

Continuïteit van meldkamers

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting en conclusies	6
1	Inleiding	15
1.1	Aanleiding	15
1.2	Doel en onderzoeksvragen	16
1.3	Afbakening en begrippen	17
1.4	Onderzoeksaanpak	19
1.5	Leeswijzer	21
2	Bevindingen	22
2.1	Inleiding	22
2.2	Personeel	22
2.3	Locatie	26
2.4	Techniek	28
2.5	Beheer	32
3	Landelijke Meldkamer Samenwerking	35
3.1	Inleiding	35
3.2	Voorgeschiedenis LMS	35
3.2.1	Het Transitieakkoord	35
3.2.2	Gateway review	36
3.2.3	Heroriëntatie transitie	36
3.2.4	Nieuwe wetgeving	37
3.2.5	Uitwerkingskader meldkamer	37
3.3	LMS	38
3.3.1	Sturing op de LMS	38
3.3.2	Opdracht LMS	40
3.4	Reflectie op de aanpak door de LMS	42
3.4.1	Lijn 1 'Continuïteit'	42
3.4.2	Lijn 2 'Bij de tijd'	45
3.4.3	Lijn 3 'Nieuwe tijd'	47
3.4.4	Lijn 4 'Entiteit'	48
	Bijlagen	
I	Overzicht samenvoeging meldkamers	49
II	Lijst geïnterviewden	50

III	Routeringsmatrix	51
IV	Opdracht LMS	54
V	Afkortingen	62



Voorwoord

Meldkamers – als onderdeel van de 112-keten – zijn van cruciaal belang voor een adequate en efficiënte hulpverlening, maar zijn kwetsbaar om hun dienstverlening naar de maatschappij steeds te kunnen waarborgen. In het rapport Meldkamers, uitgebracht in 2015, hebben de Inspectie en het Agentschap al op de kwetsbaarheid van de meldkamers gewezen. De burger moet er op kunnen vertrouwen dat de meldkamers hen altijd snel en adequaat helpen.

Omdat de impact van een verstoring in de 112-keten groot is –zo bleek uit de landelijke storing bij KPN van 24 juni 2019¹ – is het van levensbelang dat de continuïteit van die dienstverlening, waaronder die van de meldkamers, in de 112-keten goed geborgd is.

De Inspectie en het Agentschap onderzochten welke acties de meldkamers naar aanleiding van het vorige onderzoek hebben genomen om de continuïteit van de 112-dienstverlening te borgen. Het onderzoek richtte zich op de fase vanaf het moment dat de burger contact heeft met de landelijke 112-centrale tot en met het contact van de regionale meldkamer met de hulpdienst(en).

De Inspectie en het Agentschap constateren dat de ontwikkelingen binnen de LMS positief worden ontvangen en dat dankzij inspanning van velen al goede stappen zijn gezet, maar dat de meldkamers nog steeds zeer kwetsbaar zijn. Slechts enkele aanbevelingen uit eerdere onderzoeken blijken te zijn gerealiseerd.

Meldkamers zijn gericht op de operatie. De onderlinge solidariteit en loyaliteit bij het personeel is zeer groot en vormt hiermee één van de belangrijkste pijlers waarop de meldkamers zich draaiende kunnen houden. Om te kunnen ontwikkelen naar een professionelere organisatie moeten meldkamers nog een aantal fundamentele stappen ten aanzien van onder meer governance, integrale risicoanalyse en werkprocessen zetten.

De Inspectie en het Agentschap dringen er op aan om eerdere aanbevelingen zo spoedig mogelijk te realiseren, te zorgen voor een gedegen risicomanagement en concretisering van plannen om zo de continuïteit in de 112-dienstverlening op zowel korte als lange termijn te borgen.

¹ De minister van JenV heeft in zijn Kamerbrief van 25 juni 2019 aangegeven deze storing nader te gaan onderzoeken. Daarbij zal de focus vooral liggen op die fase in de 112-keten voorafgaand aan het moment dat de burger contact heeft met de landelijke 112-centrale.



De Inspectie en het Agentschap hebben in dit onderzoek naast medewerkers op strategisch en tactisch niveau, op operationeel niveau veel gedreven centralisten gesproken. Zij zijn mede als gevolg van hun enorme loyaliteit de kurk waarop de meldkamer drijft. De Inspectie en het Agentschap zijn de meldkamers en in het bijzonder de centralisten en beheerders zeer erkentelijk voor de medewerking aan dit onderzoek.

J.G. Bos
*Inspecteur-generaal Inspectie Justitie
en Veiligheid*

J.T.M. Derksen
*Waarnemend hoofdinspecteur
Agentschap Telecom*



Samenvatting en conclusies

Inleiding

Een meldkamer is binnen het veiligheidsdomein een cruciale en onmisbare schakel. Voor wie in een noodsituatie verkeert, is de meldkamer het eerste contact met de hulpdiensten. Voor hulpverleners is de meldkamer de plek vanwaar zij informatie over een incident ontvangen en waar zij om ondersteuning kunnen vragen. De meldkamer is hét informatie- en communicatieknooppunt binnen de hulpverleningsketen. Ook heeft de meldkamer een cruciale rol bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing en wordt de meldkamer ingezet bij het bewaken van de openbare orde door politie en (acute) opsporing. Het is van levensbelang dat de continuïteit² van meldkamers³ goed geborgd is.

Uit onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) en het Agentschap Telecom (het Agentschap) in 2015 bleek dat veel meldkamers op het gebied van continuïteit kwetsbaar waren.⁴ In de reactie op het rapport gaf de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan dat met de transitie naar een Landelijke Meldkamer Organisatie (LMO)⁵ de door de Inspectie en het Agentschap geconstateerde aandachtspunten stapsgewijs zouden worden opgelost.⁶

Gedurende de transitie bleek de oorspronkelijke opzet en organisatie van de LMO echter te complex om het programma binnen het budget en de planning tot een goed einde te kunnen brengen. De toenmalige minister van VenJ besloot daarom tot een heroriëntatie van de LMO die vervolgens leidde tot een aanpassing van de aanpak om tot een vernieuwde inrichting van het meldkamerdomein te komen.

Mede als gevolg van de perikelen rondom de transitie naar de LMO is vertraging opgetreden in de benodigde hervorming van het meldkamerdomein. Deze vertraging en de informatie uit meerdere onderzoeken dat er bij sommige meldkamers nog niet veel is verbeterd in relatie tot de knelpunten uit eerdere onderzoeken, is voor de Inspectie en het Agentschap reden geweest om in 2018 een nieuw onderzoek in te stellen naar de continuïteit van meldkamers.

² Continuïteit gaat over de beschikbaarheid van dienstverlening, ook in geval van verstoring van de bedrijfsvoering. De continuïteit van meldkamers is gedefinieerd als de mate waarin een meldkamer in staat is om bij verstoringen van de bedrijfsvoering op het gebied van personeel en/of locatie en/of techniek de 112-dienstverlening te blijven verzorgen.

³ Nederland kent bij de start van het onderzoek twintig regionale meldkamers van politie, brandweer en de ambulancevoorzieningen en Koninklijke Marechaussee (KMar).

⁴ Rapport 'Meldkamers' van Inspectie VenJ en Agentschap Telecom, maart 2015.

⁵ Transitieakkoord 'Meldkamer van de Toekomst'; kamerstukken II 2011/12, 29 517, nr. 75.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 29 517, nr. 96.



Centrale vraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke maatregelen hebben de meldkamers genomen naar aanleiding van de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek 'Meldkamers' (2015)?

Gedurende het onderzoek ging het programma LMO samen met diverse andere programma's die binnen het meldkamerdomein lopen⁷ verder in de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS). Ook werd gedurende het onderzoek de benodigde wetgeving voor een nieuwe inrichting van het meldkamerdomein concreter. De Inspectie en het Agentschap besloten deze ontwikkelingen mee te nemen in het onderzoek. Zij bezien hun bevindingen en aandachtspunten ook in het licht van de plannen van de LMS en in het licht van de situatie na de inwerkingtreding van de Wijzigingswet meldkamers. Bij die wet wordt de politie verantwoordelijk voor de meldkamerlocaties en het beheer van de meldkamers.⁸

Aanpak

De Inspectie en het Agentschap hebben voor haar onderzoek naast de landelijke 112-centrale zes regionale meldkamers geselecteerd. De selectie vond plaats op grond van geografische kenmerken, informatie uit de oriëntatiefase van het onderzoek en de stand van zaken qua samenvoeging met andere meldkamers (zie bijlage I). Ter beantwoording van onderzoeksvragen vroegen de Inspectie en het Agentschap bij de Veiligheidsregio's en geselecteerde meldkamers relevante documentatie op. De Inspectie en het Agentschap gebruikten de documentatie tevens voor de voorbereiding op de interviews. In totaal interviewden de Inspectie en het Agentschap 86 functionarissen op diverse niveaus binnen de meldkamers, bij het Meldkamer Diensten Centrum (MDC), de LMS en de Centrale ondernemingsraad van de politie (zie bijlage II).

Conclusies

De Inspectie en het Agentschap concluderen dat de verantwoordelijken voor de taakuitvoering van de regionale meldkamers naar aanleiding van de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek naar de meldkamers nauwelijks maatregelen hebben genomen om de continuïteit ten aanzien van personeel, locatie en techniek voldoende te borgen. Daardoor zijn de regionale meldkamers nog steeds zeer kwetsbaar. De landelijke 112-centrale heeft daarentegen diverse maatregelen genomen om de continuïteit te verbeteren.

Op personeelsgebied is de situatie in de bezochte meldkamers zeer nijpend. Alle meldkamers hebben problemen met de personele bezetting. Het lukt de

⁷ Programma's 112, Operationeel Centrum en het MDC. Het MDC wordt vanaf dat moment functioneel aangestuurd door de LMS, maar formeel nog door de dienst IV van de politie.

⁸ Het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2018-2019, 35 065, nr. 2) is in behandeling in de Tweede Kamer. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2020.



meldkamers daardoor zeer moeilijk en niet altijd om de minimale gewenste bezetting te halen. Uit het onderzoek blijkt dat enerzijds sprake is van een gebrek aan personeel door een gebrek aan formatie, door uitstroom van personeel vanwege samenvoeging van meldkamers en de langdurige onzekerheid over de transitie, beperkingen aan het snel open kunnen stellen van vacatures en een gebrek aan geschikt personeel bij het vervullen van vacatures binnen de formatie. Anderzijds geven ze aan dat een deel van het personeel niet volledig inzetbaar is als gevolg van nachtdienstonthefing en langdurig ziekteverzuim. Ook is er sprake van roosterproblematiek als gevolg van de verschillende 8- en 9-uursdienstverbanden bij het personeel. Om de roosterdruk op te lossen wordt veelvuldig een beroep gedaan op de loyaliteit van de medewerkers. De onderlinge solidariteit en loyaliteit van het personeel vormen één van de belangrijkste pijlers waarop meldkamers zich draaiende kunnen houden. De Inspectie en het Agentschap beoordelen dit als een situatie die risico's meebrengt voor medewerkers en consequenties heeft voor hun gewenste deelname aan project- of werkgroepen in het kader van de LMS, het opleiden, trainen en oefenen en de invulling van de rol calamiteitencoördinator (CaCo) op de meldkamer.

Qua locatie zijn er bij onvoorziene calamiteiten en/of incidenten bij slechts een deel van de meldkamers maatregelen genomen om in voorkomende gevallen de meldkamerfunctie op een andere locatie te kunnen uitoefenen. Bij de meldkamers die kunnen uitwijken, is uitwijk bij nagenoeg alle regionale meldkamers echter afhankelijk van de eigen meldkamersystemen op de eigen meldkamerlocatie waarbij de voorzieningen en faciliteit op de uitwijklocatie beperkt zijn. Voor de meldkamers die niet kunnen uitwijken en bij onvoorziene calamiteiten en/of incidenten meldingen laten routeren naar een andere meldkamer, constateren de Inspectie en het Agentschap problemen met de uitgifte van de gerouteerde 112-meldingen. Doordat meldkamers geen volledige uitwijklocatie hebben en 112-meldingen niet volledig door een andere meldkamer kunnen worden overgenomen (aannee tot en met uitgifte), blijft het ongestoord functioneren van de meldkamers kwetsbaar.

Op technisch gebied is er sprake van stilstand in de meldkamers omdat innovatie en ontwikkeling niet of nauwelijks aan de orde is. Bij het merendeel van de bezochte meldkamers is de ICT geheel of gedeeltelijk verouderd of economisch afgeschreven. 'Het schip wordt drijvende gehouden' tot samenvoeging met andere meldkamers en/of de aansluiting op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur een feit is. Apparatuur wordt alleen vervangen indien dit echt noodzakelijk is. Doordat samenvoegingen en de aansluiting op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur herhaaldelijk vertraging heeft oplopen⁹, is er sprake van een toenemend continuïteitsrisico.

De Inspectie en het Agentschap concluderen dat regionale meldkamers nog steeds geen gebruik maken van een integrale risicosystematiek om continuïteitsrisico's voldoende te borgen.

⁹ Uitgezonderd de Landelijke Eenheid.



Risicobeheersing

De Inspectie en het Agentschap concluderen dat alleen bij de 112-centrale van de Landelijk Eenheid (LE) sprake is van een integrale risicoanalyse waarbij risico's voor uitval van personeel, locatie en techniek en eventuele maatregelen bij uitval daarvan zijn afgewogen. Bij geen enkele bezochte regionale meldkamer is sprake van een integrale risicoanalyse op het gebied van personeel, locatie en techniek. Alleen qua locatie is bij enkele regionale meldkamers sprake van een risicoanalyse waarbij maatregelen zijn genomen om in voorkomende gevallen te kunnen uitwijken naar een andere locatie. Volgens de Inspectie en het Agentschap is het essentieel dat er een integrale risicoanalyse plaatsvindt om enerzijds inzichtelijk te hebben welke acute continuïteitsrisico's er spelen en anderzijds om ten aanzien van de andere risico's hiermee rekening te kunnen houden bij toekomstige inrichting van de samen te voegen meldkamers.

In de praktijk blijken qua personeel impliciet wel eisen te zijn gesteld aan de minimale personele bezetting en zijn diverse maatregelen getroffen om de continuïteit daarvan te borgen. Tevens blijken in de praktijk qua techniek bij enkele bezochte regionale meldkamers ten aanzien van kritische ICT-systemen wel concrete maatregelen genomen om de continuïteit van de 112-dienstverlening bij uitval van die systemen te borgen.

Vorbereiding

De maatregelen die op het gebied van personeel, locatie en techniek eventueel genomen zijn om de continuïteit van de meldkamer te borgen, zijn doorgaans bij het personeel bekend. Het oefenen van maatregelen op het gebied van personeel en techniek vindt als gevolg van capaciteitsgebrek echter niet plaats. Het oefenen van een eventuele uitwijk vindt slechts bij één van de bezochte regionale meldkamer en de LE plaats.

Uitvoering

Om de problemen het hoofd te bieden, maken de meldkamers gebruik van de door hen bedachte maatregelen op personeelsgebied. In de praktijk doen ze daarnaast een groot beroep op de loyaliteit van het personeel en maken ze gebruik van de routeringsmaatregel om capaciteitsproblemen op te lossen. Daar was de maatregel oorspronkelijk niet voor bedoeld. De invoering van de routeringsmaatregel ontnemt de regionale meldkamers niet de verantwoordelijkheid om een risico-inventarisatie te doen en mitigerende maatregelen te nemen. Tevens geven geïnterviewden aan dat de opschalingprincipes soms worden losgelaten, omdat de routeringsmaatregel er is.



Routeren

De landelijke 112-centrale heeft mandaat voor het routeren van 112-meldingen.

Het proces routeren wordt ingezet op basis van de wachtrij van 112-meldingen, zichtbaar gemaakt in het Call Management Systeem van de LE:

- Op basis van een wachttijd: de wachttijd van 3 minuten (voor de langst wachtende melder) wordt overschreden.
- Op basis van het aantal melders: het aantal 112-meldingen is groter dan het aantal 112-lijnen van een regionale meldkamer, waardoor een wachtrij ontstaat op basis van aantallen melders.

De landelijke 112-centrale kiest de ontvangende meldkamer op basis van vooraf afgestemde routeringsmatrix 112 (bijlage III).

De ontvangende meldkamer verzorgt de intake van de melding die bedoeld is voor de bronmeldkamer en verwerkt de melding in het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS). De ontvangende meldkamer deelt het GMS-incident vervolgens met de bronmeldkamer. De bronmeldkamer beoordeelt het incident, herprioriteert en/of verrijkt deze zo nodig en voert regie voor verdere afhandeling van de melding.

Dat regionale meldkamers of de 112-centrale de locatie waarin zij hun werkzaamheden verrichten, moeten verlaten als gevolg van bijvoorbeeld brand, een terreurdreiging of grootschalige uitval systemen op de werkplekken binnen de meldkamer, komt in de praktijk gelukkig weinig voor. De Inspectie en het Agentschap constateren dat vier van de zes bezochte regionale meldkamers op basis van een risicoanalyse maatregelen hebben genomen om in voorkomende gevallen de meldkamerfunctie op een andere locatie te kunnen uitoefenen. De regionale meldkamers die een uitwijkmogelijkheid hebben en de 112-centrale waren afgelopen jaar enkele keren genoodzaakt om uit te wijken. Zij maakten daarbij gebruik van hun uitwijkprocedure. Van de meldkamers zonder uitwijkmogelijkheid was een meldkamer afgelopen jaar genoodzaakt gebruik te maken van de routeringsmaatregel. Dit leidde tot grote problemen.

In de praktijk zijn er regelmatig storingen in de techniek. In het geval van verstoringen van techniek maakten de meldkamers gebruik van de eerder getroffen maatregelen bij uitval van techniek (zoals de routeringsmaatregel). Buiten die maatregelen worden in de praktijk ook nog gebruik gemaakt van andere voorzieningen en zaken. Als er problemen zijn met het GMS wordt het lokale of oefen-GMS gebruikt of werkt men met pen en papier. Indien GIS¹⁰ uitvalt, kunnen de disciplines niet langer de positie en inzetbaarheid van de voertuigen zien, wat de coördinatie ervan bemoeilijkt. De verpleegkundig centralisten gebruiken dan soms een whiteboard om de locaties van de ambulances bij te houden. Bij uitval van

¹⁰ GIS is een geografisch informatiesysteem om een grote diversiteit aan informatie en functionaliteiten in één gedeeld operationeel beeld te ondervangen en besturen.



NTS¹¹ of ProQA¹² behandelen ze de melding via GMS of gaan zij – al dan niet met standaard papieren vragenlijsten - over op mondelinge uitvraag.

Verantwoorden, leren en bijstellen

Tot de zomer van 2017 werd de LMO in het kader van de transitie halfjaarlijks via de 'Continuïteitsmonitor Going Concern' geïnformeerd over de continuïteit en stabiliteit van de dienstverlening van alle meldkamers. In de monitor werden eventuele continuïteitsproblemen met het personeel en de techniek benoemd. Met het einde van de LMO is tevens een einde gekomen aan de verantwoording over de continuïteit van de meldkamers via de continuïteitsmonitor. Momenteel worden - indien dit aan de orde is - zaken op het gebied van personeel binnen de eigen verantwoordingslijn binnen de regionale meldkamer of de LE besproken worden. Dit leidt soms tot aanvulling van de maatregelen om de personele bezetting te borgen.

Maatregelen kunnen worden aangepast op basis van ervaringen tijdens het oefenen of op basis van praktijkervaringen. Omdat maatregelen op het gebied van personeel en techniek niet worden geoefend, vindt op basis daarvan ook geen bijstelling van maatregelen plaats. Op basis van praktijkervaringen vinden incidenteel aanpassingen van maatregelen plaats. Daarna wordt deze aangepaste maatregelen via de gebruikelijke kanalen aan het personeel bekend gemaakt.

Het oefenen van een uitwijk gebeurt slechts bij de LE en bij één van de vier bezochte regionale meldkamers die een uitwijkvoorziening hebben. De oefeningen worden geëvalueerd en op basis daarvan vindt ook eventueel bijstelling van de uitwijkprocedure plaats waarna de aangepaste procedure via de gebruikelijke kanalen aan het personeel bekend wordt gemaakt. De regionale meldkamers die een uitwijkmogelijkheid hebben en de landelijke 112-centrale waren afgelopen jaar enkele keren genoodzaakt om kortdurend uit te wijken. Ook deze uitwijk is steeds geëvalueerd, waarna eventueel bijstelling van de uitwijkprocedure plaatsvond en het personeel via de gebruikelijke kanalen werd geïnformeerd.

