de betrokken partijen is ondertekend. In dit akkoord wordt tevens benoemd dat na realisatie van de taakstelling het jaarlijkse budget voor het meldkamerdomein vanaf 2021 nog EUR 150 mln bedraagt (exclusief budget voor C2000 en aanschafkosten 1-1-2).

Bij de uitkomsten van de kosteninschattingen van het meldkamerdomein is geen rekening gehouden met het op niveau zijn van de meldkamers. Bovendien zijn in de periode naar de samenvoelingen investeringen beperkt tot de hoog noodzakelijke, waardoor de berekende exploitatiekosten van afgelopen jaren niet representatief zijn. Exploitatiekosten per (oude) meldkamer zijn dan ook zeer verschillend. Dit was bijvoorbeeld terug te zien in de hoogte van de huisvestingskosten wanneer gebouwen al (grotendeels) waren afgeschreven.

Bovendien gaan regio's verschillend om met de fasering van samenwerken na samenvoeging. Sommige regio's gaan uit van eerst samenvoegen en pas in een later stadium geïntegreerd samenwerken, daar waar andere regio's het samenvoegingsmoment gebruiken om direct geïntegreerd samen te gaan werken. Aangezien business cases vaak slechts voor één jaar de exploitatiekosten weergeeft, is nog niet in alle business cases de volledige efficiencywinst ingeprijsd.

De volgende paragraaf beschrijft de benadering die is gehanteerd om tot een herijking van het besparingspotentieel te komen. Daar waar in de benadering kerngetallen nodig zijn, zoals aantallen centralisten, wordt gerefereerd aan bestaande bronnen. Om tot het besparingspotentieel te komen wordt het totale benodigde bedrag voor het meldkamerdomein afgezet tegen de EUR 200 mln zoals opgenomen in het Transitieakkoord. Dit omdat het Transitieakkoord door de betrokken stakeholders is ondertekend.

4.1 Benadering per type kosten

In deze benadering worden de totale kosten van het meldkamerdomein, zoals verwacht in de situatie na samenvoegen en samenwerken vanaf 2021, geschat. Voor deze analyse is gebruik gemaakt van een raamwerk waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de "Operatie" (bestaande uit centralisten, Calamiteitencoördinatoren (CaCo's) en leidinggevenden) en het beheer (bestaande uit IT beheer en overige ondersteunende taken).

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein
KPMG Advisory N.V.
Januari 2017

4.1.1 Operatie – Centralisten

Om te komen tot het aantal centralisten dat benodigd is in de situatie na samenvoegen en samenwerken is het initieel geormerkte besparingspotentieel van 22% toegepast. Dit percentage is gebaseerd op de onderkant van de bandbreedte van het eerdere onderzoek "Onderzoek Financiën Meldkamers", aangezien verwacht wordt dat juist op ondersteunende functies meer kan worden bespaard dan op centralisten.

Het aantal centralisten is gebaseerd op de nulmeting. Ten tijde van dat onderzoek waren de meldkamers Noord-Nederland en Amsterdam reeds samengevoegd, waarvoor in deze analyse is gecorrigeerd. Dat wil zeggen dat de centralisten van de regio's Amsterdam en Noord-Nederland afgetrokken zijn van de 1541 FTE, zodat over het resterende aantal een besparing van 22% kan worden berekend. Het totale aantal centralisten, na samenvoegen en samenwerken komt hiermee uit op 1252 FTE. Met een gemiddelde salarislast van EUR 65.000 (bovenkant bandbreedte vanuit de nulmeting) komen de totale lasten voor centralisten uit op afgerond EUR 81,4 mln.

Om dit besparingspotentieel te kunnen bereiken is randvoorwaardelijk dat wordt toegegroeid naar vastgestelde formaties, zoals bijvoorbeeld de in het Inrichtingsplan van de Nationale Politie vastgestelde DROC. Echter, vanuit de gesprekken in het veld werd duidelijk dat deze formatie destijds met name is gebaseerd op de oude formatie van de meldkamers (inclusief een inschatting van de efficiencyvoordelen van de samenvoegingen) en dat tijdens dit proces men nog bezig was met het verder uitkristalliseren van de visie (en de daarbij behorende taken) van de DROC. Een verdere concrete invulling van de taken en verantwoordelijkheden van de DROC is vervolgens uitgeschreven in het werkingsdocument. Hierin kreeg de vertaling van een reactieve meldkamer naar een operationeel centrum als regievoerend orgaan meer vorm, maar een centrale herijking van de hiermee gepaard gaande capaciteitsvraag is niet uitgevoerd. Meer algemeen geldt dat de rol die de meldkamer voorheen vervulde door veranderende behoeften anders is dan de rol die voor de huidige meldkamer wordt voorzien en blijft zich doorontwikkelen. De meldkamer krijgt steeds meer een regierol en dit vraagt wat van het personeel zowel inhoudelijk als qua totale capaciteit en type functies. In vastgestelde formaties is hier naar verwachting onvoldoende rekening mee gehouden, waardoor het risico bestaat dat het aantal FTE (en dus de personeelskosten) in de toekomst hoger zal uitvallen dan momenteel wordt voorzien.

