

/ Managementsamenvatting

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 meldkamer*functie*: 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 directieteams 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 (directieteams 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 directieteams 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 directieteam. 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 directieteam 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.