De Inspectie en het Agentschap concluderen dat het de meldkamers nog steeds ontbreekt aan een duidelijke verdeling tussen taken, rollen en verantwoordelijkheden bij lokaal beheer. Tevens ontbreekt nog immer een adequate PDCA-cyclus voor de werkprocessen van beheer.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van lokaal beheer zijn nog steeds niet of nauwelijks vastgelegd. Afspraken met leveranciers van meldkamersystemen zijn in slechts drie bezochte meldkamers gedocumenteerd. Het ontbreekt duidelijk aan sturing op beheer. Met de doorontwikkeling van meldkamers naar een informatieknooppunt wordt de afhankelijkheid van techniek en daarmee de continuïteitsrisico's voor de meldkamers steeds groter.

Volgens de Inspectie en het Agentschap is het mede met het oog op de overgang van de verantwoordelijkheid van het beheer van de meldkamers naar de politie essentieel dat heldere afspraken worden gemaakt over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van beheer met een daaraan gekoppelde PDCA-cyclus.

¹¹ NTS (Nederlandse Triage Standaard) is een triagesysteem van de Meldkamer Ambulance.

¹² ProQA is eveneens een triagesysteem van de Meldkamer Ambulance.

**De Inspectie en het Agentschap concluderen dat:**

- de nieuwe aanpak door de LMS een positieve werking heeft op de ontwikkelingen in het meldkamerdomein;
- de nieuwe aanpak om te komen tot een vanuit alle disciplines gedragen robuuste meldkamerorganisatie ambitieus en complex is en veel afhankelijkheden bevat en daarom een risico vormt;
- het bij alle betrokken partijen ontbreekt aan de urgentie om de continuïteit van de meldkamers centraal te zetten;
- het ontbreken van een uniforme invulling van de inrichting van beheer - na samenvoeging van zestien lokale beheerafdelingen en het MDC tot een landelijke beheerorganisatie - een risico vormt;
- de perikelen rondom de transitie naar de LMO hebben ervoor gezorgd dat er geen of in beperkte mate maatregelen zijn genomen naar aanleiding van de aanbevelingen van het eerdere meldkameronderzoek.

De LMS hanteert een andere aanpak dan de LMO. Waarbij de LMO een top-down benadering toepaste, is bij de LMS het creëren van een gezamenlijk draagvlak onder de verschillende betrokken partijen als uitgangspunt gekozen. Uit het onderzoek van de Inspectie en het Agentschap blijkt ook dat het draagvlak bij meldkamers voor de LMS groot is. De LMS heeft in een relatief korte tijd forse stappen gezet om te komen tot een visie en een vertaling hiervan in het beleidsplan.

Het beleidsplan van de LMS benoemt een groot aantal te initiëren en uit te voeren plannen hetgeen getuigt van een hoog ambitieniveau. Dit grote aantal te realiseren plannen vereist een strakke en duidelijke regie en planning. Het beleidsplan biedt zowel over de waarborging van de uitvoering en de regie beperkte duidelijkheid. Het beleidsplan geeft de richting aan en daarmee de bewustwording van wat er allemaal vóór 2023 moet worden gerealiseerd; een groot deel daarvan is niet nieuw. In 2015 hebben de Inspectie en het Agentschap over diverse onderdelen uit het plan al aanbevelingen gedaan. Vier jaar later beschrijft het strategisch beleidsplan van de LMS echter dat er een door meldkamerlocaties en disciplines gedragen plan moet worden gemaakt voor operationele en beheersmatige continuïteit.

De Inspectie en het Agentschap constateren dat de continuïteit van de meldkamers zowel op individueel meldkamerniveau als landelijk niet de aandacht krijgt die zij verdient.¹³ Continuïteitsborging van de huidige regionale meldkamers lijkt geen prioriteit te hebben en ondergeschikt te zijn aan de opdracht van de LMS waarbij vooral het samenvoegen en de discussie over verantwoordelijkheden centraal staat. De borging van de continuïteit van de regionale meldkamers is al jaren een aandachtspunt. De LMS heeft formeel niet de regie op de continuïteit van de meldkamers en beperkt zich op dit moment dan ook tot het signaleren van aandachtspunten ten aanzien van continuïteit in de individuele meldkamers. Tot slot ontbreekt het aan een uniforme invulling voor de inrichting van het beheer voor de meldkamer. Zestien lokale beheerorganisaties vallen bij inwerkingtreding van het nieuwe wetsvoorstel onder één beheerorganisatie. Om de operatiegerichte meldkamer te laten ontwikkelen naar een professionelere organisatie is een

¹³ De regionale meldkamers namen gedurende de transitie naar de LMO veelal een afwachtende houding aan om maatregelen te treffen naar aanleiding van het vorige meldkameronderzoek.



uniforme inrichting nodig voor beheer in de vorm van bijvoorbeeld aansturing, integrale risicoanalyse, werkprocessen en dergelijke.

Wat volgens de Inspectie en het Agentschap ontbreekt, is een operationalisatie van het beleidsplan in de tijd waarbij concrete mijlpalen worden benoemd met daarbij een duidelijke regie. De planning beperkt zich uitsluitend tot het samenvoegen van de meldkamers en gaat niet in op de meer inhoudelijke onderwerpen. De Inspectie en het Agentschap vinden dat de uitvoering van het beleidsplan onvoldoende is geborgd om de voorgenomen ambities voor de beoogde einddatum 2023 te kunnen realiseren. Een cruciale vraag aangezien de voorganger van de LMS, de LMO, de ambities niet heeft kunnen waar maken.

Aanbevelingen

De Inspectie en het Agentschap constateerden in eerdere onderzoeken kwetsbaarheden in de continuïteit van de 112-keten. Een aantal van deze aanbevelingen is wederom uitkomst van dit onderzoek. De Inspectie en het Agentschap dringen er op aan om ook deze eerdere aanbevelingen alsnog zo spoedig mogelijk te realiseren.

De Inspectie en het Agentschap richten de aanbevelingen uit dit rapport aan de minister van Justitie en Veiligheid als coördinerend minister. De inspectie is er zich daarbij van bewust dat de verantwoordelijkheid voor de gehele taakuitvoering van de meldkamers bij verschillende partijen is belegd en na inwerkingtreding van de Wijzigingswet meldkamers zal wijzigen.

De Inspectie en het Agentschap doen de volgende aanbevelingen:

1. Borg de continuïteit van de meldkamers:

a. Zorg ervoor dat meldkamers niet in die mate een terughoudend investeringsbeleid voeren dat sprake is van een tekort aan gekwalificeerd personeel. Terughoudendheid bij het aannemen van centralisten mag geen consequenties hebben voor de realisatie van de gewenste bezetting, het opleiden, trainen en oefenen en het bijdragen aan de ontwikkeling van de LMS;

b. Zorg – mede gezien de meestal geringe kwaliteit van het beheer van de systemen – dat de techniek in de meldkamers niet zodanig veroudert, dat zich een grotere kans op storingen voordoet. Uitstel van investeringen in de techniek, dienen te gebeuren aan de hand van een gedegen risicoanalyse waaruit blijkt dat het risico op uitval van de techniek niet wordt verhoogd;

c. Bepaal – gezien het gebrek aan een volledige fysieke uitwijklocatie voor iedere meldkamer – welke maatregelen iedere meldkamer moet nemen om het risico op uitval te reduceren;

d. Zorg dat de meldkamers die gedurende de transitie (fysiek) samengevoegd worden meteen na de samenvoeging – in ieder geval binnen de discipline – meldingen van elkaar kunnen aan- en overnemen.



2. **Zorg voor een gedegen governance voor beheer:**
 - a. **Maak bij de sturing op beheer een duidelijke verdeling tussen taken, rollen en verantwoordelijkheden en een goede PDCA-cyclus voor werkprocessen van beheer;**
 - b. **Maak beschikbaarheid van systemen en applicaties inzichtelijk en stuur hierop in combinatie met prioriteiten en oplostijden;**
 - c. **Bepaal daarbij wat landelijk wordt belegd en wat lokaal bij de meldkamers blijft.**

3. **Zorg voor een gedegen risicomanagement:**
 - a. **Zorg dat onder regie van de LMS bij alle meldkamers voor eind 2019 een landelijke uniforme integrale inventarisatie van continuïteitsrisico's plaatsvindt en informeer de Inspectie en het Agentschap vóór eind 2019 schriftelijk over de resultaten hiervan;**
 - b. **heroverweeg op basis van voornoemde risico-inventarisatie de huidige planning van de samenvoegingen van de meldkamers en informeer de Inspectie en het Agentschap vóór eind 2019 schriftelijk over de resultaten hiervan;**
 - c. **Zorg vanaf januari 2020 voor een continu en proactief proces van risicomanagement (inclusief toekomstige risico-scenario's) van de meldkamers.**

4. **Zorg dat de uitvoering van het beleids- en bestedingsplan 'Meldkamer 2019-2023' nader geconcretiseerd wordt waarbij per meldkamer inzichtelijk wordt wat jaarlijks de specifieke stappen en mijlpalen zijn op het gebied van continuïteit, beheer en innovatie. Informeer de Inspectie en het Agentschap jaarlijks vóór eind september schriftelijk over de resultaten hiervan.**



1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Organisaties zijn steeds kwetsbaarder om hun dienstverlening aan de maatschappij te kunnen waarborgen. Voorbeelden hiervan zijn de problemen bij de Belastingdienst¹⁴ (capaciteits- en ICT-problemen) en Schiphol¹⁵ (storing in back-up communicatiesysteem). De impact van het wegvallen van een organisatie in het veiligheidsdomein raakt de samenleving extra, omdat de veiligheid in het geding kan zijn. Interne verstoring van hun bedrijfsvoering mag niet leiden tot het wegvallen van hun dienstverlening.

Een meldkamer is binnen het veiligheidsdomein een cruciale en onmisbare schakel. Voor wie in een noodsituatie verkeert, is de meldkamer het eerste contact met de hulpdiensten. Voor hulpverleners is de meldkamer de plek vanwaar zij informatie over een incident ontvangen en waar zij om ondersteuning kunnen vragen. De meldkamer is hét informatie- en communicatieknooppunt binnen de hulpverleningsketen. Ook heeft de meldkamer een cruciale rol bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing en wordt de meldkamer ingezet bij het bewaken van de openbare orde door politie en (acute) opsporing. Het is van levensbelang dat de continuïteit van meldkamers goed geborgd is.

Uit onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) en het Agentschap Telecom (het Agentschap) in 2015 bleek dat veel meldkamers op het gebied van continuïteit kwetsbaar waren.¹⁶ In de reactie op het rapport gaf de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan dat met de transitie naar een Landelijke Meldkamer Organisatie (LMO)¹⁷ de door de Inspectie geconstateerde aandachtspunten stapsgewijs zouden worden opgelost.¹⁸

Gedurende de transitie bleek de oorspronkelijke opzet en organisatie van de LMO echter te complex om het programma binnen het budget en de planning tot een goed einde te kunnen brengen. De toenmalige minister van VenJ besloot daarom tot

¹⁴ Zie https://static.financieel-management.nl/documents/15276/RapportCOB_DEF.pdf.

¹⁵ Zie <https://www.trouw.nl/home/storing-en-vertragingen-op-schiphol-door-kabelbreuk-ac572673/>.

¹⁶ Rapport 'Meldkamers' van Inspectie VenJ en Agentschap Telecom, maart 2015.

¹⁷ Transitieakkoord 'Meldkamer van de Toekomst'; kamerstukken II 2011/12, 29 517, nr. 75

¹⁸ Kamerstukken II 2014/15, 29 517, nr. 96.



een heroriëntatie van de LMO die vervolgens leidde tot een aanpassing¹⁹ van de aanpak om tot een vernieuwde inrichting van het meldkamerdomein te komen.

Mede als gevolg van de perikelen rondom de transitie naar de LMO is vertraging opgetreden in de benodigde hervorming van het meldkamerdomein. Deze vertraging en de informatie uit meerdere onderzoeken dat er bij sommige meldkamers nog niet veel is verbeterd in relatie tot de knelpunten uit eerdere onderzoeken, is voor de Inspectie en het Agentschap reden geweest om in 2018 een nieuw onderzoek in te stellen naar de continuïteit van meldkamers.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek (vanaf maart 2018 tot en met mei 2019) brengen de Inspectie en het Agentschap in kaart welke maatregelen de meldkamers hebben genomen op basis van de aanbevelingen uit het onderzoek 'Meldkamers' uit 2015. Hiermee wordt duidelijk waar de meldkamers qua continuïteit staan en waar mogelijke risico's zitten met het oog op de continuïteit. Tevens kan de informatie uit het inspectieonderzoek worden gebruikt door de meldkamers die nog moeten worden samengevoegd.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke maatregelen hebben de meldkamers genomen naar aanleiding van de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek 'Meldkamers' (2015)?

Daaruit volgen de onderstaande onderzoeksvragen:

1. Welke maatregelen hebben de bestuurlijk en operationeel verantwoordelijken genomen naar aanleiding van de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek 'Meldkamers'?
 - a. Welke maatregelen hebben de meldkamers genomen om de risico's ten aanzien van continuïteit voor personeel, locatie en techniek te identificeren en te beheersen?
 - b. Welke maatregelen hebben de meldkamers genomen om zich voor te bereiden op de risico's ten aanzien van continuïteit voor personeel, locatie en techniek?
 - c. Welke maatregelen hebben de meldkamers genomen bij daadwerkelijke verstoringen van de continuïteit voor personeel, locatie en techniek?
 - d. Hoe verantwoord en leren de meldkamers van verstoringen continuïteit voor personeel, locatie en techniek?
 - e. Welke maatregelen hebben de meldkamers genomen ten aanzien van de taken, rollen en verantwoordelijkheden voor werkprocessen van beheer?

¹⁹ De transitiestrategie is in de beslisnotitie 'heroriëntatie' bijgesteld naar een realistischer aanpak, met een duidelijkere fasering. De prioriteit is hierbij komen te liggen bij de regionale samenvoegingstrajecten en het vormen van de landelijke ICT, die noodzakelijk is om de samengevoegde meldkamers als één virtuele organisatie te laten samenwerken.



2. Welke verklarende factoren zijn te benoemen voor het niet of in beperkte mate nemen van maatregelen?

Gedurende het onderzoek ging het programma LMO samen met diverse andere programma's die binnen het meldkamerdomein lopen²⁰ verder in de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS). Ook werd gedurende het onderzoek de benodigde wetgeving voor een nieuwe inrichting van het meldkamerdomein concreter. De Inspectie en het Agentschap besloten deze ontwikkelingen mee te nemen in het onderzoek. Zij bezien hun bevindingen en aandachtspunten ook in het licht van de plannen van de LMS en in het licht van de situatie na de inwerkingtreding van de Wijzigingswet meldkamers, waarbij de politie verantwoordelijk wordt voor het beheer en de meldkamerlocaties.²¹

1.3 Afbakening en begrippen

Meldkamers

In mei 2019 kent Nederland nog 16 regionale meldkamers van politie, brandweer en de ambulancevoorzieningen (zie bijlage I). Daarnaast zijn er de landelijke 112-centrale van de Landelijke Eenheid (LE) van de politie in Driebergen en een landelijke meldkamer van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Het onderzoek richt zich op de regionale meldkamers van politie, brandweer en de ambulancevoorzieningen en de landelijke 112-centrale van de politie. De meldkamer van de KMar valt vanwege haar bijzondere positie buiten de scope van dit onderzoek.

Indien in het onderzoek over de 'meldkamers' in algemene zin wordt gesproken, worden daarmee de onderzochte regionale meldkamers én de 112-centrale tezamen bedoeld. In specifieke zin worden zij apart aangeduid.

112-keten

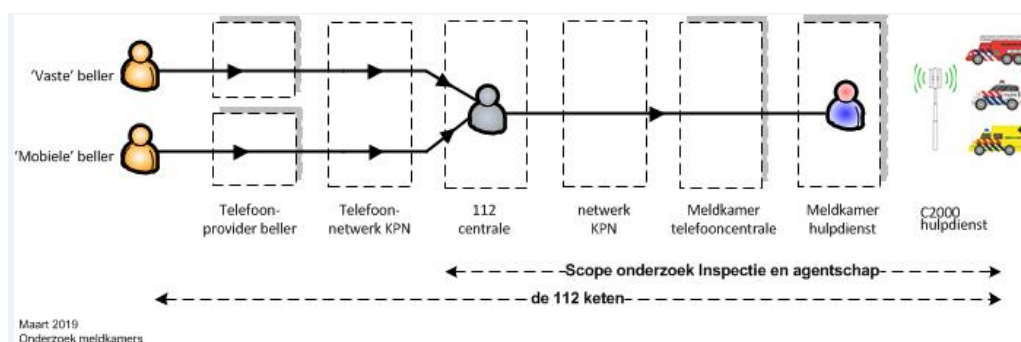
De burger die dringend hulp nodig heeft van politie, brandweer en/of ambulance belt met een vaste of mobiele telefoon 112 (zie afbeelding 1). Via het telefoonnetwerk en de 112-centrale wordt uiteindelijk verbinding gelegd met een regionale meldkamer. De regionale meldkamer stuurt vervolgens de hulpdienst(en) ter plaatse. Alle 112-oproepen lopen via de landelijke 112-centrale. Bij de landelijke 112-centrale van de LE verzorgt de afdeling Intake en Service de aanname, filtering en doorgeleiding van alle 112-oproepen uit het land naar de juiste discipline in de regionale meldkamers. Daarnaast verzorgt de afdeling de aanname en uitgifte van 144-meldingen.^{22 23}

²⁰ Programma's 112, Operationeel Centrum en het MDC. Het MDC wordt vanaf dat moment functioneel aangestuurd door de LMS, maar formeel nog door de dienst IV van de politie.

²¹ Het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2018-2019, 35 065, nr.2) is in behandeling in de Tweede Kamer. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2020.

²² Wanneer men een (gewond) dier in nood ziet of wanneer een dier een gevaar voor zichzelf en/of de veiligheid van mensen oplevert, kan men bellen met 144.

²³ Naast deze hoofdtaken heeft de afdeling een groot aantal neventaken ten behoeve van de regionale eenheden zoals het restbelverkeer van het Landelijk Telefoonnummer Politie (0900-8844), CIOT-bevragingen (Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie) en de opsporingstiplijn. Daarnaast is zij het Centraal loket voor oproepen van collega's en ketenpartners en verricht zij activiteiten in relatie tot onder andere het Amber Alert en Social Media. Bij piekbelasting op het telefoonnummer 112 wordt de totale aanwezige capaciteit (dus ook van de andere werkprocessen) van de afdeling Intake en Service ingezet om de continuïteit op 112 te garanderen.



Afbeelding 1. De 112-keten.

De Inspectie en het Agentschap kijken in dit onderzoek niet naar de gehele 112-keten. Het onderzoek richt zich op de fase vanaf het moment dat de burger contact heeft met de landelijke 112-centrale tot en met het contact van de regionale meldkamer met de hulpdienst(en). Daarbij kijken de Inspectie en het Agentschap ook naar de communicatie tussen de landelijke 112-centrale en de regionale meldkamers.

112-meldingen

De Inspectie en het Agentschap kijken naar de continuïteit van de meldkamers met het oog op de 112-dienstverlening. In het kader van haar taakuitvoering komen bij de meldkamers naast deze 112-meldingen van burgers ook zogenoemde 'overige meldingen' binnen. De overige meldingen zijn bijvoorbeeld meldingen via 0900-8844, Openbare meldsysteem (OMS)²⁴ en meldingen over niet spoedeisende ambulancezorg. In dit onderzoek worden de overige meldingen die bij de meldkamers binnenkomen buiten beschouwing gelaten.

Continuïteit

Continuïteit gaat over de beschikbaarheid van dienstverlening, ook in geval van verstoring van de bedrijfsvoering. De continuïteit van meldkamers is gedefinieerd als de mate waarin een meldkamer in staat is om bij verstoringen van de bedrijfsvoering op het gebied van personeel en/of locatie²⁵ en/of techniek de 112-dienstverlening te blijven verzorgen. Eventuele andere onderdelen van bedrijfsvoering dan personeel, locatie en techniek blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Borging

Borging van continuïteit richt zich op risicobeheersing en het vinden van de juiste balans tussen de eisen aan continuïteit op het gebied van personeel en/of locatie en/of techniek en de eventuele maatregelen om dit te bewerkstelligen. Tevens richt borging zich op de voorbereiding, uitvoering en bijsturing van de getroffen maatregelen.

Personeel

Qua personeel gaat het bij de regionale meldkamers om de centralisten en de calamiteitencoördinator (CaCo). Bij de 112-centrale gaat het qua personeel om de

²⁴ Dit systeem is een hulpmiddel dat er voor zorgt dat de tijd tussen het ontstaan van een brand en de aanwezigheid van de brandweer, wordt geminimaliseerd. Technisch gezien houdt het in dat vanaf een object het signaal van een rookmelder, via het automatische brandmeldsysteem binnenkomt op de regionale meldkamer. Om tot een aansluiting op OMS te kunnen komen, dient men te voldoen aan de aansluitvoorwaarden van de desbetreffende Veiligheidsregio.

²⁵ Dit is inclusief noodstroomvoorziening.



medewerkers van de afdeling Intake en Service die de aanname, filtering en doorgeleiding van alle 112-oproepen verzorgen.

