



Algemeen Bestuur

Veiligheidsregio Groningen

Datum: 6 april 2018

Onderwerp: Uitwerkingskader Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) standpunt VRG

Aanleiding

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft aan de veiligheidsregio's een package deal voorgesteld voor de vorming van de Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO). Op 26 maart 2018 spreekt het Veiligheidsberaad met de minister over het uitwerkingskader van de LMO. De voorzitter van Veiligheidsregio Groningen (VRG) zal in deze vergadering het standpunt van VRG ten aanzien van de package deal inbrengen. Het standpunt is afgestemd met de Veiligheidsregio's Drenthe en Fryslân. In deze notitie worden de inhoud en de achtergrond van het voorstel van JenV en het standpunt van VRG uiteengezet.

Geschiedenis voorstel LMO en standpunt Veiligheidsregio's Noord-Nederland

Wet veiligheidsregio's (Wvr)

In de Wet veiligheidsregio's van 2010 is bepaald dat het bestuur van de veiligheidsregio de beschikking heeft over een gemeenschappelijke meldkamer die is ingesteld en in stand wordt gehouden door het bestuur of door het bestuur van een andere veiligheidsregio ten behoeve van de brandweertaak, de geneeskundige hulpverlening, de ambulancezorg en de politietaak, met dien verstande dat de Regionale Ambulancevoorziening zorg draagt voor het in stand houden van de meldkamer voor de ambulancezorg, als onderdeel van de meldkamer, en dat de korpschef zorg draagt voor het in stand houden van de meldkamer politie, als onderdeel van de meldkamer.

De meldkamer is essentieel voor het bevoegd gezag om zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid en openbare orde waar te maken. De meldkamer vervult de spilfunctie in het functioneren van brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening en ambulancezorg, zowel in de dagelijkse situatie als onder ramp- of crisissomstandigheden. Het bevoegd gezag moet direct op de meldkamer kunnen sturen. In de wet is daarom verankerd dat de meldkamer onder de publieke verantwoordelijkheid valt en wordt ingesteld en in stand gehouden door het bestuur van de veiligheidsregio.

Door de komst van de Nationale Politie is deze bepaling in een ander daglicht komen te staan. Een formeel knelpunt ligt in de relatie met de politiemeldkamer. In de Wvr staat dat het bestuur voor de instandhouding van een meldkamer een convenant afsluit met het Regionaal College voor de 'blauwe meldkamer'. Het Regionaal College bestaat in de nieuwe politiewet niet meer en het ontbreekt aan een alternatief. Daarnaast ontstond er een nieuwe situatie door de gewenste opschaling van de toenmalige 25 meldkamers naar een nationale meldkamer. Het hoofddoel van de opschalingsoperatie was het realiseren van uniforme processen, werkwijzen en systemen. De Inspectie VenJ stelde dat de regionale eenheden van de Nationale Politie vaak meerdere veiligheidsregio's bestreken en merkte op dat het gebrek aan territoriale congruentie vroeg om heldere afspraken hierover, net als over de alarmering, de inrichting van de crisisorganisatie en het informatiemanagement. De Inspectie VenJ beval daarom aan om het beheer van de meldkamer binnen één organisatie onder te brengen.

Transitieakkoord 2013 en heroriëntatie

In 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 de politie. Doel was te komen tot één landelijke meldkamerorganisatie (LMO), in beheer bij de politie, met 10 meldkamers die werken volgens een gestandaardiseerde werkwijze. Het idee hierachter was dat een LMO zou leiden tot kwaliteitsverbetering en kostenbesparing. Het beheer van de multidisciplinaire meldkamer zou dus worden overgeheveld van de multidisciplinaire organisatie van de veiligheidsregio naar de monodisciplinaire organisatie van de Nationale Politie. In het Transitieakkoord is een verdeelsleutel afgesproken voor de kosten van de meldkamers. Het aandeel van de politie in deze kosten bedraagt 54,4%, dat van de veiligheidsregio’s 21%.

In 2015 is er besloten tot een heroriëntatie op de transitiestrategie, waarbij de eerste prioriteit werd gelegd bij de regionale samenvoegingstrajecten en het vormen van de landelijke ICT. Daarnaast werden in de heroriëntatie op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de financiën.

Wetsvoorstel

Momenteel is een wetsvoorstel in voorbereiding gebaseerd op het Transitieakkoord 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 beoogde jaar van inwerkingtreding van de wet is 2020, met in 2021 een aanpassing van de taken en de financiële verhoudingen. In de wet wordt het volgende geregeld:

- Op ten hoogste 10 locaties wordt een meldkamer gevestigd. Deze meldkamers moeten voor elkaars werkgebied ingezet kunnen worden. Op de meldkamers wordt de meldkamerfunctie van de verschillende kolommen uitgevoerd.
- De politie stelt de fysieke meldkamers beschikbaar en is verantwoordelijk voor de inrichting en de ICT-voorzieningen waarmee de andere kolommen hun eigen meldkamerfunctie kunnen uitvoeren.
- De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de eigen meldkamerfunctie ligt bij de desbetreffende kolommen.
- De politie *kan* de meldkamerfunctie voor de brandweer uitvoeren op verzoek van het bestuur van een veiligheidsregio.
- De rol van CaCo (calamiteitencoördinator) wordt versterkt; er is sprake van eenduidige leiding op de meldkamer in opgeschaalde situaties. De CaCo vormt zich een beeld van de veiligheid van de eenheden en de effecten van de calamiteit inclusief crisiscommunicatie. Deze functie is ten behoeve van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en blijft een verantwoordelijkheid van de besturen van de veiligheidsregio’s.
- Multi governance. Omdat de politie niet alleen dienstverlening voor de eigen organisatie levert, wordt een 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 uitsluitend de hoofdlijn van dit model opgenomen.

In de gewijzigde Politiewet 2012 (art. 23a) wordt ten aanzien van de governance door de veiligheidsregio’s alleen het volgende gezegd: De hoofdlijnen van beleid en beheer met betrekking tot de meldkamers worden vastgesteld bij regeling van de minister van JenV, in overeenstemming met de minister van VWS [...] en met de besturen van de veiligheidsregio’s voor zover het de brandweertaak, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening betreft. Ten minste tweemaal per jaar voeren de ministers in aanwezigheid van de korpschef overleg met de besturen van de veiligheidsregio’s en de Regionale Ambulancevoorzieningen over het functioneren van de meldkamers.

In de praktijk zullen de hoofdlijnen van beleid en beheer ontwikkeld worden in een mede daarvoor in te stellen bestuurlijke regiegroep, onder voorzitterschap van JenV, waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn die tot overeenstemming moeten komen.

In de gewijzigde Wet veiligheidsregio's zal komen te staan dat door het bestuur van de veiligheidsregio in het werkgebied van een meldkamer als bedoeld in de Politiewet zorg wordt gedragen voor het op die meldkamer uitvoeren van de meldkamerfunctie ten behoeve van de brandweertaak en ten behoeve van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. De besturen van de veiligheidsregio's in het werkgebied sluiten een convenant met afspraken over de uitvoering van de meldkamerfunctie.

Bezuiniging

De oorspronkelijke bedoeling van het Transitieakkoord was dat de overgang van de meldkamers naar het Rijk en het terugbrengen van het aantal meldkamers naar 10 een structurele besparing van 25% moest gaan opleveren; een besparing van € 50 miljoen op de gezamenlijke begrotingen van € 200 miljoen. Hieraan zouden de veiligheidsregio's conform de verdeelsleutel 21%, dus € 10,5 miljoen, moeten bijdragen. In de bezuinigingsopgave was echter geen rekening gehouden met investeringen die noodzakelijk zijn voor de doorontwikkeling van de meldkamer. Bovendien is de ervaring dat eerst investeringen nodig zijn om besparingen te kunnen effectueren. Na onderzoek door KPMG is daarom begin 2017 het ministerie van JenV geadviseerd om de mogelijke besparingen tot 2021 te gebruiken om de investeringen en dubbele kosten te bekostigen. Het ministerie heeft daarop het nu voorliggende voorstel gedaan.

Standpunt Veiligheidsregio's Noord-Nederland

De veiligheidsregio's Groningen, Fryslân en Drenthe hebben tot nu toe in gezamenlijkheid ingestemd met de voorstellen voor de oprichting van de LMO. Met deze instemming zijn de volgende voorwaarden meegegeven:

1. Op een actieve wijze mogen meedenken om de LMO vorm te geven en te fungeren als pilotregio voor landelijke ontwikkelingen op het terrein van de meldkamers.
2. Er bestaan nog steeds zorgen over de ontwikkeling van de landelijke ICT en het onderbrengen van het beheer bij de politie.
3. Het kwaliteitsniveau van de meldkamer mag bij overdracht niet achteruitgaan. Ook eigenaarschap en veiligheid van data blijven een randvoorwaarde voor aansluiting op de LMO.
4. De uitkomsten van het besparingsonderzoek laten zien dat de beoogde bezuiniging van € 50 miljoen structureel in het meldkamerdomein niet reëel is. MkNN geeft aan geen besparing meer te kunnen bijdragen.

Voorstel van het ministerie JenV voor de LMO

Het ministerie heeft de veiligheidsregio's een package deal voorgesteld. De onderdelen daarvan zijn:

1. Het wetsvoorstel
2. Werkwijze bij meldingen burgers
3. Financiële voorstellen

Alle veiligheidsregio's moeten instemmen met alle onderdelen. Zo niet, dan blijven de afspraken uit het Transitieakkoord en de heroriëntatie overeind.

De inhoud van het wetsvoorstel staat hierboven beschreven. Voor de werkwijze bij melding van burgers komt er een onderzoek naar het toepassen van moderne informatie- en communicatiemogelijkheden, naar de beste vraagstelling en naar de beleving van burgers bij de afhandeling van hun melding. Daarnaast werken de kolommen de gezamenlijke eerste stappen van de uitvraag uit.

De financiële voorstellen zijn de volgende:

- De veiligheidsregio's dragen € 14 miljoen structureel bij aan het beheer van de 10 samengevoegde meldkamers.
- Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt deze bijdrage rechtstreeks vanuit de rijksbijdrage op grond van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (BDuR) overgedragen aan de begroting van JenV en daarmee aan de Nationale Politie voor het beheer van de meldkamers.
- De veiligheidsregio's dragen niet meer regionaal financieel bij aan het beheer van de meldkamers. Zij hebben dan alleen nog de personele kosten om hun meldkamerfunctie uit te voeren en eventueel kosten voor het beheer van specifieke lokale voorzieningen.
- De bezuinigingsstaakstelling van € 10,5 miljoen is van de baan.
- De veiligheidsregio's ontvangen een eenmalige bijdrage in de frictiekosten van in totaal € 15 miljoen.

Financiële gevolgen voor VRG en risico's

Het financiële voorstel van JenV bevat twee componenten: beheerkosten en transitiekosten.

In Noord-Nederland werken we sinds eind 2011 samen in de MkNN. Het totale budget van de 3 noordelijke veiligheidsregio's voor de meldkamerfunctie bedraagt € 3,8 miljoen. Het aandeel van de VRG hierin is € 1,3 miljoen. De totale beheerkosten van VRG voor taken die de overheveling naar de politie betreffen, heeft VRG berekend op € 438.000 op basis van de begroting 2018.

Het ministerie heeft aangegeven de materiële frictiekosten van de samenvoegingen te zullen compenseren. Deze kosten zijn in Noord-Nederland in 2011 al gemaakt en zelf opgevangen. In 2011 wees de minister de claim vanuit de MkNN af om voor vergoeding van de frictiekosten in aanmerking te komen als de rest van de regio's wel zou worden gecompenseerd. Deze claim wordt nu toch deels ingewilligd. In het voorliggende voorstel wordt VRG nu gecompenseerd met € 500.000 aan eenmalige transitiekosten voor materiële frictiekosten. Dit is in principe een vergoeding naast de eerder toegekende projectkosten voor de MkNN, waar voor € 1,1 miljoen beschikbaar werd gesteld.

Op basis van het uiteindelijke voorstel zal een uitname van de BDuR voor VRG plaatsvinden van € 573.000, terwijl de werkelijke kosten voor overdracht zijn berekend op € 438.000. Bij VRG zal dus een negatief resultaat ontstaan van € 135.000 per jaar. Dit zijn meerkosten voor hetzelfde product, waarbij geen inverdienmogelijkheden en significante kwaliteitswinst te behalen zullen zijn. Anderzijds betekent dit een significant lager negatief financieel effect dan eerder was berekend op basis van de ingeschatte besparing die de overgang naar het Rijk en terugbrengen van het aantal meldkamers beoogd had. Dit effect van € 400.000 voor VRG was opgenomen in de risicoparagraaf. De hogere bijdrage aan de LMO zal worden meegenomen in de VRG-begroting 2020 of 2021.

Ten aanzien van de afbakening van de beheertaken ziet VRG een aantal risico's:

- De definitie van beheer is nu niet duidelijk afgebakend in het voorstel. Zoals nu lijkt, worden alleen het beheer van (multi) ICT en huisvesting overgedragen, en niet het beheer in de ruime zin zoals dat nu bij de MkNN is geregeld. Een op te richten projectgroep zal zich verder gaan bezighouden met de exacte definiëring van de over te dragen beheerkosten. Aanneمة van VRG is dat de zogeheten 'specials' (ICT-toepassingen specifiek voor de brandweer) zijn inbegrepen in de beheeractiviteiten die naar de politie worden overgeheveld en dat er een innovatiebudget beschikbaar blijft voor informatieverrijking.
- De veiligheidsregio's hebben eerder aangegeven het belangrijk te vinden dat goede governance plaatsvindt ten aanzien van de borging van ICT in het meldkamerdomein. De inrichting van een

organisatiestructuur moet dit ondersteunen, zodat de veiligheidsregio's toezicht kunnen houden en aanwijzingen kunnen geven als eigenaren van de data in zowel het multi- als het mono ICT-domein. In het voorstel van JenV wordt dit niet als zodanig geadresseerd. Daarnaast is er onduidelijkheid over hoe de samenhang tussen multi- en mono-systemen goed wordt geborgd.

- VRG gaat ervan uit dat, naast de uitname uit de BDuR en de te betalen personeelskosten voor de brandweercentralisten, een aantal activiteiten achterblijft bij de meldkamer voor het organiseren van multi-vakbekwaamheid en het borgen van aansluiting in processen van de drie kolommen op multi-niveau. Ook het afleggen van verantwoording en het onderhouden van de contacten met stakeholders (hoofd MkNN en staf) blijft een taak. Daardoor blijven er kosten achter om deze taken uit te voeren.

Standpunt VRG

Wanneer de veiligheidsregio's instemmen met de package deal voor de LMO, dan zal er bij VRG door hogere beheerkosten een negatief resultaat ontstaan van € 135.000 per jaar. Dit zijn meerkosten voor hetzelfde product, waarbij geen inverdienmogelijkheden en significante kwaliteitswinst te behalen zullen zijn. Hoewel de financiële effecten van het voorstel nadelig zijn voor VRG, zijn ze minder nadelig dan ze bij het Transitie-akkoord geweest zouden zijn. Wanneer niet met de package deal wordt ingestemd, dan blijven de afspraken uit het Transitieakkoord en de heroriëntatie overeind.

De veiligheidsregio's Groningen, Fryslân en Drenthe hebben tot nu toe in gezamenlijkheid ingestemd met de voorstellen voor de oprichting van de LMO. Omdat er een reëel voorstel voorligt en omdat we als Noord-Nederland de voortgang van het proces willen bevorderen, wordt voorgesteld met de package deal in te stemmen.

Daarbij blijft het eerdere standpunt van kracht dat we vanuit de MkNN op een actieve wijze willen meedenken om de LMO vorm te geven en willen fungeren als pilotregio voor landelijke ontwikkelingen op het terrein van de meldkamers. Het kwaliteitsniveau en het ambitieniveau van de MkNN mogen bij overdracht niet achteruitgaan. De uitwerking van een goede governance is voor VRG noodzakelijk om de afstemmingslijnen met de MkNN te behouden.

Het algemeen bestuur besluit:

- 1. Kennisnemen te nemen van het standpunt van VRG ten aanzien van het uitwerkingskader Landelijke Meldkamerorganisatie zoals dit is ingebracht in het Veiligheidsberaad op 26 maart 2018: Instemmen met de packagedeals zoals voorgesteld door het Ministerie van V&J**