Daarnaast blijkt dat het realiseren van besparingen vertraging oploopt. Zo is in een interne memo van de Nationale Politie "Oplossingsrichtingen onacceptabele onderbezettingen bij Operationele Centra" van 6 augustus 2015 geconcludeerd dat door het later dan gepland realiseren van samenvoegingen er nu meerdere locaties draaiend gehouden moeten worden met een tekort aan capaciteit. De verwachte efficiëntie kan pas later worden gerealiseerd en hierdoor is tijdelijk additionele capaciteit noodzakelijk om de continuïteit van de meldkamer te kunnen borgen. Op basis van een destijds uitgevoerde uitvraag bij sectorhoofden om een realistische inschatting te maken is geconcludeerd dat voor de 10 eenheden additioneel 206 FTE noodzakelijk zijn om de continuïteit van de meldkamers te garanderen. Middels de oplegnota "Onderbezetting Operationele Centra" van 11 augustus 2015 is akkoord gevraagd om deze tijdelijk extra ruimte te creëren voor meerjarige overbezettingen, waarna dit is geaccordeerd.

Ten aanzien van de Ambulance is tijdens het onderzoek opgemerkt dat de druk op ambulancezorg toeneemt. Zo is sinds 2011 is het volume ambulancezorg (A1-/A2-/B-inzetten) gegroeid met bijna 16%, dat is gemiddeld bijna 4% per jaar¹⁰. Dat de ambulance kolom het financieel gezien moeilijk had, bleek wel uit de brief aan de tweede kamer waarin minister van VWS meldt dat zij voornemens is op basis van de signalen omtrent de vergrote druk op de acute

¹⁰ Zie "Ambulance in zicht" (2015)

zorgketen 15,7 miljoen euro meer budget beschikbaar te stellen voor de spreiding- en beschikbaarheid van ambulancezorg.

4.1.2 Operatie – Leidinggevenden

In de berekening van het aantal benodigde leidinggevenden in de situatie na samenvoegen en samenwerken, wordt aangenomen dat de verhouding leidinggevenden tot centralisten 1 op 20 is¹¹. Hiermee komt het aantal leidinggevenden in de kolommen uit op 62,6 FTE. Met gemiddelde salariskosten van EUR 85.000 komen de totale lasten voor leidinggevenden in de operatie neer op afgerond EUR 5,3 mln.

4.1.3 Operatie – Calamiteiten coördinatoren

Bij wet zijn meldkamers verplicht een 24-7 te beschikken over een Calamiteiten Coördinator (CaCo). De nulmeting beschrijft dat meldkamers deze rol momenteel verschillend invullen: in veel meldkamers vervullen de centralisten de rol van CaCo en is er geen aparte functie of formatie vrijgesteld voor de CaCo-rol. Ook in het inrichtingsplan van de politie wordt in de DROC niet uitgegaan van specifiek toegewezen CaCo's, maar wordt aangegeven dat disciplines op toerbeurt deze functie dienen te vervullen en dat bij invulling vanuit de politie wordt deze functie verricht door een senior medewerker van de meldkamer.

Daar een meldkamer bij wet te allen tijde een CaCo beschikbaar dient te hebben (24-7) is de minimaal noodzakelijke bezetting 7 FTE per meldkamer. Hieruit volgt de minimaal noodzakelijke bezetting van 70 FTE op landelijk niveau. De CaCo is (over het algemeen) een hoger ingeschaalde werknemer dan een gemiddelde meldkamercentralist. Een continue bezetting van een vrijgestelde CaCo brengt dientengevolge aanzienlijke kosten met zich mee. Uitgaande van een 24-7 bezetting van een meldtafel en een gemiddelde salariskosten van EUR 90.000 komen de totale kosten voor CaCo's uit op EUR 6,3 mln.

4.1.4 Beheer – Huisvesting (centraal) en services

De totale huisvestingskosten in de rapportage "Onderzoek Financiën Meldkamers" (2011) betroffen EUR 11 mln. In dit onderzoek wordt dit besparingspotentieel op huisvesting ingeschat aan de hand van een navenante reductie in FTE, te weten 22 à 28%.

Het huidige algemene beeld is echter dat de post huisvesting geen besparingen op zal leveren. Tijdens eerdere inschattingen van het kostenniveau van het meldkamerdomein waren bestaande voorzieningen niet op eenzelfde niveau. Met het oog op de oplevering van een nieuwe meldkamer zijn de investeringen destijds uitgesteld, waardoor de budgetten voor huisvesting laag waren. Het op niveau brengen door verbouw en nieuwbouw doet het kostenniveau stijgen. Omdat de meldkamer aan hoge eisen moet voldoen¹² leidt dit tot een relatief hoge vierkante meterprijs.

Tevens zijn er meldkamers die eerst uitgaan van het concept "samenwonen" en pas in een latere fase daadwerkelijk gaan "samenwerken". Hierdoor worden de nieuwe meldkamerlocaties dusdanig ingericht, dat deze groot genoeg zijn om de initiële meldkamercentralisten te laten samenwonen. Als men eenmaal start aan samenwerken en integreren, zijn de nieuwe huisvestingslocaties al opgezet de huisvestingskosten reeds bepaald. Het risico bestaat dat wanneer de verwachte efficiency door harmoniseren van processen wordt behaald, huisvesting niet eenvoudig kan worden afgeschaald. Daarnaast waren de locaties van de meldkamers reeds

¹¹ Conform rapport "Belangrijkste conclusies inzake loonkostenberekening brandweer voor de periode 2013 – 2025" (2013)

¹² Zie document: "Ruimte voor ambitie – Huisvesting meldkamers LMO – Algemeen Programma van Eisen"

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

vastgelegd in het Transitieakkoord, waardoor besparen door te vestigen op goedkopere locaties niet direct paste binnen de gemaakte afspraken.

