



# Stand van zaken multi-governance meldkamers

Onderzoek in opdracht van het WODC

## Datum

9 februari 2022

## Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ministerie van Justitie en Veiligheid

## Onderzoeksteam

David Schelfhout, [d.schelfhout@aef.nl](mailto:d.schelfhout@aef.nl)

Bene Colenbrander

Tiddo Folmer

## Referentie

GJ255

## Copyright

© 2022 Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum

## Foto voorblad

Henriëtte Guest / ANP Foto

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30  
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website [www.aef.nl](http://www.aef.nl)

## **/ Voorwoord**

Aan de start van dit rapport willen we iedereen die heeft meegewerkt aan dit onderzoek hartelijk danken voor zijn of haar medewerking aan de totstandkoming van dit rapport. Het onderzoek is in korte tijd uitgevoerd: bijna alle gesprekken zijn in december 2021 gevoerd. Hierbij hebben we een beroep moeten doen op ieders flexibiliteit om ons in deze korte periode te woord te kunnen staan. Daarnaast danken we alle partijen ook voor het ruimhartig beschikbaar stellen van documentatie die we hebben kunnen bestuderen.

We hebben in de gesprekken gemerkt dat er bij alle betrokkenen veel bereidheid is om te leren en de samenwerking in het meldkamerveld te verbeteren. We willen iedereen dan ook bedanken voor de openheid in de gesprekken en hopen met dit rapport bij te dragen aan gezamenlijke verbeterstappen.

Een woord van dank zijn we ook verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie van dit onderzoek, die ons met hebben bijgestaan met deskundig advies dat de kwaliteit van dit onderzoek ten goede is gekomen.

Utrecht, februari 2022

David Schelfhout  
Bene Colenbrander  
Tiddo Folmer

## / Managementssamenvatting

### Sinds juli 2020 is er sprake van een nieuwe governancestructuur in het meldkamerveld

Op 1 juli 2020 is de Wijzigingswet meldkamers van kracht geworden. Die regelt dat de nationale politie verantwoordelijk is voor het beheer van de 112-meldkamers, terwijl die taak hiervoor bij de besturen van Veiligheidsregio's lag. De Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) voert deze taak uit binnen de politieorganisatie. Deze verandering is gepaard gegaan met een nieuw besturingsmodel voor de hoofdlijnen van beleid en beheer van de meldkamers. Het doel van dit onderzoek is om in beeld te brengen hoe de implementatie van de governance is gevorderd, en of de besturing in de praktijk functioneert zoals bedoeld.

De volgende **onderzoeksvragen** staan centraal in dit rapport:

1. Wat is de stand van zaken van de implementatie van de (multi-)governance in het meldkamerveld?
2. Werkt de (multi-)governance voor het beheer van de meldkamers zoals bedoeld in de ministeriële regeling?
3. Zo nee, in hoeverre is de verwachting dat dit binnen afzienbare tijd het geval zal kunnen zijn?
4. Kunnen de partijen invloed uitoefenen op het beheer?
5. Zijn er mogelijke aandachtspunten voor verbetering in de werking van de (multi-)governance?

### Vormgeving van de governance

In de multi-governance sturen 54 partijen gezamenlijk op beleid en beheer van de meldkamers. De nationale politie is in deze vormgeving de beheerder van de meldkamers. De meldkamers zijn behalve voor de politie ook voor de andere hulpdiensten essentieel in het aannemen en afhandelen van meldingen van burgers die vragen om acute inzet. Daarom regelt de Wijzigingswet dat alle partijen in het meldkamerveld (de 25 Veiligheidsregio's/brandweer, de 25 Regionale Ambulancevoorzieningen, de Koninklijke Marechaussee en de verantwoordelijke ministeries (JenV, VWS en Defensie) invloed kunnen uitoefenen op het beheer van de meldkamers. Deze partijen sturen de LMS samen vanuit verschillende disciplines ('multidisciplinair') aan: vandaar de term 'multi'-governance.

Het nieuwe model heeft de vorm van een intensieve netwerksamenwerking tussen de partijen in het meldkamerdomein. Door samenvoeging van meldkamers wordt toegewerkt naar een totaal van 10 meldkamers. Die worden op één landelijke ICT-voorziening aangesloten, om indien nodig elkaars werkzaamheden over te kunnen nemen en beter dan voorheen één standaard landelijk kwaliteitsniveau te bieden. Zo moeten burgers in heel Nederland kunnen rekenen op dezelfde dienstverlening. Een ander centraal kenmerk van het model is het onderscheid tussen de **meldkamerfunctie** en het **beheer** van meldkamers. Onder het beheer van meldkamers vallen de verantwoordelijkheid voor facilitaire dienstverlening, huisvesting, beheer, onderhoud en ontwikkeling van de gedeelde ICT-voorzieningen. Dit is de verantwoordelijkheid van de LMS. De verschillende gebruikers van de meldkamers (de hulpdiensten) blijven verantwoordelijk voor het goed uitvoeren van hun eigen meldkamerfunctie: het ontvangen van meldingen en het coördineren van de inzet van hulpdiensten.

De multi-governance is zo ontworpen dat betrokken partijen gezamenlijk vorm geven aan de 'hoofdlijnen van beleid en beheer' van de meldkamers en de LMS aansturen. Centraal daarin staat de



beleids- en beheercyclus, waarin partijen gezamenlijk het jaarlijkse beleids- en bestedingsplan voor de meldkamers ontwikkelen en vaststellen. Hierin hebben verschillende overleggen een rol:

- ▶ In het Bestuurlijk Meldkamer Beraad (BMB) zijn betrokken partijen vertegenwoordigd op bestuurlijk niveau. Het BMB is verantwoordelijk voor “landelijke sturing op het beleid en beheer van de meldkamers”. Het BMB monitort de werking van het beleid en beheer van de meldkamers en beslist over voorstellen van het SMB “die binnen het vastgestelde beleids- en bestedingsplan bestuurlijke borging behoeven.”
- ▶ Het Strategisch Meldkamer Beraad (SMB) is het “beleidsvormend multidisciplinair overleg” voor het landelijke beleid en beheer van de meldkamers en fungeert als adviesorgaan van het BMB. Het SMB is verantwoordelijk voor het opstellen van het beleids- en bestedingsplan.
- ▶ Elke meldkamer kent een eigen directieoverleg waarin de verschillende gebruikers en de LMS samen zitting hebben. Deze overleggen geven mede vorm aan het landelijk beleid en beheer en vertalen dit ook naar het gebiedsniveau van de betreffende meldkamer.
- ▶ Naast de formele besluitvormende overleggen kent de governance een aantal ‘hulpstructuren’. Zij hebben geen formele rol in de besluitvorming, maar dragen bij aan een goed werkende sturing. De belangrijkste zijn het Discipline Overleg (DO) en het Overleg Hoofden Meldkamers (OHM).

## Implementatie van de governance

Uit een analyse van de agenda's en verslagen van de **landelijke overleggen** concluderen we dat het BMB op papier grotendeels de rollen vervult die in de regeling zijn voorzien. Wel valt op dat het BMB zich nog niet altijd, zoals bedoeld, richt op de bestuurlijke hoofdlijnen maar ook relatief veel over (relatief operationele) technische dossiers spreekt. Ook het SMB vervult de rollen die in de regeling zijn beschreven voor een belangrijk deel, maar doet dat nog niet in alle opzichten. In de praktijk neemt het SMB op minder onderwerpen dan voorzien zelfstandig besluiten, waardoor punten later alsnog op de agenda van het BMB terecht komen. Het SMB fungeert in enige mate als een filter voor het BMB, maar kan die rol nog sterker vervullen.

Voor de twee belangrijke **hulpstructuren** geldt dat zij beide actief zijn en regelmatig bijeenkomen. Het DO lijkt in de praktijk te fungeren als een voorportaal voor het SMB en daarmee een extra laag in de besturing te vormen. Het is de vraag of dat past bij de status van hulpstructuur. Het OHM heeft een dergelijke formele rol minder, maar heeft meer het karakter van een informatief overleg.

Op **gebiedsniveau** constateren we dat voor alle meldkamers (in wording) een directieteam is ingesteld, in lijn met de ministeriële regeling, waarbij er voor de twee nog samen te voegen meldkamers sprake is van een overgangsfase. Ook kennen alle meldkamers, in lijn met de regeling, een overleg voor operationele afstemming. In de meerderheid van de meldkamers zijn aanvullend hierop andere overleggen actief in de besturing. Bij vijf meldkamers gaat het hier om een overleg op bestuurlijk niveau, 'boven' het directieteam. De samenstelling van de twee centrale overleggen voor de tien meldkamers komt in grote lijnen onderling overeen. Ook zijn nagenoeg alle in de regeling beschreven verantwoordelijkheden voor directieoverleggen in de praktijk bij dit overleg neergelegd.

Met betrekking tot de implementatie van de **beleids- en beheercyclus** stellen we vast dat de in de regeling beschreven stappen in de praktijk doorlopen zijn. Wel viel op dat het plan voor 2022 niet conform de regeling op 1 september vastgesteld kon worden, met name vanwege de grote hoeveelheid op- en aanmerkingen van de in het DO vertegenwoordigde partijen. Ook bleek dat er in het BMB verschillend werd gedacht over het eigenaarschap van het jaarplan ('van' de LMS of 'van' de samenwerkende partijen).

## Praktijkwerking van de governance

Op basis van interviews met betrokkenen constateren we dat er in korte tijd het nodige is bereikt in de opbouw van de nieuwe governancestructuur in het meldkamerveld. Op **hoofdpijnen 'staat' de governance** en is er sprake van een functionerende samenwerking waarin partijen gezamenlijk richting geven aan het beheer van de meldkamers, door bijvoorbeeld een gezamenlijk beleids- en bestedingsplan op te stellen. Ook het feit dat er voor alle meldkamers een functionerend directieteam is dat zijn rol vervult in de gemeenschappelijke sturing, biedt een goede basis voor effectieve sturing.

De verschillende partijen in het meldkamerveld kunnen in de multi-governance **invloed uitoefenen op het beheer**. De gebruikers van de meldkamers zijn op alle niveaus vertegenwoordigd in de governance en ook de directieteam van de tien meldkamers hebben een plek in de beleids- en beheercyclus, waarin ze hun wensen voor het beheer in kunnen brengen. Ook de opstelling van de LMS draagt hieraan bij: partijen beschrijven de LMS overwegend als een organisatie die bereid is om te luisteren naar de vragen en verzoeken van partijen, en zich inspant om die wensen waar mogelijk in te willigen. Wel valt op dat de disciplines een grotere mate van invloed lijken te hebben op de landelijke beleids- en bestedingscyclus dan de (directieteam van de) meldkamers. De mate van invloed van 'de praktijk' op het beheer is daarmee een aandachtspunt. Voorkomen moet worden dat de governance op te grote afstand komt te staan van het werkveld.

In de praktijkwerking van de governance bestaan verschillende aandachtspunten. We benoemen een aantal fundamentele punten in de besturing waarop partijen van mening verschillen. Zo bestaan er verschillende beelden bij partijen over de **reikwijdte van het onderwerp van de governance** ('waarover besluiten we, wat valt er onder hoofdpijnen van beleid en beheer' en wat verstaan we onder de meldkamerfunctie?) en is het lastig om onderwerpen te adresseren die zich aan de rand van de scope van 'beheer' bevinden. We signaleren dat er weinig ruimte is voor het ontwikkelen van een lerende aanpak, waarin partijen gezamenlijk reflecteren op uitgangspunten en afspraken, en die herijken op punten waar veranderende omstandigheden daar om vragen.

Anderhalf jaar na inwerkingtreding van het nieuwe sturingsmodel zijn betrokkenen nog op zoek naar een goede invulling van de **rollen** in de besturing en naar vruchtbare en **passende onderlinge verhoudingen**. In de praktijk blijkt dat er nog geen gedeeld beeld bestaat over de sturingsrelatie tussen de LMS en de sturende partijen en de onderlinge afbakening van verantwoordelijkheden. Ook bestaan er uiteenlopende visies op hoe ver de stelselverantwoordelijkheid van ministeries zou moeten reiken. De verschillende overleggen in de landelijke besturing vervullen hun rol (nog) niet optimaal: er leeft een breed gedeelde wens om het Strategisch Meldkamer Beraad steviger te positioneren en het Bestuurlijk Meldkamer Beraad zich meer op hoofdpijnen te laten richten. Ook het beperkte mandaat op landelijk niveau van met name Regionale Ambulance Voorzieningen belemmert de effectiviteit van besluitvorming. Ten slotte is de invloed van directieteam van meldkamers op de landelijke besturing nog maar beperkt.

Ook blijkt uit de gesprekken dat partijen regelmatig een gebrek aan een gevoel van **gezamenlijkheid en onderling vertrouwen** ervaren. De sturing op het beheer van de meldkamers in de multi-governance is een *gezamenlijke* verantwoordelijkheid van partijen. Dat vraagt erom te redeneren vanuit het geheel en zo nu en dan eigen belangen of voorkeuren opzij te kunnen zetten vanuit het gezamenlijke belang. Dat lukt volgens gesprekspartners nog niet genoeg: zij hebben regelmatig het gevoel dat het onderling vertrouwen beperkt is en het in de praktijk vooral aan de LMS is om te zoeken naar gezamenlijkheid.

## Conclusies

Het meldkamerveld is een complex geheel waarin 54 eigenstandige partijen met elkaar moeten samenwerken en tot besluiten moeten komen, terwijl hun belangen niet altijd op één lijn liggen. Zij zijn geworteld in heel verschillende stelsels. Daarin is met name een spanning herkenbaar tussen de meer centralistische JenV-sturingslogica en het decentrale, geprivatiseerde VWS-domein. Die verschillen maken één overkoepelende aanpak van het meldkamerveld lastig, ook omdat partijen zich door deze verschillen niet altijd volledig kunnen verplaatsen in de logica en context van hun partners.

Die uitdagingen worden nog uitvergroot door het feit dat het meldkamerveld een grote en complexe verandering ondergaat die veel vraagt van partijen. Waar er tot voor kort nog sprake was van een besturingsmodel met een sterk decentraal karakter moeten partijen nu landelijk samenwerken en gezamenlijk sturing geven aan de hoofdlijnen van beleid en beheer voor de meldkamers. Partijen moeten daaraan wennen, en is het voor iedereen zoeken naar een goede invulling van de nieuwe rol.

Het realiseren van een geheel van tien genetwerkte meldkamers, die zijn aangesloten op één landelijke infrastructuur en elkaars taken te allen tijde kunnen overnemen, is een forse klus die veel vraagt van de LMS en het hele netwerk. De LMS moet tegelijkertijd óók het beheer voeren van alle meldkamers die nog niet zijn aangesloten op de landelijke infrastructuur, en daarmee een kluwen aan verschillende systemen en verouderde, applicaties in de lucht houden terwijl ook het aansluiten van de tien meldkamers wordt voorbereid. Ondertussen moet de LMS haar eigen organisatie opbouwen door nieuwe medewerkers aan te trekken en op te leiden, en o.a. haar financieel beheer te versterken.

We concluderen aan de hand van de in het evaluatiekader (H1.2) geformuleerde criteria dat het gekozen besturingsmodel **herkenbaar** is voor partijen en aansluit op de kenmerken van het meldkamerveld. De samenwerkende partijen hebben **zeggenschap** over het beheer van en beleid voor de meldkamers: zij kunnen op verschillende niveaus en manieren mee sturen op de hoofdlijnen van beheer en beleid van de meldkamers. Een aandachtspunt hierbij is dat disciplines een grotere stem in de sturing hebben dan de tien directieteams. Daarmee is het gevaar dat de landelijke governance op te grote afstand van de meldkamers komt te staan.

Ook levert de grote spreiding van zeggenschap over betrokken partijen risico's op voor de **slagvaardigheid** van de governance. Door de grote hoeveelheid meesturende partijen kan besluitvorming lang duren en blijven bepaalde discussies soms lange tijd onopgelost. Op diverse dossiers is te zien dat discussiepunten met regelmaat terugkeren op de agenda's van overleggen en dat lastig is voor partijen om tot gezamenlijke besluiten te komen. Dit gebrek aan slagvaardigheid komt in belangrijke mate voort uit de complexiteit van het meldkamerveld, waarin 54 partijen in een vorm van *netwerksturing* er 'samen uit moeten komen'. Daarin is naar het oordeel van AEF top-down hiërarchische sturing ('doorzettingsmacht') niet te realiseren, omdat het meldkamerveld bestaat uit een veelheid van juridisch en bestuurlijk autonome partijen.

Een van de doelen voor het beheer van de meldkamers en de besturing daarvan is dat binnen de kaders van het landelijke beheer lokaal **maatwerk** mogelijk moet zijn. De centrale veranderopgave voor het meldkamerveld is er op dit moment uitdrukkelijk een van standaardisatie en uniformering. We concluderen dat (nog) niet duidelijk is hoeveel ruimte voor maatwerk er tegen die achtergrond nog resteert. Het gesprek over waar standaardiseren eindigt en de ruimte voor maatwerk begint wordt nog nauwelijks gevoerd tussen partijen. We concluderen ook dat nog moet blijken in welke mate het in de huidige governance mogelijk is om discussies over maatwerk op een goede manier te beslechten en integrale afwegingen te maken op dit vlak. Partijen zullen een manier moeten vinden om ook over de noodzaak van 'elkaars' applicaties, koppelingen en 'specials' een oordeel te vellen.

We concluderen verder dat het in de korte tijd waarin de huidige structuur staat nog te vroeg is om duidelijke conclusies te trekken over de **effectiviteit** van de governance (de mate waarin deze bijdraagt aan de doelen voor het meldkamerveld). Wel signaleren we dat de uiteenlopende beelden tussen kernspelers op een aantal fundamentele aspecten niet bijdragen aan het op een goede manier werken aan de gemeenschappelijke doelen voor de meldkamers. Ook het gebrek aan adequate en complete sturingsinformatie voor het meldkamerveld als geheel is een risico op dit punt.

Over de **doelmatigheid** van de governance stellen we ten slotte vast dat er nog te winnen is aan efficiëntie, onder meer door de afbakening tussen diverse overleggen aan te scherpen, te voorkomen dat discussies op verschillende niveaus 'over' worden gedaan en de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden te verhelderen. Ook blijkt uit dat de LMS zijn financiële verantwoording kan versterken.

## Aanbevelingen

Op basis van de hierboven beschreven bevindingen en conclusies bevat dit rapport een aantal aanbevelingen aan de samenwerkende partijen. Die zijn hieronder zeer beknopt samengevat en in H6.2 verder toegelicht en uitgewerkt.

### Overkoepelend

- ▶ Vergroot het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de opgaven in het meldkamerveld. Ga daarvoor in gesprek over samenwerking, wederzijds begrip en rolvastheid.

### Onderwerp van de governance

- ▶ Expliciteer dat de scope van de multi-governance breder is dan alleen sturing op de LMS. Werk dit uit in een gezamenlijk gedragen visie op de reikwijdte van de governance en de definitie van de meldkamerfunctie.
- ▶ Werk toe naar een herijkt toekomstbeeld voor de meldkamers waarin de betekenis van actuele ontwikkelingen op de toekomst van de meldkamers worden beschreven.

### Rollen en verhoudingen

- ▶ Stel een gezamenlijk kader op voor afwegingen over maatwerk versus standaardisatie dat richting geeft aan het gesprek over de standaardisatie in het landschap van systemen en applicaties.
- ▶ Versterk de positie van het SMB als strategisch sturend orgaan en expliciteer de rolverdeling tussen het SMB en BMB.
- ▶ Verhelder de sturingsrelatie tussen de samenwerkende partijen met de LMS, de rol van de LMS en borg de verantwoordelijkheid van de politie voor het beheer van meldkamers.
- ▶ Streef naar het versterken van mandaat van partijen in landelijke overleggen en voer onderling het gesprek wat daarvoor nodig is.
- ▶ Versterk de positie van directieteams in de governance en werk uit wat daarvoor nodig is.
- ▶ Herijk de rol van het Discipline Overleg (DO) als adviserend orgaan

### Invulling van de governance

- ▶ Versterk sturingsinformatie en financiële verantwoording door de LMS
- ▶ Streef naar het verminderen van 'dubbele petten' van deelnemers aan de verschillende gremia.



## / Inhoud

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>/</b>   | <b>Voorwoord</b>                                    | <b>3</b>  |
| <b>/</b>   | <b>Managementsamenvatting</b>                       | <b>4</b>  |
| <b>/ 1</b> | <b>Inleiding</b>                                    | <b>10</b> |
| 1.1        | Aanleiding voor en vraagstelling van dit onderzoek  | 10        |
| 1.2        | Evaluatiekader en onderzoeksaanpak                  | 11        |
| 1.3        | Leeswijzer  | 12        |
| <b>/ 2</b> | <b>De meldkamers: taken en achtergrond</b>          | <b>13</b> |
| 2.1        | Taken en structuur van de 112-meldkamers            | 13        |
| 2.2        | Achtergrond van de huidige inrichting               | 15        |
| 2.3        | Ontwikkelingen in het meldkamerdomein               | 16        |
| <b>/ 3</b> | <b>Vormgeving van de governance</b>                 | <b>19</b> |
| <b>/ 4</b> | <b>Implementatie van de governance</b>              | <b>24</b> |
| 4.1        | Landelijk niveau                                    | 24        |
| 4.2        | Gebiedsniveau                                       | 27        |
| 4.3        | Verloop beleids- en beheercyclus                    | 35        |
| <b>/ 5</b> | <b>Praktijkwerking van de governance</b>            | <b>39</b> |
| 5.1        | Bereikte resultaten en aandachtspunten              | 39        |
| 5.2        | Het onderwerp van de governance                     | 41        |
| 5.3        | Rollen en verhoudingen                              | 45        |
| 5.4        | De invulling van de governance                      | 52        |
| <b>/ 6</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>                  | <b>55</b> |
| 6.1        | Conclusies  | 56        |
| 6.2        | Aanbevelingen                                       | 59        |
| 6.3        | Suggesties voor implementatie aanbevelingen         | 64        |
| <b>/ A</b> | <b>Bijlage: onderzoeksmethoden</b>                  | <b>65</b> |
| <b>/ B</b> | <b>Bijlage: geïnterviewden</b>                      | <b>67</b> |
| <b>/ C</b> | <b>Bijlage: samenstelling begeleidingscommissie</b> | <b>68</b> |
| <b>/ D</b> | <b>Bijlage: gebruikte afkortingen</b>               | <b>69</b> |

## / 1 Inleiding

In de 112-meldkamers worden hulpvragen van burgers aangenomen, ontvangen, geregistreerd en beoordeeld en wordt de inzet van hulpdiensten aangestuurd. Meldkamers zijn daarmee een essentieel knooppunt in de hulpverleningsketen bij incidenten, rampen, en crises. Sinds 2020 bestaat er voor het beheer van de meldkamers een nieuwe governancestructuur. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken van de implementatie en werking van deze governance.

### 1.1 Aanleiding voor en vraagstelling van dit onderzoek

In 2010 besloot het kabinet-Rutte I de 112-meldkamers in Nederland samen te brengen tot één landelijke meldkamerorganisatie (LMO) en het aantal meldkamers tot drie terug te brengen. In het *Transitieakkoord meldkamer van de toekomst* uit 2013 werd later het doel vastgelegd om 'te komen tot een effectieve, kwalitatief hoogwaardige en efficiënte meldkamerorganisatie met tien meldkamerlocaties'.<sup>1</sup> Deze meldkamers moesten een landelijk gestandaardiseerde werkwijze hebben om continuïteit te borgen: mocht er één meldkamer uitvallen, dan kon een andere meldkamer de taken overnemen. De afspraken in het akkoord werden ondertekend door de ministers van Veiligheid en Justitie (VenJ; nu JenV), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Defensie, de besturen van de Veiligheidsregio's (VR'en) en de Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV'en), en de korpschef van de Nationale Politie. De Wijzigingswet meldkamers trad op 1 juli 2020 in werking, waarmee de nieuwe governance van kracht werd.

Met de Wijzigingswet verschoof de verantwoordelijkheid voor het beheer van de meldkamers van de veiligheidsregio's naar de politie, waar de nieuwe Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) is ondergebracht. De betrokken partijen sturen de LMS gezamenlijk en daarmee vanuit verschillende disciplines ('multidisciplinair') aan: vandaar de term 'multi'-governance.<sup>2</sup> In het proces van totstandkoming van de Wijzigingswet deed de minister van JenV een toezegging aan de besturen van de veiligheidsregio's Hollands-Midden en Haaglanden om de nieuwe governance één jaar na inwerkingtreding te evalueren. Daarbij was het doel om met onderzoek in beeld te brengen hoe de implementatie van de governance is gevorderd, en of de besturing in de praktijk functioneert zoals bedoeld. Met onderhavig onderzoek wordt aan de toezegging invulling gegeven.

De volgende **onderzoeksvragen** staan centraal in dit rapport:

1. Wat is de stand van zaken van de implementatie van de (multi-)governance in het meldkamerveld?
2. Werkt de (multi-)governance voor het beheer van de meldkamers zoals bedoeld in de ministeriële regeling?
3. Zo nee, in hoeverre is de verwachting dat dit binnen afzienbare tijd het geval zal kunnen zijn?
4. Kunnen de partijen invloed uitoefenen op het beheer?
5. Zijn er mogelijke aandachtspunten voor verbetering in de werking van de (multi-)governance?

<sup>1</sup> *Transitieakkoord meldkamer van de toekomst* (2013), Afspraken tussen de minister van VenJ, de minister van VWS, de minister van Defensie, de besturen van de veiligheidsregio's, de besturen van de RAV'en en de korpschef van de Nationale politie – p. 2

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk 3 voor een overzicht van de partijen die vertegenwoordigd zijn in de multi-governance

## 1.2 Evaluatiekader en onderzoeksaanpak

De evaluatie is gestructureerd aan de hand van een drieslag: **vormgeving** (welke keuzes zijn gemaakt in het ontwerp van de governance en waarom?), **implementatie** (is de governance feitelijk ingericht zoals bedoeld?) en **praktijkwerking** (hoe functioneert de governance in de praktijk?). Deze drie elementen vormen de basis van het evaluatiekader en de structuur van dit rapport. Hieronder is dit samengevat.

| Onderdeel                                | Onderzoeksvragen   | Indicatoren   |
|--|--|---|
| <b>Vormgeving van de governance</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Welke keuzes zijn er gemaakt in de inrichting van de governance?</li> </ul>   | Gemaakte ontwerp- en inrichtingskeuzes die blijken uit de regeling en de wetsgeschiedenis, zoals de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden; en het ontwerp van processen en procedures.                        |
| <b>Implementatie van de governance</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Wat is de stand van zaken van de implementatie van de (multi-) governance in het meldkamerveld?</li> </ul>  | Het bestaan en de functie van gremia op verschillende niveaus; de formele rol- en taakverdeling tussen partijen; de mate waarin bevoegdheden worden benut; het feitelijke verloop van de begrotings- en beheercyclus. |
| <b>Praktijkwerking van de governance</b> | <p>Hoe werkt de governance uit in de praktijk?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Is de werking zoals bedoeld in de ministeriële regeling?</li> <li>▶ Zo nee, in hoeverre is de verwachting dat dit binnen afzienbare tijd het geval zal kunnen zijn?</li> <li>▶ Kunnen de partijen invloed uitoefenen op het beheer?</li> <li>▶ Zijn er mogelijke aandachtspunten voor verbetering in de werking van de (multi-) governance?</li> </ul> | De ervaringen van partijen met de governance; de mate waarin de governance voldoet aan de gestelde doelen; aandachts- en verbeterpunten aan de hand van de gevoerde gesprekken.                                       |

Om te kunnen beoordelen of de praktijkwerking van de governance functioneert zoals bedoeld, gaan we uit van wat met het ontwerp van de governance is beoogd, zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis. De MvT op de Wijzigingswet meldkamers bevat de volgende uitgangspunten voor de multi-governance:<sup>3</sup>

“Er wordt een herkenbare governancestructuur gecreëerd, waarbinnen alle betrokken partijen (politie, ambulancezorg, veiligheidsregio’s en Koninklijke marechaussee) invloed kunnen uitoefenen op de hoofdlijnen van beleid en beheer (multidisciplinaire sturingslijn)”;

“Lokaal maatwerk blijft, binnen de grenzen van het landelijke beheer door de politie, mogelijk”.

<sup>3</sup> Memorie van Toelichting Wijzigingswet meldkamers, Kamerstukken II, 2018-19, 35 065, nr. 3, p. 4

Hieruit leiden we af dat drie belangrijke doelen van de ontworpen multi-governance zijn:

- ▶ De governance is **herkenbaar** voor partijen;
- ▶ De governance biedt alle betrokken partijen **zeggenschap** op de hoofdlijnen van beleid en beheer;
- ▶ Lokaal **maatwerk** blijft mogelijk binnen de grenzen van het landelijk beheer.

