

VERBETERTRAJECTEN C2000

Stand van zaken 2011

maart 2012

INHOUD

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

1 INLEIDING

2 DE STAND VAN ZAKEN EIND 2011

2.1 Verbetertrajecten Veiligheid en Justitie

2.1.1 Algemeen

2.1.2 De verbetertrajecten

1. Strategisch beheer (governance)
2. Dekkingsissues (ODIN)
3. Roadmap 2025
4. Capaciteitsbehoeften tijdens rampen en crises

2.2 Verbetertrajecten Veld

2.2.1 Algemeen

2.2.2 De vier kolommen

- Politie
- Brandweer
- Ambulance
- Defensie

2.2.3 De verbetertrajecten

5. SCL en tijdelijk gerichte binnenhuisdekking
6. Randapparatuur
7. Landelijk Kader Fleetmap
8. Opleiden en oefenen
9. Regierol Meldkamer

2.3 Gezamenlijk verbetertraject Communicatie

3 TOT SLOT

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Naar aanleiding van in de praktijk ervaren problemen met C2000 stelde de minister van BZK in 2009 de 'Expertgroep C2000' in. 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.

Vanuit de coördinerende rol van de minister van VenJ is in gezamenlijkheid met de gebruikersorganisaties (het veld) invulling gegeven 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 VenJ verzocht de verbetertrajecten te monitoren en hierover te rapporteren.

In deze rapportage heeft de Inspectie VenJ beschreven hoe de verbetertrajecten C2000 in de afgelopen periode zijn opgestart en wat de stand van zaken is per december 2011. Het jaar 2011 was het jaar waarin de eerste fase van de verbetertrajecten vorm kreeg en waarin de lijnen voor verdere verbetering zijn uitgezet. De Inspectie VenJ concludeert op basis van de monitoring, 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 plaatst de Inspectie VenJ wel enkele kanttekeningen. Uit de monitoring blijkt dat het ministerie van VenJ een plan van aanpak heeft opgesteld met een beschrijving op hoofdlijnen van de problemen, de aanpak en de te bereiken resultaten. Voor sommige trajecten is in dit plan een globale tijdsplanning opgenomen. Het plan van aanpak wordt in de praktijk echter niet gebruikt bij de verdere invulling van de verbetertrajecten. Ook ontbreekt het aan specifieke verantwoordingsdocumenten, zodat slechts globaal zichtbaar kan worden gemaakt wat de voortgang is van de verbetertrajecten. Dit maakt het voor de Inspectie VenJ lastig om zicht te krijgen in hoeverre resultaten daadwerkelijk zijn bereikt.

Uit de monitoring komt tevens naar voren dat niet altijd duidelijk is waar de verantwoordelijkheden liggen voor de diverse verbeteractiviteiten. Dit speelt met name bij de invulling van de VenJ-trajecten 'strategische beheer' en 'capaciteitsverdeling tijdens rampen en crises'. Voor een deel is dit het gevolg van de bewuste keuze om een aantal verbetertrajecten op centraal niveau te beleggen en een deel van de trajecten decentraal te organiseren. Daarnaast is door een te globale projectbeschrijving onvoldoende helder wat van het ministerie kan worden verwacht en welke activiteiten onderdeel uitmaken van de veldtrajecten. Hoewel de betrokken projectleiders periodiek overleg voeren over de verbetertrajecten leidt dit niet tot heldere afspraken.

De Inspectie VenJ beveelt de minister van VenJ aan op korte termijn een meer specifieke beschrijving van de verbetertrajecten, inclusief een heldere planning, te laten opstellen voor de onder het ministerie vallende verbetertrajecten. Op die manier kan worden voorkomen dat werkzaamheden weggelopen in de tijd en dat resultaten niet binnen de gestelde termijnen worden behaald.

Voor de verbetertrajecten die onder regie van het Veiligheidsberaad vallen (de veldtrajecten) zijn wel meer gedetailleerde verbeterplannen opgesteld. Naast plannen voor de vijf verbetertrajecten zijn tevens projectplannen opgesteld voor de vier kolommen (politie, brandweer, ambulancezorg en Defensie). Alle plannen van aanpak zijn bestuurlijk vastgesteld en in juli 2011 is (conform de planning) de kwartiermakersfase afgerond.

Punt van aandacht bij de veldtrajecten is de lange doorlooptijd van de besluitvorming. De autonomie van regionale politie- en brandweerkorpsen en de regionale ambulancevoorzieningen brengt met zich mee dat de besluitvorming per kolom separaat moet worden doorlopen. Er is geen gremium waar landelijk multidisciplinaire besluitvorming over C2000 kan plaatsvinden. Dit betekent dat veel tijd nodig is (drie tot vijf maanden) voordat een formeel besluit kan worden genomen. Hoewel dit inherent is aan de gekozen structuur beveelt de Inspectie VenJ om hier nog eens kritisch naar te kijken en het proces van besluitvorming zodanig in te richten dat wordt voldaan aan de wens om op korte termijn verbeteringen te realiseren.

Voor de veldtrajecten komt hier nog bij dat de invoering van de nationale politie in een aantal opzichten vertragend werkt op de activiteiten van de politiekolom in het kader van C2000. De voortgang van diverse verbetertrajecten is mede afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt over de structuur en de werkwijze van de nieuwe organisatie. Hoewel de projectleiding zich hiervan bewust is en maatregelen treft om dit effect te minimaliseren, bestaat het risico dat de projecten die een multidisciplinaire aanpak vergen eveneens vertraging zullen oplopen.

In de jaren 2012 en 2013 wordt invulling gegeven aan de implementatie van de activiteiten die voortvloeien uit de verbetertrajecten. Op 1 januari 2014 moet dit zover zijn gerealiseerd dat de verbetertrajecten zijn geborgd binnen de staande organisaties. In hoeverre de activiteiten daadwerkelijk kunnen worden afgerond binnen deze periode is op dit moment nog niet aan te geven. De Inspectie VenJ zal de verbetertrajecten C2000 ook in de jaren 2012 en 2013 monitoren en hierover rapporteren.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

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 uitgebracht¹ 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)² is verzocht om de voortgang van de verbeterprojecten te monitoren.

1.2 Probleemanalyse

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 7x24 uur 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. Het C2000-netwerk heeft in 2004 de bijna honderd verschillende analoge netwerken van de hulpverleningsdiensten vervangen.

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. Verschillende partijen in het gebruikersveld van C2000 hebben aangegeven een bijdrage te willen leveren aan de verbetertrajecten. Vanuit de coördinerende rol van de minister heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) in gezamenlijkheid met het gehele OOV-veld invulling gegeven aan de verbetervoorstellen van de expertgroep. Dit heeft er toe geleid, dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verbetertrajecten deels is 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)
<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)

¹ Eindrapportage expertgroep C2000, 22 december 2009.

² 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.

1.3 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 huidige stand van zaken van de verbetertrajecten en in mogelijke risico's die worden onderkend om tot afronding van de trajecten te komen. 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 van de verbetertrajecten C2000 die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VenJ en onder regie van het Veiligheidsberaad worden uitgevoerd?*

Het onderzoek betreft de stand van zaken per december 2011.

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 betrokken projectleiders om inzicht te verkrijgen in de door hen gemaakte afbakening voor de uit te voeren projecten en voortgang daarvan.

De Inspectie gaat ervan uit dat met de voorgestelde omvang van het onderzoek een correct beeld kan worden gegeven van de start en de voortgang van de verschillende trajecten.

1.6 Leeswijzer

Na de inleiding volgt in hoofdstuk 2 de stand van zaken eind 2011 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 gezamenlijke communicatiestrategie.

Bij de beschrijving van de verbetertrajecten is de volgende opzet aangehouden. Allereerst wordt het probleem beschreven, zoals de Expertgroep C2000 dit heeft geformuleerd. Vervolgens wordt kort aangegeven welke verbetervoorstellen zijn opgenomen in de projectplannen. Elke beschrijving wordt afgesloten met een overzicht van wat er in 2011 daadwerkelijk is gerealiseerd.

2 DE STAND VAN ZAKEN EIND 2011

2.1 VERBETERTRAJECTEN VEILIGHEID EN JUSTITIE

2.1.1 Algemeen

Voor de verbetertrajecten die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van veiligheid en Justitie vallen (kortweg verbetertrajecten VenJ) is de brief die de toenmalige minister van BZK samen met het rapport van de expertgroep C2000 aan de Tweede Kamer heeft gezonden leidend.

Het ministerie van VenJ heeft in eerste instantie een overkoepelend plan van aanpak³ opgesteld. Hierin zijn de door de expertgroep geadviseerde maatregelen verdeeld tussen het ministerie en de veldorganisaties en worden per maatregel in het kort de te bereiken resultaten en wijze van aanpak beschreven. Voor de uitwerking van delen van de verbetertrajecten stemt het ministerie van VenJ af met de veldorganisaties en wordt gebruik gemaakt van de expertise van externen⁴.

Het ministerie van VenJ gebruikt het plan van aanpak in de praktijk niet bij de verdere invulling van de verbetertrajecten. De uit te werken maatregelen zijn weggezet in de staande organisatie. Er is een projectmanager benoemd en de verschillende coördinerende werkzaamheden zijn toebedeeld aan meerdere medewerkers van het directoraat-generaal Veiligheid. Het ministerie verdeelt hiermee het dossier C2000 en de te maken verbeterlagen over meer capaciteit binnen het departement. Doel hiervan is de aanpak van de problemen en de te bereiken resultaten beter in de staande organisatie te borgen.

Het ministerie van VenJ heeft geen afzonderlijke plannen opgesteld voor de verbetertrajecten; de activiteiten vinden plaats op basis van het plan van aanpak van 15 juli 2010. Ook zijn er geen specifieke verantwoordingsdocumenten beschikbaar. Wel is voor de minister en de Tweede Kamer een voortgangsrapportage op hoofdlijnen opgesteld⁵.

In het vervolg van deze paragraaf wordt nader ingegaan op de voortgang van de vier projecten, zoals deze in het plan van aanpak (bijgestelde versie) zijn benoemd.

³ C2000 BZK plan van aanpak, versie 1.0, 14 juni 2010.

⁴ Naar aanleiding hiervan is het plan van aanpak bijgesteld en meer specifiek toegespitst op de verbetertrajecten van het ministerie van VenJ (versie 1.1, 15 juli 2010).

⁵ Brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 27 oktober 2011, 25124, nr. 69.

2.1.2 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 (UMS⁶ van vtsPN) 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 toezichthoudende beheersverantwoordelijkheden.
3. De strategische regierol moet op nationaal niveau worden opgepakt en het inrichten van een heldere managementcyclus is daarin een concreet ontwikkelpunt.

De resultaten in 2011

De focus in het optimaliseren van de governance lag in 2011 bij het vaststellen en inrichten van een nieuwe beheerstructuur. In februari 2011 is het door HEC/VKA⁷ opgestelde eindrapport 'Strategisch beheer C2000: kiezen voor slagkracht' opgeleverd. In het rapport worden voorstellen gedaan voor de toekomstige sturing en beheer van C2000. Dit betreft voorstellen om de strategische en tactische sturing op C2000 op korte termijn te kunnen versterken, alternatieven

⁶ UMS staat voor Unit Meldkamer Systemen.

⁷ ICT-consultants: Het Expertise Centrum (HEC) en Verdonck, Klooster & Associates (VKA)

voor het beheer en verder te ondernemen acties. In september 2011 heeft besluitvorming over het rapport plaatsgevonden en is ingestemd met de aanbevelingen⁸.

Op strategisch niveau is een *bestuurlijk overleg* ingesteld waaraan de voorzitters van het Veiligheidsberaad en van de landelijke raden of koepels van de gebruikersorganisaties deelnemen onder leiding van de DG Politie. Het bestuurlijk overleg gaat over de multidisciplinaire, strategische beleidslijnen voor C2000. Hiermee wordt getracht binnen het complex georganiseerde hulpverleningsveld uniformiteit en standaardisering van het C2000-systeem te realiseren. Besluiten over investeringen en kwaliteitseisen worden door het bestuurlijk overleg genomen. Voorstellen hiervoor worden aangedragen door het CIO-beraad.

Uit het onderzoek blijkt dat het bestuurlijk overleg in 2011 nog niet bij elkaar is gekomen. Dit is opmerkelijk, gezien de aanbeveling uit het rapport van het HEC/VKA (dat dateert uit februari 2011) om de strategische en tactische sturing op C2000 'op korte termijn' te versterken.

Het bestuurlijk overleg wordt geadviseerd door het *CIO-beraad*, dat bestaat uit de Chief Information Officers van de vier aangewezen gebruikersorganisaties (politie, brandweer, ambulanczorg en Defensie). De gelieerde gebruikers zijn niet afzonderlijk in het CIO-beraad vertegenwoordigd. Zij zijn gebonden aan de afspraken die de aangewezen (hoofd-) gebruikers maken en worden geïnformeerd door de hoofdgebruiker waaraan zij zijn gelieerd. In het eindrapport wordt de managementstructuur CIO's als centraal schakelpunt benoemd in de afweging tussen beschikbare middelen en behoeften van de verschillende gebruikersgroepen. Het CIO-beraad is op 21 november 2011 voor de eerste maal bijeen gekomen.

De CIO's zijn binnen de eigen kolom aangewezen om de informatie- en communicatietechnologie te stroomlijnen. Vooruitlopend op de realisatie van een nationale politie is er een CIO voor de politie benoemd. Hij beschikt over doorzettingsmacht naar de korpsen, die momenteel nog zelfstandig als beheerder van C2000 optreden. Ook Defensie heeft een CIO met mandaat naar het overleg afgevaardigd. Vanuit de Ambulancezorg Nederland en namens de brandweer functioneren de portefeuillehouders Informatievoorziening als CIO. Zij hebben echter geen mandaat. Dit heeft te maken met de organisatiestructuur van zowel de AZN als de brandweer in Nederland.

In het eindrapport van HEC/VKA worden twee mogelijke organisatievormen voor het tactisch beheer verkend: organiseren binnen de overheid of uitbesteden aan een consortium buiten de overheid. De organisatie van het tactisch beheer komt onder toezicht van het CIO-beraad te staan. Het traject om te komen tot een nieuwe organisatievorm voor het tactisch beheer is nog volop in ontwikkeling.

De expertgroep concludeerde dat er met C2000 een landelijke structuur was neergezet die *centrale aansturing* vereist. Uit het inspectieonderzoek komt naar voren dat deze conclusie in diverse beleidsstukken en rapporten is overgenomen en is benoemd als belangrijke voorwaarde om het beheer goed georganiseerd te krijgen. Doordat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op decentraal niveau ligt, is realisatie van centrale doorzettingskracht en handhavingsmacht voor het beheer van C2000 ook in de nieuw voorgestelde beheerstructuur niet zonder meer realiseerbaar. Het ministerie van Defensie heeft het mandaat formeel geregeld en de ook de CIO voor de politie beschikt over bevoegdheden om afspraken te maken. Voor de brandweer en de ambulancezorg is dit niet het geval. Voor deze twee kolommen ontbreekt het aan een overkoepelende organisaties of persoon die zich namens de kolom kan verbinden.

Met de invoering van het strategisch beraad en het CIO-beraad beoogt het ministerie een heldere managementcyclus in te richten. De verdere invulling ziet het ministerie als een groeimodel, dat alleen kan functioneren als hiervoor in de betrokken kolommen voldoende draagvlak kan worden ontwikkeld. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de voorgestelde beheersstructuur zal

⁸ Brief van de ministerie van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 27 oktober 2011.

daarom bepalend zijn voor de kwaliteit van dat beheer en het verkrijgen van het benodigde draagvlak. Blijft draagvlak uit en ontbreekt slagkracht, dan is het gevaar aanwezig dat het proces om strategische besluiten effectief te laten doorwerken moeizaam blijft verlopen in het versnipperde veld van (lokale) gebruikers.

Vraag blijft wie nu uiteindelijk verantwoordelijk is voor het strategisch beheer van C2000. Uit het onderzoek komt naar voren dat hierover nog onvoldoende helderheid bestaat. De Inspectie VenJ spreekt de verwachting uit dat aan het eind van het verbetertraject duidelijk is wie eindverantwoordelijk is voor het strategisch beheer en de inrichting hiervan.

Verbetertraject 2 Dekkingsissues (ODIN)

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 2005 is in de voortgangsrapportage van het project C2000 geconstateerd dat er 43 extra masten moesten worden bijgebouwd om de buitenhuisdekking in Nederland te garanderen, aanvullend bleek nog een groot aantal masten vereist. In 2009 is met behulp van de Dekkings Issue Prioriterings Procedure (DIPP) een lijst opgesteld van 66 probleemgebieden.

Het tweede aandachtspunt bij netwerkoptimalisatie en dekkingsissues betreft het aantal voor C2000 beschikbare radiofrequenties. Dit aantal is beperkt en alle beschikbare frequenties zijn reeds in gebruik. Het verruimen van het aantal frequenties is echter noodzakelijk. Bij de afsluiting van het project C2000 was de vereiste uitbreiding van het netwerk nog niet gerealiseerd. Het beheersbudget was wel berekend op het beheer van een gestabiliseerde omgeving, waardoor voor zowel de uitbreiding van het netwerk als de reguliere exploitatie uit dezelfde beperkte financiële middelen geput moest worden. Verder concludeerde de expertgroep, dat er door het budget niet bij te stellen te weinig middelen zijn toegewezen voor het oplossen van de huidige dekkingsproblemen.

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. De Unit Meldkamer Systemen van de vtsPN (UMS) heeft de opdracht gekregen tot het uitvoeren van het project ODIN (Oplossen Dekkings Issues Nederland). 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.

De resultaten in 2011

In het project ODIN worden de meest urgente dekkingsproblemen versneld weggewerkt. Extra opstelpunten worden geplaatst en frequentieruimte wordt vrijgemaakt. De minister van VenJ heeft de voorzitter van het Veiligheidsberaad bij brief 15 september 2011 laten weten dat de eerste fase van het project ODIN is afgerond en dat fase 2 is gestart. In fase 1 is verkend welke oplossingsmogelijkheden er zijn om extra frequentieruimte te krijgen. In de tweede fase vindt de implementatie van te nemen maatregelen plaats. Opstelpunten worden daadwerkelijk gebouwd en optimalisatiemaatregelen worden uitgevoerd. De daarna nog resterende dekkingsissues bevinden zich veelal in de grensregio's, waar het medegebruik van frequenties beperkter mogelijk is dan in de rest van Nederland. Dit geldt zowel voor de aan Defensie als de aan de publieke hulpdiensten toegewezen frequenties.

DIPP-lijst

Door veranderingen in de ruimtelijke ordening en stadsontwikkelingen is de DIPP-lijst een dynamisch product. In fase 2 moeten 67 nieuwe opstelpunten worden gerealiseerd voor het oplossen van de 53 meest urgente dekkingsproblemen op de DIPP-lijst. Het aantal dekkingsproblemen is feitelijk namelijk groter dan de 53 die binnen het project ODIN worden opgepakt. Voor negen dekkingsproblemen in het grensgebied dient nog een oplossing gevonden te worden. De na afsluiting van het project nog resterende dekkingsproblemen worden geleidelijk aangepakt en gefinancierd vanuit de Voorziening Landelijke Veldsterkte.

In het plan van aanpak van het ministerie van VenJ is opgenomen dat het resultaat van het verbetertraject binnen drie jaar moet worden gerealiseerd. Concreet betekent dit dat in de zomer van 2013 de dekkingsproblemen moeten zijn opgelost. Of dit daadwerkelijk het geval zal zijn is wegens het ontbreken van een duidelijke planning nu nog niet aan te geven. Evenmin is duidelijk binnen welke termijn de dan nog resterende dekkingsproblemen moeten zijn opgelost.

Frequenties

Optimalisatie van de bestaande frequentieruimte zal slechts een beperkt aantal vrije frequenties opleveren. In een convenant tussen het ministerie van VenJ en het ministerie van Defensie is overeengekomen, dat aan Defensie toegekende frequenties gedurende een beperkt aantal jaren door de overheidshulpdiensten mede gebruikt kunnen worden en onder welke voorwaarden deze frequenties ter beschikking worden gesteld. Het gebruik van frequenties vergt vooral in de grensstreken een nauwkeurige afstemming met de buurlanden.

De UMS heeft een capaciteitsherverdelingsplan opgesteld met een voorstel voor een nieuwe verdeling van capaciteit over de opstelpunten in Nederland. In stedelijk en vaak risicovol gebied is er momenteel sprake van onderdimensionering, terwijl er in landelijk en minder risicovol gebied sprake is van overdimensionering. Het voorgestelde plan beoogt tot een evenwichtiger verdeling te komen. Bij de herverdeling wordt tevens geanticipeerd op de noodzakelijke, beschikbare capaciteit voor gebruik bij calamiteiten.

ODIN-fase 2

De implementatie in fase 2 heeft veel raakvlakken met de door het veld uit te voeren projecten, zoals de Special Coverage Locations, Randapparatuur en Landelijk Kader Fleetmap (zie de verbetertrajecten 5, 6 en 7). Bij de eindgebruikers van C2000 is aandacht nodig voor de herprogrammering van randapparatuur om gebruik te kunnen maken van de Defensie-frequenties. De minister wil zo spoedig mogelijk tot deze herprogrammering overgaan en dit voor september 2013 gereed hebben. De herprogrammering is immers randvoorwaardelijk voor het functioneren van de uitgebreide capaciteit. Ook met het LKF-project is een verband tussen het realiseren van de capaciteitsuitbreiding en de herindeling van de gespreksgroepen. Ook deze aanpassing vereist herprogrammering van de randapparatuur.

In het project ODIN wordt centraal de uitbreiding van de netwerkdekking geregeld. Voor bepaalde onderdelen is het ministerie van VenJ afhankelijk van de medewerking van gemeenten en de opstelling van omwonenden. Met de gemeenten worden overeenkomsten gesloten over het beschikbaar stellen van de benodigde grond. Burgers kunnen bezwaar aantekenen tegen de voorgenomen bouw. Zo is de doorlooptijd mede afhankelijk van de gekozen aanpak van de betrokken gemeenten en de communicatie over de plaatsing van de masten naar omwonenden.

Verbetertraject 3 Roadmap 2025

Het probleem

Door de technologische ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen is de communicatiebehoefte van hulpverleners aan veranderingen onderhevig. Voor het functioneren van de hulpverlening is het van belang, dat er vroegtijdig in deze veranderingen kan worden meegegaan.

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. Een verkenning van de technologische ontwikkelingen maakt duidelijk wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn om in die veranderende eisen mee te kunnen gaan.

De verbetervoorstellen

De expertgroep heeft hoorzittingen gehouden met partijen uit het bedrijfsleven om te zoeken naar oplossingen voor de geconstateerde problemen met de dekking, de capaciteit van het netwerk en het gebruik van C2000. Dit heeft geleid tot voorstellen voor de korte, middellange en lange termijn. De expertgroep heeft voorgesteld om onder regie van het ministerie een roadmap en een ontwikkelagenda voor C2000 op voor de middellange en lange termijn op te stellen, waarbij gebruik wordt gemaakt van deze door het bedrijfsleven gedane oplossingsvoorstellen.

Met een 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 resultaten in 2011

In samenwerking met TNO is het roadmaptraject gestart. In workshops en overleggen met vertegenwoordigers van de gebruikersgroepen is inzicht verkregen in het toekomstig operationeel optreden en de toekomstige behoeften aan mobiele communicatie binnen deze organisaties. Daarnaast zijn de verwachte technologische ontwikkelingen op het gebied van draadloze communicatie verkend. De resultaten zijn gepresenteerd aan de Stuurgroep C2000 en besproken met vertegenwoordigers uit de verschillende gebruikersgroepen. De roadmap is door het ministerie van VenJ vastgesteld.

De Roadmap is een instrument voor het CIO-beraad dat jaarlijks geëvalueerd zal gaan worden. Het geeft een lange termijn verwachting, waaruit keuzes die voor de korte termijn nodig zijn, kunnen worden afgeleid. Eén van die keuzes is de aanbesteding van het onderhoudscontract. De roadmap geeft inzicht in de termijn waarop het onderhoud van het huidige systeem nog vereist is.

Een tweede knelpunt dat uit de roadmap blijkt, is het blijvend tekort aan frequenties. De mogelijkheden om op korte termijn de frequentieruimte uit te breiden is beperkt. Ook op de lange termijn blijft dit een punt van aandacht. Veranderende techniek stelt andere eisen aan het netwerk en ook het internationale aspect weegt mee. De internationale afspraken over frequentieverdeling en de interoperabiliteit van de verschillende systemen in de grensregio's is een punt van aandacht in de internationale samenwerking.

De roadmap is geen definitief eindproduct, maar een proces dat continu moet worden bijgesteld. Zo zal moeten worden ingespeeld op de toenemende behoefte aan betrouwbare (breedband) datacommunicatievoorzieningen binnen alle hulpverleningsorganisaties. Enerzijds is sprake van steeds meer datacommunicatie voor de operationele werkkuitvoering (social media, camera's, MDT's; verbeteren van de informatiepositie op straat), anderzijds is er geen frequentieruimte beschikbaar om dit via C2000 te regelen. Dit aspect verdient aandacht los van de lopende aanbesteding voor het huidige C2000-systeem.

Datacommunicatie

Voor wat betreft de datacommunicatie merkt de Inspectie VenJ het volgende op. Op dit moment vindt er al data-uitwisseling plaats, deels via C2000 maar ook via andere netwerken. De toenemende behoefte aan datacommunicatie en de onmogelijkheid om dat via het C2000-systeem te organiseren zal leiden tot meer datacommunicatie over andere netwerken. Het is evident dat als niet de juiste beveiligingsmaatregelen worden genomen de data die via deze andere netwerken worden gecommuniceerd op eenvoudige wijze zijn op te vangen door derden.

Uit berichten in de media is naar voren gekomen, dat dit zich in het verleden incidenteel al heeft voorgedaan en dat daarbij privacygevoelige gegevens (meldingsgegevens, persoonsgegevens, gegevens uit opsporingsystemen) die vanuit een politiemeldkamer onversleuteld werden verzonden over een onbeveiligd netwerk, openbaar zijn geworden. Dit is een verontrustende constatering. Het is van groot belang dat het bewustzijn voor de kwetsbaarheid van datastromen nadrukkelijk aanwezig is en blijft. De wijze waarop de sterk toenemende stroom data binnen en tussen de OOV-werkprocessen in het algemeen (los van de C2000-verbetertrajecten) wordt gereguleerd (bijvoorbeeld door beveiligingsprotocollen), georganiseerd en beheerd, verdient in de komende jaren dan eveneens extra aandacht.

Verbetertraject 4

Capaciteitsbehoeften tijdens rampen en crises

Het probleem

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 multidisciplinaire, grootschalige optredens. Onderzoeken naar drie grootschalige incidenten uit 2009 (Poldercrash, Koninginnedag, Strandrellen Hoek van Holland) 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

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 resultaten in 2011

Dit verbeterpunt is door het ministerie van VenJ opgepakt door het als verbeterproject in het plan van aanpak op te nemen. Met verwijzing naar de conclusies en aanbevelingen uit diverse onderzoeken heeft het ministerie geconcludeerd, dat de problemen rond C2000 bij grootschalige inzetten niet binnen zijn beheerscompetentie kunnen worden opgelost. Het gaat niet alleen om de vraag of er qua infrastructuur voldoende capaciteit beschikbaar is, maar ook om de wijze waarop bij grootschalige incidenten met de mogelijkheden van het systeem wordt omgegaan. Het onderzoek dat in het verbetertraject werd voorgesteld, is daarom niet verder uitgevoerd maar wordt verwerkt in de uitwerking van het capaciteitsherverdelingsplan binnen ODIN (verbetervoorstel 2). Andere aspecten van het verbetervoorstel raken verschillende veldtrajecten, zoals de nieuwe LKF 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.

Uit het onderzoek blijkt dat het niet alle projectleiders van de verbetertrajecten duidelijk is, dat het ministerie dit verbetertraject niet langer als een zelfstandig project oppakt maar verwacht dat dit als aandachtspunt in de andere verbetertrajecten wordt ingebed. Gelet op het belang van dit onderwerp vindt de Inspectie VenJ het opmerkelijk, dat hierover kennelijk geen aanvullende afstemming heeft plaatsgevonden in het periodieke overleg tussen de projectleider van het ministerie van VenJ en de projectleiders van de veldtrajecten.

Overigens constateert de inspectie wel, dat het onderwerp in een aantal trajecten aan bod komt. Een reeds genoemd voorbeeld hiervan is het capaciteitsherverdelingsplan (ODIN) en de anticipatie daarin op de noodzakelijke capaciteit bij calamiteiten. De criteria daarvoor zijn afgestemd met het de veldpartijen.

Ook in het verbetertraject Landelijk Kader Fleetmap (verbetertraject 7) komt het werken met C2000 in grootschalige inzetten aan bod. De LKF werkt vervolgens door in de monodisciplinaire verbindingprocedures, waarbij ook aandacht is voor de inzet van bijstandscapaciteit en specifieke functionarissen bij grootschalig optreden. In het verbetertraject Regierol Meldkamer (verbetertraject 9) wordt voorgesteld de toepassing van deze schema's tijdens een evenement of incident te borgen door de invoering van de rol 'verbindingsexpert'.

Het ontwikkelen van verbindingsschema's, -procedures en -functionarissen is echter slechts een deel van de oplossing voor het geconstateerde probleem. Reeds in 2009 heeft de minister bij de veiligheidsregio's gewezen op de problematiek met betrekking tot de communicatie bij rampen en crises door middel van C2000⁹. Specifieke aandacht werd daarbij gevraagd voor de instructie van hulpverleners en het oefenen in het gebruik van procedures en gesprekscapaciteit bij grootschalige evenementen. Hoewel de veldorganisaties hun verantwoordelijkheid op dit punt onderschrijven, is de uitwerking daarvan niet expliciet in de projectplannen terug te vinden. Bij opleidingen (verbetertraject 8) gaat het vooral om het creëren van bewustwording over de noodzaak van het bezit van basisvaardigheden en het hanteren van etherdiscipline. Het beoefenen van het gebruik van C2000 tijdens multidisciplinaire (crisis-)oefeningen, zoals door de expertgroep is aanbevolen, is niet opgenomen in de projectplannen.

In aanvang is er een plan van aanpak geschreven voor de door het ministerie van VenJ op te pakken verbetertrajecten. Er is geen specifiek plan van aanpak opgesteld voor het verbetertraject 'capaciteitsbehoeften bij rampen en crises'. Ook is niet vastgelegd welke resultaten op enig moment moeten zijn bereikt. Als vervolgens wijzigingen worden aangebracht in het verbetertraject en dit niet in de communicatie tussen betrokken partijen expliciet wordt besproken, ontstaat een situatie waarin verwachtingen uit elkaar lopen, waardoor het risico bestaat dat resultaten uitblijven.

⁹ Zie onder andere de brief van de minister van 31 augustus 2009 aan het Veiligheidsberaad en de brief van 7 september 2009 aan de veiligheidsregio's.

2.2 VERBETERTRAJECTEN VELD

2.2.1 Algemeen

Voor de verbetertrajecten die onder regie van het Veiligheidsberaad vallen is een projectplan voor de kwartiermakersfase opgesteld¹⁰. In het projectplan wordt een beschrijving gegeven van de gemeenschappelijke, multidisciplinaire activiteiten. De verbetertrajecten 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. De autonomie van regionale korpsen en de regionale ambulancevoorzieningen brengt met zich mee dat de besluitvorming per kolom separaat moet worden doorlopen. Er is geen gremium waar landelijk multidisciplinaire besluitvorming over C2000 kan plaatsvinden. Dit betekent dat veelal drie tot vijf maanden nodig zijn voordat een formeel besluit kan worden genomen.

Op 11 april 2011 zijn voor alle vijf de aandachtsgebieden verbetervoorstellen opgeleverd. Dit betreft de gemeenschappelijke, multidisciplinaire activiteiten onder regie van het Veiligheidsberaad. Op basis van de vijf verbetervoorstellen heeft elke kolom een eigen projectplan of aanpak ontwikkeld. De monodisciplinaire activiteiten vallen onder de verantwoordelijkheid van de koepelorganisaties. In het afgelopen jaar is elke kolom akkoord gegaan met de aanpak, onder voorbehoud van centrale financiering voor de projectorganisaties. Hierbij is er overigens wel van uit gegaan dat de kolommen ook een deel voor eigen rekening nemen. In oktober 2011 is centrale financiering beschikbaar gekomen.

In het vervolg van deze paragraaf wordt eerst kort beschreven op welke wijze de vier kolommen de C2000-verbetervoorstellen oppakken. Vervolgens komen de vijf verbetertrajecten aan de orde.

¹⁰ [Projectplan Verbeteringen C2000, 1 september 2010, Veiligheidsberaad, Bestuurscommissie Informatievoorziening.](#)

2.2.2 De vier kolommen

In deze paragraaf wordt per kolom aangegeven hoe de verbetertrajecten zijn georganiseerd en welke aspecten specifiek aandacht krijgen. De activiteiten die de kolommen in het kader van de verbetertrajecten verrichten komen in paragraaf 2.2.3 aan de orde.

Politie

De Nederlandse politie is verreweg de grootste gebruiker van het C2000 – netwerk (92%). De politieorganisatie kent in totaal 54.000 gebruikers met verschillende functionele behoeften. De feitelijke aansturing van de C2000 projecten gebeurt door de portefeuillehouder van de Raad van Korpschefs en is geborgd binnen de vtsPN. De portefeuillehouder werkt hierbij nauw samen met de Chief Information Officer (CIO) van de politie. Onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder is een projectplan¹¹ opgesteld. Voor de politie zijn voor de korte termijn vier maatregelen benoemd (quick wins) en opgestart. Het betreft:

1. opleiding portofoongebruikers op korte termijn;
2. landelijk verbindingsschema onverwachte incidenten;
3. inrichting landelijke vraagdefinitie C2000 Politie;
4. communicatie en verwachtingmanagement.

Voor wat betreft lange termijn maatregelen sluit de politie aan bij de vijf verbetertrajecten van het veiligheidsberaad.

Bij de activiteiten van de politie in het kader van C2000 spelen de ontwikkelingen rondom de vorming van de nationale politie een grote rol. Een aantal activiteiten is afhankelijk van de nieuwe structuur en werkwijze. Hierdoor bestaat het gevaar dat een aantal verbeterpunten op een laag pitje wordt gezet, in afwachting van definitieve besluitvorming over de inrichting van de Nationale politie. Dit kan een negatieve invloed hebben op die aspecten waarvoor een multidisciplinaire aanpak van essentieel belang is en waarbij participatie van de politie onmisbaar is. De projectleider C2000 van de politie bewaakt dit risico door de producten van het verbeterproject te verbinden aan ontwikkelingen binnen de vorming van de nationale politie. Hiermee wordt het draagvlak voor de maatregelen uit het Verbeterproject C2000 vergroot. Voorbeelden hiervan zijn de verbinding tussen van een roepnummerplan voor de nationale politie en het deelproject LKF en de verbinding tussen het herprogrammeren van portofoons in het kader van de structuurwijziging en de verplichte herprogrammering in het kader van het project ODIN.

Op 29 september 2011 vond de kick-off plaats van het implementatieproject voor de politie. Elf regionale projectleiders en het landelijke projectteam werken vanaf die datum samen aan de ontwikkeling en implementatie van de projectproducten.

Brandweer

De brandweer is op verschillende niveaus betrokken bij C2000, zowel bestuurlijk als operationeel. De coördinatie van de diverse activiteiten berust bij een stuurgroep onder de vlag van de Raad van Regionaal Commandanten. Voor de feitelijke implementatie is een projectteam in het leven geroepen, het BLIC¹². Dit projectteam controleert periodiek de voortgang van de verbeteringen in de regio's, fungeert als helpdesk en traint kerninstructeurs op verzoek. Verder participeert het BLIC in de multidisciplinaire werkgroepen en zorgt het voor de verbinding met de werkvloer middels de landelijke werk- en vakgroepen uit de verenigingsstructuur van de NVBR. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het regionaal borgen van de verbeterpunten. Het BLIC begeleidt en ondersteunt, zowel technisch als operationeel.

De Raad van Regionaal Commandanten heeft een projectplan¹³ goedgekeurd, waarin de hoofdlijnen van de multidisciplinaire aanpak van de C2000 verbetertrajecten is beschreven en tevens wordt

¹¹ Projectplan Verbetering C2000 Politie, 12 april 2011.

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

¹³ Projectplan Implementatie Verbeteringen C2000 brandweer, goedgekeurd 24 juni 2011.

aangegeven op welke manier de brandweer de verbetervoorstellen kan implementeren. De stuurgroep heeft opdracht gegeven om een format voor een (regionaal) implementatieplan op te stellen, inclusief een bepaalde systematiek om de ontwikkelingen zelf te kunnen volgen. Voor de brandweer heeft de objectportofonie (problemen met de DMO-functie¹⁴) hoge prioriteit. Veel andere vraagstukken zijn hier direct mee verbonden. Het bestaande beleid voor opleiden en oefenen is geactualiseerd en meer toegesneden op C2000.

De brandweer is niet enthousiast over LARA¹⁵ 2. Het is voor de brandweer zeer de vraag of LARA 3 de specifieke problemen voor de brandweer oplost. De Raad van Regionaal Commandanten heeft daarom besloten niet collectief aan LARA3 mee te doen.

Ambulance

Het landelijke verbetertraject C2000 vinden voor de ambulancevoorzieningen plaats onder regie van de Ambulancezorg Nederland (AZN). De AZN faciliteert het gezamenlijk overleg van de C2000-experts uit de regionale ambulancevoorzieningen (RAV-en), participeert in landelijke multidisciplinaire werkgroepen onder regie van het Veiligheidsberaad en zet de projectleider in ter ondersteuning van regio's bij uitvoering van adviezen voor verbetering.

De AZN houdt zich al sinds 2004 bezig met C2000 en is vanaf het begin betrokken geweest bij de ontwikkelingen. De basis voor de verbeteringen C2000 binnen de ambulancezorg is het verbeterplan 'C2000 en spoedeisende medische hulpverlening'. Het algemeen bestuur van AZN heeft dit document eind 2010 geaccordeerd en aangeboden aan alle regio's.

In de eerste helft van 2011 is een evaluatie uitgevoerd in opdracht van de besturen van AZN en GHOR Nederland. Het rapport van deze tussenevaluatie¹⁶ laat zien dat er flinke stappen zijn gezet. In nagenoeg alle RAV-en is een C2000-expert aangesteld en is men daadwerkelijk gestart met het verbeteren van het gebruik van C2000 en het (her)opleiden van gebruikers. Uit de evaluatie blijkt tevens dat er nog veel werk moet worden verzet om tot de gewenste eindsituatie te komen. Nog niet in alle opzichten is landelijke uniformiteit bereikt. Een aantal regio's houdt nog vast aan eigen interpretaties van de landelijke richtlijn. De landelijke verbindingsschema's voor opgeschaald optreden worden echter goed gevolgd en zullen het gebruik van C2000 in die omstandigheden sterk verbeteren. In de tussenevaluatie worden verschillende aanbevelingen gedaan om te bewerkstelligen dat eind 2013 de gewenste situatie daadwerkelijk wordt bereikt. Een van de belangrijkste aanbevelingen betreft het inrichten van een 'kernteam C2000' in elke ambulanceregio.

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. Ook het ministerie van defensie heeft een plan van aanpak opgesteld voor de activiteiten binnen de eigen kolom¹⁷. Het plan moet nog formeel worden vastgesteld.

Defensie maakt in het projectplan onderscheid in twee soorten gebruikers: het blauwe deel (de Koninklijke Marechaussee) en het groene deel (het project Intersivering Civiel-Militaire Samenwerking, de Explosieve Opruimings Dienst Defensie, de Defensie Brandweren, de Defensie Bewakings- en Beveiligings Organisatie en de Militair Geneeskundige Diensten).

De aansturing van de verbetertrajecten gebeurt onder verantwoordelijkheid van de bestuursstaf van het ministerie van Defensie.

¹⁴ DMO staat voor 'Direct Mode Operation'. In DMO communiceren portofoon-gebruikers rechtstreeks met elkaar zonder tussenkomst van het netwerk.

¹⁵ LARA staat voor Landelijke Aanbesteding Randapparatuur.

¹⁶ Tussenevaluatie " C2000 en spoedeisende medische hulpverlening". Adviezen ter verbetering, augustus 2011.

¹⁷ Verbetervoorstellen C2000 Defensie, Koninklijke Marechaussee, concept 0.2, 5 december 2011.

2.2.3 De verbetertrajecten

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

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 binnenuitdekking. Dit is vooral aan de orde in bepaalde publiekstoegankelijke locaties waar veel mensen komen. Een bouwwerk dat moet worden voorzien van binnenuitdekking wordt een Special Coverage Location (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 binnenuitdekking adviseerde de werkgroep onderzoek te doen naar het gebruik van 'gateway'¹⁸ en 'repeater'¹⁹ 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, eenduidig beleid omtrent SCL op basis van heldere en gemeenschappelijk vastgestelde criteria. Daarnaast zullen er alternatieven worden onderzocht voor het realiseren van tijdelijke en gerichte binnenuitdekking. Het verbetertraject moet o.a. voorzien in een geactualiseerde handleiding SCL (inclusief criteria) en een handleiding voor een inrichting van een regionaal SCL-loket.

De resultaten in 2011

Er is een voorstel opgeleverd voor een handleiding voor het van aanwijzen van SCL's door het lokaal bestuur. Om eventueel specifieke SCL-aanvragen te toetsen wordt een landelijke commissie voorgesteld. Over dit voorstel heeft afstemming plaatsgevonden met het ministerie van VenJ. Hierbij is geconstateerd dat sprake is van een aantal ontwikkelingen naast elkaar. Zo ontbreekt het aan een koppeling met het nieuwe Bouwbesluit dat met ingang van 1 april 2012 van kracht wordt; het ministerie van VenJ was niet betrokken bij de voorbereidingen, waardoor ook geen relatie is gelegd met SCL's.

¹⁸ Het C2000 netwerk geeft de mogelijkheid om koppelingen to stand te brengen met een aantal bestaande (openbare) infrastructures. Via de zogeheten Gateway Telefonie is vanuit C2000 communicatie mogelijk met of via de openbare telefoonnetten en het Nationale Noodnet. C2000 bevat tevens een Gateway Datacommunicatie waarmee communicatie met andere datanetwerken tot de mogelijkheden behoort.

¹⁹ 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.

Om voor operationele hulpverleners in specifieke omstandigheden tijdelijk en gerichte binnenhuisdekking mogelijk te maken zonder dat er sprake is van een SCL, worden momenteel verschillende technische maatregelen (bijv. repeaters) onderzocht. Uit de beoordelingen is gebleken dat de maatregelen weliswaar technisch werken, maar dat zij onvoldoende toepasbaar zijn in de praktijk. Met name bij verplaatsingen van de inzet zijn de handelingen te complex om uit te voeren om van een verantwoorde binnenhuisdekking te kunnen spreken. Objectportofonie is daarom voor de brandweer nog een probleem vanwege een beperkt functionerende DMO-functie.

In augustus 2010 hebben de gezamenlijke vakorganisaties een verzoek tot handhaving ingediend bij de Arbeidsinspectie. Dit verzoek had betrekking op het functioneren van de verbindingen van C2000-communicatieapparatuur in de DMO-modus voor de objectcommunicatie bij de brandweer. Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat tweederde van de geïnspecteerde korpsen²⁰ in verschillende gradaties problemen ervaren met het wegvallen van verbindingen van portofoons in de DMO-stand. Uit de inspecties is ook gebleken dat de meeste van deze geïnspecteerde korpsen (91%) afdoende maatregelen getroffen hebben om deze problemen tegen te gaan.

²⁰ De Arbeidsinspectie heeft in de periode augustus 2010 – maart 2011 in totaal 100 werkplekinspecties bij brandweerkorpsen en veiligheidsregio's uitgevoerd.

Verbetertraject 6 Randapparatuur

Het probleem

Een belangrijke component binnen C2000 voor de onderlinge communicatie is de randapparatuur, de portofoons en mobilifoons. 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 stelde in 2009 vast dat er op dat moment al verschillende voorstellen waren voor verbetering van de randapparatuur. Deze verbeteringen lagen op het gebied van de aanschaf, programmering, inbouw, gebruik en het beheer van C2000-randapparatuur. De expertgroep formuleerde een aantal concrete verbetervoorstellen, die als input voor het verbetertraject zijn gebruikt. Voor wat betreft het radiobediensystemen, die in de dagelijkse routine door de regio's worden gebruikt, deed de expertgroep de aanbeveling deze systemen te standaardiseren.

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 resultaten in 2011

Binnen het project Randapparatuur wordt gewekt aan een eenduidige inrichting van het beheer en gebruik van de randapparatuur. Daarnaast worden de gemeenschappelijke functionele eisen opgesteld voor de nieuwe mantelovereenkomst, de Landelijke Aanbesteding RandApparatuur (LARA 3). De planning is dat deze overeenkomst per oktober 2012 wordt afgesloten.

Bij de politie is er de wens zoveel mogelijk landelijk te standaardiseren, waarbij het niet alleen gaat om de randapparatuur zelf, maar ook om het beheer. Op dit moment (eind 2011) handelen de korpsen nog autonoom en is er geen eenduidigheid. Dit houdt in dat de huidige vervanging niet volgens een bepaalde standaard gebeurt. Dit probleem speelt vooral bij korpsen die dringend verbindingsmiddelen moeten vervangen, terwijl de nieuwe mantelovereenkomst pas in oktober 2012 wordt afgesloten. Tot die tijd dient de aanschaf van randapparatuur wel via de investeringsboard gedaan te worden, waarbij zoveel mogelijk wordt gestuurd op vermindering van de diversiteit in apparatuur.

De brandweer is in gesprek met de vtsPN over deelname aan LARA3. De vtsPN heeft aangegeven de wens te hebben dat de brandweer meedoet aan LARA3 en open te staan voor de eisen die de brandweer daarbij stelt. De exacte kosten van de deelname zijn echter nog niet concreet gemaakt. De vtsPN is echter wel gebonden aan bestuurlijk vastgestelde strikte aanbestedingsregels, waardoor de brandweer wellicht een minder flexibele inkoopstrategie kan toepassen dan zij wenst. Voor de mobilifoons en portofoons die gebruik maken van het C2000 netwerk lijkt dit voornamelijk geen belemmering op te leveren. In verband met de DMO-problematiek heeft de brandweer specifieke eisen en wensen ten aanzien van de randapparatuur, die wellicht een andere inkoopstrategie noodzakelijk maken. Hierbij is met name draagvlak bij de uiteindelijke gebruikers essentieel. Over het verdere proces zijn inmiddels afspraken gemaakt. Medio februari 2012 komt er een gericht advies dat kan worden besproken in de Raad van Regionaal Commandanten. Omdat tot op heden onvoldoende garanties kunnen worden geboden, adviseert de Raad van Regionaal Commandanten de regio's om zelf te besluiten al dan niet aan LARA3 deel te nemen.

De regionale ambulancediensten doen niet mee aan LARA3. De AZN participeert wel in de multidisciplinaire werkgroep, maar het staat elke regionale ambulancevoorziening vrij zelf een keuze te maken bij de aanschaf van randapparatuur.

Ook Defensie volgt de lijn die door de andere kolommen is ingezet. Binnen Defensie is in 2011 de stap gezet naar uniforme randapparatuur. Dit betreft zowel de portofoons als de mobilifoons. Bruikbaarheid, bedien- en beheergemak waren hiervoor de belangrijkste overwegingen. Het functioneel beheer van deze randapparatuur is centraal georganiseerd. Het programmeren wordt uitgevoerd door decentrale beheerders.

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. Goede multidisciplinaire afstemming is hierbij echter noodzakelijk om de beschikbare capaciteit efficiënt te benutten. Het kader heeft betrekking op de inter- en bovenregionale samenwerking, de landelijke samenwerking en het verlenen van bijstand. Alle diensten hebben zich gecommitteerd aan de afspraken in het LKF.

Het LKF bevat een aantal verplichte gespreksgroepen. Daarnaast heeft iedere regio en elke discipline de vrijheid om naar eigen wens binnen gestelde limieten een eigen fleetmap in te vullen, die ook geldt voor de regionale gelieerden. In de loop van de jaren zijn echter verschillen ontstaan tussen de fleetmaps van de verschillende regio's en disciplines.

De expertgroep C2000 constateerde tevens dat het vermoeden bestaat dat niet in alle regio's de randapparatuur volgens voorschrift is geprogrammeerd. Bepaalde gespreksgroepen zijn in grootschalig verband niet te benutten omdat niet alle gebruikers over deze gespreksgroepen beschikken.

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 resultaten in 2011

De verschillende kolommen zijn bezig de operationele processen te herijken. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan de grootschalige inzet. Per kolom moet dit nieuwe verbindingsschema's opleveren. Dit proces was eind 2011 nog in volle gang.

Voor wat de politie betreft zal het opstellen van de verbindingsschema's vertraging oplopen. Dit wordt veroorzaakt door de ontwikkelingen rondom de vorming van de nationale politie. Bij de opbouw van de nieuwe politieorganisatie zullen de processen, procedures en protocollen worden aangepast aan de nieuwe structuur en werkwijze. Deze zijn bepalend voor het LKF. Het te vroeg invoeren van een nieuw LKF zou leiden tot extra herprogrammering van de randapparatuur en daarmee tot forse extra kosten.

Voor de brandweer wijken de nieuw op te stellen verbindingsschema's niet principieel af van de structuur voor de bestaande werkwijze. Dit maakt het inrichten van de LKF relatief eenvoudig. De brandweer hanteert de Richtlijn grootschalig optreden als uitgangspunt.

De ambulancezorg kent standaard verbindingsschema's, die zijn geïmplementeerd voor zover deze op de ambulancezorg zelf van toepassing zijn.

Ook Defensie heeft een aanvang gemaakt met het LKF. 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.

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. Het kernprobleem is dat het aan een duidelijke structuur rond het opleiden en oefenen van C2000-gebruikers ontbreekt. Er wordt onvoldoende aandacht besteed aan de opleiding en de continuïteit van de beschikbaarheid van kerninstructeurs. Ook ontbreekt een standaard lesmethodiek en varieert het niveau van opleiding sterk per kolom / discipline. Een lange termijn visie ontbreekt en C2000-opleiding maakt geen deel uit van de programma's voor permanente educatie binnen de verschillende kolommen.

Aan oefening van C2000-vaardigheden wordt eveneens te weinig aandacht besteed. Het gebruik van C2000 zou een standaard onderdeel moeten zijn van crisioefeningen. 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 docenten 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 resultaten in 2011

De verbeteractiviteiten zijn gericht op vakbekwaam worden en blijven in het gebruik van C2000. In de aanpak wordt onderscheid gemaakt in een korte en lange termijn traject.

Het *korte termijn traject* (quick wins) betreft de campagne 'Portogewoon' en het opleiden van een specifieke groep gebruikers binnen het besloten deel van C2000.

De campagne 'Portogewoon' gaat officieel op 15 februari 2012 van start. De afgelopen maanden zijn gebruikt om deze multimedia campagne voor te bereiden en het materiaal hiervoor gereed te maken. De campagne is tot stand gekomen onder regie van het Veiligheidsberaad. De kolommen zijn zelf verantwoordelijk voor de implementatie.

Voor wat betreft de specifieke groep gebruikers zijn in 2011 oefeningen ontwikkeld, is een aantal kerninstructeurs opgeleid en zijn meerdere teams getraind.

In het *lange termijn traject* wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijk opleidings- en oefenmateriaal en aan een structurele inbedding van het gebruik van C2000 in opleidingen en oefeningen. Hierin moet mede worden betrokken of het bestaande materiaal kan worden 'ontkleurd', waardoor het voor elke kolom bruikbaar is. Een haalbaarheidsonderzoek naar elektronische hulpmiddelen maakt hiervan deel uit. Dit onderzoek wordt in 2012 uitgevoerd.

De projectorganisatie voor de politie richt zich vooral op het gereed maken van de korpsen voor de campagne 'Portogewoon' en ervoor te zorgen dat de problematiek daadwerkelijk wordt besproken en beoefend. Daarnaast wil de politie het oefenen met C2000 zoveel mogelijk onderbrengen in de initiële opleidingen.

De brandweer heeft het bestaande oefenprogramma geactualiseerd met meer toegesneden op het gebruik van C2000.

De ambulancezorg is in de voorbereiding al zover dat de regio's feitelijk kunnen starten met het opleidingspakket. In de aanpak van de ambulancezorg gaat het onder andere om een cultuuromslag in het gebruik van verbindingsmiddelen. Een aantal ambulanceregio's wacht nog op het multidisciplinaire materiaal om daadwerkelijk een aanvang te maken met het programma. Veel regio's zijn daarom gestart met het ontwikkelen van eigen scholingsmateriaal en het opleiden van gebruikers.

Defensie heeft de opleidings- en oefenactiviteiten belegd bij het Landelijk Opleidings- en Kenniscentrum van de Koninklijke Marechaussee. Voor wat betreft de fasering sluit Defensie aan bij de fases die het Veiligheidsberaad heeft vastgesteld.

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 resultaten in 2011

Om de regierol van verbindingsexpert op de meldkamer goed te kunnen invullen zijn specifieke tools randvoorwaardelijk. Hiervoor zijn inmiddels functionele eisen opgesteld. De operationeel netwerkbeheerder heeft in 2011 een concept marktverkenning uitgevoerd. Deze verkenning heeft een aantal oplossingen opgeleverd. Op 17 november 2011 is een van de tools gepresenteerd aan de werkgroep Regierol Meldkamer. De uitkomst hiervan was dat de gepresenteerde oplossing nog niet voor 100% dekkend is voor de functionele vraag. Aan de hand van de opmerkingen die zijn gemaakt bij de gepresenteerde versie wordt verdere gekeken naar een tweede tool, die mogelijk wel aan de eisen voldoet. De operationeel netwerkbeheerder zal de marktverkenning zal naar verwachting in het voorjaar van 2012 opleveren.

Bij de kolommen is er geen discussie over het belang van de regierol van de meldkamer. Wel is nog onduidelijk hoe een en ander wordt georganiseerd. De politiek-bestuurlijke besluitvorming over het meldkamerdomein speelt hierbij een grote rol. Is er straks sprake van één meldkamer of komen er meerdere? En zijn al deze meldkamers weer multidisciplinair opgezet? Na de definitieve besluitvorming over de toekomstige meldkamerorganisatie kan de positie en taak van de verbindingsspecialist definitief worden ontworpen.

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 resultaten in 2011

Het gezamenlijke traject heeft geleid tot een communicatiestrategie in twee fasen.

De *eerste fase* liep tot eind 2011 en was gericht op de informatievoorziening over de verbetertrajecten. De doelgroep betrof de bij de projecten betrokken managementniveaus. In de eerste fase hebben diverse activiteiten plaatsgevonden, waarbij problemen en mogelijke oplossingen uit de verbetertrajecten verkend en toegelicht werden. Daarnaast is gewerkt aan het inrichten van een communicatienetwerk en de inzet van communicatiemiddelen, zoals een nieuwsbrief en website over de verbeterprojecten.

De strategie richtte zich in de eerste fase op het uitdragen van kennis over de problemen rond C2000 en de verbeteractiviteiten, het bewerkstelligen van een positieve houding ten opzichte van het systeem en de uitvoering van de verbeteractiviteiten, en het ondersteunen van de doelgroepen om zelf sturing te geven aan de uitvoering van die activiteiten in hun eigen organisaties.

In de zomer van 2011 is de *tweede fase* van de communicatiestrategie opgestart, waarin de focus minder op de projecten en meer op kennis, houding en gebruik van het systeem C2000 wordt gelegd. In deze fase wordt de communicatie vooral gericht op de gebruikers van C2000. Eind 2011 is de campagne 'Portogewoon' opgezet. Deze campagne gaat in 2012 van start en richt zich op het ontwikkelen van de bewustwording bij de gebruikers over het portofoongebruik.

Periodiek (een maal per drie weken) vindt overleg plaats tussen de programmamanager C2000 van het ministerie van VenJ en de projectleider van de verbetertrajecten onder regie van het Veiligheidsberaad, waarbij 'gezamenlijke communicatie' een van de is agendapunten is. Tevens vindt afstemming plaats over de manier waarop schriftelijk wordt gecommuniceerd over de C2000 verbetertrajecten. Het gaat hierbij om correspondentie, bijvoorbeeld naar aanleiding van Kamervragen, nieuwsbrieven met informatie over de verbetertrajecten en artikelen in tijdschriften.

De feitelijke communicatie naar de gebruikers toe vindt niet gezamenlijk plaats. Iedere kolom informeert de eigen achterban en de communicatieproducten worden per kolom uitgezet in de eigen vormgeving.

3 TOT SLOT

In deze rapportage heeft de Inspectie VenJ beschreven, hoe de verbetertrajecten C2000 in de afgelopen periode zijn opgestart. De Inspectie VenJ stelt vast, dat er in 2011 belangrijke stappen zijn gezet in het verbeteren van het gebruik, het beheer en de techniek van C2000. 2011 was ook het jaar waarin de kwartiermakersfase werd afgerond.

In de jaren 2012 en 2013 wordt een aanvang gemaakt met de implementatie van de activiteiten die voortvloeien uit de verbetertrajecten. Op 1 januari 2014 moet dit zover zijn gerealiseerd dat de verbetertrajecten zijn geborgd binnen de staande organisaties. De Inspectie VenJ zal de verbetertrajecten C2000 ook in de jaren 2012 en 2013 monitoren en hierover rapporteren.