Op basis van de business cases, de 0-meting en een Meerjarenbegroting kan een normatieve inschatting gemaakt worden van de huisvestingskosten per regio na samenvoeging. Er wordt aangenomen dat de huisvestingskosten voor achterblijvende meldkamers op termijn volledig komen te vervallen. Dit is echter een aanname; de realiteit is dat er nog geen zekerheid bestaat over de snelheid waarmee de kosten kunnen worden afgebouwd. Daarnaast betreffen de cijfers in de (concept) business cases prognoses, waardoor die logischerwijs enige onzekerheid met zich mee brengen.

De set met beschikbare business cases bestaat uit een gelijke verhouding meldkamers in het stedelijke versus niet-stedelijke gebied. Er vanuit gaande dat de verhouding in het land ook een gelijke verdeling kent, kan er naar redelijkheid een gemiddelde berekend worden. De gemiddelde exploitatiekosten komen uit op EUR 1,3 mln per samengevoegde meldkamer. Voor 10 meldkamers komen de totale kosten hiermee uit op EUR 13,3 mln.

4.1.5 Beheer – IT

Omdat er omtrent de totale exploitatiekosten nog veel onzekerheid bestaat, worden deze kosten via een tweetal invalshoeken benaderd. Enerzijds wordt op basis van de op dit moment beschikbare informatie een inschatting gemaakt van de noodzakelijke investeringen, welke op basis van een afschrijvingstermijn van 3-5 jaar leiden tot exploitatielasten. En anderzijds wordt gekeken welke exploitatielasten voor IT de reeds samengevoegde meldkamers rapporteren en/of voorzien in hun business cases of samenvoegingsplannen. Onder het uitgangspunt dat IT na centralisatie in ieder geval niet meer zou mogen kosten dan voor de centralisatie, zou deze laatste benadering de bovenkant van de bandbreedte van de IT kosten moeten betreffen.

4.1.5.1 *Benadering I – Kosten centrale IT*

Om de ambities op IV en ICT zoals geschetst in het Transitieakkoord te kunnen realiseren is een visiedocument¹³ opgesteld, waarin op hoofdlijnen keuzes zijn gemaakt over de volgorde waarin de verschillende onderdelen van het architectuurhuis nader ingevuld worden. In deze versie is het financiële hoofdstuk nog open gelaten. Dit hoofdstuk is in een separaat document¹⁴ opgenomen waarin wordt aangegeven welke investeringen noodzakelijk worden geacht.

¹³ "Visie en realisatiestrategie IV en ICT LMO", versie 1.2, 18-5-2015,

¹⁴ "Visie en realisatiestrategie IV en ICT LMO, Hoofdstuk 4 Begroting kosten", versie 1.2, 18-5-2015

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein
KPMG Advisory N.V.
Januari 2017

Investeringsen

Vanuit de ICT realisatiestrategie is inschatting gedaan voor de benodigde investering. De totale verwachte investering, verspreid over de jaren 2015 t/m 2021, wordt geschat op EUR 55,9 miljoen, onderverdeeld naar uren van het MDC/DICT/Derden (EUR 30,1 mln) en apparatuur (EUR 25,8 mln). In deze inschatting zijn nog niet de eventuele kosten voor telefonie/arbi (in combinatie met 1-1-2) meegenomen. Aanname hierbij is dat deze kosten binnen de algemene huisvestingskosten vallen en dat bestaande voorzieningen worden gebruikt tot de vernieuwing 1-1-2 zal plaatsvinden. IT materieel wordt gemiddeld tussen de 3 en de 5 jaar afgeschreven. In de berekening van de exploitatielasten wordt daarom uitgegaan van een gemiddelde afschrijvingstermijn van 4 jaar. Voor uren wordt een termijn van vijf jaar gehanteerd.

Ook bij centralisatie van IT zullen regio's (in ieder geval nog tijdelijk) moeten investeren in bijvoorbeeld Geo, GIS, Telefonie en specials. Op basis van drie beschikbare business cases die specifiek melding maken van de benodigde lokale IT investeringen, wordt uitgegaan van een gemiddeld benodigde investering per regio van EUR 3,8 mln, wat leidt tot een totale investering binnen de regio's van EUR 38 mln, waarvoor een afschrijvingstermijn van 4 jaar wordt gehanteerd.

De totale jaarlijkse exploitatiekosten komen daarmee uit op EUR 22 mln.

IT Beheerders

Inschattingen hoeveel IT beheerders (functioneel, applicatief, technisch) er centraal nodig zullen zijn nadat ICT overgedragen is aan het MDC staan nog niet op papier en zijn moeilijk te maken. Op basis van gesprekken met het MDC wordt ingeschat dat er centraal 21 technische beheerders benodigd zijn en dat er 30 applicatiebeheerders nodig zijn die centraal worden aangestuurd. Uitgaande van een 24-7 dienstverlening met daarbij hoge service levels zou in de regio's uitgaan kunnen worden van 24-7 aanwezigheid van lokale IT ondersteuning. Wanneer de scope wijzigt door bijvoorbeeld het opnemen van meer OC's of lokale calamiteitenruimtes, kan dit getal stijgen.

Voor 10 meldkamers leidt dit tot 70 FTE aan lokale IT ondersteuning. In totaal zijn er volgens deze uitgangspunten dan 121 IT beheerders benodigd. Uitgaande van een gemiddelde salarislast van EUR 80.000 komen de totale jaarlijkse kosten aan IT beheerders uit op EUR 9,7 mln.

MDC Lasten

Uit de nulmeting blijkt dat lasten van door MDC geleverde diensten toerekenbaar aan de meldkamers niet altijd aan de meldkamer waren toegerekend. In dit onderzoek is hier een jaarlijks bedrag van EUR 9,1 mln aan gekoppeld. Dit bedrag wordt in deze analyse overgenomen.