Locatie

Onder locatie wordt het gebouw en de afdeling waar de meldkamer is gevestigd is bedoeld. Daarnaast valt de stroomvoorziening van het gebouw hieronder.

Techniek

Techniek betreft de hard- en softwarecomponenten en andere technische voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de 112-dienstverlening door de medewerker van de meldkamer.

Beheer

Onder beheer wordt verstaan: inrichting, beheer en onderhoud van gemeenschappelijke ICT-voorzieningen ten behoeve van de meldkamers.

1.4 Onderzoeksaanpak

Gezien het onderwerp van onderzoek en de eerdere samenwerking voeren de Inspectie en het Agentschap dit onderzoek gezamenlijk uit. De onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van documentanalyse en interviews.

Op grond van geografische kenmerken, informatie uit de oriëntatiefase van het onderzoek en de stand van zaken qua samenvoeging met andere meldkamers (zie bijlage I)²⁶ zijn naast de landelijke 112-centrale zes regionale meldkamers voor het onderzoek geselecteerd. De Inspectie en het Agentschap beogen daarmee – zonder alle meldkamers bezocht te hebben – een beeld te geven van de borging van de continuïteit van de 112-dienstverlening binnen het meldkamerdomein.

Documentanalyse

Ter beantwoording van onderzoeksvragen vroegen de Inspectie en het Agentschap bij de geselecteerde meldkamers relevante documentatie op.²⁷ De Inspectie en het Agentschap gebruikten de documentatie tevens voor de voorbereiding op de interviews.

Interviews

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen en met het oog op de beschouwingen over de toekomstige situatie interviewden de Inspectie en het Agentschap 86 functionarissen op diverse niveaus binnen de meldkamers, bij het Meldkamer Diensten Centrum (MDC), de LMS en de Centrale ondernemingsraad van de politie (zie bijlage II). In het rapport zijn ter illustratie diverse quotes van geïnterviewden opgenomen.

Operationalisering

Ten behoeve van de beantwoording van onderzoeksvragen 1a tot en met 1d gebruikten de Inspectie en het Agentschap een kader. De opbouw van dit kader (zie

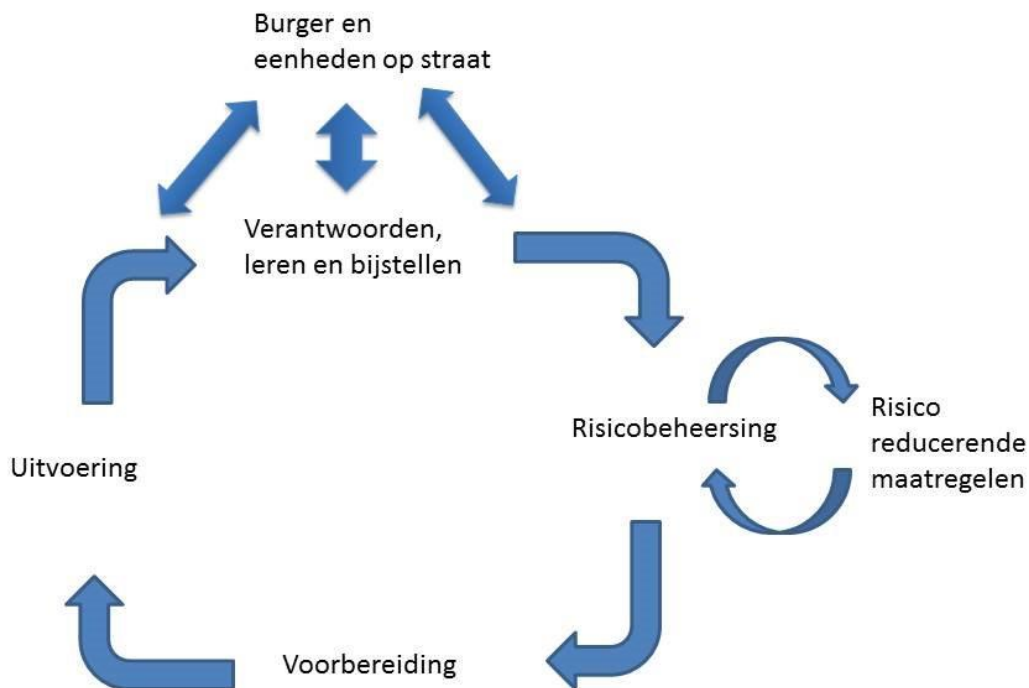
²⁶ Bij de selectie is uitgegaan van de driedeling van de meldkamers: niet samengevoegd en niet aangesloten landelijke infrastructuur, samengevoegd en niet aangesloten landelijke infrastructuur, samengevoegd en aangesloten landelijke infrastructuur.

²⁷ Ondanks herhaald verzoek werden door de meldkamers niet altijd documenten aangeleverd. De Inspectie en het Agentschap gaan er in het onderzoek vanuit dat er over het betreffende onderwerp geen documenten aanwezig zijn.



afbeelding 2) is analoog aan het nieuwe kader²⁸ van de Inspectie ten aanzien van toezicht op het proces van rampenbestrijding- en crisisbeheersing.

Langs de lijn van de vier processen: risicobeheersing, voorbereiding, uitvoering en verantwoorden, leren en bijstellen (Plan Do Check Act) beoordeelden de Inspectie en het Agentschap of en hoe de continuïteit ten aanzien van personeel, locatie en techniek bij de meldkamers is geborgd. De vier processen vormen tezamen een cyclisch geheel, waarbij beoogd wordt continu de kwaliteit van het primaire proces te verbeteren.



Afbeelding 2. Beoordelingskader borging continuïteit.

De vier processen en de kritische bedrijfsvoeringsonderdelen personeel, locatie en techniek worden hieronder kort toegelicht:

Risicobeheersing

Bij risicobeheersing gaat het om het in kaart brengen van risico's op het gebied van personeel, locatie²⁹ en techniek die de continuïteit van de 112-dienstverlening van de meldkamer in gevaar kunnen brengen. Als de meldkamer de risico's in kaart heeft gebracht, kan de meldkamer aan de hand van de eisen³⁰ die zij aan haar continuïteit stelt, eventueel³¹ maatregelen treffen. Zij kan risico's op voorhand reduceren of volledig wegnemen door het toepassen van risico reducerende maatregelen zoals bijvoorbeeld een piketregeling waarbij extra personeel kan worden opgeroepen.

²⁸ Zie <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/toetsingskaders/2018/03/27/toetsingskader---multidisciplinaire-taakuitvoering-veiligheidsregios>.

²⁹ Dit is inclusief noodstroomvoorziening.

³⁰ Bij het vaststellen van de eisen vindt ook altijd een kosten-batenanalyse plaats. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de norm voor aankiesbaarheid van 112 bij een stroomstoring in relatie tot de maatregelen die de telecommunicatiemarkt eventueel moest treffen om de aankiesbaarheid te verhogen.

³¹ Geïnventariseerde risico's worden beoordeeld op basis van impact en waarschijnlijkheid. Op basis van de uitkomsten wordt bepaald of voor een risico wel of geen maatregel wordt getroffen.



Vorbereiding

Als een risico vooraf niet volledig kan worden weggenomen, kan de meldkamer zich voorbereiden op het risico. Bijvoorbeeld door het opstellen van instructies, het bekendmaken daarvan aan het personeel en het oefenen van bepaalde situaties zoals bijvoorbeeld uitval van het Geïntegreerd Meldkamers Systeem (GMS)³².

Uitvoering

Bij deze fase bekeken de Inspectie en het Agentschap in hoeverre zich in de praktijk problemen ten aanzien van de continuïteit hebben voorgedaan, of de meldkamers daarbij gebruik hebben gemaakt van de door hen vastgelegde maatregelen of van andere maatregelen.

Verantwoorden, leren en bijstellen

Bij verantwoorden, leren en bijstellen, gaat het om verantwoorden van continuïteitsproblemen qua personeel, locatie en techniek, monitoring van de toepassing van de maatregelen³³ en het eventueel aanpassen van die maatregelen.

Taken, rollen en verantwoordelijkheden beheer

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1e 'Welke maatregelen hebben de meldkamers genomen ten aanzien van de taken, rollen en verantwoordelijkheden voor werkprocessen van beheer?' kijken de Inspectie en het Agentschap naar de organisatie van het beheer, de taakuitvoering en de afspraken binnen de afdelingen beheer en tussen de afdelingen beheer, het MDC en leveranciers. Tevens omvat dit de eisen en doelen die aan beheer zijn gesteld en de sturing daarop.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bestaat naast de inleiding uit twee hoofdstukken. In hoofdstuk twee komen de bevindingen ten aanzien van onderzoeksvraag 1a tot en met 1e aan de orde. Op het gebied van personeel, locatie en techniek wordt aan de hand van vier processen bij de meldkamers gezien hoe het staat met de borging van de continuïteit van de 112-dienstverlening. Daarna komen de bevindingen ten aanzien van taken, rollen en verantwoordelijkheden van het beheer van de meldkamers aan de orde.

In hoofdstuk drie beschrijven en beschouwen de Inspectie en het Agentschap hoe de bevindingen van dit onderzoek gezien kunnen worden in relatie tot het beleidsplan van de LMS, de Wijzigingswet meldkamers en de huidige ontwikkelingen binnen het meldkamerdomein.

De bevindingen ten aanzien van onderzoeksvraag 2 komen in zowel hoofdstuk 2 als 3 aan de orde.

Het rapport bevat vijf bijlagen. Bijlage I bevat een overzicht van de samenvoeging van de huidige meldkamers naar de 'nieuwe' meldkamers. Bijlage II bevat een overzicht van de geïnterviewde functionarissen. Bijlage III bevat de routeringsmatrix. Bijlage IV bevat de opdracht voor de LMS. Bijlage V is een lijst met afkortingen.

³² GMS is een softwarepakket dat de 112-centralist ondersteunt in zijn dagelijkse werk, het helpt hem het overzicht te bewaren in de hectiek van de soms grootschalige incidenten op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid. GMS is ontworpen voor geïntegreerd gebruik door de hulpverleningsdiensten van politie, ambulance en brandweer.

³³ Zowel bij oefeningen als bij toepassing in de praktijk.



2

Bevindingen

2.1 Inleiding

Continuïteit van meldkamers gaat over de beschikbaarheid van 112-dienstverlening, ook in geval van een verstoring van de bedrijfsvoering. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, kijken de Inspectie en het Agentschap qua bedrijfsvoering naar personeel, locatie en techniek. In dat kader is het van belang dat risico's op die gebieden in kaart worden gebracht en aan de hand van de eisen die men aan continuïteit stelt, dienen eventueel maatregelen te worden getroffen. Voor een goede borging van continuïteit dienen de maatregelen vervolgens te worden gecommuniceerd, geoefend, gemonitord en eventueel bijgesteld. In onderstaande paragrafen geven de Inspectie en het Agentschap inzicht in de borging van continuïteit van de meldkamers. Daarbij wordt – gezien de specifieke positie van de 112-centrale van de LE – in principe steeds onderscheid gemaakt tussen de regionale meldkamers en de 112-centrale. Aansluitend gaan de Inspectie en het Agentschap in op de taken, rollen en verantwoordelijkheden van het beheer van de meldkamers.

2.2 Personeel

Risicobeheersing

De Inspectie en het Agentschap constateren dat bij de regionale meldkamers geen sprake is van een risicoanalyse waarbij risico's voor uitval van personeel, eisen aan personele bezetting en eventuele maatregelen voor uitval van personeel of bij piekbelasting zijn afgewogen.

Bij alle bezochte regionale meldkamers zijn – ondanks het ontbreken van een risicoanalyse – in de praktijk wel eisen gesteld aan de minimale personele bezetting en zijn diverse maatregelen getroffen om de continuïteit daarvan te borgen. Bij alle meldkamers is per discipline sprake van een planningssterkte en een minimale gewenste bezetting (de zogenoemde 'waterlijn'). Om de continuïteit van de 112-dienstverlening te borgen bij uitval van personeel hebben meldkamers – op grond van een ogenschijnlijk impliciete risicobeoordeling – diverse maatregelen getroffen. Politie, brandweer en ambulance maken onder andere gebruik van inhuur van



personeel, flexpools, multi-intake (overloop), hard of zacht piket³⁴ en/of decentrale uitgifte³⁵. Bij de politie wordt soms ook binnen de desbetreffende regionale eenheid geschoven om personele problemen gedurende de vakanties op te lossen.

Bij ongeplande piekbelasting wordt een prioritering in de werkzaamheden aangebracht en worden meldingen – indien mogelijk – versneld afgehandeld. Voorts wordt gebruik gemaakt van interne overloop of piket (bij langdurige piek). Dit leidt niet altijd tot oplossing van de problemen die na piekbelasting ontstaan in de 112-keten.

De Inspectie en het Agentschap constateren dat bij de LE naar aanleiding van het rapport over de stroomstoring te Amsterdam en omstreken³⁶ continuïteitsrisico's op het gebied van mens, locatie en techniek in kaart zijn gebracht en diverse maatregelen zijn genomen om eventuele verstoring van de continuïteit te ondervangen.

De LE maakt voor het borgen van de continuïteit van haar 112-dienstverlening bij uitval van personeel of geplande piekbelasting gebruik van medewerkers van de afdeling Operations³⁷, inhuur van personeel en/of aanpassing van roosters (langere diensten). Bij ongeplande piekbelasting wordt geschoven met de afhandeling van de diverse werkzaamheden binnen de afdeling zelf (medewerkers geven dan voorrang aan de afhandeling van 112-meldingen) of wordt gebruikt gemaakt van medewerkers van de afdeling Operations of van collega's van Centraal Loket³⁸. Voor eventuele bijstand in de nacht staan er nog twee medewerkers op hard piket.

Vorbereiding

De maatregelen die de in het onderzoek betrokken regionale meldkamers en de 112-centrale hebben genomen om continuïteit van personeel te borgen, zoals inhuur van personeel, gebruik van flexpools en/of piket, zijn doorgaans bekend bij het personeel. Tijdens de inwerkperiode komen deze maatregelen aanbod.

Voor genoemde maatregelen worden vanwege hun aard en vanwege capaciteitsgebrek echter niet geoefend. Alleen de werking van de technische applicaties zoals pagers die bij de inzet van maatregelen eventueel gebruikt worden, worden regelmatig getest.

Uitvoering

In de praktijk blijken alle regionale meldkamers problemen te hebben met de personele bezetting. Als het gaat om het realiseren van de gewenste personele bezetting dan geven veel geïnterviewden aan dat er sprake is van onvoldoende personeel. Uit het onderzoek blijkt dat bij iedere bezochte regionale meldkamer bij minimaal één van de disciplines sprake is van een gebrek aan personeel. Het lukt de meldkamers daardoor zeer moeilijk en soms niet altijd om de minimale gewenste bezetting te halen.

³⁴ Hard piket: dienst met de verplichting van beschikbaarheid, bereikbaarheid en opkomst binnen een afgesproken tijd en op een afgesproken locatie. Bij zacht piket wordt de medewerker gebeld met de vraag of hij beschikbaar is voor werkzaamheden. De medewerker is niet verplicht om beschikbaar te zijn, of aan deze oproep gehoor te geven.

³⁵ Met decentrale uitgifte gaan niet-spoedeisende meldingen naar een decentrale brandweerpost om de meldkamer tijdens grote drukte te ontlasten.

³⁶ Rapport 'Onderzoek naar de stroomstoring Amsterdam en omstreken' van Inspectie JenV, januari 2017.

³⁷ Er zijn 15 medewerkers van Operations opgeleid voor de 112-aanname.

³⁸ Binnen de LE worden momenteel zo'n 24 mensen opgeleid om de taken van de collega's van Centraal Loket over te kunnen nemen, zodat de medewerkers van Centraal Loket bij krapte 112-meldingen kunnen gaan afhandelen.



Uit het onderzoek blijkt dat enerzijds sprake is van een gebrek aan personeel door een gebrek aan formatie, door uitstroom van personeel vanwege samenvoeging van meldkamers en de langdurige onzekerheid over de transitie, beperkingen aan het snel open kunnen stellen van vacatures en een gebrek aan geschikt personeel bij het vervullen van vacatures binnen de formatie. Anderzijds geven ze aan dat een deel van het personeel niet volledig inzetbaar is als gevolg van nachtdienstonthefving en langdurig ziekteverzuim. Ook is er sprake van roosterproblematiek als gevolg van de verschillende 8- en 9-uursdienstverbanden bij het personeel.

Het tekort aan personeel voor realiseren van de gewenste bezetting heeft gevolgen voor het invullen van de rol van calamiteitencoördinator. In de meeste regionale meldkamers is de CaCo geen vrijgestelde functionaris of is deze niet 24/7 aanwezig op de meldkamer. Als er al een CaCo op de werkvloer aanwezig is dan is deze vaak ingeroosterd als centralist en moet deze bij opschaling de eigen taken overdragen en de rol van CaCo op zich nemen. Van de zes bezochte regionale meldkamers hebben twee daarvan een volledig vrijgestelde CaCo die 24/7 op de werkvloer aanwezig is.

Het tekort aan personeel leidt volgens geïnterviewden ook tot overtredingen van de Arbeidstijdenwet (ATW). Doordat medewerkers hierdoor overuren en meeruren maken, moeten die elders worden terug gepland, wat weer leidt tot minder inzetbare capaciteit. Dit zorgt vervolgens weer voor een toename van de roosterdruk.

Het onderzoek laat zien dat het tekort aan personeel ook gevolgen heeft voor de input van het personeel bij de transitie. Er kan bijna geen tijd en inzet vrijgemaakt worden om met bijvoorbeeld uniformering van werkprocessen aan de slag te gaan.

Om de continuïteit van de 112-dienstverlening te borgen, maken de meldkamers gebruik van de eerdergenoemde maatregelen zoals inhuur van personeel, flexpools, multi-intake, piket, etcetera. Buiten die maatregelen wordt in de praktijk echter veelvuldig een beroep gedaan op de loyaliteit van de meldkamermedewerkers zelf. Centralisten draaien langere of extra diensten en jongere centralisten worden vaker ingeroosterd in de nacht. Dit trekt een enorme wissel op het meldkamerpersoneel. Illustratief is hetgeen enkele centralisten zeiden tijdens een interview:

'Mensen worden benaderd via de EDTB-app (Extra Dienst Tegen Betaling). Dat gebeurt zeer frequent. Er wordt zo vaak via de app om inzet gevraagd dat sommige werknemers de app uitzetten als ze thuis zijn.'

Soms zit er in het drukke rooster naar eigen zeggen maar 8 uur tussen twee diensten waarbinnen medewerkers ook nog heen en weer naar de meldkamer moeten reizen. De langdurige extra inzet van medewerkers leidt tot gezondheids- en andere risico's voor het personeel.

Naast de eerdergenoemde maatregelen wordt in de praktijk ook veelvuldig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om 112-meldingen via de landelijke 112-centrale te routeren naar een andere regionale meldkamer die dan de intake van de meldingen verzorgt. Daar is de routeringsmaatregel oorspronkelijk niet voor bedoeld.



Routeren

De landelijke 112-centrale heeft mandaat voor het routeren van 112-meldingen.

Het proces routeren wordt ingezet op basis van de wachtrij van 112-meldingen, zichtbaar gemaakt in het Call Management Systeem van de LE:

- Op basis van een wachttijd: de wachttijd van 3 minuten (voor de langst wachtende melder) wordt overschreden.
- Op basis van het aantal melders: het aantal 112-meldingen is groter dan het aantal 112-lijnen van een regionale meldkamer, waardoor een wachtrij ontstaat op basis van aantallen melders.

De landelijke 112-centrale kiest de ontvangende meldkamer op basis van vooraf afgestemde routeringsmatrix 112 (bijlage III).

De ontvangende meldkamer verzorgt de intake van de melding die bedoeld is voor de bronmeldkamer en verwerkt de melding in GMS. De ontvangende meldkamer deelt het GMS-incident vervolgens met de bronmeldkamer. De bronmeldkamer beoordeelt het incident, herprioriteert en/of verrijkt deze zo nodig en voert regie voor verdere afhandeling van de melding.

In de periode van juni tot en met december 2018 was de 112-centrale 50 keer genooddaakt om 112-meldingen door te routeren naar een andere meldkamer of discipline. De routeringsmogelijkheid is ontwikkeld naar aanleiding van de stroomstoring in Amsterdam en omstreken en is bedoeld voor het opvangen van een piek in het aanbod van 112-verkeer, maar wordt inmiddels ook gebruikt bij onderbezetting in regionale meldkamers. Op de problemen die dit voor de ontvangende meldkamer soms geeft, wordt in paragraaf 2.4 nader ingegaan.

