

Uitgebreide analyse van zeven LMO-documenten
die ter consultatie voorliggen

0. Algemeen / Samenhang
1. Plan van aanpak, versie 1.2
2. Ontwerpplan, versie 1.2
3. Landelijk kader, versie 1.3
4. Protocol Due Diligence Commissie
5. Landelijke Nulmeting
6. Nota proces “overdracht” financieel en materieel
7. Proeve van een wetsvoorstel

0. Algemeen / Samenhang

De kwartiermaker LMO is zowel belast met een 'verander-opdracht' ter realisering van de landelijke meldkamerorganisatie in 2021 als ook met een 'going concern opdracht waarbij het functioneren van de huidige meldkamers op continuïteit en risico's wordt gemonitord , met inachtneming van de huidige verantwoordelijkheden van de veiligheidsregio's en disciplines.

In het **Ontwerpplan KLMO** wordt de eindsituatie van de Landelijke Meldkamerorganisatie in 2021 en de werking daarvan op hoofdlijnen wordt beschreven. Er is ook een grote samenhang met het **Landelijk Kader** waarin de spelregels voor de samenvoegingen van de bestaande meldkamers staan beschreven. Het **Plan van Aanpak** geeft een overzicht van de te verwachten stappen in de transitie tot en met 2021 en focust op de activiteiten en op te leveren producten tot aan 2017. De drie plannen tezamen vormen de basis voor de gewenste ontwikkelaanpak en geven hiervoor de hoofdlijnen weer.

In het **Plan van aanpak** is beschreven dat de realisatie van de landelijke meldkamer in 2021 plaats vindt op basis van een ontwikkelaanpak waarbij niet alles aan de voorkant vaststaat alvorens in beweging te komen. Wel dat alle partijen zoveel mogelijk naar dezelfde eindbestemming bewegen. Met het **Ontwerpplan** als vertrekpunt worden detail ontwerpen en implementatie plannen op onderdelen gefaseerd ontwikkeld, besloten en toegepast, hierdoor wordt ook innovatie mogelijk gemaakt. Ontwerpen en aanpakken kunnen doorontwikkeld worden, en waar nuttig en nodig herzien. Deze ontwikkelaanpak wordt in het gehele programma toegepast. Een onderdeel van het ontwikkelaanpak betreft de regionale samenvoegingen naar de nieuwe locaties ook voor wetwijziging.

In het Landelijk kader samenvoeging meldkamers worden de begrippen samenwonen, samenwerken en integreren gehanteerd. Afhankelijk van tijdspad en omstandigheden wordt per locatie bepaald hoe deze ontwikkeld wordt. Hierdoor is afstemming tussen ambitieniveau en haalbaarheid mogelijk.

De betrokken besturen uit de regio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid hebben op basis van de voorgelegde business case besloten om, conform de planning, beide meldkamers zoveel mogelijk geïntegreerd samen te voegen per 8 augustus 2017 om vervolgens daarna te integreren binnen de LMO voor 2021.

Gelet op de planning van de werkzaamheden van de DDC (toets op financieel niveau mei-juni 2015 en advisering op de financiële overdrachtsdocumenten (juli-september 2015) en de maand waarin de nieuwe business case moet zijn opgesteld (september 2015) zal al zo veel als mogelijk moeten worden gewerkt aan de hand van de conceptstukken die door de bestuurlijke regiegroep LMO i.o. nu zijn voorgelegd voor een achterbanraadpleging.

Alle documenten zijn erg algemeen, erg abstract. Te weinig concreet voor onze vragen. Een vertaling wordt gemist naar de gevolgen voor de going concern.

De strekking is in feite dat de Vr bij de LMO weinig in de melk te brokkelen krijgt. Daarnaast is niet alle terminologie even helder. er wordt gesproken over multidisciplinair meldkamer domein, maar ik ga er vanuit dat hiermee de traditionele diensten (BRW, politie en ambu) worden bedoeld, en niet bijv. de gemeenten. Dit geldt ook voor de reikwijdte van multidisciplinair informatiemanagement.

In de LMO krijg je een bestuurlijke regiegroep (min. V&J is de voorzitter) en een operationele regiegroep (dir .LMO is de voorzitter). Je moet dan ook afvragen wat de invloed van de VR is in deze beide gremia. Volgens mij lopen de VR en de gemeenten het gevaar dat hun invloed marginaal wordt. Je moet je dan ook afvragen hoe de burgemeester zijn positie (opperbevel) en verantwoording aan de raad kan waarmaken.

Gezag en beheer worden gescheiden. Dit geeft nu al gedoe in het politie dossier, (Burgemeester is verantwoordelijk , maar vanuit beheers oogpunt wordt besloten politiebureaus te sluiten) Aangezien de brw in de meldkamer een kleine speler is moet je je afvragen in hoeverre de regio cq brw zelf iets

kan. Naast operationele zaken, gaat het ook om het aanleveren rapportages. De LMO geeft de kaders aan.

Door bovengenoemde constructie wordt bij het stellen van prioriteiten binnen de LMO het moeilijk voor de brw / VR om hun belangen te verdedigen.

Wat wordt verstaan onder acute zorg? Vallen daar bijv. de B-ritten onder, zo niet waar wordt dat dan belegd.

Er worden termen zoals klant en afnemer gebruikt. Dit suggereert dat de 'klant' een keuze heeft. deze is echter zeer beperkt i.v.m. de verplichte winkelnering. De 'klant' heeft geen keuze, waardoor de onderhandelingspositie minimaal is.

Er komt straks weer een hoofd meldkamer. Staat die boven hoofd Droc en hoofd mka/mkb? Is een extra managementlijn wenselijk? Of is dit ipv?

Moet de Caco niet geborgd worden in de wet? Deze is nu multi, blijft dat zo? De verdeling hiervan in RR is 60-40 tussen VRR en NP, blijft dit zo, mag elke mk dit zelf beslissen of komt hier een landelijke lijn in?

Ter consultatie

1. Plan van aanpak, versie 1.2

Algemeen:

Het plan van aanpak geeft een overzicht van de te verwachten stappen in de transitie tot en met 2021 en focust op de activiteiten en op te leveren producten tot aan 2017. Het plan van aanpak zal, naar verwachting, jaarlijks worden geactualiseerd op basis van voortschrijdend inzicht, opgedane ervaringen en ontwikkelingen in de buitenwereld.

Het plan van aanpak versie 1.0 is in augustus 2014 verspreid voor een eerdere achterbanraadpleging. Alle disciplines hebben hierop verbeterpunten aangereikt. Het plan van aanpak is vrijwel volledig vernieuwd op basis van aangereikte punten en de huidige inzichten. Onderdeel van dit PvA is het Communicatie(beleidsplan) Kwartiermakersorganisatie Landelijke Meldkamer Organisatie (K-LMO).

Analyse:

In het plan van aanpak wordt uitgegaan van een ontwikkelaanpak. Dit betekent dat niet continu alles ter discussie staat, maar wel dat het programma in staat is en het aandurft om waar nodig tijdig bij te (laten) sturen. Deze ontwikkelaanpak wordt in het gehele programma toegepast. Het plan van aanpak geeft een overzicht van de te verwachten stappen in de transitie tot en met 2021 en focust op de activiteiten en op te leveren producten tot aan 2017 inclusief een planning opgesteld door de KLMO van de verschillende mijlpalen, activiteiten en producten.

Er wordt in het plan van aanpak gewag gemaakt van verschillende ontwikkelingen die naar verwachting invloed hebben op, of interfereren met de vorming van de LMO:

- Vorming van de nationale politie
- Wijziging van het bestaand wettelijk kader (Politiewet, Wet Veiligheidsregio's, Tijdelijke wet ambulancezorg)
- Doorontwikkelingen disciplines en standaardisatie van monodisciplinaire werkprocessen
- Project aanbesteding C2000
- Ontwikkeling nieuwe organisaties veiligheidsregio's
- Vernieuwing technische infrastructuur 112

De genoemde onderwerpen vallen niet binnen de verantwoordelijkheid van de LMO maar hebben hier wel directe invloed op. De LMO zal, afhankelijk van het traject, of het onderwerp actief monitoren, dan wel afstemming zoeken over het onderwerp. Waar nodig wordt de operationele stuurgroep en de bestuurlijke regiegroep instaat gesteld om op de interferenties te acteren.

Drie meldkamerlocaties (Drachten, Amsterdam en de Den Haag) zijn al gevormd, de start en deadline is voor elk van de zeven overige locaties verschillend. In de planning van de LMO zoals dat in het plan van aanpak is opgenomen wordt er vanuit gegaan dat de samengevoegde meldkamer Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond medio 2017 gerealiseerd is. Waarna het proces van materiele overdracht en overdracht van verantwoordelijkheden kan gaan plaatsvinden zodat voor 2021 de gezamenlijk meldkamer in Rotterdam wordt geïntegreerd binnen de LMO. Voor de realisatie van de samengevoegde meldkamer medio 2017 is het van groot belang dat voor die tijd de processen geüniformeerd zijn en de landelijke infrastructuur ICT gereed is voor aansluiting. In de planning van de LMO zijn deze twee aspecten voor medio 2017 gereed zodat dit theoretisch geen belemmering behoeft te zijn voor de samenvoeging per 8 augustus 2017.

Tot de overdracht van meldkamerlocaties aan de LMO blijft het meldkamerpersoneel in dienst van de huidige werkgever. In aanloop naar de vorming LMO wordt gekeken naar de taakafbakening van de disciplines en gevolgen voor benodigde bezetting en eventueel hieruit voortvloeiende personele transitie. Hierover worden nadere afspraken gemaakt met werkgevers, medezeggenschap en vakbonden. In de periode voordat personeel (eventueel) van werkgever verandert, zal er in formeel op zich niets veranderen aan de zeggenschap van de huidige bestuurders. Het is aan de bestuurders om ervoor te zorgen dat de betrokken (bijzondere) ondernemingsraad hun advies- en instemmingsrecht kunnen uitoefenen en dat zij alle informatie krijgen die zij daarvoor nodig hebben.

De belangrijkste mijlpalen voor de vorming van de LMO tot en met 2021 zijn opgenomen in een metaplanning. Ze zijn geclusterd in verschillende stromen: ontwerp en implementatie, realisatie van de samenvoegingen, overdracht, going concern & beheer en de daadwerkelijke vorming van de LMO. De

metaplanning geeft hiermee inzicht in de hoofdstappen die gezet worden om te komen tot één meldkamerorganisatie in 2021.

De focus van het plan van aanpak ligt op de komende twee jaar, tot en met 2017. De activiteiten en producten uit de opdracht van de kwartiermaker weergegeven die in deze twee jaar uitgevoerd, dan wel opgesteld worden zijn in een overzicht weergegeven. Ook is per product aangegeven of deze ter advisering of besluitvorming aan de operationele stuurgroep en/of bestuurlijke regiegroep wordt voorgelegd.

De KLMO onderkent echter ook dat de gemaakte planning niet in beton is gegoten waardoor de datum van samenvoeging van 8 augustus 2017 door diverse risico's in gevaar kan komen. Op voorhand wordt door de KLMO opgemerkt dat de beschikbare capaciteit en tijdige besluitvorming van alle betrokken partijen van invloed zijn op de planning. Ook door voortschrijdend inzicht en opgedane ervaringen in de ontwikkelaanpak kan de planning van de mijlpalen, producten en activiteiten worden aangepast. Dit geldt ook voor de streefdata van de samenvoegingen die onder voorbehoud zijn van onder andere een plan van aanpak, inclusief een detailplanning, business case en uitvoeringstoets per samenvoegingsgebied, als ook besluitvorming met betrekking tot financiering en tijdlijn van de realisatie van landelijke ICT-infrastructuur. Praktisch alle activiteiten en producten worden gezamenlijk met de betrokken partijen voorbereid en uitgevoerd. Hierbij vervult de regionale stuurgroep zoals die inmiddels is ingesteld een belangrijke rol.

Het is van belang om het mogelijk risico van het niet realiseren van de geplande datum van samenvoeging met alle organisatorische en financiële risico's van dien, bij de KLMO neer te leggen.

Het programma KLMO heeft een duidelijk multidisciplinair karakter, daarom zijn alle betrokken disciplines in het programma vertegenwoordigd. De feitelijke aansturing van het programma is ook multidisciplinair. De betrokken partijen kunnen op die manier bij de ontwikkeling van de LMO invloed uitoefenen, passend bij hun (toekomstige) verantwoordelijkheden. Het model van aansturing wordt aangeduid met de multi-governance. De multi-governance van het programma KLMO bestaat uit drie lagen: de ministers, de bestuurlijke regiegroep en de operationele stuurgroep.

Er worden verschillende risico's onderscheiden voor het programma. Hieronder is een initiële lijst met deze risico's en de mogelijke effecten hiervan voor het programma opgenomen. Deze lijst is gebaseerd op een inventarisatie van de KLMO en is mede gebaseerd op de inzichten uit het inspectierapport 'Meldkamers' van de Inspectie van Veiligheid en Justitie en Agentschap Telecom en de 'Nulmeting Meldkamers'.

Sturing en opdracht

- Indien op bestuurlijk niveau verschillen van inzicht zijn in de wijze waarop de LMO zich dient te ontwikkelen kan het leiden tot trage besluitvorming en daarmee vertraging van de transitie.
- Onvoldoende doorzettingsmacht van het programma KLMO kan tot significante vertraging leiden
- Onvoldoende samenhang tussen Project aanbesteding C2000 en de vorming LMO kan leiden tot vertraging, waaronder het ontwerp en de implementatie van IV&ICT
- Onvoldoende inzicht in en beschikbaarheid van benodigde middelen en capaciteit om het programma uit te voeren kan tot vertraging leiden

Ontwerp van de LMO

- De centralisatie van de aansturing brengt het risico van ontkoppeling van de specifieke lokale context met zich mee, inclusief specifieke ketens zoals de justitiële keten of de zorgketen
- De schaalvergroting kan leiden tot eventueel ongewenste effecten. Zo kan de loyaliteit en de communicatie tussen medewerkers afnemen en kan de lokale bekendheid/gebiedskennis verloren gaan. Ook kan lokale bestuurlijke onthechting optreden.
- De onduidelijkheid ten aanzien van de eindverantwoordelijkheid van de toekomstige LMO in relatie met de verantwoordelijkheden van de disciplines in het behalen van prestatie afspraken
- Onduidelijkheid over de omvang en beschikbaarheid van de benodigde financiering (rekening houdend met de kwalitatieve doelstellingen en de taakstelling) van de toekomstige LMO kan belemmerend zijn voor besluitvorming over ontwerp en implementatiekeuzes

Uitdagingen tijdens de verandering

- De aansturing van de politie en koninklijke marechaussee is nationaal georganiseerd, de aansturing van veiligheidsregio's en RAV-en is regionaal georganiseerd. Hierdoor kunnen verschillen in snelheid van besluitvorming optreden, wat de voortgang van de vorming LMO kan vertragen
- De meldkamers gaan door de transitie van de nationale politie en de transitie naar de LMO terughoudend om met wijzigingen in formatie. Dit kan leiden tot een gebrek aan personeel wat taakuitvoering van de meldkamers negatief kan beïnvloeden. Een tweede effect hiervan is dat er een gebrek van personeel op kan treden voor het bijdragen aan project- of werkgroepen in het kader van de LMO
- Onvoldoende betrokkenheid van medewerkers bij de transitie, mede door bovengenoemd capaciteitsgebrek, kan een risico vormen voor de vorming van de LMO. Dit kan effect hebben op het verloop van personeel
- Er kan tijdens de transitie onduidelijkheid optreden over de rechtspositie van medewerkers en arbeidsrechtelijke consequenties van de transitie. Dit kan effect hebben op het draagvlak voor de vorming LMO en het commitment bij de medewerkers
- Noodzakelijke onderhoudsinvesteringen in de huidige meldkamers zijn / worden uitgesteld. Dit kan direct effect hebben op de continuïteit van de meldkamers gedurende de transitie
- De startpositie van alle regio's is zeer divers, dit vraagt om flexibiliteit in de veranderaanpak en om goede monitoring van de verandering om de landelijke verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.

In het Transitieakkoord (TA) is voorzien in een bezuiniging in 2015 van € 10 mln. oplopend naar € 50 mln. structureel in 2021. Volgens het TA heeft deze taakstelling betrekking op het gehele meldkamerdomein, dus naast de LMO taken ook op de monodisciplinaire taken van de disciplines (hoofdstuk 7.1). Voor de Veiligheidsregio's en de RAV-en is het dus van belang dat de bepaling van de ombuigingstaakstelling op een juiste wijze wordt berekend. In het plan van aanpak wordt in dit kader voorgesteld om de volgende activiteiten uit te zetten:

- Op basis van de uitkomsten uit de nulmeting stelt de kwartiermakersorganisatie een referentiekader op van de huidige kosten per meldkamer en per discipline.
- Per LMO-meldkamerlocatie wordt een business case voor alle meldkamerkosten opgesteld, inclusief de verwachte besparingen.
- Op basis van de business cases en de financiële overdrachtsdocumenten wordt de taakstelling verdeeld tussen de LMO en de mono-activiteiten. De disciplines zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van hun bijdrage aan de taakstelling. De LMO is verantwoordelijk voor haar aandeel in de taakstelling.

In dit verband is ook van belang hetgeen de directeur 'going concern' van de KLMO schrijft in een email van 5 mei 2015: *"De financiële overdrachtsdocumenten bieden voor iedere discipline inzicht in de structurele bedragen die voor de instandhouding van de meldkamers nodig zijn. De optelsom van al deze bedragen wordt overgeheveld naar de begroting van VenJ (Transitieakkoord 71 t/m 74). Voor de veiligheidsregio's komt dit bedrag (nemen we aan) uit het gemeentefonds/BDUR, voor de regionale ambulancevoorzieningen via de begroting van VWS." En "Het beeld is dat de 50 miljoen korting zich de komende jaren conform afspraken TA opbouwt. Dus op het moment dat het budget overgaat wordt dat deel ingehouden dat voor dat jaar staat en dan eventueel de rest in de jaren daarna."*

Van belang is dat de Veiligheidsregio's en de RAV-en betrokken worden bij de bepaling van de verdeling van de bezuinigingstaakstelling tussen de diverse stakeholders. Ook is het van belang te onderkennen dat de Veiligheidsregio's en de RAV-en niet of nauwelijks een bijdrage in de bezuinigingstaakstelling kunnen leveren zolang de samengevoegde meldkamer nog niet is gerealiseerd. Aan de KLMO dient dan ook kenbaar gemaakt te worden dat een bijdrage in 2015, 2016 en (deels) 2017 vanuit Zuid-Holland Zuid en Rotterdam-Rijnmond in de bezuinigingen niet aan de orde is / kan zijn. In de op te stellen financiële overdrachtsdocumenten zal aan dit onderwerp de nodige aandacht moeten worden gegeven.

Bij het voorgaande is te betrekken hetgeen het Min V&J schrijft in de Nota Procesoverdracht d.d. 16 april 2015. De essentie hiervan is als volgt samen te vatten:

Met een wetswijziging (voorzien per 1-1-2017) gaat de huidige verantwoordelijkheid voor de disciplines voor het meldkamerdomein inclusief de financiële middelen over naar het Min V&J. In het kader van de noodzakelijke 'going-concern' zullen dus afspraken moeten worden gemaakt met het

Min V&J voor de periode vanaf wetswijziging en de datum van de feitelijke (materiële) overdracht. Het Min V&J stelt in die periode geld beschikbaar op basis van een door de meldkamer opgestelde begroting.

In hoofdstuk 7.5 van het Plan van aanpak staat: De transitie brengt een aantal financiële risico's met zich mee. Deze risico's hebben onder andere betrekking op het overschrijden van in het TA genoemde projectkosten, frictiekosten voor personeel, achterblijvende materiële kosten, het niet hebben van voldoende budget uit de huidige middelen voor de investeringen in de nieuwe meldkamers of het uitblijven van afspraken over de financiering van NMS en financiering van de overige IV&ICT (hoofdstuk 7.5).

De kosten samenhangend met de inzet van eigen personeel in de projectorganisatie komen voor rekening van de Veiligheidsregio's en de RAV-en. Daarnaast hebben de Veiligheidsregio's tot het moment van samenvoeging te maken met de risico's samenhangend met de reguliere bedrijfsvoering van de meldkamers.

Geadviseerd wordt aan de KLMO aan te geven dat, met in achtneming van de nog te maken afspraken over transitiekosten (toets 'financieel op niveau' en advies DDC), deze financiële risico's volledig voor rekening van de LMO zijn. Het financiële risico van de Veiligheidsregio's beperkt zich tot het budgetteren van de eigen projectkosten binnen de door de KLMO beschikbaar gestelde budgetten voor de regionale samenvoeging (totaal € 12,5 mln., waarvan € 900.000 voor RR / ZHZ).

Wij gaan er overigens van uit dat de (externe) projectkosten die vóór 2015 zijn gemaakt onderdeel (kunnen) uitmaken van de projectkosten van de regionale samenvoeging RR/ZHZ. In hoofdstuk 7.3 van het plan van aanpak is namelijk uitgegaan van kosten 2015 tot en met 2018.

Gelet op de voortrekkersrol van RR/ZHZ die ook voordelig is / kan zijn voor de KLMO (landelijk), moeten we in gesprek gaan met de KLMO met de vraag of de kosten van deze rol voor een deel kunnen worden gedekt uit het 'centraal gereserveerde' bedrag van het budget projectkosten (€ 2,5 mln.). Het centraal budget is immers bedoeld voor gezamenlijke onderwerpen, zoals ook fiscale adviezen (BTW).

Ze halen door elkaar dat ze 10 kwartiermakers hebben en maar 7 meldkamers hoeven te vormen (die andere 3 zijn er al), maar daar hebben wij geen last van.

* p.8 bullit 2: kwaliteit wordt genoemd als ontwikkelaspect. RR heeft als HKZ en ISO, voor ons is het handig als meer bekend is over welke kwaliteitseisen er gaan komen zodat we daar de werkprocessen op af kunnen sluiten.

2. Ontwerpplan, versie 1.2

Algemeen:

Het plan beschrijft de eindsituatie van de Landelijke Meldkamerorganisatie in 2021 en de werking daarvan op hoofdlijnen. Het dient als gezamenlijke stip op de horizon en als leidraad voor de verdere uitwerking in het inrichtingsplan dat de gewenste opzet en werking van de Landelijke Meldkamerorganisatie meer in detail beschrijft.