Innovatie

Voor IT-intensieve organisaties met 24-7 dienstverlening, opererend in een dynamische en snel veranderende omgeving, is innovatie essentieel. Bij dit soort organisaties wordt gemiddeld 13-17% van de totale IT spend als budget beschikbaar gesteld voor innovatie. In deze analyse wordt uitgegaan van 15% budget voor innovatie, wat daarmee uitkomt op EUR 6,1 mln per jaar.

Totale IT kosten

De totale jaarlijkse IT kosten voor deze benadering komen hiermee uit op EUR 46,9 mln per jaar vanaf 2021.

4.1.5.2 *Benadering II – Kosten Regionale IT*

De samenvoegende regio's geven in hun business cases en samenvoegingsplannen aan dat het nog onzeker is wat de IT kosten zullen worden na centralisatie. Door deze onzekerheid gaan zij er in hun plannen vanuit dat IT nog volledig decentraal wordt beheerd, onder het uitgangspunt dat IT na centralisatie in ieder geval niet meer zou mogen kosten dan ervoor.

Op basis van de business cases, de 0-meting (Amsterdam) en Meerjarenbegroting (Noord-Nederland) kan vervolgens een normatieve inschatting gemaakt worden van de IT kosten per regio na samenvoeging.

Exploitatiekosten

Op basis van de individuele nulmeting van de destijds reeds samengevoegde meldkamer en de ontvangen (concept) business cases/het meerjarenperspectief komen de gemiddelde exploitatiekosten (exclusief IT-beheerders) uit op EUR 3,03 mln per samengevoegde meldkamer. Voor 10 meldkamers komen de totale kosten hiermee uit op EUR 30,3 mln. Daarnaast zullen in deze benadering ook nog de MDC gerelateerde kosten van EUR 9,1 mln¹⁵ moeten worden toegerekend. De totale kosten komen hiermee uit op EUR 39,4 mln.

IT Beheerders

Op basis van de individuele nulmetingen van de destijds reeds samengevoegde meldkamers, de ontvangen (concept) business cases en de gevoerde gesprekken, kan worden gesteld dat voor een samengevoegde meldkamer vóór centralisatie van ICT tussen de 12 en de 15 IT beheerders per regio benodigd zijn. Voor het totale meldkamerdomein zou dit na samenvoeging uitkomen op 120-150 IT beheerders. Uitgaande van EUR 80.000 per beheerder komen de totale kosten uit tussen de EUR 9,6 mln en EUR 12,0 mln.

Totale IT kosten

De totale kosten voor IT komen in deze benadering hiermee uit tussen de EUR 49,0 mln en EUR 51,4 mln.

4.1.5.3 *Samenvatting IT kosten*

De totale kosten voor IT inclusief beheerders komen met beide benaderingen uit tussen de EUR 46,9 miljoen en EUR 51,4 miljoen.

4.1.6 **Beheer – Overige ondersteunende taken**

In de ontvangen (concept) business cases is voor het indirecte personeel op hoofdlijnen onderscheid gemaakt tussen leidinggevend, IT beheer, en andere ondersteunende bedrijfsvoeringsmedewerkers (deel van de PIOFACH). Echter gaan meldkamers verschillend om met personele, financiële, juridische en communicatieve ondersteuning en advisering. In veel gevallen zijn deze in de (concept) business cases niet meegenomen in de FTE overzichten, aangezien deze ondersteuning dan binnen de disciplines is georganiseerd. In deze benadering worden dergelijke functies daarom niet toegerekend aan het meldkamerdomein.

Leidinggevend binnen de kolommen zijn reeds opgenomen in de separate paragrafen onder "Operationeel" en worden dan ook niet meegenomen in het aantal ondersteuners. Daar waar leiding een multi-karakter heeft (zoals hoofd meldkamer) is dit in onderstaand overzicht wel

¹⁵ Conform 0-meting

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

meegeteld. Gemiddeld komt hiermee het aantal ondersteunende FTE uit op 10. In gesprekken is aangegeven dat naast deze 10 medewerkers ook nog door overige medewerkers (gedeeltelijk) taken worden uitgevoerd voor de meldkamer, maar waarvoor geen verrekening plaatsvindt. Omdat deze niet in de business cases of ontvangen documentatie zijn opgenomen, worden deze niet meegenomen in de analyse.

Uitgaande van 10 ondersteunende medewerkers per regio en gemiddelde salariskosten van EUR 80.000, komen de totale kosten uit op EUR 8,0 mln.

4.1.7 Overige kosten

De overige lasten betreffen lasten die niet onder eerder genoemde categorieën vallen, zoals kosten voor vervoer, voertuigen, dienstreizen, representatielasten, kantoorkosten, advieskosten en algemene kosten. Om een representatieve weergave te geven van de totale meldkamerkosten, dienen deze overige kosten in het totaalplaatje te worden meegenomen. De totale overige/niet gespecificeerde kosten voor de meldkamers worden gelijkgesteld aan eerdere inschattingen op basis van de nulmeting en bedragen daarmee EUR 11 mln.

4.2 Multi-Intake

In het Transitieakkoord is als kwalitatieve doelstelling opgenomen dat de burger zoveel mogelijk in het eerste contact geholpen moet worden. Dit door een incidentgerichte benadering van de noodhulpvraag door middel van multi-intake. In het initiële besparingspotentieel waren de efficiency effecten van multi-intake niet meegenomen in de berekening van de EUR 50 mln. Hoewel deze ontwikkeling niet binnen scope van deze opdracht valt (dit zijn effecten uit lijn 2), is het thema wel van groot belang bij het bepalen van het besparingspotentieel (en de inrichting) op de langere termijn.