In de praktijk blijkt ook de LE last te hebben van personele problemen. Bij de afdeling Intake en Service van de LE is sprake van een capaciteitsgebrek van circa 32 à 35 Fte. Om de continuïteit van de 112-dienstverlening te borgen, wordt gebruik gemaakt van de in het continuïteitsplan vastgelegde maatregelen. Daarnaast wordt ook bij de LE in de praktijk soms een beroep gedaan op de loyaliteit van de medewerkers zelf. Ten slotte is besloten om het telefoonnummer 144 per 1 mei 2018 's-nachts niet meer bereikbaar te laten zijn waardoor er meer capaciteit is voor afhandeling van 112-meldingen.

De mogelijkheid voor de LE om bij piekbelasting qua personeel fors op te kunnen schalen, blijkt in de praktijk niet altijd tot een snelle hulp aan de burger te leiden omdat de regionale meldkamers – in tegenstelling tot de LE – niet altijd anticiperen op een verwachte piekbelasting. De 'prop' aan 112-meldingen verschuift daardoor feitelijk van de LE naar de regionale meldkamer maar wordt niet opgelost met alle gevolgen van dien zo blijkt uit een interview van medewerkers van de LE.

'Probleem is vervolgens dat het aan de regionale meldkamer is wat zij zelf doen bij een verwachte piek. In januari en augustus hadden we bijvoorbeeld opgeschaald in verband met een aangekondigde storm over een deel van Nederland. We konden veel gesprekken aannemen, maar uiteindelijk was het lastig om deze gesprekken



door te zetten naar de regionale meldkamers. Uit het nabellen bleek dat niet iedereen had opgeschaald. Ze deden het werk altijd met drie centralisten en nu ook gewoon. Gevolg was dat bellers onnodig bij de LE in de wacht stonden, omdat wij onze telefoontjes niet snel kwijt konden. Een beller uit een ander deel van het land dan waar bijvoorbeeld de storm is, staat onnodig in de wacht om geholpen te worden. Die sluit gewoon achteraan in de bulk telefoontjes naar de LE.'

Verantwoorden, leren en bijstellen

Tot de zomer van 2017 werd de LMO in het kader van de transitie halfjaarlijks via de 'Continuïteitsmonitor Going Concern' geïnformeerd over de continuïteit en stabiliteit van de dienstverlening van alle meldkamers. In de monitor werden eventuele continuïteits- of roosterproblemen met het personeel benoemd. Tevens werden daarbij de oorzaak en de gevolgen voor de dienstverlening aan burgers en voor personeel beschreven en genomen (tegen)maatregelen benoemd. Met het einde van de LMO is tevens een einde gekomen aan de verantwoording over de continuïteit van de meldkamers via de continuïteitsmonitor.

Momenteel worden – indien dit aan de orde is – zaken op het gebied van personeel binnen de eigen verantwoordingslijn binnen de regionale meldkamer of de LE besproken worden. Dit leidt soms tot aanvulling van de maatregelen om de personele bezetting te borgen zoals het feit dat bij politie binnen de regionale eenheid kan worden geschoven om personele problemen gedurende de vakanties op te lossen.

Maatregelen kunnen worden aangepast op basis van ervaringen tijdens het oefenen of op basis van praktijkervaringen. Omdat maatregelen echter niet worden geoefend, vindt op basis daarvan ook geen bijstelling van maatregelen plaats. Op basis van praktijkervaringen vindt binnen de meldkamers incidenteel bijstelling van maatregelen plaats. Grotere incidenten worden binnen de regionale meldkamers en landelijke 112-centrale altijd geëvalueerd. Indien in de evaluatie knelpunten bij de uitvoering van voornoemde personele maatregelen naar voren komen, worden daarop door het verantwoordelijke hoofd van politie, ambulance en/of brandweer acties uitgezet om specifieke knelpunten aan te passen.

2.3 Locatie

Risicobeheersing

Bij onvoorziene calamiteiten en/of incidenten zoals brand, terreurdreiging, uitval systemen op de werkplekken binnen de meldkamer of een ongeval met gevaarlijke stoffen in of rondom de meldkamerlocatie kan het voorkomen dat een meldkamer ontruimd moet worden. De Inspectie en het Agentschap constateren dat vier van de zes bezochte regionale meldkamers op basis van een risicoanalyse maatregelen hebben genomen om in voorkomende gevallen de meldkamerfunctie op een andere locatie te kunnen uitoefenen.

Drie van de vier regionale meldkamers met een uitwijkmogelijkheid zijn bij een uitwijk echter afhankelijk van de eigen meldkamersystemen op de eigen meldkamerlocatie.

Voor de regionale meldkamers die afspraken over een uitwijk hebben, geldt dat het aantal meldtafels voor de uitwijkcentralisten altijd beperkt is. Om op de uitwijklocatie de 112-meldingen van de uitgeweken meldkamer toch efficiënt en



tijdig af te handelen, verricht de ontvangende meldkamer – naast de totale afhandeling van 112-meldingen uit haar eigen regio – ook de aanname van de meldingen van de uitgeweken meldkamer. De verdere afhandeling van de 112-meldingen wordt door de uitwijkcentralisten verricht.

De twee regionale meldkamers die geen fysieke uitwijk hebben, geven aan dat de meldingen – indien de meldkamerfunctie als gevolg van bijvoorbeeld een brand niet kan functioneren – via de landelijke 112-centrale zullen worden gerouteerd naar een andere meldkamer. Op de problemen die dit voor de meldkamers soms geeft, wordt in paragraaf 2.4 nader ingegaan.

De LE bracht in haar risicobeoordeling ook continuïteitsrisico's op het gebied van de locatie in kaart en nam daarvoor maatregelen. Voor de 112-centrale van de LE is op korte afstand van haar locatie in Driebergen een identieke locatie met 30 werkplekken aanwezig waar de volledige werkzaamheden van de 112-centrale kunnen worden verricht.

De Inspectie en het Agentschap inventariseerden qua locatie ook welke mogelijkheden de regionale meldkamers en de 112-centrale hebben om bij stroomuitval de 112-dienstverlening te blijven verzorgen. Zij constateerden dat de verantwoordelijkheid voor de stroomvoorziening en de daaraan te stellen eisen bij allen bij de afdeling Huisvesting of Dienst Facilitaire Service van de politie ligt. Alle regionale meldkamers en de 112-alarmpcentrale hebben voor het borgen van de meldkamerfunctie op locatie de beschikking over een noodstroominstallatie die gedurende enige tijd de netspanning kan overnemen zonder onderbreking. Als de stroom in een meldkamerlocatie uitvalt, valt men terug op separate UPS-systemen³⁹ en een noodaggregaat. Indien de noodstroom niet voldoende mocht zijn, zal men moeten overgaan tot de hiervoor beschreven uitwijk of routing.

Vorbereiding

Bij drie van de vier regionale meldkamers die een uitwijkmogelijkheid hebben zijn de uitwijkplannen vastgelegd en bekend gemaakt. Doorgaans weet het personeel waar men de specifieke maatregelen omtrent uitwijk kan vinden. Bij één van de meldkamers was het plan nog in de conceptfase en was een deel van de meldkamermedewerkers niet op de hoogte van het plan.

Het oefenen van een uitwijk gebeurt bij één van de vier regionale meldkamers. De maatregel wordt volgens geïnterviewden vanwege capaciteitsgebrek nooit geoefend.

Bij de LE zijn de uitwijkprocedures vastgelegd en bekend gemaakt en weet het personeel waar men de informatie omtrent uitwijk kan vinden. De fysieke uitwijk wordt maandelijks geoefend; elke maand wordt met een ploeg medewerkers gedurende een ochtenddienst op de uitwijklocatie gewerkt.

Medewerkers van regionale meldkamers en 112-centrale zijn bekend met de aanwezigheid van een noodstroomvoorziening. Het testen van noodstroom ligt bij de verantwoordelijke afdeling Huisvesting of Dienst Facilitaire Service van de politie. In de regel wordt de regionale meldkamer of 112-centrale hierover niet geïnformeerd. Er zijn op dit punt geen afspraken tussen de meldkamers en de afdeling Huisvesting of Dienst Facilitaire Service gemaakt.

³⁹ UPS staat voor 'Uninterruptible Power Supply' ofwel 'on-onderbroken stroomvoorziening', ook wel noodstroom genoemd. Een UPS is een apparaat dat bij uitval van de netspanning direct de stroomvoorziening overneemt en levert aan de aangesloten systemen.



Uitvoering

Dat regionale meldkamers of de 112-centrale het pand waarin zij hun werkzaamheden verrichten, moeten verlaten als gevolg van bijvoorbeeld brand, een terreurdreiging of grootschalige uitval systemen op de werkplekken binnen de meldkamer, komt in de praktijk gelukkig weinig voor. De regionale meldkamers die een uitwijkmogelijkheid hebben en de 112-centrale waren afgelopen jaar enkele keren genoodzaakt om uit te wijken. Dit verliep naar eigen zeggen goed mede als gevolg van het feit dat zij de uitwijk hadden geoefend. Een van de uitwijksituaties was het gevolg van problemen bij het testen van de noodstroomvoorziening. Het is in dat licht bezien bijzonder te constateren dat meldkamers over het testen niet of zelden geïnformeerd worden en dat het tijdstip van testen ook niet met de meldkamers wordt afgestemd.

Van de meldkamers zonder uitwijkmogelijkheid was een meldkamer afgelopen jaar genoodzaakt gebruik te maken van de routeringsmaatregel. Dit leidde tot grote problemen.⁴⁰

Een eventuele uitwijk is in de praktijk tot op heden van relatief korte duur. Het is de vraag hoe meldkamers omgaan met verstoringen van enkele dagen of langer. De Inspectie en het Agentschap constateren dat de meldkamers hierop niet zijn voorbereid.

Verantwoorden, leren en bijstellen

Het evalueren van een uitwijk gebeurt door zowel de regionale meldkamers die ervaring hebben met uitwijk en/of deze oefenen als door de 112-centrale. Afhankelijk van de uitkomsten vindt op basis daarvan eventuele bijstelling van de uitwijkprocedure plaats. Men gaat hier heel praktisch mee om; meestal wordt afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie bezien bij wie de opdracht tot aanpassing van procedure wordt belegd. Daarna komt de aangepaste procedure op de agenda van het managementteam en wordt deze na akkoord te zijn bevonden via de gebruikelijke kanalen aan het personeel bekend gemaakt.

2.4 Techniek

Risicobeheersing

De Inspectie en het Agentschap constateren dat bij de regionale meldkamers geen sprake is van een risicoanalyse waarbij risico's voor uitval van techniek, eisen aan techniek en eventuele maatregelen bij uitval zijn afgewogen. Voor een actueel thema als cybersecurity is binnen het meldkamerdomein bijvoorbeeld beperkte aandacht.

⁴⁰ Zo vielen op vrijdag 8 juni 2018 op de meldkamer Amsterdam het meldkamersysteem GMS en GIS en de koppelingen met telefonie, alarmering via P2000 en andere systemen uit. Daardoor was het niet meer mogelijk om meldingen te registreren, de melding met andere disciplines en meldkamers te delen, inzetvoorstellen te genereren en de positie en inzetbaarheid van de voertuigen zien. Meldingen werden gerouteerd naar Haarlem maar uitgifte door meldkamer Amsterdam was vanwege technische problemen zeer lastig.



Cybersecurity

De landelijke meldkamersystemen GMS, C2000 en 112-telefonie draaien naast de specifieke politiestystemen op het politienetwerk waarvan de verantwoordelijkheid qua informatiebeveiliging is belegd en geborgd bij het MDC als beheerder van deze systemen.

De Inspectie en het Agentschap constateren dat daarnaast vele meldkamersystemen op een lokaal netwerk draaien. Ten aanzien van de beveiliging van deze systemen zijn geen heldere eisen gesteld en geen afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden qua beveiliging.

De belangrijkste systemen die de regionale meldkamers naast GMS, C2000⁴¹ en 112-telefonie gebruiken, zijn P2000⁴², GIS⁴³, overige telefonie (niet 112) en/of NTS⁴⁴ c.q. ProQA⁴⁵. Bij enkele bezochte regionale meldkamers zijn – op grond van een blijkbaar impliciete risicobeoordeling – ten aanzien van een paar systemen concrete maatregelen genomen om de continuïteit van de 112-dienstverlening bij uitval van die systemen te borgen.

Bij uitval van C2000 of overige telefonie wordt volgens centralisten meestal gebruik gemaakt van P2000 of GSM. In twee meldkamers maken ze bij uitval van C2000 echter gebruik van het radionetwerk Entropia. Dit kan alleen bij uitval van één of twee masten. Als P2000 uitvalt, gaan centralisten via Pancras⁴⁶ alarmeren of als dat niet werkt telefonisch. Bij uitval van telefonie tijdens een ramp of crisis gaat men eventueel over op de noodcommunicatievoorziening (NCV)⁴⁷. Het gebruik hiervan heeft zijn beperkingen aangezien alleen onderling met het crisisteam gecommuniceerd kan worden.

De LE heeft zoals eerder aangegeven wel een integrale risicobeoordeling van haar 112-proces uitgevoerd waarbij ook continuïteitsrisico's op het gebied van techniek in kaart zijn gebracht en maatregelen zijn genomen om eventuele verstoring van de continuïteit te ondervangen. De kritische systemen *binnen* de landelijke 112-centrale zijn 112-telefonie en GIS. GIS gebruiken ze ter verificatie van de woonplaats van de beller en GMS om mee te kijken met de meldingen die naar de regio's gaan en te monitoren wat er met de meldingen gedaan wordt. Bij uitval van telefonie gaat men eventueel over op de NCV. Ook hiervoor geldt dat alleen onderling met het crisisteam gecommuniceerd kan worden. Voor uitval van GIS is er geen alternatief voorhanden en bij uitval van GMS is een usb-stick met GMS voorhanden. Die laatste optie werkt volgens geïnterviewden echter lastig en te

⁴¹ C2000 is een gesloten communicatienetwerk en bedoeld voor gebruik door de Nederlandse hulp- en veiligheidsdiensten. Formeel bestaat C2000 uit drie componenten: het T2000 (TETRA) netwerk voor de spraak- en datacommunicatie (in de spreektaal wordt met C2000 meestal het T2000-systeem bedoeld.), het P2000 (Paging) alarmeringsnetwerk en de meldkamerbedieningen M2000.

⁴² P2000 is een netwerk om de hulpdiensten op te roepen in geval van een incident of andere situatie waar hun aanwezigheid gewenst is. P2000 staat voor Pager2000 en dat is het alarmeringsnetwerk dat de ouderwetse pieper heeft vervangen door een pieper met een scherm waarop de melding komt te staan.

⁴³ GIS is een geografisch informatiesysteem om een grote diversiteit aan informatie en functionaliteiten in één gedeeld operationeel beeld te ondervangen en besturen.

⁴⁴ NTS (Nederlandse Triage Standaard) is een triagesysteem van de Meldkamer Ambulance.

⁴⁵ ProQA is eveneens een triagesysteem van de Meldkamer Ambulance.

⁴⁶ Pancras is een zelfstandig alarmeringssysteem, los van GMS waarmee men normaal gesproken alarmeert. In veel gevallen gebruikt als fallback-systeem, voor als GMS plat gaat.

⁴⁷ De NCV is het telecommunicatienetwerk dat specifiek is bedoeld voor gebruik door de overheid en hulpdiensten als het reguliere openbare telefoonnet overbelast raakt of uitvalt.



traag. Veelal verhuist men bij technische problemen tijdelijk naar de vlakbij gelegen uitwijklocatie. De LE heeft ook risico's in kaart gebracht die gelegen zijn *buiten* de 112-centrale, zoals de onbereikbaarheid van het telefoonnummer 112. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek, omdat het onderzoek zich richt op de fase vanaf het moment dat de burger contact heeft met de landelijke 112-centrale tot en met het contact van de regionale meldkamer met de hulpdienst(en).

Vorbereiding

De paar specifieke maatregelen die enkele onderzochte regionale meldkamers hebben genomen om continuïteit van techniek te borgen, zoals het gebruik van P2000, Entropia of Pancras, zijn vastgelegd en het personeel is op de hoogte waar men de informatie over de specifieke maatregelen kan vinden. Het oefenen van werkzaamheden bij uitval van technische systemen vindt vanwege capaciteitsgebrek niet plaats. Diverse geïnterviewden geven ook aan dat het volgens hen de verantwoordelijkheid van de centralist zelf is om te oefenen. Opvallend detail is dat in geen van die meldkamers de geoefendheid van de centralist op dit punt wordt getoetst.

Zoals hierboven is aangegeven, zijn bij de LE risico's geïnventariseerd en op basis daarvan diverse maatregelen vastgelegd om continuïteit van techniek te borgen. Deze maatregelen zijn doorgaans bekend bij het personeel. In de opleiding en/of tijdens de inwerkperiode komen deze maatregelen aan bod. Het oefenen daarvan vindt vanwege capaciteitsgebrek te weinig plaats. Hooguit wordt een medewerker twee keer per jaar mondeling bevraagd hoe te handelen bij uitval van bepaalde technische systemen.

Uitvoering

In de praktijk blijkt de staat van de techniek⁴⁸ van de meldkamers te variëren. Van de landelijke systemen 112, C2000⁴⁹ en GMS⁵⁰ is het einde van de levensduur in zicht en van de lokale systemen is de status wisselend. Bij twee regionale meldkamers en de 112-centrale is de lokale techniek up-to-date; er zijn geen systemen of applicaties die over de afschrijvingstermijn heen zijn. Bij vier regionale meldkamers is de ICT echter geheel of gedeeltelijk verouderd of economisch afgeschreven. Innovatie en ontwikkeling is niet of nauwelijks aan de orde.

De regionale meldkamers voeren een terughoudend investeringsbeleid. 'Het schip wordt drijvende gehouden' tot samenvoeging met andere meldkamers en of aansluiting op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur een feit is. Apparatuur wordt alleen vervangen indien dit echt noodzakelijk is. Illustratief is een quote van een aantal centralisten tijdens een interview.

'Vervanging is maar uitgesteld en weer uitgesteld en uiteindelijk kon het niet meer worden uitgesteld. Toen is de Arbi uiteindelijk vervangen.'

Bij één regionale meldkamer is echt sprake van een instabiele ICT-infrastructuur en zijn er – zo blijkt uit interviews – tot ontsteltenis van het personeel veel problemen

⁴⁸ De techniek is vaak gebouwd onder eigen architectuur met eigen beheerders.

⁴⁹ Naar aanleiding van tegenvallende resultaten in de testfase achtte de Minister van JenV in september 2018 de beoogde migratie van het spraaknetwerk van het vernieuwde C2000 eind 2018 niet verantwoord. De precieze gevolgen van de latere C2000 migratie worden door de politie in kaart gebracht. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 25 124 nr.91.

⁵⁰ De inrichting van GMS verschilt per meldkamer waardoor het onderling van elkaar overnemen van meldingen niet of nauwelijks uitvoerbaar is. Inmiddels zijn initiatieven genomen ter vervanging van GMS met de intentie te komen tot één nationaal systeem (NMS) waar alle meldkamers gebruik van maken.



met de techniek. Nadat de problemen herhaaldelijk op diverse niveaus zijn aangekaart, zijn in nauwe samenwerking met de LMS en het MDC maatregelen genomen om hierin zo snel mogelijk verbeteringen door te voeren.

Om de continuïteit van de 112-dienstverlening te borgen, maken de meldkamers gebruik van de eerdergenoemde maatregelen zoals het gebruik van P2000, Pancras en Entropia. Buiten die maatregelen worden in de praktijk feitelijk ook nog andere maatregelen getroffen bij uitval van techniek. Als er problemen zijn met GMS wordt het lokale GMS (een kopie staat bij de buddymeldkamer) of oefen-GMS (alleen de LE) gebruikt of werkt men met pen en papier. Indien GIS uitvalt, kunnen de disciplines niet langer de positie en inzetbaarheid van de voertuigen zien, wat de coördinatie ervan bemoeilijkt. De verpleegkundig centralisten gebruiken dan soms een whiteboard om de locaties van de ambulances bij te houden. Bij uitval van NTS of ProQA behandelen zij de melding via GMS of gaan zij – al dan niet met standaard papieren vragenlijsten – over op mondelinge uitvraag.

Naast voornoemde maatregelen maken de regionale meldkamers in de praktijk ook veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om 112-meldingen via de landelijke 112-centrale te routeren naar een andere regionale meldkamer. Bij de uitvoering van de routeringsmaatregel ontstaan er in de praktijk op diverse niveaus echter de nodige problemen. Ten eerste levert de maatregel voor de LE soms problemen op:

'Routeren verloopt vaak niet al te soepel, mensen in de regionale meldkamers zijn soms niet op de hoogte, doen wat ingewikkeld als het een melder is voor een andere kolom, doen traag. Als het eenmaal loopt dan loopt het ook wel, maar dan ben je vaak wel een half uur à drie kwartier verder.'

Het is zorgelijk te constateren dat centralisten over de routeringsmaatregel niet, althans onvoldoende geïnformeerd worden. De routeringsmaatregel is in gezamenlijkheid met de regionale meldkamers tot stand is gekomen en is vastgesteld in gezamenlijk overleg waarin politie, brandweer en ambulance zijn vertegenwoordigd.

Ten tweede levert de maatregel voor de meldkamer waar meldingen naar toe worden gerouteerd soms (grote) problemen op. Die meldkamer moet de 112-meldingen uit haar eigen regio afhandelen en daarnaast de aanname verrichten van de gerouteerde meldingen van een andere meldkamer.

'Het routeren levert een capacitair vraagstuk bij de ontvangende partij op. Het spreiden van de workload van één meldkamer over meerdere meldkamers is (nog) niet mogelijk. Het volume van binnenkomend spoedverkeer is te groot om onder alle omstandigheden door één ander meldkamer over te laten nemen.'

Ten slotte levert de maatregel voor de meldkamer ten behoeve waarvan werd gerouteerd in bepaalde situaties problemen op. Indien vanwege technische problemen in meldkamer A meldingen via de LE worden gerouteerd naar meldkamer B, krijgt meldkamer A de meldingen na aanname door meldkamer B weer terug voor verdere afhandeling (uitgifte) van de meldingen en loopt daarbij dan soms tegen dezelfde technische problemen aan die juist de reden waren voor het routeren.⁵¹

⁵¹ Zie noot 40.



Het routeren van 112-meldingen in geval van uitval van technische systemen duurt in de praktijk tot op heden relatief kort (enkele uren tot een dag). De Inspectie en het Agentschap constateren dat de meldkamers niet zijn voorbereid op technische verstoringen van enkele dagen of langer en het ontbreekt aan scenario's voor meervoudige grootschalige en langdurige calamiteiten.

Verantwoorden, leren en bijstellen

Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, werd in het kader van de transitie de LMO halfjaarlijks via de 'Continuïteitsmonitor Going Concern' geïnformeerd over de continuïteit en stabiliteit van de dienstverlening van de meldkamers en 112-centrale. De monitor omvatte ook informatie over de status van de ICT. Zoals hiervoor is aangegeven, is met het einde van de LMO tevens een einde gekomen aan de verantwoording van de continuïteit van meldkamers via de continuïteitsmonitor.

Bij verstoringen in de techniek vindt binnen de regionale meldkamers en de LE zelden een schriftelijke evaluatie plaats. ICT-problemen worden wel altijd in het managementteam besproken en worden vervolgens opgepakt door de afdeling beheer. De afdeling beheer inventariseert en onderzoekt steeds de problemen. Na bespreking in het managementteam leidt dit – indien noodzakelijk – tot praktische aanpassing van of het opstellen van een nieuwe maatregel. Daarna wordt deze maatregel via de gebruikelijke kanalen aan het personeel bekend gemaakt.

2.5 Beheer

Deze paragraaf gaat in op de taken, rollen en verantwoordelijkheden voor beheer. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, vallen hieronder diverse elementen die stuk voor de stuk de revue passeren. Eerst zal de organisatie van het beheer worden besproken. Vervolgens komen de taakuitvoering, de afspraken tussen partijen, de eisen en doelen die aan beheer zijn gesteld en de sturing daarop aan de orde.

Organisatie

Vóór de vorming van de Nationale Politie viel de verantwoordelijkheid voor het beheer van de landelijke meldkamersystemen en applicaties onder het MDC. De verantwoordelijkheid voor het beheer van de lokale systemen en applicaties lag bij de afdeling beheer van de regionale meldkamer.

Medewerkers van het MDC vielen daarbij onder de dienst van ICT van het landelijke Politie Diensten Centrum en medewerkers van lokaal beheer waren in dienst bij de brandweer (Veiligheidsregio), de ambulancezorg (RAV⁵²), een regionale eenheid van de politie, de meldkamer zelf (bijvoorbeeld een stichting) of een externe partij (inhuur).

Na de vorming van de Nationale Politie per 1 januari 2013 zijn alle politiemedewerkers van lokaal beheer administratief ondergebracht bij het MDC.^{53 54} Daardoor heeft het MDC momenteel formeel ook ongeveer de helft van het lokale beheer⁵⁵ in

⁵² Regionale Ambulance Voorziening.

⁵³ De Korpsleiding oordeelde destijds dat het bij lokaal beheer feitelijk om een ondersteunende dienst ging en besloot de circa honderd medewerkers van de diverse eenheden daarom onder te brengen bij het MDC.

⁵⁴ De functionele aansturing van deze medewerkers ligt nog steeds bij de regionale meldkamers.

⁵⁵ Lokaal worden voor de meldkamer maar ook voor andere gebruikers in het gebouw waarde meldkamer is gehuisvest tot ongeveer honderd systemen en applicaties beheerd. Hiervan worden er door respondenten tien tot twintig als kritisch aangemerkt.



handen, naast haar verantwoordelijkheid voor de landelijke systemen en applicaties (GMS, C2000, 112-telefonie). Van de ongeveer 260 beheermede-werkers zijn er momenteel circa 130 in dienst van de politie. De andere 130 zijn in dienst bij de brandweer, de ambulancezorg, een stichting of een externe partij (inhuur).

Feitelijk is er qua beheer niets veranderd, omdat de medewerkers van lokaal beheer die in dienst zijn bij het MDC in de praktijk op afstand staan van het MDC en niet of nauwelijks door het MDC worden aangestuurd.

In het wetsvoorstel Wijzigingswet meldkamers (zie paragraaf 3.2.4) is vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van de meldkamers wordt ondergebracht bij de politie (beoogde inwerkingtreding 1 januari 2020). Tevens komt er voor de politie op die datum geld vrij voor het beheer van de meldkamers. Het vrijkomen van deze gelden staat overigens los van de daadwerkelijk invoerdatum van de wet (mocht dit uitlopen). Voor het MDC ligt er de uitdaging om alle beheerders binnen het meldkamerdomein functioneel aan te gaan sturen wat een cultuuromslag inhoudt ten opzichte van de huidige invulling.

Werkzaamheden en afspraken afdeling beheer

De lokale afdelingen beheer verzorgen allemaal het functioneel beheer en een vorm van eerste-lijnsupport van lokale systemen en applicaties (waaronder de zogenaamde specials) in de regionale meldkamers. Een aantal regionale meldkamers verzorgt daarnaast ook het technisch en applicatiebeheer en/of de tweede-lijnsupport. Vaak zijn het technisch en applicatiebeheer en de tweede-lijnsupport uitbesteed aan de leveranciers. Het MDC is in de regionale meldkamers verantwoordelijk voor de dienstverlening op de kritische systemen C2000, GMS en 112-telefonie.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van lokaal beheer zijn in beperkte mate gedocumenteerd. In de praktijk is er een onderverdeling qua taken tussen de beheerders. Elke beheerder heeft naast het algemene takenpakket één of meerdere specialisaties. Hun piketregeling is daarop ook gebaseerd. Informatie en bijzonderheden over systemen waar beheerders verantwoordelijk voor zijn, zijn in de helft van de bezochte meldkamers onvolledig vastgelegd. De systemen zijn vaak gebouwd onder eigen architectuur met eigen beheerders. De informatie daaromtrent zit bij de beheerders 'in het hoofd' en is nergens goed gedocumenteerd. De Inspectie en het Agentschap constateren dat dit in een aantal meldkamers problemen geeft qua personele bezetting bij de afdeling beheer. Omdat het aantal medewerkers met dezelfde specialisatie beperkt is, moeten medewerkers tijdens vakanties en bij uitval door ziekte vaker en langer werken en voor een langere periode piketdiensten draaien.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van leveranciers van meldkamersystemen zijn slechts in drie van de zes bezochte meldkamers gedocumenteerd. Zij beschikken over een actueel overzicht van de aanwezige systemen en applicaties met vermelding van beheerverantwoordelijke leveranciers en storingsnummers.

Het MDC verzorgt – naast het beheer van C2000, GMS, 112-telefonie in de regionale meldkamers – tevens het beheer van de 112-centrale. Het MDC voert namens de politie de regie op deze technische dienstverlening en is tevens het aanspreekpunt voor de LE bij incidenten en wijzigingen.



In geen enkele meldkamer is vastgelegd aan welke eisen en doelen de afdeling beheer moet voldoen. De afdeling lokaal beheer is vertegenwoordigd in het managementteam, waar zaken als grote incidenten, storingen en vervolgacties besproken worden. Sturing vanuit de lijn zit met name op de P&C-cyclus. Het MDC sluit contracten in de vorm van Service Level Agreements (SLA's).⁵⁶ Er zijn geen onderlinge afspraken tussen MDC en beheer meldkamer. Beheerders worden betrokken bij de voorbereiding en wijzigingen in de landelijke kritische systemen en voorbereidingen op de landelijke infrastructuur.

⁵⁶ Het MDC beheert landelijke systemen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie JenV, op basis van een beheersovereenkomst. Grondslag is een 'letter of intent'.



3

Landelijke Meldkamer Samenwerking

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de LMS en is opgebouwd uit een feitelijk en een reflectief deel. Het feitelijk deel beschrijft de historie en inrichting van de LMS en de opdracht van de LMS waarbij tevens de nieuwe wetgeving aan de orde komt. Het reflectieve beschrijft in hoeverre de gekozen richting en onderwerpen van de LMS tegemoet komen aan de eerdere aanbevelingen en welke aandachtspunten er nog resteren.

3.2 Voorgeschiedenis LMS

3.2.1 Het Transitieakkoord

Om tot een nieuwe landelijke meldkamerorganisatie te komen, is in 2013 door 56 partijen het Transitieakkoord 'Meldkamer van de Toekomst' getekend.⁵⁷ Vastgelegd werd dat er één Landelijke Meldkamerorganisatie met tien meldkamerlocaties komt. Buiten het feit dat het een bezuinigingsoperatie was, werden een aantal kwalitatieve doelen gesteld:

- de burger zoveel mogelijk in het eerste contact helpen door een incidentgerichte benadering van de noodhulpvraag door middel van multi-intake;
- één 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 meldkamers tijdens piekbelastingen;
- het verbeteren van de uitwijkmogelijkheden van meldkamerlocaties in geval van uitval;
- een verbetering van de informatie-uitwisseling tussen hulpdiensten en tussen verschillende regio's.

In het Transitieakkoord werd ook vastgelegd dat het beheer van de meldkamers bij de politie komt te liggen.

⁵⁷ Transitieakkoord 'Meldkamer van de Toekomst'; kamerstukken II 2011/12, 29 517, nr. 75.



Om tot de LMO te komen werd in 2014 de kwartiermakers organisatie LMO ingericht. Gedurende de transitie naar de LMO blijkt al snel dat de oorspronkelijke opzet en organisatie van het programma te complex is om het binnen het budget en de planning tot een goed einde te kunnen brengen. Daarbij schetst het rapport meldkamers (2015) van de Inspectie en het Agentschap een beeld van een zeer divers georganiseerd meldkamerlandschap. Ook blijkt uit het onderzoek dat veel meldkamers op het gebied van continuïteit kwetsbaar zijn en er sprake is van achterstanden in de bedrijfsvoering.

3.2.2 Gateway review

Voor besluitvorming over de verdere realisatie van de LMO gaf de toenmalige minister van VenJ in 2015 de opdracht om een gateway review⁵⁸ te laten uitvoeren naar de vorming van de LMO. Uit het rapport van deze gateway review (2016) komt naar voren dat de opdracht om te komen tot een LMO binnen de gemaakte afspraken niet gerealiseerd kan worden. Het ontbreekt aan draagvlak bij de partijen die binnen deze nieuwe verhouding zouden moeten werken. De oorspronkelijke gedachte van het transitieakkoord deed onvoldoende recht aan de eigenheid van de verschillende hulpdiensten en de rol van het (verlengde) lokale bestuur bij het bewaken van de veiligheid en de rampen- en crisisbeheersing.

3.2.3 Heroriëntatie transitie

Naar aanleiding van de uitkomsten van de gateway review besloot de toenmalige minister van VenJ in 2016 tot een heroriëntatie van de landelijke meldkamerorganisatie. Met de betrokken partijen is uitgewerkt hoe ze invulling kunnen geven aan de aanbevelingen van de gateway review. Hierbij bleef het einddoel overeind staan (één LMO op maximaal 10 locaties in beheer bij de politie), maar de transitiestrategie zou worden bijgesteld naar een meer realistische aanpak.

Tijdens de heroriëntatie van de transitie doet KPMG in 2017 op verzoek van de toenmalige minister van VenJ onderzoek naar de haalbaarheid en realiteit van de taakstelling (besparingen) die bij het samenvoegen van de meldkamers gerealiseerd moest worden. Uit het onderzoek van KPMG blijkt dat de taakstelling alleen haalbaar was als voldaan werd aan een grote mate van standaardisatie en uniformering plus een eenduidige financiering en governance voor de sturing op de meldkamers. Het rapport concludeert dat daar geen sprake van was. KPMG adviseert om zo snel mogelijk duidelijkheid te creëren over de financiële situatie rondom de meldkamers met een realistisch budget en realistische besparingen. Daarbij wordt tevens aanbevolen om ruimte te creëren om continue te kunnen innoveren en intensiveren in het meldkamerdomein.

Na de heroriëntatie is besloten tot aanpassing van de aanpak om tot een vernieuwde inrichting van het meldkamerdomein te komen. In de nieuwe aanpak ligt de prioriteit bij het samenvoegen van de regionale meldkamers en het vormen van de landelijke ICT die noodzakelijk is om de tien meldkamers uiteindelijk als één virtuele organisatie te laten samenwerken. De besturen van de veiligheidsregio's zijn verantwoordelijk voor het samenvoegen van de huidige regionale meldkamers, met betrokkenheid van de andere partijen op regionaal niveau. In de nieuwe aanpak wordt in gezamenlijkheid en stap voor stap toegewerkt naar een vernieuwde

⁵⁸ Dit is een beproefde methode voor grote projecten in de publieke sector, waarbij in een week tijd een review wordt uitgevoerd. Aan het einde volgt een rapportage met bevindingen en aanbevelingen.



inrichting van het meldkamerdomein waarbij het eindbeeld van het meldkamerdomein nog niet exact bekend is. De nieuwe aanpak wordt ondersteund door een projectorganisatie die is ondergebracht bij de politie.

3.2.4 Nieuwe wetgeving

In de heroriëntatie is de afspraak bevestigd om het beheer van de meldkamers bij de politie te beleggen. Hiervoor zijn wetswijzigingen noodzakelijk. In het wetsvoorstel 'Wijzigingswet meldkamers' wordt de wettelijke basis gelegd voor een nieuwe inrichting van de meldkamers van de hulpdiensten. Uitgangspunten bij deze nieuwe inrichting zijn:

- a. Het beheer van de meldkamers wordt ondergebracht bij de politie;
- b. De hulpdiensten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de eigen meldkamerfunctie (taakuitvoering);
- c. De toekomstige meldkamers zijn in staat om werkzaamheden van elkaar over te nemen;
- d. Er worden maximaal tien meldkamers ingericht;
- e. Er wordt een herkenbare governance-structuur gecreëerd, waarbinnen alle betrokken partijen (politie, ambulancezorg, veiligheidsregio's en KMar invloed kunnen uitoefenen op de hoofdlijnen van beleid en beheer (multidisciplinaire sturingslijn);
- f. Lokaal maatwerk blijft, binnen de grenzen van het landelijke beheer door de politie, mogelijk;
- g. Buiten deze wijzigingen, die nauw aansluiten bij de ontwikkelingen in de praktijk, blijven belangrijke randvoorwaarden waaronder de meldkamers functioneren, ongewijzigd.

Uit de consultatie van de concept Wijzigingswet blijkt dat de partijen die uitvoering moeten geven aan de wet zich nog zorgen maken op een aantal punten. Zo is onder andere de governance op gebiedsniveau nog onvoldoende duidelijk beschreven dit geldt zowel voor de sturing als voor het beheer. De politie kan zich vanuit een nationale governance op 10 gebieden richten, maar de 25 ambulancevoorzieningen en 25 veiligheidsregio's zouden zich naast de 380-gemeenten governance eveneens op een 10 gebieden governance moeten richten. De vraag is of de wet daar voldoende handvatten voor biedt. Ook het beheer roept nog vragen op. In de Memorie van Toelichting worden de algemene contouren beschreven van de nieuwe inrichting van het meldkamerdomein.⁵⁹ Bij de beschrijving is onder andere onduidelijkheid over de definitie van beheer en ontbreken de uitgangspunten met betrekking tot het beleggen van het functioneel en applicatiebeheer van ICT-toepassingen.

3.2.5 Uitwerkingskader meldkamer

In maart 2018 is door het ministerie van Justitie en Veiligheid het Uitwerkingskader meldkamer⁶⁰ opgesteld om nadere afspraken te maken over het vervolg van de vorming van de landelijke meldkamerorganisatie. De afspraken gaan over de hoofdlijnen van de wetswijziging, de werkwijze bij meldingen van burgers en de financiële kaders voor het landelijke beheer van de meldkamers. Het

⁵⁹ MvT: Kamerstukken II, 2018-2019, 35 065, nr.3.

⁶⁰ <https://www.k-lmo.nl/binaries/content/assets/klmo/officialie-stukken/uitwerkingskader-meldkamers-augustus-2018.pdf>.



uitwerkingskader borduurt voort op het transitieakkoord 'Meldkamer van de toekomst' en de notitie 'Heroriëntatie vorming landelijke meldkamer organisatie'⁶¹.

Naast een toelichting op het wetsvoorstel wordt in het uitwerkingskader voorgesteld om een nieuw onderzoek te starten dat zich focust op het helpen van de burger in het eerste contact, in plaats van specifiek op de multi-intake. Hierbij worden nadrukkelijk de mogelijkheden van moderne informatie- en communicatiemiddelen en andere moderne technieken betrokken.⁶²

Daarnaast beschrijft het uitwerkingskader de financiële kaders die betrekking hebben op het vervallen van de structurele taakstelling, een eenmalige vergoeding van het aandeel van de veiligheidsregio's in de achterblijvende kosten en de overdracht van het gebouw en ICT-beheer van de meldkamerfunctie van de veiligheidsregio's tegenover een verlaging van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR).

Omdat met het uitwerkingskader wordt afgeweken van het transitieakkoord dat door alle veiligheidsregio's is ondertekend, is ook het uitwerkingskader voor akkoord aan alle partijen aangeboden. In april 2018 laat de minister van Justitie en Veiligheid weten dat alle partijen akkoord zijn met het uitwerkingskader⁶³. De minister geeft in een reactie aan de financiële overdracht verder te initiëren en de veiligheidsregio's eenmalig financiële compensatie uit te keren.⁶⁴

3.3 LMS

Op 1 april 2018 is het programma LMO samen met diverse andere programma's die binnen het meldkamerdomein lopen samen verder gegaan in de LMS. In de LMS werken ongeveer 40 medewerkers van de landelijke vertegenwoordigers van de gebruikers van de meldkamerlocaties dagdagelijks samen (politie, brandweer, ambulance, KMar en de veiligheidsregio's). De Landelijke Meldkamer Samenwerking is een tijdelijke werkorganisatie die voortduurt tot half 2022. Aan het einde van deze periode eindigt de tijdelijke werkorganisatie en volgt een formeel ingerichte organisatie. Hoe de LMS straks binnen de politieorganisatie wordt opgehangen is nog de vraag.

3.3.1 Sturing op de LMS

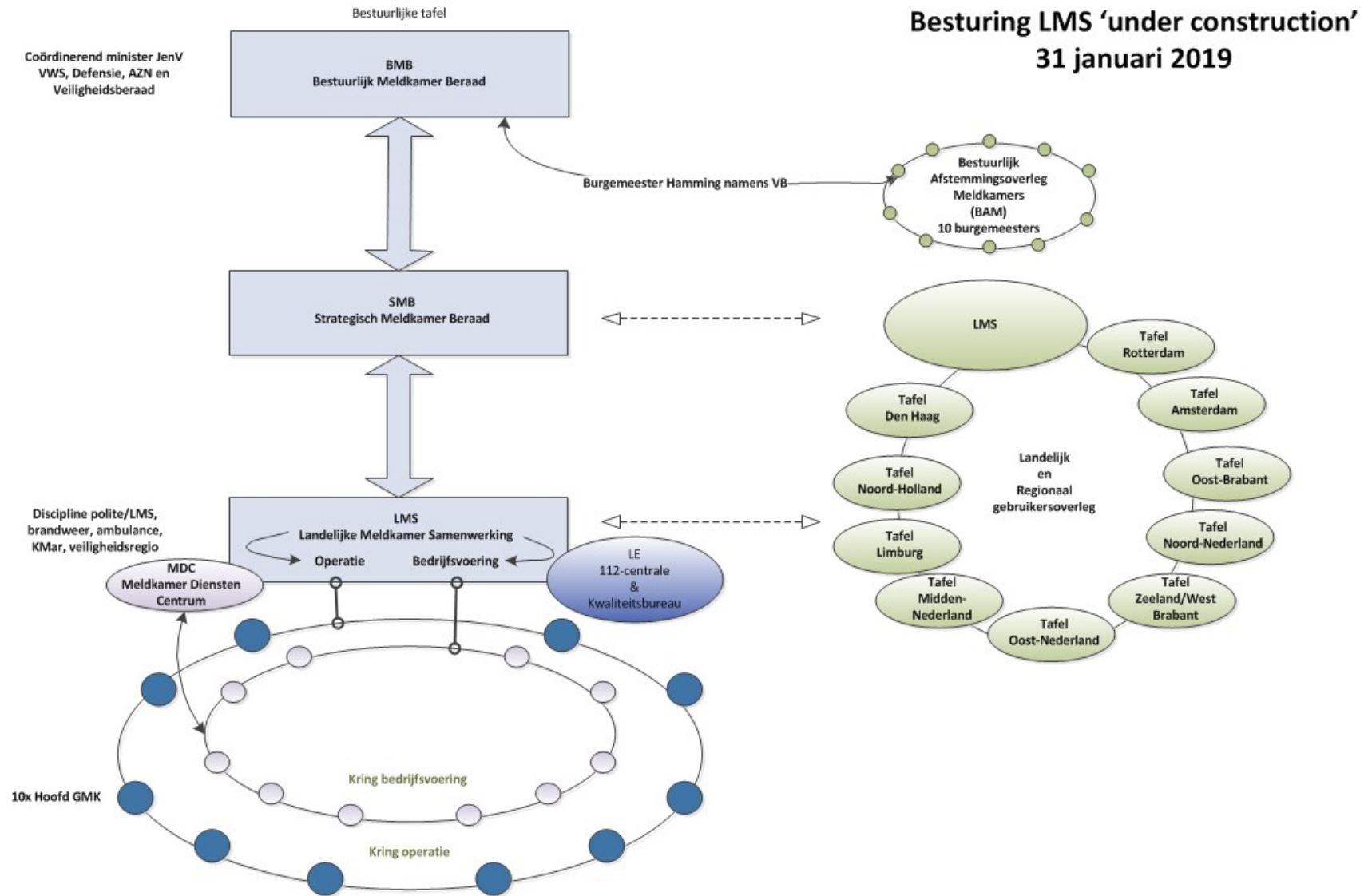
De besturing die het meldkamerdomein in de toekomst gaat krijgen is 'under construction' (zie de afbeelding op de volgende pagina). De LMS heeft vanaf 1 april 2018 vier jaar de tijd gekregen om als voorloper van de formele LMS-organisatie de besturing in te richten. De besturing verloopt momenteel via het Bestuurlijk Meldkamer Beraad (BMB) en Strategisch Meldkamer Beraad (SMB).

⁶¹ <https://www.k-lmo.nl/binaries/content/assets/klmo/officialie-stukken/notitie-herorientatie-vorming-lmo-2016.pdf>.

⁶² Inmiddels is op basis van het uitwerkingskader een onderzoek gestart naar de wijze waarop burgers in een noodsituatie het beste geholpen kunnen worden. In dit onderzoek wordt nadrukkelijk ook gekeken welke andere informatie- en communicatie vormen er in de nabije en verdere toekomst mogelijk zijn. De resultaten van dit onderzoek zijn naar verwachting medio 2019 beschikbaar en kunnen worden betrokken bij het verder ontwikkelen van de gezamenlijke werkwijzen in de meldkamers.

⁶³ Brief 26 april 2018 minister van Justitie en Veiligheid.

⁶⁴ Brief 17 september 2018 minister van Justitie en Veiligheid.



Februari 2019

Afbeelding 3. De besturing van de LMS.



De leiding van de Landelijke Meldkamer Samenwerking ligt bij het Bestuurlijk Meldkamer Beraad. Deelnemers aan het BMB zijn het ministerie van JenV (coördinerende rol), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Defensie, Ambulancezorg Nederland (AZN) en het Veiligheidsberaad (vertegenwoordigd door een burgemeester)⁶⁵. Het BMB komt ongeveer vier keer per jaar bij elkaar.

Onder het BMB valt het Strategisch Meldkamer Beraad waarin de landelijke vertegenwoordigers van de gebruikers van de meldkamerlocaties zitten. Het SMB komt maandelijks bij elkaar. Het SMB is inhoudelijk opdrachtgever voor de resultaten van de LMS. In het SMB wordt het beleid van de disciplines vormgegeven.

Om input te genereren bij het maken van strategische keuzes voor het meldkamerdomein heeft de LMS overleg met de LE (112-centrale), met een operationele kring waarin de tien (beoogde) hoofden meldkamers plaatsnemen en met een bedrijfsmatige kring waarin de tien (beoogde) hoofden bedrijfsvoering van de meldkamers zitten.⁶⁶ Daarnaast stemt de LMS af met alle regionale tafels voor het landelijk en regionale gebruikers overleg.

De LMS legt via twee lijnen verantwoording af. Conform de afspraak in het BMB aan het SMB over de uitvoering van haar opdracht en aan de korpsleiding van de politie over de bedrijfsvoering (beheer van de meldkamers).

3.3.2 Opdracht LMS

De opdracht van de LMS luidt:

'De LMS organiseert, met en voor de hulpdiensten, een landelijk beheerd, 24/7 bereik- en beschikbaar netwerk van maximaal tien operationeel en technisch met elkaar verbonden meldkamerlocaties, waar de hulpdiensten hun meldkamerfunctie kunnen uitoefenen. Een sterk netwerk dat nu en straks, berekend is op haar taak.'

In oktober 2018 stelde het Bestuurlijk Meldkamer Beraad het beleids- en bestedingsplan 'Meldkamer 2019-2023' van het SMB vast. Het is een plan op hoofdlijnen dat het stuurinstrument is voor het SMB en daarnaast bedoeld is voor leidinggevendenden in het meldkamerveld. Het plan biedt inzicht in het beleid voor meldkamers en de voorgestelde besteding van de beschikbare gelden vanuit het ministerie van JenV. Het plan is de basis voor de opdracht van de LMS.

⁶⁵ De betreffende burgemeester vertegenwoordigt in het BMB ook de belangen van het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg Meldkamers (BAM) waarin de 10 burgemeesters zitting hebben die de regionale samenvoegingsprojecten bestuurlijk trekken. Nu de politie het beheer over gaat nemen wil de LMS graag dat deze groep op afstand mee blijft kijken.

⁶⁶ Feitelijk vormen zij 'de raad van bestuur' van het MDC. Zij moeten straks alles wat nieuw en nodig is in die meldkamers managen.



Het plan kent de volgende scope:

Tabel a. Scope LMS

Lijn	Inhoud
Lijn 1 'Continuïteit'	Het samenvoegen en op de landelijke ICT aansluiten van (10) meldkamerlocaties en het inrichten van de benodigde beheerprocessen en -organisatie.
Lijn 2 'Bij de tijd'	Het actualiseren en verbeteren van de huidige meldkamerprocessen en -systemen (zoals 112, C2000, het meldkamersysteem en telefonie).
Lijn 3 'Nieuwe tijd'	Het moderniseren en vernieuwen van de meldkamerprocessen, -systemen en -organisatie op basis van het concept netcentrisch opereren door toepassing van moderne technologie (zoals sensoren en datascience).
Lijn 4 'Entiteit'	Het organisatorisch borgen van lijnen 1, 2 en 3 binnen de politie, veiligheidsregio's, ambulancezorg en de KMar.

Bijlage IV bevat de toelichting op de lijnen uit het plan. Voor de organisatorische opbouw binnen de politie voor de taken in het meldkamerdomein is een fasering voorzien, die rekening houdt met het tempo van de vier ontwikkellijnen en de ervaringen die opgebouwd worden in het beheer. Het gaat om de volgende drie fasen:

- heden tot 1-1-2020

In deze fase bereidt de LMS zich voor op de taken rond het beheer die per 1-1-2020 overgaan. Tegelijkertijd wordt met het veld vorm en inhoud gegeven aan de ambities uit dit beleidsplan.

- 1-1-2020 tot Q2 2022

Hier wordt ervaring opgedaan op basis van het beheer van de meldkamers en wordt steeds preciezer wat de politie moet inrichten. Aan het einde van deze periode eindigt de tijdelijke werkorganisatie en volgt een formeel ingerichte organisatie.

- Q3 2022 en verder

Vanuit het formeel ingerichte organisatieonderdeel voor meldkamers wordt beleid en ontwikkeling van meldkamers voorbereid en de governance ondersteund op basis van het beleidsplan meldkamers. Alle tien meldkamerlocaties zijn aangesloten op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur. Het beheer wordt uitgevoerd



overeenkomstig de afspraken. Er is ruimte voor ontwikkeling en innovatie, gezamenlijk en per meldkamerfunctie.

3.4 Reflectie op de aanpak door de LMS

3.4.1 Lijn 1 'Continuïteit'

Regionale meldkamers

Van het gehele traject in lijn 1 dat bestaat uit 1) het samenvoegen van de meldkamers, 2) het landelijk aansluiten en 3) het in beheer nemen, liggen stap 2 en 3 bij de LMS. Stap 1, het samenvoegen, is een regionale aangelegenheid.

De verantwoordelijkheid voor de continuïteit in de huidige regionale meldkamers voor zowel personeel, locatie als techniek ligt op dit moment nog bij de disciplines in de meldkamers. De bevindingen in hoofdstuk 2 laten zien dat zowel de individuele meldkamers als de LMO er sinds 2015 niet in geslaagd zijn om de continuïteit inzichtelijk te maken en te borgen. De regionale meldkamers kennen geen integrale continuïteitsbenadering en zijn nog steeds zeer kwetsbaar.

Zodra de meldkamers in stap 2 of stap 3 zitten van het samenvoegen dan komt de verantwoordelijkheid voor de continuïteit voor gebouw en techniek bij de politie (LMS). Op dit moment gaat de LMS alleen nog maar over de continuïteit van beheer in de samengevoegde en op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur aangesloten meldkamers Rotterdam-Rijnmond, Den Bosch en Haarlem. De LMS kan op dit moment dan ook niets anders doen dan signaleren van aandachtspunten ten aanzien van continuïteit in de individuele meldkamers. Daarbij komt het beeld naar voren dat de meeste meldkamers eventuele continuïteitsproblemen nog steeds alleen willen oplossen. De bereidheid om over de eigen grenzen heen te kijken en van elkaar te leren en gebruik te maken is nog beperkt.

In 2015 was de aanbeveling van de Inspectie en het Agentschap om per meldkamerlocatie alle mogelijke risico's op het gebied van continuïteit door middel van een systematische en integrale risicosystematiek te identificeren en prioriteren en op basis daarvan de bijbehorende mitigerende maatregelen te nemen. Daarnaast was de aanbeveling te zorgen voor redundantie van de kritieke systemen en punten of voor alternatieven in geval van uitval van techniek. Vier jaar later beschrijft het strategisch beleidsplan dat er een door meldkamerlocaties en disciplines gedragen plan moet worden gemaakt voor operationele en beheersmatige continuïteit. De Inspectie en het Agentschap maken zich zorgen over het feit dat de continuïteit van de meldkamers zowel op individueel meldkamerniveau als landelijk niet de aandacht krijgt die het verdient. Continuïteitsborging van de huidige regionale meldkamers lijkt geen prioriteit te hebben en ondergeschikt te zijn aan de opdracht van de LMS waarbij vooral het samenvoegen en de discussie over verantwoordelijkheden centraal staat. De borging van de continuïteit van de regionale meldkamers is al jaren een aandachtspunt. De LMS heeft formeel niet de regie op de continuïteit van de meldkamers en beperkt zich op dit moment dan ook tot het signaleren van aandachtspunten ten aanzien van continuïteit in de individuele meldkamers.

Samenvoegen, aansluiten en in beheer nemen van meldkamers

Nederland kent bij de start van het onderzoek twintig regionale meldkamers van politie, brandweer en de ambulancevoorzieningen en KMar. Voor de beoogde einddatum Q1 2022 moet het huidige aantal regionale meldkamers teruggebracht



zijn tot tien samengevoegde en op de nieuwe infrastructuur aangesloten meldkamers. Tot op heden is dat alleen bij Rotterdam, Den Bosch en Haarlem gerealiseerd.

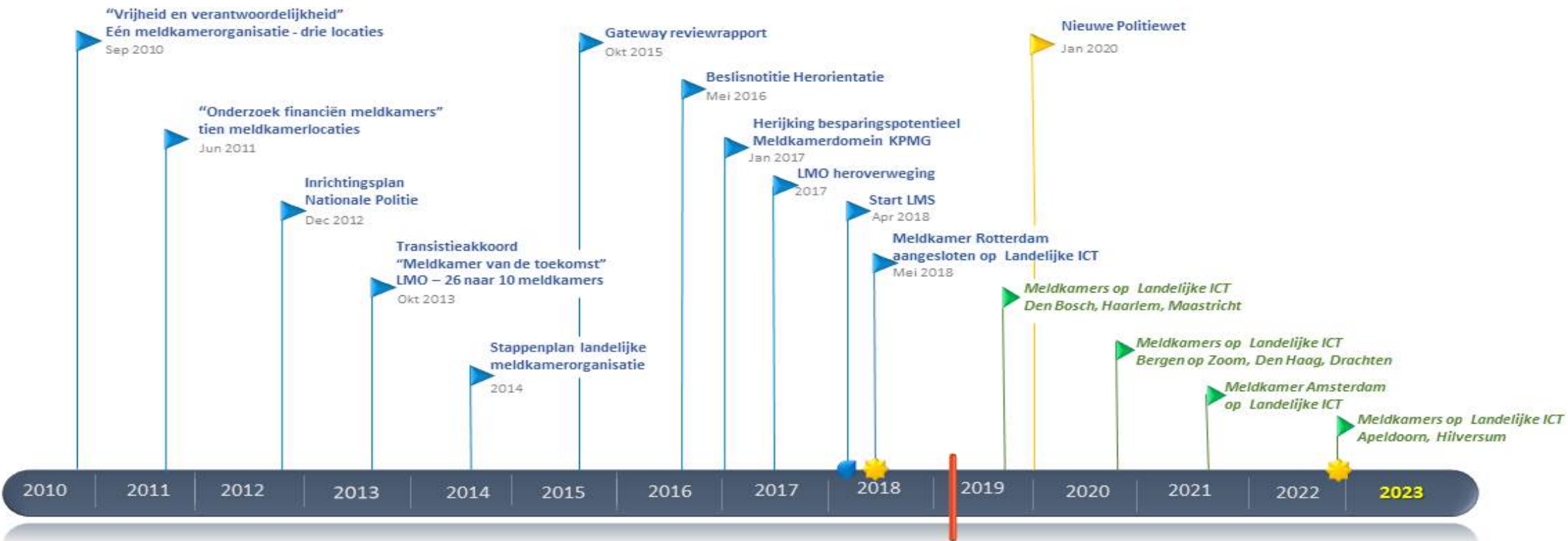
Tabel b. *Overzicht samenvoegen, aansluiten en in beheer nemen*

Meldkamer	Samengevoegd	Landelijk aansluiten	In beheer nemen
Drachten	2011	Gepland Q3 2020	01-01-2020
Amsterdam	2013	Gepland Q1 2021	01-01-2020
Den Haag	Mei 2014	Gepland Q2 2020	01-01-2020
Maastricht	December 2016	Gepland Q3 2019	01-01-2020
Den Bosch	Mei 2017	April 2019	01-01-2020
Rotterdam	Mei 2018	Mei 2018	Mei 2018
Haarlem	Mei 2019	Mei 2019	01-01-2020
Bergen op Zoom	Gepland Q1 2020	Gepland Q2 2020	01-01-2020
Apeldoorn	Gepland Q1 2022	Gepland Q1 2022	01-01-2020
Hilversum	Gepland Q1 2022	Gepland Q1 2022	01-01-2020

Het is volgens de Inspectie en het Agentschap nog maar de vraag of Q1 2022 een realistische einddatum is voor de realisatie van de tien ‘nieuwe’ meldkamers. Sinds het vorige meldkamer rapport in 2015 zijn in vier jaar tijd vier regionale meldkamers samengevoegd (Rotterdam, Den Bosch, Haarlem en Maastricht), waarvan er drie zijn aangesloten op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur. Bovendien moet de locatie voor een drietal meldkamers nog gebouwd worden. Daarnaast moeten nog negen van de huidige zestien (zie bijlage I) meldkamers samengevoegd worden tot vier ‘nieuwe’ meldkamers en aangesloten worden op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur.⁶⁷

De LMS kon de Inspectie en het Agentschap niet duidelijk maken welke keuzes en afwegingen zijn gemaakt voor het realiseren van de doelstellingen in lijn 1 en de daarbij gemaakte planning voor het samenvoegen en aansluiten. Uit de planning van de LMS blijkt dat de reeds lange tijd samengevoegde meldkamers zoals Drachten en Amsterdam ‘laat’ aan de beurt zijn voor het aansluiten op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur. De Inspectie en het Agentschap maken zich – net als in het onderzoek uit 2015 – op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 2 grote zorgen om de continuïteit van met name de techniek van een aantal nog samen te voegen meldkamers. Het beeld van de continuïteit van de meldkamers lijkt niet zijn meegenomen in de afweging voor het sneller samenvoegen of het landelijk aansluiten van meldkamers. Het is zorgelijk dat een aantal technisch zeer kwetsbare meldkamers ‘laat’ aan de beurt zijn voor het aansluiten op de nieuwe landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur.

⁶⁷ In bijlage I zijn de zeven reeds samengevoegde meldkamers met groen gearceerd.



Afbeelding 4. Tijdenlijn samenvoeging meldkamers.



Gedragen plan continuïteit

Het duurzaam borgen van de ongestoorde werking van de meldkamers is de kernopgave voor het meldkamerdomein. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de meldkamers elkaars taken moeten kunnen overnemen, dit is ook in het wetsvoorstel vastgelegd. Bij de huidige aanpak van het samenvoegen wordt aan deze voorwaarde alleen voldaan als de meldkamers zijn aangesloten op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur. Daarnaast moeten de meldkamers dan ook nog in staat zijn met elkaars procedures te werken. In 2015 constateerden de Inspectie en het Agentschap al dat de meldkamers zeer divers waren qua structuur en werkwijze en daardoor niet in staat waren elkaars taken over te nemen. Dat maakte iedere meldkamer kwetsbaar. En dat is nog steeds het geval. Nu – vier jaar verder – beschrijft het strategisch beleidsplan dat er een verkenning wordt gedaan naar de mogelijkheden van het overnemen van elkaars taken. De Inspectie en het Agentschap maken zich zorgen dat zowel de meldkamers als de LMO de afgelopen jaren weinig progressie hebben geboekt op dit belangrijke punt. Een kleine stap vooruit is weliswaar de routeringsmatrix waarbij de aanname van de 112-melding door een andere meldkamer geborgd is. Maar zoals al beschreven in hoofdstuk 2 worden continuïteitsproblemen hiermee onvoldoende opgelost.

Beveiligingsbeleid

Lijn 1 van het beleidsplan gaat ook over het beveiligingsbeleid voor de meldkamers. De LMS heeft behoefte aan beveiligingsbeleid op de kritische systemen van de meldkamer zoals GMS, C2000 en de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur. De bevindingen in hoofdstuk 2 beschrijven dat binnen de meldkamers zeer beperkt aandacht is voor cybersecurity. Voor deze systemen wordt meegelift met en vertrouwd op het ICT-beveiligingsbeleid binnen de politie. Veel meldkamers hebben daarbij systemen draaien op lokale regionale netwerken. Het ontbreekt volgens de Inspectie en het Agentschap aan een landelijk gedeelde visie of aanpak op het gebied van beveiliging. Het is volgens de Inspectie en het Agentschap een belangrijke opgave voor de LMS om in het huidige digitale tijdperk de beveiliging van de meldkamer als poort naar de hulpverlening op orde te hebben.

Naast digitale veiligheid gaat het ook om de beveiliging van meldkamerlocaties. Hoewel de Inspectie en het Agentschap in dit onderzoek niet specifiek hebben gekeken naar de locatiebeveiliging, bleek uit het meldkamer rapport uit 2015 dat dit een aandachtspunt was. De Inspectie en het Agentschap vinden het zorgelijk dat het beveiligingsbeleid sinds 2015 nog steeds niet opgepakt is.

3.4.2 Lijn 2 'Bij de tijd'

Omvang van beheer

Het doel van de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur is een systeem te realiseren met tien locaties waarbij de fysiek locatie van de meldkamer niet bepalend is voor de aanname en afhandeling van de 112-melding (de meldkamerfunctie). De meldkamermedewerker heeft daarbij overal in het land toegang tot zijn of haar profiel. Hiermee wordt getracht eventuele continuïteitsproblemen bij de 112-dienstverlening als gevolg van problemen met de techniek in een regionale meldkamer te elimineren.

Het beleidsplan gaat uit van de technische aansluiting van de meldkamers op de landelijke kritische systemen GMS, C2000, 112 (en NL-Alert). Daarnaast heeft de LMS de ambitie uitgesproken om uiteindelijk ook de overige telefonie en GIS te gaan



beheren. De vraag is echter wat er met het beheer van de vele 'lokale specials'⁶⁸ gaat gebeuren. Of de LMS het beheer hiervan gaat uitvoeren en hoe dit exact vorm moet gaan krijgen, is echter nog onduidelijk. De Inspectie en het Agentschap zien hier een potentieel risico. Het is volgens de Inspectie en het Agentschap onwenselijk als de meldkamers blijven werken met lokale beheerders die niet onder de LMS vallen. Maatwerk kan nodig zijn, maar het belang van een eenduidige technische infrastructuur – waarbij meldkamers eenvoudig elkaars taken kunnen overnemen bij continuïteitsproblemen – zou volgens de Inspectie en het Agentschap centraal moeten staan.

Afhankelijkheid samenvoeging en aansluiting in relatie tot innovatie

Onder lijn 2 van het beleidsplan valt ook de ontwikkeling en aanschaf van nieuwe systemen. De bestaande koppeling tussen de ontwikkeling van nieuwe meldkamersystemen en het tijdstip van samenvoegen en aansluiten op de nieuwe IV/ICT-meldkamerinfrastructuur bleek in het verleden herhaaldelijk problemen op te leveren. Zo is de samenvoeging van de meldkamers Dordrecht en Rotterdam in het verleden een aantal keren uitgesteld vanwege het feit dat de nieuwste versie van het communicatiesysteem C2000 nog niet klaar was, terwijl de infrastructuur van deze nieuwe meldkamer reeds was ingericht op het nieuwe C2000-systeem. Uiteindelijk is er toen voor gekozen om de bestaande koppeling los te laten en de meldkamers eerst maar samen te voegen. Ook bij de 'nieuwe' meldkamer Den Bosch speelde dit probleem. De inschatting van de Inspectie en het Agentschap is dat om voornoemde redenen meerdere samenvoegingen vertraging gaan oplopen met bijkomende kosten tot gevolg. Naar de mening van de Inspectie en het Agentschap is innovatie noodzakelijk maar kan en mag dit geen vertraging opleveren voor het samenvoegen van de meldkamers.

Harmonisatie van applicaties

Uit de eerste ervaringen van meldkamer Rotterdam met de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur blijkt dat het technisch samenvoegen van twee meldkamers niet eenvoudig is. In de meldkamer zitten drie verschillende disciplines uit twee meldkamers met ieder eigen technische wensen en behoeftes. Daarbij is het nodig om over de eigen kaders heen te stappen en compromissen te sluiten om zo tot een gedragen technisch systeem te komen.

Deze ervaringen uit Rotterdam bevestigen wederom dat de werkwijzen en processen van de verschillende meldkamers door de disciplines in de meldkamers geharmoniseerd moeten worden om vervolgens de meldkamers door de LMS aan te laten sluiten op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur. Zoals ook in 2015 geconstateerd, hebben de huidige 16 meldkamers de uitvoering van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden belegd in vele verschillende formele en informele processen en werkwijzen (bijvoorbeeld voor uitgifte, techniek, aanname, etcetera). Om te komen tot een professionelere opererende meldkamer na samenvoeging is het volgens de Inspectie en het Agentschap van groot belang om voorafgaande aan de daadwerkelijke samenvoeging tijdig te starten met het harmoniseren van de veelheid aan gehanteerde processen en werkwijzen. Het tijdig beginnen voorkomt situaties waarbij in reeds samengevoegde meldkamers centralisten van een discipline elkaars werk niet kunnen overnemen. Helaas is dit ondanks de aanbeveling in 2015 nog altijd het geval. Het argument om eerst maar samen te wonen en dan samen te werken is achterhaald. Alle meldkamers weten al

⁶⁸ Lokale specials zijn specifieke meldkamersystemen en/of meldkamerssoftware die niet in andere meldkamers aanwezig zijn of aldaar anders zijn opgebouwd.



ruim vijf jaar met welke meldkamers zij samengevoegd worden. Dat de harmonisatie van de werkprocessen lastig is en tijd kost was op basis van de ervaringen in de meldkamer Noord-Nederland al ruimschoots bekend.

CaCo

Lijn 2 beschrijft de wens om op de zogeheten samenwerkingsfuncties, zoals de CaCo de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gezamenlijk vast te stellen. De Inspectie en het Agentschap vinden het een goede ontwikkeling om landelijk uniform de functies in de meldkamers in te vullen. De Inspectie en het Agentschap zien echter dat de invulling van de CaCo vanwege capaciteitsproblemen niet meer altijd multidisciplinair wordt opgepakt. Omdat het een wettelijke verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's is, worden zij verantwoordelijk geacht voor de invulling van de CaCo. Deze terugtrekkende beweging van politie en ambulance is zorgelijk. Volgens de Inspectie en het Agentschap zou gezorgd moeten worden voor voldoende (wettelijke) verantwoordelijkheden voor en capaciteit bij alle disciplines ten aanzien van de rol van de CaCo.

3.4.3 Lijn 3 'Nieuwe tijd'

Innovatie

De derde lijn van het beleidsplan gaat over het moderniseren en vernieuwen van de meldkamerfuncties. Ontwikkelingen in de maatschappij gaan dermate snel dat het risico bestaat dat de beoogde tien 'nieuwe' meldkamers gebouwd worden op de inzichten van tien jaar geleden. Het concept van de meldkamer stamt uit 2003 en is gebaseerd op 112-telefonie en is daarmee volgens de Inspectie en het Agentschap verouderd. In de afgelopen vijftien jaar zijn er veel systemen en externe partijen bijgekomen die data en informatie voor de meldkamers leveren. De meldkamers zijn hierdoor qua informatievoorziening complexe organisaties geworden en de LMS heeft de ambitie uitgesproken dat zij zich gaan ontwikkelen tot informatieknooppunten. De Inspectie en het Agentschap maken zich zorgen over de technische innovatie van de meldkamers aangezien de samenleving in ontwikkeling forse stappen maakt kijkend naar bijvoorbeeld smartcity-concepten, kunstmatige-intelligentie-concepten, sensing, publiek-privasamenwerking en beschikbare technologie. Op dit moment heeft het onderwerp gezien de bevindingen in hoofdstuk 2 geen tot zeer beperkte aandacht bij de meldkamers. Innovatie en ontwikkeling is niet of nauwelijks aan de orde.

De ambitie van de LMS is om in 2019 een innovatie-agenda op te stellen en op basis daarvan in 2020 een visie op te stellen. De focus ligt op dit moment echter bij het samenvoegen van meldkamers en hun aansluiting op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur. Met name de al langer samengevoegde meldkamers die nog niet op de landelijk IV/ICT-structuur zijn aangesloten, hebben echter de behoefte om zich door te ontwikkelen. De ontwikkeling blijft nu vaak hangen bij lokale initiatieven; de synergie binnen het gehele meldkamerdomein ontbreekt vooralsnog. De Inspectie en het Agentschap zien het gebrek aan breed gedragen innovatie-initiatieven als risico voor de toekomst. Van belang is dat tijdens de transitie onder regie van de LMS in samenspraak met de meldkamers vol ingezet wordt op innovatie. Een professionele meldkamer moet voortdurend met innovatie bezig zijn om proactief in te kunnen spelen op de behoeften en ontwikkelingen in de maatschappij.



3.4.4 Lijn 4 'Entiteit'

Aanpak en governance

Lijn 4 Entiteit gaat over het organisatorisch borgen van lijn 1, 2 en 3 binnen de politie, veiligheidsregio's, KMar en ambulancezorg met de daarbij behorende verantwoordelijkheden.

De LMS hanteert een andere aanpak dan de LMO. Waarbij de LMO een top-down benadering toepaste, is bij de LMO het creëren van een gezamenlijk draagvlak onder de verschillende betrokken partijen als uitgangspunt gekozen. Hiermee komt de LMS tegemoet aan de conclusies van de gateway review uit 2015. Deze realistischer aanpak heeft als voordeel dat er meer rekening gehouden wordt met de belangen van de verschillende partijen. Bovendien blijven de partijen zoveel mogelijk actief betrokken. Uit het onderzoek van de Inspectie en het Agentschap blijkt ook dat het draagvlak bij meldkamers voor de LMS groot is. Het nadeel van de huidige aanpak is echter dat het relatief veel tijd vraagt om tot gezamenlijke overeenstemming te komen. Gezien het feit dat de ontwikkeling van het meldkamerdomein al zeer lang loopt – in het regeerakkoord Rutte I werden daarover al afspraken gemaakt – maken de Inspectie en het Agentschap zich zorgen om de borging van de continuïteit van de meldkamers gedurende de looptijd van het programma LMS. Mede gezien het feit dat de meldkamers weinig tot geen progressie hebben geboekt op dat punt.

De Wijzigingswet meldkamers die per 1 januari 2020 in werking moet gaan treden, reikt voor de LMS instrumentarium aan om uitvoering te geven aan het beleids- en bestedingsplan meldkamers. De LMS anticipeert daarop al zoveel mogelijk onder andere ten aanzien de invulling van het toekomstig beheer en de inrichting van de beoogde tien 'nieuwe' meldkamers. Bij de regionale meldkamers, veiligheidsregio's en de politieorganisatie is daarentegen in mindere mate sprake van. Deze partijen blijven vooralsnog vasthouden aan hun huidige (wettelijke) taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het is volgens de Inspectie en het Agentschap noodzakelijk dat alle partijen voorsorteren op de situatie met tien toekomstige meldkamers.

Uit de huidige aansturing van de LMS zoals omschreven in paragraaf 3.4 blijkt grote afhankelijkheid. Een veelvoud aan partijen hebben een cruciale rol. Er is geen sprake is van één regisseur met doorzettingsmacht maar van een keten van regisseurs. Het ontbreekt aan een stevige governance op het proces en de inhoud. Volgens de Inspectie en het Agentschap zou het van belang zijn dat uiteindelijk één partij aangewezen wordt als ketenregisseur met doorzettingsmacht met de daarbij behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bij de aansturing van de LMS zou integraal risicomanagement ook een vaste plek moeten krijgen. Kwaliteitszorg komt binnen het meldkamerdomein – zo blijkt uit de bevindingen in hoofdstuk 2 – echter in beperkte mate voor en is nauwelijks geborgd. Om te komen tot een meldkamerorganisatie met tien operationeel en technisch verbonden meldkamerlocaties in beheer bij de politie zou bij de LMS periodiek de PDCA-cyclus moeten worden doorlopen om op koers te kunnen blijven of om tijdig bij te kunnen sturen om de beoogde ambities van de LMS voor 2023 te kunnen realiseren.



Bijlage

Overzicht samenvoeging meldkamers

	Huidige regionale meldkamers	De 10 nieuwe meldkamers
1	Meldkamer Noord Nederland - Drachten	Meldkamer regio Noord Nederland - Drachten
2	Meldkamer Oost Nederland - Apeldoorn	Meldkamer regio Oost Nederland - Apeldoorn
3	Meldkamer Twente - Hengelo	
4	Meldkamer Gelderland Midden - Arnhem	
5	Meldkamer Gelderland Zuid - Nijmegen	
6	Meldkamer Utrecht - Utrecht	Meldkamer regio Midden Nederland - Hilversum
7	Meldkamer Gooi- en Vechtstreek - Naarden	
8	Meldkamer Flevoland - Lelystad	
9	Meldkamer Noord-Holland Noord - Haarlem	Meldkamer regio Noord Holland - Haarlem
10	Meldkamer Amsterdam - Amsterdam	Meldkamer regio Amsterdam - Amsterdam
11	Meldkamer De Yp - Den Haag	Meldkamer regio Den Haag - Den Haag
12	Meldkamer Rotterdam-Rijnmond - Rotterdam	Meldkamer regio Rotterdam - Rotterdam
13	Meldkamer Zeeland - Middelburg	Meldkamer regio Zeeland/West Brabant - Bergen op Zoom
14	Meldkamer Midden- en West-Brabant - Tilburg	
15	Meldkamer Oost Brabant - Den Bosch	Meldkamer regio Oost Brabant - Den Bosch
16	Meldkamer Limburg - Maastricht	Meldkamer regio Limburg - Maastricht



Bijlage

Lijst geïnterviewden

De Inspectie en het Agentschap interviewden de volgende personen:

- Het hoofd meldkamer en/of eventuele leidinggevenden van de drie kolommen (politie, brandweer en ambulance) op strategisch niveau.
- Leidinggevenden van de drie kolommen op tactisch niveau en van de afdeling beheer.
- Personeel van de drie kolommen op operationeel niveau zoals centralisten en CaCo's en operationele medewerkers van de afdeling beheer.
- Kwartiermakers.
- Diverse medewerkers/experts bij het Meldkamer Diensten Centrum (MDC) van de politie.
- De projectleider en enkele medewerkers/experts betrokken bij de LMS.
- Enkele leden van de Centrale ondernemingsraad van de politie.



Bijlage

Routeringsmatrix

Routeringsmatrix 1-1-2

Document M-0114- 002 | 29-1-2018
 Autorisator CIO-beraad

Deze matrix behoort bij de werkinstructie Routing 1-1-2-meldingen (M-0113).

Meldkamerlocatie	Routeren naar andere discipline in zelfde locatie	Routeren naar zelfde discipline op andere locatie	Crisisfiltering toepassen	Gesproken teksten toepassen	Opmerkingen
Drachten					
POL		Apeldoorn	Ja		
BRW		Apeldoorn	Ja		
AMB		Apeldoorn	Nvt		
Apeldoorn					
POL	Nee	Drachten	Ja	Nee	
BRW	Ja	Drachten	Ja	Nee	
AMB	Nee	Drachten	Nvt	Nee	
Hengelo					
POL		Apeldoorn	Ja		
BRW		Apeldoorn	Ja		
AMB		MON/Apeldoorn	Nvt		
Arnhem					
POL		Nijmegen	Ja		
BRW		Nijmegen	Ja		
AMB		MKA GLZ	Nvt		
Nijmegen					
POL		Arnhem	Ja		
BRW		Arnhem	Ja		
AMB	2. Routeren naar andere disciplines meldkamer	1. MKA Gelderland-Midden 3. Doorschakeling gaat naar een andere NTS meldkamer (als dit te realiseren is)	Nvt		
Utrecht					
POL		Naarden/Lelystad	Ja		
BRW		Naarden/Lelystad	Ja		
AMB		Maastricht	Nvt		
Naarden					
POL		Utrecht	Ja		



Routeringsmatrix 1-1-2

Document M-0114- 002 | 29-1-2018
Autorisator CIO-beraad

BRW	Ja, naar politie	Ja, naar GMK FLV MKA/MKB	Ja
AMB		MKA FLV	Nvt
Lelystad			
POL		Utrecht	Ja
BRW		Utrecht	Ja
AMB		MKA Gooi- en Vecht	Nvt
Alkmaar			
POL		Haarlem	Ja
BRW		Haarlem	Ja
AMB		MKA Kennemerland	Nvt
Zaandam			
POL		Alkmaar	Ja
BRW		Alkmaar	Ja
Haarlem			
POL		Alkmaar	Ja
BRW		Alkmaar	Ja
AMB		MKA Alkmaar	Nvt
Amsterdam			
POL		Haarlem	Ja
BRW		Haarlem	Ja
AMB		MKA Haarlem	Nvt
Den Haag			
POL		Rotterdam	Ja
BRW	Ja	Rotterdam	Ja
AMB	2: MKA's HGL en HM routeren naar andere disciplines meldkamer	1.MKA HGL en MKA HM routeren naar elkaar 3.MKA HGL en MKA HM routeren naar MKA Rotterdam	Nvt
Rotterdam			
POL		Den Haag	Ja
BRW	Ja	Den Haag	Ja

Pagina 2 van 4

Routeringsmatrix 1-1-2

Document M-0114- 002 | 29-1-2018
Autorisator CIO-beraad

AMB		MKA Haaglanden	Nvt
Dordrecht			
POL		Rotterdam	Ja
BRW		Rotterdam	Ja
AMB		MKA Rotterdam	Nvt
Middelburg			
POL		1. Tilburg 2. Rotterdam	Ja
BRW		1. Tilburg 2. Rotterdam	Ja
AMB		MKA Tilburg	Nvt
Tilburg			
POL		1. Middelburg 2. Rotterdam	Ja
BRW		1. Middelburg 2. Rotterdam	Ja
AMB		MKA Middelburg	Nvt
Eindhoven			
POL		Maastricht	Ja
BRW		Maastricht	Ja
AMB		Drachten	Nvt
Maastricht			
POL		Eindhoven	Ja
BRW		Eindhoven	Ja
AMB		Utrecht	Nvt
Opscent			
KMAR		1. OC Politie, afhankelijk van plaats incident 2. Ieder ander OC politie	Ja

Pagina 3 van 4



Routeringsmatrix 1-1-2

Document M-0114- 002 | 29-1-2018
Autorisator CIO-beraad

Verklaring begrippen Maatregelenmatrix bij piekbelasting en/of (ver)storing 1-1-2

Meldkamerlocaties

Dit zijn alle huidige meldkamerlocaties. Indien meldkamerlocaties samengevoegd worden, zal de Maatregelenmatrix hierop aangepast worden.

Routeren naar andere discipline in zelfde locatie

Hiermee wordt bedoeld dat als bijvoorbeeld de brandweer het (te) druk krijgt in meldkamer A dat de 1-1-2 oproepen ook doorverbonden kunnen worden naar de politie in meldkamer A. Dat kan vanuit de landelijke 1-1-2 centrale maar er zijn ook meldkamerlocaties met een "callcentersysteem" waarbij dat automatisch gebeurt. De situatie verschilt per meldkamerlocatie. Vraag het aan je leidinggevende als je deze afspraken niet kent.

Deze maatregel werkt bij bijvoorbeeld een storm. Een storm heeft vaak invloed op meerdere meldkamerlocaties en de meldingen zijn vaak voor 1 discipline bedoeld, in dit geval de brandweer.

Routeren naar dezelfde discipline op een andere locatie

Hiermee wordt bedoeld dat als bijvoorbeeld de politie het (te) druk krijgt in meldkamer A dat de 1-1-2 oproepen ook doorverbonden kunnen worden naar de politie in meldkamer B. Deze maatregel wordt geïnitieerd vanuit en uitgevoerd door de landelijke 1-1-2 centrale.

Deze maatregel werkt bij (grootschalige) incidenten met een beperkte uitstraling naar andere verzorgingsgebieden. Denk bijvoorbeeld aan een stroomstoring in een beperkt gebied of een technische storing in een meldkamerlocatie.

Crisisfiltering toepassen

Crisisfiltering is als de landelijke 1-1-2 centrale aan de burger een extra vraag stelt voordat de 1-1-2 melding eventueel doorverbonden wordt naar de regionale meldkamer. Dit kan helpen bij bijvoorbeeld een brand die zichtbaar is in de wijde omtrek waardoor veel burgers hiervoor 1-1-2 bellen. De landelijke 1-1-2 centrale kan bijvoorbeeld aangeven dat de brand al bekend is en dan hoeft de melding niet meer doorverbonden te worden. Of als burgers tijdens een piekbelasting aangeven te bellen voor niet spoedeisende situaties kan de landelijke 1-1-2 centrale de burger verzoeken de melding later of elders te doen. Ook deze melding hoeft dan niet meer doorverbonden te worden naar de regionale meldkamer.

Gesproken tekst toepassen bij

In juni 2018 wordt de technische infrastructuur van 1-1-2 vernieuwd. Vanaf dat moment is het ook mogelijk om burgers te informeren bij wachttijden over hoe lang zij moeten wachten en welk handelingsperspectief er is voor de burger. Deze boodschap kan per situatie op maat gemaakt worden. Omdat deze maatregel thans nog niet mogelijk is, zijn hier op dit moment nog geen afspraken over gemaakt.



IV

Bijlage Opdracht LMS

Lijn 1 'Continuïteit'

De eerste opgave bij Lijn 1 'Continuïteit' is het realiseren van tien samengevoegde meldkamers aangesloten op één landelijke meldkamer IV en ICT-voorziening. Het beheer en de overdracht van de bestaande meldkamersystemen aan de politie is ook onderdeel van lijn 1. Daaronder vallen ook afspraken hoe taken van de ene meldkamer door de andere overgenomen worden. Verder zijn eenduidige werking en beveiligingsbeleid onderwerpen binnen de lijn Continuïteit.

Wat gaan we doen?

Tien meldkamerlocaties aangesloten op een infrastructuur

De ingezette lijn om te komen tot tien samengevoegde meldkamers aangesloten op één gemeenschappelijke landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur wordt doorgezet. De regie op de samenvoegingen ligt bij de lokale partijen. De landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur wordt geboden door het politieonderdeel LMS (Landelijke Meldkamer Samenwerking). LMS biedt ook ondersteuning aan en heeft landelijke regie op de samenvoegingen.

De livegang van Rotterdam en Den Bosch in 2018 bieden leerervaringen die gebruikt worden voor de andere locaties. Waar versnelling mogelijk is in het aansluiten van locaties op de landelijke IV/ICT-meldkamervoorziening zal deze aangebracht worden. Aansluiting vindt plaats op basis van aansluitingsplannen per locatie.

Beheer

Het beheer van meldkamers vraagt een andere context dan die voor de politieorganisatie zelf van toepassing is. Bij meldkamers gaat het om een vitale sector, waar elke seconde telt en dat er samengewerkt wordt met verschillende partners die anders georganiseerd zijn dan de politie. Dit vraagt een bijzondere organisatie en invulling van het beheer, met gezamenlijk vastgesteld beleid en een transparant proces van vraagarticulatie binnen de meldkamer governance. Daarbij bepaalt de operatie het beheer en is op landelijk niveau in de nabijheid van de operatie georganiseerd.



Beheerplan

Op 1 januari 2020 is de overdracht van meldkamers begrotingstechnisch naar de Minister voorzien en daarmee de overdracht naar de Landelijke Meldkamer Samenwerking een feit. Dit betekent dat in 2019 overdracht van de verantwoordelijkheid van het instellen van meldkamers van veiligheidsregio's naar de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) gaat. De politie gaat dit voorbereiden en operationaliseren. Dit gebeurt op basis van een met de disciplines opgesteld beheerplan dat in 2019 in uitvoering wordt genomen.

Onderdeel ervan vormen de kaders voor afspraken met meldkamerlocaties, waarvan de noodzaak hierna wordt beschreven. Deze kaders vormen de opmaat voor de hoofdlijnen van het beleid en beheer, die vastgelegd worden in regelgeving, worden vastgesteld door de minister van JenV in overeenstemming met de ministers van Medische zorg en Defensie en, voor zover op hun taakuitvoering betrekking hebbend, ook met de besturen van de regionale ambulancevoorzieningen en van de veiligheidsregio's. De voorbereiding kan door het Bestuurlijk meldkamerberaad plaatsvinden. Uiteindelijk zullen alle partijen moeten instemmen.

Op 1 januari 2020 zijn er drie categorieën meldkamerlocaties te onderscheiden; zie onderstaand tekstblok en ook figuur 1. De betekenis hiervan is dat binnen een landelijk af te spreken kader per categorie meldkamers qua beheer variatie in afspraken kan ontstaan. Ook is nodig dat beleid wordt afgesproken over hoe om te gaan met de diverse verantwoordelijkheden.

Drie categorieën meldkamerlocaties per 1-1-2020:

- Samengevoegd en aangesloten op meldkamerinfrastructuur
- Dit zijn drie locaties, Rotterdam, Den Bosch, Haarlem.
- Samengevoegd en niet aangesloten meldkamerinfrastructuur
- Dit zijn vier locaties, Drachten, Amsterdam, Den Haag en Maastricht..
- Niet samengevoegd en niet aangesloten
- Dit zijn drie toekomstige locaties (met in totaal nog 10 bestaande meldkamers), Bergen op Zoom, Hilversum en Apeldoorn.

Het ongestoord functioneren van meldkamers is een belangrijke kwaliteitseis voor de overdracht.

Beheer bestaande systemen

Daarnaast zullen de noodzakelijke activiteiten voor het beheer van C2000, GMS en 112 in 2019 worden voortgezet.

Gedragen plan voor continuïteit

Continuïteit vormt feitelijk de kernopgave in het meldkamerdomein: het duurzaam borgen van de ongestoorde werking van meldkamers zoveel mogelijk borgen.



Er wordt een door meldkamerlocaties en disciplines gedragen plan gemaakt en in 2019 in uitvoering genomen voor operationele en beheersmatige continuïteit. Het betreft zowel de periode voor als na de aansluiting van de samengevoegde locaties aangesloten is op landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur.

Extra aandacht zal in het plan gegeven worden aan de verplichting uit de concept Wijzigingswet meldkamers dat meldkamers elkaars taken kunnen overnemen. Een belangrijke randvoorwaarde voor continuïteit is de aansluiting op de landelijke ICT-voorziening. Aan het feitelijk overnemen van de meldkamerfunctie op een andere locatie is een harmonisatie van processen of het ontwikkelen van aanvullende standaarden verbonden. Met de disciplines en de locaties wordt een verkenning gedaan naar een snelle realisatie van deze wettelijke verplichting. Deze verkenning is gereed voorafgaande aan de wettelijke verplichting in Q4 2019.

Bij het maken van het plan voor continuïteit wordt rekening gehouden met de uitkomsten van de risicoanalyse 112 die uitgevoerd is in 2018, en met het vitale karakter van de meldkamers. Ook de resultaten van het Inspectie Onderzoek naar meldkamers dat eind 2018 openbaar wordt, zullen verwerkt worden.

Beveiligingsbeleid

Het ministerie van JenV heeft een risicoanalyse op GMS laten uitvoeren. Naar aanleiding daarvan is in het CIO-beraad de behoefte onderkend naar een centraal beveiligingsbeleid t.b.v. de multidisciplinair in gebruik zijnde systemen. Dit betreft niet alleen GMS, maar ook het vernieuwde C2000 en de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur. Centraal ter voorkoming dat beveiligingsproblemen anders via de 'achterdeur' in de centrale omgeving worden geïntroduceerd.

Daarnaast is noodzakelijk aandacht te besteden aan het beveiligingsbeleid voor meldkamerlocaties, waaronder autorisaties van toegang tot panden en systemen.

Er zal beveiligingsbeleid komen waarbij rekening gehouden worden met bestaande wettelijke kaders en NEN normeringen vanuit wetgeving van toepassing voor de verschillende disciplines en met bestaande afspraken, zoals het convenant gegevensverwerking.

Het is noodzakelijk dat dit beveiligingsbeleid breed wordt gedragen en uitvoerbaar is.

Lijn 2 'Bij de tijd'

Lijn 2 Bij de tijd gaat om het actualiseren en verbeteren van de huidige meldkamerprocessen en –systemen. Van belang is dat dit van begin tot eind is, van plan tot en met uitvoering.



Wat gaan we doen?

Landelijke informatie- en communicatievoorzieningen

NMS en GMS

Op basis van de resultaten van de marktverkenning naar een nationaal meldkamersysteem (NMS) start de verwerving nog in 2018. De verwachting is dat in Q4 2019 gestart wordt met de voorbereiding van de implementatie van het nieuwe systeem.

De noodzaak voor vervanging van GMS ligt in het feit dat GMS niet landelijk schaalbaar is en daarnaast, hoewel nog stabiel, gebruik maakt van oude techniek. Al in 2005 is de beweging naar een nieuw NMS om die reden vanuit de veiligheidsregio's ingezet.

De implementatiestrategie voor NMS vraagt bijzondere aandacht, zowel qua continuïteit als het absorptievermogen van meldkamers en hun medewerkers. Ook beheerbaarheid vraagt bijzondere aandacht. Een keuze voor de implementatiestrategie voor NMS (gefaseerd of niet, per regio, per discipline, aangesloten op landelijke IV/ICT-structuur of nog niet) leidt tevens tot een besluit hoe om te gaan met de wijze van onderhouden en door ontwikkelen van GMS. Besluiten hierover worden gezamenlijk voorbereid en genomen, gebruik makend van de meldkamer governance.

De voorgestelde beleidslijn voor het beheer van GMS is dat wijzigingen die bijdragen aan landelijke standaardisatie of die noodzakelijk zijn vanwege wetgeving én die passen binnen de financiële bijdragen voor GMS vooralsnog uitgevoerd kunnen worden. Op een bepaald moment zal een freeze worden vastgesteld.

Telefonie en GIS

De landelijke verwerving van telefonie en GIS zijn afhankelijk van de uitkomsten van de marktconsultatie NMS. Beide zijn informatie- en communicatievoorzieningen. De eerste beelden zijn dat telefonie apart van NMS kan worden gerealiseerd en GIS niet.

Andere landelijke applicaties

De disciplines sturen op landelijke harmonisatie van applicaties. Daardoor kan voor die geharmoniseerde applicaties eveneens landelijke aanbesteding plaatsvinden. Daarmee krimpt de groep regionale specials ten gunste van de landelijke standaard applicaties. Dit bevordert de continuïteit, beheerbaarheid en betaalbaarheid. Het tempo waarin dit plaats zal vinden, wordt mede bepaald door de vervangingsplanning van de disciplines en de locaties. Tevens vindt afstemming met de LMS plaats.

Nieuwe aanbesteding 112

De doorontwikkeling 112 is gestart met als doel tot medio 2023 een stabiele 112 dienstverlening te kunnen waarborgen en te kunnen blijven voldoen aan de (Europese) regelgeving. Vanaf 2019 start de voorbereiding van een Europese aanbesteding voor de dienstverlening van 112 in de periode daarna. Deze aanbesteding sluit aan op het meerjarig perspectief naar het nieuwe melden, de landelijke aanbestedingen voor meldkamer telefonie en NMS, de resultaten van het TNO-onderzoek uit 2017 naar de impact van internettelefonie en de resultaten van opgestarte onderzoek naar de wijze waarop burgers willen melden.



Ontwikkelingen 112

Roadmap 112

Voor techniek, proces, organisatie en relatie met burgers zijn diverse activiteiten rond 112 voorzien, veelal als gevolg van regelgeving en nieuwe technische mogelijkheden. De doorontwikkeling 112 die in 2018 is gerealiseerd, biedt eveneens nieuwe mogelijkheden. Na besluitvorming in 2018 zal de Roadmap 112 verder worden uitgevoerd. In deze Roadmap komen de volgende thema's aan de orde:

- Bereikbaarheid en beschikbaarheid 112
- Accurate locatie informatie
- Organisatorische robuustheid/verbeteren procesafspraken
- Versterken sturing op de keten
- Handelingsperspectief burgers

Oriëntatiestudie routing 112

In 2019 wordt een oriëntatiestudie uitgevoerd naar de directe routing van 112-meldingen naar de regionale meldkamers. Directe routing betekent zonder tussenkomst van de landelijke 112-centrale in Driebergen.

Beheerafspraken IVC

In 2019 zijn de oplevering van de radiobediensystemen van het nieuwe C2000 netwerk voorzien. In 2019/2020 worden voor de implementatie van het beheer van radiobediensystemen afspraken gemaakt tussen de regionale meldkamers en de Landelijke Meldkamer Samenwerking.

Reactieconcept CTER

In verband met terroristische dreigingen zijn afspraken gemaakt voor het gebruik van C2000 bij terrorisme. In het verlengde hiervan zal ook een reactie concept contraterrore (reactieconcept CTER) voor meldkamers worden voorbereid. Dit reactieconcept geeft handelingsperspectieven voor meldkamer-medewerkers bij een terroristische aanslag. Dit betreft zowel het 112-proces, het aannemen en ontvangen van meldingen, het afhandelen van meldingen en het operationeel sturen. Aansluiting van de landelijke bevelsstructuur bij terroristische aanslagen (NCTV/Ministerraad) met de lokale gezagsstructuur vormt daarvan een onderdeel. In 2019 zal een dergelijk reactieconcept in samenwerking met alle disciplines en meldkamerlocaties ontwikkeld en afgesproken worden. Daarna wordt dit geïmplementeerd (zie onderdeel Vakbekwaamheid).

Samenwerkingsfuncties

De disciplines hebben de wens geuit op een aantal samenwerkingsfuncties de competenties, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gezamenlijk preciezer vast te stellen. Dit betreft voornamelijk de volgende rollen:

- Calamiteiten Coördinator (CaCo);
- Multidisciplinair Adviseur C2000 (MACer);
- Wellicht het hoofd meldkamer /tevens sectorhoofd OC na de wetswijziging (zie notitie Multidisciplinaire governance).

De afronding is voorzien in 2019.

De vastgestelde competenties, taken en bevoegdheden zullen benut worden bij het ontwikkelen van training en oefeningen.



Vakontwikkeling en vakbekwaamheid

De kennis en kunde van medewerkers van meldkamers is een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van meldkamers. Dit geldt voor centralisten, voor beheerders, maar ook voor hiervoor genoemde medewerkers met specifieke rollen of verantwoordelijkheden zoals de Calamiteiten Coördinator bij opschaling en de Multidisciplinair Adviseur C2000.

Een structurele voorziening voor vakontwikkeling en vakbekwaamheid wordt gerealiseerd in 2019. Dit wordt als begrotingspost opgenomen in het bestedingsdeel van dit beleidsplan.

In 2019 en 2020 gaat veel energie naar op het opleiden, trainen en oefenen van medewerkers meldkamer. De beleidslijn is om bij elke wijzigingen in techniek of proces de training en oefenen van personeel mee te nemen.

In 2019 is dit in ieder geval aan de orde voor onderdelen van de 112-keten en het vernieuwde C2000.

Op basis van praktijkvoorbeelden wordt een oefenprogramma opgezet op alle onderdelen van het meldkamerproces. Dit geeft de kans voor meldkamermedewerkers om onderling de samenwerking te versterken door uitwisseling van leerervaringen.

Met centralisten, het management van meldkamers en de disciplines werkt de LMS aan een beeld over de 'centralist van de toekomst'. De ontwikkeling van centralist naar analist en de ontwikkeling naar beeldregisseur zijn hier voorbeelden van.

Communicatie met burgers

Er wordt in 2019 een voorstel gemaakt voor communicatie met burgers om hen handelingsperspectief te bieden. Dit gaat enerzijds om de periode dat er incidenten zijn, in die gevallen dat 112 niet bereikbaar is. Anderzijds om het geven van handelingsperspectief als het om gebiedsgebonden incidenten gaat.

Samenwerken intake meldkamers

In 2018 is een onderzoek gedaan naar de behoeftes van medewerkers meldkamers naar het delen van informatie bij multidisciplinaire incidenten. De uitkomst laat zien dat er draagvlak is om toe te groeien naar een gezamenlijk incidentbeeld, op basis van informatie over de inzet, de veiligheid, de bereikbaarheid, context en de betrokken persoon of personen.

De disciplines bereiden samen met de meldkamers vervolgstappen voor om dit te operationaliseren in de meldkamers. LMS bereidt met de disciplines een impactanalyse voor die basis vormt voor het ontwikkelen van een handelingskader voor centralisten. De oplevering is voorzien in 2019.

Lijn 3 'Nieuwe tijd'

Bij lijn 3 'Nieuwe tijd' gaat het om moderniseren en vernieuwen van meldkamerprocessen, -systemen en -organisatie (onder andere met sensoren, datascience en netcentrisch opereren). Feitelijk het bevorderen van de transitie van meldkamers naar informatieknooppunten. Deze lijn is erop gericht om sneller een beter en completer beeld te hebben over wat er in een gebied speelt of gaat spelen en wat mogelijke oplossingen zijn. Dit leidt tot snellere en effectievere hulpverlening.



Wat gaan we doen?

Innovatieagenda

In dit beleids- en bestedingsplan is ruimte opgenomen voor innovatie en vernieuwing om de ontwikkeling van de meldkamers en de meldkamerfuncties van de disciplines mogelijk te maken.

Begin 2019 is een gemeenschappelijke innovatieagenda voor de meldkamers gereed. Deze bouwt onder andere voort op de resultaten van het TNO-programma 'Het Nieuwe Melden'.

Binnen de innovatieagenda is ruimte voor experimenten op de verschillende meldkamerlocaties die afgesloten worden met een evaluatie. Op basis van de evaluatie volgt besluitvorming over het al dan niet voortzetten van de ontwikkeling. Essentieel is dat de ervaringen deelbaar zijn met andere locaties en met disciplines.

Ook biedt de innovatieagenda de mogelijkheid thema's te operationaliseren. Het gaat om verbeteringen rond onder andere informatiedeling en informatie-analyse (real time, meerdere kanalen), benutten van big data en andere bronnen om tot snellere onderkenning van veiligheidsvraagstukken te komen, inclusief handelingsperspectief.

Informatiedeling

Er wordt een gemeenschappelijke informatiearchitectuur ontwikkeld ter ondersteuning van de transitie van meldkamers naar informatieknooppunten. Er zijn kaders en uitgangspunten nodig voor informatiedeling tussen disciplines en met andere partners. De focus daarbij is wat nodig is voor verbetering van de veiligheidssituatie (veiligheid burger, veiligheid hulpverlener).

Deze gemeenschappelijke informatiearchitectuur is leidend bij de aanbesteding van diensten en bij het maken van afspraken rond het ontsluiten van informatie uit basisregistraties.

Visievorming meldkamers en meldkamerfuncties

In 2020 is het noodzakelijk om op visievorming stappen te zetten. Dit betreft de gezamenlijke visie op de meldkamers en op de meldkamerfuncties. De ervaringen uit 2019 met de innovatieagenda en vakontwikkeling centralisten bieden inzichten die gebruikt worden om tot visievorming op de meldkamers te komen. De meldkamerfunctie van elk van de disciplines is uiteraard aan de disciplines zelf. Het doel van deze visievorming is de gemeenschappelijke elementen van de meldkamerfuncties te bepalen en te bezien of dit op beheer en operatie kan leiden tot een gezamenlijke aanpak.

Lijn 4 'Entiteit'

Lijn 4 Entiteit gaat over het organisatorisch borgen van lijn 1, 2 en 3 binnen de politie, veiligheidsregio's, KMar en ambulancezorg. Belangrijk bij entiteit is de rolzuiverheid en verantwoordelijkheden daar laten waar deze horen. Uitgangspunten voor entiteit zijn ruimte bieden voor disciplineontwikkeling en de lokale context.



Wat gaan we ervoor doen?

Meldkamer governance

In 2018 is de basis voor de meldkamer governance gelegd, door het voorstel voor de Wijzigingswet meldkamers, het Uitwerkingskader, de notitie van de politie 'Als elke seconde (dubbel) telt' en de gemeenschappelijke notitie over de meldkamer governance. 2019 zal in het teken staan van verder inregelen en in werking brengen van deze governance.

Daarnaast werken partijen aan voorstellen voor de 'hoofdpijnen van beleid en beheer', zodat deze gedragen zijn door het veld. Dit bevordert de naleving na vaststelling door de Minister.

Een belangrijke succesfactor is of meldkamers en disciplines in een genetwerkte besturing gezamenlijk tot keuzes kunnen komen in de prioriteiten op operatie en beheer. Daarmee ontstaat sturing op de uitvoering van dit beleidsplan en de sturing op de Landelijke Meldkamer Samenwerking. Het is nodig dat dit eind 2019 functioneert, voordat de financiën 'omgelegd' worden.

Organisatorische voorzieningen

Politie

De politie richt de Landelijke Meldkamer Samenwerking in, als een bijzonder onderdeel binnen de politie. Belangrijk is dat de politie met dit onderdeel haar taken voor de meldkamers en meldkamerfuncties op een vertrouwen-wekkende wijze organiseert, ruimte biedt aan zowel continuïteit als vernieuwing en het binnen landelijke kaders afgesproken maatwerk.

Planning en control, gericht op zowel de operatie als op de bedrijfsvoering, moet worden ingericht. De politie werkt toe naar activity based costing voor huidige en toekomstige activiteiten, zodat meer helderheid over de kosten bestaat. Bij maatwerk zijn de kosten hiervan inzichtelijk.

Andere disciplines

Ook de veiligheidsregio's bereiden zich voor op de beheeroverdracht en richten een voorziening in, gericht op de vraagarticulatie. Binnen AZN, die deze rol al feitelijk voor de RAV's vervult, zal deze voorziening versterkt worden.



V

Bijlage Afkortingen

Afkorting

Agentschap
ATW
AZN
BAM
BDuR
BMB
CaCo
Inspectie
GMS
JenV
KMar
LMO
LMS
LE
MDC
NCV
NTS
OMS
RAV
SLA
SMB
VenJ
VWS

Betekenis

Agentschap Telecom
Arbeidstijdenwet
Ambulancezorg Nederland
Bestuurlijk Afstemmingsoverleg Meldkamers
Brede Doeluitkering Rampenbestrijding
Bestuurlijk Meldkamer Beraad
Calamiteitencoördinator
Inspectie Justitie en Veiligheid
Geïntegreerd Meldkamer Systeem
Justitie en Veiligheid
Koninklijke Marechaussee
Landelijke meldkamerorganisatie
Landelijke meldkamer samenwerking
Landelijke Eenheid
Meldkamerdienstencentrum
Noodcommunicatievoorziening
Nederlandse Triage Standaard
Openbaar meldsysteem
Regionale Ambulance Voorziening
Service Level Agreement
Strategisch Meldkamer Beraad
Veiligheid en Justitie
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Missie Agentschap Telecom

Agentschap Telecom staat voor de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van IT-en communicatienetwerken, zodat Nederland veilig verbonden is.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Agentschap Telecom
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Emmasingel 1 | 9726 AH Groningen
Postbus 450 | 9700 AL Groningen
www.agentschaptelecom.nl

Juli 2019

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*