Analyse:

Dit ontwerpplan richt zich op het eindbeeld van de Landelijke Meldkamerorganisatie binnen de kaders van het Transitieakkoord en de daarin bepaalde taken van de Landelijke Meldkamerorganisatie.

Het ontwerpplan versie 1.0 is ook verspreid voor een eerdere achterbanraadpleging in augustus 2014. Alle disciplines hebben hierop verbeterpunten aangereikt. Het ontwerpplan is bijgesteld op basis van aangereikte punten en de huidige inzichten. De belangrijkste wijziging is de aanpassing van de manier waarop de multi-governance en sturing op de LMO is opgenomen.

De monodisciplinaire processen binnen de meldkamer vallen buiten de scope behalve de processen van de brandweer. In het ontwerpplan wordt hier niet op ingegaan. In het ontwerpplan moet ook aandacht worden gegeven aan de wijze waarop de standaardisering van de processen van mono-uitgifte brandweertaken door de LMO wordt opgepakt. Deze processen zijn immers randvoorwaardelijk voor het goed functioneren van de LMO.

De landelijke meldkamerorganisatie is belast met zowel operationele-, coördinatie- als bedrijfsvoeringstaken. Dit valt conform het transitieakkoord bepaling 2 uiteen in de volgende taken:

- Het beheer van de meldkamers;
- Het verzorgen van de multidisciplinaire intake en de monodisciplinaire meldkamertaken van de brandweer;
- Opschaling (het organiseren van de multidisciplinaire taken, faciliteren van de monodisciplinaire opschaling binnen de meldkamer);
- Het bevorderen van de samenwerking binnen het meldkamerdomein.

In het transitieakkoord zijn de gezamenlijke doelstellingen voor het meldkamerdomein als volgt beschreven: *Het hoofddoel is te komen tot één effectieve, kwalitatief hoogwaardige en efficiënte meldkamerorganisatie met tien locaties, onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie.*

Dit hoofddoel is uitgewerkt in kwalitatieve en kwantitatieve doelen. De kwalitatieve doelen zijn:

- 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 meldkamerlocaties in geval van uitval;
- Een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen hulpverleningsdiensten en tussen verschillende regio's.

Om deze doelen te bewerkstelligen is besloten één Landelijke Meldkamerorganisatie te vormen met maximaal tien meldkamerlocaties die werken volgens landelijk gestandaardiseerde werkwijzen.

Het meldkamerdomein omvat alle taken die ten behoeve van de meldkamers verricht worden: de operatiën, de bedrijfsvoering en de coördinatie). De primaire taken van het meldkamerdomein zijn:

- Intake van spoedeisende meldingen
- Inzet en de coördinatie op de inzet
- Ondersteuning
- Opschaling
- Verrijking en veredeling van informatie
- Acute herverdeling/uitbreiding van capaciteit
- Verzorgen van het (landelijk) meldkamerbeeld

Een deel van deze primaire taken komt voort vanuit een wettelijk voorschrift.

Besturing en bekostiging

De uitwerking van de besturing en bekostiging (alsmede de overlegstructuur) van de landelijke meldkamerorganisatie is gebaseerd op:

- Relevante bepalingen over het eindbeeld uit het Transitieakkoord
- Relevante bestaande wet- en regelgeving
- Door partijen gezamenlijk verworven inzichten uit het ontwikkeltraject Landelijke Meldkamerorganisatie, inclusief de in de Regiegroep vastgestelde nota advies governance d.d. 26 januari 2015
- Het wetgevingstraject, onder regie van het ministerie van Veiligheid en Justitie, om te komen tot een wettelijke verankering van de Landelijke Meldkamerorganisatie

Het gezag/opperbevel over de brandweer blijft berusten bij de burgemeester respectievelijk de voorzitter veiligheidsregio in regionaal opgeschaalde situaties. Het gezag over de politie berust bij de burgemeester respectievelijk de voorzitter veiligheidsregio in regionaal opgeschaalde situaties en de officier van justitie. Het gezag over de geneeskundige hulpverlening in opgeschaalde situatie berust bij de burgemeester respectievelijk de voorzitter van de veiligheidsregio. Voor de ambulancezorg tijdens niet opgeschaalde situatie is het begrip 'gezag' niet van toepassing; hier wordt gesproken van een wettelijke verantwoordelijkheid (hoofdstuk 5.2).

In hoofdstuk 2.4 van het Ontwerpplan is aangegeven dat een van de taken van de LMO het organiseren van meldkamertaken ten behoeve van multidisciplinaire opschaling betreft. Dit onder verantwoordelijkheid van het gezag als onderdeel van de operationele hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hieronder valt in ieder geval het genereren van een landelijk meldkamerbeeld en de multidisciplinaire informatievoorziening én het faciliteren van monodisciplinaire opschaling binnen de meldkamer. Hoe de governance in de opgeschaalde situatie eruit ziet wordt niet nader uitgewerkt. Ook wordt niet ingegaan op de governance t.a.v. de rol en verantwoordelijkheid van de LMO voor de multi intake en de veiligheidsregio's c.q. de RAV-en. Zo is niet duidelijk wie verantwoordelijk is als er in het proces van multi-intake tot het ter plaatse verrichten van acties iets mis gaat.

De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de organisatie van multidisciplinaire meldkamertaken gaat over van de besturen van de veiligheidsregio's naar de minister van Veiligheid en Justitie. Vanuit deze ministeriële verantwoordelijkheid wordt bij wet de instandhouding van het meldkamerdomein opgedragen aan de rechtspersoon politie. De korpschef van de politie mandateert het deel van zijn bevoegdheden aan de directeur Landelijke Meldkamerorganisatie. De minister van Veiligheid en Justitie stelt dit mandaat vast na overleg met de minister van VWS, de minister van Defensie en een afvaardiging van de voorzitters veiligheidsregio's verenigd in het Veiligheidsberaad.

Daarbij is de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de politie als beheerorganisatie waarbinnen de Landelijke Meldkamerorganisatie op bovenstaande wijze wordt ondergebracht alsmede voor het stelsel van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De financiering van de instandhouding van de organisatie van de multidisciplinaire meldkamertaken inclusief de taken van de politie op het beheer geschiedt op basis van een bijzondere bijdrage van de minister van Veiligheid en Justitie aan de politie. De bijzondere bijdrage omvat het startbudget van de Landelijke Meldkamerorganisatie voor de taakuitvoering en het beheer, inclusief de bijdrage van de veiligheidsregio's, het ministerie van VWS en het ministerie van Defensie. De minister van Veiligheid en Justitie draagt zorg voor de bijdrage van de andere disciplines.

De besturing van de landelijke meldkamerorganisatie is via de multi-governance vormgegeven op de volgende drie opeenvolgende niveaus van sturing:

- Ministers: De Minister van Veiligheid en Justitie, in overeenstemming met de Ministers van Defensie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, vormt het hoogste escalatieniveau. Besluiten worden genomen na overleg / overeenstemming conform artikelen 8 en 9 TA met een afvaardiging van het Veiligheidsberaad;
- Bestuurlijke regiegroep: de bestuurlijke regiegroep geeft de kaders voor de LMO aan. Dit betekent dat betrokken partijen op strategisch niveau, binnen de beschikbare middelen, sturen op wát de Landelijke Meldkamerorganisatie doet en hoe de samenwerking tussen de Landelijke Meldkamerorganisatie en betrokken partijen verloopt dan wel verbeterd kan worden. De bestuurlijke regiegroep bestaat uit de bestuurders van de kolommen en de politie

als beheerder van de LMO. De bestuurlijke regiegroep wordt voorgezeten door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De directeur LMO is adviserend lid van de bestuurlijke regiegroep en stelt samen met de voorzitter de agenda op.

- Operationele stuurgroep: de bestuurlijke regiegroep laat zich bijstaan door een operationele stuurgroep. Deze operationele stuurgroep stuurt de directeur LMO multi aan én bereidt besluiten voor de bestuurlijke regiegroep voor. De operationele stuurgroep bestaat uit gemandateerde vertegenwoordigers van de verschillende kolommen (Defensie/KMar, veiligheidsregio's, brandweer, politie, AZN, NCTV, VWS) en wordt na ingang van de wetswijziging voorgezeten door een uit de stuurgroep gekozen voorzitter voor een termijn van twee jaar. De directeur LMO stelt samen met de voorzitter de agenda op.

De politie is zowel als vragende en leverende partij vertegenwoordigd in de operationele stuurgroep en bestuurlijke regiegroep.

Personeel

Het personeel dat de operationele taken van de LMO verricht is in dienst van de politie en te werk gesteld bij de LMO als onderdeel van de politie. Dit personeel voert de operationele- en coördinatietaken van de LMO. Het personeel dat het technisch en functioneel beheer verricht is ook in dienst van de politie en te werk gesteld bij het MDC.

Het personeel dat de monodisciplinaire taken van de brandweer uitvoert is, in principe, in dienst van de politie. In het kader van de afspraken over de zorgvuldige overgang van personeel naar de politie, kunnen sommige medewerkers nog in dienst blijven van de veiligheidsregio's. Zij zijn door de veiligheidsregio's bij de LMO gedetacheerd.

Het personeel dat de monodisciplinaire taken van de ambulancezorg uitvoert, is in dienst van de regionale ambulancevoorzieningen. Het personeel dat de monodisciplinaire taken van de Koninklijke marechaussee uitvoert, is in dienst van Defensie. Het personeel dat de monodisciplinaire taken van de politie uitvoert, is in dienst van de politie.

Financiële administratie en control

Voor de taakuitoefening van de Landelijke Meldkamerorganisatie ontvangt de politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie een bijzondere bijdrage. Voor een adequate sturing op en verantwoording over de besteding van deze middelen is een financiële en control functie van belang. De financiële functie is verantwoordelijk voor het opstellen van de financiële kaders en het bewaken van de doelmatige besteding van middelen. De (operationele) control functie richt zich op de ondersteuning van de besluitvorming en uitvoerende financiële taken.

ICT/IM

In hoofdstuk 9.3 van het Ontwerpplan (generieke uitgangspunten voor het ontwerp) is het volgende vastgelegd: Functioneel én applicatiebeheer voor het multi-deel wordt uitgevoerd door de Landelijke Meldkamerorganisatie in samenwerking met MDC. Het functioneel beheer en applicatiebeheer voor het mono-deel is de verantwoordelijkheid van de betreffende kolom (hoofdstuk 9.3).

Voor de monodisciplinaire taken wordt de toegang tot kolom specifieke voorzieningen en/of algemene voorzieningen door middel van portalen ingeregeld.

Het is wenselijk om expliciet in het ontwerpplan te vermelden dat de LMO verantwoordelijk is voor de adequate koppelvlakken richting de mono-applicaties en de specifieke regionale applicaties.

Voorheen werd gesproken over dat beheer over zou gaan naar LMO, hierin wordt benoemd dat ze overgaan naar MDC (hoofdstuk 8). Wat is het nou? Wordt ook gesproken over detachering, eerder was dit niet het geval. Duidelijkheid is gewenst, zeker omdat het P betreft en onzekerheid nadelige gevolgen kan hebben.

3. Landelijk Kader, versie 1.3

Algemeen:

Het doel van het Landelijk kader samenvoegen meldkamers (LK) is om spelregels op te stellen voor de periode van de samenvoegingen tot aan de overdracht van alle tien samengevoegde meldkamers. Deze afspraken zijn functioneel (gebaseerd op het TA, het Ontwerpplan en Best practices) en dragen bij aan het uiteindelijke doel van de samenvoeging. Daarom is het mogelijk om, in overleg met alle partijen, een bepaalde afspraak te heroverwegen. Want afspraken kunnen vanwege voortschrijdend inzicht meer duiding of detaillering behoeven.

Er dient een toelichting gevraagd te worden op de toepassing van Best practices als basis van de spelregels.

Dit kader formuleert spelregels voor de periode van samenvoegingen tot aan de overdracht van alle tien samengevoegde meldkamerlocaties. Essentieel hierin is het punt van de zogeheten 'achterblijvende kosten' voor de desbetreffende veiligheidsregio's.

Analyse:

De verantwoordelijkheid voor en de regie op de samenvoegingen ligt bij de KLMO, in nauwe samenwerking en afstemming met de bij de samenvoeging betrokken partners. Deze laatste werken mee aan de samenvoeging door expertise en capaciteit ter beschikking te stellen.

In het landelijk kader (hoofdstuk 2.5 Financiën) wordt ingegaan op de in de tijd op te leveren volgende documenten:

- Advies Due Diligence Commissie m.b.t. de toets financieel op niveau aan de betrokken partijen.
- De regionaal kwartiermakers stellen op basis van het landelijke format een business case op per samengevoegde meldkamer (TA 42).
- De voorzitters van de betreffende veiligheidsregio's, de korpschef van politie, de besturen van de betreffende RAV-en, de kwartiermaker LMO en waar van toepassing de korpsbeheerder van de KMar stellen op basis van de regionale financiële overdrachtsdocumenten een finale overeenkomst per nieuwe meldkamer op. Deze finale overeenkomst regelt de feitelijke overdracht van de taken, de overdracht van activa en passiva aan de politie en de afspraken die zien op een goed verloop van de overgangperiode waarin de Wet LMO wel van kracht is maar de feitelijke overdracht aan de politie nog niet heeft plaatsgevonden.
- Het Ministerie van Veiligheid en Justitie stelt een overdrachtsdocument op van de huidige taken en bijbehorende budgetten die overgaan van de veiligheidsregio's naar het Rijk.

Het financieel overdrachtsdocument bevat ook afspraken over het verrekenen / vergoeden van achterblijvende kosten. We zullen onze achterblijvende kosten onderbouwd in beeld moeten brengen als voorbereiding van de onderhandelingen met V&J. Hierbij zijn de inhoudelijke spelregels van hoofdstuk 2.6 Bedrijfsvoering te betrekken.

In de bepalingen 37 t/m 39 van het TA is vastgelegd dat de KLMO ten behoeve van de samenvoegingen een Landelijk kader samenvoegen meldkamer (LK) opstelt. Dit LK beschrijft de bestuurlijke en financiële uitgangspunten voor het samenvoegen van de meldkamers en afspraken over de wijze waarop de KLMO het gezag en de disciplines ondersteunt bij het uitvoeren van haar wettelijke taak. In het landelijk kader zijn de "uitgangspunten en spelregels" weergegeven. Daarnaast geeft het LK nadere inhoudelijke en procesafspraken over de financiële overdracht en bedrijfsvoeringsaspecten ten aanzien van inrichting en werkwijze van de samen te voegen meldkamer.

Zoals ook genoemd in het ontwerpplan bevat het meldkamerdomein alle taken die in of ten behoeve van de meldkamers verricht worden: de operatiën, de bedrijfsvoering en de coördinatietaken. De operationele taken worden hierbij onderverdeeld in primaire taken en specials. Als primaire taken worden genoemd:

- Intake van spoedeisende meldingen
- Inzet en de coördinatie op de inzet
- Ondersteuning
- Opschaling
- Verrijking en veredeling van informatie

- Acute herverdeling/uitbreiding van capaciteit
- Verzorgen van het (landelijk) meldkamerbeeld

De speciale taken van het meldkamerdomein zijn taken die in de meldkamer worden uitgevoerd, omdat ze een samenhang kennen met de primaire meldkamertaken. Dit kan voortkomen uit het 24 uren karakter van de meldkamer en de waakvlamfunctie voor of samenwerking met andere veiligheidspartners. Deze taken hebben vaak een regionaal karakter en vervullen een specifieke regiowens.

In eerdere versies van het landelijk kader was in het kader van operatiën in plaats van een tweedeling sprake van een driedeling: primaire taken, secundaire taken en specials. De definitie van specials is ook een andere geworden. Of de nieuwe uitgangspunten gevolgen hebben voor de taken die bij de veiligheidsregio achterblijven, en wat de financiële gevolgen hiervan zijn wordt uit het landelijk kader niet duidelijk.

Het bevoegd gezag op de meldkamer ligt bij de burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio's. Dit wijzigt niet met de vorming van de LMO. De uitvoering van de huidige taken ten behoeve van ondersteuning van het gezag tijdens incidenten, rampen en crises, worden onverkort overgenomen. Het bevoegd gezag op de meldkamer is bij Wet geregeld. De opmerking in het landelijk kader "Als door veranderingen binnen het meldkamerdomein de invulling van deze taakuitvoering verandert, maakt de KLMO nadere afspraken met de bestuurders" wordt daarmee vaag en onduidelijk.

Voor wat betreft de financiën is in het transitie akkoord een groot aantal bepalingen opgenomen ten behoeve van de financiële overdracht, bekostiging en verrekening. Ook is bepaald dat in het LK financiële uitgangspunten ten behoeve van de transitie worden opgenomen.

- De KLMO voert in samenwerking met de regio's een nulmeting (TA 41) uit. Doel hiervan is inzicht krijgen in de bestuurlijk-juridische, operationele en financiële situatie van de huidige meldkamers.
- De Due Diligence Commissie voert de Toets financieel op niveau (TA 88) uit. Doel hiervan is het vaststellen of er in de desbetreffende meldkamer in financiële zin sprake is van een situatie dat de uit de wet voortvloeiende maatschappelijke zorgplicht op grond van de huidige regelgeving, met de in de nulmeting vastgestelde financiële middelen is gewaarborgd. Mocht dat niet het geval zijn, dan vindt er een concretisering plaats van het tekort aan benodigde financiële middelen. De commissie beschouwt hierbij ten eerste of het beschikbare budget realistisch is voor de te leveren prestatie en ten tweede of alle kostencategorieën aanwezig zijn. Specifieke aandachtspunten bij dit laatste zijn "om niet" leveringen, overhead, personeelskosten en kosten voor huisvesting en ICT. Referenties hiervoor zijn de nulmeting, het wettelijk kader en het rapport van de inspectie VenJ. Met de uitkomsten van de toets financieel op niveau ontstaat het startpunt voor budgetoverheveling van veiligheidsregio's naar Rijk en budgetoverheveling van de begroting van de ministeries van Defensie en VWS naar die van VenJ en voor herallocatie binnen de bijdragen die de minister van VenJ aan politie toekent. De commissie gaat haar werkzaamheden uitvoeren aan de hand van haar protocol. In de zomer van 2014 is een eerste versie hiervan rondgezonden aan de betrokken partijen.
- De regionaal kwartiermakers stellen op basis van het landelijke format een business case op per samengevoegde meldkamer (TA 42). Doel hiervan is het krijgen van inzicht in besparingen als gevolg van samenvoeging op basis van "samenwerken", zoals beschreven in artikel 9. Uitgangspunt vormen de huidige uitgaven op basis van "op niveau". Investerings in kwaliteit ten opzichte van "op niveau" zichtbaar maken en uniforme rekenregels voor kostentoerekening.
- De financiële overdracht is de overdracht van huidige taken en bijbehorende budgetten van de veiligheidsregio's naar het Rijk en de overdracht van budgetten van de begroting van de ministeries van Defensie en VWS naar die van VenJ en een herallocatie binnen de bijdragen die de minister van VenJ aan de politie toekent. Deze overdracht wordt vastgelegd in een financieel overdrachtsdocument per huidige meldkamer op (TA 80). Dit document wordt opgesteld door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het financiële overdrachtsdocument bevat:
 - o De bekrachtiging van de structurele budgetten van de huidige partijen die aan het Ministerie van VenJ worden overgedragen (TA 71 en TA 72).

- De bekrachtiging van afspraken over het verrekenen en vergoeden van achterblijvende kosten voor de veiligheidsregio's (TA 94).

De Due Diligence Commissie adviseert, op basis van redelijkheid en billijkheid, over het verrekenen en vergoeden van achterblijvende kosten en de omvang van budgetten in relatie tot de taakuitoefening.

Het overdrachtsdocument komt tot stand op basis van gegevens uit: de nulmeting, het LK, het TA, toets op niveau, beschrijvingen van over te nemen (wettelijke) taken met bijbehorende budgetten en activa en passiva en afspraken over vergoeding voor overgenomen activa, eventuele additionele taken, achterblijvende taken en eventuele achterblijvende kosten.

- De voorzitters van de betreffende veiligheidsregio's, de korpschef van politie, de besturen van de betreffende RAV-en, de kwartiermaker LMO en waar van toepassing de korpsbeheerder van de KMar stellen op basis van de regionale financiële overdrachtsdocumenten een finale overeenkomst per nieuwe meldkamer op (TA 81). Deze finale overeenkomst regelt:
 - de feitelijke overdracht van de taken
 - de overdracht van activa en passiva aan de politie
 - afspraken die zien op een goed verloop van de overgangsperiode waarin de wet LMO van kracht is maar overdracht aan politie nog niet heeft plaatsgevonden.

Doel: de feitelijke overdracht van de betreffende samengevoegde meldkamer naar de politie / LMO en maken van afspraken gedurende de overgangsperiode.

Opvallend in bovenstaande is de veranderde rol van de DDC, beschreven naar de actuele stand van zaken en het gegeven dat het financieel overdrachtsdocument niet meer wordt opgesteld door de kwartiermakersorganisatie (versie 1.0) maar door het Ministerie van V&J (versie 1.3).

De specials uit de operatiën die mee overgaan in de samenvoeging, zullen bij overdracht naar de LMO worden beoordeeld op inpasbaarheid en eisen voor beheer door de (K)LMO. Op basis van deze beoordeling worden nadere afspraken gemaakt over de overname en bekostiging.

In het LK is de bijlage met alle taken inclusief de voorgestelde demarcatie tussen partijen (onderscheid meldkamerdomein en special) nog niet opgenomen. Direct na het bekend worden van het voorstel dient na te worden gegaan of het voorstel, gelet op de specifieke omgevingssituatie van RR/ZHZ, aanpassing behoeft en de beoordeling op inpasbaarheid op een transparante wijze te laten plaatsvinden zodat duidelijk is wat de kosten zijn voor de door de LMO te leveren diensten inzake de specials.

Om overtolligheid zoveel mogelijk te voorkomen, worden vacatures in beginsel tijdelijk vervuld. Hiervan kan, in overleg met de KLMO, worden afgeweken als het vanwege de continuïteit van het werk van de meldkamer nodig is om over te gaan tot een vaste aanstelling. In het kader van de nieuwe wetgeving inzake tijdelijk personeel die per 1 juli 2015 ingaat, is het wenselijk om op korte termijn afspraken te maken met de KLMO omtrent medewerkers die een tijdelijke aanstelling hebben en waarvan verlenging van de aanstelling wenselijk is.

In hoofdstuk 2.5 Financiën is aangegeven dat voor de rekenregels ten aanzien van investeringen geldt dat de Business Case normbedragen voor kosten voor personeel, huisvesting, ICT en meldtafels bevat. Wij lezen hieruit dat de investeringen worden bepaald aan de hand van normbedragen. Onduidelijk is wat hiermee wordt bedoeld.

In het hoofdstuk Huisvesting en inrichting wordt gesteld dat bij samenvoegen, waar mogelijk, in ieder geval de huidige voorzieningen ten aanzien van uitwijk en fallback zoals beschreven in de nulmeting, worden gegarandeerd. Gelet op het belang van uitwijk en fallback kan geen sprake zijn van "waar mogelijk" maar moet het uitgangspunt zijn dat fallback en uitwijk gegarandeerd zijn.

In bijlage 3 van het Landelijk kader is een model Business case opgenomen voor de periode waarin de meldkamers worden samengevoegd (2016-2021) en dus niet op de fase "integratie in LMO". Een Business case wordt opgesteld door de regionale kwartiermaker in samenspraak met de betrokken partijen en moet zijn gebaseerd op de spelregels uit het Landelijk kader, de bepalingen uit het TA en de uitkomsten van de toets "financieel op niveau". Het behoeft geen nadere toelichting dat de Business case de komende periode volop aandacht verdient vanwege de financiële impact op de regio's. Specifieke aandachtspunt is dat tussentijds gemaakte afspraken met de KLMO, zoals

bijvoorbeeld ten aanzien van huisvesting/inrichting of ICT (rekencentrum) één op één worden opgenomen in de Business case. Wat verder opvalt is:

- in het model van de BC zijn ook 'achterblijvende materiële kosten' opgenomen. Waarom wordt niet gesproken over personele achterblijvende kosten? Bovendien wordt over achterblijvende kosten een aparte afspraak gemaakt met het ministerie V&J.
- De regionale kwartiermaker stelt een projectbegroting 2015-2018 op. Hiervoor is voor RR/ZHZ € 900.000 beschikbaar. Onduidelijk is of de reeds tot en met 2014 gemaakte projectkosten dan niet voor vergoeding in aanmerking komen. Overigens is de verwachting dat de totale projectkosten (exclusief de eigen inzet van expertise en menskracht) ruim hoger is dan het beschikbare bedrag.
- De KLMO zal voor het inschatten van de besparingen 2016-2021 ten opzichte van 2013 op basis van de uitkomsten nulmeting, partij specifieke normeringen en inzichten, een set normen ontwikkelen voor de kosten 2013 die zal worden toegepast.

Geïnformeerd moet worden waarom in de Business case alleen achterblijvende materiële kosten zijn opgenomen en niet personele achterblijvende kosten, over welke jaren de projectkosten kunnen worden geclaimd en wanneer een set normen voor de kosten 2013 wordt opgeleverd.

Landelijk Kader geeft onvoldoende punten voor een goeie BC. Moeten we weer een nieuwe BC schrijven obv het landelijke format?

Er zou een benchmark komen over de 25x nulmetingen. Deze wordt gemist voor ons om te vergelijken. Gaat die nog komen?

Het op niveau handhaven van de operationele prestaties wordt gemist in het stuk, wordt wel als belangrijk punt aangemerkt.

*p.7. inleiding. De multi intake en verdere doorgroei vallen buiten het LK, terwijl het LK ook doorwerkt tot 2021. Hoe matcht dit?

* p7, 2.2 punt 4: het bevoegd gezag blijft ongewijzigd. Wat wordt bedoeld? Tot de wetswijziging? Bestuur vrr is straks toch geen bevoegd gezag meer? (Zie ook punt 14 op p. 10)

* p.8 punt 7. "Ontwikkelen zich in samenhang" Vaag omschreven, het is toch een gemeenschappelijke mk, dus logisch, maar gebeurt nu toch niet? DROC loopt eigen traject

* p.9. punt 9. Integreren = multi intake en opname in de LMO. Horen die twee bij elkaar? Wij gaan dat toch ook niet in 1x gelijk doen? Multi intake kan nog jaren duren. Moeten deze stappen in deze volgorde? Je moet regionaal toch ook stappen kunnen overslaan als de situatie daarom vraagt.

* p9, 2.4 punt 13 (ook op p. 14) hier staat dat we meewerken door (om niet) capaciteit ter beschikking te stellen. Nergens staat hoeveel en hoe dit zich verhoudt tot de going concern. Dit betreft zowel de GMK als de rest van de VRR. We stellen een controller ter beschikking? Wordt deze wel/ niet vergoed. Idem voor andere functies in de projectorganisatie. Alles moet om niet.

Ik denk dat duidelijk aan ons bestuur moet worden gemeld dat we alle capaciteit nodig hebben voor de going concern en dat het wel aan alle kanten begint te wringen in relatie tot de projectorganisatie. We gaan dus andere zaken niet doen:

- bv systeemtest in 2016 (kost tijd van CB en GMK en anderen)
- bepaalde planvorming
- binnen GMK proberen we al jaren beleidsarm te opereren -:) maar het is steeds druk met allerlei projecten
- etc

*p.10 punt 16. "klmo [...] als toekomstig gebruiker". De LMO is toch eigenaar en geen gebruiker?

*p.10 punt 17. Wat wordt er precies verstaan onder beheer?

*p.11. Bullit 2. "op niveau", wat is op niveau, wie bepaalt dat?

* p. 13, punt 26: vind ik wel een spannende. Het DT GMK heeft een meerjaren investeringskalender vastgesteld, maar in feite alleen voor 2015. We hebben geld voor normale, geplande investeringen. We moeten ook de nieuwe investeringen voor de nieuwe GMK uit de reguliere budgetten doen zoals ik het lees. Hier is geen budget voor.

*p.13. Punt 28. Hoe wordt er gekomen tot normbedragen als er geen benchmark plaats vindt?

- * p.14 bovenaan, deze verdeling vindt plaats obv gemaakte kosten door de betrokken partijen voor samenvoeging in de periode tot en met 2014. Klopt het jaartal hierbij?
- * p.15. Kopje IM, betreft geen IM onderwerpen.
- * p.15 punt 42: dus huidige contracten moeten worden omgebouwd zodat de GMK mee doet in VRR aankopen, en dit voor een periode van 2 jaar??
- * p.15 punt 43. De investeringen zijn toch al bekend (en akkoord) bij KLMO?
- * p.15 punt 45. Hoe wordt dit gecompenseerd? We kunnen niet alles erbij doen en huidige werk ook doen. Zit er mogelijk een risico in geleverde kwaliteit door te hoge druk/te veel te doen??
- * p.16 punt 49. Die standaardisatie, wordt hier landelijk gelijkheid bedoelt of per locatie?
- * p. 17 punt 60c. totaal niet concreet. Wel actueel thema voor going concern mk. Maar veiligheid (creëren) kost geld. Hoe moet het toegangsbeleid worden? Weer pasjes of een ander middel om toegang te verlenen? Moet er wel/niet gescreend gaan worden op personeel en personeel derden?
- * P.17 punt 61. Gaat dit alleen iom politie of iom huidig beheerders die in dienst komen bij politie/MDC?
- * P.20 bullit 3. Betekent dit dat de kosten van het fusieteam boven de €0,5 miljoen zijn, voor eigen rekening VR/NP zijn?

4. Protocol en werkplan Due Diligence Commissie (DDC)

Algemeen:

De DDC heeft als taak om toe te zien op een ordelijk en zorgvuldig verloop van de financiële overdracht van de meldkamers aan de LMO, met onder andere de zogenaamde toets op niveau. Het is de planning van de minister, als opdrachtgever voor de LMO, om de financiële overdracht voor het einde van dit jaar af te ronden. Het betreft hier twee documenten: werkplan DDC en protocol DDC.

Analyse:

In het protocol zijn beschreven de inhoudelijke werkwijze van de DDC, het kader waarbinnen de werkwijze wordt gehanteerd en de planning. In het werkplan wordt vooral ingegaan op de planning van de verschillende stappen.

Aangegeven wordt dat de taak van de DDC bestaat uit 3 onderdelen:

- | | |
|--|---------------|
| - toets financieel op niveau | (mei - juni) |
| - advisering op het financieel overdrachtsdocument | (juli - sept) |
| - nazorg bij bestuurlijke afhechting | (okt - dec) |

Daarbij betreft de financiële overdracht de overdracht van de **structurele budgetten** voor **die meldkamertaken** en activiteiten die in het **landelijk kader** voor de samenvoeging als **relevant** zijn aangemerkt en die **de politie in het eindbeeld uitvoert**. De taken die vallen binnen het meldkamerdomein van de LMO worden beschreven in bijlage 1, maar in de voorliggende versie is deze bijlage nog niet gevuld. Voor het overdrachtsdocument is het overzicht welke taken naar de LMO gaan en welke achterblijven essentieel. Alleen op basis hiervan kan worden bepaald welke structurele budgetten overgaan en welke niet. Aangezien de uitkomsten van de pilot multi-intake pas veel later worden verwacht zal deze informatie niet beschikbaar zijn bij het opstellen van de overdrachtsdocumenten. Het risico is dan ook groot dat een discrepantie ontstaat tussen de overdracht van budgetten en taken.

Het financieel overdrachtsdocument wordt gebaseerd op de gegevens uit de nulmeting. Hierop vindt een correctie plaats met een toets financieel op niveau. Duidelijk blijkt uit het protocol dat V&J in de lead is bij het opstellen van de overdrachtsdocumenten.

Met de toets financieel op niveau toetst de commissie of het beschikbare budget voor de meldkamer voldoende is om de wettelijke taak meerjarig te kunnen uitvoeren op 4 aspecten:

- Structurele financiering i.c.m. vastgestelde meerjarige planvorming,
- Opschalingspotentieel,
- ICT-systemen,
- Bezetting op de meldkamer.

Het vigerend wettelijk kader, het rapport over de meldkamers uit 2015 van de inspectie van V&J en de algemene eindrapportage over de nulmeting vormen het toetsingskader.

Risico hierbij is wel dat zowel de nulmeting als het inspectierapport hiermee heel belangrijk zijn geworden. En dat terwijl zij oorspronkelijk slechts waren bedoeld als foto en startpunt. Ook zijn de cijfers in de nulmeting nu al gedateerd ('12 en '13) en is de planning voor de toets op niveau en het opstellen van de overdrachtdossiers ambitieus te noemen. De vraag is dan ook of met deze uitgangspunten een zorgvuldig traject geborgd kan worden.

Het financieel overdrachtsdocument wordt gebaseerd op de gegevens uit de nulmeting. Hierop vindt een correctie plaats met een toets financieel op niveau. Deze toets wordt binnenkort door de DDC uitgevoerd. De centrale vraag bij deze toets is of de beschikbare middelen voldoende zijn om in continuïteit de maatschappelijke zorgplicht zoals die voortvloeit uit de wet op het huidige niveau te borgen. Hierbij wordt ook gekeken of het in het Transitieakkoord vermelde bedrag dat overgaat van de veiligheidsregio's aan het Rijk nog steeds valide zijn. Voor de overdracht van de middelen uit het Gemeentefonds wordt met BZK en de VNG gezocht naar een verdeelsleutel die zo veel als mogelijk aansluit op de uitkomsten van de financiële overdrachtsdocumenten (minimale herverdeeffecten).

Aan de LMO dient te worden aangegeven dat de uitname uit het gemeentefonds//BDUR aan moet sluiten bij de uitkomsten van de financiële overdrachtsdocumenten zodat geen noodzaak voor een verdeelsleutel aanwezig is en de overdracht van de meldkamers naar de LMO in principe budgettair neutraal kan geschieden.

De DDC hanteert een referentiekader om opmerkelijke zaken te identificeren. De commissie verstaat onder opmerkelijke zaken die zaken die bij de uitvoering van de nulmeting substantieel afwijken van het algemene beeld. Afwijkend wil zeggen dat er voor een bepaalde activiteit of bedrijfsvoeringsaspect geen of zeer weinig budget is, dan wel een zeer hoog budget is.

Het is dienstig om met behulp van dit referentiekader intern een vooronderzoek uit te voeren ter voorbereiding van het bezoek van de DDC om zodoende eventuele knelpunten en bijzonderheden vroegtijdig te onderkennen en in te kunnen brengen in het onderzoek van de DDC.

Samenvattend

Ten aanzien van werkplan DDC en protocol DDC zijn de belangrijkste risico's:

Gezien de planning is het niet waarschijnlijk dat bekend is welke taken wel en welke niet overgaan naar de LMO voordat het overdrachtsdocument gereed moet zijn. Deze informatie is echter randvoorwaardelijk.

Met alleen de nulmeting en de toets financieel op niveau als input voor het overdrachtsdocument en de ambitieuze planning die er nu ligt is het zeer de vraag of een zorgvuldig traject geborgd kan worden.

Ter informatie

5. Rapport nulmeting meldkamers

Algemeen:

Meer als achtergrondinformatie bij het pakket van LMO-plannen is de landelijke Nulmeting van alle meldkamers toegevoegd. Dit rapport is geen onderdeel van de consultatie, maar is toegevoegd als relevant stuk voor de beeldvorming op dit dossier. In het Transitieakkoord is overeengekomen een nulmeting uit te voeren op de meldkamers. De nulmeting is erop gericht de bestuurlijk-juridische-, de operationele- en de financiële situatie van de afzonderlijke meldkamers in kaart te brengen. Hiertoe is van elke meldkamer een afzonderlijke rapportage opgesteld, gebaseerd op een veelheid aan opgevraagde informatie en gevoerde gesprekken. De voorliggende rapportage bevat de belangrijkste resultaten van de nulmeting van de 25 meldkamers gezamenlijk en wordt hieronder weergegeven.

Uit deze nulmeting blijkt de grote operationele, bestuurlijk-juridische en financiële diversiteit in Nederland.

Tijdens de vergadering van het AB-VRR op 17 december 2014 is als onderdeel van het overdrachtsdossier de specifieke Nulmeting voor Rotterdam-Rijnmond vastgesteld. Van deze nulmeting is vastgesteld dat deze juist was en dat de analyses helder en consistent waren.

Analyse:

Algemeen beeld

De meldkamers verschillen onderling op bijna alle aspecten (bestuurlijk-juridisch, operationeel en financieel). Deze verschillen zijn vanuit een historisch perspectief verklaarbaar aangezien het meldkamerdomein een lokale ontstaansgeschiedenis kent en een aanzienlijke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Tegelijkertijd is dit een paradoxale observatie omdat het meldkamerproces op zichzelf te kenschetsen is als een overzichtelijk proces; enige complexiteit ontstaat door ketenrelaties tussen de verschillende disciplines.

Bestuurlijk-juridische situatie in beeld

De huidige samenwerkingsvormen verschillen per regio. Er zijn op hoofdlijnen drie varianten: in een eigenstandige rechtspersoon (stichting of gemeenschappelijke regeling), beheersmatig bij politie of ondergebracht bij een veiligheidsregio. De samenwerking is op verschillende wijze geformaliseerd en overeenkomsten reflecteren niet altijd de actuele situatie en convenanten ex. Artikel 19 ontbreken. Een aandachtspunt voor de transitie bij de ontvlechting van het huidige meldkamerbeheer rekening moet worden gehouden met de specifieke bestuurlijk-juridische situatie zoals beschreven in de afzonderlijke meldkamerrapporten.

Operationele situatie in beeld

Ten behoeve van het in beeld brengen van de operationele situatie is in de nulmeting de situatie op het terrein van processen, personeel, huisvesting en ICT en in beeld gebracht.

Processen

- Het primaire proces voor de wettelijke taken is per meldkamer op hoofdlijnen hetzelfde ingericht: aanname, intake, uitgifte, ondersteuning en opschaling. Maar een slag dieper is echter de diversiteit groot: bijvoorbeeld de taakverdeling tussen de disciplines, het uitrustingsniveau van meldtafels, soms multi-intake politie/brandweer, etc.
- Per locatie zijn andere afspraken gemaakt tussen de disciplines en partners uit de regio. Dit heeft een grote invloed op de procesinrichting per meldkamer (belegging taken).
- Meldkamers voeren een aanzienlijke lijst met speciale meldkamertaken uit. Er zijn meer dan 50 van deze taken in beeld gekomen.
- Meldkamers hebben de rol van calamiteitencoördinator (CaCo) verschillend ingevuld. Slechts een enkele meldkamer heeft de CaCo functie binnen de formatieve sterkte ingeroosterd.

Personeel

- Het personeelsbestand kenmerkt zich door ervaren medewerkers (grootste groep 50-60 jaar), lange dienstverbanden (gemiddeld 14 jaar) en zeer lage doorstroom.
- De verschillen in arbeidsvoorwaardelijke sfeer zijn aanzienlijk tussen disciplines en tussen regionale meldkamers. De complexiteit van het synchroniseren van de arbeidsvoorwaarden samenhangend met de vorming van de LMO dient niet onderschat te worden.

- Het ziekteverzuim (met name bij de politiediscipline) is hoog te noemen.
- De verhouding direct – indirect personeel varieert sterk tussen de verschillende meldkamers.

Huisvesting

- Het totaal aantal vierkante meters dat is toe te wijzen aan de meldkamerfunctie, varieert onderling sterk, dit geldt ook voor het aantal vierkante meters per meldtafel in de meldkamer.

ICT

- Het uitrustingsniveau van de meldtafels loopt functioneel en technisch sterk uiteen tussen meldkamers en op onderdelen binnen meldkamers.
- GMS is een landelijk systeem dat 25x verschillend is ingericht.
- In de aanloop naar de LMO hebben veel meldkamers er voor gekozen om investeringen uit te stellen. Dit blijkt uit lage jaarlijkse afschrijvingen en mededelingen in verdiepende sessies.
- Hoewel aandacht voor bedrijfscontinuïteit op de radar staat bij de meldkamers valt wel op dat er slechts 2 meldkamers zijn die *fail-over* hebben gerealiseerd tussen verschillende sites.
- Meldkamers geven, indien MDC lasten volledig worden meegenomen, rond 5% uit aan ICT.

Financiële situatie in beeld

- Uit de nulmeting komt naar voren dat aan de exploitatie van de meldkamers meer financiële middelen worden besteed dan in het Transitieakkoord wordt onderkend. De nulmeting laat zien dat het uitgavenpatroon van de afzonderlijke meldkamers € 197 miljoen bedraagt. In dat bedrag is echter een aantal belangrijke uitgavenposten niet opgenomen zoals de kosten voor de meldkamers Ambulance MKA in vijf RAV-regio's (conservatief geschat op € 6,5 miljoen), niet door meldkamers toegerekende kosten van het MDC (€ 9,1 miljoen) en 8% overheadkosten van de politie (€ 7,4 miljoen). Hiermee komt het totaalbedrag uit tussen de 215 en € 225 miljoen. Hier vanuit gaande is de procentuele verhoudingen tussen de disciplines als volgt: politie 57,8 %, ambulance 21,8 %, brandweer 19,1% en KMar 1,3 %.
- Het is voor de financiële transitie van groot belang dat de verrekening niet op een te laag detailniveau wordt voorbereid. De financiën van de meldkamers zijn naar hun aard complex en vermeden moet worden dat hier een aanpak wordt gekozen die eveneens te complex is en niet effectief. Succesfactoren daarvoor zijn onder andere het bieden van transparantie over de wijze van verrekening en afstemming met het veld op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

Aandachtspunten voor de transitie

- De eerder geschetste paradox tussen diversiteit in de beginsituatie versus het hebben van een overzichtelijk meldkamerproces betekent voor de transitie ons inziens enerzijds dat er een maatwerk aanpak per diverse beginsituatie van de meldkamer gehanteerd dient te worden door de KLMO, maar dat anderzijds –om efficiency- en effectiviteitsvoordelen te behalen- er strak gestuurd moet worden op een uniforme inrichting van processen en systemen in de eindsituatie.
- Het sluiten van een meldkamer vergt ontvlechting van het meldkamerproces met gerelateerde processen op lokaal niveau.
- In het Transitieakkoord wordt € 90 miljoen geraamd voor transitiekosten (exclusief eventuele aanschaf NMS). De nulmeting laat zien dat de diversiteit in de startsituaties op alle niveaus (organisatie, processen en systemen) een belangrijke parameter is die betrokken moet worden in de transitieplanning. Het verdient aanbeveling gezien de uitkomsten van deze nulmeting deze raming (waaronder de raming van de projectkosten) opnieuw te valideren.

Aandachtspunten voor going concern / beheer

- Elke komende transitie kan onrust veroorzaken onder personeel. Gezien de samenstelling en opbouw van het personeelsbestand is voor het borgen van het going concern belangrijk dat voldoende aandacht gegeven wordt aan het informeren en betrekken van de medewerkers bij de voorgenomen veranderingen.
- Het uitstellen van investeringen kan negatieve consequenties hebben voor de ongestoorde dienstverlening van de meldkamer. Het verdient aanbeveling hierop structureel te monitoren.
- Er zijn onvoldoende voorzieningen bij een *fail-over* voor het merendeel van de meldkamers.

6. Nota proces “overdracht” financieel en materieel

Algemeen:

In het transitieakkoord is op hoofdlijnen de overdracht van de huidige naar het nieuwe meldkamer-domein beschreven. In deze overdracht zijn twee sporen te onderscheiden: de financiële en de materiële overdracht. De werkwijze hiervan is uitgewerkt in twee aparte notities incl. een format / voorbeeld van hoe de financiële overdrachtsdocumenten en finale overeenkomst eruit zal komen te zien. Bijzondere aandacht hierin voor de zogenaamde ‘achterblijvende kosten’ voor de veiligheidsregio’s. De financiële overdracht omvat het volgende:

- De bepaling van structurele budgetten die overgaan van de Veiligheidsregio’s (via een specifieke uitname van de BDUR/gemeentefonds) en de RAV-en naar de LMO;
- De activa (bezittingen) en passiva (schulden) van de disciplines voor zover dat betrekking heeft op de uitvoering van de meldkamertaken;
- De verrekening en vergoeding van de achterblijvende kosten (dat wil zeggen de kosten die blijven doorlopen als gevolg van meerjarige verplichtingen die het Rijk niet overneemt, bijvoorbeeld huisvesting).

Analyse:

De notitie met de uitwerking van de financiële en materiële overdracht blijft nog erg op hoofdlijnen. Wel is duidelijk dat gekozen wordt voor een 2-sporen aanpak. Het risico van deze 2-sporen aanpak is dat de financiële middelen (het budget) eerder overgaan naar de LMO/politie dan de bijbehorende taken (kosten). In de tijd tussen de financiële en materiële overdracht ‘stelt de minister van V&J middelen uit zijn begroting ter beschikking op basis van een door besturen/directies opgestelde begroting’. Er zijn echter geen garanties dat deze middelen voldoende zullen zijn, zeker gezien de gestelde bezuinigingsdoelstelling. Bovendien wordt bij de materiële overdracht gesteld dat die pas kan plaatsvinden als ‘de samengevoegde meldkamer aan bepaalde minimale eisen voldoet’. Niet alleen moet de meldkamer voordat materiële overdracht kan plaatsvinden samengevoegd zijn, maar er moet ook nog voldaan worden aan eisen van de beheersorganisatie van de politie. Daarmee zou de periode tussen financiële en materiële overdracht best wel eens aanzienlijk kunnen zijn.

Verder bevat de notitie nog de nodige onduidelijkheden. Zo wordt in de notitie bij de financiële overdracht nergens gesproken over achterblijvende taken, terwijl in het protocol van de DDC wel duidelijk wordt aangegeven dat alleen de middelen voor relevante meldkamertaken en activiteiten overgaan. Er wordt alleen gesproken over achterblijvende kosten, maar dit heeft betrekking op de zogenaamde ‘frictiekosten’. Ook lijkt het dat de financiële overdracht plaatsvindt op het moment dat het financiële overdrachtsdocument ondertekend wordt, terwijl dit pas na wetswijziging het geval is. Dit zijn punten die nog opheldering nodig hebben.

De financiële overdracht wordt vastgelegd in het financiële overdrachtsdocument dat per huidige meldkamer wordt opgesteld. Het ministerie van VenJ voert de regie bij de financiële overdracht en werkt hierbij nauw samen met de Due Diligence Commissie en alle betrokken partijen. De K-LMO treedt op als adviseur. Voorafgaand aan de start van fase 1 voert de DDC de toets financieel op niveau uit, deze is voorwaardelijk voor de financiële overdrachtsdocumenten van de disciplines.

Het is dienstig om voordat de DDC voor de zomer een bezoek brengt aan de Veiligheidsregio’s om de aspecten die spelen bij de financiële overdracht, mede op basis van actuele cijfers over 2014 en de eerder in 2014 en 2015 door de besturen van de Veiligheidsregio’s van Rotterdam-Rijnmond resp. Zuid-Holland Zuid vastgestelde documenten (nulmeting, business case en transitiedocument), voor te bereiden en waar nodig strategische posities te bepalen.

Bij de bepaling van het bedrag dat uitgenomen kan worden uit het gemeentefonds kan niet alleen gekeken worden naar de nulmeting over 2013. Bepaalde specifieke regionale taken zullen bij de Veiligheidsregio’s achterblijven. Ook moet bezien worden of de zogenaamde specials al dan niet uitbesteed zullen worden aan de LMO. Dit zal zeker ook bepaald worden door de kosten die de LMO hiervoor in rekening denkt te gaan brengen. In het laatst ontvangen Landelijk Kader (versie 1.3) is nog geen voorstel opgenomen aangaande het onderscheid in taken uit het meldkamerdomein en de zogeheten specials alsmede specials die door de LMO worden beoordeeld als inpasbaar. Het is op dit moment overigens nog onduidelijk of veiligheidsregio’s volledig vrij zijn in de keuze van wel of niet overhevelen van specials. Het is dan ook belangrijk dat de kosten (en opbrengsten) van specials in beeld worden gebracht zodat een kostenvoorstel van de LMO voor het uitvoeren van een special goed kan worden beoordeeld.

Het is wenselijk om op voorhand duidelijkheid te krijgen bij de LMO tegen welke kosten zij de specials voor de Veiligheidsregio's uit zou willen gaan voeren zodat geen verrassingen achteraf optreden en de Veiligheidsregio's voor het moment van financiële overdracht een besluit kunnen nemen of zij deze specials al dan niet uitbesteden bij de LMO.

De wet zal eerder van kracht zijn dan alle samenvoegingen zijn voltooid. Met het van kracht worden van de wet, gaat de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de meldkamers conform de huidige Wvr inclusief de monodisciplinaire taken voor de brandweer en de meldkamers van de regionale ambulancevoorzieningen met uitzondering van het deel van de taakuitvoering door de RAV-en dat onder de werking van de Twaz valt over naar de minister van Veiligheid en Justitie en daarmee gaan ook de financiële middelen van de veiligheidsregio's en de regionale ambulancevoorzieningen hiervoor over naar dat ministerie.

Het is wenselijk om met het oog op de bepaling van het "financieel op niveau" zijn van de meldkamer, de werkelijke kosten van het onderdeel meldkamer ambulance in beeld te brengen. Eerder onderzoek geeft namelijk aan dat de bijdragen vanuit de zorgverzekeraars niet altijd toereikend zijn voor de instandhouding van de MKA waardoor de Veiligheidsregio's extra bij moeten dragen. Via het financieel overdrachtsdocument kan vervolgens een correctie op deze bekostiging uit het verleden plaatsvinden.

Daarnaast zijn afspraken nodig over de gang van zaken rond meldkamers die niet in de LMO terugkomen, maar die nog even moet blijven functioneren omdat de samenvoeging nog niet gereed is. Dit gebeurt na wetswijziging onder verantwoordelijkheid en voor rekening van de minister van VenJ maar kan voor de uitvoering de medewerking van de disciplines vragen. Het ministerie van VenJ verstrekt ten laste van haar begroting aan de betrokken disciplines een bijdrage voor de instandhouding van deze meldkamers. De besturen/directies van de bewuste meldkamers en het ministerie van Veiligheid en Justitie maken bilaterale afspraken over de financiering en de praktische uitvoering.

Het is wenselijk om de aspecten die spelen rondom het na wetswijziging (verwacht wordt 1 januari 2017) nog operationeel houden van de Meldkamer in Dordrecht in kaart te brengen en hierover vroegtijdig afspraken te maken met de LMO.

In het proces tot financiële overdracht, maar ook daarna zal sprake kunnen zijn van het detacheren van personeel of het tegen betaling verrichten van specifieke diensten zoals die m.b.t. de specials. Op dit moment is niet duidelijk of hierbij BTW aan de orde is. Het is van belang om hier op voorhand duidelijkheid over te krijgen, omdat het om een mogelijk kostenverhogend effect van 21% gaat.

Aan de LMO dient gevraagd te worden om op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over het al dan niet aan de orde zijn van BTW bij detachering van personeel en het verlenen van diensten.

Samenvattend:

De notitie blijft nog erg op hoofdlijnen en bevat nog veel onduidelijkheden. Wel is duidelijk dat de gekozen 2-sporen aanpak in zichzelf een risico met zich meebrengt mbt de periode tussen de financiële en de materiële overdracht. De latende partijen zijn dan nog wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken, maar volledig afhankelijk van V&J voor de toekenning van de financiële middelen.

7. Proeve van een wetsvoorstel

Algemeen:

Een eerste proeve wordt meegestuurd zodat de producten in samenhang kunnen worden gezien. Het is niet bedoeld als consultatie voor het wetsvoorstel. Dat volgt later. Er wordt bij de ambtelijke voorbereiding gebruik gemaakt van de plannen zoals die nu ter consultatie zijn voorgelegd.

Analyse:

Gekozen is om de LMO juridisch te verankeren in de Politiewet 2012 (dus geen eigen wettelijk kader). Logischerwijze dienen dan de huidige Wet veiligheidsregio's en de Tijdelijke wet ambulancezorg (Twaz) voor wat betreft de meldkamerfunctie ook aangepast te worden (zie aanhef van de proeve). In de huidige proeve wordt ingegaan op de wijzigingen van de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's. De Twaz blijft echter buiten beeld.

De LMO zal (gelet op het voorgestelde artikel 44a Politiewet 2012) een ondersteunende rol gaan vervullen aan de 'meldkamerfunctie' voor wat betreft ambulancezorg, brandweertaak en de politietaak. Deze meldkamerfunctie bestaat uit het ontvangen, registreren en beoordelen van de acute vragen om inzet van ambulances, brandweer of politie, het bieden van een adequaat hulpaanbod en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten.

De omvang van deze ondersteuning ten behoeve van de ambulancezorg en de politietaak is 'in ieder geval' het ontvangen van hulpvragen ('acute vragen om inzet van...'). Het gebruik 'in ieder geval' duidt erop dat die taak verder kan worden uitgebreid. Dit wordt overigens niet verder uitgewerkt en is wat dat aangaat een onduidelijke terminologie welke ervoor zorgt dat het vooralsnog onduidelijk is waar ze nu wel of niet voor verantwoordelijk is.

Ten aanzien van de 'overige onderdelen van de meldkamerfunctie' (blijkbaar ziet het hier op: registratie en beoordeling van de acute vragen om inzet, het bieden van een adequaat hulpaanbod en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten) kan via Algemene maatregel van bestuur voor wat betreft ambulancezorg en politietaak nadere regels worden gesteld.

Voor wat betreft de brandweertaak is aangegeven dat de LMO zorgdraagt voor de uitvoering van de meldkamerfunctie (dus zowel ontvangst, registratie en beoordeling van acute vragen om inzet brandweer, het bieden van een adequaat hulpaanbod en het begeleiden en coördineren).

Het voor de veiligheidsregio's zeer van belang zijnde onderdeel: hoe houden we zeggenschap op die uitvoering? Hoe vindt de borging plaats van de operationele invloed van een regio op de landelijke organisatie? Het meldkamerproces is het begin van werkprocessen van de brandweer / veiligheidsregio's. Daar moet minstens een beïnvloedingsinstrument gecreëerd worden en daarnaast een verantwoordingsmethodiek. In het voorgestelde artikel 35 Wet veiligheidsregio's wordt een 'periodiek overleg met het hoofd van de meldkamer' gepositioneerd. Of dit echter voldoende is...

Wat dat aangaat mist het voorgestelde artikel in het geheel de rol van de meldkamer bij rampenbestrijding en crisisbeheersing (en de multidisciplinaire opschaling). Dit wordt niet genoemd in artikel 44a, terwijl dit blijkbaar wel tot de onderwerpen van overeenstemming behoren tussen de minister en de veiligheidsregio's (zie artikel 44b).

Ook in de voorgestelde wijziging van de Wet veiligheidsregio's komt enkel de 'brandweertaak' terug. Hoe zit het met de rol van de Veiligheidsregio met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing (waaronder de GHOR en multidisciplinaire opschaling)? De meldkamer is daar van cruciaal belang.

Opvallend is het aantal AMvB's die worden aangekondigd in het wetsvoorstel: 4 stuks (art 44a lid 4 en 5, en art 44d lid 2 en 3, en natuurlijk de ministeriele regeling van artikel 44b). De AMvB op grond van artikel 44a lid 4 komt mogelijk overeen met artikel 44d lid 3.

* Politiewet, Art. 2

Heeft iemand ergens besloten welk personeel in dienst van de lmo komt?

In het document 'Landelijk kader samenvoegen meldkamers' staat dat het nog niet uitgewerkt kan worden omdat de standpunten van verschillende partijen niet duidelijk is. Wel bijzonder dat de wet al wordt aangepast.

* Politiewet, Art. 48c

“uitsluitend”, dus geen decentrale meldkamers meer bij bijv. oud en nieuw nachten? In heel het land is het dan druk. Of valt de uitgifte (iig uitgifte brw) onder de VR en mag de VR daarom wel zelf voor kiezen om de uitgifte decentraal te doen?

* Wet vr's

Art 35, lid 1 gaat alleen over de brw

- mist multi functies, tenzij men er vanuit gaat dat deze onder de brw vallen

- mist ghor functies

De vraag is hoe multi processen van de structuur rbp worden gewaarborgd. Zoals geschetst wordt onder multi in het lmo dossier wordt verstaan: multi-intake. Dit sluit aan bij bovenstaand algemeen deel: men haalt termen door elkaar

* P.11 over 4.2.6.1

Hoe zit het met multi rampenbestrijding en cb?

Hoe zit het met caco?

Belangrijkste conclusies / aandachtspunten van analyses

1. Plan van aanpak, versie 1.2

- a) Het is van belang om het mogelijk risico van het niet realiseren van de geplande datum van onze samenvoeging met alle organisatorische en financiële risico's van dien, bij de KLMO neer te leggen.
- b) Van belang is dat de Veiligheidsregio's en de RAV-en betrokken worden bij de bepaling van de verdeling van de bezuinigingstaakstelling tussen de diverse stakeholders. Ook is het van belang te onderkennen dat de Veiligheidsregio's en de RAV-en niet of nauwelijks een bijdrage in de bezuinigingstaakstelling kunnen leveren zolang de samengevoegde meldkamer nog niet is gerealiseerd.
- c) Aan de KLMO dient aangegeven te worden dat, met in achtneming van de nog te maken afspraken over transitiekosten (toets 'financieel op niveau' en advies DDC), deze financiële risico's volledig voor rekening van de LMO zijn. Het financiële risico van de Veiligheidsregio's beperkt zich tot het budgetteren van de eigen projectkosten binnen de door de KLMO beschikbaar gestelde budgetten voor de regionale samenvoeging (totaal € 12,5 mln, waarvan € 900.000 voor RR / ZHZ).
- d) Gelet op de voortrekkersrol van RR/ZHZ die ook voordelig is / kan zijn voor de KLMO (landelijk), moeten we in gesprek gaan met de KLMO met de vraag of de kosten van deze rol voor een deel kunnen worden gedekt uit het 'centraal gereserveerde' bedrag van het budget projectkosten (€ 2,5 mln.). Het centraal budget is immers bedoeld voor gezamenlijke onderwerpen, zoals ook fiscale adviezen (BTW).

2. Ontwerpplan, versie 1.2

- a) De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de organisatie van multidisciplinaire meldkamertaken gaat over van de besturen van de veiligheidsregio's naar de minister van Veiligheid en Justitie.
- b) De financiering van de instandhouding van de organisatie van de multidisciplinaire meldkamertaken inclusief de taken van de politie op het beheer geschiedt op basis van een bijzondere bijdrage van de minister van Veiligheid en Justitie aan de politie. De bijzondere bijdrage omvat het startbudget van de Landelijke Meldkamerorganisatie voor de taakuitvoering en het beheer, inclusief de bijdrage van de veiligheidsregio's, het ministerie van VWS en het ministerie van Defensie. De minister van Veiligheid en Justitie draagt zorg voor de bijdrage van de andere disciplines.
- c) Aandacht geven aan de wijze waarop de standaardisering van de processen van mono-uitgifte brandweertaken door de LMO wordt opgepakt. Deze processen zijn immers randvoorwaardelijk voor het goed functioneren van de LMO.
- d) Expliciet laten beschrijven hoe de gezagsstructuur ligt m.b.t. de multidisciplinaire opschaling alsmede in de keten van het intakemoment tot het ter plaatse zijn van de diensten. Ook kan gedacht worden aan een arbitragecommissie ingeval er discussie ontstaat omtrent de governance en verantwoordelijkheid in een bepaalde situatie. Een dergelijke arbitragecommissie kan ook van dienst zijn indien en voor zover een veiligheidsregio c.q. een RAV niet tevreden is over de dienstverlening door de LMO.
- e) Het is wenselijk om expliciet in het ontwerpplan te vermelden dat de LMO verantwoordelijk is voor de adequate koppelvlakken richting de mono-applicaties en de specifieke regionale applicaties.

3. Landelijk kader, versie 1.3

- a) In eerdere versies van het landelijk kader was in het kader van operatiën in plaats van een tweedeling sprake van een driedeling: primaire taken, secundaire taken en specials. De definitie van specials is ook een andere geworden. Of de nieuwe uitgangspunten gevolgen hebben voor de taken die bij de veiligheidsregio achterblijven, en wat de financiële gevolgen hiervan zijn wordt uit het landelijk kader niet duidelijk.
- b) In het LK is de bijlage met alle taken inclusief de voorgestelde demarcatie tussen partijen (onderscheid meldkamerdomein en special) nog niet opgenomen. Direct na het bekend worden van het voorstel dient na te worden gegaan of het voorstel, gelet op de specifieke omgevingssituatie van RR/ZHZ, aanpassing behoeft en de beoordeling op inpasbaarheid op een transparante wijze te laten plaatsvinden zodat duidelijk is wat de kosten zijn voor de door de LMO te leveren diensten inzake de specials.
 - c) Het bevoegd gezag op de meldkamer ligt bij de burgemeesters en voorzitters van de veiligheidsregio's. Dit wijzigt niet met de vorming van de LMO. De uitvoering van de huidige taken ten behoeve van ondersteuning van het gezag tijdens incidenten, rampen en crises, worden onverkort overgenomen.
 - d) Opvallend is de veranderde rol van de DDC, beschreven naar de actuele stand van zaken en het gegeven dat het financieel overdrachtsdocument niet meer wordt opgesteld door de kwartiermakersorganisatie (versie 1.0) maar door het Ministerie van V&J (versie 1.3).
 - e) Het financieel overdrachtsdocument bevat ook afspraken over het verrekenen / vergoeden van achterblijvende kosten. We zullen onze achterblijvende kosten onderbouwd in beeld moeten brengen als voorbereiding van de onderhandelingen met V&J. Hierbij zijn de inhoudelijke spelregels van hoofdstuk 2.6 Bedrijfsvoering te betrekken.
- f) Er dient een toelichting gevraagd te worden op de toepassing van Best practices als basis van de spelregels.
 - g) In hoofdstuk over financiën is aangegeven dat voor de rekenregels ten aanzien van investeringen geldt dat de Business Case normbedragen voor kosten voor personeel, huisvesting, ICT en meldtafels bevat. Wij lezen hieruit dat de investeringen worden bepaald aan de hand van normbedragen. Onduidelijk is wat hiermee wordt bedoeld.
- h) In het kader van de nieuwe wetgeving inzake tijdelijk personeel die per 1 juli 2015 ingaat, is het wenselijk om op korte termijn afspraken te maken met de KLMO omtrent medewerkers die een tijdelijke aanstelling hebben en waarvan verlenging van de aanstelling wenselijk is.
- i) Er dient verduidelijking gevraagd te worden wat wordt bedoeld met normbedragen, alsmede wat de basis is voor de te hanteren normen voor personeel, huisvesting, ICT en meldtafels.
- j) Informeren waarom in de Business case alleen achterblijvende materiële kosten zijn opgenomen en niet personele achterblijvende kosten, over welke jaren de projectkosten kunnen worden geclaimd en wanneer een set normen voor de kosten 2013 wordt opgeleverd.

4. Protocol Due Diligence Commissie

- a) Gezien de planning is het niet waarschijnlijk dat bekend is welke taken wel en welke niet overgaan naar de LMO voordat het overdrachtsdocument gereed moet zijn. Deze informatie is echter randvoorwaardelijk.
- b) Met alleen de nulmeting en de toets financieel op niveau als input voor het overdrachtsdocument en de ambitieuze planning die er nu ligt is het zeer de vraag of een zorgvuldig traject geborgd kan worden.
- c) Aan de LMO dient te worden aangegeven dat de uitname uit het gemeentefonds//BDUR aan moet sluiten bij de uitkomsten van de financiële overdrachtsdocumenten zodat geen noodzaak voor een verdeelsleutel aanwezig is en de overdracht van de meldkamers naar de LMO in principe budgettair neutraal kan geschieden.
- d) Het is dienstig om met behulp van dit referentiekader intern een vooronderzoek uit te voeren ter voorbereiding van het bezoek van de DDC om zodoende eventuele knelpunten en bijzonderheden vroegtijdig te onderkennen en in te kunnen brengen in het onderzoek van de DDC.

5. Landelijke Nulmeting

- a) De meldkamers verschillen onderling op bijna alle aspecten; bestuurlijk-juridisch, operationeel en financieel.
- b) In het Transitiedocument moeten de taken die speciaal voor de partners uit de beide regio's worden uitgevoerd inhoudelijk en financieel goed worden afgehecht.
- c) Het uitstellen van investeringen kan negatieve consequenties hebben voor de dienstverlening van de meldkamer. Hierop dient structureel te worden gemonitord.

6. Notitie financiële en materiële overdracht

- a) De gekozen 2-sporen aanpak brengt een risico met zich mee voor wat betreft de periode tussen de financiële en de materiële overdracht. De latende partijen zijn dan nog wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken, maar volledig afhankelijk van V&J voor de toekenning van de financiële middelen.
- b) Het is dienstig om voordat de DDC voor de zomer een bezoek brengt aan de Veiligheidsregio's om de aspecten die spelen bij de financiële overdracht, mede op basis van actuele cijfers over 2014 en de eerder in 2014 en 2015 door de besturen van de Veiligheidsregio's van Rotterdam-Rijnmond resp. Zuid-Holland Zuid vastgestelde documenten (nulmeting, business case en transitiedocument), voor te bereiden en waar nodig strategische posities te bepalen.
- c) Het is wenselijk om op voorhand duidelijkheid te krijgen bij de LMO tegen welke kosten zij de specials voor de Veiligheidsregio's uit zou willen gaan voeren zodat geen verrassingen achteraf optreden en de Veiligheidsregio's voor het moment van financiële overdracht een besluit kunnen nemen of zij deze specials al dan niet uitbesteden bij de LMO.
- d) Het is wenselijk om met het oog op de bepaling van het "financieel op niveau" zijn van de meldkamer, de werkelijke kosten van het onderdeel meldkamer ambulance in beeld te brengen. Eerder onderzoek geeft namelijk aan dat de bijdragen vanuit de zorgverzekeraars niet altijd toereikend zijn voor de instandhouding van de MKA waardoor de Veiligheidsregio's extra bij moeten dragen. Via het financieel overdrachtsdocument kan vervolgens een correctie op deze bekostiging uit het verleden plaatsvinden.
- e) Het is wenselijk om de aspecten die spelen rondom het na wetswijziging (verwacht wordt 1 januari 2017) nog operationeel houden van de Meldkamer in Dordrecht in kaart te brengen en hierover vroegtijdig afspraken te maken met de LMO.
- f) Aan de LMO dient gevraagd te worden om op korte termijn duidelijkheid te verschaffen over het al dan niet aan de orde zijn van BTW bij detachering van personeel en het verlenen van diensten.

7. Proeve van een wetsvoorstel

- a) In het voorgestelde artikel 35 Wet veiligheidsregio's wordt een 'periodiek overleg met het hoofd van de meldkamer' gepositioneerd. De vraag is echter of dit voldoende is?
- b) In het hele wetsvoorstel wordt in het geheel de rol van de meldkamer bij rampenbestrijding en crisisbeheersing (en de multidisciplinaire opschaling) gemist, terwijl dit voor de veiligheidsregio's cruciaal is.