Deze drie criteria hebben we aangevuld met drie algemene criteria voor goed functionerende governance: **slagvaardigheid**, **effectiviteit** en **doelmatigheid**. Daarbij geldt dat er een balans zal moeten worden gevonden tussen verschillende waarden, zoals ook de MvT stelt: "Het creëren van een balans, tussen beheer en operatiën, en tussen diversiteit en uniformiteit, de centrale opgave in de governance, het goed bestuur, van de meldkamers."<sup>4</sup> Dat leidt tot het volgende geheel van criteria, die we gebruiken als kader voor de conclusies die we trekken in hoofdstuk 6 van dit rapport.

| criterium              | Toelichting   |
|------------------------|---|
| <b>Herkenbaarheid</b>  | De governance sluit aan bij de context van de meldkamers.   |
| <b>Zeggenschap</b>     | De governance geeft alle betrokken partijen een bij hun rol passende mate van invloed op de hoofdlijnen van beleid en beheer van de meldkamers. |
| <b>Maatwerk</b>        | In de governance is het mogelijk om lokaal maatwerk te bereiken binnen de kaders van het landelijke beheer.                                     |
| <b>Slagvaardigheid</b> | In de governance komen partijen tot besluiten.  |
| <b>Doelmatigheid</b>   | De kosten van de governance (coördinatiekosten, administratieve lasten, etc.) staan in verhouding tot de baten.                                 |
| <b>Effectiviteit</b>   | De governance staat ten dienste van de overkoepelende doelen van de meldkamers en levert een bijdrage aan het verwezenlijken hiervan.           |

## Onderzoeksmethoden

Om de vragen uit het evaluatiekader te beantwoorden, hebben we (groeps)gesprekken met de betrokken partijen en een bureaustudie uitgevoerd. We interviewden alle leden van het BMB en SMB en spraken met de Inspectie JenV (IJenV) en het Agentschap Telecom (AT). We voerden groeps gesprekken met de directieteam van drie meldkamers en met de secretarissen van de hulpstructuren. Ook hebben alle Hoofden meldkamers een vragenlijst ingevuld om een beeld te vormen van de implementatie van de governance op gebiedsniveau. In **bijlagen A en B** lichten we methoden nader toe.

Dit onderzoek is begeleid door een door het WODC ingestelde begeleidingscommissie waarmee we tussenproducten en methodiek bespraken. De begeleidingscommissie kwam drie keer bijeen: bij de start van het onderzoek, halverwege de looptijd van het onderzoek, en voor bespreking van een concept van dit eindrapport. **Bijlage C** geeft de samenstelling van de begeleidingscommissie weer. **Bijlage D** bevat een lijst met gebruikte afkortingen.

## 1.3 Leeswijzer

We presenteren de bevindingen van de evaluatie in zes hoofdstukken. In **Hoofdstuk 2** schetsen we de taken van de meldkamers en de achtergrond van de multi-governance. In hoofdstukken 3-5 bespreken we de drie elementen van het evaluatiekader: **hoofdstuk 3** gaat in op de vormgeving, **hoofdstuk 4** op de implementatie, en **hoofdstuk 5** op de praktijkwerking van de governance. In **Hoofdstuk 6** trekken we conclusies en doen we aanbevelingen.

---

<sup>4</sup> Memorie van Toelichting Wijzigingswet meldkamers, Kamerstukken II, 2018-19, 35 065, nr. 3, p. 8

## / 2 De meldkamers: taken en achtergrond

### 2.1 Taken en structuur van de 112-meldkamers

#### **Meldkamers zijn essentieel in de hulpverleningsketen en bij rampenbestrijding**

De 112-meldkamers zijn het centrale informatie- en communicatieknooppunt in de hulpverleningsketen. In de meldkamer worden meldingen waarin wordt gevraagd om acute inzet van politie, brandweer, ambulancezorg of Koninklijke marechaussee aangenomen, geregistreerd en verwerkt. Meldkamers zorgen ervoor dat burgers in nood zo snel mogelijk geholpen kunnen worden, waar zij zich ook bevinden, op welk tijdstip zij ook bellen, en ongeacht van welke hulpdienst ze hulp nodig hebben. De meldkamer is de verbindende schakel tussen de hulpvraag van de burger en hulpverleners in het veld. De meldkamer speelt daarmee een cruciale rol in kwesties van leven of dood. Ook vormt de meldkamer de spil bij rampenbestrijding en crisisbeheersing en heeft de meldkamer een rol bij onder meer (de acute fase van de) opsporing en het bewaken van de openbare orde en veiligheid.

#### **De hulpdiensten werken samen in de meldkamers**

De verschillende hulpdiensten werken samen in de meldkamers: politie, ambulancezorg, brandweer en marechaussee maken gezamenlijk gebruik van de meldkamer. Op die manier kunnen zij bij grotere incidenten of rampen hun activiteiten goed op elkaar afstemmen (onder leiding van een Calamiteiten-coördinator; 'CaCo'). Ieder jaar krijgen meldkamers grote aantallen meldingen te verwerken. In 2020 werd in Nederland ruim 3,1 miljoen keer 112 gebeld, wat leidde tot 1,7 miljoen keer doorverbinden met regionale hulpdiensten.<sup>5</sup> 57% van deze meldingen was bestemd voor de politie, 34% voor ambulances, 8% voor de brandweer en minder dan 1% voor de marechaussee.

#### **Het aantal meldkamers is in beweging naar 10**

In het Transitieakkoord *Meldkamer van de Toekomst* werd in 2013 vastgelegd dat er zou worden toegewerkt naar een toekomstig aantal van tien meldkamers. In het akkoord werden de tien hieronder weergegeven locaties opgenomen.<sup>6</sup> Op 16 juli 2020 bekrachtigde de minister van JenV deze lijst in het Besluit aanwijzing meldkamers.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Landelijke Meldkamer Samenwerking, jaarverslag 2020

<sup>6</sup> Transitieakkoord (2013), p. 12. De enige afwijking van de uiteindelijke locatiekeuze is de Meldkamer Midden-Nederland, die in het Transitieakkoord gepland werd in Soest maar uiteindelijk in Hilversum wordt gerealiseerd.

<sup>7</sup> Dit overzicht is gebaseerd op informatie op de website van de Landelijke Meldkamer Samenwerking. Het samenvoegingsproces van meldkamers loopt al langer: voorheen waren er meer dan 19 meldkamers. Zo is bijvoorbeeld ook de Meldkamer Noord-Holland ook het resultaat van de samenvoeging van de vroegere meldkamers. In deze nieuwe meldkamer worden de huidige meldkamers van Noord-Holland Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland. Een andere kanttekening bij de lijst is dat behalve de 10 meldkamers ook twee operationele centra bestaan: die van de Koninklijke Marechaussee en die van de Landelijke Eenheid van de politie.



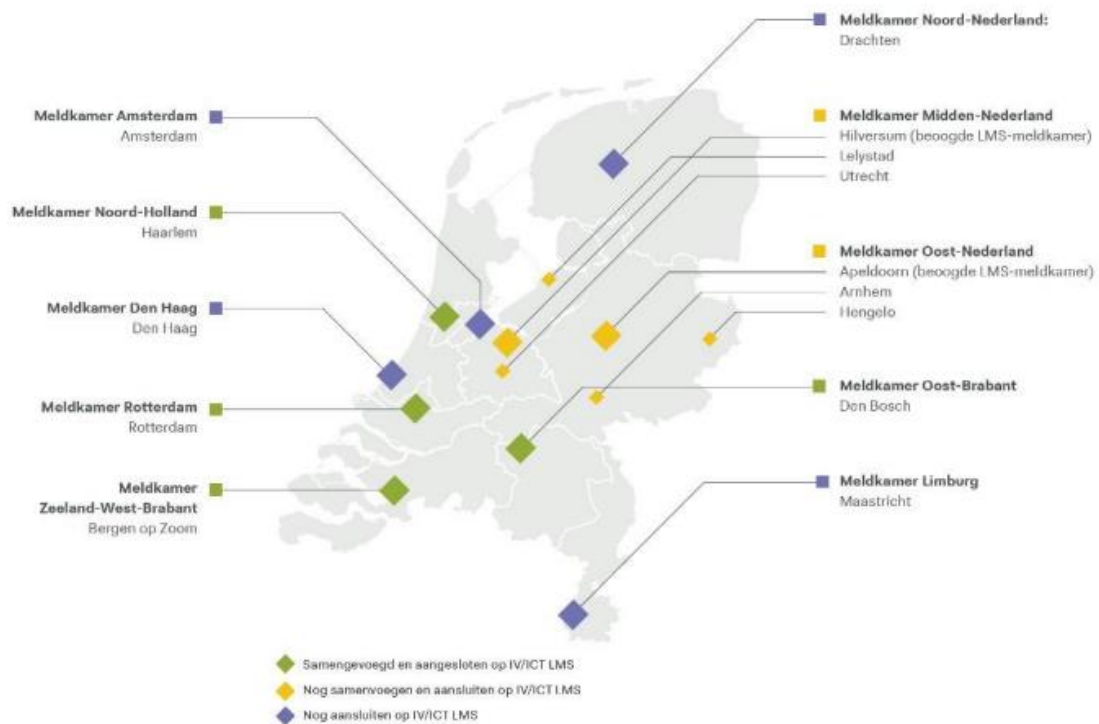
## Meldkamers bij start samenvoelingen

1. Meldkamer Noord-Nederland (Drachten)
2. Meldkamer Oost-Nederland (Apeldoorn)
3. Meldkamer Twente (Hengelo)
4. Meldkamer Gelderland Midden (Arnhem)
5. Meldkamer Gelderland Zuid (Nijmegen)
6. Meldkamer Utrecht (Utrecht)
7. Meldkamer Gooi- en Vechtstreek (Naarden)
8. Meldkamer Flevoland (Lelystad)
9. Meldkamer Noord-Holland (Haarlem)
10. Meldkamer Amsterdam (Amsterdam)
11. Meldkamer De Yp (Den Haag)
12. Meldkamer Rotterdam-Rijnmond (Rotterdam)
13. Meldkamer Zuid-Holland Zuid (Dordrecht)
14. Meldkamer Zeeland (Middelburg)
15. Meldkamer Midden- en West-Brabant (Tilburg)
16. Meldkamer Brabant-Noord (Den Bosch)
17. Meldkamer Brabant Zuid-Oost (Eindhoven)
18. Meldkamer Limburg (Maastricht)

## (Toekomstige) samengevoegde meldkamers

1. Meldkamer Noord-Nederland (Drachten)
2. Meldkamer Oost-Nederland (Apeldoorn)
3. Meldkamer Midden-Nederland (Hilversum)
4. Meldkamer Noord-Holland (Haarlem)
5. Meldkamer Amsterdam (Amsterdam)
6. Meldkamer Den Haag (Den Haag)
7. Meldkamer Rotterdam (Rotterdam)
8. Meldkamer Zeeland-West-Brabant (Bergen op Zoom)
9. Meldkamer Oost-Brabant (Den Bosch)
10. Meldkamer Limburg (Maastricht)

In lijn met deze lijst is het aantal meldkamers inmiddels teruggebracht naar 13. Zoals de kaart hieronder laat zien, afkomstig uit het Beleids- en Bestedingsplan voor 2022, zijn de Meldkamers Midden-Nederland en Oost-Nederland nog niet samengevoegd.



Figuur 1: Voortgang samenvoeging en aansluiting meldkamers op landelijke infrastructuur

In maart 2021 is begonnen met de bouw van de Meldkamer Oost-Nederland, die in mei 2022 gereed moet zijn. De Meldkamer Midden-Nederland wordt naar verwachting operationeel in 2025, waarmee het proces van samenvoelingen voltooid wordt. Ter voorbereiding op deze laatste samenvoeging zijn de Meldkamers uit Utrecht, Naarden, en Lelystad al wel teruggebracht tot twee locaties in Utrecht en Lelystad, die beide aangesloten worden op de landelijke ICT-infrastructuur.

## 2.2 Achtergrond van de huidige inrichting

### De kwaliteit en continuïteit van meldkamers stond onder druk

Sinds 2010 waren de besturen van Veiligheidsregio's wettelijk verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van een meldkamer. Die structuur leidde ertoe dat er steeds grotere verschillen in de inrichting en professionaliteit van meldkamers ontstonden. Door die grote variëteit konden meldkamers niet gemakkelijk elkaars taken over nemen als dat noodzakelijk was, bijvoorbeeld omdat er in het gebied van een meldkamergebied grote aantallen meldingen waren vanwege een crisis, of omdat een meldkamer uitviel door een technische storing.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I uit 2010 werd tegen deze achtergrond dan ook het voornemen geuit om te komen tot één landelijke meldkamerorganisatie met drie meldkamerlocaties. Alle partijen in het meldkamerveld ondertekenden het *Transitieakkoord meldkamer van de toekomst*.<sup>8</sup> Daarin werden doelstellingen voor de nieuwe organisatie van de meldkamers vastgelegd, zoals het versterken van de mogelijkheden van meldkamers om elkaars werkzaamheden over te nemen.

### Bijsturing na 2015: van één meldkamerorganisatie naar een virtuele genetwerkte organisatie

In 2015 bleek dat de ambitie om te komen tot één landelijke organisatie niet te realiseren was binnen de kaders van het gekozen tijdpad en de beschikbare middelen. Ook bleek dat het model van één organisatie op onvoldoende draagvlak onder partijen in het veld kon rekenen, en "onvoldoende recht" deed "aan de eigenheid van de verschillende hulpdiensten en de rol van het (verlengde) lokale bestuur [de veiligheidsregio] bij het bewaken van de veiligheid en de rampen- en crisisbeheersing."<sup>9</sup>

Tegelijkertijd waren partijen nog steeds overtuigd van de noodzaak om te komen tot verbeteringen in het functioneren van de meldkamers. Daarom werd ingezet op een nieuw model. Hierin is gekozen voor tien regionale meldkamers, waarvan het werkgebied samenvalt met de tien eenheden van de nationale politie.<sup>10</sup> Kenmerk van dit nieuwe model is de inzet op een intensieve netwerksamenwerking tussen de partijen in het meldkamerdomein, die wordt gefaciliteerd door een onderdeel van de politieorganisatie: de LMS. De samengevoegde meldkamers worden in dit model op één landelijke ICT-voorziening aangesloten, om indien nodig elkaars werkzaamheden over te kunnen nemen. Ook wordt er ingezet op "een uniforme inrichting van meldkamerapplicaties, koppelvlakken en een door partijen gestandaardiseerde werkwijze" en "een continu proces van proactief en integraal risicomangement."<sup>11</sup>

### Met de Wijzigingswet meldkamers is het beheer van de meldkamers bij de politie ondergebracht

Op 1 juli 2020 is de Wijzigingswet meldkamers van kracht geworden. Een van de centrale uitgangspunten van die wet is het onderscheid tussen de **meldkamerfunctie** en het **beheer** van meldkamers.

De **meldkamerfunctie** is "gericht op adequate noodhulpverlening en bestaat uit het ontvangen, registreren en beoordelen van de vragen om acute inzet van politie, ambulancezorg, brandweer of Koninklijke marechaussee, het bieden van een adequaat hulpaanbod, en het begeleiden en coördineren van deze hulpdiensten."<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Transitieakkoord meldkamer van de toekomst, oktober 2013.

<sup>9</sup> Memorie van Toelichting bij de Wijzigingswet meldkamers, Kamerstukken II, 18/19, 35 065, nr. 3.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2011-12, 29517 nr. 58

<sup>11</sup> Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, art. 2, lid 2, onder a

<sup>12</sup> Politiewet 2012, art. 25b

De hulpdiensten die van de meldkamers gebruikmaken zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van deze meldkamerfunctie. In tegenstelling tot de meldkamerfunctie wordt het **beheer** van de meldkamers wél ondergebracht bij één partij: de LMS, onderdeel van de nationale politie.

Met het **beheer** van meldkamers wordt bedoeld de verantwoordelijkheid voor facilitaire dienstverlening, huisvesting, inrichting, beheer, onderhoud en ontwikkeling van de gedeelde ICT-voorzieningen voor meldkamerfuncties.<sup>13</sup>

Volgens de MvT van de Wijzigingswet “lag deze keuze voor de hand, omdat het grootste deel van het beheer van de huidige meldkamers nu in de praktijk al door de politie wordt uitgevoerd.”<sup>14</sup> Tevens blijkt uit de MvT van de Wijzigingswet dat de nieuwe inrichting van het meldkamerveld geen wijzigingen aanbrengt in de gezagsrelaties met de hulpdiensten, zoals het gezag van de burgemeester voor handhaving van de openbare orde en het gezag van de voorzitter van de veiligheidsregio voor het bestrijden van rampen of grootschalige crises.<sup>15</sup>

### **Deze inrichting van het meldkamerveld staat ten dienste van een aantal inhoudelijke doelen**

Het kerndoel van de Wijzigingswet is dus het creëren van een netwerk van onderling verbonden meldkamers, die beter in staat zijn om werkzaamheden van elkaar over te nemen. In de regeling hoofdlijnen beleid en beheer zijn aansluitend daarop de volgende beleidsdoelen geformuleerd:

1. Het zoveel mogelijk in het eerste contact helpen van de burger;
2. Eén landelijk kwaliteitsniveau, waardoor de burger kan rekenen op dezelfde dienstverlening van de meldkamers ongeacht de locatie van de hulpvraag;
3. Continue bereikbaarheid en beschikbaarheid van de meldkamers en het kunnen overnemen van elkaars meldkamerfunctie, zowel bij verstoringen als bij piekbelastingen;
4. Een optimale informatie-uitwisseling tussen hulpverleningsdiensten en meldkamers;
5. Een stelsel van tien operationeel en beheersmatig met elkaar verbonden meldkamers.

Ten slotte regelt de Wijzigingswet een aantal zaken over de **governance** van de hoofdlijnen van beleid en beheer van de meldkamers. Daar gaan we in hoofdstuk 3 nader op in.

## 2.3 Ontwikkelingen in het meldkamerdomein

### **In 2025 moet de ingezette transitie van het meldkamerveld zijn afgerond**

Sinds 1 januari 2020 is de verantwoordelijkheid voor het beheer van de meldkamers ondergebracht bij de politie en is de LMS een zelfstandig onderdeel van de politieorganisatie, met eigen sturing, budget, en medewerkers. Om te komen tot een definitieve inrichting ging op deze datum een Bouwfase van start, die op 1 januari 2023 afloopt. Op die datum moet de inrichting van de LMS gefinaliseerd zijn en moet de LMS volledig zijn verankerd in de politieorganisatie. Doel is dat in 2025 het geheel van 10 onderling verbonden meldkamers volledig gerealiseerd zal zijn. In januari 2022 zijn er vier meldkamers aangesloten op deze landelijke infrastructuur. In 2022 is de LMS van plan om verder te gaan met het aansluiten van meldkamers op de landelijke infrastructuur.

---

<sup>13</sup> Ministeriële regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, art. 1a

<sup>14</sup> Memorie van Toelichting Wijzigingswet meldkamers, p. 3

<sup>15</sup> Memorie van Toelichting Wijzigingswet meldkamers, p. 4

## De LMS heeft een vierledige opdracht in het meldkamerdomein

De opdracht van de LMS is als volgt geformuleerd:<sup>16</sup>

De opdracht van de LMS en het multi-meldkamerveld is te komen tot een netwerk van tien operationeel geschakelde meldkamers aangesloten op één IV/ICT-infrastructuur, waarop vier disciplines, Koninklijke Marechaussee (KMar), de regionale ambulancezorg, de veiligheidsregio's/brandweer (VR's/brandweer) en de politie hun meldkamerfunctie kunnen uitoefenen en waarbij de meldkamers elkaars taken kunnen overnemen.

De taakopdracht van de LMS is in het beleids- en bestedingsplan 2022 als volgt verder uitgewerkt:

1. LMS voert het **beheer** van de meldkamers: het handhaven van de continuïteit van de meldkamers (kerntaak LMS).
2. **Nazorg** (inregelen en opruimen) van de 'as is' overname beheer van 1 januari 2020 (zie hieronder voor een toelichting).
3. Bouwen aan het netwerk van meldkamers aangesloten op **één IV/ICT-infrastructuur**, waarbij de meldkamers elkaars taken kunnen overnemen.
4. **Bouwen van een LMS-organisatie** die het geheel kan beheren en die de multidisciplinaire samenwerking mogelijk maakt.

## In het meldkamerveld spelen verschillende uitdagingen

In het meldkamerveld doen zich verschillende uitdagingen voor. Zo is door een aantal incidenten en stabiliteitsproblemen het aansluiten van nieuwe meldkamers op de landelijke infrastructuur in 2021 tijdelijk stopgezet, en is er een stabilisatiefase ingezet – en in de zomer van 2021 verlengd – in een poging de huidige problemen weg te werken als onderdeel van een *Triple A*-verbeterplan. Een andere grote uitdaging is dat de LMS het beheer van de meldkamers 'as is' heeft moeten overnemen: dat betekent dat de LMS verantwoordelijk werd voor het in de lucht houden van alle systemen van de bestaande meldkamers. Tot dat die meldkamers zijn aangesloten op de landelijke infrastructuur moeten deze (soms verouderde) systemen draaiend worden gehouden (doel 'nazorg' uit de opsomming hierboven). Verdere uitdagingen zijn de terugkerende problemen in de werking van het C2000-communicatienetwerk (mede n.a.v. het recente migratietraject voor dit netwerk), het maken van afspraken rondom informatieveiligheid, en de aanhoudende krapte in de personele capaciteit van verschillende meldkamers.

## Voor de LMS zijn het komende jaar zeven prioriteiten gedefinieerd

Om deze uitdagingen aan te gaan en tegelijkertijd de beleidsdoelen van het meldkamerveld te realiseren zijn zeven prioriteiten gedefinieerd door de samenwerkende partijen, die zijn uitgewerkt in het Beleids- en Bestedingsplan voor 2022:

1. Het aansluiten van de tien meldkamers op één landelijke IV-/ICT-infrastructuur en het borgen van de continuïteit op de bestaande meldkamerlocaties tot realisatie van de aansluiting
2. Verbeteren van de stabiliteit van het landelijke IV-/ICT-platform
3. Beheer van C2000-communicatienetwerk, en waar mogelijk verbeteren hiervan
4. Verwerving en implementatie van het Nationaal Meldkamer Systeem
5. Verbetering van informatiepositie centralisten door verrijking van ondersteunende systemen
6. Verminderen van bedreigingen op het gebied van cybersecurity
7. Organisatieontwikkeling van de LMS-organisatie

<sup>16</sup> Landelijke Meldkamer Samenwerking (2021), Beleids- en bestedingsplan Meldkamers 2022, p. 5

## **De Inspectie JenV en Agentschap Telecom hebben zorgen over de continuïteit van meldkamers**

De IJenV en het Agentschap Telecom hebben in de afgelopen jaren herhaaldelijk hun zorgen geuit over de continuïteit van meldkamers.<sup>17</sup> De meest recente uiting daarvan is een brief aan de korpsleiding van de nationale politie en de voorzitter van het Bestuurlijk Meldkamer Beraad (BMB) uit juli 2021.<sup>18</sup> De inspecties beschrijven in die brief de mate waarin hun aanbevelingen uit het rapport uit 2019 zijn opgevolgd. Ze karakteriseren meldkamers als “onverminderd zeer kwetsbaar” en concluderen dat aanbevelingen uit hun eerdere onderzoek “niet of zeer beperkt zijn opgevolgd”.

De toezichthouders zijn met name bezorgd over de kwetsbaarheid van ICT-systemen, de voortgang van het aansluiten van meldkamers op de ICT-infrastructuur en het “ontbreken van overzichtsinformatie” over het meldkamerveld.<sup>19</sup> Zij constateren onder meer dat risico’s voor meldkamers onvoldoende in beeld zijn, omdat er geen adequate risicobeheersingssystematiek voor het meldkamerveld bestaat. Ook hebben de toezichthouders zorgen over de personele bezetting van meldkamers.

## **De toezichthouders hebben geen vertrouwen in de governance van het beheer**

Aanvullend op bovenstaande meer inhoudelijke zorgen, hebben de toezichthouders ook kritiek op de governance van het meldkamerveld. Ze stellen in hun meest recente brief dat ze “geen vertrouwen” hebben dat “er nu snel verbeteringen worden gerealiseerd”, onder meer vanwege de gekozen governance. Daarvoor geven de inspecties verschillende redenen. Zo constateren ze dat er sprake is van “een gebrek aan overzichtsinformatie” en een “verbrokkeling van verantwoordelijkheden”, die “integrale besluitvorming binnen het meldkamerstelsel” belemmert. Ze beschrijven ook dat er niet “één informatieloket bestaat” dat overzicht over het meldkamerveld als geheel heeft. Op grond hiervan verzoeken de toezichthouders om “een kritische analyse [van] de huidige governancestructuur binnen het meldkamerdomein (...) waarbij gekeken wordt naar eventuele doorzettingsmacht en benodigde sturingsinformatie.”<sup>20</sup>

De directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's van het ministerie van JenV heeft, mede namens de andere leden van het BMB, in een brief aan de inspecteur-generaal van de IJenV gereageerd op deze signalen.<sup>21</sup> In relatie tot de governance wijst zij erop dat de “bestuurlijke verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke partijen voor de eigen meldkamerfunctie in stand [blijft]” in de huidige vormgeving van het meldkamerstelsel – gegeven de gekozen scheiding tussen functie en beheer. Het gekozen sturingsmodel op beheer doet volgens JenV “recht aan de verantwoordelijkheidsverdeling van partijen en wordt door JenV vanuit de stelselverantwoordelijkheid voor de meldkamers onderschreven en is wettelijk vastgelegd.” Ook stelt de brief dat “voor een andere inrichting van het meldkamerstelsel in de afgelopen 10 jaar geen bestuurlijk draagvlak [is] gebleken.” Voor het stabiliseren van de ICT-systemen worden criteria ontwikkeld voordat nieuwe aansluitingen plaatsvinden. Dit proces wordt door een externe partij begeleid. Met het oog op risicomanagement wordt de continuïteitsmonitor doorontwikkeld, door o.a. een normenkader toe te voegen.

---

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld in het rapport ‘Continuïteit van meldkamers’ uit 2019 en het rapport ‘Meldkamers’ uit 2015.

<sup>18</sup> Brief “Opvolging aanbevelingen onderzoek continuïteit meldkamers” van de Inspecteur-generaal van de Inspectie JenV, gedateerd op 1 juli 2021

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Alle citaten in alinea: Ibid.

<sup>21</sup> Bijlage II bij Brief IG IJenV – “Reactie DGPenV opvolging aanbevelingen onderzoek continuïteit meldkamers” (4 juni 2021)



## / 3 Vormgeving van de governance

Hierboven is beschreven dat er met de Wijzigingswet meldkamers voor is gekozen om een 'multi-governance'-model in te richten voor de sturing op de hoofdlijnen van beleid en beheer van de meldkamers. Dit model is beschreven in de ministeriële regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers. In dit hoofdstuk lichten we de vormgeving van dit sturingsmodel nader toe.

### **Gebruikers van de meldkamer moeten (mede)zeggenschap hebben over het beheer ervan**

In de nieuwe inrichting van de meldkamers is het beheer neergelegd bij de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS), een onderdeel van de politieorganisatie. Behalve de politie maken ook de andere hulpdiensten (brandweer, ambulancezorg en Marechaussee) gebruik van de voorzieningen van de meldkamer, en moet de meldkamer ook kunnen worden ingezet door de Veiligheidsregio bij crisis-beheersing en rampenbestrijding. Het is de bedoeling van de wetgever dat al deze bij de meldkamers betrokken partijen (zie onderstaand kader) invloed uit moeten kunnen uitoefenen op het (beleid voor) beheer van de meldkamers. De MvT van de Wijzigingswet stelt dan ook dat de wet regelt "dat in de aansturing binnen het meldkamerdomein alle betrokken partijen hun invloed kunnen doen gelden."<sup>22</sup>

#### **De 54 partijen die zijn vertegenwoordigd in de multi-governance**

- Veiligheidsregio's (25)
- Regionale Ambulance Voorzieningen (25)
- De Nationale politie
- De Koninklijke Marechaussee / Ministerie van Defensie
- Het ministerie van JenV
- Het ministerie van VWS

### **Het model streeft naar multidisciplinaire sturing met ruimte voor lokaal maatwerk**

De Wijzigingswet bevat een tweetal doelen die expliciet betrekking hebben op de governance voor de meldkamers. Deze doelen zijn opgenomen in het evaluatiekader van dit onderzoek (zie H1.2):

- ▶ "Er wordt een herkenbare governancestructuur gecreëerd, waarbinnen alle betrokken partijen (politie, ambulancezorg, veiligheidsregio's en Koninklijke marechaussee) invloed kunnen uitoefenen op de hoofdlijnen van beleid en beheer (multidisciplinaire sturingslijn)";
- ▶ "Lokaal maatwerk blijft, binnen de grenzen van het landelijke beheer door de politie, mogelijk."<sup>23</sup>

### **Het model regelt de verhouding tussen landelijke en meldkamerspecifieke sturing**

Geredeneerd vanuit deze doelen is in 2020 een multi-governancemodel van kracht geworden, waarin betrokken partijen gezamenlijk sturing geven aan het beheer van de meldkamers. Zij stemmen af in verschillende landelijk opererende organen, zoals het Bestuurlijk en Strategisch Meldkamer Beraad. Daarnaast regelt de structuur op hoofdlijnen hoe de besturing van de meldkamer op gebiedsniveau eruit ziet, en hoe die zich verhoudt tot de landelijke besturing. Daarover vermeldt de MvT (p. 12):

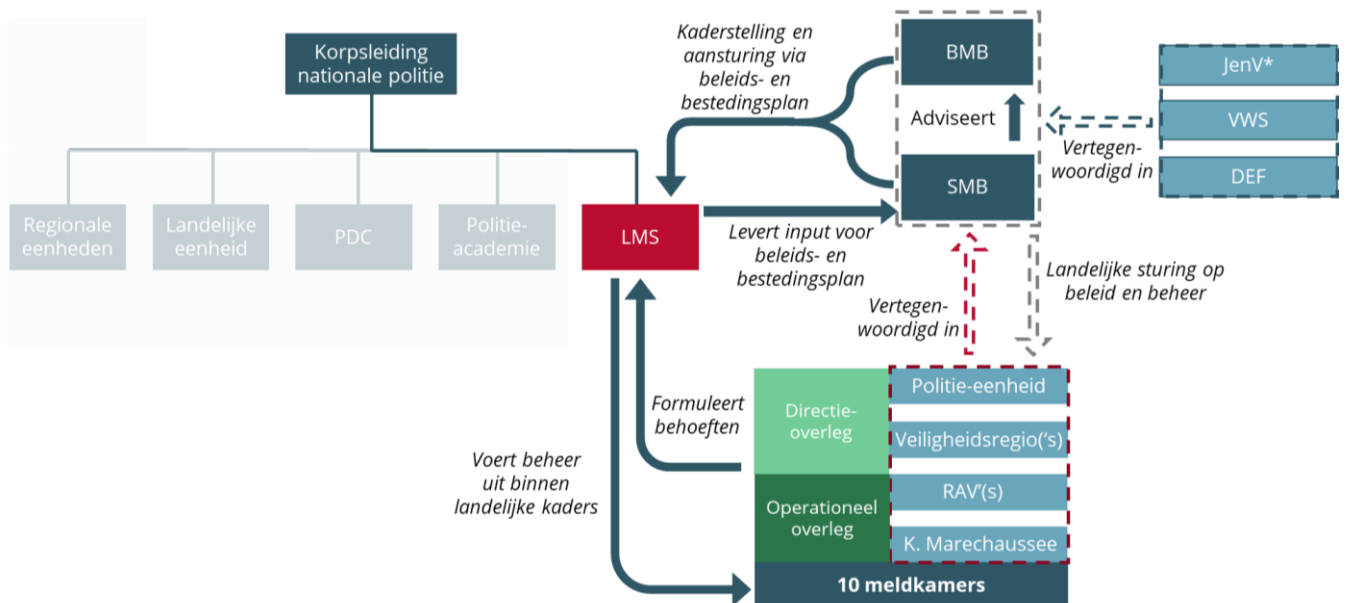
"Tussen het landelijke en het regionale niveau zal afstemming nodig zijn. Enerzijds zullen vanuit de hoofdlijnen van beleid en beheer kaders worden opgesteld die in de meldkamers worden

<sup>22</sup> Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wijzigingswet meldkamers, Kamerstukken II, 18/19, 35 065, nr. 3, paragraaf 4.1

<sup>23</sup> MvT bij de Wijzigingswet meldkamers, p. 4

uitgevoerd. Anderzijds kunnen wensen op gebiedsniveau die landelijke besluitvorming behoeven, bijvoorbeeld vanwege budgettaire consequenties of vanwege consequenties voor andere meldkamers, op landelijk niveau worden ingebracht. Op landelijk niveau zal uiteindelijk de afweging worden gemaakt welke eisen en wensen worden opgenomen in de hoofdlijnen van beleid en beheer (en dus worden betaald uit de multidisciplinaire financiële bijdrage)."

De onderstaande **figuur** geeft de inrichting van dit model op hoofdlijnen weer.



\*De minister van JenV is stelselverantwoordelijk voor het functioneren van het meldkamerstelsel

Figuur 2: Schematische weergave van het multi-governancemodel

### Centraal in de vormgeving staan de 'hoofdlijnen van beleid en beheer'

In het sturingsmodel stemmen partijen met elkaar af over de 'hoofdlijnen van beleid en beheer'. Die vormen de kaders voor de uitvoering van de meldkamerfunctie door partijen. De MvT van de Wijzigingswet meldkamers (p. 11) omschrijft deze hoofdlijnen als volgt:

*Dit betreft de technisch-facilitaire aangelegenheden, die op orde moeten zijn zodat partijen hun meldkamerfunctie op de meldkamers naar behoren kunnen uitoefenen. Hierbij kan gedacht worden aan de kaders voor de ICT-systemen van meldkamers. De hoofdlijnen kunnen ook betrekking hebben de uitvoering van de meldkamerfunctie voor zover de hulpverleningsdiensten moeten samenwerken bij hun werk op de meldkamers en waarbij het dus van belang is dat daarover landelijk uniforme afspraken worden gemaakt. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet over de uitvoering van de «eigen» meldkamerfunctie van partijen.*

In de MvT wordt toegelicht dat de "landelijk uniforme afspraken" betrekking kunnen hebben op "gemeenschappelijke werkwijzen, procedures en protocollen". Ook stelt de MvT dat deze afspraken "op alle meldkamers geïmplementeerd [dienen te] worden". De MvT geeft een aantal voorbeelden van de onderwerpen waarover in dit kader afspraken kunnen worden gemaakt: "afspraken over uitwijk, het

overnemen van elkaars werk tijdens piekbelasting en het borgen van de bereikbaarheid van de meldkamers bij grootschalige situaties, bijvoorbeeld aanslagen op meerdere plaatsen tegelijk.”<sup>24</sup>

## **Partijen zijn vertegenwoordigd op grond van verschillende rollen**

In de multidisciplinaire sturing zijn, zoals figuur 2 laat zien, meerdere partijen vertegenwoordigd. In de MvT op de Wijzigingswet meldkamers is beschreven op grond van welke rollen zij meepraten over het beheer van de meldkamers.<sup>25</sup> Daarbij geldt dat de veiligheidsregio's, de regionale ambulancevoorzieningen en de Koninklijke Marechaussee aan tafel zitten als gebruikers van de meldkamers. De politie bekleedt twee rollen: die van gebruiker en die van beheerder van de meldkamers. Het ministerie van VWS is vertegenwoordigd op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Tijdelijke wet ambulancezorg, en het ministerie van Defensie vanuit de verantwoordelijkheid voor de meldkamerfunctie voor de taak van de Koninklijke Marechaussee.

De rol van de minister van JenV wordt in de toelichting op de regeling omschreven als een regierol voor de samenwerking in het meldkamerdomein. Op grond daarvan is de minister verantwoordelijk voor het “scheppen van randvoorwaarden voor de werking van het stelsel van meldkamers, de samenwerking, de bekostiging en het vaststellen en monitoren van de hoofdlijnen van beleid en beheer.” Ook wordt benoemd dat de minister politiek verantwoordelijk is voor de politie en “stelselverantwoordelijk voor de inrichting en werking van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.”<sup>26</sup>

## **In de ministeriële regeling zijn verschillende overleggen omschreven, met elk hun eigen rol**

Een eerste gremium is het **Bestuurlijk Meldkamer Beraad** (BMB), dat verantwoordelijk is voor “landelijke sturing op het beleid en beheer van de meldkamers”. Het BMB fungeert als escalatieniveau voor het SMB, monitort de werking van het beleid en beheer van de meldkamers en beslist over voorstellen van het SMB “die binnen het vastgestelde beleids- en bestedingsplan bestuurlijke borging behoeven.”<sup>27</sup> Ook is het de taak van het BMB het concept-beleids- en bestedingsplan vast te stellen en de Minister van JenV te adviseren over de definitieve vaststelling.

In het BMB hebben afgevaardigden zitting vanuit het ministerie van JenV, VWS, Defensie en de politie. Daarnaast zijn de RAV'en vertegenwoordigd, net als de besturen van de veiligheidsregio's vanuit hun verantwoordelijkheid voor de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De toelichting op de regeling (p.7) vermeldt op dit punt dat het voor een goede werking van de sturing van belang is dat “vertegenwoordigers van alle partijen slagvaardig hun vertegenwoordigende rol in het betreffende overleg in kunnen nemen en daartoe afdoende gemandateerd zijn.” Ook de voorzitter van het SMB neemt deel aan het BMB. Een vertegenwoordiger van het Ministerie van JenV zit de bijeenkomsten van het BMB voor.

Het **Strategisch Meldkamer Beraad** (SMB) is het “beleidsvormend multidisciplinair overleg” voor het landelijke beleid en beheer van de meldkamers en fungeert als adviesorgaan van het BMB. Het SMB is verantwoordelijk voor het opstellen van het beleids- en bestedingsplan, dat een centrale rol heeft in de sturing op beleid en beheer van de meldkamers. Het SMB bestaat uit vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's, de ministeries van JenV en VWS, Ambulancezorg Nederland, de Politie en de LMS, de Koninklijke Marechaussee, en de Veiligheidsregio's/brandweer.

---

<sup>24</sup> Memorie van Toelichting Wijzigingswet meldkamers, p. 11

<sup>25</sup> Memorie van Toelichting Wijzigingswet meldkamers, p. 8-10

<sup>26</sup> Toelichting regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, par. 3.1.

<sup>27</sup> Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, art. 3 lid 5

Ten slotte heeft elke meldkamer een eigen **directieoverleg**. Deze overleggen geven mede vorm aan het landelijk beleid en beheer en vertalen dit ook naar het gebiedsniveau van de betreffende meldkamer. In de ministeriële regeling is ervoor gekozen om de inrichting van de governance op gebiedsniveau slechts op hoofdlijnen te regelen. In de regeling is slechts opgenomen dat er op gebiedsniveau een directieoverleg bestaat, dat zich laat ondersteunen door een operationeel overleg. De precieze inrichting van deze overleggen kan op gebiedsniveau nader worden ingevuld. In hoofdstuk 4.2 beschrijven we hoe dit in de praktijk vorm krijgt.

## **Naast de formele besluitvormende overleggen kent de governance een aantal 'hulpstructuren'**

De formele structuur van BMB, SMB, en meldkamerdirecties wordt aangevuld door hulpstructuren. Dit zijn overleggen die door het SMB kunnen worden ingesteld. Zij hebben geen formele rol in de besluitvorming, maar dragen bij aan een goed werkende gezamenlijke sturing. De belangrijkste hulpstructuren zijn het **Discipline Overleg** (DO) en het **Overleg Hoofden Meldkamers** (OHM).

Het **Discipline Overleg** is een landelijk afstemmingsoverleg waarin ontwikkelingen binnen de hulpdiensten die relevant zijn voor de meldkamers en het beheer daarvan worden besproken. Het DO adviseert het SMB, bijvoorbeeld met betrekking tot de articulatie van wensen en behoeften voor het beheer en kan voorstellen doen om onderwerpen te agenderen in het SMB. Aan het DO nemen volgens de toelichting op de regeling vertegenwoordigers van veiligheidsregio(s), Regionale Ambulancevoorziening(en), brandweer, politie en Koninklijke marechaussee deel. Dit zijn in de praktijk meestal functionarissen die in een van de meldkamers de rol van hoofd meldkamer van een van de disciplines vervullen. Daarmee staat het DO dicht op de meldkamerpraktijk dan het SMB. De directeur van de Landelijke Meldkamer Samenwerking zit het overleg voor.<sup>28</sup>

In het **Overleg Hoofden Meldkamers** zijn de 'Hoofden meldkamer' vertegenwoordigd. Dit zijn politiefunctionarissen die de verantwoordelijk zijn voor een goede samenwerking tussen de gebruikers van de meldkamer: zij moeten de "gemeenschappelijke aanpak bewaken", en "de vraagarticulatie van de gebruikers op de betreffende meldkamer ten aanzien van het beheer (...) faciliteren".<sup>29</sup> Dit betekent in de praktijk dat het Hoofd Meldkamer een "neutrale procesrol" bekleedt en geen vertegenwoordiger van de politie is, maar van de meldkamer *als geheel*.<sup>30</sup> Het OHM is bedoeld als overleg dat "de 'stem' van de meldkamers" vertolkt in de landelijke structuur "en de verbinding tussen lokaal, regionaal en landelijk beleid" maakt. Ook formuleert het overleg "de behoeften voor het beleid en beheer van de meldkamer ten behoeve van de Landelijke Meldkamer Samenwerking".<sup>31</sup> Het OHM bestaat uit de directeur Landelijke Meldkamer Samenwerking, tevens voorzitter, en alle Hoofden Meldkamer.

Naast het DO en het OHM komen ook de Kwartiermakers Bedrijfsvoering en de Regionale Kwartiermakers Samenvoegingen bijeen. Daarnaast zijn er een aantal landelijke werkgroepen actief die zich in opdracht van het SMB bezig houden met bijvoorbeeld de uitwerking van een thema.

## **De beleids- en beheercyclus voor de meldkamers kent een centrale plek in de governance**

Via de beleids- en beheercyclus hebben alle betrokken partijen invloed op het beleids- en bestedingsplan. Onderdeel van dit plan zijn "het beleid, de verdeling van de capaciteitsinzet en de inzet van de financiële middelen voor het beheer".<sup>32</sup> Het SMB is verantwoordelijk voor het verzamelen van de

---

<sup>28</sup> Toelichting regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, par. 3.3

<sup>29</sup> Memorie van Toelichting Wijzigingswet meldkamers, p. 12

<sup>30</sup> Zie ook Meerenburgh, Terpstra, Van de Heijden, Dolmans (2021), *Rolopvatting Hoofd Meldkamer*, Notitie in opdracht van het landelijk overleg Hoofden Meldkamer.

<sup>31</sup> Toelichting regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, par. 3.3

<sup>32</sup> Toelichting regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, par. 4.1

inbreng bij partijen en het opstellen van het plan. Ook bewaakt het SMB de uitvoering. Dit proces wordt uitgevoerd door de LMS. De LMS is volgens de toelichting op de regeling verantwoordelijk voor “het faciliteren van de gezamenlijke beleidsvorming en van de vraagarticulatie”, door partijen “zowel landelijk als op het niveau van de meldkamer” te betrekken bij de cyclus en “samenwerking [tussen partijen] te stimuleren”<sup>33</sup>

De inrichting van de cyclus berust op vijf principes<sup>34</sup>:

1. Er is een gemeenschappelijk beeld van beleidsdoelen en -kaders voor de meldkamers;
2. Er is één beleids- en beheersplan;
3. Er is één landelijk beheer;
4. Er is één begroting;
5. De cyclus van beleid en beheer van de meldkamers sluit aan op de cycli van politie en Rijk.

Wensen van partijen voor veranderingen in beleid of beheer kunnen zowel binnen als buiten het bestaande plan vallen. De LMS kan veranderingen die binnen het plan vallen, zoals die gerelateerd aan het dagelijks beheer, direct oppakken.<sup>35</sup> Gewenste veranderingen die buiten het bestaande plan vallen, kunnen als input dienen voor het volgende plan. In uitzonderlijke gevallen kan het bestaande plan tussentijds aangepast worden.

In de regeling zijn de te doorlopen stappen van de beleids- en beheerscyclus beschreven. In het volgende hoofdstuk werken we dit uit en gaan we dieper in op het verloop van de cyclus van het plan voor 2022.

---

<sup>33</sup> Toelichting regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, par. 2

<sup>34</sup> Toelichting regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, par. 4.1

<sup>35</sup> Toelichting regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, par. 4.2



## / 4 Implementatie van de governance

In dit hoofdstuk gaan we in op de *feitelijke* implementatie van de in de ministeriële regeling beschreven governance voor het beheer van de meldkamers. Daarmee vormt dit hoofdstuk een antwoord op **onderzoeksvraag 1**: “Wat is de stand van zaken van de implementatie van de (multi-) governance in het meldkamerveld?”

### 4.1 Landelijk niveau

Voor dit onderzoek hadden de onderzoekers toegang tot de verslagen van het BMB voor de jaren 2020 en 2021, de verslagen van het SMB voor het jaar 2021, de agenda's van het BMB en SMB voor 2020 en 2021, en de agenda's van het DO en OHM voor 2021. Op basis van deze documenten is onder meer in kaart gebracht welke (categorieën van) onderwerpen in deze vergaderingen aan bod kwamen, en wat het resultaat van bespreking was (bijvoorbeeld vaststellen van een plan). Hiermee hebben we de activiteiten van het BMB, SMB, DO, en OHM in beeld gebracht. In deze sectie beschrijven we in hoeverre het optreden van deze gremia in de praktijk in lijn is met de in de regeling beschreven rollen en functies. In hoofdstuk 5 bespreken we de praktijkwerking uitgebreider.

#### In 2020 en 2021 is het BMB 12 keer bijeengekomen – het SMB vergaderde 25 maal

In de regeling hoofdlijnen beleid en beheer zijn twee landelijke gremia formeel vastgelegd: het Bestuurlijk Meldkamer Beraad en het Strategisch Meldkamer Beraad. Het BMB vormt het hoogste besluitvormingsniveau in het meldkamerveld en fungeert als bestuurlijk escalatieniveau voor het SMB. Omdat het geacht wordt in hoofdlijnen te sturen op het meldkamerdomein, is in de regeling voorzien dat het BMB slechts een aantal keer (‘ten minste twee keer’) per jaar bijeen komt en dat de meer reguliere sturing van het domein bij het SMB ligt, dat ‘ten minste zes keer per jaar’ bijeen moet komen. Zoals de tijdlijn hieronder laat zien, komt het BMB inderdaad minder vaak bijeen dan het SMB, maar aanmerkelijk vaker dan de (minimaal) twee keer per jaar die aanvankelijk was voorzien. In 2020 en 2021 kwam het BMB in totaal 12 keer bijeen. Het SMB vergaderde 25 keer in deze twee jaar.

|     | 2020 |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     | 2021 |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|     | jan  | feb | mrt | apr | mei | jun | jul | aug | sep | okt | nov | dec | jan  | feb | mrt | apr | mei | jun | jul | aug | sep | okt | nov | dec |
| BMB |      |     | ▲   | ▲   |     | ▲   |     | ▲   | ▲   |     | ▲   |     |      |     | ▲   |     | ▲   |     | ▲   |     | ▲   | ▲   |     |     |
| SMB | ▲    | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   |     | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   | ▲    | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   | ▲   |     |

Figuur 3: Bijeenkomsten BMB en SMB sinds de inwerkingtreding van de multi-governance

#### Het Bestuurlijk Meldkamer Beraad bespreekt opvallend veel technische onderwerpen

Het BMB kwam zowel in 2020 als 2021 zes keer (online) bijeen.<sup>36</sup> In deze periode bespraken de leden in totaal 39 agendapunten (punten die ter sprake kwamen bij opening en rondvraag niet meegerekend). Dit betrof hoofdzakelijk technische zaken, onderdelen van de beleids- en beheercyclus, en interne samenwerking (zie de tabel hieronder). Overige onderwerpen die ter sprake kwamen, ook tijdens de opening of rondvraag, zijn minder makkelijk te groeperen, en gingen over zaken als communicatie (bijvoorbeeld een reactie op de brief van de IJenV) en de omgang met de coronapandemie.

<sup>36</sup> Tweemaal betrof het een schriftelijk overleg.

| Categorie agendapunt BMB     | Voorbeelden   | Frequentie (2020-21) |
|------------------------------|---|----------------------|
| Technische zaken             | C2000-migratie<br>Governance NOOVA<br>Verbeterplan IV/ICT meldkamers                                  | 16x                  |
| Beleids- en bestedingscyclus | Beleids- en bestedingsplan<br>4-maandsrapportages   | 15x                  |
| Interne samenwerking         | Positie KMar binnen meldkamers<br>Samenwerking bij zorgcoördinatiecentra<br>Betrekken vakorganisaties | 8x                   |

### Besprekingen in het BMB resulteren in vaststelling, geen besluit, of afwijzing

De bespreking van agendapunten in het BMB leidt tot verschillende typen resultaten. In 2020 en 2021 stemde het BMB bij 25 agendapunten in met een voorstel of leidde bespreking tot vaststelling (van o.a. het beleids- en bestedingsplan of een verantwoordingsdocument). Bij 11 agendapunten leidde de bespreking niet tot een besluit. Bij drie agendapunten stemde het BMB niet in met het voorstel. In dit geval werd één agendapunt teruggestuurd naar het SMB voor het weer door het BMB besproken werd.

### Het BMB bespreekt meer onderwerpen dan de regeling vereist

De regeling voorziet dat het BMB fungeert als bestuurlijk escalatieniveau van het SMB, het concept-beleids- en bestedingsplan vaststelt, en de werking van het beleid en beheer van de meldkamers monitort. Onze analyse van de agenda's en verslagen van het BMB laat zien dat het BMB deze rollen grotendeels vervult: de onderwerpen op de BMB-agenda zijn grotendeels al aan de orde geweest in het SMB (zeker de onderwerpen gerelateerd aan de beleids- en bestedingscyclus). Meest opvallend is het grote aantal 'technische' onderwerpen op de agenda van het BMB. Dit zijn onderwerpen die voort kunnen vloeien uit de rol van het BMB om de werking van het beheer te monitoren, of de rol van het BMB als bestuurlijk escalatieniveau. Zoals ook uit hoofdstuk 5 blijkt, gaat het hier echter om onderwerpen waarvan partijen zich afvragen of ze bij het BMB thuis horen, gezien hun technische karakter.

Het bespreken van dit soort technische onderwerpen besloeg dus een substantieel deel van de agendatijd van het BMB. Dat kan in de praktijk zorgen voor overlap met het SMB, dat volgens de regeling de taak heeft om de uitvoering van het beleids- en bestedingsplan te bewaken (art. 4 lid 5d). Bovendien valt op dat het BMB niet alleen het beleids- en bestedingsplan vaststelt, maar ook de 4-, 8-, en 12-maandsrapportages, hoewel de regeling daar formeel niet om vraagt.

### Het SMB is nog beperkt in staat een zelfstandig sturende rol te spelen

Het SMB kwam in 2020 12 keer bijeen en 13 keer in 2021. De leden bespraken in 2021 in totaal 144 agendapunten (opening en rondvraag niet meegerekend). Net als het BMB besprak het SMB in deze bijeenkomsten voornamelijk technische zaken, de interne samenwerking, en onderwerpen gerelateerd aan de beleids- en bestedingscyclus (zie de tabel hieronder). Overige onderwerpen maken ook een substantieel deel uit van de activiteiten van het SMB. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om reflecties op onderzoeken van de IJenV en het verzekeren van continuïteit tijdens de coronapandemie, vooral in de eerste maanden na maart 2020.

| Categorie agendapunt SMB     | Voorbeelden   | Frequentie (2020-21) |
|------------------------------|---|----------------------|
| Technische zaken             | Triple A-verbeterplan<br>Radio- en alarmeringsbediensysteem<br>Landelijke IV- en ICT-infrastructuur     | 54x                  |
| Interne samenwerking         | Pilots met zorgcoördinatiecentra<br>Gebruik van meldkamer door Douane<br>Positie KMar binnen meldkamers | 38x                  |
| Beleids- en bestedingscyclus | Beleids- en bestedingsplan<br>4-maandsrapportages   | 21x                  |

## Besprekingen in het SMB resulteren in sommige gevallen tot doorleiding naar het BMB

De resultaten van de bespreking van agendapunten door het SMB variëren. Bij 39 agendapunten ging het SMB akkoord met een voorstel; in acht gevallen, bijvoorbeeld bij het vaststellen van het Beleids- en bestedingsplan, werd het agendapunt vervolgens doorgeleid naar het BMB. Bij de overige 31 onderwerpen waarmee het SMB akkoord ging volgde geen bespreking in het BMB. Driemaal stelde het SMB een advies op voor het BMB; eenmaal besloot het de LMS geen toestemming te geven voor een initiatief. De overige keren werd een onderwerp besproken zonder dat dit leidde tot een concreet resultaat, bijvoorbeeld omdat er geen besluit werd genomen en het punt opnieuw op de agenda kwam.

## Het SMB vervult haar rollen zoals voorzien in de regeling niet volledig

De regeling schrijft voor dat het SMB fungeert als escalatieniveau voor de directieteams van de meldkamers, een centrale rol speelt bij het opstellen van het Beleids- en Bestedingsplan en de verantwoording daarover, de uitvoering van het Beleids- en Bestedingsplan bewaakt, voorstellen doet voor de agenda van het BMB en het BMB adviseert. Het SMB lijkt op grond van de agenda's en notulen deze rollen en functies in de praktijk grotendeels te spelen, maar niet volledig. Zo is er nog geen sprake geweest van gevallen waarin het SMB fungeert als escalatieniveau voor de directieteams. Dat hoeft overigens niet problematisch te zijn: onduidelijk is of hier al dan niet aanleiding toe is geweest. Ook adviseert het SMB wel het BMB, maar leidt dat er nog niet toe dat het BMB zich puur kan richten op bestuurlijke hoofdlijnen (zie hierboven). In die zin zou het SMB zijn rol als voorbereider en 'ontlaster' van de BMB-agenda nog beter kunnen spelen.

## Hulpstructuren

Het SMB is op grond van de regeling in staat om hulpstructuren in te stellen. De twee belangrijkste hulpstructuren zijn OHM en het DO. Beide overleggen komen in principe iedere maand bijeen.

Het **OHM** bestaat uit de Hoofden Meldkamers en dient volgens de toelichting op de regeling een signaalvormende en coördinerende functie en is de 'stem' van de meldkamers die lokaal, regionaal, en nationaal verbindt. Het OHM formuleert de behoeften 'voor het beleid en beheer van de meldkamers ten behoeve van de LMS'. Het OHM besteedde in 2021 veel tijd aan het bespreken van C2000, de continuïteit van meldkamers, maatregelen in het kader van Covid-19, en storingen in IV-/ICT-systemen. Ook krijgen de Hoofden meldkamers de gelegenheid om elkaar te informeren over bijzonderheden.

Het **DO** heeft als doel ontwikkelingen binnen de disciplines te signaleren in relatie tot het beheer van de meldkamers. Het kan voorstellen doen voor agendapunten van het SMB, en brengt de behoeften en expertise van de disciplines in de beleids- en bestedingscyclus in.

Aan het DO nemen vertegenwoordigers van de disciplines deel, zoals ook in de regeling is beschreven. Hoewel het niet in de regeling staat, hebben ook twee vertegenwoordigers van het ministerie van JenV zitting in het DO.

Het DO had in 2021 tien keer een regulier overleg en drie themabijeenkomsten. Normaal gesproken dient het overleg als voorbespreking van onderwerpen die vervolgens in het SMB besproken worden. Terugkerende onderwerpen zijn, net als in het SMB, onder meer technische zaken en onderdelen van de P&C-cyclus. Uit gesprekken blijkt dat in de praktijk het SMB veel waarde hecht aan de adviezen van het DO. Waar de toelichting op de regeling spreekt van de mogelijkheid om agendapunten voor het SMB te agenderen, fungeert het DO in de praktijk als een voorportaal voor het SMB. Daarmee lijkt het DO een extra formele laag in de besluitvormingsstructuur te zijn geworden.

## Tussenconclusie implementatie

Het **BMB** vervult op papier grotendeels de rollen die in de regeling zijn voorzien. Wel valt op dat het BMB meer onderwerpen bespreekt dan minimaal noodzakelijk volgens de regeling en vaker dan beoogd bijeenkomt. Het BMB besteedde voornamelijk een relatief groot deel van zijn tijd aan agendapunten met een technisch karakter, zoals de stabiliteit van IV/ICT-systemen en C2000. Het BMB richt zich daarmee nog niet altijd op de bestuurlijke hoofdlijnen, terwijl die rol wel in het ontwerp is voorzien.

Het **SMB** vervult de rollen die zijn voorzien voor een belangrijk deel, maar doet dat nog niet in alle opzichten. In de praktijk neemt het SMB op minder onderwerpen dan voorzien zelfstandig besluiten, waardoor punten later op de agenda van het BMB terecht komen. Het SMB fungeert in enige mate als een filter voor het BMB, maar kan die rol nog sterker vervullen. Ook valt op dat het SMB (nog) niet heeft gefungeerd als escalatieniveau voor een directieteam van een meldkamer, mogelijk omdat daar nog geen noodzaak toe is geweest.

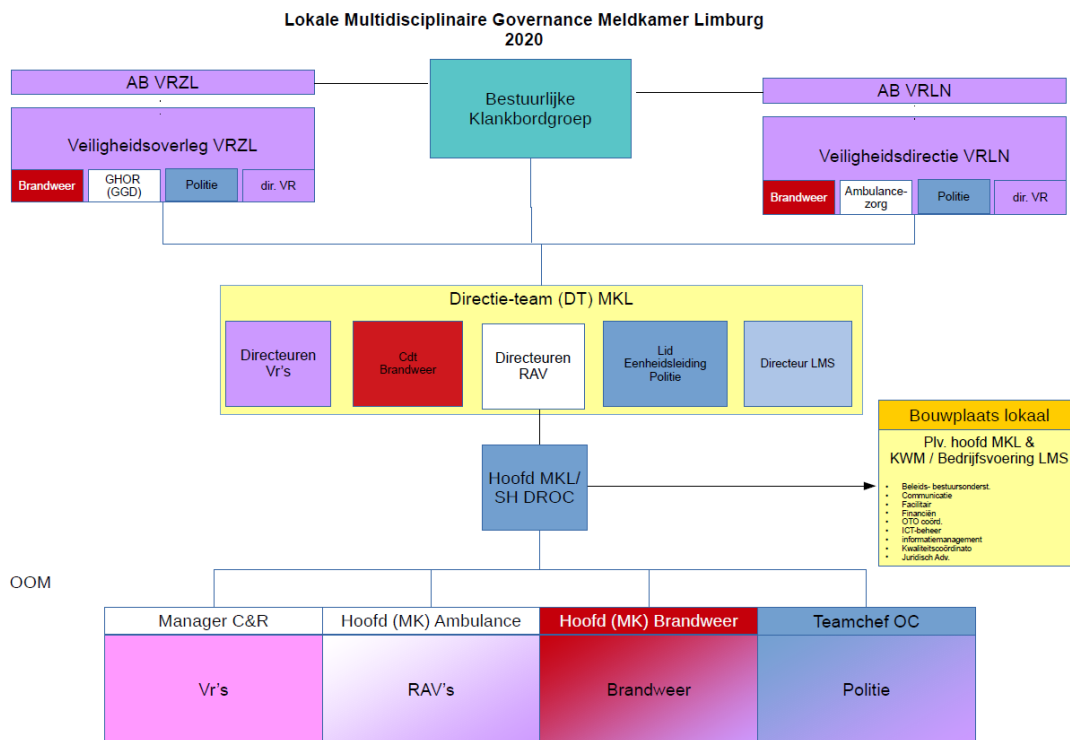
Voor de twee belangrijke **hulpstructuren** geldt dat zij beide actief zijn en regelmatig bijeenkomen. Het valt op dat aan het DO ook JenV deelneemt, terwijl op grond van de regeling het DO een overleg van de disciplines zou moeten zijn. Het DO lijkt in de praktijk te fungeren als een voorportaal voor het SMB en daarmee een extra laag in de besturing te vormen. Het OHM heeft een dergelijke formele rol minder en lijkt meer het karakter van een informatief overleg te hebben.

## 4.2 Gebiedsniveau

### 1. Structuur op gebiedsniveau

In de ministeriële regeling is beschreven dat er twee overleggen zijn voor de meldkamer op gebiedsniveau: een directieoverleg en een operationeel overleg dat in opdracht van het directieoverleg zorgt voor 'operationele afstemming tussen de partijen in het werkgebied van de meldkamer en het beheer'. Tegelijkertijd is er bewust voor gekozen om deze structuur open te laten voor variatie op gebiedsniveau – de vormgeving van de structuur is niet 'dichtgetimmerd'.

Dat resulteert in een governance van de meldkamer op gebiedsniveau die er in veel gebieden ongeveer zo uit ziet zoals de governancestructuur van de Meldkamer Limburg in het schema hieronder:



Figuur 4: Voorbeeld van de vormgeving van de governance op gebiedsniveau – structuur voor meldkamer Limburg

Voor dit onderzoek is door het Hoofd Meldkamer van alle tien de meldkamers (in oprichting) een vragenlijst ingevuld om de invulling van de governance van de meldkamers op gebiedsniveau in kaart te brengen. De belangrijkste resultaten hiervan beschrijven we hieronder.

### Alle tien de meldkamers hebben een directieoverleg ingericht

Voor alle meldkamers is er een directieoverleg ingericht.<sup>37</sup> Daarbij moet wel worden opgemerkt dat voor Oost-Nederland en Midden-Nederland, de twee meldkamers die zich nog in het proces van samenvoeging bevinden, er sprake is van een ingroeimodel. Zo is er in Oost-Nederland nog sprake van directieteams voor de huidige meldkamers, maar is er tegelijkertijd een stuurgroep gevormd die verantwoordelijk is voor de samenvoeging en na samenvoeging actief zal worden als directieoverleg van de samengevoegde meldkamer.

De frequentie waarmee het directieoverleg bij elkaar komt, varieert van 2 keer per jaar (Oost-Brabant) tot 10 keer per jaar (Rotterdam). De meeste directieoverleggen komen ongeveer 4 keer per jaar bijeen.

### Voor alle meldkamers is ook een operationeel overleg actief

De frequentie waarmee dit overleg bij elkaar komt, varieert van wekelijks (Rotterdam) tot eens per 4 weken (Amsterdam en Midden-Nederland). In de meeste meldkamers vindt dit overleg tweewekelijks plaats. De naamgeving van deze overleggen verschilt per meldkamer. Zo heet het operationeel overleg vaak het MT van de meldkamer. Maar we zien ook namen als 'Multi Management Overleg' of 'Tactisch Overleg Meldkamer'.

<sup>37</sup> In dit rapport gebruiken we de term 'directieoverleg' en 'directieteam' door elkaar. De reden daarvoor is dat de ministeriële regeling spreekt van een 'directieoverleg', maar de meeste meldkamers hier aan refereren met de term 'directieteam'.



## De meeste meldkamers hebben daarnaast andere overleggen ingericht

In 7 van de 10 gebieden bestaan er naast het directieoverleg en het operationeel overleg nog één of meerdere andere overleggen in de governancestructuur. Hierin is een aantal typen herkenbaar.

Bij vijf meldkamers is er 'boven' het directieoverleg nog voorzien in een **bestuurlijk overleg**, dat een of twee keer per jaar vergadert, of alleen op afroep beschikbaar is. Hierin zijn burgemeesters vertegenwoordigd, als bestuurlijk eindverantwoordelijken voor de veiligheidsregio en gezagsdragers van de hulpdiensten. De naamgeving van deze overleggen verschilt: we zien een 'stuurgroep' (Midden-Nederland), een 'bestuurlijke stuurgroep' (Den Haag), een 'bestuurlijk meldkameroverleg' (Oost-Brabant), een 'bestuurlijke klankbordgroep' (Limburg) en een 'bestuurlijke regiegroep' (Oost-Nederland).

Een tweede punt van variatie is dat er in drie meldkamers **meer dan twee lagen** in de interne besturing zijn aangebracht:

- ▶ De meldkamer Amsterdam heeft onder het MT van de meldkamer een operationeel overleg ingericht, dat het MT adviseert. Het MT adviseert op zijn beurt weer het directieoverleg. Ook bestaat er een 'klankbordgroep' met vertegenwoordigers van de verschillende partners. Deze klankbordgroep levert input voor het operationeel overleg.
- ▶ De meldkamer Den Haag heeft tussen het directieoverleg en het 'multi management overleg' (het operationeel overleg) een 'kerngroep' ingericht die het directieoverleg adviseert en tien keer per jaar vergadert. Hierin zijn o.a. de veiligheidsregio's en de RAV vertegenwoordigd.
- ▶ In Oost-Nederland (nog niet samengevoegd) is voorzien dat er behalve een DT (strategische sturing) en een MT (tactische sturing) ook een coördinatorenoverleg zal worden ingericht voor de operationele sturing van het werk op de nieuwe meldkamer.

In twee meldkamers zijn er bijzondere overleggen ingericht met een **projectmatig karakter**:

- ▶ Noord-Nederland: hier is een 'stuurgroep aansluiten' actief die sturing geeft aan het proces van het aansluiten van de meldkamer op de landelijke IV-/ICT-structuur van de LMS.
- ▶ Midden-Nederland: hier is een 'projectteam MK MNL' ingericht dat verantwoordelijk is voor de 'tactische besturing' van het samenvoegingsproject van de meldkamer.

## 2. Samenstelling van de overleggen

In de vragenlijst is ook uitgevraagd welke functionarissen er in de besturingsoverleggen van de meldkamer zitting hebben. Daarbij beperken we ons tot de twee overleggen die in ieder gebied zijn ingericht: het directieoverleg en het operationeel overleg / managementteam van de meldkamer.

### 1) Directieoverleg

Onderstaande tabel geeft de samenstelling van het directieoverleg van de 10 meldkamers weer.

|                       |  | A'dam           | DH | Limb            | M-NL* | N-H | N-NL | O-B | O-NL* | R'dam | ZWB <sup>38</sup> |
|-----------------------|--|-----------------|----|-----------------|-------|-----|------|-----|-------|-------|-------------------|
| VR/<br>Brand-<br>weer | Directeur(en)<br>veiligheidsregio(s)           |                 | X  | X               | X     | X   | X    | X   | X     | X     | X                 |
|                       | Directielid / districts-<br>manager brandweer  | X <sup>39</sup> |    |                 |       |     |      |     |       | X     | X                 |
| Politie               | Eenheidsleiding politie                        | X               | X  | X               | X     | X   | X    | X   | X     | X     | X                 |
| RAV/GGD<br>/GHOR      | Directeur(en) RAV('en)                         | X               |    | X               | X     | X   | X    | X   | X     | X     | X                 |
|                       | Directeur GGD                                  | X <sup>40</sup> |    |                 |       |     |      |     |       |       |                   |
|                       | Regionale Dienst Open-<br>bare Gezondheidszorg |                 | X  |                 |       |     |      |     |       |       |                   |
| KMar                  | Koninkl. Marechaussee                          |                 |    |                 |       | X   |      |     |       |       |                   |
| LMS                   | (plv.) Directeur LMS                           | X               | X  | X               | X     | X   | X    | X   | X     | X     | X                 |
|                       | Kwartiermaker<br>bedrijfsvoering LMS           | X               |    | X               |       | X*  | X    |     |       |       |                   |
| Meld-<br>kamer        | Hoofd meldkamer                                | X               | X  | X <sup>41</sup> | X     | X*  | X    | X*  | X*    | X     | X                 |
|                       | Programmamanager<br>meldkamer                  |                 |    |                 | X     |     |      |     |       |       |                   |

Groen=levert voorzitter, \*=overgangsfase richting samenvoeging, \*\*=als gast/toehoorder/secretaris/MT-liaison

## De samenstelling van de tien directieoverleggen is in grote lijnen aan elkaar gelijk

Een eerste bevinding is dat de samenstelling van alle directieoverleggen de zelfde basis kent: de drie gebruikers van de meldkamers zijn er in vertegenwoordigd op directieniveau (voor veiligheidsregio en RAV) of het niveau van de eenheidsleiding bij de politie. Daarnaast is de (plv.) directeur van de LMS vertegenwoordigd. Dit is in lijn met de ministeriële regeling. In (bijna) alle directieoverleggen neemt het Hoofd Meldkamer deel aan het directieoverleg. Dat gebeurt vaak in een rol als secretaris of adviseur: het Hoofd Meldkamer is in principe formeel geen lid van het directieoverleg maar is wel bij de bijeenkomsten aanwezig als 'liaison' naar het managementteam of om namens het MT verantwoording af te leggen aan het directieoverleg.<sup>42 43</sup>

Bijna alle directieoverleggen worden **voorgezeten** door een directeur van een veiligheidsregio. De meldkamers van Amsterdam en Den Haag vormen hierop de enige uitzonderingen: daar is een lid van de eenheidsleiding van de politie voorzitter van het directieoverleg.

## De variatie in de samenstelling van het directieoverleg is op twee manieren verklaarbaar

We zien echter ook op een aantal punten variatie in de samenstelling van het directieteam. Die is op twee manieren te verklaren:

- ▶ Een aantal punten van variatie hangt samen met specifieke kenmerken van het verzorgingsgebied van de meldkamer. Een voorbeeld daarvan is de vertegenwoordiging van de Koninklijke Marechaussee in de meldkamer Noord-Holland – dit is de enige LMS-meldkamer waarin voorzien is

<sup>38</sup> De volledige namen van de meldkamers in deze tabel zijn Amsterdam, Den Haag, Limburg, Midden-Nederland, Noord-Holland, Noord-Nederland, Oost-Brabant, Oost-Nederland, Rotterdam en Zeeland-West-Brabant.

<sup>39</sup> Ook namens de Veiligheidsregio

<sup>40</sup> Ook namens de GHOR Amsterdam Amstelland

<sup>41</sup> Ook het plaatsvervangend hoofd meldkamer neemt in Limburg deel aan het DO.

<sup>42</sup> Meerenburgh et al. (2021, p. 8) merken hierover op: "De rolinvulling van het HMK in relatie tot het directieteam kan overigens best verschillen: van 1e adviseur tot ambtelijke secretaris van het directieteam die de agenda samenstelt en met de voorzitter van het directieteam de vergadering van het directieteam voorbereidt. In 1 enkel geval heeft de directie (VR) een deel van hun uitvoerende taak met budget overgedragen (gemandateerd) aan haar HMK (o.a. aansturing van de Caco)."

<sup>43</sup> Niet alle meldkamers hebben deze bijzondere status van het Hoofd meldkamer in de vragenlijst weergegeven, maar onze inschatting is dat het Hoofd meldkamer in alle gevallen deze status heeft.

dat de Koninklijke Marechaussee gebruik zal gaan maken van de meldkamer. Een ander voorbeeld is het lidmaatschap van de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg (Hecht) van het directieoverleg van de meldkamer Den Haag. Dit openbare lichaam, waarin onder meer de GGD, de GHOR en de RAV samenwerken, bestaat niet in andere regio's.

- ▶ Andere punten van variatie in de samenstelling van het directieoverleg berusten op andersoortige keuzes. Voorbeelden hiervan zijn dat er in sommige regio's voor wordt gekozen om de kwartiermaker bedrijfsvoering vanuit de LMS in het DT aan te laten sluiten, of zowel een vertegenwoordiger van de veiligheidsregio als een vertegenwoordiger van de brandweer.

Daarnaast zien we nog variatie in het type functionaris dat deel uitmaakt van het DT. Zo is in de meeste meldkamers namens de politie het hoofd operatiën de vertegenwoordiger van de eenheidsleiding in het DT van de meldkamer. In een aantal meldkamers is dit echter de (plv.) eenheidschef of het hoofd bedrijfsvoering van de eenheid. Ook voor andere kolommen zien we dit soort (nuance)verschillen.

### **De omvang van de directieoverleggen verschilt per meldkamer**

Het aantal leden van directieoverleggen varieert tussen de vijf en negen. Dit is met name te verklaren vanuit de kenmerken van de meldkamergebieden. Zo is er een aantal meldkamers maar in één veiligheidsregio en RAV-regio actief, terwijl er ook meldkamers zijn die een gebied bedienen dat meerdere VR'en en RAV's omvat. Dit zorgt er in de meeste gevallen voor dat het directieteam groter is.

Dit is echter niet in alle meldkamers het geval. Het gebied van de meldkamer Noord-Nederland bijvoorbeeld omvat drie VR'en en drie RAV's. Hier is ervoor gekozen om voor beide kolommen één vertegenwoordiger aan het DO deel te laten nemen, die ook namens de andere organisaties spreekt. Ook in de meldkamer Limburg neemt de bestuurder van de ene RAV mede namens de andere RAV in Limburg deel. In de governance die is voorzien voor de meldkamer Oost-Nederland wordt ook een dergelijke mandaatconstructie toegepast.

## **2) Operationeel overleg / Managementteam**

In de tabel op de volgende pagina is de samenstelling van het 'operationeel overleg' van de 10 meldkamers weergegeven. Uit deze tabel leiden we een aantal bevindingen af:

- ▶ Het Hoofd Meldkamer is in alle meldkamers de voorzitter van het operationeel overleg. Omdat dit een 'ontkleurde' politiefunctionaris<sup>44</sup> is, die als opdracht heeft om de samenhang en samenwerking op de meldkamer te borgen, heeft behalve het Hoofd Meldkamer ook altijd een teamleider voor de politiefunctie zitting in het managementteam.
- ▶ Behalve het Hoofd Meldkamer neemt ook in alle tien de meldkamers een hoofd/teamleider/chef van de individuele disciplines (politie, ambulance, brandweer) deel aan het operationeel overleg. In een klein aantal meldkamers, die nog worden samengevoegd, zijn dit meerdere teamleiders per discipline (één per veiligheidsregio en/of RAV-regio).
- ▶ Een derde constante factor is dat in alle tien de meldkamers de Kwartiermaker Bedrijfsvoering vanuit de LMS zitting heeft in het operationeel overleg.
- ▶ Daarnaast laat de tabel zien dat er op andere punten lichte variatie bestaat in de deelnemers aan de overleggen: zo sluiten soms stafmedewerkers van de meldkamer aan (zoals bedrijfsvoeringsadviseurs) en sluit in twee meldkamers een teamchef RITC (Real Time Intelligence Center) van de politie aan bij het overleg.

---

<sup>44</sup> Het Hoofd meldkamer is het sectorhoofd van de Dienst operationeel centrum (DROC) van de politie. Dit is een politiefunctionaris, waarvan is afgesproken dat hij/zij een "neutrale procesrol" speelt c.q. 'ontkleurd' functioneert: hij/zij is in het managementteam van de meldkamer verantwoordelijk voor het bevorderen van samenwerking tussen disciplines, het "faciliteren van goede collegiale besluitvorming" en het "aansturen op het juiste gesprek over gezamenlijke issues". Citaten zijn ontleend aan Meerenburgh, Terpstra, Van de Heijden, Dolmans (2021), *Rolopvatting Hoofd Meldkamer*, Notitie in opdracht van het landelijk overleg Hoofden Meldkamer.

|            |                                    | A'dam | DH | Limb | M-NL | N-H | N-NL | O-B | O-NL | R'dam | ZWB |
|------------|------------------------------------|-------|----|------|------|-----|------|-----|------|-------|-----|
| Brandweeer | Hoofd meldkamer brandweeer*        | X     | X  | X    | X    | X   | X    | X   | X    | X     | X   |
|            | Manager operationele voorbereiding | X     |    |      |      |     |      |     |      |       |     |
| VR         | Directielid/vert.woordiger         |       |    | X    |      |     |      | X   |      |       |     |
|            | Teamleider CaCo's                  |       |    |      |      |     |      |     |      |       | X   |
| Politie    | Hoofd meldkamer politie*           | X     | X  | X    | X    | X   | X    | X   | X    | X     | X   |
|            | Teamchef RTIC                      |       |    |      |      | X   |      |     |      |       | X   |
| RAV        | Hoofd meldkamer ambulance*         | X     | X  | X    | X    | X   | X    | X   | X    | X     | X   |
| LMS        | Kwartiermaker bedrijfsvoering LMS  | X     | X  | X    | X    | X   | X    | X   | X    | X     | X   |
| Meldkamer  | Hoofd meldkamer                    | X     | X  | X    | X    | X   | X    | X   | X    | X     | X   |
|            | Plv. hoofd meldkamer               |       |    | X    |      |     |      |     |      |       | X   |
|            | Adviseur(s) hoofd meldkamer        | X     |    |      |      | X   |      |     |      |       |     |
|            | Programmamanager meldkamer         |       |    |      | X    |     |      |     |      |       |     |
|            | Coördinator ICT                    |       |    |      |      | X   |      |     |      |       |     |
|            | Teamleider beheer                  |       |    |      |      |     |      |     |      |       |     |

\* Hoofd meldkamer brandweeer/politie/ambulance heet in veel regio's ook wel teamleider, teammanager of teamchef.

### 3. Rol en taak van de overleggen op gebiedsniveau

Een derde onderdeel van de vragenlijst ging in op de rol- en taakverdeling tussen de verschillende overleggen in de besturing van de 10 meldkamers. Met welke onderwerpen houden zij zich bezig? En hoe verhouden zij zich tot elkaar? We gaan hier in op het directieoverleg en het operationeel overleg.

#### De formele rol van het directieoverleg in de governance is grotendeels in lijn met de regeling

In de vragenlijst die door de tien Hoofden meldkamers is ingevuld, is hen gevraagd om aan te geven in hoeverre de taken en verantwoordelijkheden van het directieteam op gebiedsniveau die in de ministeriële regeling zijn beschreven, van toepassing zijn op de inrichting en praktijkwerking van de governance op gebiedsniveau in hun meldkamer. De tabel op de volgende pagina vat deze resultaten samen.

De tabel laat duidelijk zien dat de (formele) taken en verantwoordelijkheden van de tien directieteams (en andere aspecten, zoals de manier waarop besluiten worden genomen (sub 4) voor het overgrote deel in lijn zijn met de inrichting zoals die is beschreven in de ministeriële regeling.

| Bepaling uit de regeling (art. 5, sub...)  | Aantal meldkamers met antwoord 'ja' |
|--|-------------------------------------|
| bewaakt de uitvoering van het beleid en beheer op de meldkamer (3a)  | 10                                  |
| formuleert de behoeften voor het beleid en beheer (...) en brengt deze behoeften ter kennis van de Landelijke Meldkamer Samenwerking (3b)  | 10                                  |
| Laat zich hierin ondersteunen door een operationeel overleg van de meldkamer, waarin vertegenwoordigers van partijen in het werkgebied van de meldkamer en de Landelijke Meldkamer Samenwerking deelnemen (3b)   | 10                                  |
| draagt zorg voor de operationele afstemming tussen de partijen in het werkgebied van de meldkamer en het beheer (3c)   | 6                                   |
| stemt in met de benoeming van het hoofd meldkamer, tevens voorzitter van het operationele overleg van de meldkamer (3d)  | 10                                  |
| Het directieoverleg besluit op basis van consensus (4)   | 10                                  |
| Maatregelen in het beheer worden tijdig afgestemd in het operationele overleg van de meldkamer, zodat het effect van de maatregel op de uitoefening van de meldkamerfunctie en de hulpverlening beoordeeld kan worden. Indien de leden van het operationeel overleg niet tot overeenstemming komen, dan vindt over de maatregel besluitvorming plaats in het directieoverleg op gebiedsniveau voordat de maatregel wordt doorgevoerd (5) | 9                                   |
| Bij bestuurlijk relevante incidenten draagt de Landelijke Meldkamer Samenwerking als beheerder zorg voor de beantwoording van vragen over het beheer van de meldkamer (6)  | 10                                  |
| De leden van het directieoverleg leggen, indien zij niet tot overeenstemming komen, het beslispunt voor aan het Strategisch Meldkamer Beraad, onder vermelding van hun opvatting over het beslispunt. Het Strategisch Meldkamer Beraad neemt op basis van deze inbreng een besluit (7)   | 5                                   |

## Op twee onderdelen wijkt de inrichting af van de regeling, maar de betekenis hiervan voor de praktijk lijkt niet groot

Voor maar twee van de hierboven genoemde items is door een significant aantal respondenten aangegeven dat de bepaling *niet* (geheel) van toepassing is op de inrichting van de governance voor deze meldkamer. De eerste is de bepaling die stelt dat het directieteam “zorg [draagt] voor de operationele afstemming tussen de partijen in het werkgebied van de meldkamer en het beheer”. Ongeveer de helft van de Hoofden meldkamer heeft aangegeven dat deze bepaling van toepassing is in de praktijk. De Hoofden meldkamers die hier ‘nee’ hebben geantwoord, geven aan dat dit geen taak is van het directieteam, maar dat deze verantwoordelijkheid bij het operationeel overleg op gebiedsniveau is belegd. Sommige hoofden meldkamers die deze vraag met ‘ja’ hebben beantwoord, geven in de toelichting aan dat het directieteam inderdaad “zorg draagt” voor afstemming op operationeel niveau, maar dat het directieteam daarin heeft voorzien door het instellen van een operationeel overleg. *De facto* zien we hier dus geen verschil.

De tweede bepaling waar we duidelijke verschillen zien, heeft betrekking op de escalatie van beslispunten waarover het directieoverleg niet tot overeenstemming kan komen naar het Strategisch Meldkamer Beraad. In antwoord op de vraag of dit van toepassing is op de eigen situatie, hebben 5 meldkamers een ander antwoord gegeven dan ‘ja’ (zoals ‘niet van toepassing’, of ‘niet altijd’). In de toelichting op deze antwoorden geeft een aantal respondenten aan dat deze situatie zich nog niet heeft voorgedaan en men daarom geen ‘ja’ heeft geantwoord. Andere respondenten hebben een andere reden om niet met ‘ja’ te antwoorden. Zo stelt een respondent: *“Dit is sterk afhankelijk van de aard van het vraagstuk, raakt het het beheer of het gezag. Indien het DO niet tot overeenstemming kan*

*komen over bijvoorbeeld beheersvraagstukken die een financiële consequentie hebben, leggen de leden van het DO van de veiligheidsregio's dit voor aan hun eigen bestuur." Een andere respondent geeft een vergelijkbaar antwoord: "Hiervoor is het bestuurlijk meldkameroverleg bij ontbreken consensus tussen de directeuren ingebracht. Bij ontbreken consensus tussen directeuren enerzijds en LMS anderzijds wordt escalatielijns richting SMB gebruikt."*

## **Respondenten plaatsen een aantal kanttekeningen bij de taken en rollen van het DT**

Tenslotte plaatst een aantal respondenten hier en daar kanttekeningen bij de andere genoemde taken en rollen van het directieteam. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

- ▶ Er wordt opgemerkt dat het bewaken van 'de uitvoering van het beleid en beheer op de meldkamer' (sub 3a) formeel inderdaad een verantwoordelijkheid is van het directieteam, maar dat "in praktische zin veel zaken [worden] behartigd door HMK" (het Hoofd Meldkamer).
- ▶ Sub 4 regelt dat leden van het directieteam op basis van consensus besluiten nemen. Daarbij wordt door één respondent opgemerkt dat "leden van het directieteam beschikken over bestuurlijk mandaat", en dat, mocht er van consensus geen sprake zijn, er een escalatiemogelijkheid naar het regionale Bestuurlijk Meldkameroverleg bestaat. Wel wordt opgemerkt dat dit "tot op heden niet nodig [is] gebleken".
- ▶ Ook wordt een aantal keer genoemd dat er in de praktijk nog geen sprake is geweest van de in sub 5 beschreven escalatie van het operationeel overleg naar het directieteam. Een meldkamer merkt hierbij op dat "Indien dit raakt aan vraagstukken voor het lokale gezag, dan wordt dit tevens geagendeerd in de BSG." [bestuurlijke stuurgroep]. Hier zien we dus, in lijn met de bevindingen die we hierboven beschreven, dat er ook andere escalatielijns bestaan dan de lijn naar het SMB.
- ▶ Bij sub 6, dat regelt dat de LMS vragen beantwoordt over het beheer bij bestuurlijk relevante incidenten, wordt door twee meldkamers opgemerkt dat dit in nauwe samenwerking tussen regionale partijen en LMS gebeurt.

## **In het directieteam van de meldkamer komen uiteenlopende onderwerpen aan de orde**

In de vragenlijst is ook aan respondenten gevraagd met welke inhoudelijke onderwerpen de verschillende overleggen zich in de praktijk bezig houden. Voor het directieteam komen op dit punt de volgende antwoorden naar voren.

Veelgenoemde gespreksonderwerpen voor de directieteams zijn: beheersvraagstukken van de meldkamer zoals huisvesting en IV/ICT-infrastructuur, de continuïteit van de meldkamer(functies), de personele bezetting, de relatie tussen meldkamer en LMS, het onderling afstemmen van regionale behoeften m.b.t. beleid en beheer en het aanpakken daarvan bij de LMS (c.q. de inbreng voor de beleids- en beheercyclus) en de onderlinge samenwerking tussen gebruikers. Een respondent benoemt hier specifiek dat het in het DT gaat om "het voeren van regie op het geheel. Disciplinespecifieke zaken worden geregeld tussen directeur en eigen leidinggevende in het MT."

Ook thema's als financiën, (meta)planningen, het doorvertalen van landelijk beleid en beheer op gebiedsniveau en informatiebeveiliging worden door een (kleiner) aantal respondenten genoemd als agendaonderwerpen van het directieoverleg. Ook het "doorontwikkelen van de regionale governance" wordt genoemd door een respondent, waarbij thema's spelen als "werkgeverschap, samenstelling en functioneren DT, rolopvatting Hoofd meldkamer en kwartiermaker bedrijfsvoering van de LMS" en de aansturing van het Hoofd Meldkamer door het directieoverleg. Eén respondent noemt dat het DT wordt "betrokken bij/geïnformeerd over meldkamerontwikkelingen, (grotere) implementaties en crises." Een laatste respondent voegt nog toe: "Ook het bespreken en initiëren van ontwikkelingen binnen het meldkamerdomein en het aanreiken van input voor evaluaties en audits aan LMS heeft een prominente rol in de taken van het DT."



## Het operationeel overleg is bedoeld om de (multi-)samenwerking goed te laten verlopen

De rolopvatting van het operationeel overleg wordt door de meeste respondenten beschreven als een overleg voor “tactische” of “operationele” afstemming tussen de samenwerkende partijen in de meldkamer. Daarbij wordt door sommige respondenten benadrukt dat het aansturen van de “multi-samenwerking” in de meldkamer daarin een belangrijke rol speelt. Andere respondenten noemen juist dat het MT verantwoordelijk is voor de “kwaliteit en continuïteit van de eigen meldkamerfunctie”. De rol van het operationeel overleg wordt daarnaast vaak beschreven als “voorbereidend” en/of “adviserend” voor het directieoverleg, aanvullend op de eigenstandige verantwoordelijkheid van het overleg.

Vaste onderwerpen op de agenda van het operationeel overleg die vaak worden genoemd zijn het sturen op operationele samenwerking tussen de disciplines, (het borgen van) de continuïteit van meldkamerprocessen, het ophalen en bijeenbrengen van de vraagarticulatie richting de LMS, het implementeren van nieuwe systemen / applicaties en andere veranderopgaven, de omgang met crises, en trainingen/opleidingen voor medewerkers.

### Tussenconclusies implementatie governance op gebiedsniveau

Voor alle meldkamers (in wording) is een **directieteam** ingesteld, in lijn met de ministeriële regeling, waarbij er voor de twee nog samen te voegen meldkamers sprake is van een overgangsfase. Ook kennen alle meldkamers, in lijn met de regeling, een overleg voor operationele afstemming.

In de meerderheid van de meldkamers zijn aanvullend hierop **andere overleggen** actief in de besturing. Bij vijf meldkamers gaat het hier om een overleg op ‘bestuurlijk’ niveau.

De **samenstelling** van de twee centrale overleggen voor de meldkamer komt in grote lijnen onderling overeen. Op onderdelen is er variatie, die vaak direct voortvloeit uit de kenmerken van het verzorgingsgebied van de meldkamer. Meest opvallend op dit vlak is dat er in sommige meldkamers wordt gewerkt met mandaatconstructies en in andere niet, waardoor de omvang van directieoverleggen flink uiteen kan lopen.

In de beantwoording van de vragenlijst geven meldkamers aan dat bijna alle in de ministeriële regeling beschreven **verantwoordelijkheden** voor directieoverleggen in de praktijk ook bij dit overleg zijn neergelegd. De onderwerpen die op de agenda van het directieoverleg en het operationeel overleg staan, komen in grote mate overeen tussen de verschillende meldkamers.

## 4.3 Verloop beleids- en beheercyclus

De regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers schrijft voor dat het SMB jaarlijks een beleids- en bestedingsplan opstelt, nadat het de inbreng van de partijen in het meldkamerveld (de vier disciplines en de directieteams van de meldkamers) heeft verzameld. Concreet zijn dit de vertegenwoordigers van de disciplines, de Directieteams van de meldkamers, de Hoofden meldkamer, de Bijzondere Commissie Medezeggenschap en de Kwartiermakers bedrijfsvoering van de LMS.

In de regeling is vastgelegd dat de minister van JenV elk jaar vóór 1 december de beleidskaders en budgettaire kaders voor het beleids- en bestedingsplan van de meldkamers aangeeft in de

Jaaraanschrijving Politie. Het SMB heeft vervolgens tussen 1 december en 1 september op het plan op te stellen. De regeling schrijft hiervoor een globale fasering voor:

- ▶ De partijen hebben tussen 1 december en 1 maart hebben om hun wensen voor het nieuwe beleids- en bestedingsplan in te dienen bij de LMS, die het SMB hierover informeert.
- ▶ Deze inbreng wordt tussen 1 maart en 15 april door de LMS geanalyseerd. Op basis hiervan stelt de LMS een conceptplan op dat in het SMB wordt besproken. Het plan wordt vervolgens met een advies van het SMB ter vaststelling naar het BMB gestuurd.
- ▶ De finale versie van het plan moet jaarlijks op uiterlijk 1 september door het BMB ingediend worden bij de Minister van Justitie en Veiligheid als stelsel- en budgetverantwoordelijke.
- ▶ Het plan wordt daarna gedurende het jaar uitgevoerd. De voortgang van het plan wordt gemonitord via 4-, 8-, en 12-maandsrapportages, en het plan wordt verantwoord via het jaarverslag en de jaarrekening van het volgende jaar.

In dit deel van het rapport hebben we, op basis van door de LMS aangeleverde documentatie, het verloop van het proces van het opstellen en vaststellen van het beleids- en bestedingsplan voor 2022 **gereconstrueerd**. Aan de hand daarvan trekken we een aantal tussenconclusies over de implementatie van het in de ministeriële regeling geschetste proces.

## **Het vaststellen van het beleids- en bestedingsplan voor 2022 liep vertraging op door kritiek DO**

Na een evaluatie eind 2020 van het doorlopen proces voor het beleids- en bestedingsplan voor 2021 besloten de samenwerkende partijen om het beleids- en bestedingsplan voor 2022 'beleidsarm' te maken. Dat wil zeggen dat men zich richtte op het herijken van het plan uit het voorgaande jaar, met beperkte ruimte voor nieuwe voorstellen. In de uitvraag van informatie bij de betrokken partijen stelde de LMS, conform de ministeriële regeling, een planning voor in drie fasen:

1. Vraagarticulatie: januari – februari 2021
2. Bundelen en beoordelen: maart – april 2021
3. Schrijven & verifiëren: mei 2021

Betrokken partijen kregen een uitgebreidere planning met toelichting toegestuurd, die er op gericht was om het plan op 1 september door het BMB te laten vaststellen. Hierin werden onder meer de overleggen in het DO, OHM, en SMB genoemd waarin het plan aan de orde zou komen.

Stappen 1 en 2 werden volgens planning uitgevoerd, waarbij stap 2 op 7 april werd afgerond – ruim een week vóór 15 april zoals vereist in de regeling. Bij de stap 'verifiëren' liep het proces echter vertraging op. Vanuit de veiligheidsregio's en een aantal meldkamers kwam eind maart/begin april het verzoek om een extra consultatieronde te organiseren, ondanks de goedkeuring voor de bundeling van wensen in het DO, OHM, en SMB. De oorspronkelijke planning werd daarom aangepast: op 9 juni werden een extra DO en OHM ingepland om het conceptplan te bespreken. Dit plan, de *consultatie-versie*, werd op 1 juni verstuurd aan alle betrokken partijen (zie hierboven), met het verzoek om uiterlijk 20 juni een inhoudelijke reactie te sturen. Deze versie bevatte nog geen financiële paragraaf omdat het jaarlijks beleid nog niet verbonden kon worden aan meerjarige bestedingen. Op 22 juni en 23 juni vonden een regulier DO en OHM plaats om de reactie van het veld te bespreken. Het was de bedoeling om met deze aanpassingen op 7 juli een aangepaste versie van het plan naar het SMB te sturen.

Er kwamen 216 inhoudelijke reacties van partijen, grotendeels vanuit het ministerie van JenV (81) en leden van het DO (72). Dit waren er meer dan de LMS verwacht had. Deze reacties betroffen bijvoorbeeld verzoeken om verhelderingen, gedetailleerde (feitelijke en tekst)kritiek, maar ook bijvoorbeeld verzoeken om aan de LMS om te zorgen voor een planning met concrete mijlpalen. De LMS

signaleerde dat deze reacties op punten tegenstrijdig waren, en zette alle reacties op verzoek van het DO in een reactietabel. Ook blijkt uit een verslag dat er tussen partijen verschillende beelden bestaan over het karakter van het plan: “is het plan bedoeld op hoofdlijnen, context en richtinggevend, of is het een sturingsdocument?”<sup>45</sup> De partijen bleken verschillende verwachtingen te hebben van de mate van concreetheid van het plan, maar werden het er wel over eens dat het plan een sturingsdocument moet zijn. Volgens planning stuurde de LMS op 30 juni een aangepaste versie naar het SMB. Deze versie werd, ook volgens planning, besproken in het SMB van 7 juli. Het SMB maakte een aantal kritische (inhoudelijke) opmerkingen en besloot om het stuk terug te sturen aan het DO om zich ervan te verzekeren dat hun opmerkingen goed verwerkt zijn in het plan.

Het DO besprak het conceptplan vervolgens op 27 juli en kwam tot de conclusie dat het zich niet kon vinden in het plan in deze vorm. De VR'en en het ministerie van JenV gaven aan behoefte te hebben aan een dialoog om het plan te bespreken. Het DO stemde hiermee in en organiseerde een 'dialoogsessie' op 18 augustus en een extra DO op 2 september om het plan opnieuw te bespreken. Men accepteerde dat het gevolg hiervan was dat het BMB het plan pas na 1 september vast kon stellen.

Op 11 augustus besprak het SMB de voortgang van het proces en stelde vast dat de vele reacties op het plan vooral vanuit het DO afkomstig waren en niet vanuit het OHM of de directieteams van de meldkamers. Men sprak de wens uit om later met het DO te evalueren, aangezien sommige reacties uit het DO erg gedetailleerd waren. Ook kwam de vraag ter tafel of het verloop van het proces te wijten was aan “een gebrek aan vertrouwen” van partijen in de LMS en het proces. De dialoogsessie met het DO moest dit verhelderen. Er werd op 9 september een extra SMB ingepland om de reactie van het DO van 2 september te bespreken.

Van de DO's van 18 augustus en 2 september (de dialoogsessie en de extra sessie) zijn geen verslagen beschikbaar. Uit het verslag van het extra SMB van 9 september wordt duidelijk dat er aan de wens van een concretere planning niet voldaan kon worden en dat er op zijn vroegst in november, na vaststelling door het BMB, een nieuwe planning gereed kon zijn. Ondanks enige kritiekpunten van het ministerie van JenV en de VRs stemde het SMB in met het plan en geleidde het met positief advies door naar het BMB, met de kanttekening dat de financiële paragraaf te optimistisch was.

Op 20 september, een kleine drie weken na de datum voorgeschreven in de regeling, stelde het BMB het plan vast. In het BMB werd vooral gesproken over de vraag bij wie de verantwoordelijkheid voor het plan ligt: de LMS of de samenwerkende partijen.<sup>46</sup> De LMS noemde het proces onwerkbaar vanwege alle inspraak en de korte doorlooptijd. Er werd geopperd om de LMS het plan voortaan te laten presenteren in het BMB, in plaats van de SMB-voorzitter, maar daarover werd geen besluit genomen.

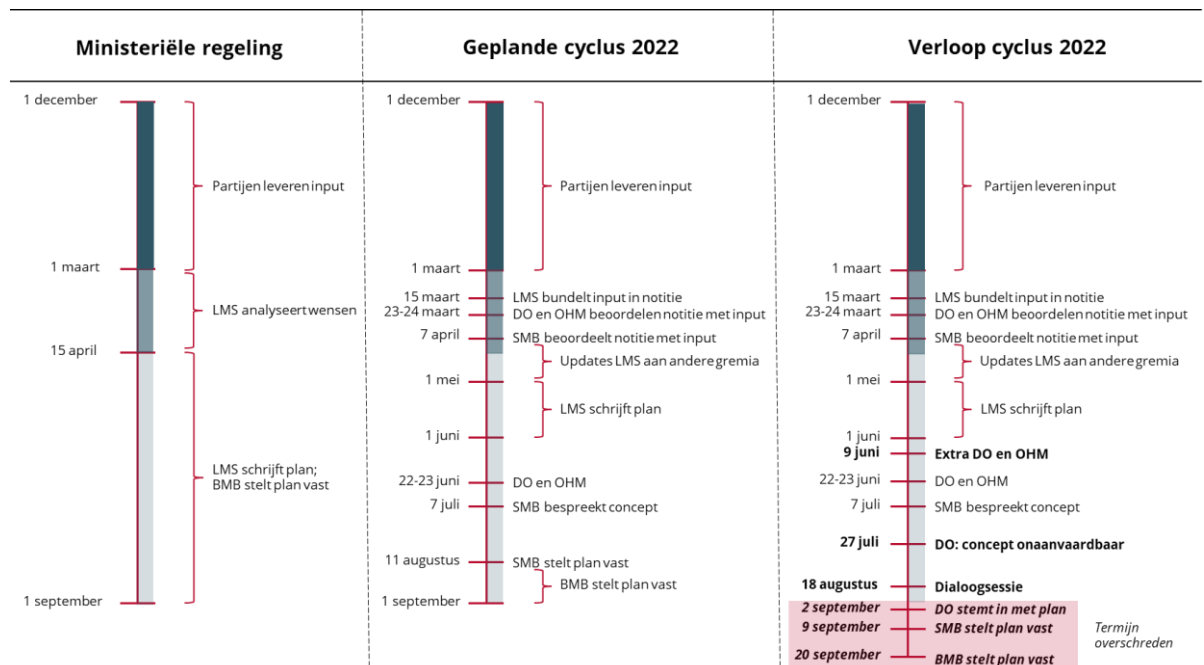
Onderstaande tabellen en figuur vergelijken het in de regeling beschreven proces van totstandkoming van het beleids- en bestedingsplan met de voor 2022 vastgestelde planning en het uiteindelijke verloop.

| <b>Ontwerp van de beleids- en bestedingscyclus o.b.v.</b>                      | <b>Realisatie plan 2022</b>                                       |
|--|---|
| a. partijen dragen uiterlijk tussen 1 december en 1 maart hun wensen aan (...) | Gerealiseerd.   |
| b. wensen worden tussen 1 maart en 15 april geanalyseerd;                      | Gerealiseerd.   |
| c. (...) het BMB [stelt] voor 1 september het conceptplan vast.                | Niet gerealiseerd; vaststelling vond plaats op 20 september 2021. |

<sup>45</sup> Verslag SMB 9 september 2021.

<sup>46</sup> Verslag BMB 20 september 2021.

| Ontwerp van de beleids- en bestedingscyclus   | Realisatie plan 2022   |
|---|--|
| a. de Minister van Justitie en Veiligheid geeft jaarlijks voor 1 december in de Jaaraanschrijving Politie de definitieve inhoudelijke beleids- en budgettaire kaders aan voor het beleids- en bestedingsplan; | Gerealiseerd.  |
| b. het SMB stelt tussen uiterlijk 1 december en 1 september het beleids- en bestedingsplan op;  | Niet gerealiseerd; het SMB stemde op 9 september 2021 in met het plan. |
| c. het BMB dient 1 september het beleids- en bestedingsplan ter vaststelling in bij de Minister van JenV;   | Niet gerealiseerd; vaststelling vond plaats op 20 september 2021.      |
| d. het beleids- en bestedingsplan wordt gedurende het jaar uitgevoerd, en de voortgang daarvan wordt gemonitord middels een 4-, 8- en 12-maandsrapportage;  | Gerealiseerd.  |
| e. het beleids- en bestedingsplan wordt verantwoord middels het jaarverslag en de jaarrekening in het jaar erop.  | N.v.t., moet nog plaatsvinden  |



Figuur 5: Ontwerp, planning en verloop beleids- en bestedingscyclus

**Donkergroen** = partijen leveren input; **Lichtgroen** = LMS analyseert wensen; **Grijs** = LMS schrijft plan, BMB stelt vast

## Tussenconclusie implementatie beleids- en beheercyclus

Het vaststellen van een beleids- en bestedingsplan moet gebeuren in relatief korte tijd met inspraak van een uitgebreid scala aan betrokken partijen. Uit de analyse van het verloop van dit proces blijkt dat de in de regeling beschreven stappen in de praktijk doorlopen zijn. Hoewel het uitgangspunt was dat een beleidsarm beleidsplan zou worden opgesteld, was er een dermate grote hoeveelheid opmerkingen bij het concept-plan van de LMS dat het plan voor 2022 niet conform de regeling op 1 september vastgesteld kon worden door het BMB. Daarbij viel op dat de reacties met name afkomstig waren uit de in het DO vertegenwoordigde partijen en in veel mindere mate vanuit de meldkamers. Ook bleek dat er in het BMB onduidelijkheid bestond over het eigenaarschap van het jaarplan (het plan van de LMS of van de samenwerkende partijen).

## / 5 Praktijkwerking van de governance

In dit hoofdstuk beantwoorden we **onderzoeksvragen 2 tot en met 5**:

2. Werkt de (multi-) governance voor het beheer van de meldkamers zoals bedoeld in de ministeriële regeling?
3. Zo nee, in hoeverre is de verwachting dat dit binnen afzienbare tijd het geval zal kunnen zijn?
4. Kunnen de partijen invloed uitoefenen op het beheer?
5. Zijn er mogelijke aandachtspunten voor verbetering in de werking van de (multi-) governance?

Aan het eind van dit hoofdstuk vatten we de antwoorden op deze vragen samen. Eerst geven we een breder beeld van de praktijkwerking van de governance, door te beschrijven wat er goed functioneert in de governance, en vervolgens in te zoomen op aandachtspunten in de governance aan de hand van drie thema's: het **onderwerp** van de governance, de **rollen en verhoudingen** in de governance en de **invulling** van de governance.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn voornamelijk gebaseerd op interviews met leden van BMB en SMB en groepsinterviews met directieoverleggen van meldkamers. Deze bevindingen zijn verrijkt met en getoetst aan opbrengsten van de analyse van BMB- en SMB-verslagen.

### 5.1 Bereikte resultaten en aandachtspunten

#### **Partijen zien de governance als een gezamenlijk ontwikkelproces waarin stappen worden gezet**

Nagenoeg alle geïnterviewden geven aan dat ze de werking van de governance zien als een gezamenlijk leerproces. Daarin gaat niet alles in één keer goed, maar is wel duidelijke vooruitgang herkenbaar. Zij zijn grosso modo tevreden over het functioneren van de governance. Vaak wordt genoemd dat het meldkamerveld nu eenmaal complex is, met 54 samenwerkende partijen, en dat iedere denkbare governancestructuur uitdagingen met zich mee zou brengen.

De inwerkingtreding van de nieuwe ministeriële regeling heeft gezorgd voor een substantiële wijziging in de governance van het beheer van de meldkamers. Anderhalf jaar na dato kan in elk geval worden geconcludeerd dat **de nieuwe structuur 'staat'**, zoals ook uit hoofdstuk 4 blijkt. Zo is er een basis om gestructureerd toe te werken naar het toekomstbeeld van 10 genetwerkte meldkamers. De verschillende overleggen op landelijk niveau zijn actief en zijn betrokken bij de besluitvorming. Ook op gebiedsniveau zijn de in de ministeriële regeling genoemde directieteams gevormd en operationeel. Dat zorgt voor een meer (maar niet volledig) uniforme inrichting van de governance in het hele land. Uit de interviews met directieteams blijkt ook dat zij tevreden zijn met hun onderlinge samenwerking en hun functioneren op het niveau van de meldkamer.

#### **Het merendeel van de partijen in het meldkamerveld steunt de gekozen governanceinrichting**

De huidige structuur van de governance wordt door nagenoeg alle door ons geïnterviewde betrokkenen gezien als **passend en herkenbaar** voor het meldkamerveld. Geïnterviewden geven aan dat de verschillende gremia op gebieds- en landelijk niveau de juiste overleggen zijn om ervoor te zorgen dat alle betrokken partijen op een bij hun rol passende wijze mee kunnen praten over de hoofdlijnen van beleid en beheer en het beleids- en bestedingsplan. Belangrijk in dit kader is dat partijen vertegen-

woordigd zijn op zowel 'operationeel', strategisch als bestuurlijk niveau. Ook van belang is dat de governance er op is ingericht dat zowel de tien meldkamers hun invloed kunnen doen gelden, als de verschillende disciplines – de gebruikers van de meldkamers.

Op slechts één punt is er sprake van serieuze kritiek van partijen op de gekozen vormgeving. Uit het interview met een van de directieoverleggen blijkt dat de samenwerkende partijen in dit gebied het als een weeffout in de inrichting zien dat de bestuurlijk verantwoordelijken voor het lokale gezag over de hulpdiensten geen formele plek hebben in de governance. Hier ziet men het risico van een "gezagsvacuüm", omdat "het primair proces niet kan functioneren zonder adequaat beheer". Men is beducht dat in deze vormgeving het lokale gezag onvoldoende zeggenschap heeft over het (landelijk georganiseerde) beheer, met potentiële gevolgen voor de continuïteit van de lokale meldkamer. Dit geluid zijn we niet tegen gekomen in de gesprekken met de andere twee directieteam van meldkamers.

### **Tegelijkertijd bestaan er op verschillende aspecten in de governance verbeterpunten**

Uit de interviews blijkt daarnaast dat de meeste partijen de **LMS ervaren als een constructief opererende partij**, die open staat voor de input van alle betrokkenen, benaderbaar is en zich dienstbaar opstelt richting het hele meldkamerveld. Hierop is een klein aantal uitzonderingen van betrokkenen die aangeven dat de LMS onvoldoende in staat is om te voorzien in specifieke behoeften. Er zijn echter geen geluiden dat de LMS, als onderdeel van de politieorganisatie, primair zou redeneren vanuit een politieperspectief en minder open zou staan voor input vanuit de andere disciplines. De LMS stelt zich volgens gesprekspartners op als beheerder voor het gehele meldkamerveld.

Een laatste verdienste is dat partijen in de afgelopen twee jaar erin zijn geslaagd om te komen tot een gezamenlijk **beleids- en bestedingsplan**. In hoofdstuk 4 hebben we dit proces in meer detail beschreven. Daarbij valt op dat het tweede plan dat sinds de inwerkingtreding van de Wijzigingswet is gemaakt, voortbouwt op het eerste. Door veel partijen wordt ook genoemd dat ze tevreden zijn met de mate van concreetheid van het laatste beleids- en bestedingsplan. Waar het eerste beleidsplan door veel partijen nog als relatief algemeen en abstract werd gezien, is het tweede beleidsplan volgens geïnterviewden al een stuk concreter en daarmee duidelijker. Dit is mede het resultaat van het feit dat verschillende partijen de LMS in de totstandkoming van het plan hebben verzocht om het plan verder te concretiseren.

### **Tegelijkertijd bestaan er op verschillende aspecten in de governance verbeterpunten**

In de nieuwe governance zijn dus al enkele mooie resultaten geboekt. Dat wil niet zeggen dat alles probleemloos verloopt. Op verschillende dossiers zijn er uitdagingen of is er sprake van knelpunten. Voor een deel komt dat vooral door de inhoudelijke en technische complexiteit van de opgave van het toewerken naar 10 genetwerkte meldkamers en alles dat daarmee te maken heeft, zoals de stabiliteit van systemen of cybersecurity. Voor een ander deel lijken knelpunten samen te hangen met het optreden van individuen of autonome ontwikkelingen en incidenten in de buitenwereld.

Uit de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten blijkt echter ook dat er voor een deel *in de governance* aanwijsbare aandachtspunten bestaan, die zorgen voor onduidelijkheid, frictie tussen partijen veroorzaken of de slagvaardigheid van de samenwerking beperken. Die aandachtspunten vallen uiteen in de onderstaande drie categorieën, die we in het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven.



| Onderwerp van de governance (5.2)   | Rollen en verhoudingen (5.3)  | Invulling van de governance (5.4)  |
|---|---|--|
| <p>Wat is de scope van de multi-governance?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Partijen denken verschillend over de reikwijdte van het onderwerp van de governance</li> <li>Het is lastig om andere thema's dan sturing op LMS te adresseren</li> <li>Uitgangspunten van de governance zoals colocatie staan ter discussie</li> </ol> | <p>Wie gaat waarover, en hoe zijn de verhoudingen?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Overleggen op landelijk niveau vervullen hun rol (nog) niet optimaal</li> <li>Er bestaan verschillen van inzicht over de rol van LMS en de (sturings)relaties met LMS</li> <li>Er is weerstand tegen de vertegenwoordiging van ministeries in sommige overleggen</li> <li>Het gebrek aan mandaat van sommige deelnemers aan overleggen beperkt slagvaardigheid</li> <li>Disciplines spelen een grotere rol in de besturing dan (directieteams van) meldkamers</li> <li>De verbinding tussen landelijke sturing en die op meldkamer-niveau kan worden versterkt</li> </ol> | <p>Hoe verloopt de samenwerking?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Besluitvormingsprocessen verlopen regelmatig stroef</li> <li>Het bestaan van verschillende dubbelrollen zorgt voor onhelderheid</li> <li>Het gedrag van partijen getuigt van weinig gezamenlijkheid</li> </ol> |

## 5.2 Het onderwerp van de governance

### 1. Partijen denken verschillend over de reikwijdte van het onderwerp van de governance

Partijen hebben verschillende beelden van wat het onderwerp van de governance zou moeten zijn. Dit is een fundamenteel punt van zorg in het functioneren van de governance, omdat het gaat om de scope van waar partijen met elkaar over spreken en waarover besluiten (kunnen) worden genomen. We zien verschillende opvattingen van partijen op dit punt. Daarin bestaan twee uiterste posities.

Aan het ene uiterste is er de opvatting die met name door vertegenwoordigers van de ambulancevoorzieningen wordt aangehangen. Deze gaat uit van **een strikte scheiding tussen beheer en de uitoefening van de diverse meldkamerfuncties**. Het *beheer* is onderwerp van de multi-governance; de uitoefening van de meldkamerfunctie is de eigenstandige verantwoordelijkheid van de diverse kolommen. De IT-dienstverlening van de LMS aan de meldkamers vormt in deze opvatting dan ook de hoofdmoot van de opdracht van de LMS. AZN pleit er dan ook voor dat de landelijke overleggen *"weer terug [moeten] naar waar ze voor bedoeld zijn: een focus op IT-dienstverlening aan de meldkamers."*<sup>47</sup>

AZN wijst erop dat dit uitgangspunt duidelijk is verankerd in de gemaakte afspraken en de regelgeving. Ook stelt ze dat ze bij andere partijen een regelmatig terugkerende neiging herkent om dit uitgangspunt op te rekken en te spreken over onderwerpen die niet binnen de definitie van beheer vallen. AZN signaleert met name dat JenV zichzelf beschouwt als (stelsel)verantwoordelijk voor het meldkamer-domein en dat in die opvatting het onderscheid tussen beheer en functie wegvalt. Het is wat AZN

<sup>47</sup> Citaat uit gespreksverslag met een vertegenwoordiger van de RAV'en

betreft wenselijk noch haalbaar om landelijke multidisciplinaire sturing en/of monitoring te organiseren op onderwerpen die nauw raken aan de uitoefening van de eigen meldkamerfunctie.<sup>48</sup>

De positie aan de andere kant van het spectrum wordt verkondigd door LMS, JenV en in wisselende mate ook door andere partijen. In dit perspectief zijn **de 'hoofdlijnen van beleid en beheer' voor het meldkamerveld als geheel** het onderwerp van de governance. In deze opvatting vormt het beheer van de meldkamers de focus van de governance, maar moet het ook mogelijk zijn om te spreken over onderwerpen die strikt genomen onderdeel zijn van de meldkamerfunctie, maar dermate sterk raken aan beheerszaken dat ze landelijke afstemming behoeven. Onderdeel van deze visie is dat SMB en BMB in staat moeten zijn om de stand van zaken in het meldkamerveld in den brede te monitoren, daarin knelpunten te signaleren en partijen daarop aan te spreken. Hieronder geven we een voorbeeld.

**Illustratie:** in het SMB van 9 september 2021 werd gesproken over personele tekorten in de bezetting van de witte kolom in de meldkamer Zeeland-West-Brabant en het bericht dat om die reden een maand lang deze intakes zouden worden afgehandeld door de meldkamer Rotterdam. In deze bijeenkomst werd door een aantal aanwezigen opgemerkt dat het SMB hier mogelijk op zou moeten acteren, omdat deze uitwijk zich niet goed verhoudt tot het uitgangspunt van colocatie (het uitgangspunt dat de hulpdiensten hun meldkamerfunctie uitoefenen op dezelfde locatie), zeker als dit een meer structureel karakter zou krijgen. Gesprekspartners verschillen echter sterk van mening over de vraag of het SMB deze rol zou moeten spelen, omdat de personele bezetting van meldkamers een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke disciplines is.

Met betrekking tot deze discussie is uit de interviews een aantal rode draden te destilleren:

- ▶ Door veel geïnterviewden wordt opgemerkt dat 'functie' en 'beheer' nauw zijn verweven en in de praktijk vaak moeilijk van elkaar te scheiden zijn, bijvoorbeeld omdat uit de invulling van de meldkamerfunctie eisen aan het beheer voortvloeien. De LMS geeft in dit kader aan dat het voor een eenduidige, gezamenlijke sturing op de LMS nodig is dat partijen een gedeeld beeld ontwikkelen over de inhoud en doorontwikkeling van de functie(s). Daarvoor zijn afstemming en convergentie nodig, om vervolgens heldere, zo eenduidig mogelijke beheerwensen en -eisen te formuleren.
- ▶ Veel gesprekspartners wijzen er ook op dat de *bedoeling* van de ontwikkeling in het meldkamerveld niet uit het oog moet worden verloren. Uiteindelijk wordt er gestreefd naar een situatie met tien genetwerkte meldkamers, die in staat moeten zijn om elkaars taken over te nemen. Als er op landelijk niveau geen afspraken worden gemaakt over standaardisatie van processen, procedures en protocollen, dan is het niet realistisch om te verwachten dat het overnemen van taken succesvol plaats kan vinden. Ook dit pleit volgens gesprekspartners voor een niet al te nauwe interpretatie van de scope van de governance als enkel gericht op beheer c.q. I(C)T.
- ▶ In dit verband is ook de kritiek van de Inspectie Justitie en Veiligheid en het Agentschap Telecom relevant. Deze toezichthouders hebben hun zorgen geuit over de effectiviteit van de governance van het meldkamerveld (zie H2.3). In een interview benadrukken zij het belang dat er wordt voorzien sturing op het meldkamerveld *als geheel*. Bijvoorbeeld op het vlak van risicobeheersing vinden de toezichthouders het problematisch dat er geen overkoepelend zicht bestaat op de risico's die zich voordoen op het vlak van de meldkamerfunctie. Het kritieke maatschappelijke belang van meldkamers vraagt volgens hen ook op dit vlak om gezamenlijk optreden.

---

<sup>48</sup> Een voor AZN belangrijk argument in dit kader is dat de inhoud van de 'witte' meldkamerfunctie in hoge mate op regionaal niveau wordt vormgegeven in afspraken tussen partijen in het zorgveld zoals huisartsen en ziekenhuizen. Daarom is er sprake van substantiële variatie in wat deze meldkamerfunctie behelst. Dat maakt landelijke sturing op dit soort onderwerpen nog minder opportuun.

Een aspect dat deze discussie nog verder compliceert, is dat **partijen van mening verschillen over de definitie en reikwijdte van de meldkamerfunctie**. In de Politiewet (art. 25b, lid 1) is opgenomen dat de meldkamerfunctie betrekking heeft op “meldingen waarbij wordt gevraagd om acute inzet” van hulpdiensten, “het bieden van een adequaat hulpaanbod en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten.”<sup>49</sup> Het werk dat meldkamercentralisten doen bestaat behalve het afhandelen van spoedmeldingen ook uit het aannemen, inplannen en begeleiden van niet-acute inzet. Daarvoor gebruiken zij grotendeels de zelfde systemen en voorzieningen als voor het verwerken van spoedmeldingen.<sup>50</sup> In discussies tussen partijen speelt daarom de vraag of die activiteiten ook onder de reikwijdte van de meldkamerfunctie vallen, en daarmee of ze onderwerp kunnen zijn van het door de LMS gevoerde beheer en de scope van de multi-governance. Dit speelt met name in de discussie rondom pilots met zorgcoördinatie die in het zorgveld worden uitgevoerd. Enkele RAV'en hebben de wens hebben om in het kader van deze pilots op andere locaties dan de 10 meldkamers niet-acute inzet af te handelen. Afhankelijk van de gekozen definitie van de meldkamerfunctie zijn deze activiteiten wel of geen onderdeel van de meldkamerfunctie en is het verzorgen van het beheer hiervoor wel of geen LMS-taak.

Uit de interviews blijkt dat deze verschillende botsende opvattingen de slagvaardigheid van de besluitvorming niet ten goede komen, en op momenten de onderlinge verhoudingen onder druk zetten. Kijken we naar de verwoording in de regelgeving, dan valt een aantal zaken op:

- ▶ Het onderwerp van de governance is in de regelgeving verwoord als de ‘hoofdpijnen van beleid en beheer’. Dat is geen scherp afgebakend begrip. Duidelijk is evenwel dat het breder is dan enkel beheersmatige of (nog nauwer) I(C)T-zaken.
- ▶ Een centraal onderdeel van de vormgeving van de governance is het onderscheid tussen governance op het beheer van de meldkamers en de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de meldkamerfunctie. Dat betekent dat de in het SMB en BMB vertegenwoordigde partijen niet gezamenlijk besluiten over de (inhoud van de) taakuitoefening (functie) van de diverse disciplines.
- ▶ De regelgeving laat echter ook zien dat de ‘hoofdpijnen’ niet uitsluitend betrekking hebben op beheerszaken.<sup>51</sup> De MvT op de Wijzigingswet (p.11) is duidelijk op dit punt: “De hoofdpijnen kunnen ook betrekking hebben de uitvoering van de meldkamerfunctie voor zover de hulpverleningsdiensten moeten samenwerken bij hun werk op de meldkamers en waarbij het dus van belang is dat daarover landelijk uniforme afspraken worden gemaakt. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet over de uitvoering van de «eigen» meldkamerfunctie van partijen. De afspraken kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op gemeenschappelijke werkwijzen, procedures en protocollen. Enkele voorbeelden hiervan zijn afspraken over uitwijk, het overnemen van elkaars werk tijdens piekbelasting en het borgen van de bereikbaarheid van de meldkamers bij grootschalige situaties.”

## 2. Het blijkt lastig om andere thema's dan de sturing op de LMS te adresseren

Een tweede aandachtspunt in het functioneren van de governance hangt nauw samen met het hierboven beschreven thema. Het gaat hier om de vraag: **is de multi-governance bedoeld voor het aansturen van de LMS of voor het afstemmen tussen partijen over de hoofdpijnen voor het meldkamerveld als geheel?** Zoals uit de beschrijving hierboven blijkt, geven betrokken partijen op deze vraag verschillende antwoorden. De partijen die de ‘ruime’ opvatting van het onderwerp van de governance aanhangen, menen dat de governance is bedoeld om afstemming en samenwerking voor het meldkamerveld als geheel tot stand te brengen. Partijen (met name AZN) met een nauwere inter-

---

<sup>49</sup> De volledige tekst van het wetsartikel luidt: “De meldkamerfunctie bestaat uit het ontvangen, registreren en beoordelen van meldingen waarbij wordt gevraagd om acute inzet van politie, ambulancezorg, brandweer of Koninklijke marechaussee, het bieden van een adequaat hulpaanbod en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten.”

<sup>50</sup> Relevant is ook dat het aandeel spoed versus niet-spoedmeldingen dat in de meldkamer wordt afgehandeld sterk verschilt tussen disciplines. Met name de witte kolom handelt een veel groter aandeel niet-acute inzet (zoals geplande ritten) af via de meldkamer.

<sup>51</sup> Zie ook hoofdstuk 3

pretatie menen dat de governance bedoeld is om de LMS aan te sturen in zijn rol als beheerder: wat wordt er verwacht van het beheer (bijvoorbeeld in ICT-systemen en -dienstverlening en huisvesting?)

Op basis van de interviews constateren we dat het op dit moment **lastig is om die onderwerpen die gezamenlijke aandacht van partijen vragen maar niet primair een opdracht aan de LMS zijn op een goede manier te adresseren**. Een voorbeeld hiervan is de continuïteitsmonitor waar het afgelopen jaar aan is gewerkt. Dit is een thema dat medewerking van alle partijen en alle meldkamers vergt, maar verschillende heikele punten kent. Een voorbeeld daarvan is de monitoring van personele bezetting van de diverse meldkamers. Dit wordt door verschillende partijen, met name uit de witte kolom, gezien als onderdeel van de 'eigen' meldkamerfunctie en daarom als een onderwerp dat geen onderdeel uit zou moeten maken van monitoring in het kader van de multi-governance. Vertegenwoordigers van de witte kolom stellen op dit punt geen verantwoording schuldig te zijn aan samenwerkingspartners in het meldkamerveld en de Inspectie Justitie en Veiligheid, maar aan partijen uit het zorgdomein zoals zorgverzekeraars (die een zorgplicht kennen) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Een verklaring voor dit verschijnsel die naar voren komt in de interviews is dat partijen de neiging hebben om te focussen op het aansturen van de LMS in plaats van (ook) zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren van de veranderopgave in het meldkamerveld. Er wordt gesproken over een "non-interventieprincipe": partijen vinden het lastig om elkaar aan te spreken op verantwoordelijkheden of thema's die vragen om onderlinge afstemming. De reflex is dan om de energie vooral op de LMS te richten en veel op het bord van de LMS te leggen, in plaats van onderlinge verschillen (eerst) op te lossen. Zo stelt een geïnterviewde: *"de multi-governance is geworden tot een governance die stuurt op LMS, terwijl het een gezamenlijke opgave is om tot een goed werkende meldkamerstructuur te komen."*

De continuïteitsmonitor is een goed voorbeeld van een onderwerp dat niet alleen een taak van de LMS is, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken partijen. Het opstellen van de monitor is vertaald in een opdracht aan de LMS. Die heeft echter niet het mandaat om medewerking van alle partijen af te dwingen. Mede als gevolg daarvan is de monitor maar beperkt ingevuld: in 2020 leverde 40% (5 van de 13) meldkamers geen informatie aan voor de monitor.<sup>52</sup> Dit laat zien dat partijen er moeite mee hebben om hun achterban aan te spreken om mee te werken aan dit soort onderwerpen.

We concluderen aan de hand van dit voorbeeld op dit punt **dat het moeilijk is om onderwerpen die zich enigszins aan de 'randen' van de scope van de governance bevinden, en die vragen om gezamenlijke inzet van partijen, goed aan te pakken**. Zij zijn al gauw onderwerp van discussie. Het is niet duidelijk wie uiteindelijk 'eigenaar' is van dit soort thema's. Dit sluit aan op de constatering van de Inspectie JenV dat er sprake is van "verbrokkeling van verantwoordelijkheden" in het meldkamerveld. Het ministerie van JenV probeert deze rol te spelen vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor het meldkamerveld, maar stuit daarin regelmatig op weerstand van andere partijen.

### **3. Uitgangspunten voor het meldkamerveld zoals co-locatie staan ter discussie**

Zoals we hierboven al beschreven zijn sommige uitgangspunten van de governance, zoals het onderscheid tussen functie en beheer, onderwerp van discussie. Dat speelt ook voor andere uitgangspunten, zoals bijvoorbeeld dat van co-locatie (de diverse meldkamerfuncties worden op één plek uitgevoerd, zodat samenwerking goed verloopt bij incidenten die om de gezamenlijke inzet van meerdere hulpdiensten vragen). Ook op dit punt zien we dat betrokken partijen, met name de RAV'en en de Koninklijke Marechaussee, nadrukkelijk **binnen de afspraken naar ruimte voor bijstelling zoeken**.

---

<sup>52</sup> Bijlage 1 bij Brief "Opvolging aanbevelingen onderzoek continuïteit meldkamers" van de Inspecteur-generaal van de Inspectie JenV.

De door partijen gezamenlijk gemaakte principeafspraken in o.a. het Transitieakkoord, die de uitgangspunten voor de inrichting van het meldkamerveld neerleggen, spelen een opvallende rol in dit verband. Geïnterviewden spreken op uiteenlopende manieren over deze afspraken. Door sommige geïnterviewden wordt herhaaldelijk gewezen op het belang van het vasthouden aan en implementeren van deze afspraken, omdat zij de ruggengraat van de samenwerking vormen. Dit is ook herkenbaar in de bijeenkomsten van het BMB en SMB. Zo doet een lid van het BMB tijdens een bijeenkomst in september 2021 in een bespreking van de beleids- en beheerscyclus expliciet het voorstel om “dicht bij de letter van de regeling” te blijven.

Andere geïnterviewden merken echter op dat de herhaaldelijke verwijzingen naar gemaakte afspraken zorgen voor verstarring in de samenwerking en de wendbaarheid van het meldkamerveld om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen belemmeren. Ook noemen gesprekspartners dat onderdeel van deze ‘verstarring’ is dat partijen tot op tekstniveau zich vasthouden aan formuleringen in gemaakte afspraken, in plaats van te handelen naar ‘de bedoeling’ van de afspraken en daarmee ruimte te maken voor bijsturing. Specifiek wordt hier door een aantal geïnterviewden verwezen naar het ministerie van JenV, dat te weinig ruimte zou laten voor aanpassingen die wel in de geest maar niet geheel naar de letter van gemaakte afspraken zouden zijn.

### **Tussenconclusie met betrekking tot het onderwerp van de governance**

Er bestaat veel onduidelijkheid en verschil van inzicht tussen partijen over het onderwerp van de governance. Dat laat zien dat de governance zich nog in een opbouwfase bevindt waarin partijen nog geen gedeelde opvatting hebben van basale componenten van de samenwerking. Partijen hebben er moeite mee om te komen tot (meer) gedeelde beelden op dit vlak. We constateren dat gezien de toch al ruimschoots aanwezige complexiteit er geen ruimte wordt geboden aan factoren die nog voor extra complexiteit zorgen. Omdat er behoefte is aan houvast, is er weinig ruimte voor het ontwikkelen van een *lerende* aanpak, waarin partijen gezamenlijk reflecteren op uitgangspunten en afspraken, en die herijken op punten waar veranderende omstandigheden daar om vragen.

## 5.3 Rollen en verhoudingen

### **4. De overleggen op landelijk niveau vervullen hun rol (nog) niet optimaal**

Uit de interviewronde blijkt dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van gremia en partijen in de governance (nog) niet zijn uitgekristalliseerd. Zo zijn er uiteenlopende beelden over de onderlinge verhoudingen, bevoegdheden en wisselwerking en geven respondenten aan dat BMB en SMB nog niet in staat zijn om hun rol te spelen.

Het vaakst wordt in dit verband verwezen naar de rol- en taakverdeling tussen het BMB en het SMB. Daar onderscheiden we twee aandachtspunten, die onderling met elkaar samenhangen. Als eerste is de **afbakening van de rol en bevoegdheden tussen SMB en BMB** is voor veel betrokkenen nog niet voldoende helder. Veel gesprekspartners geven aan dat zij niet weten over welke zaken het SMB zelfstandig kan besluiten en voor welke zaken bespreking in c.q. instemming van het BMB vereist is. Zo vraagt een lid tijdens een discussie in het BMB van 30 juni 2021 over de rolverdeling tussen BMB en SMB “wie waarover gaat”. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat in het ontwerp van de governance niet geheel voorzien is in een heldere afbakening. De regeling stelt immers (onder meer) dat het BMB “beslist over voorstellen van het Strategisch Meldkamer Beraad *die binnen het vastgestelde beleids-*

en *bestedingsplan bestuurlijke borging behoeven*<sup>53</sup> (cursivering AEF). Dit laat bij uitstek ruimte aan partijen om werkendeweg gezamenlijk vast te stellen om welk type onderwerpen dit moet gaan. Op dit punt is er nog geen gedeeld beeld en kunnen partijen werken aan verdere scherpte in de afbakening.

Veel geïnterviewden noemen daarnaast dat zij in de praktijk merken dat **SMB en BMB (nog) niet de rollen vervullen** die voor hen zijn voorzien. Voor het SMB geldt dat dit volgens het merendeel van de gesprekspartners nog niet voldoende de eigenstandige, *strategisch* sturende rol speelt die het zou moeten vervullen. Dit is vooral herkenbaar in het feit dat in de ervaring van betrokkenen (te) veel dossiers na bespreking in het SMB ook op de agenda van het BMB staan, omdat het SMB niet tot een besluit komt. Het feit dat het BMB in de afgelopen periode (veel) vaker bijeen is gekomen dan voorzien (en dan door de meeste partijen wenselijk wordt geacht) is daar een illustratie van.<sup>54</sup> Daarbij wordt regelmatig genoemd dat het BMB regelmatig spreekt over technische onderwerpen die onvoldoende bestuurlijk van aard zijn voor een bespreking op dat niveau. Soms wordt ook gesteld dat de BMB-leden onvoldoende (technische) kennis hebben om een besluit te kunnen nemen op deze thema's. Partijen lijken het erover eens dat deze dynamiek ervoor zorgt dat het SMB onvoldoende zijn strategische rol kan spelen en het BMB wordt gedwongen om zich te verliezen in details, waardoor ook het BMB zijn rol van sturing op (bestuurlijke) hoofdlijnen niet kan spelen. Op deze visie bestaat één belangrijke uitzondering: een van de BMB-leden stelt dat het SMB "vooral een adviserend orgaan aan het BMB zou moeten worden" en dus juist een *minder* eigenstandige en stevige rol in de besturing zou moeten spelen.

De rol van de hulpstructuren in de governance is een punt van aandacht dat hiermee samenhangt. Uit interviews blijkt dat het **Overleg Hoofden Meldkamers (OHM) gewaardeerd wordt als de meest directe link tussen het landelijke en het gebiedsniveau**, en op die manier een waardevolle rol kan vervullen. De precieze doelstelling van het overleg is echter voor niet iedereen even duidelijk. Ook wijzen gesprekspartners erop dat de verschillen in ontwikkelingsfase van de diverse meldkamers het lastig maken om voldoende *common ground* te hebben voor een productief overleg.<sup>55</sup> De hoop is dat daar meer sprake van zal zijn zodra alle meldkamers op de landelijke IV-infrastructuur zijn aangesloten.

De betekenis van het OHM voor de landelijke besluitvorming lijkt onder meer om deze redenen niet al te groot. Mede om die reden wordt er door een enkele gesprekspartner toe opgeroepen dat het OHM een meer formele status in de governance zou moeten krijgen, om op die manier de inspraak van meldkamers te versterken.

Ook rond de rol van het **Discipline Overleg (DO)** worden in interviews verschillende verbeterpunten genoemd. Wel wordt door veel partijen genoemd dat het DO een waardevol orgaan vormt, omdat de leden van het DO over praktijkkennis beschikken die onontbeerlijk is voor inhoudelijk goede besluitvorming, o.a. op het vlak van vraagarticulatie richting de LMS vanuit de disciplines.

Het DO is formeel een door het SMB ingesteld adviesorgaan. De oorsprong van het DO ligt in de tijd van de LMO, toen er een gebruikersraad met vertegenwoordigers van de disciplines werd ingesteld. Een overblijfsel hiervan is dat nu nog steeds de directeur van de LMS voorzitter van het DO is. Dit is een eerste aandachtspunt, omdat dit de indruk kan wekken dat het DO bijeen wordt geroepen door de LMS, terwijl het DO een adviesorgaan voor het SMB is.

---

<sup>53</sup> Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers, artikel 3, lid 5

<sup>54</sup> In hoofdstuk 4.1 is dit verder toegelicht

<sup>55</sup> Zie Meerenburgh, Terpstra, Van de Heijden, Dolmans (2021), *Rolopvatting Hoofd Meldkamer*, p. 9



Het tweede aandachtspunt rond het DO is dat **het DO een grotere rol lijkt te spelen in de praktijk dan voorzien in het ontwerp van de governance**. Daarin is aan het DO immers geen formele rol toebedeeld: het DO is een door het SMB ingesteld adviesorgaan (hulpstructuur) zonder formele rol in de besluitvorming. Verschillende gesprekspartners noemen echter dat het DO zich gestaag heeft ontwikkeld tot een eigenstandige aanvullende besluitvormingslaag. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het merendeel van de opmerkingen op het beleids- en bestedingsplan van 2022 afkomstig waren uit het DO en die een grote rol speelden in de totstandkoming van dit plan. In de praktijk leunt het SMB sterk op het DO. In het SMB van 7 juli bespraken de leden bijvoorbeeld het concept-beleids- en bestedingsplan, waarbij bleek dat het SMB pas wilde instemmen met het plan als aan de opmerkingen van het DO tegemoet zou zijn gekomen. Deze ontwikkeling hoeft niet per definitie problematisch te zijn, maar verhoudt zich wel lastig tot de status van het DO als ‘hulpstructuur’. Dat vraagt om verheldering van de rol van het DO.

## 5. Er zijn verschillen van inzicht over de rol van de LMS en de (sturings)relatie met de LMS

De rollen van partijen en hun onderlinge verhoudingen blijken in de praktijk niet altijd helder. Op onderdelen bestaan verschillende beelden van hoe partijen zich tot elkaar zouden moeten verhouden.

Een eerste punt waarop partijen uiteenlopende opvattingen hebben, is **de rol van de LMS**. Wat is de rol van LMS als uitvoerder van het beheer in de governance? Vertegenwoordigers van de witte kolom geven aan de LMS primair te beschouwen als ‘leverancier’ van beheersfaciliteiten (zoals IV/ICT en gebouwen). De relatie met de gebruikers van de meldkamers wordt er dan een van klant-leverancier. Zij zijn erop beducht dat de LMS zich ontwikkelt tot een “centraal coördinerend orgaan.” Andere partijen geven aan de rol van leverancier een te nauwe rolomschrijving te vinden, die geen recht doet aan de in de kaders vastgelegde rollen. Zij stellen dat de LMS de rol vervult van *functioneel beheerder*. Onderdeel van die rol is het gezaghebbend adviseren van gebruikers en ‘nee’ kunnen zeggen als de wensen van gebruikers niet realistisch of bijvoorbeeld te complex zijn.

Een punt dat hieruit voortvloeit is **de verhouding tussen SMB en de LMS**. Door verschillende gesprekspartners wordt genoemd dat het SMB zich opstelt als ware zij een ‘dagelijks bestuur’ van de LMS. In hun ogen leidt dat op punten tot detailsturing door het SMB en is die rolinvulling daarmee te verstrekkend. Het SMB zou zich volgens deze groep moeten beperken tot het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid en beheer en het besluiten over afwijkingen van het beleids- en bestedingsplan, en binnen die kaders de LMS de ruimte moeten geven om zijn opdracht uit te voeren.

Een aantal respondenten geeft aan dat het SMB idealiter een ‘gebruikersraad’ of ‘klantenpanel’ van de LMS zou moeten zijn. In deze visie verschuiven de verhoudingen nog verder in de richting van de LMS: zij heeft hier een nog sterkere eigenstandige positie, terwijl de verschillende gebruikers van de LMS vooral de kans moeten hebben om hun wensen aan de diensten van de LMS kenbaar te maken en bijvoorbeeld gebruikerscriteria vast te stellen.<sup>56</sup>

Vergelijken we bovenstaande visies met het ontwerp van de governance zoals beschreven in de regeling, dan is de positionering van het SMB als ‘gebruikersraad’ een te nauwe opvatting. De regeling stelt immers duidelijk dat het SMB een “beleidsvormend multidisciplinair overleg voor het landelijke beleid en beheer” is.

---

<sup>56</sup> Deze opvatting hangt samen met het hierboven beschreven debat over het *onderwerp* van de multi-governance: voor die partijen die de multi-governance primair zien als gericht op beheer en met name ICT is een gebruikersraad een logische vorm.



De politie geeft in een interview aan dat, hoewel het SMB nu inderdaad een grotere rol heeft, het zich idealiter op termijn zou moeten ontwikkelen tot een 'klantenraad' of 'stakeholdersoverleg', dat niet zozeer de LMS aanstuurt maar dat wel fungeert als klankbord en overlegplatform voor de (door)-ontwikkeling van het beheer. Dit is volgens de politie wel pas mogelijk zodra er sprake is van de tien samengevoegde en genetwerkte meldkamers. Op dat moment wordt het beheer van de meldkamers een minder 'beleidsrijk' onderwerp, waarvoor de LMS meer ruimte kan krijgen in de uitvoering. In dit eindbeeld is duidelijker dat het beheer een verantwoordelijkheid is van de politie, waar de politie ook op kan worden aangesproken, terwijl partijen nog steeds als gebruikers medezeggenschap hebben.

Deze visie van de politie hangt samen met een ander aandachtspunt in de vormgeving van de governance. Dit heeft betrekking op **de verantwoordelijkheid voor het beheer van de meldkamers en de LMS-organisatie**. In de governance zoals die zich heeft ontwikkeld in de praktijk wordt die verantwoordelijkheid gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de partijen in het SMB en BMB, met daarachter de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Deze partijen stellen gezamenlijk de richtinggevende kaders op voor beleid en beheer. De politie wijst er echter op dat in de Politiewet (art. 25a) is geregeld dat politie verantwoordelijk is voor het inrichten en laten functioneren van de meldkamers, zodat ook de andere gebruikers in deze meldkamers hun functie kunnen uitvoeren. Dat betekent dat dit uiteindelijk een verantwoordelijkheid is van de korpschef. Hoe deze verantwoordelijkheid zich verhoudt tot de rol van het SMB en BMB is voor de politie echter niet altijd duidelijk, en is het de vraag hoe de korpschef deze verantwoordelijkheid waar kan maken. Wie verantwoordelijk is voor incidenten in het beheer van de meldkamers in situaties waarin de door SMB en BMB vastgestelde kaders bijvoorbeeld niet voldoende helder of uitvoerbaar zijn, is niet duidelijk. Is dit de politie als verantwoordelijke op grond van de Politiewet, of SMB en BMB als opstellers van de kaders? In dit kader geeft de politie ook aan dat het goed zou zijn te verhelderen wie er verantwoordelijk is voor de (ontwikkeling) van de LMS *als organisatie*: dit is geen rol van het SMB maar van de politie.

Hieraan gerelateerd is **de status van het beleids- en bestedingsplan**: wie is de eigenaar van dit plan en wie is erop aanspreekbaar? Dat is niet voor alle partijen helder. Op de voorkant van het plan prijkt het logo van de LMS, en ook in de praktijk wordt het plan grotendeels door LMS-medewerkers geschreven. Formeel is het plan echter niet 'van' de LMS maar van de samenwerkende partijen. Het plan wordt immers formeel opgesteld door het SMB en in concept vastgesteld door het BMB, waarna de minister van JenV het definitief vaststelt. Uit de verslagen van het BMB blijkt dat deze status niet voor iedereen duidelijk is: sommige betrokkenen veronderstellen dat het plan 'van' de LMS is dat wordt opgesteld na consultatie van alle partijen in de multi-governance.<sup>57</sup> We stellen dan ook vast dat de onhelderheid op dit punt niet bijdraagt aan de helderheid van verantwoordelijkheden en het afleggen van verantwoording over de stand van zaken in het meldkamerveld.

## 6. Er is weerstand tegen de vertegenwoordiging van ministeries in een aantal overleggen

Verschillende geïnterviewden geven aan dat zij moeite hebben met de deelname van de ministeries van JenV en VWS aan het SMB en de deelname van JenV aan het DO. Volgens deze gesprekspartners is het niet wenselijk dat de ministeries zich inhoudelijk mengen in de gesprekken van gebruikers van de meldkamers met de LMS als beheerder. Zij zien dit als een te vergaande en inhoudelijk gedreven c.q. onzuivere invulling van de rol van stelselverantwoordelijke van deze ministeries. Dat de ministeries aan tafel zitten in het BMB, wordt overigens niet bestreden: die volgt wat alle betrokkenen betreft logisch uit de (stelsel)verantwoordelijkheid van de minister van VWS voor ambulancezorg, Defensie voor de Koninklijke Marechaussee en die van JenV voor politie, veiligheidsregio's en het meldkamerstelsel.

---

<sup>57</sup> Zoals blijkt het uit het verslag van de BMB-bijeenkomst van 20 september 2021.

Het ministerie van JenV geeft desgevraagd aan deelname aan het SMB noodzakelijk te achten gezien de ontwikkelfase van het meldkamerdomein, waarin alle partijen nog aan het zoeken zijn naar een goede invulling van nieuwe rollen en verantwoordelijkheden, en er tegelijkertijd een grote inhoudelijke opgave ligt. Dat vraagt volgens JenV om stevige invulling van een regierol op verschillende niveaus.

Wij constateren dat de invulling van de rol van stelselverantwoordelijke inherent lastig af te bakenen is, omdat de grenzen van waar stelselverantwoordelijkheid begint en eindigt per definitie fluïde zijn. Het feit dat er in het meldkamerveld nog veel onduidelijkheden bestaan (zie ook de voorgaande aandachtspunten) vraagt volgens AEF te vragen om een regierol van de stelselverantwoordelijke gericht op het inregelen en verbeteren van de samenwerking tussen partijen. Daarbij is de vraag bij welke overleggen de stelselverantwoordelijke(n) aan tafel zitten mede afhankelijk van het antwoord op de vraag wat de scope van de governance is. In de visie waarin de multi-governance gericht is op de besturing van het meldkamerveld in bredere zin (zie ook aandachtspunt 1), is deelname van JenV aan het SMB logischer dan wanneer het SMB (op termijn) primair een gebruikeroverleg van de LMS is.

De vertegenwoordiging van JenV in het Discipline Overleg lijkt het meest problematisch. De bedoeling van dit overleg (zie ook H3) is immers het stimuleren van afstemming tussen de diverse disciplines. In de toelichting op de regeling wordt het ministerie van JenV dan ook niet als deelnemer aan het DO genoemd. Op dit punt is de praktijk dan ook niet in lijn met de beoogde vormgeving.

## **7. Het gebrek aan mandaat van sommige deelnemers aan overleggen beperkt slagvaardigheid**

In de interviews wordt door verschillende partijen opgemerkt dat het gebrek aan mandaat van partijen in de landelijke overleggen effectieve besluitvorming belemmert. Op dit punt is er sprake van een duidelijk verschil tussen de verschillende gebruikers van de meldkamers: de politie en Koninklijke Marechaussee zijn beide één centraal aangestuurde organisatie, terwijl de veiligheidsregio's en RAV'en decentraal zijn georganiseerd – in het geval van de RAV'en zelfs ook nog in een mix van publieke en private rechtspersonen. In de regeling is vastgelegd dat BMB-leden “worden gemandateerd door de partijen die zij vertegenwoordigen *om het concept van het beleids- en bestedingsplan vast te stellen*” (art. 3, lid 4, cursivering AEF). Verder is er niets geregeld over mandaat.

Bij zowel Veiligheidsregio's als RAV'en is mandatering voor het maken van landelijke afspraken in theorie een aandachtspunt, maar in de praktijk is dit volgens gesprekspartners vooral in de witte kolom een knelpunt. Het mandaat van de vertegenwoordigers van AZN in landelijke overleggen lijkt in de praktijk beperkt. Dat blijkt ook uit SMB-verslagen, waarin aan bod komt dat de RAV'en “worstelen met het construct van LMS” en er niet voor alle onderwerpen sprake is van mandaat voor de AZN-vertegenwoordiger om in te stemmen met voorstellen.<sup>58</sup> Veel gesprekspartners noemen dat het lastig is om op landelijk niveau afspraken te maken met de ambulancevoorzieningen. Ook een RAV-bestuurder (lid van het directieteam van een meldkamer) stelt in een interview dat de vertegenwoordigers in het BMB en SMB “geen mandaat hebben” om namens alle RAV'en afspraken te maken. Dat is niet in lijn met de bedoeling van de governance, die uitgaat van adequate mandatering van partijen richting landelijke besluitvorming.

Dit fenomeen is ook herkenbaar in de discussie over het vaststellen van *service level agreements* (SLA's) tussen de gebruikers van de meldkamers en de LMS. Volgens sommige partijen zou het mogelijk moeten zijn om één algemene SLA op te stellen op landelijk niveau. Andere geïnterviewden menen dat er ruimte zou moeten zijn om te komen tot tien SLA's: één per meldkamer. RAV'en

<sup>58</sup> Verslag SMB 24 november 2021.

stellen echter dat het juridisch niet mogelijk is om dit op deze manier te regelen, en hebben daarom (succesvol) gepleit voor het opstellen van 25 SLA's: één per RAV. Reden daarvoor is volgens de RAV'en dat het niet mogelijk is om andere juridische entiteiten dan de RAV zelf te mandateren om deze overeenkomst aan te gaan.

Los van de precieze juridische (on)mogelijkheden op dit vlak, is dit verschil van inzicht een illustratie van een fundamentele punt: partijen denken verschillend over wie de centrale **actoren in de multi-governance** zijn. Ze zijn het niet altijd eens over de vraag op welk aggregatieniveau zij met elkaar spreken en of ze op dat niveau afspraken kunnen maken. We stellen vast dat het uitgangspunt in het ontwerp van de governance is dat de tien meldkamers de centrale entiteiten vormen (vertegenwoordigd in een directieteam). Op dat niveau, of op het landelijke niveau moeten afspraken worden gemaakt, zo is de bedoeling. Daarbij past het niet dat individuele gebruikers van de meldkamers zoals RAV'en als centrale actoren worden gepositioneerd.

## 8. Disciplines spelen een grotere rol in de besturing dan (directieteams van) meldkamers

Uit de interviews blijkt dat veel van de geïnterviewde deelnemers aan landelijke overleggen de lijn DO-SMB-BMB lijken te zien als de **primaire besluitvormings-/escalatielijns in de governance**. Dat is opvallend, omdat in het ontwerp van de governance de lijn van directieteam op gebiedsniveau via SMB naar BMB centraal staat. Daarmee zou de rol van de directieteams op gebiedsniveau dus prominenter moeten zijn; maar in de praktijk lijken vooral de disciplines een stevige positie in te nemen in de governance. Een van de geïnterviewden stelt dan ook dat de **"invloed van de gebruikers op de locaties onderbelicht is in de governance"** en dat "directieteams zouden als rechtstreekse gebruikers van het beheer directere invloed moeten hebben op het beleid van LMS en de besteding van de middelen."

Dit is ook te zien in het proces van het opstellen van het beleids- en bestedingsplan. In de beschrijving van dat proces in H4.3 is ook te zien dat met name het Discipline Overleg hier een stevige stempel op drukte. Dat is opvallend omdat in het ontwerp was voorzien dat ook het Overleg Hoofden Meldkamers namens de directieteams van de meldkamers een duidelijke rol heeft in de beleids- en bestedingscyclus: "Het overleg formuleert de behoeften voor het beleid en beheer van de meldkamer ten behoeve van de Landelijke Meldkamer Samenwerking."<sup>59</sup>

Een van de drie geïnterviewde directieteams ervaart dat er in de huidige governance onvoldoende sturingsmogelijkheden voor het beheer op lokaal bestaan. Volgens de gebruikers van deze meldkamer zijn zij in de situatie met één landelijke beheerpartij (LMS) "niet meer in positie om het beheer zelf te verbeteren". Zij ervaren dat er sprake is van "lange doorlooptijden bij het realiseren van oplossingen". Dit directieteam pleit voor een herijking waarin de verantwoordelijkheid voor het lokaal beheer bij het directieoverleg wordt belegd, die ruimte krijgt om te sturen via een eigen beheerbegroting.

Voor diverse gesprekspartners is **de verhouding tussen het gebiedsniveau en het discipline-niveau in de multi-sturing niet duidelijk**. Welke invloed hebben de disciplines en welke invloed hebben de tien meldkamers? De LMS geeft aan dat zowel disciplines als de tien meldkamers hun invloed moeten kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het beleids- en bestedingsplan. Maar voor veel geïnterviewden is niet duidelijk hoe deze twee lijnen zich tot elkaar verhouden, en hoe de inbreng van disciplines en meldkamers tegen elkaar wordt afgewogen als ze niet (geheel) met elkaar in lijn zijn. Dat blijkt ook uit de gesprekken met leden van directieteams van meldkamers. Zij geven aan dat zij niet altijd

---

<sup>59</sup> Toelichting op de regeling hoofdlijnen beleid en beheer, paragraaf 3.3

weten of ze wensen of signalen het beste via de lijn van hun discipline of juist namens hun meldkamer in kunnen brengen.

## 9. De verbinding tussen de landelijke sturing en die op meldkamerniveau kan worden versterkt

De geïnterviewde (leden van) directieteams van meldkamers verschillen in de mate waarin ze de ervaring hebben goed te zijn aangesloten op de landelijke sturing. Sommige leden van directieteams stellen dat ze tevreden zijn over de interactie tussen het gebieds- en landelijke niveau. Ze worden zowel door de contactpersonen bij de LMS, als via het Hoofd Meldkamer als via vertegenwoordigers van hun eigen discipline goed geïnformeerd over landelijke processen en trajecten. Zij hebben het gevoel dat ze goed worden vertegenwoordigd in landelijke overleggen door collega's die daar aan tafel zitten. Ook de inspanningen van de SMB-voorzitter om met directieteams in gesprek te gaan, worden gewaardeerd.

Andere leden van directieteams zijn echter kritischer over de interactie tussen het landelijke en het gebiedsniveau. Een (klein) aantal van hen geeft aan een grote afstand te ervaren tussen het meldkamerniveau en de landelijke gremia (waaronder de LMS). Zo stelt een van de geïnterviewde DT's dat "de landelijke overleggen op dit moment vrijwel geheel los functioneren van het lokaal functioneren van de meldkamer en haar beheer. Informatie van wat in deze overleggen wordt besproken bereikt niet of nauwelijks de verantwoordelijken voor de meldkamer." Dat leidt er toe dat "advisering van lokale vertegenwoordigers in landelijke overleggen daarmee onmogelijk is".

Ook uit een van de geïnterviewde directieteams de behoefte om beter inzicht te krijgen in de betekenis van landelijke ontwikkelingen voor de eigen meldkamer. Als voorbeeld wordt het zogenaamde Triple A-plan voor het verbeteren van de stabiliteit van IV/ICT-systemen genoemd. Voor dit DT is niet altijd duidelijk wat de betekenis van een landelijk plan als dit voor haar meldkamer is, en hoe het DT inzicht kan krijgen in de impact van landelijke verbetermaatregelen op de continuïteit van de eigen meldkamer.

Verschillende gesprekspartners, ook op landelijk niveau, geven aan dat **de rol van directieteams in de governance kan worden versterkt**. Nog niet alle directieteams lijken even goed aangehaakt te zijn op de landelijke tafels. Het is hen niet altijd duidelijk hoe zij daarin hun invloed kunnen aanwenden en voor welke verzoeken er in de huidige ontwikkelfase van de LMS er wel en geen ruimte is. De jaarlijkse beleids- en bestedingscyclus wordt door een geïnterviewde omschreven als "black box".

Ook valt op dat het directieteam nog sterker een centrale rol kan krijgen, zoals beoogd in de governance. Een voorbeeld daarvan is de discussie die in Oost-Nederland speelt rondom zorgcoördinatiecentra. De voorzitter van het SMB geeft in een interview aan dat dit discussiepunt, dat op tafel van het SMB terecht kwam, besproken had moeten worden met het gehele directieteam van de meldkamer Oost-Nederland in plaats van enkel met de RAV'en die dit betreft. Het directieteam (in oprichting) van de Meldkamer Oost-Nederland is immers de primaire actor in de governance, maar kwam op deze manier niet in positie op dit dossier.

### Tussenconclusie met betrekking tot rollen en verhoudingen

Anderhalf jaar na inwerkingtreding van het nieuwe sturingsmodel zijn betrokkenen nog op zoek naar een goede invulling van de rollen in de besturing en naar vruchtbare en passende onderlinge verhoudingen. In de praktijk blijkt dat er nog geen gedeeld beeld bestaat over de sturingsrelatie tussen de LMS en de sturende partijen en de afbakening van verantwoordelijkheden. Ook valt op dat disciplines een sterkere stem in de sturing vertolken van de (directieteams van) meldkamers. De verschillende overleggen in de landelijke besturing vervullen hun rol (nog) niet optimaal en het beperkte mandaat op landelijk niveau belemmert de effectiviteit van besluitvorming.

## 5.4 De invulling van de governance

### 10. Besluitvormingsprocessen verlopen regelmatig stroef

In interviews wordt vaak genoemd dat in de multi-governance **besluitvorming stroperig en moeizaam verloopt**. Een van de verklaringen die geïnterviewden daarvoor geven is dat agendapunten regelmatig integraal terugkeren op verschillende niveaus van besluitvorming, zonder dat er sprake is van 'trechtering' of abstrahering van bespreekpunten. Gesprekspartners hebben de ervaring dat er op (te) weinig dossiers zelfstandig door het SMB besluiten worden genomen, waardoor heel veel dossiers op het bord van het BMB belanden. Een geïnterviewde geeft aan dat "van bijna alles een bestuurlijk vraagstuk [wordt] gemaakt". Ook wordt opgemerkt dat er geen "eenduidige route" van gespreksonderwerpen richting het BMB lijkt te bestaan: sommige agendapunten van het BMB komen via het SMB op de agenda van het BMB, maar andere punten worden volgens geïnterviewden dan weer direct op de agenda van het BMB geplaatst. De manier waarop de BMB-agenda wordt gevuld zou volgens deze gesprekspartners scherper bewaakt mogen worden.

Geïnterviewden karakteriseren het verloop van sommige discussies in DO, SMB en BMB als 'herhaling van zetten'. Zij stellen dat het vaak niet lukt om, als punten na bespreking in het SMB op de BMB-agenda staan, dit discussiepunt te vertalen in een vraag waarop een bestuurlijk richtinggevende uitspraak nodig is. Veel geïnterviewden vragen zich af wat de meerwaarde is van een zich op meerdere niveaus herhalende uitwisseling van standpunten. Door sommigen wordt in dit kader genoemd dat ook een andere manier van voorbereiding van agendapunten, via oplegnota's die duidelijker aangeven op welke punten nog behoefte is aan een richtinggevend besluit, bij zou kunnen dragen aan verbetering op dit punt. Zo wordt ook gesuggereerd dat er meer capaciteit vrijgemaakt zou kunnen worden voor de ambtelijke ondersteuning van BMB en SMB.

Een illustratie van de complexiteit van het verloop van besluitvorming in de multi-governance is de totstandkoming van het beleids- en bestedingsplan (zie ook H4.3). Meerdere geïnterviewden karakteriseren dit als een "ingewikkeld" of "moeizaam" proces, waarin enkele honderden punten door betrokken partijen werden ingebracht, die allemaal moesten worden gesorteerd, getoetst en gewogen. Gesprekspartners spreken de hoop uit dat het ontwikkelen van "toetsingscriteria" die zijn ontleend aan de prioriteiten die zijn vastgelegd in het huidige beleids- en bestedingsplan kan helpen om deze afweging in de toekomst te objectiveren en beter te laten verlopen.

Een laatste aandachtspunt met het oog op het verloop van besluitvorming betreft **de beschikbaarheid van adequate sturingsinformatie**. Een aantal partijen geeft aan dat betere sturingsinformatie nodig is, met name met betrekking tot continuïteitsrisico's, om goed sturing te kunnen geven aan het beheer van de meldkamers. Dit is in lijn met de kritiek van de Inspectie JenV. Specifiek wordt opgemerkt dat het ontbreekt aan inzicht in de stand van zaken voor de verschillende meldkamers en de specifieke risico's die iedere meldkamer loopt. Er wordt ook benoemd dat er op dit thema een "gebrek aan eigenaarschap" bestaat: er is niet helder belegd wie verantwoordelijk is op dit punt en wie meldkamers of disciplines gezaghebbend aan kan spreken op het aanleveren van verantwoordingsinformatie.

### 11. Het bestaan van verschillende dubbelrollen zorgt voor onhelderheid

In de manier waarop de sturing voor de meldkamers op dit moment wordt ingevuld, is er op diverse plekken sprake van '**dubbele petten**' van actoren in de governance. Uit interviews blijkt dat dit het risico met zich meebrengt van rolverwarring: het is niet altijd duidelijk vanuit welke rol of functie vertegenwoordigers spreken in een overleg. Dat kan zorgen voor onhelderheid in de verhoudingen of de schijn van belangenverstrengeling oproepen.

Dit doet zich op meerdere plekken voor. Voorbeelden zijn het feit dat het ministerie van JenV zowel de rol van stelselverantwoordelijke voor de meldkamers bekleedt als ook van departement dat politieke verantwoordelijkheid draagt voor de politie en veiligheidsregio's; het feit dat de voorzitter van het SMB zowel neutrale voorzitter van het SMB is, als voorzitter van een directieteam van een meldkamer én de vertegenwoordiger van het veiligheidsregioperspectief in het SMB; het feit dat de politie een driedubbelrol in het meldkamerveld speelt; en dat de directeur van de LMS behalve de rol van beheerder in het stelsel vervult ook voorzitter is van twee door het SMB ingestelde hulpstructuren.

## 12. Het gedrag van partijen getuigt van weinig gezamenlijkheid

Veel gesprekspartners noemen aandachtspunten in het functioneren van de governance die te maken hebben met opstelling, rolopvatting en het gedrag van partijen in overleggen. Daarbij valt op dat onderstaande aandachtspunten volgens geïnterviewden vooral spelen in DO en SMB, en niet in het OHM.

Vaak wordt genoemd dat partijen niet altijd **voldoende wederzijds begrip hebben voor elkaars positie**. Dan gaat het bijvoorbeeld over de verschillende contexten waarin partijen opereren. Daarin bestaan er op meerdere dimensies grote verschillen tussen de witte kolom en de andere partijen in de governance, zoals het stelsel waarin zij (primair) zijn ingebed. Sommige geïnterviewden geven aan dat meer wederzijds begrip en inlevingsvermogen nodig is om op een goede manier samen te werken.

Een ander terugkerend thema is dat meerdere geïnterviewden **een gebrek aan gezamenlijkheid en onderling vertrouwen ervaren**. Zij geven aan dat de sturing op het beheer van de meldkamers in de multi-governance een *gezamenlijke* verantwoordelijkheid is van partijen. Dat vraagt behalve om inlevingsvermogen om commitment aan gezamenlijke doelen, om het vermogen om water bij te wijn te doen, te redeneren vanuit het geheel en zo nu en dan eigen belangen of voorkeuren opzij te kunnen zetten vanuit het gezamenlijke belang. Deze kwaliteiten zijn volgens meerdere gesprekspartners nog niet bij alle partijen in de governance herkenbaar. Regelmatig wordt genoemd dat besprekingen in bijvoorbeeld het SMB en het DO vooral worden ervaren als belangenbehartiging of onderhandelingen dan als het gezamenlijk uitstippelen van een gedeelde koers. Geïnterviewden vanuit de LMS herkennen dit. Zij geven aan regelmatig het gevoel te hebben dat het onderling vertrouwen beperkt is en het in de praktijk vooral aan de LMS is om te zoeken naar gezamenlijkheid. Als partijen daar zelf geen bijdrage aan leveren, dan is het niet reëel om van de LMS te verwachten dat zij dit in de uitvoering op kan lossen. De LMS voelt zich daardoor soms "speelbal" in het geheel.

### Tussenconclusies – beantwoording onderzoeksvragen over praktijkwerking

2. *Werkt de (multi-) governance voor het beheer van de meldkamers zoals bedoeld in de ministeriële regeling?* en 5. *Zijn er mogelijke aandachtspunten voor verbetering in de werking van de governance?*

Op hoofdlijnen 'staat' de governance, maar de praktijkwerking is nog niet in lijn met de bedoeling van de regeling. We beschrijven in dit hoofdstuk een aantal fundamentele punten waarop partijen van mening verschillen. Zo bestaan er verschillende beelden bij partijen over het onderwerp van de governance, is het lastig om onderwerpen te adresseren die zich aan de rand van de scope van 'beheer' bevinden, en is de sturingsrelatie tussen LMS en gebruikers niet helder. Daarnaast moeten de verschillende partijen en gremia voor een deel hun rol nog vinden. Zo zijn nog niet alle directieteams van meldkamers goed aangesloten op de landelijke besturing en is er een breed gedeelde wens om het Strategisch Meldkamer Beraad steviger te positioneren en het Bestuurlijk Meldkamer Beraad zich meer op de hoofdlijnen te laten richten. Ook is het nodig om meer helderheid aan te brengen in de rol van het DO als hulpstructuur.

### *3. Zo nee, in hoeverre is de verwachting dat dit binnen afzienbare tijd het geval zal kunnen zijn?*

Het is niet te zeggen op welke termijn de beschreven aandachtspunten weggenomen (kunnen) zijn. Wel is duidelijk dat partijen op een aantal centrale punten in de besturing zullen moeten komen tot een meer gezamenlijk beeld. Ook is de inschatting van veel partijen dat de governance minder complex zal worden zodra de tien samengevoegde meldkamers zijn aangesloten op één landelijke infrastructuur. Daarmee zijn enkele van de meer fundamentele knelpunten, die betrekking hebben op bijvoorbeeld de scope en uitgangspunten van de governance, echter niet opgelost.

### *4. Kunnen de partijen invloed uitoefenen op het beheer?*

De verschillende partijen in het meldkamerveld kunnen in de multi-governance invloed uitoefenen op het beheer. De vormgeving van de governance draagt hieraan bij, omdat zowel de gebruikers van de meldkamers op alle niveaus vertegenwoordigd zijn, als de directieteam van de tien meldkamers een plek hebben in de beleids- en beheercyclus en daarin hun wensen voor het beheer in kunnen brengen. Ook de opstelling van de LMS draagt hieraan bij. Partijen beschrijven de LMS overwegend als een organisatie die bereid is om te luisteren naar de vragen en verzoeken van partijen, en zich inspant om die wensen waar mogelijk in te willigen.

Wel valt op dat disciplines een grotere mate van invloed lijken te hebben op de landelijke beleids- en bestedingscyclus dan de tien meldkamers. De mate van invloed van 'de praktijk' op het beheer, c.q. de directieteam van meldkamers, is daarmee een aandachtspunt. Voorkomen moet worden dat de governance op te grote afstand komt te staan van het werkveld. Ook de stapeling van prioriteiten voor de LMS, waardoor er voor het oppakken van nieuwe wensen en verzoeken van partijen vaak op kortere termijn geen capaciteit bestaat, is in dit opzicht een punt van aandacht.



## / 6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken aan de hand van het in H1.2 gepresenteerde evaluatiekader **conclusies** over het functioneren van de multi-governance en formuleren we **aanbevelingen**. Voordat we conclusies formuleren, schetsen we eerst drie contextfactoren die relevant zijn voor een goed begrip van de conclusies.

### **In het meldkamerveld moeten 54 organisaties horizontaal met elkaar samenwerken**

Het meldkamerveld is een complex geheel waarin 54 eigenstandige partijen met elkaar moeten samenwerken en tot besluiten moeten komen, terwijl hun belangen niet altijd op één lijn liggen. Dit geheel aan partijen werkt samen in de meldkamers, maar is georganiseerd in heel verschillende 'werelden'. Zo benadrukken vertegenwoordigers van de RAV'en dat zij voor hun primaire proces veel sterker verbonden zijn met partijen uit het zorgveld, zoals huisartsen en ziekenhuizen, dan met politie en brandweer. Maar hun operatie wordt wél grotendeels aangestuurd vanuit de meldkamer.

### **Er is een spanning herkenbaar tussen de sturingslogica's van de JenV- en VWS-domeinen**

De complexiteit van het veld wordt versterkt door het feit dat de drie hulpdiensten in heel verschillende stelsels zijn geworteld, met sterk uiteenlopende (sturings)logica's. Daarin zorgt met name het verschil tussen de meer centralistische JenV-sturingslogica en het decentrale, geprivatiseerde VWS-domein voor spanning. De verschillen zijn zelfs nog groter: de veiligheidsregio's zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur, de nationale politie is één organisatie die opereert onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid, de KMar is eveneens een centraal aangestuurde organisatie die direct deel uitmaakt van het Ministerie van Defensie, en de regionale ambulancevoorzieningen zijn soms publieke, soms private organisaties die opereren op de zorgmarkt, waarop nauwelijks sprake is van centrale aansturing vanuit de Haagse departementen. Die verschillen maken één overkoepelende aanpak van het meldkamerveld lastig, ook omdat partijen zich door deze verschillen niet altijd volledig kunnen verplaatsen in de logica en context van hun samenwerkingspartners.

### **Het meldkamerveld ondergaat een grote en complexe verandering die veel vraagt van partijen**

De samenwerking in het meldkamerveld heeft een lange en bewogen historie. De vorming van de huidige inrichting kende een moeizame aanloop met onder meer de onvoltooide vorming van een landelijke meldkamerorganisatie. De huidige governanceinrichting wordt door veel betrokkenen gezien als het best haalbare compromis. Die inrichting heeft in korte tijd een ingrijpende verandering doorgemaakt. Waar er tot voor kort nog sprake was van een besturingsmodel met een sterk decentraal karakter (de veiligheidsregio's waren bestuurlijk verantwoordelijk voor de eigen meldkamer) moeten partijen nu landelijk samenwerken en gezamenlijk sturing geven aan de hoofdlijnen van beleid en beheer voor de meldkamers. Partijen moeten daaraan wennen, en is het voor iedereen zoeken naar een goede invulling van de nieuwe rol. Ook is er op plekken nog weerstand tegen een aantal van de gekozen uitgangspunten, zoals het landelijke beheermodel, de scheiding van functie en beheer en de beperking van de lokale autonomie en zeggenschap over de meldkamer.

Partijen moeten behalve het inregelen van een nieuw besturingsmodel een grootschalige en complexe veranderopgave voor elkaar krijgen. Er moet een geheel van tien genetwerkte meldkamers worden gerealiseerd, die zijn aangesloten op één landelijke infrastructuur en elkaars taken te allen tijde kunnen overnemen. De LMS is verantwoordelijk om dit technisch te realiseren, maar moet tegelijkertijd

óók het beheer voeren van alle meldkamers die nog niet zijn aangesloten op de landelijke infrastructuur, en daarmee een kluwen aan verschillende systemen, applicaties met allerlei *legacy*-problematiek in de lucht houden terwijl er wordt gewerkt aan het aansluiten van de tien meldkamers.

Daarbij is een extra uitdaging dat in deze landelijke governance sprake is van grote diversiteit in de ontwikkelfase van meldkamers. De governance moet zowel inspelen op meldkamers die al geruime tijd zijn samengevoegd en aangesloten op de landelijke infrastructuur, als op meldkamers die zich nog volop in het proces van samenvoeging bevinden. Dat moet de LMS doen terwijl zij haar eigen organisatie nog aan het opbouwen is: de LMS bestaat nog maar kort als organisatie en is direct belast met de grote verantwoordelijkheid van het beheer van de meldkamers – een vitale voorziening die onmisbaar is voor hulpdiensten en burgers in nood. Terwijl de LMS is belast met nieuwe en uitdagende taken, moet zij ook haar eigen interne organisatie op orde krijgen, nieuwe medewerkers aantrekken en opleiden, en zaken als haar financieel beheer versterken. Dat is een grote en veelzijdige opgave.

## 6.1 Conclusies

Met bovenstaande kanttekeningen in het achterhoofd trekken we hieronder **conclusies** op de zes aspecten die zijn gevat in het evaluatiekader.

### **1. Herkenbaarheid – er is sprake van een structuur die aansluit op het meldkamerveld**

De Wijzigingswet meldkamers stelt zich ten doel een “herkenbare governancestructuur” te creëren. Dat betekent dat hij aan moet sluiten op de kenmerken van het meldkamerveld. Dat meldkamerveld is decentraal van karakter, maar vraagt ook om landelijke afstemming gegeven de ontwikkeling richting een netwerk van 10 meldkamers.

We concluderen dat partijen zich grotendeels goed herkennen in de gekozen governancestructuur. Uit de interviews komt naar voren dat partijen deze structuur als de best haalbare inrichting zien om het complexe meldkamerveld zo eenduidig mogelijk te besturen en een balans te vinden tussen diversiteit en uniformiteit. Het belangrijkste aandachtspunt dat naar voren komt op dit aspect is de rol van de directieteams in relatie tot de landelijke besturing. De betrokkenheid en invloed van de directieteams op het landelijke beheer kan worden versterkt. Ook de verantwoordelijkheidsverdeling bij incidenten en verstoringen tussen het directieteam en de LMS is een punt waarop onhelderheid kan bestaan: waar eindigt de verantwoordelijkheid van de LMS en waar begint die van het directieteam?

### **2. Zeggenschap – partijen zijn in positie om gezamenlijk richting te geven aan invulling beheer**

Een van de kerndoelen van de multi-governance is waarborgen dat niet alleen de politie als beheerder van de meldkamers, maar ook de andere gebruikers van de meldkamers invloed kunnen uitoefenen op beheer van en beleid voor de meldkamers. Dit doel is gevat in het criterium ‘zeggenschap’.

We concluderen dat, voor zover dit na 1,5 jaar is vast te stellen, de governance op dit punt redelijk functioneert. Er is sprake van een horizontale governance waarin alle betrokken partijen op verschillende niveaus en manieren mee kunnen sturen op de hoofdlijnen van beheer en beleid van de meldkamers. Uit de interviews komt het beeld naar voren van een dienstverlenende houding bij de LMS, die open staat voor de inbreng van partijen en zich inspant om zo goed mogelijk alle gebruikers te faciliteren. Ook de manier waarop de beleids- en beheercyclus wordt doorlopen laat zien dat alle partijen hun zegje kunnen doen. Sommige geïnterviewden merken zelfs op dat de LMS zich soms zelfs té dienstbaar op zou stellen en sterker zou kunnen aangeven wat er níet kan, gegeven de grote werklast die er toch al op haar bord ligt.

Tegelijkertijd ervaart de LMS een grote belasting in het voorbereiden van de aansluiting van alle meldkamers op de landelijke infrastructuur en het tegelijkertijd in de lucht houden van alle nog bestaande systemen op niet-aangesloten meldkamers. Dat leidt er in de praktijk toe dat de ruimte voor partijen om grote invloed op het beheer uit te oefenen, beperkt is. Ook is een aandachtspunt dat disciplines een grotere stem in de landelijke overleggen lijken te hebben dan de tien directieteam. Daarmee is het gevaar dat de landelijke governance op te grote afstand van de meldkamers komt te staan.

Ook constateren we dat er door de grote spreiding van zeggenschap over betrokken partijen sprake is van een duidelijke afruil met de slagvaardigheid van de governance. Door de grote hoeveelheid meesturende partijen kan besluitvorming lang duren en blijven bepaalde discussies soms lange tijd onopgelost. Daarop komen we hieronder terug, bij het criterium slagvaardigheid (4).

### **3. Maatwerk – het moet nog blijken welke er ruimte is voor maatwerk**

De Wijzigingswet meldkamers stelt als een van de doelen voor het beheer van de meldkamers en de besturing daarvan dat binnen de kaders van het landelijke beheer lokaal maatwerk mogelijk moet zijn. We trekken een drietal conclusies op dit punt.

We constateren ten eerste dat de centrale veranderopgave voor het meldkamerveld er op dit moment er uitdrukkelijk een is van standaardisatie en uniformering. De zinsnede “binnen de kaders van het landelijke beheer” is in dezen dus van groot belang. De beweging is er een van diversiteit richting (meer – maar niet volledige) uniformiteit. Er is in de toekomstige inrichting van de meldkamers dus niet de zelfde ruimte voor lokale variëteit als dat in het verleden het geval is geweest. De politie en LMS wijzen in dit kader op de voorwaarden waaronder de politie akkoord is gegaan met het uitvoeren van de beheerstaak voor de meldkamers: die luiden dat er sprake moest zijn van “eenduidige werking, eenduidige besturing en eenduidige financiering”.<sup>60</sup> De voorwaarde van eenduidige werking impliceert een ontwikkeling richting een netwerk van 10 meldkamers die elkaars werk moeten kunnen overnemen. Dat heeft duidelijke impact op de operationele werkprocessen van gebruikers van de meldkamers. Dat betekent dat partijen bereid zullen moeten zijn om die aan te passen en afscheid te nemen van ingesleten processen en procedures. Dat zal niet altijd gemakkelijk zijn.

Ten tweede merken we op dat niet duidelijk is hoeveel ruimte voor maatwerk er die tegen die achtergrond nog resteert. Zo zijn er op dit moment nog meer dan 400 verschillende applicaties actief in de meldkamers. Hoeveel er daar van over (moeten) blijven, is een nog onbeantwoorde vraag. Uit de interviews blijkt dat het gesprek over waar standaardiseren eindigt en de ruimte voor maatwerk begint nog nauwelijks wordt gevoerd tussen partijen. Ook lijken partijen verschillend te denken over de ruimte voor variëteit tussen meldkamers die mogelijk moet blijven.

We concluderen dat nog moet blijken in welke mate het in de huidige governance mogelijk is om discussies over maatwerk op een goede manier te beslechten en integrale afwegingen te maken op dit vlak. Partijen zullen een gezamenlijk beeld moeten ontwikkelen en een manier moeten vinden om ook over de noodzaak van ‘elkaars’ applicaties, koppelingen en ‘specials’ een oordeel te vellen. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre (met name) het SMB in staat zal zijn om knopen door te hakken op dit vlak, ook op de punten waar dat voor partijen ‘pijn’ doet en de reflex op de loer ligt om vast te houden aan de eigen autonomie.

---

<sup>60</sup> Dit is verwoord in de *Verkenning in het meldkamerdomein* uit 2018

## 4. Slagvaardigheid – de slagvaardigheid van de multi-governance is beperkt

Het criterium slagvaardigheid heeft betrekking op de mate waarin het mogelijk is om in de besturing van de meldkamers tot besluiten te komen en die om te zetten in acties.

We concluderen dat slagvaardigheid een duidelijk aandachtspunt is: besluitvorming in het meldkamerveld wordt door veel betrokkenen gezien als stroperig en ingewikkeld. De gang van zaken rond het opstellen van het beleids- en bestedingsplan illustreert dit (zie H4.3). Betrokkenen ervoeren dit als een complex en soms slepend proces. Maar ook op andere dossiers, zoals de thema's persalarmering en zorgcoördinatie, is te zien dat ze met regelmaat terugkeren op de agenda's van overleggen en dat lastig is voor partijen om tot gezamenlijke besluiten te komen.

Een belangrijke vraag is dus: wie kan er knopen doorhakken als dat echt nodig is? Ook door onafhankelijke toezichthouders IJenV en AT wordt kritisch gekeken naar de slagvaardigheid van besluitvorming. Zij constateren dat er sprake is van "verbroekeling van verantwoordelijkheden" die "integrale besluitvorming binnen het meldkamerstelsel" belemmert. Dat is voor de toezichthouders reden om op te roepen om te onderzoeken of kan worden voorzien in "doorzettingsmacht" in de besturing.

We concluderen dat het gebrek aan slagvaardigheid grotendeels voortkomt uit de complexiteit van het meldkamerveld, waarin 54 partijen in een vorm van *netwerksturing* er 'samen uit moeten komen'. Daarin zou een vorm van top-down hiërarchische sturing kunnen helpen om besluitvaardiger te opereren, maar dergelijke sturing is naar ons oordeel niet te realiseren in het meldkamerveld met al zijn juridisch en bestuurlijk autonome partijen. 'Doorzettingsmacht' van een minister over het meldkamerveld, waarin veiligheidsregio's (samenwerkingsverbanden van gemeenten) en RAV'en (organisaties ingebed in het decentrale en geprivatiseerde zorgstelsel) een belangrijke rol spelen, lijkt niet of nauwelijks haalbaar en zou de verhoudingen onder druk zetten.<sup>61</sup>

We stellen echter ook vast dat behalve de complexiteit van het meldkamerveld ook andere factoren bijdragen aan een gebrek aan slagvaardigheid. De belangrijkste daarvan hebben we beschreven in hoofdstuk 5: de onduidelijkheid en het verschil in opvattingen over kernbegrippen voor het meldkamerveld, zoals de scope van de governance, de definitie van de meldkamerfunctie, de afbakening van verantwoordelijkheden tussen verschillende overleggen, de relatie tussen partijen en de LMS en adequate mandatering van deelnemers aan landelijke overleggen, met name bij RAV'en.

## 5. Effectiviteit – de bijdrage aan de doelen van het meldkamerveld is nog niet vast te stellen

Dit criterium gaat over de mate waarin de huidige governance bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen voor het meldkamerveld. Het is niet goed mogelijk om na de korte tijd waarin de huidige structuur bestaat hierover duidelijke conclusies te trekken. Wel signaleren we dat er op een aantal basale aspecten van de governance sprake is van uiteenlopende beelden tussen kernspelers, die niet bijdragen aan het op een goede manier werken aan de gemeenschappelijke doelen voor de meldkamers. Ook het gebrek aan adequate en complete sturingsinformatie voor het meldkamerveld als geheel is een risico op dit punt, omdat dit goede monitoring van de voortgang in de weg staat.

## 6. Doelmatigheid – de efficiëntie van de governance kan worden verbeterd

Het criterium doelmatigheid heeft betrekking op de mate waarin kosten en baten met elkaar in verhouding zijn. In dit onderzoek zijn we hier niet diep op in kunnen gaan. Wel stellen we vast dat

---

<sup>61</sup> Overigens bevat de regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers wel een aangrijpingspunt hiervoor, dat in de praktijk niet lijkt te worden benut: artikel 3, lid 7 stelt dat "de leden [van het BMB], indien zij niet tot overeenstemming komen, het beslispunt voor[leggen] aan de Minister van Justitie en Veiligheid, onder vermelding van hun opvatting over het beslispunt."

betrokken partijen de ervaring hebben dat de afbakening tussen diverse overleggen onvoldoende scherp is, dat discussies op verschillende niveaus 'over' worden gedaan, er maar beperkt sprake is van 'trechtering' en te veel dossiers escaleren tot op bestuurlijk niveau. Dat komt een efficiënte en doelmatige governance niet ten goede. Ook blijkt uit de interviews en documenten dat de LMS nog stappen te zetten heeft in zijn financiële verantwoording. Met name de substantiële post op de lopende rekening van de LMS zonder duidelijk bestedingsdoel roept vragen op bij betrokken partijen en vraagt om een duidelijkere koppeling aan te ondernemen activiteiten of te maken investeringen.

## 6.2 Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen en conclusies doen we in dit laatste deel van het rapport een aantal aanbevelingen aan de partijen in de multi-governance. In onderstaand schema zijn die samengevat, waarbij we de onderwerpen per thema hebben geordend naar het belang dat we zien in het adresseren van dit onderwerp:

| Overkoepelend  |  |   |
|--|--|---|
| 1. Vergroot het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de opgaven in het meldkamerveld   |  |   |
| Onderwerp van de governance  | Rollen en verhoudingen   | Invulling van de governance   |
| Verhelder de scope van de multi-governance   | Verscherp het beeld van rollen en onderlinge relaties  | Ga in gesprek over een productievere invulling  |
| <p>O1. Expliciteer dat de scope van de multi-governance breder is dan alleen sturing op de LMS, door een visie uit te werken op:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De definitie van de meldkamerfunctie</li> <li>De ruimte voor aan functie gerelateerde onderwerpen</li> </ul> <p>O2. Werk toe naar een herijkt toekomstbeeld voor de meldkamers</p> <p>O3. Stel een gezamenlijk kader op voor afwegingen over maatwerk versus standaardisatie</p> | <p>R1. Verhelder de sturingsrelatie met de LMS en borg de verantwoordelijkheid van de politie</p> <p>R2. Versterk de positie van het SMB als strategisch sturend orgaan</p> <p>R3. Versterk de positie van directieteams in de governance</p> <p>R4. Streef naar het versterken van mandaat van partijen</p> <p>R5. Herijk de rol van het Discipline Overleg als adviserend orgaan</p> | <p>I1. Versterk sturingsinformatie en financiële verantwoording LMS</p> <p>I2. Streef naar het verminderen van dubbele petten</p> |

### Overkoepelend

#### 1. Vergroot het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de opgaven in het meldkamerveld

Onderliggend aan veel van de aandachtspunten in de werking van de governance is dat partijen uit fundamenteel verschillende stelsels in het meldkamerveld met elkaar moeten samenwerken. We beschreven aan het begin van dit hoofdstuk al dat met name de meer centralistische logica van het JenV-veld en het geprivatiseerde zorgstelsel met elkaar op gespannen voet staan. Dat is een gegeven dat als zodanig niet op te lossen is.

Wel is het mogelijk dat partijen zich voortdurend bewust zijn van deze en andere onderlinge verschillen. Dat vraagt iets van alle betrokkenen. Van RAV'en vraagt het duidelijk commitment, in

woord en daad, aan de beweging richting een landelijk dekkend netwerk van meldkamers met eenduidig beheer. Die eenduidigheid gaat gepaard met meer centrale, landelijke sturing op onderdelen, die voor actoren in het zorgstelsel wezensvreemd is. Van de andere partijen in de governance vraagt dit om begrip voor de context waarin RAV'en zich bevinden en de uitdagingen die dit met zich meebrengt. Dat vereist inlevingsvermogen en empathie.

We adviseren dat partijen met elkaar het gesprek aangaan over wat zij van elkaar nodig hebben om dit wederzijdse begrip en inlevingsvermogen te bevorderen. Daarbij zou het uitgangspunt moeten zijn dat er wordt gezocht naar het vergroten van het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de opgaven in het meldkamerveld. Ook helpt het om het gesprek aan te gaan over wederzijdse verwachtingen en rolvast optreden. Daarbij is ook aandacht nodig voor wat partijen verstaan onder de stelselverantwoordelijkheid van ministeries.

## Onderwerp van de governance

### **O1. Expliciteer dat de scope van de multi-governance breder is dan alleen sturing op de LMS**

Het is nodig om te zorgen voor een meer gedeeld beeld van het onderwerp van de multi-governance. De uiteenlopende visies op dit punt zorgen nu voor te veel frictie en ondermijnen de slagvaardigheid van de besturing. Deze visie moet in elk geval ingaan op de definitie van de meldkamerfunctie: is die beperkt tot het behandelen van spoedmeldingen, of kunnen ook andere activiteiten die de disciplines op de meldkamer uitvoeren worden gezien als meldkamerfunctie?

Het tweede onderwerp waarop partijen tot een gezamenlijk antwoord moeten komen, betreft de ruimte die er in de multi-governance is om ook onderwerpen te bespreken die niet 100% als 'beheer'-onderwerpen zijn aan te merken, maar waarop desalniettemin gezamenlijke sturing vereist is in het licht van de gezamenlijke ontwikkelopgave voor het meldkamerveld.

Daarbij zou volgens AEF het uitgangspunt moeten zijn dat in de scope van de multi-governance ook ruimte moet zijn voor onderwerpen die raken aan de meldkamerfunctie of de samenwerking in het meldkamerveld in den brede, omdat de scheiding tussen beheer en functie nooit volledig te maken is. Partijen zouden moeten zorgen voor een meer gedeeld beeld over de mate waarin deze onderwerpen onderdeel uitmaken van de gezamenlijke sturing binnen de multi-governance.

### **O2. Werk toe naar een herijkt toekomstbeeld voor de meldkamers**

Op dit moment vormt het Transitieakkoord uit 2013 de belangrijkste onderlegger voor de doorontwikkeling van het meldkamerveld. De tijd heeft niet stil gestaan sinds 2013, en op verschillende vlakken spelen ontwikkelingen die een duidelijke weerslag op het meldkamerveld hebben. Om daar goed op in te kunnen spelen, bevelen we partijen aan om een gezamenlijke herijking van het toekomstbeeld voor meldkamers op te stellen.

Deze herijking zou wat AEF betreft het netwerk van tien meldkamers dat nu wordt gebouwd als startpunt moeten nemen, maar vanuit daar moeten kijken welke bijsturing van uitgangspunten en inrichtingskeuzes nodig is. Daarbij moet in elk geval aandacht worden besteed aan het uitgangspunt van colocatie en de ontwikkelingen rondom zorgcoördinatie in de witte kolom. Hoe verhoudt de meldkamer van de toekomst zich hiertoe en wat is er nodig om dit op een goede manier daarin een plek te geven?

### **O3. Stel een gezamenlijk kader op voor afwegingen over maatwerk versus standaardisatie**

Een van de belangrijkste onderwerpen die in de komende jaren voor het meldkamerveld op de agenda staan is het toewerken naar de standaardisatie van systemen, applicaties en werkwijzen vanuit de bestaande situatie waarin meer dan 400 applicaties naast elkaar bestaan. Tegelijkertijd is er vanuit zowel disciplines als meldkamers op allerlei onderdelen behoefte aan vormen van maatwerk. Op dit moment lijken in de governance nog niet de juiste instrumenten voorhanden te zijn om op een goede manier afwegingen te maken over de balans tussen standaardisatie en maatwerk.

AEF beveelt daarom aan dat partijen een gezamenlijk afwegingskader opstellen om deze afwegingen te kunnen maken, gebaseerd op gezamenlijk geformuleerde criteria. Als er een gedragen gezamenlijk kader is, voorkomt dit dat er herhaaldelijk *ad hoc* discussies over het in de lucht houden van applicaties zullen moeten worden gevoerd.

## **Rollen en verhoudingen**

### **R1. Verhelder de sturingsrelatie met de LMS en borg de verantwoordelijkheid van de politie**

In hoofdstuk 5.3 stelden we vast dat partijen verschillend denken over de sturingsrelatie tussen SMB en de LMS. Aan het ene eind van het spectrum bestaat de visie dat het SMB functioneert als 'gebruikersraad' voor de LMS. Aan de andere kant is er de opvatting dat het SMB een zwaardere rol zou moeten spelen als orgaan voor strategische sturing op de hoofdlijnen voor beleid en beheer voor het meldkamerveld. Die laatste visie is het meest in lijn met het ontwerp van de governance.

AEF adviseert dat partijen de verhouding tussen LMS en SMB nader uitwerken en zorgen voor meer helderheid over deze relatie. Daarbij hoort dat ze concreet maken wat zij van zowel het SMB, LMS als de andere actoren in de governance verwachten en verhelderen hoe ze de rol van LMS zien ('functioneel beheerder' of 'leverancier'). Voor effectieve besturing is het nodig dat partijen het hierover onderling eens worden. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor de vraag hoe de in de multi-governance vastgelegde verantwoordelijkheden zich verhouden tot de in de Politiewet bij de korpschef neergelegde verantwoordelijkheid voor het beheer van de meldkamers. Wat AEF betreft is het raadzaam om die verantwoordelijkheid, met de daarbij horende verantwoordelijkheid voor de LMS als organisatie, te verankeren in de regeling van de governance. Ook is het nodig om te zorgen voor een gezamenlijk antwoord op de vraag wie de eigenaar is van het beleids- en bestedingsplan (SMB of LMS) en het doel en karakter van dit plan: sturen op de (activiteiten van) LMS of het neerleggen van de hoofdlijnen van beleid en beheer.

### **R2. Versterk de positie van directieteams in de governance**

In hoofdstuk 5 beschreven we dat in het ontwerp van de governance de lijn van directieteams naar SMB naar BMB de ruggengraat vormt. In de besluitvorming in de praktijk lijkt de lijn van Discipline Overleg naar SMB naar BMB echter veel dominanter. Directieteams van meldkamers zijn, ondanks allerlei inspanningen, nog minder goed aangehaakt op de landelijke beleids- en beheercyclus. Deze dynamiek kan ervoor zorgen dat vooral de stem van disciplines wordt gehoord in de sturing en het opstellen van het jaarlijkse beleids- en bestedingsplan. Ook kan het in de hand werken dat belangenbehartiging van disciplines voorop komt te staan, en het *gezamenlijke (multi)perspectief* van meldkamers ondersneeuwt.



AEF beveelt daarom aan om te bewaken dat de stem van directieteam, al dan niet via de lijn van de Hoofden Meldkamers, voldoende wordt gehoord in de landelijke sturing, en concrete acties te ondernemen om dit perspectief beter te betrekken zodat de inbreng van disciplines niet overheersend wordt aan de landelijke overlegtafels. Dat kan ook helpen om integraliteit te organiseren in plaats van versnippering. Mogelijk kan aanscherping van de rol en functie van het Overleg Hoofden Meldkamers dit ondersteunen.

### **R3. Versterk de positie van het SMB als strategisch sturend orgaan en expliciteer rolverdeling**

In het ontwerp van de multi-governance is een belangrijke rol weggelegd voor het SMB. Het SMB vormt het knooppunt tussen directieteam, disciplines, LMS en het bestuurlijke niveau in het BMB. Het ontwerp laat zien dat het BMB ten opzichte van het SMB zou moeten functioneren als 'last resort' voor die dossiers waarop een bestuurlijk richtinggevende uitspraak nodig is. Op dit moment is de afbakening tussen SMB en BMB niet scherp en wordt het BMB in een relatief operationele rol getrokken die niet goed past bij het karakter van dit overleg.

AEF adviseert om deze dynamiek te doorbreken en ernaar te streven dat het SMB sterker gaat functioneren als strategisch sturend orgaan dat het middelpunt van het sturingsmodel vormt. Daarvoor is het nodig dat partijen in gesprek gaan over de vraag wat er nodig is om het SMB deze rol beter te laten spelen. Te denken valt aan afspraken over onderwerpen waarop het BMB aan het SMB mandaat verleent om zelfstandig tot besluiten te komen, het werken aan een vergaderplanning waarin agenda's van beide overleggen voor langere termijn vast liggen en het zodanig op elkaar afstemmen van de timing van BMB en SMB dat het SMB in staat wordt gesteld om zijn rol strategischer in te vullen. Ook kan het helpen om een aantal van de in de regeling beschreven rollen van overleggen verder uit te werken. Een voorbeeld daarvan is dat kan worden geëxpliciteerd wat de taak van het BMB om "de werking van beleid en beheer te monitoren" behelst en *hoe* het BMB die rol in zou moeten vullen. Dat is op dit moment nog nergens uitgewerkt.

### **R4. Streef naar het versterken van mandaat van partijen**

Voor een effectieve governance is het van belang dat deelnemers aan landelijke overleggen met voldoende mandaat aan tafel zitten. Spreken zij namens hun gehele achterban en kunnen zij namens die achterban (waar dat nodig is) instemmen met voorstellen? Uit de interviews blijkt dat dit mandaat nu niet altijd op orde is, met name aan de kant van RAV'en. Het is dan ook nodig dat de RAV'en kritisch kijken naar het huidige functioneren van mandatering van hun vertegenwoordiging op landelijk niveau en streven naar het versterken daarvan.

Tegelijkertijd is het vraagstuk van mandaat een inherente uitdaging in de pluriforme context van het meldkamerveld. We bevelen daarom ook aan dat partijen in gesprek gaan over de vraag hoe het mandaat van vertegenwoordigers in overleggen kan worden versterkt. Wat is daarvoor nodig, en hoe kan ieder vanuit zijn rol daaraan bijdragen?

## **R5. Herijk de rol van het Discipline Overleg (DO) als adviserend orgaan**

We hebben geconstateerd dat het DO zich in de praktijk heeft ontwikkeld richting een overleg dat een formelere rol in de besluitvorming lijkt te spelen dan bedoeld en daarmee zorgt voor een extra besluitvormingslaag in het toch al complexe besturingsmodel. Ook hebben we geconstateerd dat deelname van ministeries aan dit overleg niet past bij het doel en functie van dit overleg.

We bevelen aan om de rol van het Discipline Overleg te herijken en terug te brengen naar de bedoeling: een overleg waarin de gebruikers van de meldkamers (de disciplines) met elkaar spreken over relevante ontwikkelingen en adviezen uitbrengen aan het SMB. Dat betekent dat vertegenwoordiging van ministeries daarbij niet passend is.

## **Invulling van de governance**

### **I1. Versterk sturingsinformatie en financiële verantwoording door de LMS**

Voor adequate sturing op de meldkamers is de beschikbaarheid van kwalitatief goede sturingsinformatie onontbeerlijk. Dat leidt er met name toe dat, zoals ook de IJenV en AT constateren, niet duidelijk hoe de huidige 13 meldkamers er op dit moment beheersmatig voor staan en welke risico's voor welke meldkamer in welke mate spelen. Daar wordt aan gewerkt door partijen, maar blijvende inspanning hiervoor is nodig. Zo is bij het schrijven van dit rapport nog niet duidelijk of de continuïteitsmonitor in 2021 beter is ingevuld dan in 2020.

AEF adviseert dan ook aan om de ingezette inspanningen rondom het verbeteren van sturingsinformatie te continueren. Om te komen tot verbeteringen op dit vlak is een meewerkende en constructieve houding nodig van alle partijen, waarin het delen van informatie het uitgangspunt is en er wordt gewerkt op basis van onderling vertrouwen. Het maatschappelijk belang van meldkamers is te groot om informatie niet te ontsluiten en onderling te delen. Daarbij is ook expliciete aandacht nodig voor het versterken van inzicht in de financiële stand van zaken bij de LMS, zodat inzichtelijker wordt voor welke keuzes er financiële ruimte bestaat en waarvoor niet. De LMS zou zich kunnen inspannen om de noodzaak van bestaande reserves beter te onderbouwen en zo de informatievoorziening over plannen en prognoses te versterken.

### **I2. Streef naar het verminderen van 'dubbele petten'**

In hoofdstuk 5 beschreven we dat er op dit moment in de governance van de meldkamers op verschillende plekken sprake is van dubbelrollen. Dat kan leiden tot rolverwarring. We bevelen aan dat het uitgangspunt zou moeten zijn om dubbelrollen zo veel mogelijk te voorkomen. Partijen doen er goed aan om helder vast te leggen welke rollen er zijn in de verschillende gremia, en die rollen zo veel als mogelijk bij verschillende personen te beleggen. Dat hoeft niet per direct te leiden tot het vervangen van functionarissen. Het is ook mogelijk om bij 'natuurlijke' momenten van personele wisselingen hierop aan te sturen.

## 6.3 Suggesties voor implementatie aanbevelingen

De bovenstaande aanbevelingen hebben betrekking op een breed scala aan aspecten van de governance. De samenwerkende partijen in de multi-governance zullen gezamenlijk moeten afwegen aan welke aanbevelingen zij opvolging willen geven en welk proces daarbij hoort. Nagenoeg alle aanbevelingen hebben betrekking op onderwerpen waarop gezamenlijk optreden van partijen vereist is. Wij adviseren dan ook dat het SMB het voortouw neemt in het vormgeven van het vervolg, onder regie van het BMB. Voor die onderwerpen die impact kunnen hebben op regelgeving en kaders is de betrokkenheid van de verantwoordelijke ministeries in het bijzonder van belang. Dat geldt voor in ieder geval aanbevelingen O1, O2, R1, R3 en R5.

Verder is onderscheid te maken tussen onderwerpen die op korte termijn om gezamenlijk optreden vragen, meestal omdat ze betrekking hebben op basale (onderliggende) uitgangspunten van de samenwerking waarvan het belangrijk is dat er een meer gedeeld beeld ontstaat tussen partijen. Die zijn in onderstaande figuur aan de linkerkant opgenomen. We zien het oppakken van deze aanbevelingen dan ook als randvoorwaarden om de stap te kunnen zetten naar doorontwikkeling en een toekomstbestendige governance van de meldkamers.

De onderwerpen in het midden van de figuur zijn thema's die naar ons oordeel vragen om een proces van doorontwikkeling dat een langere adem zal vragen. Daarvoor moet een duidelijke en gedragen opdrachtformulering en een heldere ontwikkelstrategie worden gekozen. De onderwerpen aan de rechterkant hoeven niet op korte termijn resultaten op te leveren, maar hebben betrekking op de toekomstbestendigheid van het meldkamerveld. Om daar voldoende voorbereid op te zijn, adviseren wij om ook op deze thema's niet te wachten met het zetten van eerste stappen.

| Basis op orde  | Doorontwikkelen   | Blik op de toekomst   |
|--|---|---|
| <i>Korte termijn</i>   | <i>Middellange termijn</i>  | <i>Langere termijn</i>  |
| <p><b>O1.</b> Expliciteer dat de scope van de multi-governance breder is dan alleen sturing op de LMS</p> <p><b>R1.</b> Verhelder de sturingsrelatie met de LMS en borg de verantwoordelijkheid van de politie</p> <p><b>R5.</b> Herijk de rol van het Discipline Overleg als adviserend orgaan</p> <p><b>I1.</b> Versterk sturingsinformatie en financiële verantwoording LMS</p> | <p><b>1.</b> Vergroot het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de opgaven in het meldkamerveld</p> <p><b>R2.</b> Versterk de positie van het SMB als strategisch sturend orgaan</p> <p><b>R3.</b> Versterk de positie van directieteams in de governance</p> <p><b>R4.</b> Streef naar het versterken van mandaat van partijen</p> <p><b>I2.</b> Streef naar het verminderen van dubbele petten</p> | <p><b>O2.</b> Werk toe naar een herijkt toekomstbeeld voor de meldkamers</p> <p><b>O3.</b> Stel een gezamenlijk kader op voor afwegingen over maatwerk versus standaardisatie</p> |

## / A Bijlage: onderzoeksmethoden

Aan dit onderzoek lagen drie uitgangspunten ten grondslag:

- ▶ Een richtinggevend evaluatiekader;
- ▶ Een op leren gerichte evaluatie;
- ▶ Een goede betrokkenheid van stelselpartijen.

Om hier invulling aan te geven, werkten we in een **bureaustudie** aan de hand van de ministeriële regeling *hoofddlijnen beleid en beheer meldkamers*, de Wijzigingswet meldkamers, en de memorie van toelichting op deze wet de doelen van de governance uit, waaraan we de praktijkwerking van de governance toetsten. Voor deze toets maakten we naast de bureaustudie gebruik van zowel een **vragenlijst** die werd uitgezet onder alle Hoofden meldkamers als van **(groeps)interviews**. Daarmee kwamen we tot een beeld van de implementatie van de governance (een feitelijk beeld: is de governance geïmplementeerd zoals bedoeld?) en de praktijkwerking van de governance (hoe functioneert de governance in de praktijk?).

Ook hadden we inzicht in de agenda's en gespreksverslagen van het SMB en BMB. Op basis van de agenda's en verslagen categoriseerden we de gespreksonderwerpen, brachten we in kaart hoe vaak bepaalde onderwerpen ter sprake kwamen, noteerden we het resultaat van een bespreking (bijvoorbeeld instemming), en gaven aan of er geëscaleerd werd naar een hoger gremium. Ook analyseerden we de inhoud van de verslagen aan de hand van een aantal criteria (zoals het betrekken van de achterban of het reflecteren op de respectievelijke rollen van de diverse gremia).

We voerden individuele gesprekken met de leden van het BMB en SMB. Deze gesprekken waren er voornamelijk op gericht om een beeld te krijgen van de implementatie en praktijkwerking van de governance. Voor de implementatie toetsten we de rol van de verschillende gremia aan de inhoud van de ministeriële regeling. Voor het beoordelen van de praktijkwerking hanteerden we zes criteria: *herkenbaarheid, zeggenschap, maatwerk, slagvaardigheid, doelmatigheid, en effectiviteit*. De verslagen van deze interviews legden we ter validatie voor aan gesprekspartners.

Daarnaast spraken we in groepen van drie met inspecteurs van het Agentschap Telecom en de Inspectie Justitie en Veiligheid, de secretarissen van het Discipline Overleg en het Overleg Hoofden Meldkamers en de ex-secretaris van het SMB. Dat laatste gesprek diende ertoe het functioneren van de hulpstructuren en hun relatie tot LMS, SMB, en BMB in kaart te brengen.

Aanvullend op deze gesprekken voerden we groepsgesprekken met de directieteams van drie meldkamers: Den Bosch, Bergen op Zoom en Den Haag. Het doel van deze gesprekken was een beeld te vormen van de uitwerking van de (landelijke) governance op het beheer van de meldkamers op gebiedsniveau, de invloed van de directieteams op het landelijke beleid en beheer, en de interactie tussen het landelijk niveau en gebiedsniveau. We kwamen tot de selectie van meldkamers in samenspraak met de begeleidingscommissie, en baseerden deze keuze op drie criteria:

- ▶ We richtten ons op samengevoegde meldkamers omdat bevindingen bij meldkamers die nog moeten worden samengevoegd beïnvloed zouden kunnen worden door het proces van samenvoegen. Dit zou ruis hebben kunnen veroorzaken in de evaluatie.
- ▶ We wilden meldkamers onderzoeken die zowel wel als niet zijn aangesloten op het IV-/ICT-systeem van de LMS. Gezien het uiteindelijke doel dat alle meldkamers aangesloten zijn op het IV-/ICT-systeem kiezen we voor twee meldkamers die aangesloten zijn, en één niet.

- ▶ Daarnaast hielden we rekening met de complexiteit van de governance door meldkamers te selecteren die zowel een gebied met een groot aantal gemeenten, een middelgroot aantal gemeenten en beperkt aantal gemeenten bedienen. Door de regio te onderzoeken met de op papier minst complexe governance (Rotterdam), verwachtten we dat de zaken die daar eventueel tot problemen leiden, zeker tot problemen zullen leiden in andere regio's.

Het gesprek met de meldkamer Bergen op Zoom werd ingepland nadat het directieteam van de meldkamer Rotterdam niet in de gelegenheid bleek te zijn om tijd vrij te maken voor een gesprek.

Naast de groepsgesprekken is er een **vragenlijst** uitgezet onder Hoofden Meldkamers over de invulling van de governance op gebiedsniveau. Daarop kwam respons van elke meldkamer. In deze vragenlijst werd gevraagd naar de invulling van de governance op regionaal niveau en de manier waarop de bepalingen uit de regeling van toepassing zijn in de praktijk. De vragenlijst vormde input voor de groepsgesprekken met de drie directieteams, waarin we de praktijkwerking van de governance op gebiedsniveau in meer detail is besproken.

## / B Bijlage: geïnterviewden

In de periode 1 december 2021 – 12 januari 2022 spraken we voor deze evaluatie in individuele gesprekken en groeps gesprekken met 37 betrokkenen.

### Individuele gesprekken

| Organisatie  | Rol           |
|--|---------------|
| Ministerie van JenV; directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's            | Lid BMB       |
| Ministerie van VWS; directie Curatieve Zorg                                      | Lid BMB       |
| Ministerie van Defensie  | Lid BMB       |
| Voorzitter SMB   | Lid BMB       |
| Lid Veiligheidsberaad  | Lid BMB       |
| Lid korpsleiding Nationale Politie   | Lid BMB       |
| Voorzitter Ambulancezorg Nederland   | Lid BMB       |
| Ministerie van JenV, directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer | Lid SMB       |
| DO, OHM, SMB / LMS   | Secretarissen |
| Veiligheidsregio Gelderland-Midden / Brandweer NL                                | Lid SMB       |
| Koninklijke Marechaussee   | Lid SMB       |
| Ministerie van VWS; directie Curatieve Zorg                                      | Lid SMB       |
| Nationale Politie, eenheid Rotterdam   | Lid SMB       |
| Ambulancezorg Nederland  | Lid SMB       |
| Landelijke Meldkamer Samenwerking  | Adviseur SMB  |
| Landelijke Meldkamer Samenwerking  | Adviseur SMB  |
| Agentschap Telecom, Inspectie JenV   | Inspecteurs   |

### Groepsgesprekken

| Organisatie                           | Rol              |
|---------------------------------------|------------------|
| <b>Meldkamer Oost-Brabant</b>         |                  |
| RAV Brabant Midden-West-Noord         | Lid Directieteam |
| VR Brabant Zuid-Oost                  | Lid Directieteam |
| VR Brabant Noord                      | Lid Directieteam |
| Politie, eenheid Oost-Brabant         | Hoofd Meldkamer  |
| <b>Meldkamer Zeeland-West-Brabant</b> |                  |
| VR Midden-West-Brabant                | Lid Directieteam |
| Witte Kruis Ambulancezorg             | Lid Directieteam |
| Politie, eenheid Zeeland-West-Brabant | Hoofd Meldkamer  |
| <b>Meldkamer Den Haag</b>             |                  |
| Politie, eenheid Den Haag             | Lid Directieteam |
| Politie, eenheid Den Haag             | Lid Directieteam |
| VR Haaglanden/geneeskundige meldkamer | Lid Directieteam |
| VR Haaglanden/brandweezorg            | Lid Directieteam |
| VR Haaglanden                         | Lid Directieteam |
| VR Hollands-Midden                    | Lid Directieteam |
| VR Hollands-Midden                    | Lid Directieteam |
| RAV Hollands-Midden                   | Lid Directieteam |
| Politie, eenheid Den Haag             | Hoofd Meldkamer  |

## **/ C** Bijlage: samenstelling begeleidingscommissie

Gedurende het proces werden de onderzoekers bijgestaan door een begeleidingscommissie die drie maal bijeenkwam. Deze commissie bestond uit de volgende leden:

**prof. dr. J. de Ridder (voorzitter)**, emeritus hoogleraar bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen

**dr. M.J. van Duin**, lector crisisbeheersing, Instituut Fysieke Veiligheid

**mr. W.M. de Jongste**, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, ministerie van JenV

**drs. J. Niesse**, Ministerie van Justitie en Veiligheid, directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's, aanvrager onderzoek

**dr. S. Resodihardjo**, universitair docent bestuurskunde, Radboud Universiteit



## / D Bijlage: gebruikte afkortingen

| Afkorting | Volledige term                                     |
|-----------|--|
| AT        | Agentschap Telecom                                 |
| AZN       | Ambulancezorg Nederland                            |
| BMB       | Bestuurlijk Meldkamer Beraad                       |
| BSG       | Bestuurlijke stuurgroep                            |
| CaCo      | Calamiteitencoördinator                            |
| DO        | Discipline Overleg                                 |
| DROC      | Dienst Regionaal Operationeel Centrum              |
| DT        | Directieteam                                       |
| HMK       | Hoofd Meldkamer                                    |
| IV        | Informatievoorziening                              |
| ICT       | Informatie- en Communicatietechnologie             |
| IJenV     | Inspectie Justitie en Veiligheid                   |
| JenV      | Justitie en Veiligheid                             |
| KMar      | Koninklijke Marechaussee                           |
| LMO       | Landelijke Meldkamer Organisatie                   |
| LMS       | Landelijke Meldkamer Samenwerking                  |
| MT        | Management Team                                    |
| MvT       | Memorie van Toelichting                            |
| OHM       | Overleg Hoofden Meldkamers                         |
| OO        | Operationeel Overleg                               |
| RAV       | Regionale Ambulance Voorziening                    |
| RTIC      | Real Time Intelligence Center                      |
| SMB       | Strategisch Meldkamer Beraad                       |
| VR        | Veiligheidsregio                                   |
| VWS       | Volksgezondheid, Welzijn en Sport                  |
| WODC      | Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum |