



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Verbetertrajecten C2000

Stand van zaken 2013



Verbetertrajecten C2000

Stand van zaken 2013

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Probleemanalyse	18
1.3 Onderzoeksdoelstelling	18
1.4 Onderzoeksvraag	18
1.5 Methode van onderzoek	19
1.6 Leeswijzer	19
2 De stand van zaken in 2013	21
2.1 Verbetertrajecten Veiligheid en Justitie	21
2.1.1 Algemeen	21
2.1.2 Beschrijving van de verbetertrajecten	22
2.2 Verbetertrajecten veld	32
2.2.1 Algemeen	32
2.2.2 De vier kolommen	33
2.2.3 Beschrijving van de verbetertrajecten	37
2.3 Gezamenlijk verbetertraject Communicatie	54
3 C2000 in 2014	57
Bijlage Afkortingenlijst	59

Voorwoord

Eind 2009 verscheen het rapport van de Expertgroep C2000 (de Commissie Berghuijs). Aanleiding voor het instellen van de expertgroep waren in de praktijk ervaren problemen met C2000. De toenmalige minister nam de aanbevelingen uit het rapport over en benoemde tien verbetertrajecten, die moesten leiden tot verbetering van C2000 en herstel van het vertrouwen van hulpverleners in het systeem. De minister verzocht de Inspectie Veiligheid en Justitie de verbetertrajecten te monitoren en hierover te rapporteren. Deze rapportage betreft de stand van zaken eind 2013 en is een vervolg op de rapportage van maart 2012.

Bij aanvang van de verbetertrajecten was het de bedoeling dat uiterlijk 1 januari 2014 alle verbeteractiviteiten zouden zijn geborgd bij politie, brandweer, ambulancezorg en Defensie. Uit de rapportage blijkt dat deze termijn niet is gehaald. Ten opzichte van de eerste voortgangsrapportage zijn zeker vorderingen gemaakt, maar in meerdere opzichten zijn de problemen, die de Expertgroep C2000 in 2009 constateerde, nog steeds actueel.

Een goed functionerend C2000 en een juist gebruik ervan is uitermate belangrijk voor een adequate hulpverlening. Voor de individuele gebruiker van het systeem kunnen de verbindingen zelfs van levensbelang zijn. Een van de belangrijkste aanbevelingen van de Inspectie betreft het realiseren van strakke sturing en regie op verbeteractiviteiten die nog moeten worden uitgevoerd. Van zowel het ministerie als de kolommen mag worden verwacht dat zij dit met voortvarendheid oppakken.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

Inleiding

Snelle en ongestoorde communicatie is essentieel voor het veilig en effectief functioneren van hulpverleners en daarmee voor de veiligheid van burgers. C2000 is het landelijke communicatiesysteem voor de hulpverleningsdiensten in Nederland. Het wordt dag en nacht gebruikt door vooral politie, brandweer, ambulancediensten en bepaalde onderdelen van het ministerie van Defensie zoals de Koninklijke Marechaussee. Hulpverleners kunnen met C2000 communiceren met de meldkamer en met elkaar. Het systeem wordt ook gebruikt bij grootschalige incidenten en rampen.

Naar aanleiding van in de praktijk ervaren problemen met C2000 stelde de minister van BZK in 2009 de 'Expertgroep C2000' in (de Commissie Berghuijs). De expertgroep kreeg als opdracht de oorzaken van deze problemen vast te stellen en advies te geven over de benodigde maatregelen. In december 2009 verscheen de eindrapportage. De minister nam de aanbevelingen van de expertgroep over en benoemde projecten die moeten leiden tot verdere verbetering van C2000 en tot herstel van het vertrouwen in het systeem bij de hulpverleners.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie geeft in gezamenlijkheid met de gebruikersorganisaties (het veld) invulling aan de verbetervoorstellen van de expertgroep. In totaal zijn tien verbetertrajecten benoemd. De verantwoordelijkheid voor de verbetertrajecten is deels neergelegd bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (vier verbetertrajecten) en deels bij het Veiligheidsberaad (vijf verbetertrajecten). 'Communicatie' is gezamenlijk opgepakt. De minister heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie verzocht de verbetertrajecten te monitoren en hierover te rapporteren.

Verbetertrajecten VenJ (regie ministerie Veiligheid en Justitie)	Verbetertrajecten Veld (regie Veiligheidsberaad)
<ul style="list-style-type: none">1. Strategisch beheer (governance)2. Dekkingsissues, de DIPP-lijst3. Roadmap 20254. Capaciteitsbehoeften tijdens rampen en crises* Communicatie (samen met Veld)	<ul style="list-style-type: none">5. SCL en tijdelijk gerichte binnenhuisdekking6. Randapparatuur7. Landelijk Kader Fleetmap8. Opleiden en oefenen9. Regierol meldkamer* Communicatie (samen met VenJ)

In maart 2012 bracht de Inspectie de eerste voortgangsrapportage uit over de stand van zaken per december 2011. De Inspectie VenJ concludeerde dat er in 2011 belangrijke stappen zijn gezet in het verbeteren van het gebruik, het beheer en de techniek van C2000. Bij de

wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verbetertrajecten plaatste de Inspectie VenJ wel enkele kanttekeningen. Bij het ministerie van VenJ ontbrak het aan een concrete planning, waardoor de beoogde resultaten onvoldoende zichtbaar konden worden gemaakt. Bij de veldtrajecten waren met name de lange doorlooptijden van de besluitvorming en de vertragende werking van de vorming van de nationale politie reden tot zorg.

Deze voortgangsrapportage heeft betrekking op de periode januari 2012 – december 2013. Uit het onderzoek komt het volgende beeld naar voren.

Algehele conclusie

De Inspectie VenJ concludeert dat de problemen, die de Expertgroep C2000 in haar rapportage eind 2009 beschreef, thans - vier jaar later - nog steeds niet (geheel) zijn opgelost. Om de verbeteringen te realiseren zijn in 2010 verbetertrajecten opgezet, gericht op implementatie en borging in de kolommen voor 1 januari 2014. Het onderzoek laat zien dat deze planning niet is gehaald.

De problematiek van C2000 is en blijft zeer complex. Dat veel verbetertrajecten nog niet geheel zijn afgerond en geïmplementeerd, is niet een gebrek aan goede intenties van de kolommen of het niet onderschrijven van de urgentie daarvan. Alle kolommen zijn het er over eens dat de gesignaleerde problemen reëel zijn en verbeteringen zeer gewenst. Op onderdelen is echter sprake van (aanzienlijke) uitloop van de implementatie van verbeteractiviteiten. Dit is vooral aan de orde bij kolom 'politie'. In de afgelopen periode heeft de vorming van de nationale politie veel tijd en energie gekost, waardoor een aantal ontwikkelingen rondom C2000 vertraging opliep. Daarnaast heeft de politie op onderdelen bewust de keuze gemaakt andere onderwerpen meer prioriteit te geven, waardoor het gezamenlijk optrekken met de andere kolommen in het gedrang kwam. Ook de brandweer, het ministerie van Defensie en in mindere mate Ambulancezorg Nederland (AZN) hebben nog niet alle activiteiten in het kader van de verbetertrajecten afgerond.

In het voorjaar van 2013 heeft de nationale politie een nieuwe gedetailleerde planning opgesteld voor de resterende activiteiten in het kader van C2000. Hierbij wordt uitgegaan van een doorloop tot eind 2014. De veelheid aan activiteiten die nog moet worden verricht vereist echter wel strakke sturing en regie. Ook brandweer, Defensie en AZN hebben vastgesteld wat er in 2014 nog moet gebeuren om het gewenste resultaat te kunnen bereiken. Zij hebben hiervoor tijd en capaciteit beschikbaar.

De landelijke projectleiders van de kolommen hebben de wens uitgesproken om de huidige projectstructuur in 2014 voort te zetten, zodat de noodzakelijke samenhang en afstemming tussen de kolommen kan worden geborgd. Tevens vereisen de komende tijd veel zaken rondom het dossier C2000 een gemeenschappelijke aanpak. Daarnaast hebben de internationale contacten veel inzicht opgeleverd in maatregelen voor een beter gebruik van

C2000, die mogelijk van toepassing kunnen zijn in Nederland. Deze maatregelen vereisen echter nader onderzoek naar hun operationele- en technische impact.

In oktober 2013 is het ‘Transitieakkoord meldkamer van de toekomst’ getekend. Het transitieakkoord voorziet erin dat de governance voor alle multisystemen dan bij de Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) komt te liggen. Daarnaast is onder andere in dit akkoord opgenomen dat het beheer van C2000 in de toekomst door de LMO wordt uitgevoerd. Het akkoord bevat echter geen termijnen waarbinnen dit moet zijn gerealiseerd.

Stand van zaken verbetertrajecten eind 2013

Verbetertraject 1 Strategisch beheer (governance)

De Expertgroep C2000 constateerde in 2009 dat het beheer van C2000 complex was georganiseerd en dat sprake was van een versnipperde en onvoldoende ingevulde vraagsturing vanuit het veld. Dit leidde enerzijds tot onvoldoende invulling van het tactisch beheer, terwijl er in het operationeel beheer sprake was van overlap. De verbetervoorstellen voorzien in een heroriëntatie op het beheer, die uiteindelijk moet leiden tot een strategische regierol op nationaal niveau met daaraan gekoppeld een heldere managementcyclus. Het onderzoek laat zien dat de nieuwe beheersstructuur, zoals beoogd bij de start van het verbetertraject, in de praktijk maar voor een deel bestaat. Op strategisch niveau zijn twee overlegstructuren in het leven geroepen: de Bestuurlijke Regiegroep en het CIO-beraad, die een adviserende taak heeft richting de Bestuurlijke Regiegroep. Met de instelling van deze overlegvormen beoogde het ministerie van VenJ een heldere managementcyclus in te richten. In maart 2012 stelde de Inspectie vast dat hiervan op dat moment nog geen sprake was.

Eind 2013 blijkt dat de feitelijke sturing in handen ligt van het CIO-beraad. Er is wel een Bestuurlijke Regiegroep, maar deze is tot op heden alleen schriftelijk geconsulteerd. Daar komt bij dat de CIO's van brandweer en ambulancezorg niet over voldoende mandaat beschikken om hun rol effectief te kunnen invullen.

In oktober 2013 is het ‘Transitieakkoord meldkamer van de toekomst’ getekend. In dit akkoord is opgenomen dat het beheer van C2000 in de toekomst door de LMO wordt uitgevoerd. Het transitieakkoord voorziet erin dat de governance voor alle multisystemen dan bij de LMO komt te liggen.

Conclusie:

De strategische sturing en regie op C2000 functioneert niet in alle opzichten zoals met de verbetervoorstellen werd beoogd.

Verbetertrajecten 2/4 Dekkingsissues (ODIN) / Capaciteitsbehoeften tijdens rampen en crises¹

Om C2000 in de praktijk goed te laten functioneren zijn voldoende opstelpunten noodzakelijk. Bij de start van C2000 is afgesproken dat, als hulpdiensten dekkingsproblemen ervaren, deze worden opgelost. Daarvoor worden jaarlijks in het kader van het regulier beheer opstelpunten bijgebouwd. Het project Oplossen Dekkings Issues Nederland (ODIN) is bedoeld als eenmalige versnelling om nog openstaande en nieuwe dekkingsproblemen op te lossen. Het project ODIN heeft enige maanden vertraging opgelopen door weerstand van omwonenden en trage besluitvorming van gemeenten bij het beschikbaar stellen van grond voor nieuwe opstelpunten.

Eind 2013 zijn 21 nieuwe opstelpunten opgeleverd en in gebruik genomen. Een ingebruikname van circa 20 nieuwe opstelpunten in oktober 2013 is uitgesteld, omdat bleek dat deze niet volledig storingsvrij door de leverancier zijn opgeleverd. De planning is al gereedstaande opstelpunten in maart 2014 alsnog in gebruik te nemen. De overige nog op te leveren opstelpunten zullen naar verwachting in mei 2014, na de Nuclear Security Summit (NSS), aan het C2000-netwerk kunnen worden toegevoegd.

Tijdens calamiteiten of bij grootschalige evenementen wordt intensief gebruik gemaakt van C2000. Dit kan aanleiding zijn voor overbelasting van het netwerk. Door een gedegen voorbereiding en samenwerking tussen de betrokken organisaties kan er voor worden gezorgd dat C2000 goed kan (blijven) functioneren. Dit bleek onder andere tijdens de festiviteiten rondom de Troonswisseling op 30 april 2013. Bij het optreden bij project X in Haren bleek dat bij een zich plotseling voordoende incident de voorbereiding door de gebruikers nog onvoldoende is om de communicatie tussen de hulpdiensten met behulp van C2000 volledig te kunnen garanderen. Op het laatste moment opgestelde verbindingsschema's leverden problemen op voor het optreden in de praktijk.

Conclusies:

De dekkingsproblemen met C2000 zijn nog niet volledig opgelost. Dit komt omdat de ingebruikname van nieuwe opstelpunten een half jaar vertraging heeft opgelopen.

Een goede werking van C2000 tijdens calamiteiten of grootschalige evenementen is mogelijk, mits hieraan een gedegen voorbereiding ten grondslag ligt. Bij onvoorziene grootschalige gebeurtenissen of incidenten is het risico op slecht functionerende communicatie nog steeds aanwezig.

Verbetertraject 3 Roadmap 2025

Voor het functioneren van de hulpverlening is het van belang dat vroegtijdig wordt ingespeeld op veranderingen in de (technische) omgeving. Het derde verbetertraject voorziet in het opstellen van een 'roadmap' voor de komende jaren, waarin een visie is opgenomen over de verdere doorontwikkeling van C2000.

¹ Het ministerie van VenJ heeft de verbetertrajecten 2 (Dekkingsissues/ODIN) en 4 (Capaciteitsbehoeften bij rampen en crises) vanwege de sterke onderlinge relatie samengevoegd tot een verbetertraject.

Onder regie van het ministerie van VenJ is een Roadmap versie 2013 tot stand gekomen en vastgesteld. De roadmap vermeldt de belangrijkste (technologische) ontwikkelingen anno 2013 in het toekomstig operationeel optreden in relatie tot C2000. Ook is een relatie gelegd met de ontwikkelingen rondom de nieuwe LMO.

Het is de bedoeling dat het CIO-beraad de roadmap periodiek evalueert, zo nodig bijstelt en eventuele daaraan gekoppelde acties verder uitzet.

Er heeft inmiddels een verkenning plaatsgevonden om voor de hulpdiensten te voorzien in een gegarandeerde beschikbaarheid van mobiele datacommunicatie. De uitkomsten hiervan zijn gedeeld met het CIO-beraad. Over de vervolgactiviteiten moet nog nadere besluitvorming plaatsvinden in het CIO-beraad.

