

Vergaderjaar 2018–2019

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 175

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 6 september 2019

Hierbij stuur ik u het rapport «Continuïteit van meldkamers» dat ik op 11 juli jl. heb ontvangen van de Inspectie Justitie en Veiligheid en het Agentschap Telecom¹. Ik dank de Inspectie en het Agentschap voor het rapport en de gedane aanbevelingen. Ik neem alle aanbevelingen serieus en in deze brief zet ik uiteen hoe ik hiermee omga. Ik hecht er ook aan op te merken dat dit rapport los staat van de reeds lopende onderzoeken naar aanleiding van de KPN-storing van 24 juni jl. en de gevolgen voor de bereikbaarheid van 112.² Na afronding van deze onderzoeken, wordt uw Kamer over de bevindingen geïnformeerd.

De voornaamste conclusie van de Inspectie en het Agentschap is dat de verantwoordelijken voor de taakuitvoering van de regionale meldkamers nauwelijks maatregelen hebben genomen om de continuïteit van personeel, locatie en techniek voldoende te waarborgen. De landelijke 112-centrale heeft dat wel in voldoende mate gedaan. Er zullen echter door alle partijen de nodige slagen moeten worden gemaakt om de noodzakelijke continuïteit beter te borgen. Ik ga het continuïteitsvraagstuk daarom bespreken met alle partijen – de politie, de veiligheidsregio's, Ambulancezorg Nederland en de Koninklijke Marechaussee³ – die hier nu en in de toekomst verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Er worden onderling gecoördineerde onderzoeken verricht naar de KPN-storing door de Inspecties Justitie en Veiligheid, Gezondheidszorg en Jeugd en Agentschap Telecom waar ik u bij Kamerbrieven van 25 juni 2019 (Kamerstuk 29 517, nr. 172) en 4 juli 2019 (Kamerstuk 29 517, nr. 173) over heb geïnformeerd.

³ De KMar is vanwege haar bijzondere positie niet meegenomen in het onderzoek van de Inspectie en het Agentschap en wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten in deze brief.

⁴ In het huidige stelsel van meldkamers heeft het bestuur van de veiligheidsregio de beschikking over een gemeenschappelijke meldkamer, die is ingesteld en in stand wordt gehouden door het bestuur ten behoeve van de brandweertaak, de geneeskundige hulpverlening, de ambulancezorg en de politietaak. Met dien verstande dat de Regionale Ambulancevoorziening, de politie en de KMar zorg dragen voor het in stand houden van hun respectievelijke meldkamers.

de meldkamers bespreek ik dit ook in het Veiligheidsberaad zodat dit met de regionale besturen van de veiligheidsregio's wordt opgepakt.

De probleemstelling uit 2010 die geleid heeft tot aangepast beleid, was en is gelegen in de veelvoud aan lokaal en regionaal georganiseerde partijen en een complexe verdeling op bestuurlijk, operationeel en beheersmatig gebied voor het functioneren van de meldkamers. De bestuurlijk verantwoordelijken voor de gemeenschappelijke uitoefening van de meldkamerfunctie maken ieder ook eigen, zelfstandige keuzes met betrekking tot continuïteits- en beheersvraagstukken. Het aangepaste beleid moet ervoor zorgen dat partijen op de meldkamers nauw samenwerken om gezamenlijk gestelde doelen te bereiken. Het beheer van de meldkamers wordt bij de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) van de politie neergelegd. Dit doet recht aan de huidige verantwoordelijkheidsverdeling van partijen en onderschrijf ik vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor de meldkamers.

De Inspectie en het Agentschap constateren dat de aanpak met de LMS steun geniet van betrokken partijen en een positieve werking heeft op de ontwikkelingen in het meldkamerdomein. Dat is belangrijk, want de meldkamer is hét informatie- en communicatieknooppunt voor de start van het noodhulpverleningsproces. Voor wie in een noodsituatie verkeert, is de meldkamer het eerste contact met de hulpdiensten. Voor hulpverleners is de meldkamer de plek vanwaar zij informatie ontvangen over een incident en waar zij om ondersteuning kunnen vragen. Het is van levensbelang dat de meldkamers en de meldkamerfuncties optimaal functioneren. Daarom werk ik toe naar een netwerk van tien operationeel en beheersmatig met elkaar verbonden meldkamers.

De Inspectie en het Agentschap stellen vast dat de opdracht van de LMS om te komen tot een door alle disciplines gedragen organisatie voor de meldkamers ambitieus is, met de nodige afhankelijkheden. Zij doen daarom aanbevelingen voor de LMS over een duidelijke verdeling van (lokale en landelijke) taken, rollen, verantwoordelijkheden voor het beheer en inzicht in beschikbaarheid van systemen. Deze onderschrijf ik ten zeerste. Met de Wijzigingswet meldkamers wordt het beheer van de meldkamers per 1 januari 2020 bij de politie ondergebracht en acht ik deze noodzakelijk om de continuïteit van meldkamers beter te borgen. Mijn wetsvoorstel zal, naar verwachting, dit najaar inhoudelijk door uw Kamer worden behandeld. Simultaan aan de wetsbehandeling wordt gewerkt aan het opzetten van een gedegen governance waarin partijen door middel van een beleids- en beheercyclus gezamenlijk sturing kunnen geven aan het beleid en beheer van de meldkamers. Ik beschouw dit rapport derhalve als een steun in de rug voor het door mij ingezette beleid om te komen tot veranderingen in de organisatie en samenwerking van de meldkamers.

De aanbevelingen

Er zijn drie overkoepelende aanbevelingen gedaan; het borgen van de continuïteit van de meldkamers, een gedegen governance voor het beheer van de meldkamers en het borgen van een gedegen risicomanagement. De vierde aanbeveling betreft de uitvoering van het beleids- en bestedingsplan 2019–2023.

1. Borgen continuïteit meldkamers

In aanbeveling 1a wordt de zorg uitgesproken dat een terughoudend investeringsbeleid niet mag leiden tot een tekort aan gekwalificeerd personeel. En dat een terughoudendheid bij het aannemen van centra-

listen geen consequenties mag hebben voor de gewenste bezetting, het opleiden, trainen en oefenen en het bijdragen aan de ontwikkelingen van de LMS.

De verschillende partijen in de regionale meldkamers zijn zelf verantwoordelijk voor het aannemen van personeel. Dit is niet centraal belegd. Ik ben het er mee eens dat een structureel tekort aan gekwalificeerd personeel een risico is voor de continuïteit en dat dit een hoge druk legt op medewerkers in de meldkamers. Zoals toegezegd aan uw Kamer zal ik u later in het jaar informeren over de werkdrukmeting te houden onder meldkamercentralisten.⁵

Het beeld van een terughoudend investerings- en aannamebeleid deel ik echter niet. Al langere tijd hebben alle partijen op de meldkamers te maken met een tekort aan gekwalificeerd personeel en hebben zij moeite om de noodzakelijke roosterbezetting op orde te krijgen. Dit heeft te maken met onder andere uitstroom, krapte op de arbeidsmarkt, moeilijk vervulbare vacatures, specifiek benodigde competenties en lange wervingsprocedures.

De afgelopen jaren zijn door de politie talrijke maatregelen voorbereid en genomen. Het ziekteverzuim is aanzienlijk gedaald, er is terughoudend beleid voor het toestaan van vervroegd pensioen (FPU) of verlof en er zijn onorthodoxe wervingsmethodes geprobeerd. Dit bood echter een beperkte oplossing. Een aanhoudend probleem is de lange doorlooptijd van werving, selectie en het opleiden en trainen van centralisten. Bovendien wordt ervaren dat meldkamers van politie elkaar beconcurreren. Om dit fundamenteel voor alle meldkamers van de politie te verbeteren, is een taskforce ingericht die werkt onder andere aan een versnelling van het werving- en selectieproces, het vergroten van externe instroom en het opzetten van opleidingen door externe partijen onder regie van de Politieacademie. Dit moet in de loop van 2020 tot vergroting van de politiebezetting en een effectiever en efficiënter opleidingsproces bij alle meldkamers leiden.

Wat betreft de Meldkamers Ambulancezorg (MKA) als onderdeel van de Regionale Ambulancevoorziening (RAV), geldt dat de situatie niet overal gelijk is. Bij een deel van de RAV's is sprake van een maximum aan opleidingscapaciteit. Een deel van de RAV's wordt, ondanks forse inspanningen qua werven en opleiden, geconfronteerd met tekorten ten opzichte van de gewenste bezetting op de MKA. Een dergelijk voorbeeld speelt in de MKA in Middelburg waar problemen zijn met de personele bezetting, waardoor er een risico kan ontstaan voor de continuïteit. De verantwoordelijke besturen zullen hiervoor passende maatregelen treffen.

Een voorbeeld van een maatregel is om niet-verpleegkundig centralisten in te zetten voor alle handelingen die niet per se door een verpleegkundig centralist uitgevoerd hoeven te worden, zodat deze zoveel mogelijk wordt vrijgespeeld voor intake en triage. Zo is er ook voor gezorgd dat – om de continuïteit te borgen – MKA's voor de aanname en uitgifte kunnen uitwijken naar andere meldkamers en wordt op de verwachte vraag naar ambulancezorg ingespeeld door de ingeroosterde paraatheid op de MKA aan te passen bij bijvoorbeeld evenementen of extreem weer.

Wat betreft de brandweer wordt in een aantal veiligheidsregio's de instroom van nieuw personeel als complex ervaren met uiteenlopende oorzaken, zoals eerder beschreven. Dit betreft zowel het aantrekken van centralisten als ook het personeel voor het beheer op de meldkamers. Het

⁵ Kamerstuk 29 628, nr. 896.

beeld van een terughoudend investeringsbeleid wat mogelijk leidt tot een tekort aan gekwalificeerd personeel wordt echter niet herkend. De formatie voor de brandweer is over het geheel genomen in orde. Zodra continuïteitsrisico's worden gesignaleerd, worden er gepaste maatregelen genomen. Hierbij kan gedacht worden aan het virtueel dan wel versneld samenvoegen en het werken met flexibele, tijdelijke pools. Dit geldt met name in de gebieden waarvan de meldkamers nog moeten samenvoegen. In een enkel geval is de formatie opgehoogd in het kader van continuïteit, ondanks het vooruitzicht op samenvoeging.

Gedegen risicoanalyse

Aanbeveling 1b gaat in op het beheer van de meldkamersystemen en dat uitstel van investeringen in de techniek dient te gebeuren aan de hand van een gedegen risicoanalyse om het risico op uitval niet te verhogen. Aanbeveling 1c vraagt om maatregelen om het risico op uitval te reduceren. De verantwoordelijkheid hieromtrent ligt voor de regionale meldkamers bij het bestuur van de veiligheidsregio's, die in samenwerking met het bestuur van de RAV'n en de leiding van politie afspraken moet maken over het beheer en het continuïteitsplan van de meldkamer. Het is nu nog een lokale afweging om wel of niet te investeren in techniek. De LMS en de veiligheidsregio's zetten gezamenlijk reeds stappen om de risico's rondom de systemen inzichtelijk te maken en te voorzien van passende maatregelen. Dit gebeurt in het kader van de overdracht van het beheer van de meldkamers, inclusief de (lokale) systemen, van de veiligheidsregio's en de RAV naar de politie. Het is ook zo dat alle RAV's HKZ gecertificeerd zijn en vrijwel alle RAV's ook NEN7510 gecertificeerd. Voor deze certificeringen geldt dat de organisatie halfjaarlijks dan wel jaarlijks wordt ge-audit. Het maken van een gedegen risicoanalyse is binnen beide normensets een vereiste. In het gezamenlijke beleids- en bestedingsplan 2020–2024 is het gemeenschappelijke programma *life cycle* management opgenomen. Hiermee worden de risico's voor de techniek in kaart gebracht en wordt gezamenlijk besloten om risico's op uitval op te pakken en te prioriteren.

Aanbeveling 1c benoemt dat er een gebrek is aan een volledige fysieke uitwijklocatie voor iedere meldkamer evenals het oefenen van de uitwijk en procedures hieromtrent. Het is hierbij goed om te vermelden dat er niet gestreefd wordt naar het realiseren van een fysieke uitwijklocatie voor elke meldkamer. De investeringen in de ICT-infrastructuur moeten het namelijk mogelijk maken dat bij uitval andere meldkamers het werk snel kunnen overnemen. Om uitval van techniek te voorkomen wordt er gewerkt aan een gemeenschappelijk programma *life cycle* management voor de meldkamersystemen evenals door standaardiseren in techniek en werkwijzen. Daarnaast betreft dit het stelselmatig in de praktijk oefenen van uitwijksituaties door training van meldkamercentralisten. Er komt hiervoor een technische, organisatorische en operationele monitor die de continuïteit voor het stelsel van meldkamers inzichtelijk maakt, inclusief welke (aanvullende) maatregelen getroffen dienen te worden. Ik zal hier bij aanbeveling 3a verder op in gaan.

Met betrekking tot aanbeveling 1d – het overnemen van meldingen per discipline tussen locaties die aangesloten zijn op de landelijke IV/ICT-infrastructuur – worden er al op alle kritieke processen tijdens de samenvoeging afspraken gemaakt die het mogelijk maken dat centralisten binnen een discipline op de meldkamer elkaars taken overnemen. De zaken die nog niet geharmoniseerd zijn, betreffen zaken die geen tijdsdruk kennen of minder kritisch zijn. Ik heb opdracht gegeven aan de LMS de stand van zaken na te gaan en mij hierover te informeren.

2. Gedegen governance voor beheer

Over deze aanbevelingen (2a, b en c) kan ik kort zijn. De oproep van de Inspectie en het Agentschap over een duidelijke verdeling van (lokale en landelijke) taken, rollen, verantwoordelijkheden voor het beheer en inzicht in beschikbaarheid van systemen is helder en onderschrijf ik. Met de Wijzigingswet meldkamers wordt het beheer van de meldkamers per 1 januari 2020 bij de politie ondergebracht. Het opzetten van een gedegen governance en beleids- en beheercyclus op de hoofdlijnen voor het beheer van de meldkamers is onderdeel van het wetsvoorstel en ben ik nu met alle partijen aan het uitwerken. De goede PDCA-cyclus voor werkprocessen van beheer waar de Inspectie en het Agentschap aan refereren is één van de opdrachten van de LMS. Er wordt op onderdelen, zoals het inzichtelijk maken van de beschikbaarheid van systemen en applicaties, al hard gewerkt door de LMS en andere partijen. Dit is onderdeel van de transitie waarin we ons nu bevinden en is nog niet volledig gereed.

3. Gedegen risicomanagement

Aanbeveling 3a vraagt om een integrale inventarisatie van continuïteitsrisicos bij alle meldkamers, onder regie van de LMS. Dit raakt ook de aanbevelingen 1b en 1c. In het rapport wordt gerefereerd aan de halfjaarlijkse «Continuïteitsmonitor Going Concern». De toenmalige LMO werd tot de zomer van 2017 in het kader van de transitie halfjaarlijks geïnformeerd over de continuïteit en de stabiliteit van de dienstverlening van alle meldkamers. In deze monitor werden mogelijke continuïteitsproblemen rondom personele bezetting en de techniek meegenomen. Het is onze intentie deze monitor opnieuw vorm te geven om zodoende een integraal beeld te krijgen over de continuïteit en de stabiliteit van de meldkamers. Een eerste inventarisatie bij alle meldkamers zal voor het einde van dit jaar worden gedaan, waarover ik de Inspectie en het Agentschap schriftelijk zal informeren.

Aanbeveling 3b gaat in op de planning van de samenvoeging van de meldkamers en het aansluiten op de landelijke IV/ICT-infrastructuur. De Inspectie en het Agentschap vragen de planning mogelijk te heroverwegen naar aanleiding van de eerdergenoemde inventarisatie. In het geval uit de inventarisatie blijkt dat de planning bijgesteld dient te worden, zal dit onder regie van de LMS geschieden. Ik zal dit proces ook de komende maanden nauwlettend blijven volgen.

Op dit moment zijn zeven van de tien meldkamersamenvoegingen gerealiseerd. Volgens de huidige planning is de locatie Bergen op Zoom medio 2020 operationeel waarop de locaties in Apeldoorn en Hilversum zullen volgen. De locatie Apeldoorn zal medio 2022 samengevoegd en operationeel zijn. De meldkamers in Arnhem en Nijmegen zullen naar verwachting dit najaar worden samengevoegd in Arnhem. Dit om de continuïteit van de meldkamerfunctie in de regio te borgen, in afwachting van de definitieve samenvoeging in Apeldoorn. Ik wil hiermee benadrukken dat er reeds concrete maatregelen worden genomen door partijen om de continuïteit en stabiliteit van de meldkamerfunctie te borgen. Ik zal de Inspectie en het Agentschap later dit jaar informeren over de planning van de resterende samenvoegingen en aansluitingen op de landelijke IV/ICT-infrastructuur.

Aanbeveling 3c vraagt om een continu en proactief risicomanagement. Met de halfjaarlijkse Continuïteitsmonitor, die ik hierboven heb benoemd, zal doorlopend inzicht in de continuïteit van de meldkamers en de meldkamerfunctie worden geborgd. Op basis hiervan zal, onder regie van

de LMS, met een proactief proces van risicomanagement worden gestart in 2020, zodra het beheer van de meldkamers over is gedragen.

4. Concretisering beleids- en bestedingsplan 2019–2023

Deze aanbeveling vraagt om een nadere concretisering per meldkamer van het beleids- en bestedingsplan 2019–2023. Belangrijk om hierbij te noemen is dat dit plan nog niet de gezamenlijke budgetten van het multidomein bevat. In het beleids- en bestedingsplan van 2020–2024 zijn de budgetten van het multidomein wel samengevoegd. Hierin worden de gezamenlijke plannen en maatregelen geconcretiseerd met het bijbehorend financieel kader en dit biedt dan ook het beste inzicht in de laatste ontwikkelingen in het meldkamerdomein.

Het is ongebruikelijk om separaat verantwoording aan de Inspectie en het Agentschap af te leggen. Echter, gelet op de conclusies en de gedane aanbevelingen zal ik hen gedurende de laatste fase van deze transitie informeren over de uitvoering van het beleids- en bestedingsplan. Daarom zal ik de Inspectie en het Agentschap het gezamenlijke beleids- en bestedingsplan 2020–2024, na vaststelling, doen toekomen.

Tot slot rest mij nog in het bijzonder de medewerkers op de meldkamers te danken voor hun tomeloze inzet en loyaliteit om de burger te allen tijde zo goed en spoedig mogelijk hulp te verlenen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus