

Inleiding

Op 16 oktober 2013 is het Transitieakkoord “Meldkamer van de toekomst” gesloten door de ministers van VenJ, VWS en Defensie, de besturen van de veiligheidsregio’s, de besturen van de Regionale Ambulancevoorzieningen en de korpschef van politie. Dit akkoord gaf het startsein om te komen tot één landelijke meldkamerorganisatie (LMO), in beheer bij de politie, met tien meldkamers die werken volgens een gestandaardiseerde werkwijze. De achterliggende kwalitatieve doelen daarbij waren:

- het beter opvangen van piekbelastingen,
- het realiseren van uitwijklocaties,
- één landelijk kwaliteitsniveau,
- het mogelijk maken van informatie-uitwisseling tussen meldkamers, en
- het zoveel mogelijk in het eerste contact helpen van de burger.

In 2015 is een zogeheten ‘Gateway review’ uitgevoerd naar de vorming van de LMO. Hieruit bleek dat alle partijen de doelstellingen nog steeds onderschreven, maar dat er een heroriëntatie nodig was op de transitiestrategie. De huidige transitiestrategie is in de beslisnotitie “heroriëntatie” bijgesteld naar een realistischer aanpak, met een duidelijkere fasering. De prioriteit is hierbij komen te liggen bij spoor 1: de regionale samenvoegingstrajecten en het vormen van de landelijke ICT, die noodzakelijk is om de samengevoegde meldkamers als één virtuele organisatie te laten samenwerken.

Hiernaast zijn er in de heroriëntatie op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de financiën en is afgesproken dat een wetsvoorstel wordt voorbereid waarin de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen bij de meldkamer worden geregeld. Afgesproken is dat in spoor 2 meer tijd wordt genomen voor de realisatie van de verdergaande samenwerkingsmogelijkheden binnen de meldkamers, waaronder multi-intake.

De huidige stand van zaken met betrekking tot de inrichting van het meldkamerdomein, het nieuwe Regeerakkoord en de voorbereiding op het wetsvoorstel zijn aanleiding om met betrokken partijen opnieuw nadere afspraken te maken. Dit betreft de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, de werkwijze bij meldingen van burgers en de financiële kaders voor het landelijk beheer van de meldkamer.

1. Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt de hoofdlijnen van de meldkamers, gebaseerd op de afspraken uit het Transitie-akkoord en de heroriëntatie. Het omvat primair een wijziging van de Politiewet 2012, maar ook de Wet veiligheidsregio’s en de Tijdelijke Wet ambulancezorg behoeven aanpassing. Het volgende wordt geregeld:

Meldkamers bij politie

Op ten hoogste tien locaties wordt een meldkamer gevestigd. Er wordt geregeld dat de politie zorg draagt dat het voorgeschreven aantal fysieke meldkamers er is, zijn ingericht en dat de meldkamers functioneren, zodat de veiligheidsregio’s, politie, Regionale Ambulancevoorzieningen en Koninklijke marechaussee daar hun eigen meldkamerfunctie kunnen uitvoeren. De doelstelling is dat de te

vormen meldkamers elkaars werk kunnen overnemen, zodat zij elk incident in heel Nederland kunnen afhandelen, onafhankelijk van waar het zich voordoet. Daarom voorziet het wetsvoorstel er tevens in dat een meldkamer ook werkzaam moet kunnen zijn voor het werkgebied van een andere meldkamer. Dit is ook van belang voor grote incidenten waarin (snel) opgeschaald moet kunnen worden.

Meldkamerfunctie

Op de meldkamer wordt de meldkamerfunctie van de verschillende kolommen uitgevoerd. De meldkamerfunctie bestaat uit het ontvangen, registreren en beoordelen van de vragen om acute inzet van brandweer, politie of Koninklijke marechaussee, en om inzet van ambulancezorg, het bieden van een adequaat hulpaanbod, en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten.

Verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de meldkamerfunctie

- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de meldkamerfunctie voor de ambulancezorg ligt bij de Regionale Ambulancevoorzieningen (wordt benoemd in de Tijdelijke wet ambulancezorg).
- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de meldkamerfunctie voor de brandweertaak, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening ligt bij het bestuur van de veiligheidsregio (wordt benoemd in de Wet veiligheidsregio's).
- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de meldkamerfunctie voor de KMar ligt bij de Minister van Defensie
- De politie stelt daartoe fysieke ruimte beschikbaar op de meldkamers en draagt er zorg voor dat de (gemeenschappelijke) ICT-voorzieningen op de meldkamers ook bruikbaar zijn voor de uitvoering van de meldkamerfunctie van brandweer, ambulance, KMar (één locatie) en de politie zelf.
- De politie *kan* de meldkamerfunctie op de meldkamer voor de brandweertaak uitvoeren. Hiertoe wordt in de Wet veiligheidsregio's opgenomen dat het bestuur van de veiligheidsregio of de besturen van de veiligheidsregio's in overeenstemming met de politie kunnen besluiten dat de politie op de betreffende meldkamer de meldkamerfunctie ten behoeve van de brandweertaak uitvoert.

Multi governance

Omdat de politie niet alleen dienstverlening voor de eigen organisatie levert, wordt een zogeheten multidisciplinaire sturingslijn ingericht, die voor de andere onderdelen van de politieorganisatie niet geldt. Deze sturingslijn doet recht aan de belangen van de Regionale Ambulancevoorzieningen, de veiligheidsregio's, de Koninklijke marechaussee en de politie zelf. In de wetgeving wordt de uitwerking van dit model op verzoek van de kolommen opgenomen.

Vorbereiding op het wetsvoorstel

De politie zal in 2018 ter voorbereiding op de taken uit het wetsvoorstel een tijdelijke voor de betrokken partijen herkenbare werkorganisatie inrichten waarvan het programma LMO onderdeel

wordt, evenals het Meldkamer Diensten Centrum. De politie is hierbij gebaat bij een werking en functioneren van de multidisciplinaire sturingslijn in de geest van het wetsvoorstel.

2. Afspraken werkwijze bij meldingen burgers

Een van de doelen van de meldkamer is het zoveel mogelijk in het eerste contact helpen van de burger. Via het proces van multi-intake kan een betekenisvolle stap worden gezet indien meldingen van burgers op een uniforme wijze in behandeling worden genomen. Er bestaat op landelijke niveau nog geen gezamenlijk eindbeeld over hoe het proces van multi-intake van meldingen er precies uit moet zien. Op landelijke niveau wordt daarom voorgesteld om wel verdere stappen te nemen in de professionalisering van de dienstverlening naar de burger en verbetering van de samenwerking in de meldkamers. Uitgangspunt hierbij is om de burger centraal te stellen bij de verdere doorontwikkeling van de multidisciplinaire samenwerking op de meldkamers.

Het nieuwe voorstel is om vanuit het perspectief van de burger te onderzoeken of er in de nabije en verdere toekomst informatie- en communicatie vormen mogelijk zijn, waardoor de burger in het eerste contact wordt geholpen. De verwachting hierbij is dat burgers geholpen door moderne informatie- en communicatie middelen veel meer zelf kunnen aangeven welke hulpdiensten zij nodig hebben. Hiernaast kunnen moderne technieken bijdragen aan informatieverrijking. Zo wordt het mogelijk om de vorm van samenwerking op de meldkamer aan te passen aan de huidige technologische mogelijkheden in het brede spectrum van communicatiemiddelen. De scope van de samenwerking die eerst gericht was op multi-intake, wordt daarmee verbreed naar andere toekomstgerichte samenwerkingsinstrumenten die passen bij het gebruik van moderne communicatiemiddelen en informatieverrijking, waarmee de focus weer komt te liggen bij het doel om de burger zoveel mogelijk te helpen in het eerste contact.

Aan dit onderzoek wordt een termijn verbonden van hooguit anderhalf jaar. Na deze anderhalf jaar is er helderheid over een vorm van multidisciplinaire samenwerking op de meldkamers, waarbij de burger zoveel mogelijk in het eerste contact wordt geholpen en er tijdens dit contact informatie wordt gedeeld en verrijkt door de hulpverleningsdiensten. Er kunnen op basis van het onderzoek dan duidelijke conclusies worden getrokken over de consequenties van deze vorm van multi-intake en de termijn van implementatie. Voorgesteld wordt dat JenV de regie zal voeren op de sturing van dit onderzoek. De voorgestelde termijn van het onderzoek en de noodzaak van een strakke sturing, sluiten aan op de suggestie van de begeleidingscommissie multi-intake aan de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Medische Zorg. De onderzoeksopdracht hiervoor zal worden afgestemd in de bestuurlijke regiegroep.

De verdere ontwikkeling van de multidisciplinaire samenwerking binnen de meldkamers blijft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de operationele hulpverleningsdiensten. Hierbij kan worden gedacht aan de doorontwikkeling door de operationele hulpverleningsdiensten van een multidisciplinair uitvraag protocol voor de eerste drie vraaggroepen (situatie, veiligheid en setting) en de uitwerking van het gezamenlijk bepaalde opleidings- en competentieniveau. Deze doorontwikkeling zal met daadkracht worden voortgezet.

3. Financiële afspraken

In de heroriëntatie is opgenomen dat het wetsvoorstel de budgetoverdracht voor het beheer op basis van de werkelijke kosten van de samengevoegde meldkamers regelt. In het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding zouden alle partijen inzicht moeten geven in de kosten van de samengevoegde meldkamers. Indien het wetsvoorstel van kracht wordt in 2020 zullen op basis van de huidige planning nog niet alle meldkamers zijn samengevoegd en hierdoor zal er nog geen volledig zicht zijn op de werkelijke kosten van de samengevoegde meldkamers. Daarnaast hebben diverse onderzoeken aangetoond dat het bijzonder lastig is om tot een goede inschatting te komen van de kosten van zowel de huidige als toekomstige samengevoegde meldkamers. Om duidelijkheid te geven over de financiële gevolgen van het beheer van de samengevoegde meldkamers wordt in het voorstel gezamenlijk de definitieve financiële afspraken hierover vastgesteld.

Voor de berekening van de toekomstige kosten wordt in dit voorstel uitgegaan van het in de bestuurlijke regiegroep vastgestelde onderzoek van KPMG uit begin 2017¹ als basis voor de budgetoverdracht.

De toekomstige kosten van de samengevoegde meldkamers worden in dit KPMG-onderzoek ingeschat op in totaal 176,7 mln. De totale beheerkosten (exclusief centralisten) van de toekomstige meldkamers bedragen hierin 83,7 mln.. De beheerkosten bestaan uit kosten voor gezamenlijke ICT/IV, huisvesting, facilitaire voorzieningen en de personele kosten die met dit beheer samenhangen.

Het KPMG rapport gaf tevens de inschatting aan dat de te realiseren taakstelling niet als realistisch kon worden gezien. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het onderdeel beheer waarbij in de omvang van de taakstelling onvoldoende rekening is gehouden met de huidige kwetsbare situatie waarin meldkamers verkeren en de middelen die nodig zijn om deze op niveau te brengen en houden. Deze conclusie is de aanleiding voor de afspraken zoals hieronder opgenomen bij "Beheerkosten meldkamer". KPMG concludeert dat ongeveer de helft van de taakstelling (26,7 mln., die met name rust op het aantal centralisten na samenvoelingen) wel realistisch is. Dat betekent dat de toekomstige kosten van de samengevoegde meldkamers in dit KPMG-onderzoek hoger uitkomen dan bij besluitvorming destijds voorzien. Als gevolg van het anders invullen van de Landelijke Functionaliteit is de deelname van KMar aan het meldkamerdomein verminderd.

In het Transitieakkoord is een verdeelsleutel afgesproken voor de kosten van de meldkamers. Het aandeel van politie in deze kosten bedraagt 54,4%, Ambulancevoorzieningen 22,5%, veiligheidsregio's 21% en KMar 1 a 2%. In dit voorstel wordt deze verdeelsleutel gebruikt om het aandeel van partijen in de beheerkosten te berekenen. Deze verdeelsleutel is destijds ook toegepast op de aan de samenvoeging van de meldkamers gekoppelde taakstelling van 50 mln. structureel. Deze is al in 2015 als volgt verdeeld over de partijen:

- 27,3 mln. geleverd politie,
- 10,5 mln. door JenV geleverd voor de veiligheidsregio's,
- 11,35 mln. door VWS geleverd voor de Regionale Ambulancevoorzieningen
- 1,0 mln. door Defensie te leveren.²

¹ Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein, KPMG 2017

Naar aanleiding van het Regeerakkoord Rutte III komen er extra middelen beschikbaar voor de politie. Hiervan wordt in dit voorstel een bedrag van 17 mln. ingezet om de meldkamers na invulling van de taakstelling op niveau en toekomstbestendig te maken en houden. Op basis van de in dit uitwerkingskader opgenomen afspraken leveren partijen hun toekomstige aandeel in de kosten voor het beheer aan JenV ten behoeve van de budgetoverdracht aan politie. Bij de overdracht van beheertaken worden de structurele kosten voor het beheer uit dit budget gefinancierd.

Beheerkosten meldkamer

- Op basis van het KPMG-onderzoek bedragen de beheerkosten voor de samengevoegde meldkamer 83,7 mln.
- Als de bijdrage uit het Regeerakkoord van 17 mln. wordt ingezet voor de dekking van de kosten voor het beheer, dan hoeven partijen minder bij te dragen aan het beheer van de meldkamer. De beheerkosten voor de partijen bedragen dan nog ca. 66,7 mln..
- Het aandeel van de partijen in de beheerkosten wordt vastgesteld door gebruik te maken van de afgesproken verdeelsleutel uit het Transitieakkoord. In de onderstaande tabel is deze verdeling opgenomen.

Aandeel van partijen in de kosten van het beheer.

Omschrijving	Onderzoek KPMG	Huidig voorstel
Bijdrage Politie	45,6	36,4
Bijdrage Regionale Ambulancevoorziening via verrekening VWS	18,8	15
Bijdrage veiligheidsregio's	17,6	14
Bijdrage KMar via verrekening Defensie	1,7	1,3
		66,7
<i>Bijdrage RA Meldkamer</i>	0	17
Meldkamer op niveau en toekomstbestendig	83,7	83,7

- In bovenstaande tabel is er vanuit gegaan dat de politie haar aandeel in de taakstelling al volledig heeft geleverd. De bijdrage van de Ambulancevoorzieningen is door VWS reeds geleverd. De bijdrage van de veiligheidsregio's zal door JenV worden gedragen. De bijdrage van Defensie aan de taakstelling is nagenoeg nihil en zal door JenV niet worden verrekend.
- Het aandeel van 17 mln. wordt door het Ministerie van Financiën ter beschikking gesteld op het moment dat dit document door alle partijen bestuurlijk is geaccordeerd en de budgettaire overboekingen van genoemde partijen verwerkt zijn in de begroting van JenV.

Politie

- Het budget van 83,7 mln. vormt, na inwerkingtreding van de wet , het budget voor het beheer van de samengevoegde meldkamers en wordt door de Politie apart verantwoord en gemonitord. De politie draagt zorg voor het feit dat er de kosten binnen dit budget blijven.
- Politie draagt in dit voorstel vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel 36,4 mln. (54,4%) structureel bij aan het beheer van de 10 samengevoegde meldkamers.

² Bij de berekening van het aandeel van Defensie (1 a 2 %) wordt in dit voorstel 2% gehanteerd als rekeneenheid.

- Deze bijdrage wordt via een korting op de Algemene Bijdrage Politie overgeheveld naar de bijzondere bijdrage vanuit JenV aan de politie voor de meldkamer.
- Vanaf inwerkingtreding van de wet wordt het budget voor het beheer meldkamers (83,7 mln.) en de bijzondere bijdrage voor het beheer van de meldkamersystemen (92 mln.) samengevoegd in de bijzondere bijdrage vanuit JenV aan de politie voor de meldkamer.
- Dit totale budget (176 mln.) wordt jaarlijks op basis van het multi-bestedingsplan aangewend ter dekking van de volledige kosten van de gezamenlijke ICT/IV, huisvesting, facilitaire voorzieningen en personele kosten die nodig zijn voor het beheer van de samengevoegde meldkamers.
- Hiernaast wordt afgesproken dat de huidige bijdrage exploitatiekosten 1-1-2 (7,8 mln.) eveneens via een korting op de Algemene Bijdrage Politie wordt overgeheveld naar de bijzondere bijdrage aan de politie voor de meldkamer. Hiermee gaat ook de voorziening 1-1-2 onder de multi governance vallen.

Ambulance

- De RAV'en, dragen in dit voorstel 15 mln. (22,5%) structureel bij aan het beheer van de 10 samengevoegde meldkamers.
- De RAV'en dragen daarbij niet meer regionaal financieel bij aan het beheer van de meldkamers. De RAV'en hebben daarmee alleen nog personele kosten om hun meldkamerfunctie uit te voeren en eventuele kosten voor maatwerkafspraken met de politie over het beheer van specifieke lokale voorzieningen, indien deze aanvullende wensen niet passen binnen het budgettaire kader van de beheerkosten.
- Hiernaast wordt afgesproken dat de huidige steeds incidentele overboeking van VWS voor het gebruik van C2000/Meldkamersystemen (4 mln.) aan JenV structureel wordt gemaakt.
- Zowel de 15 mln. als de 4 mln. wordt na inwerkingtreding van de wet van de begroting van VWS overgedragen aan de begroting van JenV ten behoeve van de bijzondere bijdrage vanuit JenV aan politie voor de meldkamers.

Veiligheidsregio's

- De veiligheidsregio's dragen in dit voorstel 14 mln. (21%) structureel bij aan het beheer van de 10 samengevoegde meldkamers.
- Voor de bijdrage van de veiligheidsregio's (14 mln.) wordt na inwerkingtreding van de wet een deel van de Rijksbijdrage (BDUR) in totaal overgedragen aan de begroting van JenV. Dit bedrag komt ten gunste aan de bijzondere bijdrage vanuit JenV aan de politie voor het beheer van de meldkamers.
- De veiligheidsregio's dragen daarbij niet meer regionaal financieel bij aan het beheer van de meldkamers. De veiligheidsregio's hebben daarmee alleen nog personele kosten om hun meldkamerfunctie uit te voeren en eventuele kosten voor maatwerkafspraken met de politie over het beheer van specifieke lokale voorzieningen, indien deze aanvullende wensen niet passen binnen het budgettaire kader van de beheerkosten .
- JenV neemt structureel het totale aandeel van de veiligheidsregio's in de taakstelling (10,5 mln.) voor haar rekening. De veiligheidsregio's hoeven hierdoor géén bijdrage meer te leveren aan de taakstelling.

- De veiligheidsregio's ontvangen als uitwerking van de hierover in het Transitieakkoord gemaakte afspraak in 2018 een eenmalige bijdrage voor de achterblijvende kosten van in totaal 15 mln.. Deze kosten hebben betrekking op achterblijvende kosten voor veiligheidsregio's ten aanzien van personeel en materieel en komt in de plaats van artikel 90 t/m 94 van het Transitieakkoord. In deze artikelen staat beschreven dat het ministerie de achterblijvende kosten van de veiligheidsregio's draagt, en de voorwaarden waaronder.
- De veiligheidsregio's mogen ten aanzien van deze eenmalige bijdrage van €15 mln. zelf de onderlinge verdeling bepalen of stemmen in met een gelijke verdeling over de veiligheidsregio's. Hiermee worden geen afzonderlijke afspraken meer tussen de veiligheidsregio's en JenV gemaakt. Er hoeven geen onderbouwingen te worden geleverd en er hoeven geen beoordelingen van redelijkheid en billijkheid (bijvoorbeeld door de Due Dilligence Commissie) te worden gemaakt.

De Koninklijke marechaussee

- De KMar draagt in dit voorstel 1,3 mln. structureel bij aan het beheer van de 10 samengevoegde meldkamers. Hierbij is uitgegaan van de verdeelsleutel in het Transitieakkoord (1 à 2 %) en is er rekening mee gehouden dat Defensie/KMar in feite alleen gebruik maakt van de meldkamer Haarlem.
- Dit bedrag (1.3 mln.) loopt mee in de jaarlijkse bijdrage van Defensie van 6,3 mln. voor het gebruik van C2000/ Meldkamersystemen.
- De 6,3 mln. wordt na inwerkingtreding van de wet van de begroting van Defensie overgedragen naar de begroting van JenV ten behoeve van de bijzondere bijdrage vanuit JenV aan de politie voor de meldkamers.
- Het aandeel in de taakstelling wordt door JenV opgevangen en niet verrekend.