Conclusie:

De in het verbetertraject genoemde roadmap is opgeleverd (versie 2013).

Verbetertraject 5 SCL en tijdelijk gerichte binnenuitdekking

Het netwerk C2000 biedt landelijk radiodekking buitenshuis; binnenuitdekking is niet altijd en overal gegarandeerd. Dit kan echter wel wenselijk zijn, vooral in publiekstoegankelijke locaties waar veel mensen komen. Het bevoegd gezag kan daarom een bouwwerk als Special Coverage Location (SCL) aanwijzen, waarna het moet worden voorzien van voorzieningen voor binnenuitdekking. Om hier landelijk eenduidig mee om te gaan, adviseerde de expertgroep een handleiding op te stellen met duidelijke criteria.

Het Veiligheidsberaad heeft op 29 november 2012 een handreiking voor de implementatie van het SCL-beleid vastgesteld. In deze handreiking staat het proces beschreven om een object als SCL-locatie te kunnen aanwijzen. Er is sinds 1 november 2013 één landelijk SCL-loket voor alle aanvragen, ondergebracht bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). De implementatie van het SCL-beleid zal volgens de planning worden uitgevoerd. Het landelijke project is hiermee afgerond.

Binnenuitdekking is vooral voor de brandweer een probleem. Samen met het ministerie van VenJ onderzoekt de brandweer de mogelijkheden de in pandige communicatie van portofoon tot portofoon te verbeteren. Als deze communicatie van portofoon tot portofoon binnenshuis onvoldoende is, beschikt de brandweer wel over procedures om de veiligheid van het personeel te kunnen waarborgen.

Conclusie:

Met het vaststellen van de handreiking en het besluit één loket in te richten voor alle aanvragen voor SCL-locaties is voorzien in hetgeen met het verbetertraject werd beoogd.

Voor het verbeteren van de communicatie van portofoon tot portofoon binnenshuis zoeken Brandweer Nederland en het ministerie van VenJ nog naar een oplossing.

Verbetertraject 6 Randapparatuur

De gebruikersorganisaties van C2000 zijn zelf verantwoordelijk voor aanschaf, beheer en onderhoud van randapparatuur (portofoons en mobilofoons). De expertgroep constateerde dat hierdoor sprake is van verscheidenheid aan apparatuur die onderling niet uitwisselbaar is.

Het verbetertraject moest een beschrijving van de ideale inkoop- en beheerorganisatie opleveren. Doel hiervan is te komen tot landelijke uniformiteit in opleidingen en standaardisatie van functionaliteiten en programmering.

Eind april 2012 is de beschrijving van het ideale beheers- en onderhoudmodel en de beschrijving van alle Functioneel Technische Specificaties (FTS-en) opgeleverd. Het multidisciplinaire deel van het verbetertraject is hiermee afgerond. Aanbesteding van de randapparatuur blijft een eigen verantwoordelijkheid van de kolommen. Het is nog onduidelijk of het de kolommen lukt de aanbesteding zodanig vorm te geven dat de gewenste standaardisatie daadwerkelijk wordt gerealiseerd (zie ook voetnoot 2).

Conclusie:

Met het beschrijven van de ideale inkoop- en beheerorganisatie is voldaan aan de doelstelling van het verbetertraject. Op zich is dit echter geen garantie dat in de praktijk de standaardisatie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Ook de door de expertgroep gesignaleerde onderlinge uitwisselbaarheid blijft een aandachtspunt. Pas als dit is gelukt kan het verbetertraject als afgerond worden beschouwd.

Verbetertraject 7 Landelijk Kader Fleetmap (LKF)

Met C2000 is een landelijk dekkende infrastructuur gerealiseerd. In 2002 is het Landelijk Kader Fleetmap C2000 (LKF) ontwikkeld. Dit kader is een afgesproken samenstel van gespreksgroepen en operationele procedures waar de OOV-diensten belang bij hebben voor de uitvoering van hun operationele taken.

Voor het verbetertraject is als doelstelling geformuleerd dat het LKF gesaneerd en volledig herschreven moet worden naar een nieuw multidisciplinair document. In dit document moeten de procedures voor interregionale, bovenregionale en landelijke bijstand worden opgenomen. Daarnaast dient het LKF toegesneden te worden op crisissituaties. Het LKF wordt telkens voor het komende jaar vastgesteld.

Het LKF 2013 is conform het verbetervoorstel op 12 november 2012 bestuurlijk vastgesteld. Het multidisciplinaire deel van het verbetertraject is hiermee afgerond. Hoewel alle kolommen zich hebben gecommitteerd aan de afspraken in het LKF, is de implementatie nog niet volledig gerealiseerd. Alleen AZN heeft alle werkzaamheden volledig afgerond. De brandweer en Defensie² zijn nog bezig met de implementatie. De nationale politie heeft besloten de LKF 2013 niet te implementeren, maar hiermee te wachten tot de nieuwe randapparatuur in gebruik wordt genomen. De politie participeert wel in de activiteiten voor het LKF 2014.

² Dit betreft de Koninklijke Marechaussee, die voor de implementatie afhankelijk is van de nationale politie.

De doelstelling om alle randapparatuur binnen een jaar na de bestuurlijke vaststelling van het LKF te herprogrammeren is niet gehaald.

Conclusie:

Met de bestuurlijke vaststelling van het LKF 2013 is het landelijke multidisciplinaire deel afgerond. De verdere implementatie moet in de kolommen plaatsvinden. Alleen AZN heeft alle werkzaamheden in verband hiermee afgerond. Politie, brandweer en Defensie hebben nog niet gerealiseerd wat bij de start van het verbetertraject was afgesproken. Door de achterstand van de (volledige) implementatie bij het merendeel van de kolommen is de uitvoering in de praktijk van het LKF 2013 voorlopig nog niet gerealiseerd.

Verbetertraject 8 Opleiden en oefenen

De Expertgroep C2000 constateerde een aantal belangrijke problemen rond het opleiden en oefenen van C2000-gebruikers. De initiële opleiding is beperkt en het kennisniveau zakt snel weg bij gebrek aan continue opleiding en oefening. Het ontbreken van voldoende kennis en met name vaardigheden is een belangrijke oorzaak van de stagnatie van de communicatie bij de onderzochte crisissituaties. Aan oefening van C2000-vaardigheden wordt eveneens te weinig aandacht besteed.

Doelstelling van het verbetertraject is het verhogen van kennis en vaardigheden van eindgebruikers, centralisten en (kern)instructeurs in het gebruik van C2000. Daarnaast wordt tevens een herstel van het vertrouwen in C2000 beoogd.

De multidisciplinaire opleidingsproducten voor C2000 zijn inmiddels opgeleverd en positief ontvangen door de kolommen. De opleidingsproducten zijn gebaseerd op de awareness-campagne, die op 15 februari 2012 werd gelanceerd. Het multidisciplinaire deel van het verbetertraject is hiermee afgerond.

De kolommen moeten zelf de opleidingsproducten implementeren. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het daadwerkelijk opleiden en oefenen van de medewerkers. Het voordeel hiervan is dat het opleiden en oefenen direct kan worden gerelateerd aan het eigen ontwikkeltraject en de eigen bedrijfsvoering. Nadeel is dat de activiteiten, zowel in de toepassing als in de tijd, uit elkaar lopen. Voor een effectieve multidisciplinaire wijze van optreden is dit een risico.

Met name bij de politie is sprake van een achterstand. Er heeft een herijking plaatsgevonden en er is een nieuwe planning gemaakt van de activiteiten die in het kader van dit verbetertraject nog moeten worden uitgevoerd (tot eind 2014).

Binnen AZN loopt al een scholingsprogramma. C2000 kerninstructeurs uit alle ambulance-regio's worden centraal opgeleid (principe 'train de trainer'), waarna zij de scholing voor de eindgebruikers in de regio verzorgen. Zij maken hiervoor gebruik van de opleidingsproducten uit Portogewoon.

Conclusie:

In het kader van Portogewoon zijn alle afgesproken multidisciplinaire opleidingsproducten opgeleverd. Niet alle kolommen hebben de oefenproducten volledig geïmplementeerd en zijn niet alle medewerkers daadwerkelijk opgeleid en geoefend, waarmee het verbetertraject nog niet als afgerond kan worden

beschouwd. Het slagen van dit verbetertraject is mede afhankelijk van de afronding van de trajecten 'standaardisatie van randapparatuur' en 'LKF'.

Verbetertraject 9 Regierol meldkamer

Crisissituaties en grootschalige inzet kunnen leiden tot een hoge belasting in het gebruik van het C2000 communicatienetwerk. Een goede regievoering over het gebruik van C2000 zorgt ervoor dat eventuele problemen tijdig worden gesignaleerd en dat waar nodig wordt ingegrepen. Hiermee wordt overbelasting van het netwerk zoveel mogelijk voorkomen. Voor het verbetertraject is als doelstelling geformuleerd de organisatie van de regie op het gebruik van C2000 vanuit de meldkamer concreet in te vullen. De 'verbindingsexpert' dient hierbij specifieke aandacht te krijgen.

Op basis van ervaringen bij meerdere veiligheidsregio's en tijdens de Troonswisseling op 30 april 2013 is het document 'Multidisciplinair Adviseur C2000 (MAC)' opgesteld. De voorstellen in dit document hebben de instemming van de hoofden van de gemeenschappelijke meldkamers. Het document is in november 2013 bestuurlijk vastgesteld en vervolgens aangeboden aan de minister van VenJ met het advies de regierol te laten implementeren onder verantwoordelijkheid van de kwartiermaker LMO. Dit advies is in lijn met het Transitieakkoord meldkamer van de toekomst. Op 29 oktober 2013 is het CIO-beraad akkoord gegaan met de voor de MAC noodzakelijke tooling.

Conclusie:

Alle kolommen onderkennen het belang van de regierol op de meldkamer. De ontwikkeling van zowel de rol van verbindingsexpert op de meldkamer als van de hiervoor noodzakelijke 'tool' zijn echter nog niet afgerond, al zijn de belangrijkste randvoorwaarden wel ingevuld. Daarmee is het door de expertgroep gesignaleerde probleem op de meldkamer nog steeds actueel.

Borging en implementatie van de regierol binnen de structuur van de nieuwe landelijke meldkamerorganisatie ligt voor de hand.

Gezamenlijk verbetertraject Communicatie

Bij de gebruikers van C2000 bestaat er een gebrek aan vertrouwen in het systeem. De expertcommissie constateerde dat dit niet altijd op de juiste gronden is gebaseerd. Communicatie over de verbeterprojecten kan bijdragen aan (het herstellen van) het vertrouwen. Uitgangspunt voor het communicatietraject is dat het ministerie van VenJ en de veldeenheden gezamenlijk een strategie ontwikkelen die zich richt op besluitvormers en gebruikers, informeert over de projecten en een positieve bijdrage levert aan het vertrouwen in het systeem C2000 onder de gebruikers daarvan.

De awareness-campagne in het kader van Portogewoon is goed ontvangen bij de kolommen. Een enquête (rapportage in februari 2013) naar kennis, houding en gebruik van C2000, uitgevoerd onder 3000 gebruikers, leverde op dat hulpverleners niet bekend zijn met alle aspecten van de portofoon, dat de ervaring met het gebruik van de portofoon niet erg positief is en dat het bij een groot deel ontbreekt aan vertrouwen. Ook het gebruik van de

portofoon brengt problemen met zich mee. Het is van belang om in geval van storing, problemen met bereik (met name binnenhuisdekking) of andersoortig uitval handvatten te bieden voor hoe men in deze situaties toch zo optimaal mogelijk gebruik kan maken van de portofoon. Bovendien geven hulpverleners aan vooral klassikaal bijgeschoold te willen worden in het gebruik.

De resultaten van de enquête worden met name gebruikt in het kader van het verbetertraject opleiden en oefenen.

Conclusie:

Het winnen van vertrouwen van C2000 vergt een lange adem. Met de awareness-campagne in het kader van Portogewoon is een goede stap gezet op weg naar herstel van vertrouwen in C2000. De uitkomsten van de enquête laten echter zien dat continue aandacht voor en communicatie over C2000 noodzakelijk blijft.

Aanbevelingen

Om de implementatie en borging van de verbetertrajecten succesvol te kunnen afronden doet de Inspectie VenJ aan de minister van VenJ en aan het Veiligheidsberaad de volgende aanbevelingen.

1. Realiseer strakke sturing en regie op het beheer van C2000 vanuit het ministerie van VenJ.
2. Draag er zorg voor dat de verbetertrajecten C2000 uiterlijk 1 januari 2015 zijn afgerond en geïmplementeerd. Bij onvoorziene grootschalige gebeurtenissen of incidenten is het risico op slecht functionerende communicatie nog steeds aanwezig.
3. Zet de huidige projectstructuur voort tot uiterlijk 1 januari 2015. Hierdoor blijft de noodzakelijke samenhang en afstemming tussen het ministerie en de kolommen en tussen de kolommen onderling in stand en kunnen actuele ontwikkelingen rondom C2000 multidisciplinair worden aangepakt.
4. Zorg dat er voor de resterende periode van de verbetertrajecten die nog moeten worden gerealiseerd geactualiseerde plannen van aanpak uiterlijk 1 mei 2014 worden vastgesteld, zodat helder is welke concrete acties nog noodzakelijk zijn. Zorg hierbij voor de onderlinge samenhang tussen de verschillende verbetertrajecten. De plannen van aanpak worden na vaststelling naar de Inspectie VenJ gezonden.
5. Bepaal het moment waarop het (strategisch) beheer van C2000 overgaat van de huidige situatie naar de nieuwe Landelijke Meldkamerorganisatie, zodat duidelijk blijft wie hiervoor verantwoordelijk is.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Snelle en ongestoorde communicatie is essentieel voor het veilig en effectief functioneren van hulpverleners en daarmee voor de veiligheid van burgers. C2000 is het landelijke communicatiesysteem voor de hulpverleningsdiensten in Nederland. Het wordt dag en nacht gebruikt door vooral politie, brandweer, ambulancediensten en bepaalde onderdelen van het ministerie van Defensie zoals de Koninklijke Marechaussee. Hulpverleners kunnen met C2000 communiceren met de meldkamer en met elkaar. Het systeem wordt ook gebruikt bij grootschalige incidenten en rampen.

In 2009 hebben de hulpverleningsdiensten onder meer bij de afhandeling van de incidenten Poldercrash, Apeldoorn en Hoek van Holland problemen met C2000 ervaren. Dit was aanleiding voor de minister van BZK om een Expertgroep C2000 in te stellen, met daarin vertegenwoordigers uit de diverse gebruikersgroepen en de leverancier van C2000. Deze expertgroep kreeg de opdracht om de oorzaak van de problemen met C2000 vast te stellen en advies te geven over de benodigde maatregelen.

Eind 2009 heeft de expertgroep haar eindrapportage uitgebracht³ met daarin twaalf aanbevelingen, uitgesplitst naar organisatorische, technische en op gebruik gerichte maatregelen. In februari 2010 heeft de minister van BZK de eindrapportage van de expertgroep met een voortgangsbericht naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister heeft de in de eindrapportage gedane aanbevelingen overgenomen en projecten benoemd die moeten leiden tot verdere verbetering van C2000 en tot herstel van het vertrouwen in C2000 bij de hulpverleners. De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ)⁴ is verzocht om de voortgang van de verbeterprojecten te monitoren.

In maart 2012 bracht de Inspectie de eerste voortgangsrapportage uit over de stand van zaken per december 2011. De Inspectie VenJ concludeerde dat er in 2011 belangrijke stappen zijn gezet in het verbeteren van het gebruik, het beheer en de techniek van C2000. Bij de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verbetertrajecten plaatste de Inspectie VenJ wel enkele kanttekeningen. Bij het ministerie van VenJ ontbrak het aan een concrete planning, waardoor de beoogde resultaten onvoldoende zichtbaar konden worden gemaakt. Bij de veldtrajecten waren met name de lange doorlooptijden van de besluitvorming en de vertragende werking van de vorming van de nationale politie reden tot zorg.

³ Eindrapportage Expertgroep C2000, 22 december 2009.

⁴ De Inspectie VenJ is ontstaan door het samengaan van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing per 1 januari 2012.

1.2 Probleemanalyse

Het belang van het C2000-systeem staat bij de verschillende partijen niet ter discussie. C2000 is voor hulpverleners een essentieel onderdeel om veilig en effectief te kunnen functioneren in hun dagelijkse werkzaamheden. De verschillende partijen in het gebruikersveld van C2000 leveren ook allemaal een bijdrage aan de verbetertrajecten. Vanuit de coördinerende rol van de minister geeft het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) in gezamenlijkheid met het OOV-veld invulling aan de verbetervoorstellen van de expertgroep. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verbetertrajecten is deels neergelegd bij het ministerie van VenJ en deels bij het Veiligheidsberaad. 'Communicatie' is als een gezamenlijk verbetertraject opgepakt.

Verbetertrajecten VenJ (regie ministerie Veiligheid en Justitie)	Verbetertrajecten Veld (regie Veiligheidsberaad)
<ol style="list-style-type: none">1. Strategisch beheer (governance)2. Dekkingsissues, de DIPP-lijst3. Roadmap 20254. Capaciteitsbehoeften tijdens rampen en crises <p>* Communicatie (samen met Veld)</p>	<ol style="list-style-type: none">5. SCL en tijdelijk gerichte binnenuitdekking6. Randapparatuur7. Landelijk Kader Fleetmap8. Opleiden en oefenen9. Regierol meldkamer <p>* Communicatie (samen met VenJ)</p>

1.3 Onderzoeksdoelstelling

Het onderzoek van de Inspectie VenJ heeft als doel de voortgang van de ingestelde verbetertrajecten C2000 in beeld te brengen. Het onderzoek moet inzicht geven in de stand van zaken van de verbetertrajecten eind 2013. Tevens moet het onderzoek inzicht bieden in wat er in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen van de verbetertrajecten nog moet worden gerealiseerd. Het onderzoek is niet bedoeld om de tot nog toe geleverde prestaties te normeren.

1.4 Onderzoeksvraag

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt: *Wat is stand van zaken eind 2013 van de verbetertrajecten C2000 die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ en onder regie van het Veiligheidsberaad worden uitgevoerd?*

1.5 Methode van onderzoek

De Inspectie VenJ heeft voor dit onderzoek op twee manieren informatie verzameld:

1. documentanalyse van de plannen van aanpak, voortgangsrapportages en andere relevante documenten;
2. interviews met de projectleiders van de kolommen, het Veiligheidsberaad en het ministerie van VenJ om inzicht te verkrijgen in de door hen gemaakte afbakening voor de uit te voeren projecten en voortgang daarvan.

De conceptversie van deze rapportage is ter verificatie op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de projectleiders van de kolommen en het Veiligheidsberaad en aan de beleidsverantwoordelijken van het ministerie van VenJ.

1.6 Leeswijzer

De rapportage begint met een samenvatting waarin tevens de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Na de inleiding volgt in hoofdstuk 2 de stand van zaken van de verbetertrajecten. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de verbetertrajecten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De tweede paragraaf bevat de activiteiten van de vier kolommen en de voortgang van de verbetertrajecten die onder de regie van het Veiligheidsberaad vallen. De derde paragraaf gaat in op de communicatie over C2000 naar de gebruikers.

Bij de beschrijving van de verbetertrajecten is de volgende opzet aangehouden. Allereerst wordt het probleem beschreven, zoals de Expertgroep C2000 dit heeft geformuleerd en wordt kort aangegeven welke verbetervoorstellen zijn opgenomen in de projectplannen. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de stand van zaken eind 2013.

In hoofdstuk 3 wordt kort ingegaan op de voortzetting van de activiteiten in 2014.

2

De stand van zaken in 2013

2.1 Verbetertrajecten Veiligheid en Justitie

2.1.1 Algemeen

De verbetertrajecten die onder verantwoordelijkheid vallen van het ministerie van VenJ zijn ondergebracht in het *Programma Meldkamer, C2000* en 1-1-2 van het Directoraat-Generaal Politie van het ministerie van VenJ. Dit programma heeft tot doel het realiseren van de kwalitatieve verbeteringen in het meldkamerdomein via opschaling, standaardisatie en het invoeren van een nieuwe manier van werken. DG Politie voert daarin de regie, het veld voert uit. Daarnaast is een belangrijke doelstelling van het programma het implementeren van de taakstelling op de meldkamer zoals opgenomen in het Regeerakkoord.

Het huidige onderhoudscontract C2000 verloopt op 1 juli 2014. Om de continuïteit en stabiliteit van C2000 voor de komende jaren te kunnen garanderen is het noodzakelijk om een nieuw onderhoudscontract afgesloten en ingeregeld te hebben voor die datum. Hiervoor wordt een Europese aanbesteding uitgevoerd door het DG Politie.

Het ministerie van VenJ heeft de verbetertrajecten 2 (Dekkingsissues/ODIN) en 4 (Capaciteitsbehoeften bij rampen en crises) vanwege de sterke onderlinge relatie samengevoegd tot een verbetertraject.

2.1.2 Beschrijving van de verbetertrajecten

Verbetertraject 1 Strategisch beheer (governance)

Het probleem

De Expertgroep C2000 constateerde, dat er na oplevering van het C2000-systeem een landelijke infrastructuur is gerealiseerd die feitelijk wordt beheerd en bestuurd als een lokale infrastructuur. De verdeling van de uitvoerende beheerstaken over centrale en lokale/regionale beheerders heeft tot een complexe beheerorganisatie geleid, waarin geen eenduidige keuzes worden gemaakt. De vraagsturing vanuit het veld is sterk versnipperd en wordt onvoldoende ingevuld. Er bestaat geen gestructureerd operationeel overleg met gebruikers, waardoor er te veel ad hoc wordt gewerkt. Op het tactische niveau wordt het beheer onvoldoende ingevuld, terwijl er in het operationeel beheer overlap bestaat.

De strategische regierol van de nationale overheid betreft vooral het eigenaarschap van C2000 en het beveiligingsbeleid. De expertgroep stelt, dat er nauwelijks invulling aan deze rol is gegeven en dat het initiatief ontbreekt om naar de lange termijn te kijken en de ontwikkelingen rond C2000 in bredere kaders te positioneren. De verantwoordelijkheid voor het beheer wordt geheel bij de veldorganisaties gelegd, terwijl er met C2000 een landelijke infrastructuur is gerealiseerd die zich alleen centraal laat sturen. Mede door het ontbreken van een heldere managementcyclus is daadkrachtige sturing niet mogelijk. De expertgroep stelt verder dat centrale doorzettingskracht en handhavingsmacht noodzakelijk zijn.

De verbetervoorstellen

De verbetervoorstellen bestaan uit drie elementen.

1. Allereerst is een heroriëntatie nodig op en heldere invulling van het strategische beheer. Het tactische en operationele beheer moeten zonder overlap worden ingevuld.
2. Door middel van een audit moet inzicht worden verkregen in de huidige invulling van het beheer door het ministerie en de regio's. Aan de hand van de uitkomsten van de audit wordt een advies opgesteld op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de verdeling van sturende, uitvoerende en toezichhoudende beheersverantwoordelijkheden.
3. De strategische regierol moet op nationaal niveau worden opgepakt en het inrichten van een heldere managementcyclus is daarin een concreet ontwikkelpunt.

De stand van zaken in 2013

Voor het optimaliseren van de governance is in september 2011 een nieuwe beheerstructuur vastgesteld en ingericht⁵, die onder andere voorziet in een bestuurlijk overleg op strategisch niveau en een CIO-beraad namens de vier aangewezen gebruikersorganisaties. In de voortgangsrapportage van maart 2012 is deze beheersstructuur beschreven.

Er is een Bestuurlijke Regiegroep, die bestaat uit de voorzitters van het Veiligheidsberaad en van de landelijke raden of koepels van de gebruikersorganisaties. Het voorzitterschap berust bij de directeur-generaal Politie van het ministerie van VenJ. De regiegroep is ingesteld voor de multidisciplinaire, strategische aansturing van C2000. Het CIO-beraad adviseert de Bestuurlijke Regiegroep.

In maart 2012 stelde de Inspectie VenJ vast dat dit bestuurlijk overleg in het jaar 2011 nog niet bij elkaar was gekomen. Dit werd opmerkelijk genoemd, gezien de aanbeveling uit het rapport van het HEC/VKA om de strategische en tactische sturing op C2000 'op korte termijn' te versterken. Eind 2013 bleek dat het overleg nog steeds niet bijeen was geweest. Wel is de stuurgroep enkele malen schriftelijk geconsulteerd.

De interviews met de beleidsverantwoordelijken bij het ministerie van VenJ leveren het volgende beeld op. Het CIO-beraad heeft zowel in 2012 als in 2013 vier maal vergaderd. Van elke vergadering wordt een verslag opgesteld. In de afgelopen periode heeft het CIO-beraad zich onder andere bezig gehouden met de aanbestedingen in het kader van C2000 en de invulling van het tactisch beheer voor C2000. De CIO's zijn binnen de eigen kolom aangewezen om de informatie- en communicatietechnologie te stroomlijnen. De CIO's van de nationale politie en van Defensie beschikken over mandaat om besluiten te kunnen nemen, de CIO's van de brandweer en de Ambulancezorg Nederland (AZN) hebben dit mandaat niet. Sinds mei 2012 is er een vooroverleg om het CIO-beraad te ondersteunen en te faciliteren. Het tactisch beheer C2000 moet nog verder worden gepositioneerd in de governance C2000.

Met de instelling van de Bestuurlijke Regiegroep en het CIO-beraad beoogde het ministerie van VenJ een heldere managementcyclus in te richten. In maart 2012 stelde de inspectie vast dat hiervan op dat moment nog geen sprake was. Eind 2013 ligt de feitelijke sturing in handen van het CIO-beraad. Er is wel een Bestuurlijke Regiegroep, maar deze is tot op heden alleen schriftelijk geconsulteerd. Ook beschikken niet alle CIO's over voldoende mandaat om hun rol effectief in te kunnen vullen.

In oktober 2013 is het 'Transitieakkoord meldkamer van de toekomst' getekend. In dit akkoord is opgenomen dat het beheer van C2000 in de toekomst door de Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) wordt uitgevoerd. Het transitieakkoord voorziet erin dat de

⁵ De basis hiervoor was het rapport 'Strategisch beheer C2000: kiezen voor slagkracht' van HEC/VKA van februari 2011.

governance voor alle multisystemen dan bij de LMO komt te liggen. Het akkoord bevat geen termijnen waarbinnen dit moet zijn gerealiseerd.

Conclusie

De nieuwe beheersstructuur, zoals beoogd bij de start van het verbetertraject, bestaat in de praktijk maar voor een deel. Op strategisch niveau zijn twee overlegstructuren in het leven geroepen: de Bestuurlijke Regiegroep en het CIO-beraad. Met de instelling van deze overlegvormen beoogde het ministerie van VenJ een heldere managementcyclus in te richten. In maart 2012 stelde de inspectie vast dat hiervan op dat moment nog geen sprake was.

Eind 2013 ligt de feitelijke sturing in handen van het CIO-beraad. Er is wel een Bestuurlijke Regiegroep, maar deze is tot op heden alleen schriftelijk geconsulteerd. Daar komt bij dat niet alle CIO's beschikken over voldoende mandaat om hun rol effectief in te kunnen vullen.

De strategische sturing en regie op C2000 functioneert nog niet in alle opzichten zoals met de verbetervoorstellen werd beoogd.

Het probleem

Netwerkoptimalisatie maakt een belangrijk deel uit van het beheer van C2000, waardoor er voortdurend nieuwe opstelpunten nodig zijn om de dekking landelijk te blijven realiseren. In 2009 is met behulp van de Dekkings Issue Prioriterings Procedure (DIPP) een lijst opgesteld van 66 probleemgebieden. De hoeveelheid voor C2000 beschikbare radiofrequenties is beperkt en alle beschikbare frequenties zijn al in gebruik. Verruiming van het aantal frequenties is daarom noodzakelijk. De expertgroep signaleerde dat het beheersbudget hier niet op was berekend en voorzag een tekort aan financiële middelen om de uitbreiding te kunnen realiseren.

Tijdens rampen en crises wordt intensief gebruik gemaakt van het C2000-systeem op een specifieke locatie. Dit kan leiden tot overbelasting van de mastcapaciteit op die locatie, maar stelt ook hoge eisen aan de verwerkingscapaciteit van centralisten en de inrichting van de gespreksgroepen tijdens het incident. Vaak ontstaat het beeld dat het systeem C2000 faalt tijdens grootschalige, multidisciplinaire optredens. Onderzoeken naar grootschalige incidenten hebben laten zien, dat niet zozeer het systeem C2000 als wel de organisatorische aspecten en het gebruik daarvan tot de communicatieproblemen leiden. Organisatorisch is er te weinig aandacht voor de inrichting van gespreksgroepen en bovenregionale afstemming. Het gebruik heeft veelal te maken met de verwachtingen die gebruikers tijdens een incident hebben (directe beantwoording van een oproep) en de toepassing van etherdiscipline.

De verbetervoorstellen

In navolging van het advies van de expertgroep heeft de minister de noodzaak onderkend om snel (binnen twee jaar) de locaties van de DIPP-lijst van een mast of technische oplossing te voorzien. Het Meldkamer Diensten Centrum van de nationale politie (MDC) heeft de opdracht gekregen tot het uitvoeren van het project Oplossen Dekkings Issues Nederland (ODIN). Het project ODIN richt zich op het wegwerken van de 53 meest urgente dekkingsproblemen op de DIPP-lijst.

De expertgroep heeft opgemerkt dat er naast de concrete uitbreidingsoplossingen op korte termijn, ook gekeken moet worden naar een herziening van de financiering die nodig is voor de uitbreiding en exploitatie van het netwerk. Daarnaast zou het goed zijn, als er binnen operationele diensten wordt nagedacht over het opstellen van procedures voor het geval dat er geen verbinding is.

Zowel door de Expertgroep C2000 als door de Inspectie zelf (onderzoek Poldercrash) is de aanbeveling gedaan om te onderzoeken welke communicatie- en capaciteitsbehoeften er zijn tijdens rampen en crises en hoe daar flexibel op kan worden ingespeeld.

De stand van zaken in 2013

Dekkingsissues (ODIN)

Het ministerie van VenJ voorziet in verbetering van de dekking en uitbreiding van de capaciteitsbehoefte door het realiseren van extra radiofrequentie, het verhogen van het aantal opstelpunten (C2000 antennemasten) en het herverdelen van de (radio) frequenties. Voor het versneld wegwerken van 53 dekkingsproblemen heeft het ministerie van VenJ aanvullend budget beschikbaar gesteld.

Voor het realiseren van extra radiofrequentie heeft het ministerie van VenJ een convenant met Defensie afgesloten voor het tijdelijk gebruik van Defensiefrequenties voor een periode van vijf jaar met als optie een verlenging met nog eens vijf jaar. Daarnaast zijn technische maatregelen getroffen om de in gebruik zijnde frequentieruimte optimaal te benutten.

Tegelijkertijd is gestart met het bouwen van nieuwe opstelpunten voor de C2000 antennemasten. Voor het oplossen van de 53 meest urgente dekkingsproblemen moeten 65 nieuwe opstelpunten worden gerealiseerd. Dit komt omdat voor het oplossen van een dekkingsprobleem soms meerdere opstelpunten noodzakelijk zijn. In mei 2013 waren 24 nieuwe opstelpunten gereed en in gebruik genomen (21 in het kader van het project ODIN en drie in het kader van regulier beheer C2000). In maart 2014 zullen 23 nieuwe opstelpunten in gebruik worden genomen bij de frequentieomstemming in het netwerk ten behoeve van de Nuclear Security Summit (NSS)⁶. Het ministerie van VenJ heeft aangegeven de resterende opstelpunten hierna in mei 2014 aan het netwerk toe te voegen, waarmee de bestaande problemen zullen worden opgelost. Het project ODIN heeft enige maanden vertraging opgelopen door weerstand van omwonenden en trage besluitvorming van gemeenten bij het beschikbaar stellen van grond voor nieuwe opstelpunten.

Om tot een evenwichtiger verdeling van de capaciteit over de opstelpunten te komen is in 2009 een herverdelingsplan opgesteld. Hierbij is tevens geanticipeerd op de noodzakelijke, beschikbare capaciteit voor het gebruik bij calamiteiten. De criteria voor de benodigde

⁶ De ingebruikname van deze 23 opstelpunten stond gepland voor eind oktober 2013. Bij oplevering is door de operationeel beheerder bij een aantal van deze opstelpunten interferentie geconstateerd. De leverancier van de opstelpunten bleek niet in staat om deze vorm van storing tijdig voor de ingebruikname te verhelpen. Op grond hiervan is door het ministerie van VenJ besloten de ingebruikname van de nieuwe opstelpunten uit te stellen tot na de jaarwisseling. Inmiddels zijn de betreffende opstelpunten alsnog storingsvrij opgeleverd en kunnen deze bij de eerstvolgende frequentieomstemming in het netwerk in gebruik worden genomen.

capaciteit zijn in het kader van de capaciteitsherverdeling verder verfijnd. Als uitgangspunt is gehanteerd dat 10% van de beschikbare capaciteit voor regulier gebruik voldoende is, de overige capaciteit van 90% is dan voor rampen en crisis beschikbaar. Het plan is eind 2012 gerealiseerd.

Capaciteitsproblemen bij rampen en crises

De uitkomsten van diverse onderzoeken hebben bij het ministerie van VenJ tot het inzicht geleid, dat de problemen met C2000 bij grootschalige inzetten niet alleen binnen de eigen beheersmogelijkheden kunnen worden opgelost. Het gaat er bij dit vraagstuk volgens het ministerie niet alleen om of de infrastructuur in voldoende capaciteit voorziet, maar ook *hoe* er bij grootschalige incidenten met de mogelijkheden van het systeem wordt omgegaan. Daarom is ervoor gekozen het verbetertraject 'Capaciteitsproblemen bij rampen en crises' niet langer zelfstandig uit te voeren, maar te verdelen over het project Portogewoon en het project ODIN. In het kader van ODIN zijn de criteria voor het bepalen van capaciteit verder verfijnd.

Andere aspecten van het verbetertraject 'Capaciteitsproblemen bij rampen en crises' raken verschillende veldtrajecten, zoals de nieuwe Landelijk Kader Fleetmap voor de inrichting van gespreksgroepen bij grootschalige incidenten, de regierol van de meldkamer om het communicatieverkeer bij grootschalige inzetten te structureren en het opleiden en oefenen om de gebruiker bewust te maken van de vereiste etherdiscipline en beperkingen van de communicatiemiddelen tijdens grootschalige hulpverlening.

Het gebruik van C2000 in de praktijk verloopt nog niet geheel vlekkeloos. Dit bleek onder andere tijdens Project X te Haren op 21 september 2012 (zie kader). De evaluatie van de gebeurtenissen laat zien dat de op het laatste moment opgestelde verbindingsschema niet compleet was en dat tijdens de briefing van de medewerkers van de politie niet alle aspecten van het gebruik van C2000 aan de orde kwamen.

Tijdens de Troonswisseling op 30 april 2013 heeft C2000 volgens Agentschap Telecom wel naar behoren gefunctioneerd⁷ (zie kader op pagina 28). Er kon die dag vrijwel ongestoord gebruik worden gemaakt van telefoons, beveiligingsapparatuur en video-verbindingen. Dit kwam volgens het agentschap door een goede voorbereiding en samenwerking tussen belangrijke gebruikers van de ether. De ervaringen opgedaan voor, tijdens en na de troonswisseling 2013 zullen worden ingezet voor toekomstige grootschalige evenementen, zoals de NSS in Den Haag in 2014.

⁷ Troonswisseling 2013, Geslaagde stresstest voor de ether, Agentschap Telecom, juni 2013.

Conclusie

De dekingsproblemen met C2000 zijn nog niet volledig opgelost. Dit komt omdat de ingebruikname van nieuwe opstelpunten vertraging heeft opgelopen.

Een goede werking van C2000 tijdens calamiteiten of grootschalige evenementen is mogelijk, mits hieraan een gedegen voorbereiding ten grondslag ligt. Bij onvoorziene grootschalige gebeurtenissen of evenementen is het risico op slecht functionerende communicatie nog steeds aanwezig.

C2000 in de praktijk

Project X Haren, 21 september 2012⁸

De werking van de verbindingen

Portogewoon heeft op verzoek van de politie Groningen een onderzoek ingesteld naar de werking van de verbindingen tijdens de gebeurtenissen in Haren op 21 september 2012. Hieruit bleek dat het C2000-netwerk op zich goed heeft gefunctioneerd. De problemen die zich voordeden waren niet te herleiden tot de infrastructuur van C2000. Wel was sprake van een hoge belasting van de C2000 mast(en). Dit kan leiden tot capaciteitsproblemen (zogenaamde 'busy's'). Als hiervan sprake is verschijnt er een melding op de in gebruik zijnde apparatuur. Omdat dit in de dagelijkse praktijk niet vaak voorkomt, weten de medewerkers tijdens een incident veelal niet wat te doen. In de briefing in Haren is geen aandacht geschonken aan dit onderwerp. Tevens bleek dat de commandokamer niet beschikte over de technische mogelijkheden om gesprekken te overrulen. Bovendien functioneerden de verbindingsmiddelen niet naar behoren. Er is voor die dag wel een specifiek verbindingsschema opgesteld, maar het ontbrak de opsteller aan een organisatieschema per opschalingsscenario.

Troonswisseling 2013⁹

Openbare orde en veiligheid

Meest belangrijk in de communicatie was de ongestoorde communicatie tussen de openbare orde- en veiligheidsdiensten (OOV). Deze diensten zijn van vitaal belang om de veiligheid van de 750.000 bezoekers en gasten te garanderen. Voor het goed uitvoeren van deze taken zijn de hulpverleners afhankelijk van telecommunicatie zoals bewakingscamera's, portofoons, etc. Door de grootschaligheid van het evenement heeft Agentschap Telecom extra frequentieruimte toegewezen voor deze communicatie. Ook is capaciteit geleend van partijen die deze ruimte (tijdelijk) niet gebruikten.

In de verschillende overleggen is de vraag naar draadloze communicatie geïnventariseerd en waar mogelijk op elkaar afgestemd. Hieronder viel ook de frequentie behoefte van zowel de nationale als internationale V.I.P.-beveiliging, crowd control en het reguliere werk voor de politie, brandweer en ambulances. Voor de troonswisseling zijn extra opstelpunten bijgeplaatst om de vraag naar gesprekswegen te kunnen faciliteren. De extra voorzieningen faciliteerden in totaal het frequentiegebruik voor 3770 hulpverleners.

Om de continuïteit tijdens de troonswisseling te waarborgen en niet voor verrassingen te komen staan is er vooraf een operationele test uitgevoerd in Amsterdam. Hieraan is deelgenomen door alle betrokken OOV-partijen en de afdeling Toezicht van het agentschap. Niet alleen is de werking van de apparatuur getest, maar ook is gekeken of het radio technisch goed verliep. Past het ook allemaal naast elkaar in het spectrum zonder verstoringen? Zo is er tijdens de oefening een kunstmatige netwerkbelasting getest. Een grote groep mensen heeft tegelijkertijd gebruik gemaakt van het netwerk waarbij gekeken is naar mogelijke problemen. Tijdens de troonswisseling is gebleken dat hierdoor het frequentiegebruik goed was ingeregeld. Ook was er ondanks een behoorlijk zware belasting in het C2000 netwerk, geen sprake van tekort aan frequentieruimte voor de hulpverleners, veiligheidspersoneel en ordehandhavers.

⁸ Bron: Bevindingen en verbeteracties interne evaluatie Project X te Haren, politie Groningen, 19 november 2012.

⁹ Bron: Troonswisseling 2013, Geslaagde stresstest voor de ether, Agentschap Telecom, juni 2013.

Het probleem

Door de technologische ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen is de communicatiebehoefte van hulpverleners aan veranderingen onderhevig. Maatschappelijke trends (zoals het toenemende gebruik van social media), veranderingen binnen de gebruikersorganisaties (bijv. schaalvergroting) en de ontwikkeling van communicatiebehoeften in en tussen de verschillende werkprocessen (bijv. meer informatie gestuurd werken en de samenwerking met ketenpartners) zijn van invloed op de eisen die door de gebruikers aan de mobiele communicatiemiddelen worden gesteld. Voor het functioneren van de hulpverlening is het van belang, dat er vroegtijdig op deze veranderingen wordt ingespeeld.

De verbetervoorstellen

De expertgroep heeft voorgesteld om onder regie van het ministerie van VenJ een roadmap en een ontwikkelagenda voor C2000 voor de middellange en lange termijn op te stellen, waarbij gebruik wordt gemaakt van deze door het bedrijfsleven gedane oplossingsvoorstellen. Met deze roadmap wordt beoogd een voor de gebruikersorganisaties gezamenlijke visie te creëren en deze om te zetten in concrete acties in de tijd. De minister heeft ingestemd met het voorstel om een roadmap op te stellen en aangegeven dat daaraan een tijdshorizon van 15 jaar moet worden gekoppeld.

De stand van zaken in 2013

Het ministerie van VenJ heeft in mei 2011 in samenwerking met TNO het traject voor de Roadmap gestart. Begin 2012 is de Roadmap versie 2013 vastgesteld. De roadmap beschrijft de belangrijkste (technologische) ontwikkelingen in het toekomstig operationeel optreden van de aangewezen C2000-gebruikers. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan de volgende trends.

1. Er is groeiende aandacht voor de veiligheid van hulpverleners, waarbij mobiele communicatie een cruciale rol speelt. Het gaat hierbij om betrouwbare spraak- en noodoproepvoorzieningen, maar ook om het gebruik van camerabeelden. Op die manier kunnen bijvoorbeeld situatieschetsen en signaleringen worden uitgewisseld.
2. Er is een ontwikkeling gaande naar meer 'ge-netwerkte' samenwerking, waarbij sprake is van informatie gestuurd werken op basis van een actueel, gedeeld beeld. De informatie moet niet alleen snel, maar ook breed worden gedeeld. Meldkamers zullen hierin een steeds grotere rol krijgen.

3. Er is behoefte aan automatische statusmeldingen. Momenteel gebeurt dit veelal handmatig of mondeling. Door deze handeling te automatiseren neemt de veiligheid toe en worden de gegevens voor de bedrijfsvoering en de statistische overzichten betrouwbaarder.

In de roadmap worden de trends beschouwd op hun implicatie voor mobiele communicatie. Jaarlijkse actualisering van de roadmap moet ervoor zorgen dat voortdurend wordt ingespeeld op de nieuwste ontwikkelingen. De roadmap is geen statisch eindproduct, maar vereist een proces van voortdurende bijstelling en vertaling in concrete acties.

Het is de bedoeling dat het CIO-beraad de roadmap jaarlijks evalueert en op basis hiervan concrete acties formuleert. In 2013 zijn de koepels van de hulpdiensten het ministerie van Economische Zaken (EZ), VenJ en Defensie en het MDC gestart met een nadere uitwerking van de roadmap. Daarbij staat de nadere uitwerking van de behoefte aan mobiele datacommunicatie voor de hulpdiensten centraal. Geconstateerd werd dat het gebruik van mobiele datacommunicatie ook binnen de OOV-sector toeneemt, maar dat met name bij evenementen en calamiteiten de beschikbaarheid van voorzieningen van de hulpdiensten die gebruik maken van mobiele datacommunicatie niet gegarandeerd is. Bovengenoemde partijen hebben de mogelijkheden verkend om voor de hulpdiensten te voorzien in een gegarandeerde beschikbaarheid van mobiele datacommunicatie. De uitkomsten hiervan zijn gedeeld met het CIO-beraad. Over de vervolgvactiteiten moet nog nadere besluitvorming plaatsvinden in het CIO-beraad.

Conclusie

Onder regie van het ministerie van VenJ is een Roadmap versie 2013 tot stand gekomen en vastgesteld. De roadmap vermeldt de belangrijkste (technologische) ontwikkelingen in het toekomstig operationeel optreden in relatie tot C2000.

2.2 Verbetertrajecten veld

2.2.1 Algemeen

De verbetertrajecten die onder regie van het Veiligheidsberaad vallen hebben tot doel vanuit het perspectief van de gezamenlijke, multidisciplinaire belangen en verbeterde werking, gebruik en beheer van C2000 te realiseren. De vier kolommen (politie, brandweer, ambulancezorg en Defensie) voeren de activiteiten uit onder regie van het Veiligheidsberaad.

De verbetertrajecten van het veld zijn in januari 2011 formeel van start gegaan met de vorming van een multidisciplinaire projectorganisatie. Als belangrijkste doelstellingen zijn geformuleerd:

- ontwikkelen van inhoudelijk gedragen verbetervoorstellen op basis van de aanbevelingen;
- zorgen voor besluitvorming van de verbetervoorstellen binnen de managementberaden van de kolommen;
- financieel inzichtelijk maken wat de consequenties zijn voor alle betrokken partijen.

De verbetertrajecten zijn ingedeeld in drie fasen:

1. de kwartiermakersfase (1 oktober 2010 – 1 juli 2011)
2. de implementatiefase (1 juli 2011 – 1 januari 2014)
3. de structurele fase (1 januari 2014 -)

De kwartiermakersfase is conform de planning in de zomer van 2011 afgerond, waarna een aanvang is gemaakt met het voorbereiden van de implementatie. De formele besluitvorming heeft in de loop van 2011 plaatsgevonden. In de voortgangsrapportage zijn de resultaten van de kwartiermakersfase beschreven.

In het vervolg van deze paragraaf wordt eerst kort beschreven wat de stand van zaken is bij de vier kolommen met betrekking tot de C2000-verbetertrajecten. Vervolgens komt de stand van zaken in 2013 per verbetertraject aan de orde.

2.2.2 De vier kolommen

In deze paragraaf worden beknopt de ontwikkelingen rondom C2000 vanaf begin 2012 tot eind 2013 per kolom beschreven. De activiteiten die de kolommen in het kader van de verbetertrajecten verrichten komen in paragraaf 2.2.3 aan de orde.

Politie

Zoals in de voortgangsrapportage van maart 2012 al is aangegeven worden de verbetertrajecten C2000 voor wat betreft de politie sterk beïnvloed door de hectiek en dynamiek van de vorming van de nationale politie. De bestuurlijke context is complex, waardoor niet altijd duidelijk is wie de opdrachtgever is. Tevens vinden meerdere wijzigingen plaats in taakverdeling en verantwoordelijkheden. Ook kunnen bepaalde trajecten niet in gang worden gezet zonder dat eerst duidelijkheid bestaat over een aantal ontwikkelingen. Het gaat hierbij niet alleen om de structuur en de werkwijze van de nieuwe politieorganisatie, ook de personele implicaties zorgen ervoor dat een aantal zaken in de tijd gezien langer duren dan aanvankelijk was voorzien. De oorspronkelijke planning om de activiteiten in het kader van de verbetertrajecten voor 1 januari 2014 af te ronden is dan ook niet gehaald.

Ter afsluiting van de wijze waarop de politie tot en met het voorjaar van 2013 invulling heeft gegeven aan de verbetertrajecten C2000 is een eindrapportage opgesteld¹⁰. De rapportage geeft over de periode oktober 2010 – maart 2013 per kwartaal een overzicht van de verschillende activiteiten. De rapportage besteedt ook aandacht aan de risico's die een effectieve uitvoering van de verbetertrajecten in de weg kunnen staan.

Onder de projectnaam 'Portogewoon Politie' wordt nu gewerkt aan de landelijke standaarden, opleiden en oefenen, operationele regie en beheer van C2000. In het eerste kwartaal van 2013 is besloten om de aanbesteding van de randapparatuur te splitsen van de overige onderwerpen van Portogewoon. Portogewoon is nu ondergebracht onder het Programma Meldkamers Politie.

In dezelfde periode heeft een herijking plaatsgevonden van het project Portogewoon. De reden voor de herijking is dat de scope van het project is aangepast, een nieuwe stuurgroep moest worden ingesteld en in de aanpak is een aantal aanpassingen gedaan. Er is een faseplan opgesteld voor de periode april tot en met juli 2013¹¹. Het faseplan beschrijft de producten die worden opgeleverd in deze periode, de benodigde middelen en financiën hiervoor en de wijze waarop de activiteiten worden beheerst en de kwaliteitscontrole vorm krijgt. Het plan bevat een paragraaf waarin de risico's zijn beschreven inclusief de maatregelen om deze te beteugelen. De stuurgroep heeft het faseplan op 7 juni 2013 goedgekeurd.

¹⁰ Portogewoon, MGT-215, Fase Eindrapportage Start project t/m maart 2013, 7 juni 2013.

¹¹ Portogewoon, MGT-221, Fase Herijken Project (april-juli 2013), 7 juni 2013.

De projectleider Portogewoon politie heeft een planning opgesteld van de alle activiteiten die in het kader van de verbetertrajecten nog moeten worden uitgevoerd. De planning beslaat de periode tot 1 januari 2015 en komt in de plaats van de aanvankelijke planning, die voorzag in volledige implementatie per 1 januari 2014.

Brandweer

De brandweer is op verschillende niveaus betrokken bij C2000, zowel bestuurlijk als operationeel. De coördinatie van de diverse activiteiten berust bij de Stuurgroep C2000 Brandweer onder de vlag van de Raad van Regionaal Commandanten. Voor de duur van de implementatie is een projectleider aangesteld, die verantwoordelijk is voor de aansturing van het implementatieteam, het BLIC¹². Daarnaast is de projectleider verantwoordelijk voor het organiseren van de bijdrage van de brandweer aan de verbetervoorstellen en het begeleiden van de regio's bij de implementatie. De projectleider heeft voor de vergadering van de stuurgroep op 13 december 2012 een hoofdpuntenrapportage opgesteld met daarin opgenomen de projectresultaten tot december 2012.

Ambulancezorg

Ambulancezorg Nederland is in 2010 gestart met het opstellen van een C2000 verbeterplan¹³. Het Algemeen Bestuur van AZN en de ledenvergadering van GHOR Nederland hebben dit verbeterplan vastgesteld. Implementatie van de beschreven verbetervoorstellen vindt plaats vanaf 2011.

In oktober 2012 brachten AZN en GHOR Nederland een tussenevaluatie uit over de ontwikkelingen rondom C2000¹⁴. Om inzicht te bieden in het gebruik van C2000 in de praktijk en in beeld te brengen welke verbeteringen inmiddels zijn gerealiseerd is aan elke ambulance-regio een inventarisatieformulier gezonden. Alle regio's op één na hebben de gevraagde gegevens verstrekt. Eén regio heeft zich beperkt tot de GHOR gerelateerde gegevens. Uit de rapportage die AZN en GHOR Nederland hebben opgesteld komt het volgende beeld naar voren.

Elke ambulanceregio beschikt over een regionaal C2000 expert, die als motor fungeert voor de verbetertrajecten in de regio. Vanuit AZN is een landelijk expert overleg georganiseerd, waarin de kennis en de kunde uit de regio's samenkomt en wordt gedeeld.

Een van de aanbevelingen uit de eerste tussenevaluatie van AZN uit 2011 was het instellen van regionale kernteams C2000, waarin alle relevante afdelingen uit de regio zijn vertegen-

¹² BLIC staat voor 'Brandweer Landelijke Implementatie verbeteringen C2000'.

¹³ Notitie 'C2000 en Spoedeisende Medische Hulpverlening, versie 2.0.

¹⁴ Tussenevaluatie 2012 'C2000 en spoedeisende medische hulpverlening', stand van zaken in de regio's, oktober 2012.

woordigd. De kernteams moeten ertoe bijdragen dat het verbeteren van het gebruik van C2000 breed wordt gedragen en actief wordt opgepakt. In elf regio's is inmiddels een kernteam gerealiseerd. AZN herhaalt in de voortgangsrapportage de eerder gedane aanbeveling om een regionaal kernteam C2000 in te richten.

Over het technische gebruik van C2000 bleven vragen komen, ook binnen de ambulance-sector. Met name het benutten van één gespreksgroep per ambulance-eenheid en het bij opschaling koppelen van die gespreksgroepen tot één functionele gespreksgroep stond nogal eens ter discussie. AZN heeft daarom de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN), als beheerder van het netwerk, gevraagd het schema op gebruikte techniek te beoordelen. Dit is inmiddels gebeurd, wat heeft geleid tot een officiële verklaring van 'technisch correct netwerkgebruik'.

In het vierde kwartaal 2013 heeft AZN het 'Handboek C2000 Ambulancezorg versie 2014' uitgebracht. De AZN-werkgroep verbindingsschema's C2000 heeft hierin alle relevante afspraken en procedures rondom correct C2000 gebruik overzichtelijk samengebracht. Naast relevante afspraken en procedures zijn ook de landelijk uniforme verbindingsschema's en het concept LKF 2014 opgenomen. Het handboek volgt het versiebeheer van het LKF en zal daarmee jaarlijks ge-update worden. Het handboek is beschikbaar gesteld aan de Regionale Ambulance Voorziening (RAV's).

Al vele jaren gebruikt de ambulancezorg een 'bereikbaarheidskaart C2000' in alle ambulances. Opmaak en inhoud van deze kaart zijn eind 2013 geheel herzien en gelijk gemaakt aan het concept LKF 2014. De kaart is digitaal beschikbaar gesteld aan alle RAV's en zal na regionale programmering van het LKF 2014 worden toegevoegd aan de inventaris van alle ambulances in Nederland.

Defensie

Defensie participeert vanaf de zomer van 2011 in de verbetertrajecten C2000. Als Aangewezen Gebruiker volgt Defensie zoveel als mogelijk is de landelijke verbetervoorstellen van het Veiligheidsberaad en participeert in verschillende (civiele) werkgroepen.

Defensie heeft gekozen voor een aangepaste aanpak van de verbetervoorstellen. De voornaamste reden is dat Defensie de keuze heeft gemaakt voor de status van trendvolger. Veel van de C2000 gebruikers van Defensie zijn namelijk verbonden met de andere kolommen, bijvoorbeeld de brandweer van Defensie met de regionale brandweer. Daarnaast zijn diverse verbetervoorstellen nieuw voor politie, brandweer of ambulancezorg, maar niet voor Defensie, waar diverse aspecten in de afgelopen jaren al zijn geïmplementeerd. Defensie heeft bijvoorbeeld het tactisch beheer voor C2000 al landelijk ingericht en een standaardisatie doorgevoerd van de randapparatuur en de programmering hiervoor.

Defensie neemt deel aan alle multidisciplinaire werkgroepen in het kader van de verbetertrajecten. Defensie wordt echter (nog) niet vertegenwoordigd in het overleg van de hoofden

van de gemeenschappelijke meldkamers. De vertegenwoordigers van Defensie beschikken ook over mandaat om afspraken te maken. Binnen Defensie zijn meerdere disciplines betrokken bij de C2000 verbetertrajecten (brandweer, gezondheidszorg, Koninklijke Marchaussee). Daarom neemt Defensie veelal met meerdere vertegenwoordigers deel aan de werkgroepen. Defensie beschouwt het streven naar landelijke standaardisatie in techniek en gebruik en het bekwaam maken en houden van de gebruikers als de belangrijkste kritische succesfactoren voor de werkgroepen. Daarom streeft Defensie naar optimale vertegenwoordiging in de deelprojecten 'Opleiden en oefenen' en 'Landelijk Kader Fleetmap'.

2.2.3 Beschrijving van de verbetertrajecten

Verbetertraject 5 Special Coverage Locations (SCL) beleid en tijdelijk gerichte binnenhuisdekking

Het probleem

C2000 biedt als digitaal netwerk voor mobiele communicatie landelijk radiodekking buitenshuis. Vaak is er ook dekking binnenshuis, maar dit is niet gegarandeerd. In bouwwerken met veel staal en beton bijvoorbeeld kan spraak- en datacommunicatie met portofoon of mobilofoon beperkt zijn. Wel kan worden bepaald dat een dergelijk bouwwerk moet worden voorzien van binnenhuisdekking. Dit is vooral aan de orde in bepaalde publiekstoegankelijke locaties waar veel mensen komen. Een bouwwerk dat moet worden voorzien van binnenhuisdekking wordt een SCL genoemd. Het bevoegde gezag (de burgemeester) kan hiertoe beslissen, veelal op advies van de hulpdiensten.

De Expertgroep C2000 adviseerde een geactualiseerde handleiding op te stellen met duidelijke criteria voor het aanwijzen van SCL's. Ook zou het toezicht op SCL's moeten worden uitgevoerd en zou er in elke veiligheidsregio één loket moeten komen om het besluitvormingsproces van het lokale bevoegde gezag te coördineren en te faciliteren. Voor wat betreft de binnenhuisdekking adviseerde de werkgroep onderzoek te doen naar het gebruik van 'gateway'¹⁵ en 'repeater'¹⁶ en te bezien of er alternatieve technieken zijn voor het realiseren van SCL's.

De verbetervoorstellen

Het verbetertraject heeft als doel het realiseren van een landelijk, eenduidige implementatie van het vastgestelde beleid omtrent SCL op basis van heldere en gemeenschappelijk vastgestelde criteria. Daarnaast zullen er alternatieven worden onderzocht voor het realiseren van tijdelijke en gerichte binnenhuisdekking. Het verbetertraject moet o.a. voorzien in een geactualiseerde handleiding SCL (inclusief criteria) en een handleiding voor een inrichting van een regionaal SCL-loket.

¹⁵ Het C2000 netwerk geeft de mogelijkheid om koppelingen tot stand te brengen met een aantal bestaande (openbare) infrastructures. Dit gebeurt door middel van een zogenaamde 'gateway'.

¹⁶ Portofoons kunnen onderling direct contact hebben buiten het netwerk om. Dit is vooral van belang in gebieden waar de dekking van het netwerk slecht of geheel afwezig is. Hierbij is het mogelijk een mobiel station als een versterker (repeater) te gebruiken om het bereik te vergroten. Op die manier kan contact worden gelegd met portofoons die eigenlijk buiten het bereik van het netwerk zijn.

De stand van zaken in 2013

Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers vanuit verschillende regio's heeft een handreiking voor de implementatie van het SCL-beleid opgesteld om landelijk tot een eenduidige procesgang te komen voor het aanwijzen van een object tot een SCL locatie. De handreiking is besproken in de vier kolommen en met een positief advies aangeboden aan het Veiligheidsberaad. Het Veiligheidsberaad heeft de Handreiking implementatie SCL-beleid in november 2012 vastgesteld.

Op dit moment beschikt slechts een beperkt aantal regio's over een SCL-loket, waarbij het kennisniveau per regio sterk verschilt. Op 31 mei 2013 heeft het Veiligheidsberaad besloten één landelijk SCL-loket op te zetten¹⁷. Dit landelijke loket neemt veel taken van de regionale functionarissen over. Bovendien wordt op deze manier kennis en kunde geconcentreerd en wordt een uniforme afhandeling van de aanvragen bevorderd. Het Veiligheidsberaad heeft besloten het landelijke SCL-loket voor de duur van maximaal drie jaar onder te brengen bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV). Het SCL-loket is per 1 november 2013 in werking getreden en daarmee is het landelijke project afgerond.

Het verbetertraject heeft als eindproduct een eenduidig beschreven *proces* van SCL-aanvragen opgeleverd. De keuze om alleen het proces te beschrijven vindt zijn oorzaak in het feit dat het niet mogelijk bleek eenduidige criteria op te stellen, waaraan een aanvraag kan worden getoetst. In de praktijk blijkt elke aanvraag voor een specifieke locatie maatwerk te zijn. Wel moeten telkens dezelfde processtappen worden doorlopen. Het verbetertraject heeft daarom een gedetailleerde beschrijving van deze processtappen opgeleverd, zodat elke aanvraag van een goede onderbouwing voor een aan- of afwijzing kan worden voorzien.

Het ministerie van Defensie heeft – aanvullend op het civiele SCL-beleid – nieuw beleid vastgesteld, waarin is vastgelegd dat alleen publiekstoegankelijke ruimten voor de kwalificatie SCL in aanmerking komen. Voor eventuele aanvragen voor SCL-locaties op Defensie terreinen is een virtueel SCL-loket beschikbaar. Defensie zoekt nog wel naar alternatieven of operationele maatregelen voor Defensie-objecten waar de dekking te laag is. Deze zijn echter beperkt beschikbaar.

De laatste werkzaamheden van de projectorganisatie betreffen het informeren van lokaal bevoegd gezag. Ook wordt nog gezien op welke wijze het project de implementatie kan ondersteunen. Voor de kolommen zijn er geen activiteiten meer in het kader van dit verbetertraject.

¹⁷ De regio Amsterdam-Amstelland heeft ervoor gekozen hierin vooralsnog niet te participeren, maar de aanvragen zelf te behandelen.

Binnenhuisdekking in relatie tot C2000 is op dit moment vooral actueel voor de brandweer. Voor binnenhuisdekking kan gebruik worden gemaakt van twee systemen: DMO of DMR¹⁸. Binnen Brandweer Nederland bestaat geen overeenstemming over de beste aanpak. Voor de ene regio is werken met C2000 (DMO-stand) geen probleem, andere regio's geven de voorkeur aan een andere techniek zoals DMR. Brandweer Nederland heeft in 2012 een vergelijkend onderzoek gedaan waarbij verschillende objectportofoons werden getest onder verschillende omstandigheden (zoals in probleemlocaties en open veld test). Daarbij bleek dat DMR het best functioneerde. Daarnaast is DMR goedkoper in aanschaf en onderhoud. Het is specifiek ontworpen voor objectcommunicatie en heeft een groot bereik. De Raad van Brandweercommandanten heeft op basis van de onderzoeksresultaten vooralsnog besloten om vast te blijven houden aan de keuze voor portofoons op basis van Tetra-techniek en om daarnaast nader onderzoek te doen naar de toepassingsmogelijkheden van objectportofoons op basis van de DMR-techniek. Regio's dienen zelf de vervanging van hun objectportofoons te organiseren. De termijn van invoering van de nieuwe portofoons verschilt daarom per regio¹⁹.

Als C2000 op enig moment niet functioneert, beschikt de brandweer over procedures om de veiligheid van het personeel te kunnen waarborgen.

Conclusie

Het Veiligheidsberaad heeft op 29 november 2012 een handreiking voor de implementatie van het SCL-beleid vastgesteld. In deze handreiking staat het proces beschreven om een object als SCL-locatie te kunnen aanwijzen. Er is sinds 1 november 2013 één landelijk SCL-loket voor alle aanvragen, ondergebracht bij het IFV. De implementatie van het SCL-beleid zal volgens de planning worden uitgevoerd. Het landelijke project is hiermee afgerond.

C2000 voorziet niet in binnenhuisdekking. Dit is vooral voor de brandweer een probleem. Samen met het ministerie van VenJ onderzoekt de brandweer de mogelijkheden de in pandige communicatie van portofoon tot portofoon te verbeteren. Als de communicatie van portofoon tot portofoon binnenshuis op enig moment niet functioneert, beschikt de brandweer wel over procedures om de veiligheid van het personeel te kunnen waarborgen.

¹⁸ DMO staat voor 'Direct Mode Operation': een schakeling waarbij niet via het C2000-netwerk, maar een directe verbinding tussen twee portofoons tot stand komt. DMR staat voor 'Digital Mobile Radio'.

¹⁹ Op 9 november 2013 kwam het bericht in de media dat vijftien brandweerkorpsen voor de onderlinge communicatie tussen hulpverleners niet langer gebruik zullen maken van C2000. Deze korpsen hebben inmiddels de aanbesteding gestart voor de aanschaf van andere portofoons.

Verbetertraject 6 Randapparatuur

Het probleem

Een belangrijke component binnen C2000 voor de onderlinge communicatie is de randapparatuur: de portofoons en mobilofoons. De gebruikersorganisaties zijn verantwoordelijk voor de aanschaf, het beheer en het onderhoud van deze randapparatuur. Zij hebben hiertoe zelfstandig of gezamenlijk aanbestedingen gedaan en contracten afgesloten met verschillende leveranciers. Dit heeft er wel toe geleid dat er verscheidenheid is aan apparatuur die niet onderling uitwisselbaar is. Daarnaast heeft deze verscheidenheid consequenties voor de opleiding van de eindgebruikers. De expertgroep formuleerde een aantal concrete verbetervoorstellen, die als input voor het verbetertraject zijn gebruikt.

De verbetervoorstellen

Voor het verbetertraject is als doelstelling voor de randapparatuur geformuleerd de ideale inkoop- en beheerorganisatie te beschrijven om te komen tot landelijke uniformiteit in gebruikersopleidingen en standaardisatie van functionaliteiten en programmering.

Voor wat betreft de radiobediensystemen is als doelstelling geformuleerd te komen tot één gestandaardiseerd systeem. Als belangrijkste drijfveren hiervoor zijn benoemd: het verbeteren en vereenvoudigen van de gebruikersopleidingen en het optimaal ondersteunen van de radiocommunicatie in het dagelijks gebruik en bij grootschalige incidenten of evenementen.

De stand van zaken in 2013

Op basis van de rapportage van de Expertgroep C2000 zijn werkgroepen bestaande uit vertegenwoordigers van de aangewezen gebruikers gestart met het beschrijven van het ideale beheers- en onderhoud-model en het gemeenschappelijk opstellen van Functioneel Technische Specificaties (FTS) voor randapparatuur ten behoeve van aanbestedingen. Eind april 2012 zijn conform planning de beschrijving van het ideale beheers- en onderhoud-model en een beschrijving van alle FTS-en opgeleverd (pagers, portofoons, mobilofoons en accessoires). Een uitzondering hierop betreft de objectportofoons. De FTS hiervoor heeft de brandweer zelf nader uitgewerkt.

De FTS-en en het beheermodel vormen de basis voor de aanbesteding van de nieuwe randapparatuur. Aanvankelijk werden de gemeenschappelijke functionele eisen opgesteld voor de nieuwe mantelovereenkomst, de Landelijke Aanbesteding Randapparatuur (LARA3). LARA3 is echter niet in uitvoering gebracht. Bovendien valt de aanbesteding niet binnen de scope van het landelijke (multidisciplinaire) verbetertraject. De regionale hulpverleningsdiensten zijn zelf verantwoordelijk voor het correct en tijdig aanbesteden van randapparatuur.

De kolommen hebben besloten om vanaf 1 juni 2012 geen activiteiten meer vanuit het landelijke project te laten uitvoeren. Met het opleveren van bovengenoemde documenten (het ideale beheers- en onderhoudsmodel en de FTS-en) is dit landelijke deelproject afgerond. Het blijft nog wel de vraag hoe de kolommen de aanbesteding zodanig vormgeven dat de gewenste standaardisatie daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dit valt echter buiten de scope van het landelijke multidisciplinaire verbetertraject en is in het kader van dit onderzoek dan ook niet nader onderzocht.

De politie heeft besloten de aanschaf, implementatie en het beheer van standaard C2000 apparatuur onder regie van het project Portogewoon te brengen. In het derde kwartaal van 2012 zijn de voorbereidingen voor de aanbesteding opgestart. Door capaciteitsgebrek en stagnatie in de besluitvorming treedt in het vierde kwartaal 2012 echter vertraging op. In het tweede kwartaal van 2013 is besloten om de aanbesteding van randapparatuur niet langer onderdeel te laten uitmaken van het project Portogewoon, maar onder verantwoordelijkheid te brengen van de directeur Facility Management. Tot op heden heeft de aanbesteding nog niet plaatsgevonden.

De Raad van Regionaal Commandanten heeft besloten dat de brandweer niet collectief aan LARA3 meedoet. De raad voorziet problemen op het terrein van zeggenschap en beheer en zet (gebaseerd op ervaringen met LARA2) vraagtekens bij het inkoopvoordeel. Alle brandweerregio's blijven zelfstandig besluiten over de aanbesteding van randapparatuur. De veiligheidsregio Midden en West-Brabant heeft het initiatief genomen om samen met 14 andere brandweerregio's nieuwe randapparatuur aan te schaffen.

AZN heeft wel geparticipeerd in de multidisciplinaire werkgroep voor het opleveren van de FTS-en, maar gezien de autonomie van de RAV is elke regio vrij zelf een keuze te maken bij de aanschaf van randapparatuur, dan wel aan te sluiten bij een andere kolom voor gezamenlijke inkoop.

Binnen Defensie is de aanbesteding van de randapparatuur voor alle Defensie C2000 gebruikers afgerond tijdens de laatste maanden van LARA-2. Defensie heeft gekozen voor één type portofoon en mobilofoon, die in gebruik is bij alle verschillende Defensiediensten. Het aantal templates (programmaversies voor randapparatuur) is sterk gereduceerd (van circa 300 naar 30) en verder gestandaardiseerd naar landelijke modellen. Het landelijk tactisch beheer Defensie is centraal belegd bij de Koninklijke Marechaussee. Defensie heeft de beheersprocessen verder geoptimaliseerd en aangepast aan de aanbevelingen van de werkgroep Beheer (onderdeel van het verbeterpunt Randapparatuur Portogewoon).

Het programmeren van de randapparatuur wordt uitgevoerd door de decentrale beheerders. Door onderbezetting ontstaat echter vertraging in de uitvoering, wat leidt tot lange doorlooptijden.

Conclusie

Met het beschrijven van de ideale inkoop- en beheerorganisatie is voldaan aan de doelstelling van het verbetertraject. Op zich is dit echter geen garantie dat in de praktijk de standaardisatie ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Ook de door de expertgroep gesignaleerde onderlinge uitwisselbaarheid blijft een aandachtspunt. Pas als dit is gelukt kan het verbetertraject als afgerond worden beschouwd.

Verbetertraject 7 Landelijk Kader Fleetmap

Het probleem

Met C2000 is een landelijk dekkende infrastructuur gerealiseerd. In 2002 is het Landelijk Kader Fleetmap C2000 (LKF) ontwikkeld. Dit kader is een afgesproken samenstel van gespreksgroepen en operationele procedures waar de OOV-diensten gezamenlijk belang bij hebben voor de uitvoering van hun operationele taken. Alle diensten hebben zich gecommitteerd aan de afspraken in het LKF.

De verbetervoorstellen

Voor het verbetertraject is als doelstelling geformuleerd dat het LKF gesaneerd en volledig herschreven moet worden naar een nieuw multidisciplinair document. In dit document moeten de procedures voor interregionale, bovenregionale en landelijke bijstand worden opgenomen. Daarnaast dient het LKF toegesneden te worden op crisissituaties.

De stand van zaken in 2013

Een multidisciplinaire werkgroep heeft onder regie van het Veiligheidsberaad het LKF 2013 opgesteld²⁰. Op 13 november 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie het nieuwe Landelijke Kader Fleetmap (LKF) versie 2013 vastgesteld. Binnen een jaar na vaststelling moet de programmering voldoen aan het nieuwe LKF. Het LKF 2013 bestaat uit verschillende delen. Het eerste deel bevat de algemene afspraken, instellingen en procedures die gelden voor alle gebruikers. Daarnaast is per organisatie/kolom een deel opgenomen dat de specifieke eisen bevat die verplichtend zijn binnen de eigen kolom. Het multidisciplinaire deel van het verbetertraject is hiermee afgerond.

Jaarlijks zal een update van het LKF plaatsvinden op een vast moment. Hierdoor is het duidelijk wanneer wijzigingen kunnen worden verwacht, zodat de kolommen hiermee rekening kunnen houden bij het programmeren van de randapparatuur.

In de aanbestedingsbrief bij het LKF 2013 geeft de portefeuillehouder Informatievoorziening van het Veiligheidsberaad aan dat de implementatie binnen de aangewezen gebruikers niet synchroon loopt. De politie heeft aangegeven dat de implementatie vertraging oploopt als gevolg van de ontwikkelingen rondom de vorming van de nationale politie en het aanbestedingstraject van de randapparatuur. Daarnaast is het invoeren van de nieuwe multidisciplinaire gespreksgroepen gerelateerd aan de toekomstige nieuwe meldkamers. Het LKF 2013 speelt hiermee alvast in op de ontwikkelingen in de nabije toekomst. Omdat hierover op dit

²⁰ Landelijk Kader Fleetmap, versie 2013, autorisatiedatum 13 november 2012.

moment nog onvoldoende duidelijkheid bestaat levert dit ook vertraging op in het (her) programmeren van de apparatuur.

Bij de kolom politie loopt opstellen van de verbindingsschema's (zowel mono als multi) vertraging op. Voor een deel heeft dit te maken met de vorming van de nationale politie. De opbouw van de nieuwe organisatie leidt tot aanpassing van processen, procedures en protocollen aan de nieuwe structuur en werkwijze. Anderzijds heeft C2000 in de afgelopen jaren bij de politie minder aandacht gekregen dan op basis van de afspraken bij de start van de verbetertrajecten was overeengekomen.

De politie wil de verbindingsschema's baseren op het nieuwe LKF voor de politie, dat pas wordt ingevoerd als de nieuwe randapparatuur in gebruik is genomen. Het te vroeg invoeren van een nieuw LKF zou volgens de politie leiden tot extra herprogrammering van de randapparatuur en forse extra kosten met zich meebrengen. Om die reden heeft de nationale politie besloten het LKF 2013 niet implementeren. Deze gang van zaken heeft als consequentie dat de politie bij grootschalig optreden niet over standaard verbindingsschema's beschikt. Dit zorgde bij de gebeurtenissen in Haren voor problemen en voor de inhuldiging op 30 april 2013 in Amsterdam zag men zich genoodzaakt aparte verbindingsschema's op te stellen.

De nationale politie participeert wel in het opstellen van het LKF 2014. Het LKF wordt tot maart 2014 als pilot uitgetest in de eenheid Limburg. In deze eenheid is ook het landelijk roepnummerplan ingevoerd. Het is de bedoeling het LKF na evaluatie toe te passen op alle eenheden van de nationale politie. Het is nog niet duidelijk of dit ook gebeurt met het landelijk roepnummerplan. Invoering van LKF 2014 bij de nationale politie gaat in combinatie met vervanging van de oudste randapparatuur.

Ook de brandweer is nog bezig met het opstellen van verbindingsschema's en probeert voor het grootschalig optreden dezelfde gespreksgroepen te gebruiken als voor het regulier optreden. Probleem is nog wel dat er bij de brandweer geen eenduidigheid bestaat over de manier waarop het grootschalig optreden moet worden ingevuld. Een deel hanteert de bestaande werkwijze als uitgangspunt, een ander deel borduurt voort op het (nieuwe) Visiedocument grootschalig optreden.

De Stuurgroep Verbeteringen C2000 heeft inmiddels wel het multidisciplinaire gedeelte van het LKF vastgesteld. De brandweer heeft het nieuwe monodisciplinaire deel 2013 nog niet geïmplementeerd. Veel korpsen wachten hiermee totdat nieuwe randapparatuur wordt geleverd.

Het landelijke AZN verbindingsschema voldoet aan de eisen die de netwerkbeheerder stelt aan verantwoorde netwerkgebruik en is integraal opgenomen in het nieuwe multidisciplinaire LKF 2013.

De landelijke verbindingsschema's zijn bij incidenten succesvol toegepast. Daarbij bleek overigens dat het onderwerp schakelen naar bijstandsgroepen en etherdiscipline belangrijke aandachtspunten zijn en blijven tijdens opleiden en oefenen. Ook voor de ambulancezorg is het LKF 2013 afgerond. De AZN heeft inmiddels ook het LKF 2014 in concept gereed en ter vaststelling voorgelegd aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). In het LKF 2014 wordt alvast ingespeeld op de ontwikkelingen rondom de nieuwe LMO.

Ook Defensie is al in 2012 gestart met de implementatie van het LKF 2013. Defensie maakt hierbij onderscheid in twee fasen. In de eerste fase worden de operationele processen binnen de eigen kolom in kaart gebracht. Standaardisatie is hierbij het uitgangspunt. De tweede fase betreft het samenstellen van de processen op het vlak van de multidisciplinaire samenwerking. De activiteiten van Defensie zijn nog in volle gang. In 2012 was 25% voorzien van het LKF 2013 en in mei 2013 was 60% geprogrammeerd. Eind 2013 zal dit naar verwachting voor 90% het geval zijn. Het resterende deel vindt begin 2014 plaats. Het LKF 2013 kan voor Defensie nog niet optimaal worden benut. De vertraging bij de nationale politie heeft tot gevolg dat de Koninklijke Marechaussee haar specifieke deel niet kan implementeren. Het LKF 2013 is hiermee voor Defensie nog niet volledig geïmplementeerd.

Met de vaststelling van het LKF 2013 is het verbetertraject afgerond. In januari 2013 is gestart met de voorbereiding van het LKF 2014. Dit is een reguliere activiteit van de commissie LKF onder verantwoordelijkheid van het Veiligheidsberaad.

Conclusie

Het LKF 2013 is conform het verbetervoorstel op 12 november 2012 bestuurlijk vastgesteld. Het multidisciplinaire deel van het verbetertraject is hiermee afgerond. Hoewel alle kolommen zich hebben gecommitteerd aan de afspraken in het LKF, is de implementatie nog niet volledig gerealiseerd. Alleen AZN heeft alle werkzaamheden volledig afgerond. De brandweer en Defensie zijn nog volop bezig met de implementatie. De nationale politie heeft besloten de LKF 2013 niet te implementeren, maar hiermee te wachten tot de nieuwe randapparatuur in gebruik wordt genomen. De politie participeert wel in de activiteiten voor het LKF 2014.

De doelstelling om alle randapparatuur binnen een jaar na de bestuurlijke vaststelling van het LKF te herprogrammeren wordt niet gehaald.

Verbetertraject 8 Opleiden en Oefenen

Het probleem

De Expertgroep C2000 constateerde een aantal belangrijke problemen rond het opleiden en oefenen van C2000-gebruikers. De initiële opleiding is beperkt en het kennisniveau zakt snel weg bij gebrek aan continue opleiding en oefening. Het ontbreken van voldoende kennis en met name vaardigheden is een belangrijke oorzaak van de stagnatie van de communicatie bij de onderzochte crisissituaties.

Aan oefening van C2000-vaardigheden wordt eveneens te weinig aandacht besteed. Het gebruik van C2000 zou een standaard onderdeel moeten zijn van crisisoefeningen. Het standaardiseren van de C2000-opleidingen wordt verder bemoeilijkt door het gebrek aan standaardisatie op andere gebieden, bijvoorbeeld: randapparatuur, communicatieprotocollen, en verbindingsschema's (LKF).

De verbetervoorstellen

Doelstelling van het project 'Opleiden en Oefenen C2000' is het verhogen van kennis en vaardigheden van eindgebruikers, centralisten en (kern)instructeurs in het gebruik van C2000. Het gaat hierbij onder andere om het creëren van bewustzijn en het bieden van een goede structuur op het gebied van opleiden en oefenen. Hiermee wordt beoogd een belangrijke bijdrage te leveren aan de verhoging van het gebruiksniveau en de verbetering of het herstel van het vertrouwen in C2000.

De stand van zaken in 2013

Als belangrijk onderdeel van het complete verbetertraject 'Opleiden en oefenen' is de educatieve campagne 'Portogewoon' ontwikkeld. Deze multimedia campagne is tot stand gekomen met inbreng en ondersteuning van alle aangewezen gebruikers en is gericht op praktische informatie die helpt nog beter gebruik te maken van je porto. De campagne bevat met name korte filmpjes, infographics, testvragen en handigheden. Al het materiaal is gemeenschappelijk beschikbaar voor elke aangewezen gebruiker met herkenbare eigen huisstijl. Op 15 februari 2012 was de officiële start van de campagne. De aangewezen gebruikers zijn zelf verantwoordelijk voor de uitrol van de campagne. De kolommen hebben de campagne positief opgepakt. De speciaal ontwikkelde website wordt goed bezocht.

Daarnaast is gewerkt aan structurele oplossingen voor het opleiden en oefenen. Als eerste resultaat zijn in juni 2012 gemeenschappelijk opgestelde opleidingskaders voor eindgebruikers, centralisten en kerninstructeurs opgeleverd. Inmiddels is besloten niet over te gaan tot het ontwikkelen van een complete multidisciplinaire leergang, omdat de verschillen in processen en gebruik binnen de aangewezen gebruikers hiervoor te veel uiteen lopen. Alle

betrokken partijen geven aan wel behoefte te hebben aan compacte en concrete opleidingsproducten, die direct en flexibel toepasbaar zijn binnen de opleidingsinstituten en in het veld. Deze opleidingsproducten zijn in april 2013 opgeleverd. De kolommen kunnen deze producten zelf implementeren in de eigen opleidingen. Met deze activiteiten is het verbetertraject afgerond.

Opleidingsmateriaal Portogewoon

In het kader van het verbetertraject 'Opleiden en oefenen' hebben de kolommen eenduidige en praktische opleidingsproducten ontwikkeld die de eindgebruiker en de centralist helpen hun kennis en vaardigheden rondom portofoongebruik te verhogen. Er zijn zeven kernthema's benoemd en aan de kolommen zijn verschillende opleidingspakketten beschikbaar gesteld.

Zeven kernthema's

1 Noodoproep

Over het plaatsen van een noodoproep, de afhandeling van een noodoproep door de centralist en het beëindigen van een noodoproep op de portofoon.

2 Meeluisteren

Over de consequenties van meeluisteren met een gespreksgroep die op dat moment niet van toepassing is.

3 Wachtrij

Over het ontstaan van een busy en een wachtrij. Het geeft inzicht hoe te handelen.

4 Schakelen

Over het schakelen naar de juiste gespreksgroep. Dit thema geeft meer inzicht in de afspraken die zijn gemaakt.

5 Statussen

Over de voordelen van het gebruik van statussen.

6 Veilig omgaan met porto- en mobilfoon

Over wat de afspraken zijn in het gebruik van porto- en mobilfoon en wat te doen wanneer een portofoon wordt vermist.

7 INRAP

Speciaal voor politie/defensie: over wat er gebeurt bij een achtervolging die een meldkamergebied overschrijdt.

Onderdelen opleidingspakket

1 Film

Er is een film 'Het Incident' gemaakt waarin allerlei aspecten van het gebruik van de portofoon en de mobilfoon aan bod komen. In de film worden alle disciplines belicht.

2 Leerdoelen

Er zijn per thema leerdoelen geformuleerd. De leerdoelen zijn onderverdeeld in leerdoelen op het gebied van kennis, vaardigheden en houding.

3 Leerstof

Per thema is een document opgesteld met daarin de belangrijkste aspecten die de collega zich eigen moet maken. Dit document is een belangrijke spil in het bereiken van de leerdoelen.

4 Filmfragment

Per thema is een korte film gemaakt die verder inzoomt op het thema. In de filmfragmenten zijn ook de animaties van het thema verwerkt. Onderdeel van de filmfragmenten vormen de reacties van collega's. De reacties richten zich vooral op hun praktijkervaringen, wat hebben zij gedaan, welke keuzes hebben zij gemaakt, welke vaardigheden hebben zij ingezet, hoe voelde dat en wat zouden zij in de toekomst anders doen/willen.

5 Animatie

Een animatie laat door bewegende beelden zien hoe een handeling wordt verricht of een proces verloopt. De animatie is ook los beschikbaar. In de animatie wordt kort en bondig het thema uitgelegd in beeld, geluid en tekst.

6 Presentatie

Per thema is een presentatie in PowerPoint gemaakt met een overzicht van belangrijke aspecten. Voor docenten zijn de dia's nader toegelicht in de notitiepagina bij de dia. In de presentatie zijn ook sheets opgenomen met vragen en opdrachten die de docent aan collega's kan voorleggen.

7 Toetsvragen

Per thema zijn een aantal meerkeuzevragen opgesteld waarmee getest kan worden of een eindgebruiker of centralist voldoende kennis heeft van het thema. Bij iedere vraag is een toelichting gemaakt waaruit blijkt waarom een antwoord wel/niet juist is.

8 Handleiding

Er is een handleiding voor de eindgebruiker/centralist en een handleiding voor de kerninstructeur hoe om te gaan met de opleidingsproducten.

De nationale politie heeft het multi-opleidingsmateriaal C2000 verwerkt in een trainingsprogramma voor (hoofd)kerninstructeurs en eindgebruikers. Er zijn 30 hoofdkerninstructeurs aangewezen en inmiddels ook opgeleid. Eind 2013 zijn 475 kerninstructeurs opgeleid en gestart met het opleiden van de eindgebruikers. 4300 politiemensen hebben inmiddels de opleiding met een toets afgerond.

De opleiding van de Integraal Beroepsvaardigheden Training (IBT)-docenten gaat in maart 2014 van start. Ook zijn kerninstructeurs voor de centralisten opgeleid; 505 centralisten hebben de opleiding gevolgd.

Tevens zijn verkenningen uitgevoerd om C2000 een structurele plaats te geven in het IBT-programma vanaf 2015. Het porto- en mobilifoongebruik is voor een deel al geïntegreerd in toekomstige initiële politieopleidingen (Politieonderwijs 2.0).

De brandweer geeft projectmatig vorm en inhoud aan de belangrijkste elementen die de gebruikers (eindgebruikers en centralisten) moeten kennen om goed om te gaan met het netwerk en de randapparatuur. De projectleider Verbeteringen C2000 brandweer heeft onder andere als taak het gebruik van de opleidingsproducten, die in het kader van het verbetertraject zijn opgeleverd, in de brandweerregio's te promoten en te ondersteunen. In 2013 heeft de praktijk uitgewezen dat voortdurende aandacht voor de producten noodzakelijk is om de opleidingen daadwerkelijk te realiseren.

De ambulanceregio's zijn inmiddels gestart met de opleidingen. In de aanpak van de ambulancezorg gaat het onder andere om een cultuuromslag in het gebruik van verbindingsmiddelen. Vaak is invoering van nieuwe randapparatuur aanleiding geweest om de (na)scholing te organiseren. Alle regio's beschikken over een kerninstructeur C2000. Hierdoor krijgen de C2000 opleidingen een structurele positie in de opleidingsjaarplannen. Na het volgen van de train-de-trainer cursus hebben de kerninstructeurs de opleidingsproducten digitaal beschikbaar gekregen voor implementatie in de eigen regio. Een aantal regio's is direct gestart met regionaal C2000 onderwijs, andere regio's zullen dit in de loop van 2014 gaan verzorgen.

Het praktisch oefenen met C2000 en de vernieuwde verbindingsschema's verdienen nog extra aandacht. Hoewel C2000 wel wordt gebruikt tijdens het oefenen, oefent de meldkamer vaak nog maar beperkt mee. Controle op etherdiscipline vindt daardoor nauwelijks plaats.

Defensie heeft de opleidings- en oefenactiviteiten belegd bij het Opleidings-, Trainings- en Kenniscentrum van de Koninklijke Marechaussee. Voor wat betreft de fasering sluit Defensie aan bij de fases die het Veiligheidsberaad heeft vastgesteld. De opleiding Defensie Kerninstructeur C2000 en de initiële opleiding worden in 2014 in gang gezet. De opleiding heeft vertraging ondervonden door uitval van docenten en het stellen van andere prioriteiten. Wel komt er in 2014 een elektronische leeromgeving op intranet voor C2000 opleidingen.

Conclusie

De multidisciplinaire opleidingsproducten voor C2000 zijn opgeleverd en zijn positief ontvangen door de kolommen. Op opleidingsproducten zijn gebaseerd op de awareness-campagne, die op 15 februari 2012 werd gelanceerd. Het multidisciplinaire deel van het verbetertraject is hiermee afgerond.

De kolommen moeten zelf de opleidingsproducten implementeren. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het daadwerkelijk opleiden en oefenen van de medewerkers. Het voordeel hiervan is dat het opleiden en oefenen direct kan worden gerelateerd aan het eigen ontwikkeltraject en de eigen bedrijfsvoering. Nadeel is dat de activiteiten, zowel in de toepassing als in de tijd, uit elkaar lopen. Voor een effectieve multidisciplinaire wijze van optreden is dit een risico.

Met name bij de politie moet er nog veel gebeuren. Er heeft een herijking plaatsgevonden en er is een nieuwe planning gemaakt van de activiteiten die in het kader van dit verbetertraject nog moeten worden uitgevoerd (tot eind 2014).

Ondanks voortdurende aandacht voor dit verbetertraject, is ook bij de brandweer nog niet iedereen opgeleid.

Binnen AZN loopt al een scholingsprogramma. C2000 kerninstructeurs uit alle ambulance-regio's worden centraal opgeleid (principe 'train de trainer'), waarna zij de scholing voor de eindgebruikers in de regio verzorgen. Zij maken hiervoor gebruik van de opleidingsproducten uit Portogewoon.

Verbetertraject 9 Regierol op de meldkamer

Het probleem

Crisissituaties en grootschalige inzet (bv. evenementen) kunnen leiden tot een hoge belasting in het gebruik van het C2000 communicatienetwerk. Een goede regievoering over het gebruik van C2000 (zowel proactief als reactief) zorgt ervoor dat eventuele problemen tijdig worden gesignaleerd en dat waar nodig wordt ingegrepen. Hiermee wordt overbelasting (het ontstaan van wachtrijen) van het netwerk zoveel mogelijk voorkomen.

De Expertgroep C2000 constateert dat de regievoering over het gebruik van C2000 op dit moment onvoldoende is ingevuld. Zo ontbreekt het aan een concrete organisatorische inbedding van de regievoering binnen de meldkamerprocessen en aan een concreet mandaat op operationeel niveau om in te grijpen als bepaalde gebruikers(groepen) overbelasting van het netwerk veroorzaken. Daarnaast wordt een ‘verbindingsexpert’ gemist en is er geen instrument om de monitoring van het netwerk te ondersteunen. Het ontbreken van voldoende regie op het gebruik van C2000 is volgens de expertgroep een belangrijke factor bij de stagnatie van de communicatie in crisissituaties en/of grootschalige inzet (voor verdere informatie en bevindingen hierover wordt verwezen naar de onderzoeksrapportages van de Expertgroep C2000 en de Commissie Van Vollenhoven).

De verbetervoorstellen

Voor het verbetertraject is als doelstelling geformuleerd de organisatie van de regie op het gebruik van C2000 vanuit de meldkamer concreet in te vullen. De ‘verbindingsexpert’ dient hierbij specifieke aandacht te krijgen.

De stand van zaken in 2013

Bij de kolommen is er geen discussie over het belang van de regierol van de meldkamer. Om de regierol van verbindingsexpert op de meldkamer goed te kunnen invullen zijn specifieke tools onmisbaar. In 2011 is een concept marktverkenning uitgevoerd, wat heeft geleid tot de presentatie van een tool. Omdat de gepresenteerde oplossing nog niet voor 100% dekkend was voor de functionele vraag is verder gekeken naar een tweede tool, die mogelijk wel aan de eisen zou voldoen.

In de periode april – juli 2012 heeft er een ‘proof of concept’ plaatsgevonden van beide tools bij de gemeenschappelijk meldkamer Brabant-Zuidoost en de politiemeldkamer van Amsterdam-Amstelland. De belangrijkste doelstellingen hiervan waren:

- aanscherpen/aanvullen van de eisen met betrekking tot tooling;
- verkrijgen van inzicht in rol/taak/positie/werkproces;
- verkrijgen van inzicht in de financiële consequenties en de implementatie van voorwaarden.

Op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met de 'proof of concept' is in februari 2013 een eerste (multidisciplinaire) aanzet gegeven tot operationalisatie van de regierol, specifiek gericht op de Troonswisseling op 30 april 2013. De ervaringen die hiermee zijn opgedaan hebben geleid tot het document 'Multidisciplinair Adviseur C2000 (MAC)'. De voorstellen in dit document hebben de instemming van de hoofden van de gemeenschappelijke meldkamers. Het document is in november 2013 bestuurlijk vastgesteld en vervolgens aangeboden aan de minister van VenJ met het advies de regierol te laten implementeren onder verantwoordelijkheid van de kwartiermaker LMO.

Het gebruik van C2000 tijdens de Troonswisseling is uitgebreid geëvalueerd. Dit heeft geleid tot vernieuwde inzichten over de regierol op de meldkamer.

Om te kunnen sturen op het gebruik van C2000 in een bepaald geografisch gebied is allereerst inzicht nodig in de belasting van netwerk. Hiervoor zijn twee softwareprogramma's beschikbaar. Het eerste programma (Comptel) geeft inzicht in het gebruik van de C2000, maar levert de informatie met enige vertraging (4-10 minuten) aan. Voor een actueel ('real time') beeld is dat niet toereikend. Het programma biedt echter wel bruikbare gegevens voor het opstellen van managementrapportages en ook is geschikt om analyses uit te voeren over het gebruik en de belasting van het netwerk. Hierdoor is het mogelijk te sturen op het toekomstig gebruik van C2000.

Voor een actueel beeld van het gebruik van C2000 is het programma Basic Load Management System (BLMS) beschikbaar. Door dit programma uit te breiden met een aantal specifieke functionaliteiten beschikt de regisseur op de meldkamer over een 'real time' beeld van het gebruik van C2000 tijdens een incident of gebeurtenis. Hij is hierdoor in staat daadwerkelijk te sturen op het moment dat dit in de praktijk noodzakelijk is.

Op 29 oktober 2013 heeft het CIO-beraad besloten beide 'tools' in de loop van 2014 beschikbaar te stellen aan de MAC's.

Bijeenkomst Woudschoten op 12-12-12 'Optimaal omgaan met ons communicatienetwerk'

'Het netwerk voor C2000 is een aantal jaren operationeel. Daarom is het tijd om te bekijken of wij met zijn allen nog optimaal gebruik maken van dit netwerk.' Met dit als uitgangspunt is op 12 december 2012 een bijeenkomst georganiseerd waarop de volgende vragen centraal stonden:

- Bieden bepaalde inrichtingskeuzes uit het verleden, met de huidige kennis van zaken, nu nog de meest optimale oplossing?
- Welke functionaliteiten worden nu niet gebruikt, maar kunnen wel een toegevoegde waarde hebben voor de gebruikers?

Deskundigen uit Groot-Brittannië waren aanwezig om hun kennis en ervaring te delen. Londen heeft jaarlijks 4500 geplande evenementen en bovendien ervaring met verbindingsmiddelen bij een van de meest grootschalige sportevenementen ter wereld, de Olympische Spelen. In 2007 startte men al met een meer gestructureerde aanpak van de mobiele communicatie als gevolg van communicatieproblemen in de praktijk en het niet voldoen aan de verwachtingen van de gebruiker.

De in Londen ontwikkelde werkwijze bestaat eruit dat bij zogenaamde 'pre-planned events' vooraf een analyse plaatsvindt van de te verwachten hoeveelheid publiek, de locaties, de inzet van de politie, de beschikbaarheid van communicatiemiddelen en de mogelijke risico's. Ook de strategie van de politie en de commandostructuur worden hierbij betrokken. De analyse levert input op voor een plan voor de mobiele communicatie tijdens het evenement.

Door bij elk (groter) evenement of gebeurtenis zowel vooraf een analyse uitvoeren en achteraf te evalueren, wordt veel ervaring opgedaan, die uiteindelijk goed bruikbaar is bij ongeplande gebeurtenissen en calamiteiten.

De resultaten van de '12-12-12 bijeenkomst' zijn gebruikt bij het opstellen van het communicatieplan voor de Troonswisseling op 30 april 2013.

Alle kennis en kunde die is opgedaan met de proof of concept en tijdens de Troonswisseling zal worden benut voor de invulling van de regierol tijdens de activiteiten rondom de NSS 2014 in Den Haag. De nationale politie wil nog onderzoek doen naar nut en noodzaak van een aparte verbindingsofficier op het niveau van de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO). Dit met het oog op een mogelijke rol in de preparatiefase en in de operationele regie bij opschaling.

Conclusie

Alle kolommen onderkennen het belang van de regierol op de meldkamer. De ontwikkeling, borging en implementatie van zowel de rol van verbindingsexpert op de meldkamer als van de hiervoor noodzakelijke 'tool' zijn echter nog niet afgerond, al zijn de belangrijkste randvoorwaarden wel ingevuld. Daarmee is het door de expertgroep gesignaleerde probleem op de meldkamer nog steeds actueel.

Borging en implementatie van de regierol binnen de structuur van de nieuwe LMO ligt voor de hand.

2.3 Gezamenlijk verbetertraject Communicatie

Het probleem

Bij de gebruikers van C2000 bestaat er een gebrek aan vertrouwen in het systeem. De expertcommissie constateerde dat dit niet altijd op de juiste gronden is gebaseerd. Het communiceren over de verbeterprojecten naar de gebruikers toe kan bijdragen aan hun vertrouwen in het functioneren van C2000 als betrouwbaar communicatiesysteem, zo stelde de expertgroep.

De verbetervoorstellen

Uitgangspunt voor het communicatietraject is om in gezamenlijkheid door ministerie en veldeenheden een strategie te ontwikkelen die zich richt op besluitvormers en gebruikers, informeert over de projecten en een positieve bijdrage levert aan het vertrouwen in het systeem C2000 onder de gebruikers daarvan.

De stand van zaken in 2013

De feitelijke communicatie naar de gebruikers toe over de ontwikkelingen rondom C2000 vindt niet gezamenlijk plaats. Iedere kolom informeert in principe de eigen achterban en de communicatieproducten worden per kolom uitgezet. Voor de communicatie in het kader van het traject Portogewoon trekken de kolommen wel gezamenlijk op. De aandacht is hierbij vooral gericht op de kennis over het systeem het goed gebruik hiervan bij de gebruikers ('awareness').

In februari 2013 werden de resultaten bekend van een onderzoek naar kennis, houding en gebruik van C2000 portofoons²¹. Een enquête, uitgevoerd onder 3000 gebruikers, leverde het volgende beeld op.

1 Kennis

Hulpverleners zijn niet bekend met alle aspecten van de portofoon. Juiste (basis)kennis is onmisbaar om foutief gebruik te verhinderen.

2 Houding

De ervaring met het gebruik van de portofoon is niet erg positief. Ook ontbreekt het bij een groot deel aan vertrouwen in (aspecten van) de portofoon en heerst er een beeld dat de portofoon niet altijd werkt. Leidinggevende lijken bovendien niet alert te zijn op negatieve uitlatingen over de portofoon. Er dient (van bovenaf) meer focus gelegd te worden op wat wel goed gaat.

²¹ 'Hoe ervaren professionals in de openbare orde en veiligheid het gebruik van de portofoon?', 16 januari 2013, Newcom Research & Consultancy B.V. in samenwerking met Portogewoon.

3 Gebruik

Het gebruik van de portofoon brengt problemen met zich mee. Een aanzienlijk deel is niet bekend met alle functionaliteiten en daarnaast zijn er technische problemen die goed gebruik van de portofoon in de weg lijken te staan. Het is van belang om in geval van storing, problemen met bereik of andersoortig uitval handvatten te bieden voor hoe men in deze situaties toch zo optimaal mogelijk gebruik kan maken van de portofoon. Bovendien geven hulpverleners aan vooral klassikaal bijgeschoold te willen worden in het gebruik. Deze vorm zou indien mogelijk vaker moeten worden toegepast.

De resultaten van de enquête worden met name gebruikt in het kader van het verbetertraject opleiden en oefenen.

Conclusie

De awareness-campagne in het kader van Portogewoon is goed ontvangen bij de kolommen. Een enquête naar kennis, houding en gebruik van C2000, uitgevoerd onder 3000 gebruikers, leverde op dat hulpverleners niet bekend zijn met alle aspecten van de portofoon, dat de ervaring met het gebruik van de portofoon niet erg positief is en dat het bij een groot deel ontbreekt aan vertrouwen. Ook het gebruik van de portofoon brengt problemen met zich mee. Het is van belang om in geval van storing, problemen met bereik (met name binnenhuisdekking) of andersoortig uitval handvatten te bieden voor hoe men in deze situaties toch zo optimaal mogelijk gebruik kan maken van de portofoon. Bovendien geven hulpverleners aan vooral klassikaal bijgeschoold te willen worden in het gebruik. De resultaten van de enquête worden met name gebruikt in het kader van het verbetertraject opleiden en oefenen.

3

C2000 in 2014

Eind 2013 is besloten om voor de verbetertrajecten die onder het Veiligheidsberaad vallen de huidige projectstructuur in 2014 voort te zetten. Hiermee wordt beoogd de noodzakelijke samenhang en afstemming tussen de kolommen te borgen. De komende tijd vergen veel zaken rondom het dossier C2000 een gemeenschappelijke aanpak. Met name de diverse aanbestedingen (C2000, Radiobediening - Nationaal Meldkamer Systeem (NMS), de opwaardering van het huidige netwerk, de impact van de LMO en de operationele effecten van de vorming van de nationale politie hebben impact op alle gebruikers. Daarnaast hebben de internationale contacten veel inzicht opgeleverd in maatregelen (het 'Londen Model') voor een beter gebruik van C2000, die mogelijk van toepassing kunnen zijn in Nederland (zie het kader bij verbetertraject 9). Deze maatregelen vereisen echter nader onderzoek naar hun operationele- en technische impact. Op basis van de huidige werkzaamheden is de verwachting dat hiervoor 1,5 fte aan capaciteit benodigd is. Hiervoor is budget beschikbaar en toegewezen.

Bijlage

Afkortingenlijst

AZN	Ambulancezorg Nederland
BLIC	Brandweer Landelijke Implementatie verbeteringen C2000
BLMS	Basic Load Management Systems
CIO	Chief Informations Officer
DIPP	Dekkings Issue Prioriterings Procedure
FTS	Functioneel Technische Specificaties
GHOR	Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IBT	Integraal Beroepsvaardigheden Training
LARA	Landelijke Aanbesteding Randapparatuur
LKF	Landelijk Kader Fleetmap
LMO	Landelijke Meldkamerorganisatie
MAC	Multidisciplinair Adviseur C2000
MDC	Meldkamer Diensten Centrum
NMS	Nationaal Meldkamer Systeem
NSS	Nuclear Security Summit 2014
ODIN	Oplossen Dekkings Issues Nederland
RAV's	Regionale Ambulancevoorzieningen
SCL	Special Coverage Locations
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
TNO	(Nederlandse Organisatie voor) Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
vtsPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland



Onze missie

“De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige en rechtvaardige samenleving.”

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl
Fotograaf: Michel Boulogne

Maart 2014 | J-23086

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