De verwachtingen bij de verschillende belanghebbenden binnen het meldkamerdomein ten aanzien van het besparingspotentieel van multi-intake zijn zeer divers. Besparingen zouden mogelijk zijn doordat grotere pools met centralisten ontstaan, waardoor vraag en aanbod efficiënter op elkaar kan worden afgestemd. Anderzijds loopt er op het moment van schrijven een pilot multi-intake. Tijdens de gevoerde gesprekken zijn reeds enkele eerste bevindingen gedeeld. Belangrijke eerste constatering zijn:

- ✓ Mocht multi-intake doorgang vinden, dan zal dit waarschijnlijk personele consequenties hebben; en
- ✓ Er worden zowel kostenverlagende als kostenverhogende elementen geassocieerd met multi-intake.

Op dit moment is het niet mogelijk om financiële conclusies te verbinden aan multi-intake. Daarom valt multi-intake buiten scope van het herijkte besparingspotentieel.

4.3 Samenvatting bottom up benadering

- ✓ De personeelskosten van de operatie, IT beheerlasten en lasten voor overige ondersteunende taken bedragen tussen de EUR 110,7 mln en EUR 113 mln, afhankelijk van het aantal IT beheerders dat als uitgangspunt wordt genomen.
- ✓ De huisvestingskosten bedragen EUR 13,3 mln euro; en
- ✓ De materiële ICT kosten bedragen tussen de EUR 37,2 mln en EUR 39,4 mln.
- ✓ De overige kosten bedragen EUR 11 mln

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

Hiermee komen de totale kosten volgens de bottom up benadering na realisatie vanaf 2021 neer op EUR 172,2 mln a EUR 176,7 mln. Ten opzichte van het geaccordeerde startbedrag in het Transitieakkoord van EUR 200 mln is dit een nominale besparing van EUR 23,3 mln en EUR 27,8 mln.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek uiteengezet.

5.1 Conclusies

Op basis van het onderzoek van bestaande documentatie, interviews in het meldkamerdomein en diverse klankbord sessies met de expertgroep kunnen de volgende conclusies worden geformuleerd:

- ✓ In het onderzoek 'Financiën Meldkamers' (2011), werd geconcludeerd dat de EUR 50 mln structurele besparing alleen haalbaar was als voldaan werd aan grote mate van standaardisatie en uniformering plus een eenduidige financiering en governance. Mede door de complexiteit binnen het meldkamerdomein is aan deze voorwaarden vooralsnog niet voldaan of wordt de laatste tijd pas echt invulling aan gegeven, wat ertoe leidt dat besparingen pas later dan gepland zullen worden gerealiseerd.
- ✓ Tevens werd in dit onderzoek aangegeven dat de besparing van EUR 10 mln in 2015 kon worden gerealiseerd wanneer in 2011 het proces van uniformering van processen en systemen in gang gezet zou worden. Hier is veel later mee begonnen, waardoor besparingen later dan initieel gepland zullen worden gerealiseerd.
- ✓ Naar aanleiding van de Gateway Review is in de beslisnotitie heroriëntatie meldkamers de regie voor de samenvoegingen teruggegeven aan de regio's. De regiegroep heeft hierin geen of een beperkte mandatering, waardoor er weinig centrale regie van bovenaf is. Samenvoegingen worden nu bottom-up vorm gegeven en dat heeft impact op het proces om te komen tot samenvoegingen en het tempo waarin besparingen kunnen worden gerealiseerd. Momenteel zijn er in het systeem onvoldoende decentrale prikkels ingericht om de centrale taakstellingen te kunnen realiseren. Daarnaast is gebleken dat het meldkamerdomein erg complex is en dat een eenduidige definitie van de meldkamer ontbreekt.
- ✓ Hoewel op deze beslisnotitie nog niet door alle partijen zonder meer akkoord is gegeven, wordt er wel in de geest van deze notitie gehandeld. De besparingsafspraken in het Transitieakkoord zijn niet doorvertaald naar regionaal niveau en de plannen die regio's maken in het kader van samenvoegingen gaan dan ook vaak uit van de randvoorwaarde dat het in ieder geval niet meer mag kosten dan vóór de samenvoegingen. Dit wordt teruggezien in de business cases waarin de verwachte procentuele besparingen veel lager zijn dan ten tijde van het opstellen van de taakstelling werd voorzien.
- ✓ Doordat regio's nu zelf verantwoordelijk zijn voor de samenvoegingen hanteren zij hierin verschillende uitgangspunten en zijn business cases moeilijk onderling vergelijkbaar en consolideerbaar. Daarnaast hanteren regio's een verschillend tempo ten aanzien van samenwerken. Daar waar regio's er voor kiezen om eerst te gaan samenwonen en in een later stadium pas samen te werken, wordt het volledige efficiency voordeel ook pas later gerealiseerd en is dit effect nog niet opgenomen in business cases die geen lange termijn schetsen maar doorgaans alleen de situatie voor en direct na samenvoeging beschrijven.
- ✓ Om tot een herijking van het besparingspotentieel te komen zijn de kosten betreffende het meldkamerdomein per 2021 benaderd op basis van bestaande documentatie en vervolgens afgezet tegen de in het Transitieakkoord vastgestelde startbudget van EUR 200 mln. Deze benadering splitst het meldkamerdomein naar Operatie en Beheer en is verder onderverdeeld naar type kosten, te weten Personeel, Huisvesting, ICT en Overig:
 - **Personeelskosten:**
 - *Operatie:* In de gehanteerde benadering wordt binnen de operatie onderscheid gemaakt tussen centralisten, de Calamiteiten Coördinator (CaCo) en leidinggevenden. Op basis

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

van beschikbare documentatie is de bezetting van de centralisten, gecorrigeerd voor de reeds samengevoegde meldkamers, bepaald. Op deze centralisten is het initiële besparingspotentieel van 22% toegepast. Dit percentage is gebaseerd op de onderkant van de bandbreedte van het eerdere onderzoek "Onderzoek Financiën Meldkamers", aangezien verwacht wordt dat juist op ondersteunende functies meer kan worden bespaard dan op centralisten. Om het totaal aantal FTE binnen de meldkameroperatie te completeren zijn aan het aantal centralisten de wettelijk verplichte CaCo's toegevoegd en zijn, op basis van de ratio 1 staat tot 20, de leidinggevende toegevoegd. Deze FTE's zijn vervolgens financieel gemaakt door ze te vermenigvuldigen met de gemiddelde salarislasten. De totale personele kosten van de operatie vanaf 2021 (10 meldkamers die gebruikmaken van één landelijke ICT en waarvoor het beheer door de Nationale Politie wordt uitgevoerd) komt hiermee uit op EUR 93 mln.

Voor de inschatting van het aantal FTE is randvoorwaardelijk dat vastgestelde formaties (zoals de DROC in het Inrichtingsplan van de Nationale Politie) na samenvoegen worden behaald. Echter, de rol die de meldkamer voorheen vervulde is door veranderende behoeften anders dan de rol die voor de huidige meldkamer wordt voorzien en blijft zich doorontwikkelen. De meldkamer krijgt steeds meer een regierol en dit vraagt wat van het personeel zowel inhoudelijk als qua totale capaciteit en type functies. In vastgestelde formaties is hier naar verwachting onvoldoende rekening mee gehouden, waardoor het risico bestaat dat het aantal FTE (en dus de personeelskosten) in de toekomst hoger zal uitvallen dan momenteel wordt voorzien.

- *Beheer*: Binnen beheer wordt onderscheid gemaakt naar IT Beheer en overige ondersteunende functies. Voor het aantal IT beheerders vanaf 2021 is uitgegaan van beschikbare (concept) business cases van de regio's en een inschatting van het MDC. Het aantal overige ondersteunende functies is ingeschat op basis van formatieoverzichten uit de beschikbare (concept) business cases en overige regio specifieke informatie, waarbij dient te worden opgemerkt dat o.a. personele, financiële juridische en communicatieve ondersteuning vrijwel altijd binnen de disciplines is georganiseerd en niet is toegerekend aan de meldkamers. De totale personele kosten van het beheer vanaf 2021 bedragen daarmee tussen de EUR 17,6 mln en de EUR 20 mln.

- **Huisvestingskosten:**

Voor het bepalen van de huisvestingskosten na realisatie van de samenvoelingen is uitgegaan van beschikbare documentatie van zowel reeds samengevoegde meldkamers als van de voor het onderzoek ter beschikking gestelde (concept) business cases. De analyse is gebaseerd op 6 regio's, waarna de gemiddelde huisvestingskosten zijn geëxtrapoleerd naar 10 regio's. De totale huisvestingskosten komen hiermee uit op EUR 13,3 mln.

De kosten voor huisvesting lijken ten opzichte van eerdere inschattingen licht te stijgen. Dit heeft onder andere te maken met het lage niveau aan lasten in het verleden (reeds afgeschreven of niet doorbelaste panden) en het op niveau brengen van faciliteiten in lijn met verhoogde eisen aan Arbo normen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er in tegenstelling tot de uitgangspunten behorende bij het initiële besparingspotentieel voor huisvesting er niet alleen hergebruik en een beperkte mate van herbouw plaatsvindt, maar dat er wel degelijk ook nieuwbouw heeft plaatsgevonden en nog plaats gaat vinden;

- **ICT kosten:**

Voor de materiële IT kosten is voor een tweetal benaderingen gekozen, welke heeft geleid tot een bandbreedte. De eerste benadering gaat uit van de (concept) business cases, waarbij een extrapolatie is gemaakt naar de 10 regio's. De tweede benadering gaat uit van het centraal ter beschikking gestelde IT investeringsbudget, in combinatie met (vanuit business cases) nog voorziene lokale investeringen. Deze benaderingen resulteren respectievelijk in EUR 37,2 mln en EUR 39,4 mln.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein

KPMG Advisory N.V.

Januari 2017

- Voor de regio's zijn de IT kosten binnen hun financiële raming voor aansluiting op centrale IV vaak de grote onbekende. In de beschikbare business cases van de regio's wordt daarom uitgegaan van continuering van de huidige decentrale infrastructuur, met als uitgangspunt dat IT na centralisatie in ieder geval niet meer mag kosten. Eén van de grotere onzekerheden ten aanzien van de benaderde ICT kosten is de mate van regionale afwijking.
- o **Overige kosten:** Om de integrale kosten vanaf 2021 in te kunnen schatten, is er een post met overige kosten opgenomen. De overige kosten zijn gelijk gesteld aan inschattingen uit eerder onderzoek en betreffen daarmee EUR 11 mln.
 - ✓ In de initiële aanpak van dit onderzoek werd gesteld dat de samenvoegingsplannen van de regio's en de business case beheer van de politie de belangrijkste documenten voor dit onderzoek zouden zijn. Aangezien er op het moment van schrijven van dit rapport deze documenten nog in ontwikkeling waren en niet beschikbaar waren en het onderzoek uiterlijk 1 februari opgeleverd diende te worden, is er in overleg met de opdrachtgever, het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ), besloten om op basis van reeds beschikbare documentatie het besparingspotentieel te herijken. Deze benadering splitst het meldkamerdomein naar Operatie en Beheer en is verder onderverdeeld naar type kosten. De benadering baseert zich met name op een extrapolatie van bestaande regionale informatie naar totale kosten voor het meldkamerdomein. In deze benadering komen de totale kosten van het meldkamerdomein vanaf 2021 uit tussen de EUR 172,2 mln en EUR 176,7 mln. Ten opzichte van het vastgestelde startbudget in het Transitieakkoord van EUR 200 mln is dit een nominale besparing vanaf 2021 (niet gecorrigeerd voor inflatie) van EUR 23,3 mln en EUR 27,8 mln vanaf 2021.
 - ✓ De bevindingen omtrent de pilot multi-intake zijn nog niet beschikbaar. Op het moment van het schrijven van dit rapport liep er een pilot en is het nog niet mogelijk om financiële conclusies te verbinden aan multi-intake. Waarschijnlijk zal multi-intake wel personele consequenties hebben en zowel kostenverhogende en kostenverlagende elementen bevatten.
 - ✓ Gezien de onzekerheid over het kunnen realiseren van de formaties waarin eerdere taakstellingen reeds zijn ingeboekt en de onzekerheid omtrent ICT, wordt geadviseerd om uit te gaan van de onderkant van de bandbreedte van het besparingspotentieel, zijnde **EUR 23,3 mln** vanaf 2021. Voor de verdeling van het besparingspotentieel naar de kolommen wordt geadviseerd om aan te sluiten bij de reeds geaccordeerde verdeelsleutel zoals gehanteerd in het transitieakkoord (Politie/VenJ 54,5%, RAV's/VWS 22,5%, Brandweer/VB 21% en KMar/Def 1 á 2%). Hierbij dient te worden opgemerkt dat mogelijk anderszins als gevolg van de heroriëntatie aan de inrichting van de landelijke functionaliteit een andere invulling zal worden gegeven, wat gevolgen kan hebben voor het aandeel van de KMar in de kosten van de meldkamer.
 - ✓ Uit eerdere samenvoegingen blijkt dat besparingen niet direct na samenvoeging worden gerealiseerd en dat eerst investeringen nodig zijn om besparingen te kunnen effectueren. In initiële analyses over besparingen is onvoldoende rekening gehouden met deze noodzakelijke investeringen. Zo zijn er geen extra investeringsmiddelen beschikbaar gesteld voor de LMO. Dit in combinatie met de onzekerheid over wanneer de besparingen zullen worden gerealiseerd en het feit dat gedurende de transitie dubbele kosten gemaakt worden om de going concern bedrijfsvoering te kunnen borgen, zou ervoor kunnen pleiten om de mogelijke besparingen tot 2021 te gebruiken om de investeringen en dubbele kosten te bekostigen. Het gaat hierbij dus niet over de achterblijvende materiële kosten waarvoor de afspraken over de financiering hiervan zijn vastgesteld in het Transitieakkoord.

5.2 Aanbevelingen

- ✓ Rond de financiële discussie omtrent de besparingen in het meldkamerdomein zo snel mogelijk af, zodat de focus kan worden gelegd op het effectueren van de samenvoegingen en het realiseren van een kwalitatief goede meldkamer;
- ✓ Pas wetgeving zo snel mogelijk aan. Het transformatietraject is een complexe opgave voor de betrokken partijen. Ondanks het feit dat de betrokken partijen veel goede wil en moed tonen, is het noodzakelijk dat de wetgeving aangepast wordt (door het beheer van de regionale meldkamers bij de politie te beleggen) om in dit complexe speelveld resultaat te kunnen boeken. Momenteel zijn de besparingsdoelstellingen niet doorvertaald naar regionale (concept) plannen. Om in de tussentijd in dit speelveld de centraal beoogde besparingen te kunnen realiseren is het van belang om decentraal hiervoor prikkels in te richten;
- ✓ Creëer ruimte om continue te kunnen innoveren en intensiveren in het meldkamerdomein. Zorg ervoor dat deze innovatie kan landen op een stabiele multi-basis, zodat innovatie niet versnipperd plaatsvindt en/of niet direct past binnen de centrale infrastructuur waardoor innovatie inefficiënt en daardoor fors duurder kan worden. Eerdere onderzoeken naar besparingen hebben onvoldoende en/of niet stilgestaan bij de mogelijke impact van:
 - Nieuwe (technologische) ontwikkelingen en verandering van de behoeften. Het melden zal in de toekomst via vernieuwende manieren plaatsvinden en de meldkamer dient hier op in te spelen, door niet alleen investeringen in techniek, maar ook ander type personeel (informatiemanager, beeldregisseur) in te zetten; en
 - De belangrijker wordende rol van het meldkamerdomein. Bijvoorbeeld het gouden uur en heterdaadkracht;
- ✓ Stel een gedetailleerde Productendiensten catalogus op voor de toekomstige centrale IT dienstverlening, zodat diensten voor de afnemers meer transparant en herkenbaar worden en er een betere inschatting kan worden gemaakt van de hieraan gerelateerde kosten. De grootste onzekerheid betreft de regionale afwijkingen, welke een kostenverhogend effect op de exploitatie kunnen hebben.

6 Appendices

6.1 Overzicht gehouden interviews

Interview		
1	Marjolein van Meteren / Joos Janssen / Piet de Knegt	VenJ / Politie / Veiligheidsbereid
2	Marjolein van Meteren / Albert van der Knaap	VenJ / LMO
3	Marjan van Ewijk / Geert Stelpstra	Meldkamer Noord-Nederland
4	Williët Brouwer / Marieke de Vries / Joos Janssen	Politie
5	Michiel van Tongeren	RAVU
6	Han Bolsenbroek	Politie
7	Marieke de Vries	Politie
8	Peter de Jong	Politie
9	Maarten Nacinovic	Politie/MDC
10	Cor Visser / Phyllis Dietz	LMO – ICT
11	Bob Swinkels	KMar
12	Johan Postma / Erik Saaltink / Piet de Knegt	Kwartiermaker Brandweer / Brandweer / Veiligheidsberaad
13	Jeroen Lemereis	Politie
14	Jan van Loosbroek	Politie
15	Camille Michel / Ernie Gabel / Gertjan Blom	Meldkamer Den Haag
16	Ewald Beld	LMO
17	Wim van Vemde	LMO
18	Koos Reumer	Ambulancezorg
19	Dianne van Gammeren / Jean-Paul Kuijpers	Politie

6.2 Samenstelling Expertgroep

Expert	
Wilko Bres	VenJ
Williët Brouwer	Politie
Jos van der Heijden	Regionale kwartiermaker
Henk Janssen	Regionale kwartiermaker
Joos Janssen	Politie
Piet de Knegt	Veiligheidsberaad
Bob Swinkels	KMar
Michiel van Tongeren	RAVU

6.3 Geraadpleegde documenten

Document	Datum rapport
1 Onderzoek financiën meldkamers	9 juni 2011
2 Transitieakkoord meldkamer van de toekomst	16 oktober 2013
3 Kamerbrief 'Stappenplan Landelijke Meldkamerorganisatie'	2 juli 2014
4 Nulmetingrapportages	3 juli 2015
5 Gateway Review "Grip herpakken"	30 oktober 2015
6 Kamerbrief 'Heroriëntatie landelijke meldkamerorganisatie'	4 januari 2016
7 Beslisnotitie Heroriëntatie vorming landelijke meldkamer – de hoofdlijnen	31 mei 2016
8 Inrichtingsplan Nationale Politie	December 2012
9 Interne memo van de politie 'Oplossingsrichtingen onacceptabele onderzettingen bij Operationele Centra'	6 augustus 2015
10 Oplegnota Korpsleidingoverleg (KLO)	11 augustus 2015
11 Visie en realisatiestrategie IV en ICT LMO	18 mei 2015
12 Afbakening van de taken binnen het meldkamerdomein	30 september 2015
13 Aanpak acute zorgketen	5 oktober 2016
14 Een onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie en Agentschap Telecom "Meldkamers"	Februari 2015
15 Algemeen Programma van Eisen" betreft huisvesting meldkamers	22 mei 2015
16 Het nieuwe melden – TNO	Januari 2016
17 Inzicht in de omvang van het personele en materiële budget nationale politie 2016 – 2020	3 maart 2016
18 Belangrijkste conclusies inzake loonkostenberekening brandweer voor de periode 2013 – 2025	19 juni 2013
19 Ontwikkeling multidisciplinaire intake plan van aanpak eerste fase (concept)	Juni 2016
20 Brief betreffende "Onderzoek besparingen LMO"	8 november 2016
21 Business case meldkamer Bergen op Zoom	17 november 2016
22 Business case samenvoeging meldkamers Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid	20 oktober 2014
23 Review visie en realisatiestrategie IV en ICT LMO – Novius	11 augustus 2015
24 Vergelijking varianten meldkamers	14 december 2011
25 Personele kosten brandweer	19 juni 2011
26 Landelijk kader samenvoegen meldkamers	22 april 2015
27 Uitwerking landelijk kader	3 mei 2016
28 Brief aan tweede kamer 'aanbieding rapport meldkamers en voortgang LMO'	27 maart 2015
29 Voortgangsbericht vorming nationale politie	17 juni 2016
31 Realisatieplan Nationale Politie	December 2012
32 Normbezetting MK personeel brandweer	
33 Werkplan IV en ICT	6 mei 2016
34 Oplegnotitie ICT Blauwdruk Landelijke IV en ICT	13 juni 2016
35 Blauwdruk Landelijke ICT voorziening LMO 1 ^e iteratie (inclusief uitgangspunten)	13 juni 2016
36 Oplegnotitie Instemming met werkplan IV en ICT	13 juni 2016
37 Globaal Technisch Ontwerp LMO ICT Voorziening	26 januari 2016
38 Memo 'Kosten overgang brandweerpersoneel naar LMO	8 maart 2013
39 Fase 1 – Onderzoek kosten GMK 2015	
40 Business case Huisvesting, Inrichting en ICT Oost-Brabant	11 april 2016
41 Meerjarenperspectief 2017-2021	
42 Samenvoegingsplan Meldkamer regio Noord-Holland	4 januari 2017
43 Bijlage Regeerakkoord VVD-CDA 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'	30 september 2010
44 Ambulance in zicht	2015
45 Visie op paraatheid en alarmering 2016-2020	18 maart 2016
46 Visiedocument 'De meldkamer ambulancezorg in ontwikkeling'	24 februari 2014
47 Veiligheid en terrorisme	April 2010
48 Strategisch huisvestingsplan politie – overzicht	25 november 2016

6.4 Afkortingen

Afkorting	Betekenis
CaCo	Calamiteiten Coördinator
DROC	Dienst Regionaal Operationeel Centrum
MDC	Meldkamer Diensten Centrum
RTIC	Real Time Intelligence Center
LMO	Landelijke Meldkamer Organisatie
GIS	Geografisch Informatie Systeem
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
KMar	Koninklijke Marechaussee
GMK	Gemeenschappelijke Meldkamer
Wvr	Wet op de veiligheidsregio's
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport