



Beleidsdoorlichting

Beheer multisystemen

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Colofon

Titel: Beleidsdoorlichting Beheer multisystemen

Auteur: Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum: 3 maart 2020

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Managementsamenvatting | 4 |
| Hoofdstuk 1 Inleiding | 11 |
| 1.1 Aanleiding en doel | 11 |
| 1.2 Aanpak onderzoek | 11 |
| Hoofdstuk 2 Scope van de beleidsdoorlichting | 14 |
| 2.1 Afbakening van de beleidsdoorlichting..... | 14 |
| 2.2 Relatie met de vorige beleidsdoorlichting..... | 15 |
| 2.3 Context beleidsdoorlichting: de transitie van het meldkamerdomein..... | 16 |
| 2.4 Blik op de toekomst | 18 |
| Hoofdstuk 3 Motivering van het gevoerde beleid | 19 |
| 3.1 Aanleiding, doel en legitimiteit van het gevoerde beleid..... | 19 |
| 3.2 Verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid..... | 20 |
| 3.3 De motivering van het beleid: de beleidstheorie | 21 |
| Hoofdstuk 4 Aard en samenhang instrumenten en onderbouwing van de gemoeide uitgaven... 23 | |
| 4.1 De uitgangspunten van het beleid..... | 23 |
| 4.2 De landelijke communicatie- en meldkamersystemen..... | 23 |
| 4.3 Hoogte en onderbouwing uitgaven ten behoeve van het beleid | 33 |
| Hoofdstuk 5 Analyse van beleid: doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid | 35 |
| 5.1 Overzicht onderzoek | 35 |
| 5.2 Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid..... | 36 |
| 5.3 Doelmatigheid..... | 44 |
| 6.1 Werkwijze | 46 |
| 6.2 Besparingsopties..... | 47 |
| 6.3 Beleidsmatige consequenties | 47 |
| Hoofdstuk 7 Samenvattend beeld en verbetervoorstellen voor de toekomst | 49 |
| Bijlage 1: 15 vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) | 51 |
| Bijlage 2: Oordeel onafhankelijk expert | 52 |
| Bijlage 3: Leden stuurgroep | 54 |
| Bijlage 4 Lijst met afkortingen | 54 |
| Bijlage 5: Uitleg sturingsmodel | 55 |
| Bijlage 6: Geraadpleegde bronnen..... | 56 |

Managementsamenvatting

Het meldkamerdomein is een domein waarin elke seconde telt. Zowel voor burgers die in een crisissituatie hulp nodig hebben als voor de hulpverleners die voor hen klaar staan. Het maakt dat hoge eisen worden gesteld aan bereikbaarheid en beschikbaarheid van de essentiële systemen in het meldkamerdomein namelijk C2000, 1-1-2 en het Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS). Het beheer van deze systemen is een verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Het meldkamerdomein omvat alle taken die in of ten behoeve van de meldkamers verricht worden. Het is een domein waarin veel verschillende organisaties en stakeholders betrokken zijn. In de kern zijn dit 25 veiligheidsregio's (inclusief de brandweer en de GHOR¹), 25 regionale ambulancevoorzieningen, de politie (sinds 2013 landelijk bestuurd) en de KMar. Deze partijen vallen onder de verantwoordelijkheid van drie ministeries, Defensie, Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid.

In deze beleidsdoorlichting wordt het artikel "Beheer Multisystemen" doorgelicht. Een beleidsdoorlichting geeft informatie uit verschillende evaluaties en doet uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in een bepaalde periode. Daarnaast wordt de vraag beantwoord welke beleidsalternatieven er zijn in het geval er 20% minder budget beschikbaar is. Het beheer van de multisystemen valt onder artikel 31.3 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De beleidsdoorlichting richt zich op de landelijke communicatie- en meldkamersystemen C2000, GMS en 1-1-2 in de periode 2012 - 2018. De budgettaire omvang voor het beheer van de systemen ligt in deze periode tussen de € 98 en 118 mln. per jaar, waarbij C2000 en GMS worden verantwoord op het artikel 31.3 en 1-1-2 in deze periode op het artikel 31.1.² Met ingang van 2020 wordt 1-1-2 verantwoord op artikel 31.3.

Aanleiding voor het beleid: meerdere incidenten

Het beleid ten aanzien van de landelijke communicatie- en meldkamersystemen gaat terug naar de jaren negentig. Toen vormde de informatievoorziening en communicatie tussen de partners in veiligheid een belangrijk knelpunt voor de verbetering van de bestuurlijke en operationele samenwerking en het presterend vermogen van de veiligheidsketen. De aanleiding voor het beleid in de periode 2012-2018 was, voor C2000, een aantal grootschalige incidenten in 2009 (de Poldercrash, de aanslag in Apeldoorn op Koninginnedag en de ongeregelde heden op het strand van Hoek van Holland). In al deze gevallen werden hulpverleners geconfronteerd met communicatieproblemen tijdens de afhandeling van de incidenten. Voor 1-1-2 waren diverse storingen in 2012 en de jaren daarna aanleiding voor het huidige beleid.

Afbakening en beleidstheorie

Het beleid in de periode 2012-2018 was gericht op (1) de continuïteit en het verbeteren van de landelijke systemen en (2) de transitie van het meldkamerdomein: het samenvoegen van 25 meldkamers naar één meldkamerorganisatie met maximaal tien meldkamers. De transitie (het blauwe deel in de afbeelding op p. 5) valt buiten de scope van de beleidsdoorlichting d.w.z. dat deze niet op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid geanalyseerd wordt. Het veranderingsproces is namelijk nog steeds gaande en zal naar verwachting in 2025 zijn afgerond. Omdat de transitie wel een grote impact heeft op het meldkamerdomein wordt deze wel als context beschreven.

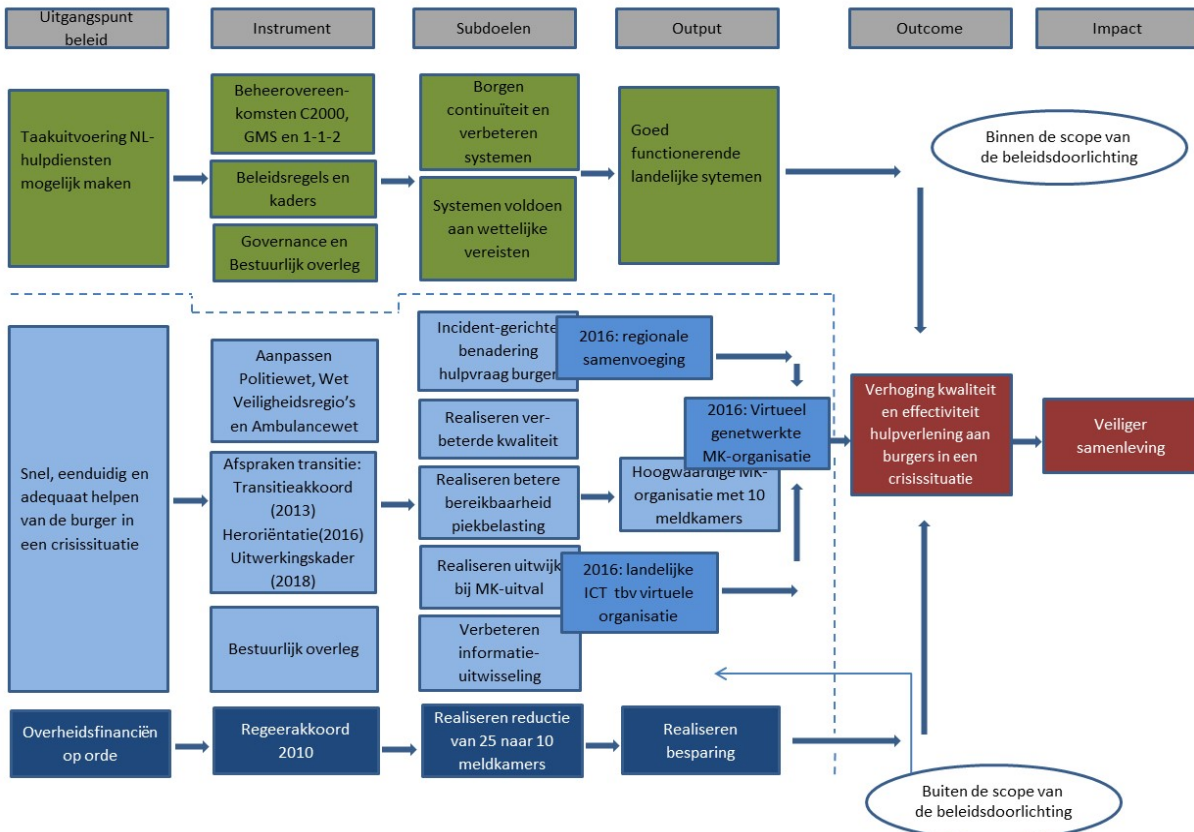
In onderstaande afbeelding is de beleidstheorie en de afbakening weergegeven. De beleidstheorie is gereconstrueerd op basis van interviews, begrotingen en Kamerstukken.³

¹ Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio

² Vanwege de beleidsmatig raakvlakken, is besloten 1-1-2 wel mee te nemen in deze beleidsdoorlichting. Het budget van 1-1-2 bedraagt circa € 7,8 mln. Zie ook hoofdstuk 4 voor nadere toelichting.

³ Het schema betreft een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Het laat zien wat de doelstellingen van beleid zijn en welke instrumenten worden ingezet teneinde deze te bereiken.

Afbeelding beleidstheorie



Doel en instrumenten van het beleid

Het beleidsdoel is te beschikken over goed functionerende landelijke systemen die bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van de hulpverlening aan burgers in een crisissituatie. Het ministerie zet hiertoe diverse instrumenten in. Als eerste heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid voor C2000 en GMS prestatieafspraken gemaakt met het Meldkamer Dienstencentrum (MDC) over de dienstverlening. Het MDC is een organisatieonderdeel binnen de politieorganisatie en valt onder de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS).⁴ Voor C2000 is de beheerovereenkomst in 2016 geactualiseerd, voor GMS is de overeenkomst sinds 2007 niet meer aangepast. Voor 1-1-2 is geen beheerovereenkomst omdat de politie de juridisch eigenaar is van dit systeem en niet het ministerie. Wel zijn er voor 1-1-2 prestatie-indicatoren vastgesteld door de politie. Ten tweede is het ministerie verantwoordelijk voor de governance en organiseert zij bestuurlijke overleggen met als doel de gezamenlijke informatie-uitwisseling, de transparantie, het vertrouwen, de samenwerking en de bestuurlijke verhoudingen te bevorderen. Ten derde stelt het ministerie beleids- en beheerkaders op. Naast financiële kaders gaat het hier om informatiebeveiliging en beleidsinhoudelijke kaders zoals het gelieerdenbeleid (het gebruik van het radiocommunicatienetwerk C2000 door derden) en het beleid ten aanzien van specifieke locaties (SCL-beleid).

Uitgaven van het beleid

De totale uitgaven op het artikelonderdeel "Beheer multisystemen" variëren in de onderzoeksperiode tussen de € 90 en de € 110 mln.⁵ Dit betreffen uitgaven voor C2000, GMS en de meldkamerorganisatie. Het aandeel van C2000 is met circa € 90 - 100 mln. per jaar verreweg het grootst. Dit geld wordt ingezet voor exploitatie- en beheerskosten en vervangings- en vernieuwingsinvesteringen van C2000.

⁴ Voorheen wat dit de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland (VtSPN).

⁵ Aan het budget van C2000 ligt een verdeelsleutel ten grondslag waarmee de kosten worden verdeeld over het Rijk en de gebruikers (politie, brandweer, ambulancezorg en de Kmar).

Tabel 1: uitgaven op basis van realisatie

| Artikel 31.3 | €1.000 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| GMS | | 1.769 | 1.770 | 1.776 | 1.778 | 1.799 | 1.799 |
| Totaal C2000 | | 87.980 | 95.136 | 96.679 | 104.455 | 91.030 | 96.660 |
| Meldkamerorganisatie (mko) | | 5.852 | 8.802 | 10.526 | 4.036 | 7.600 | 4.484 |
| Subtotaal | | 95.601 | 105.708 | 108.981 | 110.269 | 100.429 | 102.943 |
| Doorbelasting en verrekening gebruik C2000 | | -5.141 | -3.005 | -3.281 | - | -265 | 2.401 |
| Totaal artikel 31.3 | | 90.460 | 102.703 | 105.700 | 110.269 | 100.164 | 105.344 |
| Artikel 31.1 | | | | | | | |
| 1-1-2 | | 7.750 | 7.850 | 7.858 | 7.900 | 7.800 | 7.800 |

Bron: jaarverslagen en LMS

In 2015 wordt besloten om het budget van C2000 breder te bestemmen en ook in te zetten voor ICT/IV van het meldkamerdomein.⁶ Het budget voor C2000, GMS en de meldkamerorganisatie wordt als bijzondere bijdrage opgenomen op de begroting van het ministerie. Het budget voor 1-1-2 (€ 7,8 mln.) is opgenomen in de algemene bijdrage die via het artikel 31.1 beschikbaar wordt gesteld aan de politie. Met de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Meldkamers wordt het budget van 1-1-2 in 2020 als bijzondere bijdrage opgenomen op artikel 31.3 "Beheer multisystemen".

Rol van de overheid

Goed functionerende landelijke communicatie- en meldkamersystemen zijn essentieel voor een adequate hulpverlening aan burgers. De veranderende omstandigheden zoals nieuwe technologische ontwikkelingen en strengere eisen die worden gesteld aan de veiligheid van de systemen, maken dat dit een continu proces is. De communicatie met en tussen hulpdiensten middels 1-1-2 en C2000 behoren tot de vitale infrastructuur,⁷ wat maakt dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft om deze communicatie te borgen en continu te verbeteren. Hoewel GMS niet gerekend wordt tot de vitale infrastructuur, is GMS sterk verbonden met C2000 waarmee het ook een essentieel systeem is voor de hulpverleningsorganisaties. Daarmee is het beheer van de landelijke systemen een wezenlijke rol voor de overheid.

Analyse doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

In de onderzoeksperiode is een groot aantal onderzoeken, rapporten en studies verschenen (in totaal zijn ruim zeventig stukken bestudeerd). Het aantal onderzoeken dat zich specifiek richt op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is echter beperkt. Voor de analyse van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid is naast de beschikbare onderzoeken gebruik gemaakt van monitorinformatie uit jaarverslagen en voortgangsrapportages.

Wat wordt geconstateerd ten aanzien van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid?

Doelrealisatie

Bij de doelrealisatie is gekeken naar de prestatie-indicatoren voor C2000 en 1-1-2 (voor GMS zijn geen prestatie-indicatoren geformuleerd) en het aantal incidenten. Geconcludeerd wordt dat, hoewel de systemen allemaal aan vervanging toe zijn, zij in de periode 2012-2018 over het algemeen goed hebben gefunctioneerd.

Bij C2000 blijkt uit een analyse van de kritische prestatie-indicatoren (beschikbaarheid, dekking en incidentenbeheer) dat deze ruimschoots zijn behaald. Uit de diverse rapporten over de verbetertrajecten C2000 concludeerde de Inspectie Justitie en Veiligheid⁸ in 2015 dat goede voortgang is geboekt bij de verbetertrajecten en dat sprake is van een goed functionerend systeem. Voor 1-1-2 blijkt uit de tabel dat aan de relevante prestatie-indicatoren wordt voldaan, behalve in 2018. In dit jaar zijn door een technische storing in de interface tussen de 1-1-2 alarmcentrale en de regionale centrale twee van de in totaal 1,9 mln. gesprekken verloren gegaan ("lost calls").

⁶ Besluit van de Bestuurlijke Regiegroep C2000 (2015).

⁷ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur>

⁸ Inspectie VenJ, Voortgang verbetertrajecten C2000 (stand van zaken 2011, 2013 en 2015).

Tabel 2: prestatie-indicatoren C2000 en 1-1-2

| C2000 | Norm | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Incidentbeheer | 95% | 98,4% | 98,4% | 98,6% | 98,2% | 98,6% | 97,1% | 99,0% |
| Beschikbaarheid | 98% | 99,9% | 99,9% | 99,9% | 99,8% | 99,8% | 99,8% | 99,9% |
| Radiodekking | 95% | 97,6% | 97,7% | 97,9% | 97,9% | 98,7% | 97,9% | 97,9% |
| 1-1-2 | Norm | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Oproepen binnen 10 sec. aangenomen | 90% | nb | nb | nb | 95,7% | 95,4% | 96,1% | 95,9% |
| Lost calls* | 0 | nb | nb | nb | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Beschikbaarheid telefonie | 99,995% | nb | nb | nb | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Beschikbaarheid applicaties | 98,5% | nb | nb | nb | 100% | 100% | 100% | 100% |

Bron: Meldkamer Dienstencentrum

* Lost calls zijn verloren gegane oproepen als gevolg van een technische verstoring binnen de 1-1-2-voorziening van de Nationale Politie. Bij lost calls is het niet gelukt de beller terug te bellen.

Als gekeken wordt naar de incidenten (zie onderstaande tabel) dan blijkt dat voor C2000 het totaal aantal incidenten⁹ tussen 2012 en 2018 met 43% is toegenomen. In het rapport van Xebia¹⁰ is het verloop en de toename van het aantal incidenten onderzocht. Xebia concludeert dat C2000 zich vanaf 2008 in een fase bevindt waarin het voortdurend onderhoud behoeft om te voorkomen dat het terechtkomt in de laatste fase van de zogenoemde "badkuipkromme".¹¹ De toename van het aantal incidenten is een normaal beeld voor een systeem van deze omvang en complexiteit. Het rapport geeft aan dat er geen aanwijzingen zijn dat het C2000-netwerk zich eind 2017 in deze laatste fase van de badkuipkromme bevindt. Voor GMS wordt geconstateerd dat het systeem weliswaar verouderd is, maar het aantal incidenten beperkt blijft. In het Xebia-onderzoek¹² naar de continuïteit van GMS wordt geconcludeerd dat GMS stabiel is, maar er wel zo snel mogelijk dient te worden begonnen met de vervanging ervan omdat het een verouderd systeem is. Voor 1-1-2 blijkt uit de cijfers dat er sprake is van een gering aantal prio 1 incidenten en een sterke terugloop van het aantal prio 2 en prio 3 incidenten. Verondersteld wordt dat deze daling samenhangt met de verbetermaatregelen waarvan de ADR in 2015 heeft geconstateerd dat deze gerealiseerd zijn.¹³ Ook bleek uit dit ADR-onderzoek dat de dienstverlening aan de burger stabiel is gebleven of is verbeterd. Uit ander onderzoek bleek dat de bereikbaarheid van 1-1-2 hoog is.¹⁴

Tabel 3: aantal incidenten

| C2000 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Prio 1 (kritiek, hersteltijd max 6-8 uur) | 14 | 22 | 53 | 59 | 36 | 35 | 43 |
| Prio 2 (ernstig, hersteltijd max 7-9 uur) | 579 | 559 | 1.268 | 935 | 1.227 | 1.105 | 1.057 |
| Prio 3 (minder ernstig, hersteltijd max 8 - 10 uur) | 597 | 470 | 458 | 391 | 405 | 524 | 503 |
| Prio 4 (niet ernstig, hersteltijd max 3 dagen) | 1.164 | 1.053 | 1.087 | 887 | 972 | 1.316 | 1.775 |
| Totaal C2000 | 2.354 | 2.104 | 2.866 | 2.272 | 2.640 | 2.980 | 3.378 |
| GMS | | | | | | | |
| Aantal incidenten | nb | 4 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 |
| 1-1-2* | | | | | | | |
| Prio 1* | nb | nb | nb | 4 | 4 | 8 | 5 |
| Prio 2* | nb | nb | nb | 58 | 15 | 16 | 10 |
| Prio 3* | nb | nb | nb | 107 | 68 | 77 | 56 |
| Totaal 1-1-2 | | | | 169 | 87 | 101 | 71 |

Bron: Meldkamer Dienstencentrum

Prio 1: gesprekken kunnen niet zonder onderbreking worden afgehandeld c.q. het systeem is niet in staat 1-1-2-gesprekken aan te nemen en/of door te verbinden naar een hulpdienst.

Prio 2: Het systeem vertoont ernstig verlies aan functionaliteit, maar kan nog worden gebruikt.

Prio 3: Het systeem vertoont hinderlijke tekortkomingen, maar kan nog normaal worden gebruikt.

⁹ Een incident is een verstoring van de werking van de C2000-infrastructuur.

¹⁰ Vertrouwelijk onderzoek naar de continuïteit van C2000 uitgevoerd door Xebia (2018).

¹¹ Idem

¹² Vertrouwelijk onderzoek naar de continuïteit van GMS uitgevoerd door Xebia (2018).

¹³ Rapport van bevindingen inzake audit fase 1 verbetermaatregelen 112 voorziening (ADR, 2015). De samenhang tussen de daling van het aantal incidenten vanaf 2015 en de verbetermaatregelen is niet expliciet onderzocht.

¹⁴ Mobiele bereikbaarheid 1-1-2 in Nederland - onderzoeksfase 2 de meetresultaten op hoofdlijnen (TNO, 2015)

Ten aanzien van de Europese verplichting om mensen met een communicatieve beperking op een gelijkwaardige, drempelvrije manier toegang te geven tot de hulpdiensten via 1-1-2, geldt dat deze tot op heden niet is gerealiseerd. Verwacht wordt dat in het eerste kwartaal van 2020 wordt voldaan aan deze verplichting. Voor het overige is 1-1-2 compliant aan de relevante regelgeving. Uit onderzoek uitgevoerd in 2018 bleek dat de burger 1-1-2 een gemiddelde waardering van 8,5 geeft.

Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid wordt gekeken naar de mate waarin de beleidsdoelstelling behaald is dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten. Vanwege ontbrekend evaluatieonderzoek kunnen over de doeltreffendheid geen onderbouwde uitspraken worden gedaan. Wel lijkt het aannemelijk dat het beleid, dat gericht was op continue verbeteren, heeft bijgedragen aan de continuïteit van de landelijke systemen en de hoger liggende doelstelling om de kwaliteit en effectiviteit van de hulpverlening aan burgers in een crisissituatie te verbeteren.¹⁵ Immers, goed functionerende systemen zijn een essentiële voorwaarde voor adequate hulpverlening. Om in de toekomst wel uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit en effectiviteit van de hulpverlening aan burgers in crisissituaties, dient meer en gericht evaluatiemateriaal beschikbaar te zijn. Daarnaast dient de scope van de evaluatie verbreed te worden.¹⁶ Dit betekent dat naast de landelijke systemen ook de inzet en de samenwerking van de hulpverleningsorganisaties in de volgende beleidsdoorlichting kan worden meegenomen. De nieuwe Wijzigingswet meldkamers alsmede de hieraan verbonden overheveling van het budget van de betrokken partijen naar de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid, biedt de mogelijkheid om bij een volgende evaluatie met een bredere bril te kijken naar de doeltreffendheid van het beleid.

Doelmatigheid

Ten aanzien van de doelmatigheid van beleid (de relatie tussen effecten van beleid en de kosten hiervan)¹⁷ wordt geconstateerd dat hierover geen onderzoek beschikbaar is. Ook zijn voor de onderzochte systemen geen kostprijzen beschikbaar om uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Om iets te zeggen over de doelmatigheid is gekeken op welke wijze gedurende de onderzoeksperiode (beleids-)inzet is gepleegd om tot kostenbesparingen te komen. Voor C2000 dalen de exploitatiekosten vanaf 2014 sterk. Door veranderende marktomstandigheden (o.a. meer aanbieders en concurrentie) was het mogelijk om besparingen te realiseren op de contracten voor de netwerkinfrastructuur en het onderhoud. De dienstverlening is daarbij hetzelfde gebleven. Voor GMS en 1-1-2 zijn de exploitatiekosten min of meer hetzelfde gebleven.

Geconcludeerd wordt dat doelmatigheid ten aanzien van C2000 vooral gerealiseerd is door gunstiger externe factoren. Uit deze beleidsdoorlichting blijkt niet dat expliciet gestuurd wordt op een efficiëntere uitvoering van het beheer door de opdrachtnemer, het Meldkamer Dienstencentrum (MDC) dat in de nieuwe situatie onderdeel is van de Landelijke Meldkamersamenwerking (LMS). De migratie naar het nieuwe C2000 is een geschikt moment om de interne processen van het MDC tegen het licht te houden en te bezien in hoeverre de veranderingen die het nieuwe C2000 met zich meebrengt kunnen leiden tot kostenefficiëntie voordelen in het beheer.¹⁸

Governance en sturingsrelatie

Voor wat betreft de governance geldt dat er vanaf 2010 diverse initiatieven zijn ondernomen om tot een gestructureerde overlegstructuur te komen waarbij op strategisch niveau afstemming en sturing plaatsvindt over het beheer van C2000. De Inspectie Justitie en Veiligheid concludeerde in

¹⁵ Dit is de doelstelling op "outcome niveau". Zie voor meer toelichting het schema van de beleidstheorie op pagina 11.

¹⁶ De begroting is leidend voor de scope van een beleidsdoorlichting. Het functioneren van de (regionale) meldkamers en de mensen die er werken vallen niet onder dit begrotingsartikel. De scope is te beperkt om uitspraken te kunnen doen over de hogere doelstelling "het verhogen van de kwaliteit en effectiviteit van hulpverlening aan burgers in een crisissituatie".

¹⁷ Om doelmatigheid van beleid te kunnen vaststellen, moet eerst de doeltreffendheid van beleid bekend zijn. In deze beleidsdoorlichting kunnen over de doeltreffendheid van beleid echter geen onderbouwde uitspraken worden gedaan.

¹⁸ Bij het nieuwe C2000 is de architectuur vooral centraal gelokaliseerd, wat consequenties heeft voor het uitvoeren van het beheer.

2015 dat deze governancestructuur is gerealiseerd. Vanaf 2014 is een beweging in gang gezet om te komen tot een meer integrale sturing op het multidomein. In de Wijzigingswet Meldkamers is opnieuw naar de governance van het meldkamerdomein gekeken waarbij gezamenlijke sturing van de betrokken partijen op het beheer van de meldkamers het uitgangspunt is. Bij de sturingsrelatie is sprake van een gezamenlijke opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. De eigenaarsrol – de derde rol die in veel gevallen wordt ingevuld in sturingsrelaties - wordt beperkt ingevuld. Geconstateerd wordt dat in de nieuwe situatie de invulling en de werking van de sturingsrelatie verbeterd kan worden als het gaat om de eenduidige sturing op de landelijke systemen, het professionaliseren van de managementcontrolcyclus en de invulling van de rollen.

Kaderstelling

Een derde instrument dat het ministerie inzet om haar beleidsdoelstelling te bereiken is kaderstelling. Er zijn geen evaluaties uitgevoerd, dus er kunnen geen onderbouwde uitspraken gedaan worden over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Wel wordt geconstateerd dat het beleid gericht op kaderstelling deels sterk verouderd is en (deels) niet voor alle drie de systemen geldt. Door de kaderstellende rol beperkt in te vullen, beperkt het ministerie zich ook in haar sturingsmogelijkheden. De inwerkingtreding van de Wijzigingswet Meldkamers in 2020 biedt een kans om een nieuwe impuls te geven aan de kaderstelling.

Beleidsopties bij 20%-variant

De financiering van de landelijke systemen bestaat uit een rijksbijdrage en een bijdrage door de gebruikers.¹⁹ Van oudsher was deze bijdrage bedoeld voor de financiering van de exploitatiekosten (onderhoud en support, netwerkinfrastructuur en beheer). Vervangings- en vernieuwingsinvesteringen werden (en worden) gefinancierd uit besparingen op de exploitatiekosten. Vooral bij C2000 kon de afgelopen jaren worden bespaard omdat door het afsluiten van nieuwe contracten in 2014 structureel lagere exploitatiekosten konden worden gerealiseerd. De exploitatiekosten van 1-1-2 en GMS zijn in de afgelopen jaren min of meer hetzelfde gebleven.

Een 20%-besparing komt neer op een bedrag van € 22,6 mln. Deze kan worden gerealiseerd door te besparen op onderstaande kostenposten en deze besparingen niet in te zetten voor vervangings- en vernieuwingsinvesteringen van ICT/IV-voorzieningen binnen het meldkamerdomein.

Tabel 4: opties besparingen

| Bedragen x 1.000 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Lagere exploitatiekosten C2000 | 9,0 | 15,0 | 18,0 | 18,0 | 18,0 |
| Besparing beheer LMS/MDC | 0,1 | 0,4 | 0,8 | 1,1 | 1,1 |
| Besparing exploitatiekosten 1-1-2 en GMS | 1,0 | 1,8 | 2,3 | 3,0 | 3,5 |
| Besparing 20% (gerealiseerd in 2024) | 10,1 | 17,2 | 21,1 | 22,1 | 22,6 |

Risico's

Een besparing van 20% op het budget betekent dat een (groot) deel van de investeringen in modernisering en vernieuwing²⁰ niet kan doorgaan als er geen andere kostenbesparingen kunnen worden doorgevoerd. Dit heeft directe invloed op het noodzakelijke niveau van dienstverlening. Het risico is dat in de toekomst mogelijk niet aan de gestelde eisen kan worden voldaan als het gaat om de kwaliteit en de effectiviteit van de hulpverlening aan burgers en de veiligheid van hulpverleners. Zowel GMS als 1-1-2 worden de komende jaren vernieuwd om te voldoen aan diverse maatschappelijke wensen en eisen om de continuïteit van dienstverlening te garanderen.²¹ Ten aanzien van C2000 heeft de Tweede Kamer aangegeven dat zo snel mogelijk aan een opvolger van C2000 gewerkt moet worden, mede ingegeven door verhoogde eisen aan (cyber)veiligheid.

¹⁹ De gebruikers zijn: de politie, de brandweer, de ambulancediensten en onderdelen van het ministerie van Defensie, waaronder de Koninklijke Marechaussee.

²⁰ In totaal staat voor de komende jaren gemiddeld € 27 mln. geprognosticeerd voor uitgaven voor moderniseren en vernieuwing (totaal € 135 mln.). Zie Strategisch beleids- en bestedingsplan LMS 2020-2024.

²¹ Zie o.a. het rapport *Wie belt er nog? Het nieuwe melden. Een toekomstverkenning*, TNO (2016)

Tenslotte gaat een korting op het budget ook ten koste van investeringen in (landelijke) ICT/IV-trajecten die van belang zijn voor een toekomstbestendige meldkamerorganisatie van maximaal tien meldkamers.

Verbetervoorstellen

De verbetervoorstellen hebben betrekking op (1) wat nodig is om in de toekomst onderbouwde uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en (2) de sturing en governance. De verbetervoorstellen zullen worden opgepakt door het relevante organisatieonderdeel binnen het ministerie van JenV.

1. *Er is meer mogelijk om de effecten van beleid inzichtelijk te maken.*

- Formuleer duidelijke (toekomstige) beleidsdoelstellingen, geef aan hoe deze gerealiseerd worden (met welke instrumenten) en hoe de beleidsinterventie geacht wordt te werken. Betrek hierbij de partners in het veld. Met een goed doordachte beleidstheorie zal het ministerie beter in staat zijn haar eigen beleid uit te leggen, te evalueren en zal evaluatieonderzoek ook specifiek inzicht kunnen geven in het functioneren en het effect van het beleid. Zorg daarbij voor een nulmeting en meer en beter gericht materiaal om toekomstige goede (effect-) evaluaties mogelijk te maken.
- Onderzoek, uit oogpunt van doelmatigheid, wat de introductie van het nieuwe C2000 in 2020 betekent voor het uitvoeren van het beheer door LMS/MDC en in hoeverre dit kan leiden tot kostenbesparingen.

2. *Governance en sturingsrelatie*

- Bevorder de eenduidige sturing op de verschillende systemen. Vervang hiertoe de (verouderde) beheerovereenkomsten van C2000 en GMS door een meerjarige opdracht waarin wordt aangegeven wat van de opdrachtnemer LMS verwacht wordt en wat de kaders zijn. Doe dit ook voor 1-1-2 en voor andere systemen waarvan het beheer wordt uitgevoerd door de politie in casu LMS/MDC zoals NL-Alert. De opdracht kan jaarlijks worden geactualiseerd.
- Richt op basis van deze opdracht een passende managementcontrolcyclus in waarin gerapporteerd en periodiek gesproken wordt over de geleverde prestaties alsook wat de opdrachtnemer nodig heeft om haar opdracht goed uit te voeren.²²
- Onderzoek of het sturingsmodel *eigenaar*²³ – *opdrachtnemer* – *opdrachtgever* kan bijdragen aan het optimaliseren van de sturingsrelatie. In het complexe speelveld van het meldkamerdomein, met veel spelers en belangen die zijn vertegenwoordigd in diverse (bestuurlijke) overleggen, is het risico dat de rollen door elkaar gaan lopen. Duidelijkheid over rollen en rolvastheid tijdens overleggen is dan belangrijk en stelt de betrokken partijen in staat om elkaar op een zakelijke manier aan te spreken. Een bruikbaar model aan de hand waarvan de werking van de governance kan worden onderzocht is het sturingsmodel (of driehoeksmodel). Bij dit model is sprake van een rolvast en gelijkwaardig samenspel tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar.
- Versterk de kaderstellende rol vanuit het ministerie. Dit is feitelijk de eigenaarsrol in het sturingsmodel. Vanuit deze rol is het ministerie ook verantwoordelijk voor de werking van de governance en een goede rolinvulling.

²² De managementcontrolcyclus sluit aan bij de planning van de politieorganisatie.

²³ Bij het begrip eigenaar gaat het niet om de eigenaar van de systemen, maar de rol van eigenaar die erop toeziet dat de taakorganisatie structureel goed is uitgerust om de opdracht uit te voeren (continuïteit). Daarbij wordt gekeken naar de budgettaire kaders, de doelmatigheid en de kwaliteit van de dienstverlening.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Op grond van artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet dient alle beleid periodiek te worden geëvalueerd. Leidraad voor de uitvoering van een beleidsdoorlichting vormt de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 (verder: RPE 2018²⁴).

Beleidsdoorlichtingen zijn bedoeld om informatie uit verschillende evaluaties samen te brengen. Het betreft een *syntheseonderzoek*. Een beleidsdoorlichting geeft op basis van deze samengebrachte informatie inzicht in:

- De mate waarin de doelstellingen van het onderzochte beleid zijn bereikt;
- In hoeverre het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest;
- De succesfactoren die het beleid doeltreffend en doelmatig hebben gemaakt;
- De redenen waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid tekortschiet, zodat er lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst;
- Beleidsopties in het geval er significant minder budget (20%) beschikbaar is.

1.2 Aanpak onderzoek

Methode

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin wat bekend is over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid wordt samengebracht. Concreet betekent dit dat de doorlichting plaatsvindt op basis van bestaand, afgerond evaluatieonderzoek en andere informatiebronnen. Er is bijvoorbeeld gekeken naar (evaluatie)rapporten, de toelichting bij de begrotingen, beleidsagenda's en beleidsbrieven.

De in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 neergelegde 15 vragen vormen de basis van de beleidsdoorlichting: op deze vragen moet een antwoord worden gegeven. De vragen zijn als bijlage (1) opgenomen.

Reconstructie van de beleidstheorie

Een goed hulpmiddel bij het maken van een beleidsdoorlichting is de beleidstheorie. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen, aannames en redeneringen die aan beleid ten grondslag liggen.²⁵ Aan de hand van de beleidstheorie wordt onderzocht of deze veronderstellingen en aannames nog steeds kloppen of niet; ofwel: waarom werkte het beleid (niet)?

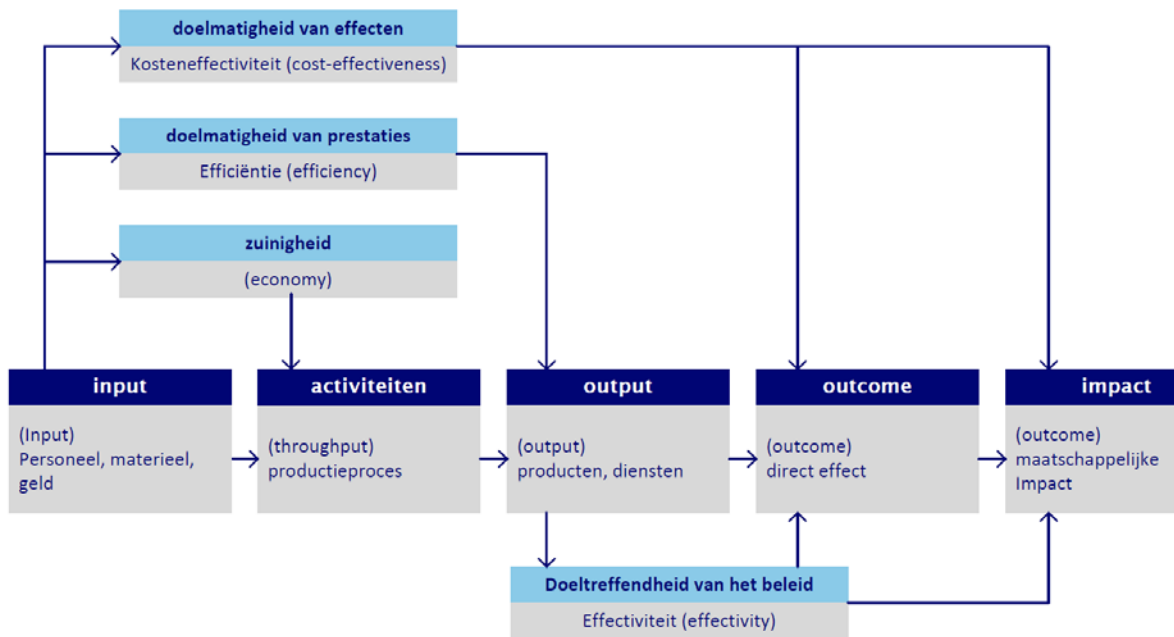
Soms is een beleidstheorie expliciet gemaakt in (officiële) stukken, zoals programma's, nota's, een memorie van toelichting bij een wetsvoorstel of brieven aan de Tweede Kamer. In andere gevallen is het niet mogelijk een duidelijke beleidstheorie uit de stukken te achterhalen en is er vooral sprake van impliciete veronderstellingen die richting geven aan het beleid. Interviews met betrokkenen kunnen het mogelijk maken om deze theorie te 'reconstrueren'. Als dat laatste evenmin mogelijk blijkt is er geen of onvoldoende theoretische onderbouwing voor het gevoerde beleid te geven. Bij deze beleidsdoorlichting is voor het reconstrueren van de beleidstheorie gebruik gemaakt van officiële stukken, aangevuld met informatie uit interviews.

Een schematische weergave van de algemene uitgangspunten van een beleidstheorie is weergegeven in de afbeelding op pagina 12.

²⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>

²⁵ Zie onder andere: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsbeoordelingen/evaluatie-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>; Beleidstheorieën (Jv, 2004, nr. 5 9C. Klein Haarhuis, e.a.); en Veiligheidsbeleid: onderbouwd en effectief? De meerwaarde van beleidstheorieën voor beleid en beleidsevaluatie (P. van der Knaap; Tijdschrift voor Veiligheid 2010, nr. 9).

Abbeelding: Uitgangspunten beleidstheorie



Onder doeltreffendheid van het beleid wordt verstaan: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Voor het aantonen van doeltreffendheid dient de causaliteit tussen beleid en effecten, oftewel tussen de prestaties (output) en de effecten (outcome) aangetoond te worden.²⁶

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement).²⁷ We spreken over doelmatigheid van beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid, moet de doeltreffendheid dus al zijn onderzocht. Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie immers ook niet doelmatig. Onderzoek naar de doelmatigheid van beleid vergelijkt de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven (was hetzelfde effect met alternatief beleid ook met lagere kosten te bereiken, of bereikt andersoortig beleid misschien meer met dezelfde middelen). Indien dit eerste niet mogelijk blijkt, kan als alternatief ook gekeken worden naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering: hoe is de verhouding tussen de input en de output en op welke wijze ontwikkelt deze zich gedurende de onderzoeksperiode.

Indien dit tweede eveneens onmogelijk blijkt, kan bezien worden of en zo ja op welke wijze in de onderzoeksperiode (beleids-)inzet is gepleegd om tot kostenbesparingen te komen.

In beleidsonderzoek is het aantonen van causaliteit tussen instrument en effecten vaak ingewikkeld. Er dient namelijk betrouwbare informatie beschikbaar te zijn die op een valide manier tot stand is gekomen. Naast eisen op het vlak van validiteit en betrouwbaarheid is het ook belangrijk dat doelstellingen en indicatoren concreet (geformuleerd) zijn, dat de beleidsinformatie een relevant beeld geeft van de geleverde prestaties en dat de onderliggende gegevens consistent zijn.²⁸

In het onderzoek *Beleidsdoorlichtingen belicht* (SEO, 2018)²⁹ wordt geconcludeerd dat de meeste beleidsdoorlichtingen geen tot zeer beperkte uitspraken doen over de doeltreffendheid en de

²⁶ Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek, artikel 1.

²⁷ Idem.

²⁸ Veiligheidsbeleid: onderbouwd en effectief? De meerwaarde van beleidstheorieën voor beleid en beleidsevaluatie (P. van der Knaap; Tijdschrift voor Veiligheid 2010, nr. 9).

²⁹ Dit onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Financiën uitgevoerd.

doelmatigheid. Ook bij het uitvoeren van onderliggende beleidsdoorlichting speelde de beperkte mate van bruikbare en betrouwbare informatie een rol, waardoor ook slechts beperkte onderbouwde uitspraken konden worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij deze doorlichting is ten aanzien van doelmatigheid gekeken naar de wijze waarop gedurende de onderzoeksperiode (beleids-) inzet is gepleegd om tot kostenbesparingen te komen.

Hoofdstuk 2 Scope van de beleidsdoorlichting

Dit hoofdstuk gaat in op de afbakening van de beleidsdoorlichting. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de eerste twee vragen van de RPE:

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de relatie met de vorige beleidsdoorlichting en wordt de context beschreven.

2.1 Afbakening van de beleidsdoorlichting

Het meldkamerdomein omvat alle taken die in of ten behoeve van de meldkamers verricht worden. Het is een domein waarin veel verschillende organisaties en stakeholders betrokken zijn. In de kern zijn dit 25 veiligheidsregio's (inclusief de brandweer en de GHOR³⁰), 25 regionale ambulancevoorzieningen, de politie (sinds 2013 landelijk bestuurd) en de KMar. Deze partijen vallen onder de verantwoordelijkheid van drie ministeries, Defensie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid. Verder is aan het gebruik van C2000 een groot aantal gelieerde partijen verbonden zoals boswachters, BOA's³¹ in gemeenten, verkeershandhavers, handhavers in het openbaar vervoer etc. Al deze partijen hebben belangen die van invloed zijn op het beleid en het beheer.

Verder is het een domein waarin elke seconde telt. De belangen van burgers die hulp vragen en medewerkers van operationele diensten voor wie het goed functioneren van C2000 essentieel is voor hun veiligheid, maakt dat hoge eisen worden gesteld aan bereikbaarheid en beschikbaarheid van de essentiële systemen zoals 1-1-2, C2000 en het GMS. Dit alles maakt dat het een complex en uitdagend speelveld is.

Deze beleidsdoorlichting ziet toe op een belangrijk deel van dit complexe en uitdagende speelveld, namelijk de landelijke communicatiesystemen C2000, GMS en 1-1-2. Deze beleidsdoorlichting omvat niet het beheer en het functioneren van de (regionale) meldkamers en de mensen die er werken. De reden hiervoor is dat de scope van de beleidsdoorlichting voortvloeit uit het begrotingsartikel waar het Justitie en Veiligheid-budget op wordt verantwoord. Dit budget heeft betrekking op het beheer van de multisystemen. Onder multisystemen wordt verstaan de landelijke systemen C2000, GMS en 1-1-2. Ook de nog niet afgeronde transitie van het meldkamerdomein, de in 2013 ingezette verandering om te komen tot een meldkamerorganisatie van maximaal 10 meldkamers, wordt niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting. Voor de context van de beleidsdoorlichting wordt de transitie wel beschreven, maar niet geanalyseerd op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Omdat de beleidsdoorlichting focust op een deel van het meldkamerdomein, is het niet mogelijk uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op *outcome* of impactniveau.³² Immers, om hier iets over te kunnen zeggen zou de scope van de doorlichting een stuk breder moeten zijn. Waar in deze doorlichting naar wordt gekeken is of het ministerie van Justitie en Veiligheid de doelstellingen inzake C2000, GMS en 1-1-2 heeft behaald en of uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin het beleid heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen.

Artikel 31.3 begroting

Artikelonderdeel 31.3 is een verzamelartikel waar diverse onderwerpen een plek hebben gekregen. Naast "Beheer multisystemen" zijn er nog drie andere onderdelen, te weten "Internationale

³⁰ Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio

³¹ Buitengewoon Opsporingsambtenaar.

³² De mate van effectieve en kwalitatieve hulpverlening, wordt bepaald door diverse factoren. Naast goed functionerende systemen wordt dit bepaald door de mensen die werkzaam zijn in het meldkamerdomein. Om dus iets te kunnen zeggen over de realisatie en doeltreffendheid op het niveau van outcome, zal ook het gebruik van de techniek door de hulpverleners moeten worden onderzocht.

samenwerkingsoperaties”, “Overig Kwaliteit, Arbeidsvoorwaarden en ICT” en “Bijdragen en subsidies”. Voor het onderdeel “Internationale samenwerkingsoperaties” is in de afgelopen periode ook een beleidsdoorlichting uitgevoerd, welke samen met deze doorlichting wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Onder het onderdeel “Overig, Kwaliteit en ICT” vallen diverse bijdragen en uitgaven op het gebied van arbeidsvoorwaarden en informatievoorziening. Hier staat geen beleidsdoorlichting voor gepland.

Omdat de onderwerpen zo verschillend zijn, is ervoor gekozen om artikelonderdeel 31.3 niet als geheel door te lichten, maar aparte doorlichtingen uit te voeren voor “Internationale Samenwerking” en “Beheer multisystemen”.

De focus van artikel 31.3 “Beheer multisystemen” ligt op het beheer en doorontwikkeling van de verschillende landelijke systemen in de meldkamerorganisatie, waaronder C2000, GMS en 1-1-2. Het budget voor het 1-1-2-systeem wordt niet verantwoord op artikel 31.3, maar is opgenomen in de algemene bijdrage politie. Vanwege de beleidsmatige raakvlakken, wordt 1-1-2 echter wel meegenomen in de scope van de doorlichting.

In onderstaande tabel is de afbakening in de begroting weergegeven.

Tabel 5: Afbakening in de begroting

| Artikel 31.3 | x 1.000 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Internationale samenwerkingsoperaties | | - | 23.283 | 11.005 | 10.729 | 10.476 | 10.181 |
| Beheer multisystemen | | 90.460 | 102.703 | 105.700 | 110.269 | 100.164 | 105.344 |
| Overig | | 18.964 | 23.548 | 23.735 | 19.693 | 14.118 | 14.465 |
| Artikel 31.1 | | | | | | | |
| 1-1-2 | | 7.750 | 7.850 | 7.858 | 7.900 | 7.800 | 7.800 |

Bron: jaarverslagen en LMS.

Noot:

1. Tot en met het jaar 2012 zijn de bedragen niet expliciet zichtbaar gemaakt in de begroting noch in het jaarverslag. Dit komt omdat in 2013 “Verantwoord Begroten” is ingevoerd. Dit was een vernieuwde wijze van presenteren van de Rijksbegrotingen. Het budget voor het 1-1-2-systeem is toen opgenomen in de *algemene* bijdrage politie via beleidsartikel 31.1 op de begroting. De budgetten voor de meldkamersystemen C2000 en GMS worden opgenomen als *bijzondere* bijdragen via beleidsartikel 31.3 op de begroting. Vóór 2013 werd alles op één overkoepelende post geboekt.
2. Het budget van 1-1-2 betreft het budget dat door de politie vanuit de algemene bijdrage gealloceerd is voor de exploitatiekosten van 1-1-2. Budget voor investeringen of innovatie projecten worden vanaf 2015 incidenteel bekostigd uit het budget C2000.³³

2.2 Relatie met de vorige beleidsdoorlichting

Voorliggende doorlichting sluit deels aan op de beleidsdoorlichting van artikel 25.2 “Veiligheid, Informatie en Technologie” (periode 2007-2012). Artikel 25.2 is de voorloper van het huidige begrotingsartikel 31.3 “Beheer multisystemen”.

Artikel 25.2

De nadruk van de beleidsdoelstelling in artikel 25.2 lag op “het bevorderen van efficiënt en effectief gebruik van communicatie, informatie en technologie door de veiligheidspartners”. In deze periode is de beleidsinzet gericht op meer samenwerking en innovatie in het veiligheidsdomein. Om de veiligheid van burgers te kunnen waarborgen, is het noodzakelijk dat deze partners in het veiligheidsdomein goed met elkaar samenwerken, lokaal, regionaal, en (inter)nationaal, zodat er minder slachtoffers en schade optreden en de veiligheid van hulpverleners beter kan worden gewaarborgd.³⁴

³³ De Bestuurlijke Regiegroep C2000 heeft 2015 besloten het budget van C2000 breder te bestemmen en ook in te zetten voor de ICT/IV van het meldkamerdomein. Zie ook pagina 32 e.v.: onderbouwing van de uitgaven.

³⁴ Beleidsbegroting BZK 2007 (zie beleidsdoorlichting 25,2 p.9).

In een maatschappelijke context waarin kabinet Balkenende IV streeft naar (bestuurlijke) samenwerking in het veiligheidsdomein, er een gebrek wordt geconstateerd aan goede informatie-uitwisseling en wordt gezocht naar toepassing van innovatieve technologieën om de veiligheid te vergroten, wordt in 2007 de algemene beleidsdoelstelling geformuleerd: "Goed samenwerkende partners in veiligheid". Deze beleidsdoelstelling heeft zich geëvolueerd tot de volgende formulering in 2012: "Een veiliger samenleving door de bestuurlijke kracht van de decentrale overheden en hun partners in veiligheid te versterken". Deze algemene doelstelling is gedeeld in twee operationele doelstellingen:

- 25.1 De veiligheidspartners in staat stellen om hun werk efficiënt en effectief uit te kunnen oefenen;
- 25.2 Het bevorderen van efficiënt en effectief gebruik van communicatie, informatie en technologie door de veiligheidspartners.

De conclusie van de beleidsdoorlichting was dat de inzet van de beleidsinstrumenten behorende bij beleidsartikel 25.2 plausibel hebben bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelstelling. Door het veelal ontbreken van prestatie-indicatoren op het niveau van de beleidsinstrumenten is het echter niet mogelijk om harde conclusies te trekken. Harde conclusies zijn tevens moeilijk omdat de causaliteit tussen de beleidsinstrumenten en beleidsdoelstelling niet eenduidig is.³⁵

2.3 Context beleidsdoorlichting: de transitie van het meldkamerdomein

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen het veranderingstraject van het meldkamerdomein beschreven. De transitie, die nog steeds gaande is, heeft grote impact op het meldkamerdomein. Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, ligt de focus van de beleidsdoorlichting op de landelijke systemen. Voor de context van de beleidsdoorlichting is het echter van belang om de ontwikkelingen in het meldkamerdomein inzichtelijk te maken.

Rutte I (september 2010)

Om tot verbetering in de organisatie en de werkwijze van de meldkamers te komen, is in het regeerakkoord Rutte I uit 2010 opgenomen dat er één landelijke meldkamerorganisatie (LMO) komt met drie locaties. In februari 2012 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer vervolgens laten weten dat het beter was te kiezen voor een model van een meldkamerorganisatie met maximaal tien meldkamers.³⁶

Transitieakkoord (oktober 2013)

Op 16 oktober 2013 is het Transitieakkoord *Meldkamer van de toekomst* gesloten door de ministers van Justitie en Veiligheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Defensie, de besturen van de veiligheidsregio's, de besturen van de Regionale Ambulancevoorzieningen en de korpschef van de Nationale politie. In het akkoord zijn afspraken gemaakt over o.a. de te behalen doelstellingen,³⁷ het eindbeeld, de afspraken over de transitie, de financiële kaders en ook de locatiekeuzes. Met het Transitieakkoord wordt ook vastgelegd dat de systemen C2000, GMS en 1-1-2 een wezenlijk onderdeel vormen voor het adequaat functioneren van de meldkamer en dat meer integrale aansturing gewenst is op het functioneren van de meldkamers als geheel en daarvoor in gebruik zijnde systemen.

Gateway review en Heroriëntatie transitie (mei 2016)

Gedurende de transitie blijkt de oorspronkelijke opzet en organisatie van het project te complex om het project binnen het budget en de planning tot een goed einde te kunnen brengen. In 2015 heeft een *gateway review* naar de vorming van de LMO plaatsgevonden. De conclusie was dat betrokken partijen het met elkaar niet zo georganiseerd hebben, dat de opdracht om te komen tot een LMO binnen de huidige afspraken van tijd en geld gerealiseerd kan worden. De oorspronkelijke

³⁵ Beleidsdoorlichting artikel 25.2 (p.30).

³⁶ Kamerstukken II 2011/12, 29 517 nr. 58.

³⁷ De afspraken betroffen het beter opvangen van piekbelastingen, het realiseren van uitwijklocaties, één landelijk kwaliteitsniveau, het mogelijk maken van informatie-uitwisseling tussen meldkamers en het zoveel mogelijk in het eerste contact helpen van de burger.

gedachte van het Transitieakkoord, waarbij een volledig nieuwe landelijke meldkamerorganisatie wordt ingericht met enkele locaties, doet onvoldoende recht aan de eigenheid van de verschillende hulpdiensten en de rol van het (verlengde) lokale bestuur bij het bewaken van de veiligheid en de rampen- en crisisbeheersing, en ontbeert uiteindelijk draagvlak bij de partijen die binnen deze nieuwe verhouding moeten werken.

Naar aanleiding hiervan heeft een zogenoemde heroriëntatie van de transitie plaatsgevonden. De transitiestrategie werd gewijzigd door een andere werkwijze en een realistische fasering. Het einddoel, de realisatie van een landelijk netwerk met maximaal 10 beheersmatig en operationeel verbonden locaties onder beheer van de politie, blijft overeind staan.

Uitwerkingskader (maart 2018)

In maart 2018 is door het ministerie van Justitie en Veiligheid het Uitwerkingskader meldkamer opgesteld om nadere afspraken te maken over het vervolg van de vorming van de landelijke meldkamerorganisatie. De afspraken gaan over de hoofdlijnen van de "Wijzigingswet meldkamers,"³⁸ de werkwijze bij meldingen van burgers en de financiële kaders voor het landelijke beheer van de meldkamers. Het uitwerkingskader borduurt voort op het transitieakkoord "Meldkamer van de toekomst" en de notitie "Heroriëntatie vorming landelijke meldkamer organisatie".

Hoofddoelstellingen transitieakkoord onverkort van kracht

De hoofddoelstellingen zijn nog steeds gebaseerd op het Transitieakkoord. De doelstellingen zoals vastgelegd in het Transitie-akkoord 2013 blijven onverkort van kracht:

- De burger zoveel mogelijk in het eerste contact helpen door een incidentgerichte benadering van de noodhulpvraag;
- Eén landelijk kwaliteitsniveau waardoor de burger kan rekenen op dezelfde dienstverlening van de meldkamer ongeacht de locatie van de noodhulpvraag;
- Het verbeteren van de bereikbaarheid van de meldkamers tijdens piekbelastingen;
- Het verbeteren van de uitwijkmogelijkheden van meldkamerlocaties in geval van uitval;
- Verbetering van de informatie-uitwisseling tussen hulpdiensten en tussen verschillende regio's.

Wijzigingswet meldkamers

De afspraken rond het eindbeeld en de hoofddoelstellingen in het Transitieakkoord zijn verwerkt in het wetsvoorstel Wijzigingswet meldkamers.

Het wetsvoorstel op hoofdlijnen

- Het beheer van de ten hoogste tien meldkamers wordt ondergebracht bij de politie, waarvoor de Minister van Justitie en Veiligheid politiek verantwoordelijk is. Voorheen was de instelling en instandhouding van de meldkamers een verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio;
- De Minister van Justitie en Veiligheid krijgt de bevoegdheid om in overeenstemming met de Minister voor Medische Zorg en de Regionale Ambulancevoorzieningen voor zover het de ambulancezorg betreft, met de besturen van de veiligheidsregio's voor zover het de brandweertaak, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening betreft en met de Minister van Defensie voor zover het de Koninklijke Marechaussee betreft, de hoofdlijnen van beleid en beheer met betrekking tot de meldkamer bij regeling vast te stellen;
- De politie draagt ervoor zorg dat alle meldkamers worden ingericht en functioneren, zodat de politie, Regionale Ambulancevoorzieningen, veiligheidsregio's en Koninklijke Marechaussee daar hun eigen meldkamerfunctie kunnen uitvoeren.
- Op elke meldkamer kan zo nodig ook voor het werkgebied van een andere meldkamer de meldkamerfunctie worden uitgevoerd, waarmee wordt beoogd dat altijd elk incident in heel Nederland kan worden afgehandeld, onafhankelijk van waar het zich voordoet.
- De bestaande regeling van het gezag blijft ongewijzigd.

³⁸ Wijziging van de Politiewet 2012, de Wet veiligheidsregio's en de Tijdelijke wet ambulancezorg in verband met de wettelijke regeling van meldkamers (Wijzigingswet meldkamers), Tweede kamer, vergaderjaar 2018 – 2019, 35 065 nr. 3.

2.4 Blik op de toekomst

Met de inwerkingtreding van de Wijzigingswet in 2020 zal de politie het beheer van de meldkamers voor haar rekening nemen. De Wijzigingswet meldkamers beschrijft de wettelijke kaders voor het beheer door de politie. Met deze Wijzigingswet worden de afspraken tussen de betrokken partijen, zoals onder andere gemaakt in het Transitieakkoord meldkamer van de toekomst uit oktober 2013, geactualiseerd en wettelijk vastgelegd.

Het beheer zal onder verantwoordelijkheid van een nieuw en separaat organisatieonderdeel binnen de politie, de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS), plaatsvinden. De LMS is in april 2018 voortgekomen uit het programma LMO en diverse andere programma's binnen het meldkamerdomein. In de LMS werken op dit moment ongeveer 40 medewerkers van de landelijke vertegenwoordigers van de gebruikers van de meldkamerlocaties dagelijks samen (politie, brandweer, ambulance en de KMar).

De LMS heeft de opdracht om te komen tot één netwerk van tien operationeel en technisch geschakelde meldkamers, waarin de veiligheidsregio's (brandweer, crisisbeheersing en rampenbestrijding), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV's) en de politie hun meldkamerfunctie kunnen uitoefenen. De landelijke meldkamer ICT/IV-infrastructuur is belangrijk om deze opdracht te kunnen realiseren. Daarnaast zullen de noodzakelijke activiteiten voor het beheer van het C2000 netwerk, GMS en 1-1-2 worden voortgezet. Dit betekent het beheer zoals het is, maar ook het vernieuwen en verbeteren van de systemen, zodat de functionele prestaties gewaarborgd blijven voor burgers en hulpverleners.

Het samenvoegen van de meldkamers is een regionale verantwoordelijkheid. Vanaf 1 januari 2020 neemt de LMS het beheer van alle huidige samengevoegde en niet samengevoegde meldkamers over. Dit zijn er 15. De LMS moet zorgen dat er een netwerk van tien operationeel en technisch verbonden meldkamers gaat ontstaan met één beheer, waarop de 52³⁹ gebruikers hun meldkamerfunctie kunnen uitoefenen. Uiterlijk 1 januari 2023 zijn alle dan operationele meldkamers aangesloten op de landelijke meldkamer IV en ICT infrastructuur.⁴⁰ De laatste meldkamer die samengevoegd en aangesloten zal zijn op de landelijke meldkamer infrastructuur is die voor Midden-Nederland in Hilversum in het eerste kwartaal van 2025.

De organisatorische opbouw binnen de politie en de LMS voor de taken in het meldkamerdomein vindt in drie fasen plaats. De voorbereidende eerste fase is eind 2019 afgerond.

1. Tot 1-1-2020: prepareren
In deze fase bereidt de LMS zich voor op de taken rond het beheer die per 1-1-2020 overgaan. Tegelijkertijd wordt met het veld vorm en inhoud gegeven aan de ambities uit dit beleidsplan.
2. 1-1-2020 tot 1-1-2023: bouwfase (integreren en creëren)
Hier wordt ervaring opgedaan op basis van het beheer van de meldkamers en wordt steeds preciezer wat de politie moet inrichten. Aan het einde van deze periode eindigt de tijdelijke werkorganisatie en volgt een formeel ingerichte organisatie.
3. 1-1-2023 en verder: operationaliseren
Vanuit het formeel ingerichte organisatieonderdeel voor meldkamers wordt beleid en ontwikkeling van meldkamers voorbereid en de governance ondersteund op basis van het beleidsplan meldkamers. Alle tien meldkamerlocaties zijn aangesloten op de landelijke IV/ICT-meldkamerinfrastructuur. Het beheer wordt uitgevoerd overeenkomstig de afspraken. Er is ruimte voor ontwikkeling en innovatie, gezamenlijk en per meldkamerfunctie.

³⁹ 25 veiligheidsregio's, 25 regionale voorzieningen ambulancezorg, de KMar en de politie.

⁴⁰ Dat zijn er dan 11, omdat in Midden-Nederland dan nog twee meldkamers operationeel zijn.

Hoofdstuk 3 Motivering van het gevoerde beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de aanleiding, het doel en de legitimiteit van het gevoerde beleid ten aanzien van de landelijke communicatie- en meldkamersystemen. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende twee vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

3.1 Aanleiding, doel en legitimiteit van het gevoerde beleid

Voorliggende beleidsdoorlichting bestrijkt de periode 2012 tot en met 2018. De kern van het beleid in deze jaren is gericht op de continuïteit en het verbeteren van de landelijke systemen (C2000, GMS en 1-1-2) en de transitie van het meldkamerdomein. Zoals bij de afbakening in hoofdstuk 2 is aangegeven, gaat deze beleidsdoorlichting voor wat betreft de analyse van de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid alleen in op het beleid dat gericht is op de continuïteit en verbetering van de landelijke systemen.

Landelijke systemen

De oorspronkelijke aanleiding voor het beleid gaat terug naar de jaren negentig. De informatievoorziening en communicatie tussen de veiligheidspartners vormde in deze jaren een belangrijk knelpunt voor de verbetering van de bestuurlijke en operationele samenwerking en het presterend vermogen van de veiligheidsketen.⁴¹ De probleempunten op meldkamergebied hebben midden jaren 90 geleid tot het in gang zetten van het project mobiele communicatie C2000 en het project Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS).⁴² Omdat bij de aanbesteding van C2000 al snel bleek dat de investering in een digitale techniek te duur was voor de individuele politieorganisaties, heeft het ministerie van BZK destijds de rol als opdrachtgever op zich genomen. Om vergelijkbare redenen is in dezelfde periode besloten om de voorziene vervanging van de meldkamersystemen van politie, brandweer en ambulancediensten in het gezamenlijk project GMS aan te pakken, onder aansturing van BZK.⁴³

De aanleiding voor het huidige beleid gaat terug naar 2009. In dat jaar zijn er drie grootschalige incidenten, te weten de vliegtuigramp met een toestel van Turkish Airlines (Poldercrash), de aanslag in Apeldoorn op Koninginnedag en de ongeregelheden op het strand van Hoek van Holland. In al deze gevallen zijn hulpverleners geconfronteerd met communicatieproblemen tijdens de afhandeling van de incidenten.⁴⁴ Naar aanleiding hiervan wordt uitvoerig gekeken naar de werking van het communicatiesysteem C2000. De Expertgroep C2000 (de Commissie Berghuijs) rapporteert in december 2009 over de oorzaken.

De toenmalige minister van BZK 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. Er komt een zogenaamde lijst Dekkings Issue Prioritering Procedure (hierna: DIPP) met de meest urgente dekkingsproblemen. Hulpverleners worden intensief getraind in het optimaal gebruiken van de portofoons in noodsituaties, om overbelasting van het netwerk te voorkomen. In 2011 belooft het toenmalige ministerie van Justitie en Veiligheid om openstaande dekkingsproblemen versneld aan te pakken.⁴⁵

Voor 1-1-2 geldt dat storingen in het netwerk aanleiding zijn voor het huidige beleid. In 2012 doen zich meerdere storingen voor die zorgen voor onrust en twijfels over de betrouwbaarheid en

⁴¹ Beleidsdoorlichting artikel 25.2 operationele doelstelling 3 (2007).

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 - 2009, 25 124, nr. 59, p 1.

⁴⁵ Jaarverslag C2000 (2015).

robuustheid van het alarmnummer.⁴⁶ De minister van Justitie en Veiligheid laat naar aanleiding van de storingen onderzoek instellen door het Agentschap Telecom en de toenmalige Inspectie Justitie en Veiligheid. Dit onderzoek resulteert in het rapport *“1-1-2 onder de loep”*, met aanbevelingen om de 1-1-2 dienstverlening te verbeteren. Ook in daaropvolgende jaren is er een beperkt aantal ingrijpende storingen door bijvoorbeeld stroomuitval en incidentele overbelasting door extreme weersomstandigheden. Er is voortdurend aandacht om de bereikbaarheid ook op zogenoemde *blackspots* te verbeteren en de telecomproviders op hun verantwoordelijkheid aan te spreken.

Is het beleid nog steeds actueel?

Het beleid, dat gericht is op het borgen van de continuïteit en het verbeteren van de landelijke systemen, is nog immer actueel. Goed functionerende systemen zijn essentieel voor een adequate hulpverlening aan burgers en voor de veiligheid van hulpverleners op straat. De veranderende omstandigheden zoals nieuwe technologische ontwikkelingen en strengere eisen die worden gesteld aan de veiligheid van de systemen, maken dat dit een continu proces is. De communicatie met en tussen hulpdiensten met 1-1-2 en C2000 is een vitaal proces.⁴⁷ Dat maakt dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft om deze communicatie te borgen en continu te verbeteren. Daarmee is het beheer van de landelijke systemen een wezenlijke rol voor de overheid. Hoewel GMS niet gerekend wordt tot de vitale infrastructuur, is GMS sterk verbonden met C2000 waarmee het ook een essentieel systeem is voor de hulpverleningsorganisaties.

3.2 Verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid

De verantwoordelijkheid van de overheid - in casu de minister van Justitie en Veiligheid - kent twee niveaus: een stelselverantwoordelijkheid (ook wel systeem- of coördinerende verantwoordelijkheid) en een beleidsverantwoordelijkheid.

- Stelselverantwoordelijkheid betreft de verplichting rekenschap af te leggen voor het voldoende behartigen van een publieke taak. De stelsel- en coördinerende verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid strekt zich uit tot het inrichten en de werking van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.⁴⁸ De verantwoordelijkheid wordt ingevuld samen met de ministers van Defensie en VWS, de besturen van de veiligheidsregio's en het lokale bestuur, onder andere via structurele overleggen met het Veiligheidsberaad.⁴⁹ De minister van Justitie en Veiligheid is aangewezen als coördinerend minister.
- Beleidsverantwoordelijkheid betreft een directe (politieke) verantwoordelijkheid. De minister van Justitie en Veiligheid heeft een beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie en het gebruik daarvan door de politie en door andere organisaties die een taak hebben op het terrein van justitie, openbare orde, veiligheid of hulpverlening, en waarmee de politie ter uitvoering van de politietaken informatie- en communicatievoorzieningen deelt.⁵⁰ Hiernaast is de minister van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor het kabinetsbeleid ten aanzien van de transitie en de hieraan verbonden besparingsopgave in het meldkamerdomein.

⁴⁶ 1-1-2 onder de loep: Een onderzoek naar de opbouw en organisatie van het alarmnummer en de storingen in 2012, (Inspectie Justitie en Veiligheid en Agentschap Telecom, 2013).

⁴⁷ <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur>.

⁴⁸ Wet Veiligheidsregio's (2010).

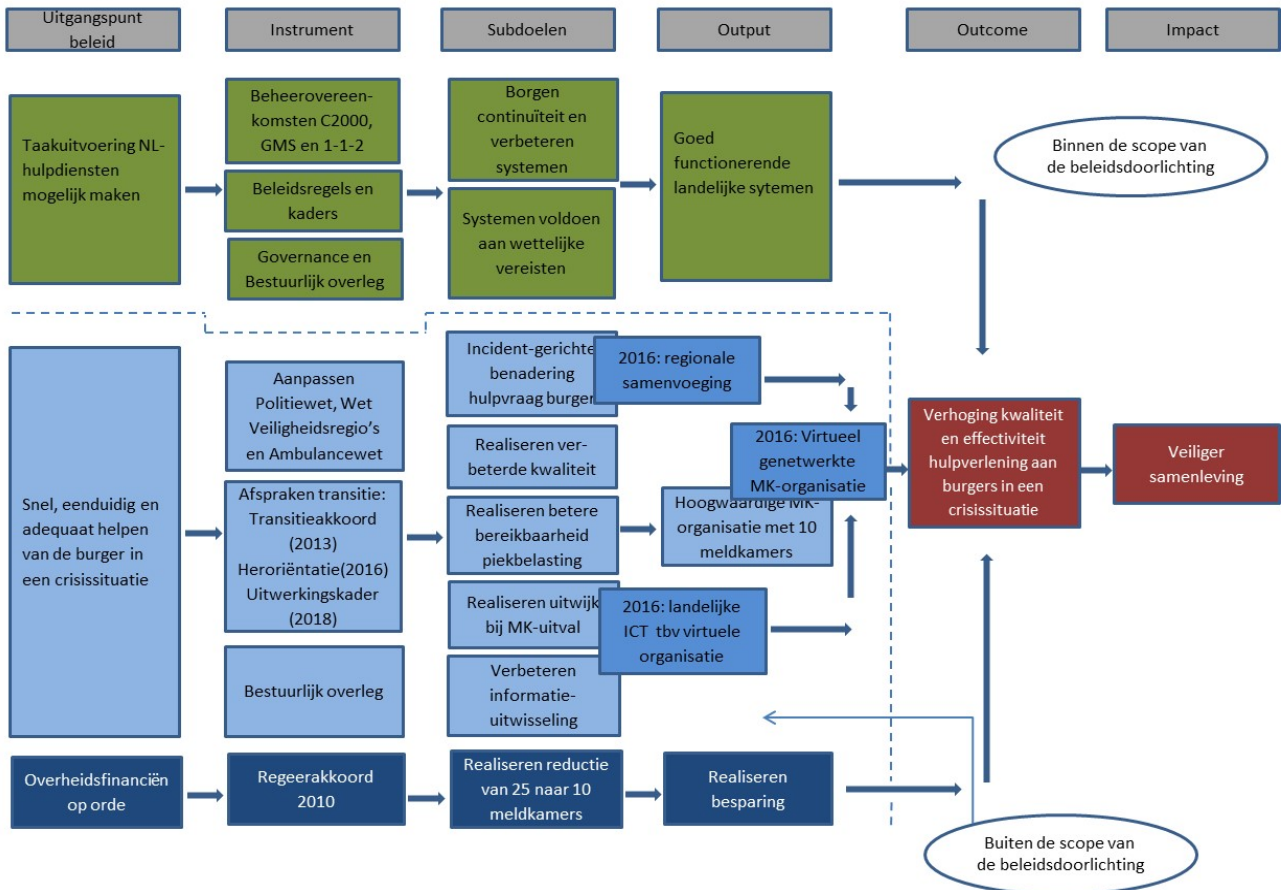
⁴⁹ Het Veiligheidsberaad bestaat uit de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's en komt vier keer per jaar bijeen. Twee keer hiervan met de minister van Justitie en Veiligheid. Het beraad werkt met een Strategische Agenda Veiligheidsberaad.

⁵⁰ Artikel 23 a van de Politiewet (2012).

3.3 De motivering van het beleid: de beleidstheorie

Hieronder is een vereenvoudigde, schematische weergave opgenomen van de beleidstheorie, die is gereconstrueerd op basis van bronnenonderzoek en gehouden interviews.

Afbeelding beleidstheorie



Toelichting

Landelijke systemen (groene deel)

Het uitgangspunt van beleid is om de taakuitvoering van de Nederlandse hulpdiensten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de eigen meldkamerfunctie, mogelijk te maken, waarbij de verschillende systemen voldoen aan vereisten vanuit (Europese) wet- en regelgeving en technische ontwikkelingen. Een betrouwbare en veilige informatie-infrastructuur is voor een efficiënte en snelle uitwisseling van informatie van groot belang. Communicatie met en tussen hulpdiensten middels 1-1-2 en C2000 behoren tot de vitale infrastructuur. GMS, het systeem dat de centralist ondersteunt in zijn dagelijkse werk, is sterk verbonden met C2000 waarmee het ook een essentieel systeem is voor de hulpverleningsorganisaties. Het beleid van de afgelopen jaren is gericht op de continuïteit en het (continu) verbeteren van de landelijke systemen om zo een bijdrage te leveren aan de verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van hulp aan burgers in een crisissituatie. Het gaat hierbij niet alleen om het maken van technische afspraken, maar ook om politiek-bestuurlijke, financieel-economische, juridische, informatiekundige en beheersmatige afspraken.

Transitie (blauwe deel)

Om te komen tot een verhoging van de kwaliteit en effectiviteit van hulpverlening aan burgers in noodsituaties, is naast goed functionerende systemen ook een goed stelsel van optimaal functionerende meldkamers nodig, dat altijd (24/7) in staat is alle incidenten en crises te managen.

Met de transitie wordt gekomen tot één organisatie van ten hoogste tien meldkamers die gebruik maken van dezelfde ICT-infrastructuur. De gedachte achter dit beleid is dat door samenvoeging en aansluiten op één infrastructuur, de prestaties van de hulpverleningsdiensten kunnen verbeteren o.a. door een betere uitwijk bij piekbelasting en het overnemen van de coördinatie van een noodsituatie bij uitval van een meldkamer. De transitie betekent ook dat van de van oudsher zelfstandig opererende diensten in een samenwerkingsverband wordt gevraagd om (nog meer) multidisciplinair samen te werken, een belangrijke voorwaarde om de burger in een noodsituatie nog beter te kunnen helpen. Het donkerblauwe gedeelte geeft de besparingsopgave aan uit het Regeerakkoord 2010. De gedachte hierbij was dat met de realisatie van 25 meldkamers naar een meldkamerorganisatie met 10 meldkamers efficiënter kon worden gewerkt wat leidt tot een besparing.

Hoofdstuk 4 Aard en samenhang instrumenten en onderbouwing van de gemoeide uitgaven

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Zoals bij de afbakening in hoofdstuk 2 staat aangegeven, ligt de focus van deze doorlichting op de landelijke communicatie- en meldkamersystemen. De transitie van het meldkamerdomein is als context beschreven in hoofdstuk 2. Bij de beantwoording van de resterende vragen zal niet meer op de transitie worden ingegaan.

4.1 De uitgangspunten van het beleid

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven staat noodhulpcommunicatie van de burger en tussen de hulpverleningsdiensten centraal. Ten aanzien van de landelijke systemen is het uitgangspunt van het beleid ten aanzien van de communicatie- en meldkamersystemen:⁵¹

- De taakuitvoering van Nederlandse hulpdiensten mogelijk maken, waarbij de verschillende communicatie- en meldkamersystemen (C2000, GMS, 1-1-2) voldoen aan de vereisten vanuit (Europese) wet- en regelgeving en technische ontwikkelingen.⁵²

De instrumenten⁵³ die het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft ingezet om deze doelstelling te bereiken zijn:

- Het beleggen van het beheer van de communicatie- en meldkamersystemen bij het LMS/MDC en hierbij afspraken maken over de prestaties.
- Governance en bestuurlijk overleg dat bijdraagt aan gezamenlijke informatie-uitwisseling, transparantie, vertrouwen, samenwerking en goede bestuurlijke verhoudingen.
- Kaderstelling: het normeren van het inhoudelijk, juridisch, financieel en procedureel speelveld waarbinnen de uitvoerende instanties hun taken uitvoeren.

Hieronder wordt nader ingegaan op deze instrumenten. Na het algemene deel worden C2000, GMS en 1-1-2 afzonderlijk toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op governance en bestuurlijk overleg en tenslotte op de kaderstelling.

4.2 De landelijke communicatie- en meldkamersystemen

In de periode 2012-2018 zijn de uitgangspunten van beleid, de beleidsdoelen en de instrumenten in grote lijnen gelijk gebleven. Ten aanzien van de landelijke systemen is ingezet op het borgen van de continuïteit van de systemen en het voldoen aan de wettelijke vereisten. Dit vereist een voortdurend proces van vernieuwen en verbeteren van de systemen C2000, GMS en 1-1-2. Het ministerie heeft sinds 2013 het beheer van deze landelijke systemen belegd bij het LMS/MDC. Voor het borgen van de continuïteit dienen eisen te worden gesteld aan het reguliere beheer alsook prestatieafspraken te worden gemaakt over de beschikbaarheid en de bereikbaarheid.

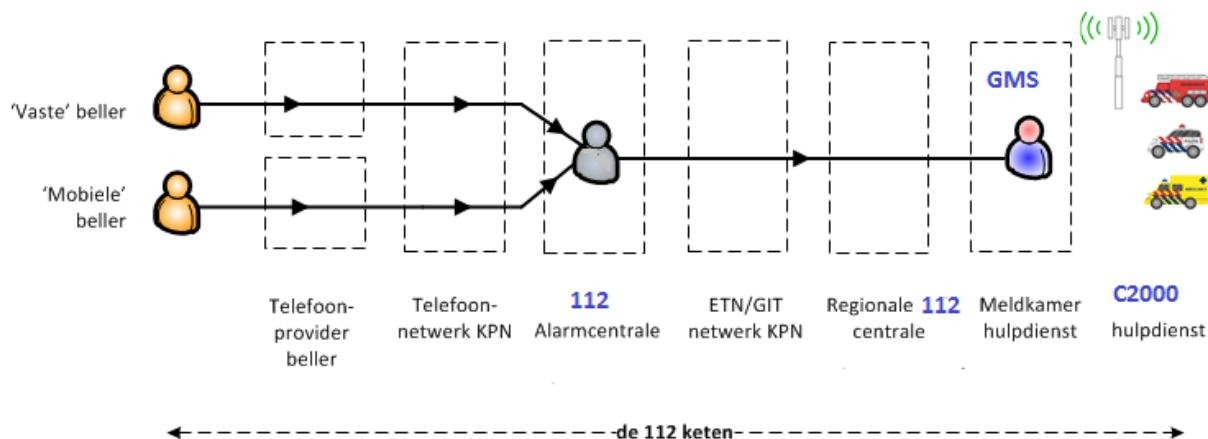
⁵¹ Zie ook het schema van de beleidstheorie op pagina 22, het groene deel.

⁵² Bron: Begrotingen Justitie en Veiligheid 2013 – 2018.

⁵³ Bij het bepalen van de instrumenten is mede gebruik gemaakt van de website: [ps://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument](https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument).

In afbeelding 4 is te zien hoe de verschillende systemen zijn verbonden in het proces van een noodoproep via 1-1-2. De burger die dringend hulp nodig heeft van politie, brandweer en/of ambulance belt met een vaste of mobiele telefoon 1-1-2. Via het telefoonnetwerk en de 1-1-2-centrale wordt uiteindelijk verbinding gelegd met een regionale meldkamer. De regionale meldkamer stuurt vervolgens de hulpdienst(en) ter plaatse. De centralist op de regionale meldkamer wordt ondersteund door GMS. De communicatie met de meldkamer en tussen de ingezette hulpdiensten onderling vindt plaats met C2000.

Afbeelding proces noodoproep



4.2.1 C2000

Beleidsdoel

Borgen van de continuïteit van C2000 en daarmee een goede informatie-uitwisseling mogelijk maken tussen operationele diensten.

Beschrijving van het systeem

C2000 is het multidisciplinair landelijk communicatiesysteem ontwikkeld voor de hulpverleningsdiensten. 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. De implementatie van C2000 is een veelbesproken traject en is uitgebreid onderzocht door de commissie Elias.⁵⁴ C2000 is gebaseerd op de wereldwijde TETRA-standaard voor mobiele groepscommunicatie. Circa 85.000 mensen van de hulpverleningsdiensten werken met C2000. Daarnaast zijn er circa 8.000 gelieerden die gebruik maken van C2000.

C2000 bestaat uit drie componenten:

- Het T2000 (Tetra) netwerk voor de spraak- en datacommunicatie;
- Het P2000 (Paging) voor tekstberichten;
- De meldkamerbedieningen.

In tabel 6 wordt het gebruik van C2000 voor spraak en tekstberichten weergegeven.

⁵⁴ Parlementair onderzoek naar ICT-kosten bij de overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 326 nr. 5

Tabel 6: Gebruik C2000

| Spraak | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|
| Brandweer | 7% | 8% | 7% | 7% | 7% | 6% | 7% |
| Politie | 79% | 76% | 78% | 79% | 78% | 79% | 77% |
| Ambulance | 3% | 3% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% |
| Defensie | 3% | 4% | 3% | 4% | 5% | 5% | 5% |
| Overig | 8% | 9% | 10% | 8% | 8% | 8% | 9% |
| Tekst | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Brandweer | 19% | 17% | 16% | 16% | 15% | 13% | 16% |
| Politie | 4% | 8% | 10% | 15% | 20% | 27% | 17% |
| Ambulance | 77% | 67% | 72% | 66% | 65% | 60% | 67% |
| Defensie | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Overig | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |

Bron: Meldkamer Dienstencentrum

Historisch perspectief

Voor de huidige beleidsfocus zijn de drie eerdergenoemde, grootschalige incidenten in 2009 bepalend: de Poldercrash, de aanslag in Apeldoorn op Koninginnedag en de ongeregelde heden op het strand van Hoek van Holland. In al deze gevallen worden hulpverleners geconfronteerd met communicatieproblemen via het C2000 netwerk tijdens de afhandeling van de incidenten. Eind 2009 geeft de minister van BZK - wiens portefeuille het dan nog is - een expertgroep (commissie Berghuijs) de opdracht om de oorzaak van de problemen vast te stellen en te adviseren over benodigde verbetermaatregelen. De expertgroep constateert dat het merendeel van de problemen zich met name voordoen tijdens grootschalige incidenten en "binnenshuis".⁵⁵ Dit rapport leidt tot het 'Verbetertraject C2000'.

Beleidsontwikkeling 2012 - 2018

Verbetertraject C2000

Vanuit de coördinerende rol van de minister van Justitie en Veiligheid is in gezamenlijkheid met de gebruikersorganisaties (het veld) invulling gegeven aan de verbetervoorstellen van de expertgroep. In totaal zijn tien verbetertrajecten benoemd. Zo komt een lijst (DIPP) met de meest urgente dekkingsproblemen die worden opgepakt en worden hulpverleners intensief getraind in het optimaal gebruiken van de portofoons in noodsituaties, om overbelasting van het netwerk te voorkomen. De verantwoordelijkheid voor de verbetertrajecten is deels neergelegd bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (vier verbetertrajecten) en deels bij het Veiligheidsberaad (vijf verbetertrajecten). De communicatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De minister heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid verzocht de verbetertrajecten te monitoren en hierover te rapporteren. De Tweede Kamer wordt in diverse brieven op de hoogte gesteld.⁵⁶

Vernieuwing C2000 (IVC)

Om de continuïteit van C2000 te kunnen blijven garanderen, is vervanging en vernieuwing van het huidige netwerk noodzakelijk. De leveranciers geven eind 2012 aan dat het eind van de technische levensduur in zicht is. Na circa 15 jaar gebruik is (gedeeltelijke) vervanging en vernieuwing van het huidige systeem aan de orde. De vernieuwing van C2000-netwerk is een aanbestedingsplichtig traject. In 2014 wordt daarom gestart met de voorbereidingen van de aanbesteding. De aanbevelingen van commissie Elias worden hierbij gevolgd en er wordt gebruik gemaakt van de lessen uit de initiële implementatie van het huidige C2000-netwerk. Ook wordt het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het programma IVC.⁵⁷

Vertraging in de oplevering

De vernieuwing van de nieuwe infrastructuur van C2000 zou medio 2017 afgerond moeten zijn. Het maken en testen van het systeem vraagt echter meer tijd dan voorzien. Daarnaast moeten er naast de oplevering van het nieuwe systeem, door leveranciers nog een aanzienlijk aantal

⁵⁵ Tweede Kamer, 2009-2012, 25 124, nr. 64, Eindrapportage expertgroep C2000 (2009).

⁵⁶ Diverse Kamerstukken met nr. 25 124 over de nieuwe infrastructuur mobiele communicatie (C2000).

⁵⁷ BIT (2016) BIT-advies inzake vernieuwing C2000

gerelateerde, randvoorwaardelijke, trajecten worden afgrond (bijv. het herprogrammeren van portofoons en mobilifoons, opleiden van centralisten en het ombouwen van ruim 600 masten). Over de stand van zaken en de vertraging van de oplevering van het nieuwe systeem is de Tweede kamer in diverse brieven geïnformeerd.⁵⁸ De uitgestelde migratie heeft er toe geleid dat er voor 2019 en 2020 tijdelijke contracten met leveranciers zijn afgesloten voor ondersteuning en continuïteit van het huidige netwerk.

Afspraken over prestaties tussen het ministerie en de politie

Voor C2000 zijn de gemaakte afspraken tussen de eigenaar C2000 (minister van Justitie en Veiligheid) en de beheerder (politie) vastgelegd in een beheerovereenkomst.⁵⁹ De beheerovereenkomst is in 2016 geactualiseerd en met terugwerkende kracht in werking getreden op 1 juli 2014. De overeenkomst heeft een looptijd tot 1 januari 2017, waarvan de termijn telkens stilzwijgend voor een periode van één jaar kan worden verlengd.

De beheerovereenkomst is opgesteld ter uitvoering van de 'Regeling C2000 en GSM'.⁶⁰ Deze regeling is in de bijlage van de beheerovereenkomst opgenomen. In de beheerovereenkomst zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de financiering, de samenwerking, de verantwoording, de dienstverlening, de taakverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en evaluatie.

Als het gaat om de dienstverlening, dan zijn specifiek de volgende afspraken over de serviceniveaus gemaakt.

Tabel 7: Serviceniveaus C2000

| Serviceniveaus C2000* | | |
|---|--|---|
| Beschikbaarheid per product (met uitzondering van luchtmobiele dekking) | Minimaal 98% | |
| Openstelling | 24 uur per dag, alle dagen van het jaar | |
| Radiodekking | Buitenhuis portofoondekking minimaal 95% naar tijd en plaats op heuphoogte gemeten | |
| Radiodekking voor alarmering en tekstberichten | Buiten- en binnenhuisdekking van minimaal 95% naar tijd en plaats | |
| Functieherstellijden en incidentafhandeling | Incident | Hersteltijd |
| | Prio (kritiek) | < 6 uur voor 95% van de fouten < 8 uur voor 99% van de fouten |
| | Prio 2 (ernstig) | < 7 uur voor 95% van de fouten < 9 uur voor 99% van de fouten |
| | Prio 3 (minder ernstig) | < 8 uur voor 99% van de fouten < 10 uur voor 99% van de fouten |
| | Prio 4 | < 3 werkdagen tijdens kantoor-uren. |

* De normen voor de incidenten zijn verkregen van het MDC en wijken af van de normen die in de Beheerovereenkomst staan. In de beheerovereenkomst staan de normen opgenomen die gelden voor externe leveranciers. Als een leverancier een incident heeft opgelost, heeft MDC ook nog tijd nodig om bepaalde handelingen te doen.

4.2.2 GSM

Beleidsdoel

Borgen van de continuïteit van GSM ten behoeve van de dienstverlening aan burgers en hulpverleners bij incidenten en rampen.

Beschrijving van het systeem

Het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS) ondersteunt de centralist in zijn dagelijkse werk, het helpt hem het overzicht te bewaren in de hectiek van de soms grootschalige incidenten op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid (OOV). GMS is ontworpen voor geïntegreerd gebruik door

⁵⁸ Diverse Kamerstukken met nr. 25 124 over de nieuwe infrastructuur mobiele communicatie (C2000).

⁵⁹ Beheerovereenkomst inzake het operationeel en tactisch beheer van de C2000 infrastructuur tussen het ministerie van JenV en de politie (2016).

⁶⁰ Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 september 2006, nr. 2006-0000249708, DGV/POLIBJZ.

de hulpverleningsdiensten van politie, ambulance en brandweer. Deze integrale aanpak maakt een slagvaardige en adequate bestrijding van het incident mogelijk. Het GMS-systeem is net als C2000 ontwikkeld in de jaren negentig en is hiermee nauw verbonden.

Historisch perspectief

Ten aanzien van GMS bestaat sinds 2005 een zogenoemd "feature freeze". Het systeem is dusdanig verouderd dat besloten wordt om de GMS-applicatie niet te herstructureren, functionaliteiten van GMS (versie 4) niet verder uit te breiden en te starten met de oriëntatie op een vervanging van GMS, te weten het Nationaal Meldkamer Systeem (NMS). In 2007 is dit vervangen door een 'nee, tenzij', waarbij er geen nieuwe features worden toegevoegd aan GMS, tenzij dit noodzakelijk is.

Beleidsontwikkeling 2012 - 2018

Het 'nee, tenzij'-principe uit 2007 is nog steeds van kracht. De wensenlijst wordt eens per jaar vastgesteld. Niet elke gebruikerswens voldoet aan de 'nee, tenzij' toets en/of kan ingewilligd worden binnen de beschikbare ontwikkelcapaciteit. Er wordt door de jaren heen in lokale meldkamers zelf een groot aantal applicaties ontwikkeld en aan GMS gekoppeld om de functionaliteit van GMS uit te breiden. Eens per jaar wordt een nieuwe versie van GMS uitgebracht.

Afspraken over prestaties

Voor GMS zijn in 2007 afspraken gemaakt over het beheer tussen de toenmalige eigenaar het ministerie van BZK en de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland.⁶¹ De beheerinspanningen richtten zich primair op correctief onderhoud. Adaptief onderhoud (het wijzigen, uitbreiden, vernieuwen van de huidige functionaliteiten) wordt niet uitgevoerd tenzij zwaarwegende operationele noodzaak en/of wet- of regelgeving dit noodzakelijk maakt en bij de wijziging landelijke toepasbaarheid gegarandeerd is. De overeenkomst heeft een looptijd tot 1 januari 2008 waarvan de termijn telkens stilzwijgend wordt verlengd totdat GMS buiten gebruik is gesteld. Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt over serviceniveaus of prestatie-indicatoren.

4.2.3 1-1-2

Beleidsdoel

Borgen van de continuïteit van 1-1-2 ten behoeve van de burgers in een crisissituatie.

Historisch perspectief

Na de diverse verstoringen van 1-1-2 die zich in 2012 en daarna voordoen, is in 2015 ook een hoorzitting in de Tweede Kamer gehouden. In 2016 wordt samen met de leverancier gekozen voor de doorontwikkeling van 1-1-2.⁶² In de jaren 2012-2018 verandert het telefoongebruik sterk door de opkomst van mobiel bellen. In deze periode is het gebruik van mobiele telefonie van circa 10% toegenomen tot circa 90% van het totaal aantal bellers. Daarnaast neemt het gebruik van nieuwe technieken door de burger toe. In het kader hiervan levert TNO in 2016 het rapport "Wie belt er nog? Het nieuwe melden. Een toekomstverkenning." op.

Beleidsontwikkeling 2012 - 2018

Naar aanleiding van het rapport "1-1-2 onder de loep" van de Inspectie van Justitie en Veiligheid en het Agentschap Telecom worden verbetermaatregelen genomen met betrekking tot beleid, sturing, regie, evenals technische verbetermaatregelen. Monitoring van de 1-1-2 keten en communicatie over het handelingsperspectief is gerealiseerd. Na een risicoanalyse, in samenwerking met alle ketenpartners, zijn verbeterpunten zoals het realiseren van meer nauwkeurige locatie-informatie voor de burger opgepakt.

⁶¹ Overeenkomst betreffende het correctief en adaptief onderhoud van GMS - versie 4.x tussen het ministerie van BZK en VTS Politie Nederland.

⁶² Tweede kamer, vergaderjaar 2015/16, 29 517, nr. 112.

Afspraken over prestaties

Het ministerie van Justitie en Veiligheid is geen eigenaar van 1-1-2 en er is daarom geen beheerovereenkomst tussen het ministerie en de politie. De politie heeft overeenkomsten afgesloten met KPN over de dienstverlening alsook het onderhoud.⁶³ Wel wordt gerapporteerd over de prestaties in betreffende jaarrapportages.

4.2.4 Bestuurlijk overleg en governance

Doel

De governance heeft als doel de gezamenlijke informatie-uitwisseling, transparantie, vertrouwen, samenwerking en goede bestuurlijke verhoudingen te bevorderen. Specifiek voor het meldkamerdomein is de governance ook gericht op de gemeenschappelijke vraagarticulatie van de gebruikers.

Historisch perspectief

De commissie Berghuijs constateerde in 2009 dat er na de oplevering van C2000 een landelijke infrastructuur is gerealiseerd die feitelijk wordt beheerd en bestuurd als een lokale infrastructuur. Tevens constateerde de commissie dat de nationale overheid nauwelijks invulling gaf aan de strategische regierol voor wat betreft het eigenaarschap van C2000 en het beveiligingsbeleid. In 2011 stelt het ministerie van Justitie en Veiligheid de Bestuurlijke regiegroep C2000⁶⁴ in alsook het CIO-beraad dat de regiegroep adviseert. Het CIO-beraad bestaat uit de Chief Information Officers van de vier gebruikersorganisaties (politie, brandweer, ambulancezorg en Defensie), onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Beleidsontwikkeling 2012 – 2018

Naast de bestuurlijke regiegroep C2000 wordt voor de transitie van het meldkamerdomein een bestuurlijke regiegroep Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) opgericht. Beide regiegroepen kennen in hun personele invulling een aantal overlappingsen en in 2014 wordt besloten de regiegroep C2000 en de regiegroep LMO aan elkaar te koppelen. De bestuurlijke aangelegenheden over C2000 worden per april 2014 dan ook aansluitend op de bijeenkomsten van de bestuurlijke regiegroep LMO besproken. Hiermee beoogt het ministerie de strategische sturing op C2000 beter in te bedden en op strategisch niveau de verbinding met de transitie van de meldkamers te leggen. In 2015 wordt door de bestuurlijke regiegroep LMO de agenda van het CIO-beraad verbreed. Het CIO-beraad adviseert dan, voor zover het om meldkamer gerelateerde zaken gaat over C2000, 112 en GMS/NMS. In 2016 wordt de uitbreiding van taken van het CIO-beraad formeel vastgelegd in een instellingsbesluit.⁶⁵ De verbreding van taken past in de beweging te komen tot een meer integrale benadering in de aansturing van de diverse systemen.

Overlegstructuur anno 2018

Onderstaande afbeelding laat de overlegstructuur ten aanzien van het beheer op de landelijke systemen zien zoals deze in 2018 was ingericht. In het kader van de LMS en de Wijzigingswet meldkamers, wordt op dit moment gewerkt aan een actualisering van de governance en overlegstructuur.⁶⁶

- *Bestuurlijk niveau*

De Bestuurlijke Regiegroep bestaat uit bestuurlijke vertegenwoordigers van de ministeries van JenV, VWS en Defensie, het Veiligheidsberaad, AZN en de politie. Voorzitter is de verantwoordelijke DG van het ministerie van JenV. De Bestuurlijke Regiegroep is o.a. verantwoordelijk voor de beleidsmatige en financiële kaders, regie op en voortgang van de

⁶³ Dit betreffen de overeenkomsten "Nadere overeenkomst instandhouding Dienstverlening 1-1-2 Alarmnet" en "Koop en Levering Onderhoud van een 1-1-2 centrale". Rapport: 1-1-2 onder de loep, Inspectie Justitie en Veiligheid en Agentschap telecom.

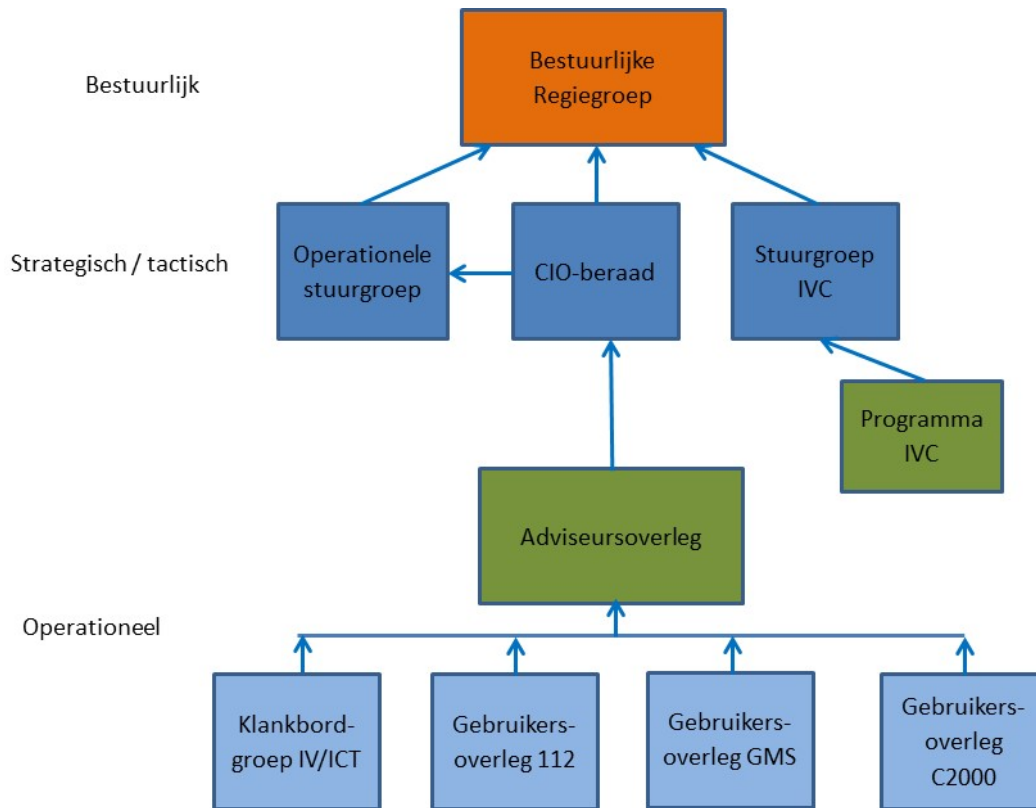
⁶⁴ Deze stuurgroep bestaat uit de volgende leden: DG Politie als vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie en Veiligheid en daarnaast vertegenwoordigers van de gebruikersorganisaties en het Veiligheidsberaad.

⁶⁵ Instellingsbesluit Chief Information Officer Beraad Multidomein.

⁶⁶ Inmiddels is er een nieuwe regeling Beleid en Beheer Meldkamers in ontwikkeling.

transitie en samenvoegingen van de regionale meldkamers en integrale sturing op de (toekomstige) ontwikkelingen van de meldkamersystemen. Ook zorgt de regiegroep voor bestuurlijke binding en samenwerking met partijen.

Afbeelding: Overlegstructuur 2018



Strategisch/operationeel niveau

Op Strategisch/operationeel niveau zijn twee stuurgroep en één beraad ingericht:

- De Operationele Stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de hulpdiensten en van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De voorzitter wordt gekozen uit een van de leden. Op het moment van schrijven is dat de vertegenwoordiger van de veiligheidsregio's. De Operationele Stuurgroep heeft als doel de operationele samenwerking tussen de kolommen te bevorderen, te sturen op de taakuitvoering en ontwikkeling van de meldkamers en de uitvoeringsconsequenties van beleid af te stemmen.
- De Stuurgroep IVC (Implementatie Vernieuwing C2000) bestaat eveneens uit vertegenwoordigers van de hulpdiensten en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Als eigenaar en opdrachtgever voor de vernieuwing is de voorzitter een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Stuurgroep geeft advies over de implementatie van de vernieuwing aan Justitie en Veiligheid/de eigenaar. Het programma IVC voert de implementatie in nauwe samenwerking met de hulpdiensten uit.
- Het CIO-beraad bestaat uit de Chief Information Officers van de hulpdiensten en vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voorzitter is een vertegenwoordiger van Justitie en Veiligheid. Het CIO-beraad adviseert, voor zover het om meldkamer gerelateerde zaken gaat en inclusief o.a. C2000, 1-1-2, GMS/NMS via het Strategisch Meldkamerberaad aan het Bestuurlijk Meldkamerberaad. Het CIO-beraad adviseert via het bestuurlijk Meldkamerberaad aan Justitie en Veiligheid als eigenaar van de systemen C2000 en GMS.

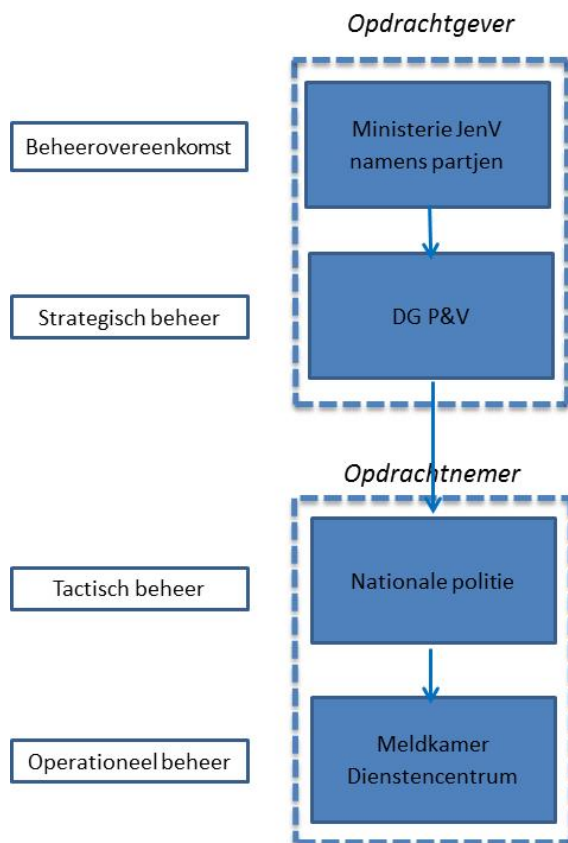
- Onder het CIO-beraad hangt het Adviseuroverleg. Dit adviseursoverleg bestaat uit de gebruikers van de meldkamersystemen, politie als beheerder van deze systemen en een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voorzitter is de vertegenwoordiger van Justitie en Veiligheid. Het adviseursoverleg informeert het CIO-beraad over de wensen van de gebruikers ten aanzien van verbetermaatregelen van de systemen. Dit wordt gevoed vanuit de gebruikersgroepen per systeem (operationeel niveau).

Sturingsrelatie

De huidige sturingsrelatie bestaat uit een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. De minister van Justitie en Veiligheid is namens de betrokken partijen opdrachtgever. De betrokken partijen bestaan uit: de minister van Defensie, de minister van VWS, de politie, de brandweer, de ambulancezorg en de Veiligheidsregio's. Voor C2000 en GMS zijn de gemaakte afspraken tussen de eigenaar van C2000 (minister van Justitie en Veiligheid) en de beheerder (politie) vastgelegd in beheerovereenkomsten. Het strategisch beheer is belegd bij het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's. Dit houdt in dat het ministerie verantwoordelijk is voor het inhoudelijke kader van toekomstige beheerprestaties en een meerjarenplanning voor de gewenste ontwikkeling van C2000 en GMS.⁶⁷

De politie is voor C2000 en GMS opdrachtnemer. Het tactisch en operationeel beheer van de landelijke systemen zijn hier belegd. Binnen de Nationale Politie is het MDC het organisatieonderdeel die de opdracht feitelijk uitvoert. Het MDC maakt per 2020 formeel deel uit van de LMS.

Afbeelding: Sturingsrelatie



⁶⁷ Het ministerie is juridisch eigenaar van deze systemen.

4.2.5 *Het stellen van kaders*

Naast afspraken maken over prestaties en het optimaliseren van de governance, zet het ministerie nog een derde instrument in om haar beleidsdoelstellingen te realiseren, namelijk kaderstelling.

Kaderstelling laat zich definiëren als: het normeren van het inhoudelijk, juridisch, financieel en procedureel speelveld waarbinnen de uitvoerende instanties hun taken uitvoeren.

Wanneer gekeken wordt naar de meldkamersystemen C2000, 1-1-2 en GMS gaat het daarbij in hoofdzaak om de volgende thema's:

1. Financiële kaders;
2. Europese en nationale wetgeving;
3. Beveiligingsbeleid (C2000);
4. Gelieerdenbeleid (C2000);
5. Special Coverage Location (SCL)-beleid (C2000)

Van belang hierbij is dat het ministerie de algemene kaders vaststelt die vervolgens door de operationele spelers worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

Hieronder wordt kort de inzet vanuit het ministerie op de verschillende thema's aangegeven. In hoofdstuk 5 wordt nagegaan in hoeverre de doelstellingen bij de genoemde thema's ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Financiële kaders

Het ministerie stelt jaarlijks via een bijzondere bijdrage (C2000 en GMS) en een algemene bijdrage (1-1-2) middelen ter beschikking voor de uitvoering van taken die gerelateerd zijn aan de meldkamersystemen. De nationale politie stelt in haar jaarplannen vast welke taken daaromtrent moeten worden uitgevoerd. De daadwerkelijke uitvoering ligt bij het LMS/MDC. In haar jaarverslagen verantwoordt de Nationale Politie de door haar gedane uitgaven in relatie tot de meldkamersystemen.

Europese en nationale wetgeving

De landelijke meldkamersystemen moeten voldoen ('compliance') aan de relevante Europese en nationale regelgeving. Dit speelt met name een rol bij het 1-1-2 systeem, hiervoor geldt Europese regelgeving. Voor wat betreft C2000 en GMS is geen sprake van Europese wetgeving. Het gebruik van deze systemen is gebaseerd op de Politiewet⁶⁸ en de Regeling C2000 en GMS.⁶⁹ Verder is de telecommunicatiewet⁷⁰ relevant. In deze wet staan richtlijnen over de toegang van noodhulpdiensten en gebruik van het nummer 112 daarvoor. Deze wetgeving biedt weinig sturingsmogelijkheden en is in algemene zin beleidsarm te noemen.

Beveiligingsbeleid

Wat betreft het beveiligingsbeleid is er voor het C2000 systeem vanaf 2012 sprake van een door het ministerie vastgesteld kader, het "Beveiligingsbeleid C2000".⁷¹

De doelstelling van het informatiebeveiligingsbeleid is de realisatie en het behoud van informatiebeveiliging van het C2000-netwerk. Dit informatiebeveiligingsbeleid stelt de grondslagen en richtlijnen vast voor de informatiebeveiliging van het C2000 communicatienetwerk en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de daarbij betrokken partijen. Aan de beveiligingsmaatregelen die beschreven zijn in het document dienen alle betrokken partijen (gebruikers) zich te conformeren. De implementatie en naleving van de beveiligingsmaatregelen bij de gebruikers worden - in theorie - jaarlijks getoetst door het ministerie. Wat betreft 1-1-2 en GMS is geen expliciet beleid t.a.v. informatiebeveiliging vastgesteld.

⁶⁸ https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2019-02-01/#Hoofdstuk3_Afdeling3.1_Artikel23.

⁶⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020268/2013-01-01>.

⁷⁰ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0009950/>.

⁷¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031368/2012-03-23>.

Gelieerdenbeleid (C2000)

Het gelieerdenbeleid beschrijft welke instanties of personen toegang hebben tot C2000. In het beleid wordt onderscheid gemaakt in aangewezen, gelieerde en bijzondere gebruikers.

Een gelieerde wordt gedefinieerd als *“een organisatie die de aangewezen gebruiker ondersteunt bij de uitvoering van zijn taken op het terrein van openbare orde, veiligheid en hulpverlening en die daarbij met behulp van mobiele communicatie door de aangewezen gebruiker wordt aangestuurd.”*

Het beleid is vastgelegd in de Beleidsregels Toelating en gebruik C2000 door derden⁷² uit 2009. In de beleidsregels worden - naast spelregels welke organisatie onder welke omstandigheden als gelieerde kan worden aangewezen - afspraken vastgelegd over de kostenverdeling, opleiding en training van medewerkers en het te volgen beveiligingsbeleid. Het LMS/MDC is in deze de aangewezen toetsende instantie.

Special Coverage Location (SCL)-beleid

SCL behelst die locaties waar het vanuit veiligheidsoogpunt noodzakelijk is dat hulpverleners er met elkaar en met de meldkamers kunnen communiceren ('binnenhuisdekking'). Voorbeelden hiervan zijn: winkelcentra, (spoor)tunnels of voetbalstadions. Deze binnenhuisdekking wordt voor spraak- en datacommunicatie met C2000 niet gegarandeerd, C2000 is immers gericht op 'buitendekking'.

In sommige gevallen wordt een dergelijk gebouw door het lokaal gezag aangewezen als special coverage location. De minister is beslissingsbevoegd wat betreft het verzoek tot aansluiting op het netwerk. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan het LMS/MDC. De eigenaren van zo'n aangewezen object zijn verplicht een leverancier in de arm te nemen en een elektrotechnische installatie te laten plaatsen die C2000-radiodekking mogelijk maakt binnen het object.

Voor een goede uitvoering van het landelijk SCL-beleid is een procedure⁷³ opgesteld. In deze procedure zijn de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen beschreven. Ook wordt uitgelegd hoe een bouwwerk uiteindelijk aangewezen wordt. Het landelijk SCL-loket adviseert en ondersteunt bij het aanwijzen en realiseren van de radiodekking. Vanuit het ministerie is het beleid erop gericht om de integriteit en continuïteit van C2000 te waarborgen. Dit betekent dat met het aanwijzen van nieuwe locaties als SCL restrictief moet worden omgegaan.

⁷² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026900/2009-12-21>.

⁷³ <https://www.ifv.nl/adviesennovatie/Paginas/Landelijk-SCL-loket.aspx#tab2>.

4.3 Hoogte en onderbouwing uitgaven ten behoeve van het beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitgaven van beleid en de onderbouwing hiervan. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende vragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Overzicht uitgaven

In onderstaand overzicht staan de uitgaven in de periode 2013 – 2018. Het ministerie van Justitie en Veiligheid is eigenaar van de systemen C2000 en GMS. De realisatiecijfers voor deze systemen zijn opgenomen.

Tabel 8: uitgaven op basis van realisatie

| Artikel 31.3 | €1.000 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| GMS | | 1.769 | 1.770 | 1.776 | 1.778 | 1.799 | 1.799 |
| Totaal C2000 | | 87.980 | 95.136 | 96.679 | 104.455 | 91.030 | 96.660 |
| Meldkamerorganisatie (mko) | | 5.852 | 8.802 | 10.526 | 4.036 | 7.600 | 4.484 |
| Subtotaal | | 95.601 | 105.708 | 108.981 | 110.269 | 100.429 | 102.943 |
| Doorbelasting en verrekening gebruik C2000 | | -5.141 | -3.005 | -3.281 | - | -265 | 2.401 |
| Totaal artikel 31.3 | | 90.460 | 102.703 | 105.700 | 110.269 | 100.164 | 105.344 |
| Artikel 31.1 | | | | | | | |
| 1-1-2 | | 7.750 | 7.850 | 7.858 | 7.900 | 7.800 | 7.800 |

Bron: jaarverslagen en LMS

In 2013 wordt “Verantwoord Begroten” ingevoerd. Dit betrof een vernieuwde wijze van presenteren van de Rijksbegrotingen. Het budget voor het 1-1-2-systeem wordt dan opgenomen in de algemene bijdrage politie via beleidsartikel 31.1 op de begroting. De budgetten voor de meldkamersystemen C2000 en GMS worden opgenomen als bijzondere bijdragen via beleidsartikel 31.3 op de begroting. Dit biedt helderheid in de rol en verantwoordelijkheid van de minister ten aanzien van de meldkamersystemen. Met de Wijzigingswet meldkamers komt het budget van 1-1-2 ook als bijzondere bijdrage op artikel 31.3. Voor het jaar 2012 zijn de bedragen derhalve niet expliciet zichtbaar gemaakt in de begroting noch in het jaarverslag omdat toen alles op één overkoepelende post werd geboekt.

Historisch perspectief

Vanaf 2012 staan de budgetten voor de systemen C2000, GMS en 1-1-2 op de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De minister van Justitie en Veiligheid is eigenaar van de systemen C2000 en GMS. Van 1-1-2 is de politie eigenaar en het ministerie van Justitie en Veiligheid is stelselverantwoordelijk. Ten aanzien van het budget van C2000 is in 2008 een nieuwe verdeelsleutel afgesproken om de exploitatiekosten te verdelen over het Rijk en de gebruikers politie, brandweer, ambulancezorg en de KMAR.⁷⁴ Omdat alle gebruikers budget ter beschikking stellen, wordt gesproken over multibudget.

Het beheer van deze systemen werd uitgevoerd door de toenmalige VtSPN, dat onder directe aansturing staat van het ministerie van Justitie en Veiligheid. In 2013 wordt de VtSPN onderdeel van de politieorganisatie in verband met de vorming van de Nationale Politie, hiermee wordt het beheer van de meldkamersystemen bij het MDC van de politie ondergebracht.

⁷⁴ Adviesaanvraag Raad MIV nieuwe verdeelsleutel exploitatiekosten C2000.

4.3.1 *Onderbouwing van de uitgaven*

Budget C2000

Het beschikbare budget wordt gevormd door een rijksbijdrage in de vorm van de bijzondere bijdrage C2000. Aan dit budget liggen bijdragen van de gebruikers⁷⁵ van het C2000-netwerk ten grondslag. Besluitvorming over het budget vindt plaats in het Bestuurlijk Meldkamerberaad. Met de bijzondere bijdrage C2000 is in de afgelopen jaren de exploitatie van C2000 en de vernieuwing C2000 bekostigd. De uitgaven van C2000 kunnen als volgt worden onderverdeeld:

1. De exploitatie- en beheerkosten
 - Kosten voor het onderhoud, support en “life cycle management” van de systemen.
 - Kosten met betrekking tot de netwerkinfrastructuur.
 - Kosten voor het beheer van de systemen.
2. Vervangings- en vernieuwingsinvesteringen
 - Implementatie nieuwe C2000
 - Landelijke meldkamer ICT/IV-infrastructuur

De Bestuurlijke Regiegroep heeft in 2015 besloten het budget van C2000 breder te bestemmen en ook in te zetten voor de ICT/IV van het meldkamerdomein. Uit het budget wordt bijvoorbeeld ook de vervanging van GMS bekostigd alsook de vernieuwing van het 1-1-2 platform. Vanaf 2018 worden de middelen van C2000 verantwoord in het multidisciplinair bestedingsplan.

Budget GMS

Het beschikbare budget GMS/NMS bestaat uit een rijksbijdrage ad. € 1,768 mln. per jaar vanuit Justitie en Veiligheid (in de vorm van een bijzondere bijdrage GMS) en een bijdrage vanuit de veiligheidsregio's. Het Instituut fysieke Veiligheid (IFV) haalt jaarlijks een bedrag op voor GMS bij de gebruikers/veiligheidsregio's van ca. € 1,975 mln. (dat is o.b.v. € 0,11 cent per inwoner). Het ministerie van JenV en het IFV betalen ieder de helft van de beheerkosten van het GMS.

Budget 1-1-2

Bij de vorming Nationale Politie is een bedrag van ca. € 3,5 mln. in de algemene bijdrage NP opgenomen voor de exploitatie van het 1-1-2 platform. De exploitatie van 1-1-2 wordt bekostigd uit de politiebegroting. Aan de politie wordt vanuit de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid een algemene bijdrage ad € 6 mld. overgemaakt. Binnen de begroting voor de politie worden de exploitatiekosten 1-1-2 verrekend met het gereserveerde budget ad € 7,8 mln. Budget en kosten worden vanaf 2018 opgenomen in het multidisciplinair bestedingsplan.

Budget meldkamerorganisatie

Het budget van de meldkamerorganisatie betref vooral uitgaven voor personeel (zowel intern als extern), voor de bouw van de organisatie en de bouw en ontwikkeling van landelijke ICT/IV.

4.3.2 *Van Multi-Bestedingsplan naar Strategisch beleids- en bestedingsplan Meldkamers*

Vanaf 2017 wordt gewerkt met het Multidisciplinair Bestedingsplan. Dit plan geeft inzicht in de budgetten en uitgaven van de meldkamersystemen C2000, GMS, 1-1-2 en landelijke ICT Infrastructuur samen. Met het Multidisciplinair Bestedingsplan wordt vorm en inhoud gegeven aan de integrale sturing op de landelijke communicatie- en meldkamersystemen door doelen en budget te koppelen en is daarmee een belangrijke stap in de doorontwikkeling van de multidisciplinaire-governance.

Vanaf 2019 worden ook de beleidsdoelen van het meldkamerdomein opgenomen en wordt sindsdien gewerkt met een meerjarig Strategisch beleids- en bestedingsplan Meldkamers. Dit plan wordt opgesteld onder regie van de LMS.

⁷⁵ De gebruikers zijn: de politie, de brandweer, de ambulancediensten en onderdelen van het ministerie van Defensie, waaronder de Koninklijke Marechaussee.

Hoofdstuk 5 Analyse van beleid: doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van het beschikbare onderzoek naar doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op het meldkamerdomein. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Ook bevat dit hoofdstuk bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en gaat dit hoofdstuk in op de volgende vragen van de RPE:

11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

5.1 Overzicht onderzoek

In onderstaand schema wordt een overzicht gegeven van relevant onderzoek in relatie tot de drie onderzochte systemen.

Overzicht relevant onderzoek

| Systeem | Onderzoek | Doelrealisatie | Doeltreffendheid | Doelmatigheid |
|--------------|--|----------------|------------------|---------------|
| C2000 | | | | |
| | Beheersplan nationale politie (2015) | Ja | Nee | Nee |
| | Verbetertrajecten C2000, stand van zaken 2013 | Ja | Deels | Nee |
| | Roadmap vitaal | Deels | Deels | Nee |
| | Voortgang vernieuwing C2000 (brief, 2018) | Nee | Nee | Deels |
| | Voortgang C2000 (brief, 2018) | Nee | Nee | Deels |
| | Second Opinion Continuïteit C2000 in 2019 (2018) | Deels | Nee | Nee |
| | Verantwoordingsrapportage C2000 (2011) | Ja | Deels | Nee |
| | Verantwoordingsrapportage C2000 (2012) | Ja | Deels | Nee |
| | Verantwoordingsrapportage C2000 (2013) | Ja | Deels | Nee |
| | Verantwoordingsrapportage C2000 (2014) | Ja | Deels | Nee |
| | Verantwoordingsrapportage C2000 (2015) | Ja | Deels | Nee |
| | Meldkamer multi-voorzieningen prestaties 2016 (2017) | Ja | Deels | Nee |
| | Meldkamer multi-voorzieningen prestaties 2017 (2018) | Ja | Deels | nee |
| | Onderzoek beveiliging C2000 (2017) | Ja | Deels | Nee |
| | Beleidsreactie rapport stand van zaken Verbetertrajecten C2000 (brief, 2012) | Deels | Nee | Nee |
| | Voortgang verbetertrajecten C2000, stand van zaken 2013 (2014) | Deels | Deels | Nee |
| | Voortgang verbetertrajecten C2000, stand van zaken 2015 (2016) | Deels | Deels | Nee |
| | Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein (2017) | Deels | Nee | Deels |

| Systeem | Onderzoek | Doelrealisatie | Doeltreffendheid | Doelmatigheid |
|------------|--|----------------|------------------|---------------|
| GMS | | | | |
| | Continuïteit GMS (2018) | Ja | Ja | Nee |
| | Jaarverslag 2013 | Deels | Deels | Nee |
| | Beheer GMS (2014) | | | |
| | Jaarverslag 2015 beheer GMS (2016) | Deels | Deels | Nee |
| | Beheer GMS (2016) | | | |
| 112 | | | | |
| | Werking en Bereikbaarheid alarmnummer 112 via mobiel (2015) | Ja | Nee | Nee |
| | Rapport van bevindingen inzake audit fase 1 verbetermaatregelen 112 voorziening (2015) | Ja | Nee | Nee |
| | 112 onder de loep (2013) | Deels | Deels | Nee |
| | 1-1-2 storing bij het KLPD op 21 juni 2012 (2012) | Deels | Nee | Nee |
| | Mobiele bereikbaarheid 112 (2016) | Deels | Nee | Nee |
| | Mobiele bereikbaarheid 1-1-2 in Nederland - onderzoeksfase 2 de meetresultaten op hoofdlijnen (2015) | Ja | Nee | Nee |

Beperkingen in onderzoeksmateriaal

Alhoewel in de onderzoeksperiode een groot aantal onderzoeken, rapporten en studies is verschenen (in totaal zijn meer dan zeventig stukken bestudeerd), is het aantal onderzoeken dat zich specifiek richt op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid beperkt. Vooral bij GMS komt dit duidelijk naar voren: daar ontbreekt het vrijwel volledig aan relevant onderzoek. Voor 1-1-2 is de situatie positiever, alhoewel de hoeveelheid beschikbare informatie ook daar beperkt is. Voor C2000 zijn er in ieder geval wat betreft de doelrealisatie voldoende aanknopingspunten om deze vraag te beantwoorden.

5.2 Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

In de volgende paragrafen wordt op basis van het voorhanden zijnde onderzoeksmateriaal een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gestelde doelen zijn behaald, of het gevoerde beleid een (positief) effect heeft gehad op de realisatie van die doelen en of het beleid doelmatig is uitgevoerd.

Definities:

- Bij doelrealisatie wordt bezien of de gestelde (kwantitatieve of kwalitatieve) doelstellingen zijn behaald.
- Er is sprake van doeltreffendheid van het beleid wanneer kan worden aangetoond dat het beleid een positieve bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van de resultaten.
- Doelmatigheid betreft de verhouding tussen de input (kosten) en de output (opbrengsten); zie hiervoor verder paragraaf 5.3.

5.2.1 C2000

Doelstelling: het borgen van de continuïteit van C2000

Wat betreft de doelrealisatie wordt in eerste instantie gekeken naar de resultaten, afgezet tegen de gestelde norm op de drie gehanteerde kritische prestatie-indicatoren.

Tabel 9: Kritische prestatie-indicatoren C2000

| C2000 | Norm | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Incidentbeheer | 95% | 98,4% | 98,4% | 98,6% | 98,2% | 98,6% | 97,1% | 99,0% |
| Beschikbaarheid | 98% | 99,9% | 99,9% | 99,9% | 99,8% | 99,8% | 99,8% | 99,9% |
| Radiodekking | 95% | 97,6% | 97,7% | 97,9% | 97,9% | 98,7% | 97,9% | 97,9% |

Bron: Jaarverslagen C2000

Definities

- Incidentbeheer: Zie tabel 5 “serviceniveaus C2000” op pagina 26
- Beschikbaarheid: Beschikbaarheid van het systeem (met uitzondering van luchtmobiele dekking)
- Radiodekking: (1) Buitenhuis portofoondekking minimaal 95% naar tijd en plaats op heuphoogte gemeten;
(2) Buiten- en binnenhuisdekking van minimaal 95% naar tijd en plaats.

Uit het meerjarenoverzicht⁷⁶ in de verantwoordingsrapportages blijkt dat voor alle drie de indicatoren de gestelde normen - ruimschoots - worden behaald.

Een andere indicator die relevante informatie geeft over het te allen tijde functioneren van het C2000 systeem is het aantal incidenten/verstoringen per jaar.

Nota bene: er is geen norm vastgesteld over het aantal toegestane incidenten/verstoringen per jaar.

Tabel 10: Aantal incidenten C2000

| C2000 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Prio 1 (kritiek, hersteltijd max 6-8 uur) | 14 | 22 | 53 | 59 | 36 | 35 | 43 |
| Prio 2 (ernstig, hersteltijd max 7-9 uur) | 579 | 559 | 1.268 | 935 | 1.227 | 1.105 | 1.057 |
| Prio 3 (minder ernstig, hersteltijd max 8 - 10 uur) | 597 | 470 | 458 | 391 | 405 | 524 | 503 |
| Prio 4 (niet ernstig, hersteltijd max 3 dagen) | 1.164 | 1.053 | 1.087 | 887 | 972 | 1.316 | 1.775 |
| Totaal C2000 | 2.354 | 2.104 | 2.866 | 2.272 | 2.640 | 2.980 | 3.378 |

Bron: Meldkamer Dienstencentrum

De fluctuatie in het totaal aantal incidenten over de jaren heen heeft in 2017 geleid tot het sluiten van een onderhoudscontract met een andere marktpartij.

Overigens blijkt uit onderzoek van Xebia⁷⁷ dat er voor de periode vanaf 2005 tot en met 2017:

“...geen sprake is van een exponentiële stijging van het aantal incidenten.”

In het onderzoek is het verloop en de toename van het aantal incidenten onderzocht. Xebia concludeert dat C2000 zich vanaf 2008 in een fase bevindt waarin het voortdurend onderhoud behoeft om te voorkomen dat het terechtkomt in de laatste fase van de zogenoemde “badkuipkromme”⁷⁸. De toename van het aantal incidenten is een normaal beeld voor een systeem van deze omvang en complexiteit. Het rapport geeft aan dat er geen aanwijzingen zijn dat het C2000-netwerk zich eind 2017 in deze laatste fase van de badkuipkromme bevindt.

Als derde bieden overige onderzoeksrapporten directe of indirecte aanwijzingen over het functioneren van het C2000 systeem en geven hiermee input voor het beantwoorden van de vraag in hoeverre de continuïteit geborgd is.

Zoals beschreven in hoofdstuk 4 heeft het rapport van de Commissie Berghuijs (2009) geleid tot het opzetten en uitvoeren van 10 verbetertrajecten ten aanzien van C2000. De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft de voortgang van de verschillende trajecten langdurig gemonitord.

De Inspectie Justitie en Veiligheid concludeerde in haar eerste rapportage over de stand van zaken van de verbetertrajecten C2000⁷⁹ dat een aantal projecten de gestelde deadline niet zou halen. In haar laatste rapport concludeerde de Inspectie dat:

“In de afgelopen jaren is veel bereikt om te komen tot een goed functionerend C2000. Het is nu van belang om deze positieve lijn naar de toekomst toe vast te houden. [...]”

⁷⁶ Zie hiervoor de jaarlijkse verantwoordingsrapportages van het Meldkamer Dienstencentrum.

⁷⁷ Vertrouwelijk onderzoek: Second Opinion Continuïteit C2000 in 2019 (Xebia, 2018).

⁷⁸ Vertrouwelijk onderzoek naar de continuïteit van C2000 uitgevoerd door Xebia (2018).

⁷⁹ Verbetertrajecten C2000, stand van zaken, Inspectie Justitie en Veiligheid (2013).

De Inspectie stelt vast dat goede vooruitgang is geboekt met betrekking tot de uitvoering van de verbetertrajecten die zijn gestart naar aanleiding van de aanbevelingen van de Expertgroep C2000. In dat opzicht ziet de Inspectie geen noodzaak om over enige tijd een aparte vierde voortgangsrapportage op te stellen.⁸⁰

De projecten die geïnitieerd zijn naar aanleiding van de Commissie Berghuijs en die gericht zijn op het oplossen van (acute) problemen rondom C2000 en het verbeteren van de kwaliteit zijn hiermee naar tevredenheid afgerond.

De resultaten van de projecten dragen daarmee bij aan het "borgen van de continuïteit" van C2000 en hebben een positieve bijdrage geleverd aan de doelstelling van C2000. Hiermee is eveneens een indicatie gegeven dat *het beleid* een positieve bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van de doelstelling.

Wat betreft de vernieuwing van C2000 geldt dat deze noodzakelijk is om in de toekomst de continuïteit van C2000 te kunnen blijven waarborgen. Zij is strikt genomen niet van invloed op de borging van de continuïteit van het huidige C2000 systeem. Voortgang of vertraging van het vernieuwingstraject C2000 heeft dan ook alleen indirect invloed op het functioneren van het huidige systeem (bv. in het moeten afsluiten van nieuwe beheercontracten). De complexiteit en vertraging van het vernieuwingstraject is in hoofdstuk 4 reeds beschreven en wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

(Europese) wettelijke regelgeving

N.v.t.

Tussenconclusie C2000

Het C2000 systeem is - onder meer door de verbetertrajecten die vanaf 2010 in gang zijn gezet - in de onderzoeksperiode stabiel gebleken. De normen bij de kritische prestatie-indicatoren zijn ieder jaar ruimschoots behaald. Er zijn aanwijzingen dat het beleid een positieve bijdrage heeft geleverd aan de stabiliteit van het systeem.

5.2.2 GMS

Doelstelling: het borgen van de continuïteit van GMS

Er zijn voor GMS geen kritische prestatie-indicatoren met daaraan gekoppeld normen vastgesteld, zodat via deze weg geen antwoord op de vraag gegeven kan worden of de doelstelling is behaald.

Wel kan worden gekeken naar het aantal incidenten/verstoringen per jaar. Dit zegt iets over het functioneren van GMS.

Noot: er is geen norm vastgesteld over het aantal toegestane incidenten/verstoringen per jaar.

Tabel 11: Aantal incidenten GMS

| Jaar | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aantal incidenten | nb | 4 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 |

Bron: Meldkamer Dienstencentrum

In de derde plaats bieden onderzoeksrapporten directe of indirecte aanwijzingen over het functioneren van het GMS-systeem. Deze geven hiermee input voor het beantwoorden van de vraag in hoeverre de continuïteit geborgd is.

De hoeveelheid onderzoeksmateriaal dat zich richt op GMS is echter zeer beperkt. In 2018 is door onderzoeksbureau Xebia onderzoek gedaan naar de continuïteit van GMS mede gelet op de

⁸⁰ Voortgang verbetertrajecten C2000, stand van zaken, Inspectie Justitie en Veiligheid (2015).

vervanging van het huidige systeem.⁸¹ Alhoewel Xebia concludeert dat het systeem sterk verouderd is, is een van de relevante conclusies dat:

“GMS stabiel is, maar er wel zo snel mogelijk begonnen dient te worden met de vervanging ervan...”⁸²

Op basis van het onderzoek van Xebia, en het overzicht van het (geringe) aantal incidenten/verstoringen in de onderzoeksperiode kan gesteld worden dat het systeem stabiel beschikbaar is en dat de doelstelling is gerealiseerd.

(Europese) wettelijke regelgeving
N.v.t.

Tussenconclusie GMS

GMS is in de onderzoeksperiode – ondanks dat het een verouderd systeem is - een stabiel systeem gebleken. Het is echter niet mogelijk om op basis van het materiaal aan te tonen of er een (positieve) relatie is tussen het gevoerde beleid en het realiseren van de beleidsdoelstelling. De vraag inzake de doeltreffendheid kan dus niet beantwoord worden.

5.2.3 1-1-2

Doelstelling: borgen van de continuïteit en geen gemiste 1-1-2 oproepen.

Voor 1-1-2 zijn de volgende kritische prestatie-indicatoren met daaraan gekoppeld normen vastgesteld:

Tabel 12: Prestatie-indicatoren 1-1-2

| Prestatie-indicatoren | Norm | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------------|---------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Oproepen binnen 10 sec. aangenomen | 90% | nb | nb | nb | 95,7% | 95,4% | 96,1% | 95,9% |
| Lost calls* | 0 | nb | nb | nb | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Beschikbaarheid telefonie | 99,995% | nb | nb | nb | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Beschikbaarheid applicaties | 98,5% | nb | nb | nb | 100% | 100% | 100% | 100% |

Bron: Meldkamer Dienstencentrum

* Lost calls zijn verloren gegane oproepen als gevolg van een technische verstoring binnen de 1-1-2-voorziening van de Nationale Politie. De twee oproepen in 2018 betreffen verstoringen in de doorverbinding van de 1-1-2 alarmcentrale in Driebergen naar de regionale meldkamers van respectievelijk Amsterdam (op 2 oktober) en Tilburg (op 3 november). Beide gesprekken vielen weg vanwege een technische verstoring tijdens het doorverbinden en konden niet terug worden gebeld door respectievelijk het ontbreken van zogenoemde Caller Line Identification (CLI) en het niet opnemen na herhaaldelijk terugbellen van een (buitenlands) nummer.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de gestelde normen, m.u.v. indicator 2 in 2018, ieder jaar (ruimschoots) worden behaald.

Een andere indicator die relevante informatie geeft over het te allen tijde functioneren van het 1-1-2 systeem is het aantal incidenten/verstoringen per jaar.

Incidenten met betrekking tot 1-1-2 worden uitgedrukt in drie categorieën:

- Prio1: Gesprekken kunnen niet zonder onderbreking worden afgehandeld c.q. het systeem is niet in staat 1-1-2-gesprekken aan te nemen en/of door te verbinden naar een hulpdienst.
- Prio2: Het systeem vertoont ernstig verlies aan functionaliteit, maar kan nog worden gebruikt.
- Prio3: Het systeem vertoont hinderlijke tekortkomingen, maar kan nog normaal worden gebruikt.

Alhoewel er geen norm is opgenomen blijkt uit de cijfers in tabel 13 dat er sprake is van een gering aantal prio 1 incidenten en een sterke terugloop van het aantal prio 2 en prio 3 incidenten.

⁸¹ Vertrouwelijk onderzoek naar de continuïteit van GMS uitgevoerd door Xebia (2018).

⁸² Idem, p. 6.

Tabel 14: Algemene informatie prestaties 1-1-2

| Algemene informatie over prestaties 1-1-2 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----------|----------|----------|----------|
| Aantal oproepen landelijk aangenomen | nb | 2,8 mln. | 2,7 mln. | 2,9 mln. |
| Aantal oproepen doorverbonden aan regionale hulpdiensten | nb | nb | nb | 1,9 mln. |
| Gemiddelde snelheid aannahme gesprek | nb | nb | nb | 3,3 sec. |
| Gemiddelde afhandeltijd aanbod naar regionale meldkamer | 21,0 sec | 21,1 sec | 21,5 sec | 21,6 sec |

Bron: Meldkamer Dienstencentrum

In onderstaande tabel staat algemene informatie over de prestaties van 1-1-2 om een indruk te krijgen over de ontwikkeling van de werking en het gebruik van het systeem.

Tabel 13: overzicht incidenten 1-1-2

| Aantal incidenten | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Prio 1 | nb | nb | nb | 4 | 4 | 8 | 5 |
| Prio 2 | nb | nb | nb | 58 | 15 | 16 | 10 |
| Prio 3 | nb | nb | nb | 107 | 68 | 77 | 56 |

Bron: Meldkamer Dienstencentrum

Prio 1: gesprekken kunnen niet zonder onderbreking worden afgehandeld c.q. het systeem is niet in staat 1-1-2-gesprekken aan te nemen en/of door te verbinden naar een hulpdienst.

Prio 2: Het systeem vertoont ernstig verlies aan functionaliteit, maar kan nog worden gebruikt.

Prio 3: Het systeem vertoont hinderlijke tekortkomingen, maar kan nog normaal worden gebruikt.

In de derde plaats kan gekeken worden naar relevant onderzoek in de onderzoeksperiode dat iets zegt over de realisatie van de beleidsdoelstelling. Naar aanleiding van het rapport "112 onder de loep"⁸³ is in de periode 2012 tot eind 2014 veel inzet geleverd om de 112 voorziening storingsbestendig te maken en de beschikbaarheid van 1-1-2 te optimaliseren. In 2012 was de focus vooral gericht op het oplossen van de oorzaken van de storingen. In de periode 2013 t/m medio 2014 is gewerkt om de implementatie van de verbetermaatregelen (onder meer gericht op de sturing en ketenregie) te realiseren.

Eind 2014 kon geconcludeerd worden dat de meeste verbetermaatregelen gerealiseerd zijn en dat de dienstverlening aan de burger stabiel is gebleven of is verbeterd.⁸⁴

Eveneens is er in de onderzoeksperiode aandacht geweest voor de mobiele bereikbaarheid van 1-1-2. Twee onderzoeken zijn hierbij van belang. Uit onderzoek van TNO⁸⁵ uit 2015 blijkt dat:

"112-mobiel functioneert zoals werd verwacht"

en dat:

"De resultaten van de steekproeftesten in de bezochte gebieden op het gebied van mobiele bereikbaarheid van 112 voeden de verwachting dat deze in de bezochte gebieden, uitgedrukt in slaagkans, boven verwachting hoog zal blijken te zijn."

In een gerelateerd onderzoek concludeert het Agentschap Telecom dat de voor 1-1-2 beschikbare netwerkdekking in Nederland hoog is:

"circa 99% van de gepleegde oproepen is geslaagd."⁸⁶

⁸³ Inspectie Justitie en Veiligheid en Agentschap Telecom (2013).

⁸⁴ Rapport van bevindingen inzake audit fase 1 verbetermaatregelen 112 voorziening, ADR (2015)

⁸⁵ Werking en bereikbaarheid alarmnummer 1-1-2 via mobiel, TNO (2015).

⁸⁶ Mobiele bereikbaarheid 1-1-2 in Nederland - onderzoeksfase 2 de meetresultaten op hoofdlijnen, Agentschap Telecom (2015).

In de onderzoeksperiode is veel beleidsinzet gericht geweest op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en het verhogen van de bereikbaarheid van 1-1-2. Diverse projecten zijn gestart en succesvol afgerond: de dienstverlening is verbeterd en de technische weerbaarheid van het systeem vergroot. Dat de burger de dienstverlening van 1-1-2 waardeert blijkt ook uit het recent uitgevoerde onderzoek van Berenschot, Perspectieven van burgers en centralisten⁸⁷ waarin de onderzoekers stellen dat :

“De ervaringen met de meldkamer via het noodnummer 112 zijn over het algemeen (zeer) positief. Dat blijkt zowel uit de focusgroepen als uit het kwantitatieve screeningsonderzoek. De manier waarop de centralist op de vraag van de melder inging werd gemiddeld gewaardeerd met een 8,5, de informatie die de melder kreeg over wat er ging gebeuren met een 8,3.”

Tussenconclusie

In de onderzoeksperiode is de dienstverlening verbeterd en de technische weerbaarheid van 1-1-2 vergroot. Alhoewel dit niet hard is aan te tonen op basis van onderzoek lijkt het waarschijnlijk dat het gevoerde beleid een positief effect heeft gehad op de bereikbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van het 1-1-2 systeem.

5.2.4 Governance, bestuurlijk overleg en sturingsrelatie

De doelstelling van de governance is om de gezamenlijke informatie-uitwisseling, transparantie, vertrouwen, samenwerking en goede bestuurlijke verhoudingen te bevorderen. Waar dit in het verleden vooral gericht was op de landelijke systemen, is de governance nu ook gericht op de ontwikkeling van de meldkamers. Specifiek voor het beheer van de landelijke systemen is de governance ook gericht op de gemeenschappelijke vraagarticulatie van de gebruikers.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Berghuijs en het voornemen van het ministerie om de governance voor C2000 te verbeteren, heeft de inspectie in 2011, 2013 en 2015 onderzoek gedaan naar de verbetermaatregelen. In haar onderzoek naar de stand van zaken in 2013, concludeert de Inspectie Justitie en Veiligheid dat “de strategische sturing en regie op C2000 niet in alle opzichten functioneert zoals met de verbetervoorstellen werd beoogd”. Dit had o.a. betrekking op het nog niet goed functioneren van de bestuurlijke regiegroep C2000. Twee jaar later constateert de Inspectie dat er sprake is van een verbetering en dat de overlegstructuur functioneert en er daadwerkelijk sturing en afstemming plaatsvindt.⁸⁸

Vanaf 2015 is er volgens de Inspectie sprake van een heldere bestuurlijke overlegstructuur onder leiding van de toenmalige Bestuurlijke Regiegroep C2000. Deze regiegroep buigt zich onder meer over aangelegenheden die raken aan (de werking van) C2000, 1-1-2 en GMS. In de periode na 2015 is geen onderzoek aangetroffen naar de (werking) van de governance. In de nieuwe Wijzigingswet wordt de nieuwe governance verder uitgewerkt, waarbij een heldere governancestructuur wordt gecreëerd waarbinnen alle betrokken partijen invloed kunnen uitoefenen op de hoofdlijnen van beleid en beheer (multidisciplinaire sturingslijn).

Sturingsrelatie

Uit de praktijk van het openbaar bestuur blijkt dat relatie tussen beleid en uitvoering complex is.⁸⁹ Het op afstand zetten van de uitvoering vraagt veel aandacht voor wisselwerking (overleg, verantwoording, uitvoeringstoets etc.) tussen beide onderdelen. Om het in de opzet goed te kunnen laten werken hebben bijna alle grote uitvoeringsorganisaties van het Rijk een formele sturingsrelatie met een of meerdere beleidsdepartementen. Het IBO-rapport “Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties” geeft aan dat in veel gevallen dit een resultaatgerichte sturingsrelatie is waarin drie partijen samenwerken 1) de opdrachtnemer (uitvoerder), 2) de opdrachtgever (het beleidsverantwoordelijk departement) en 3) de eigenaar van de uitvoering (dit

⁸⁷ Melden via 1-1-2. Perspectieven van burgers en centralisten (2019).

⁸⁸ Verbetertrajecten C2000, stand van zaken 2015 (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2015).

⁸⁹ IBO-onderzoek Belastingdienst “Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties” (2016)

is bij voorkeur de secretaris-generaal van het departement waarvan de uitvoering onderdeel uitmaakt). De drie partijen maken vooraf afspraken over prestaties, kwaliteit, kosten en risico's en hebben gedurende de uitvoering overleg hierover.

Als wordt gekeken naar de sturing op het beheer van de multisystemen, dan is sprake van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. De politie is de opdrachtnemer, waarbij de feitelijke uitvoering door LMS/MDC wordt gedaan. Er is geen sprake van een sturingsrelatie van drie partijen. De eigenaarsrol wordt beperkt ingevuld⁹⁰. Aan de sturing liggen voor C2000 en GMS beheerovereenkomsten ten grondslag. In de beheerafspraken worden vooral tactische en operationele afspraken gemaakt. Deze zijn verouderd en hier wordt in de praktijk niet actief op gestuurd. De managementcontrolcyclus is beperkt ingevuld en periodieke gesprekken over prestaties en dienstverlening worden nog niet systematisch gevoerd.

Tussenconclusie

In de periode 2012 – 2015 is de governance voor C2000 ingericht en functioneert deze. Vanaf 2014 wordt een beweging ingezet naar meer gezamenlijke sturing. Deze beweging zet zich – langzaam maar zeker - vanaf 2016 voort in een meer integrale sturing op het multidomein. Deze integrale benadering zien we terug in het meerjarige strategische beleid- en bestedingsplan van de LMS. In de nieuwe Wijzigingswet wordt de nieuwe governance verder uitgewerkt.

Bij de sturingsrelatie is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De eigenaarsrol wordt beperkt ingevuld. Daarbij wordt vanuit het ministerie niet actief gestuurd op de (verouderde) beheerovereenkomsten en is de managementcontrolcyclus beperkt ingevuld. Periodieke gesprekken over prestaties en dienstverlening worden nog niet systematisch gevoerd.

5.2.5 Kaderstelling

Hieronder wordt voor de verschillende thema's binnen 'kaderstelling' aangegeven of de door het Ministerie gestelde doelstellingen zijn bereikt.

Financiële kaders

De financiering van de drie onderzochte systemen is complex: verschillende partijen naast het ministerie zelf dragen een deel van de kosten. Deze kostenverdeling is niet altijd even eenduidig of helder. Daarnaast hebben zich in de onderzochte periode meerdere financiële mutaties en correcties plaatsgevonden en is de financieringssystematiek gewijzigd. Dit maakt het doen van uitspraken over de werking van de financiële kaderstelling door het ministerie onmogelijk. Wel kan worden vastgesteld dat er gedurende de onderzoeksperiode altijd voldoende middelen beschikbaar waren om de continuïteit van de systemen te waarborgen.

Europese en nationale wetgeving

De juridische kaders voor 1-1-2 zijn vastgelegd in Europese regelgeving (de Europese Richtlijn voor de vorming van een Europees alarmnummer en het Regelgevend kader voor Elektronische Communicatienetwerken en –diensten) en nationale regelgeving (de artikelen 7.7 en 11.10 en hoofdstuk 11A van de Telecommunicatiewet).

In het in 2010 herziene Europees Regelgevend Kader voor Elektronische Communicatie zijn nieuwe bepalingen opgenomen om de veiligheid en integriteit van de eigen netwerken of diensten in relatie tot 1-1-2 te borgen. Het gaat hierbij om een zorgplicht continuïteit en een meldplicht continuïteit. Deze maatregelen zijn sinds 5 juni 2012 onderdeel van de Nederlandse Telecommunicatiewet.

De Nederlandse wet- en regelgeving is wat dit betreft in compliance met de Europese Richtlijn(en).

⁹⁰ Complicerende factor voor de invulling van de eigenaarsrol kan zijn dat het LMS/MDC een onderdeel is van de politie en niet een zelfstandige organisatie die (rechtsreeks) onderdeel uitmaakt van het ministerie.

Wat betreft het implementeren van oplossingen om mensen met een communicatieve beperking op een gelijkwaardige, drempelvrije manier toegang te geven tot de hulpdiensten via 1-1-2 is enige vertraging opgetreden en is de Nederlandse praktijk op dit moment niet compliant met Europese regelgeving. De verwachting is dat deze situatie medio 2020 is opgelost.

Voor GMS en C2000 is geen relevante Europese regelgeving. De relevante Nederlandse regelgeving is minimaal.

Informatiebeveiligingsbeleid

Uitgangspunt is dat alle gebruikers zich dienen te conformeren aan de bepalingen uit het 'beveiligingsbeleid C2000'. In 2017 heeft de ADR onderzoek gedaan naar de compliance aan deze bepalingen door de gebruikers van C2000.⁹¹

Uit het onderzoek blijkt enerzijds dat er sprake is:

"...van een sterk "vakmanschap" op operationeel niveau en blijkt dat, ondanks dat eindgebruikers niet expliciet op de hoogte zijn van de geldende voorschriften, er doorgaans wel intrinsiek een relatief hoog beveiligingsbewustzijn aanwezig is; er zijn veel 'ongeschreven' regels."

Anderzijds blijkt:

"...dat beveiliging van C2000 niet altijd de aandacht heeft gekregen die het nodig heeft."

Belangrijke oorzaken hiervoor zijn de focus op de capaciteit, dekking en gebruik van het C2000-systeem, de vernieuwing van het systeem (project Implementatie Vernieuwing C2000), maar ook het feit dat het hele veld van de veiligheidsregio's nog in beweging is; de meldkamers worden samengevoegd tot één landelijke meldkamerorganisatie en de politie verkeert nog in transitie. Deze ontwikkelingen hebben ook hun weerslag op de mate waarin het beveiligingsbeleid wordt nageleefd.

Ergo: op operationeel niveau loopt het – meestal - goed, maar dat is meer afhankelijk van het vakmanschap van individuen dan dat er sprake is van een structureel geborgd veiligheidsbewustzijn. De transitie naar het nieuwe meldkamersysteem biedt een uitgelezen kans om meer structureel aandacht te schenken aan het helder vastleggen van het beveiligingsbeleid waarbij een heldere verantwoordelijkheidsverdeling onderdeel uitmaakt van dat nieuwe beleid (zie hiervoor het hoofdstuk: Samenvattend beeld en verbetervoorstellen voor de toekomst).

Gelieerdenbeleid

Het gelieerdenbeleid heeft als doelstelling te borgen dat op een ordentelijke wijze wordt besloten welke organisaties kunnen worden toegelaten tot het C2000-systeem. Het beleid hieromtrent stamt uit 2009 en is sterk verouderd. Er bestaat geen onderzoek naar de effectiviteit van het gelieerdenbeleid, zodat hierover geen uitspraken kunnen worden gedaan.⁹²

Special Coverage Location (SCL)-beleid

Het beleid vanuit het Ministerie is erop gericht om enerzijds te borgen dat de OOV-diensten hun werkzaamheden ook op binnenlocaties veilig kunnen uitvoeren – en er dus sprake is van binnenhuisdekking - anderzijds de integriteit en continuïteit van het systeem te waarborgen, wat leidt tot een restrictief aanwijzingsbeleid. Er is een – verouderde - procedure waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven. Het beleid is in de onderzoeksperiode niet geëvalueerd, wat een uitspraak over de effectiviteit van dat beleid niet mogelijk maakt.

Tussenconclusie

Door het stellen van kaders stuurt het ministerie de uitvoerende diensten waar het gaat om het functioneren van de landelijke meldkamersystemen. Geconcludeerd kan worden dat het beleid gericht op kaderstelling deels sterk verouderd is, (deels) niet voor alle drie de systemen geldt en

⁹¹ Onderzoek beveiliging C2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2016 – 2017, kamerstuk 15 125, nr. 84.

⁹² De ADR komt in 2020 met de uitkomsten van hun onderzoek naar het gelieerdenbeleid.

dat het niet op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd. Dit maakt het niet mogelijk om onderbouwde uitspraken over de effectiviteit van dit beleid te doen. Daarnaast wordt geconstateerd dat het ministerie de kaderstellende rol beperkt invult. Door de kaderstellende rol beperkt in te vullen, beperkt het ministerie zich in haar sturingsmogelijkheden. De inwerkingtreding van de Wijzigingswet Meldkamers in 2020 biedt een kans om een nieuwe impuls te geven aan de kaderstelling.

5.3 Doelmatigheid

Naast de beantwoording van de vragen of de beoogde doelstellingen zijn behaald en of het beleid doeltreffend is, dient ook de vraag of het beleid doelmatig is uitgevoerd te worden beantwoord. Doelmatigheid is op verschillende manieren te definiëren.

In principe is de doelmatigheid gerelateerd aan de doeltreffendheid van het beleid. Immers: als het beleid niet doeltreffend is, is het per definitie ook niet doelmatig. Echter als de doeltreffendheid van het beleid niet helder kan worden vastgesteld, is de doelmatigheid van dat beleid evenmin goed vast te stellen. Dat is – zoals ook blijkt uit de vorige paragraaf – bij deze doorlichting het geval.

Als alternatief kan dan worden gekeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering⁹³. Bij deze benadering wordt gekeken naar de integrale kostprijs van de verschillende producten en diensten die worden geleverd, ofwel: is de verhouding tussen de output (producten, diensten) en de input (middelen) efficiënt te noemen. Op basis van de ontwikkeling van die kostprijzen kan mogelijk een oordeel over de ontwikkeling van de doelmatigheid. Voor de landelijke systemen zijn echter geen kostprijzen beschikbaar en tijdens het onderzoek is komen vast te staan dat het - in het tijdbestek van de doorlichting - niet mogelijk is om te komen tot integrale kostprijzen voor de verschillende geleverde diensten/producten. De bekostigingssystematiek en de financiële verantwoordingsystematiek is hiervoor te complex gebleken.

Een derde benadering om naar het principe van doelmatigheid te kijken is inzichtelijk te maken op welke wijze gedurende de onderzoeksperiode (beleids-)inzet is gepleegd om tot kostenbesparingen te komen. Voor GMS en 1-1-2 zijn de exploitatiekosten min of meer hetzelfde gebleven. Voor C2000 was voldoende informatie beschikbaar om uitspraken te doen over de doelmatigheid. Deze informatie had vooral betrekking op de aanbestedingen voor het onderhoud en de netwerkinfrastructuur.

Doelmatigheid C2000

Om de doelmatigheid bij C2000 te kunnen beoordelen is gekeken naar de ontwikkeling van de exploitatiekosten. De belangrijkste onderdelen van de exploitatiekosten zijn:

1. Kosten voor het onderhoud, support en "life cycle management"⁹⁴ van de systemen.
2. Kosten met betrekking tot de netwerkinfrastructuur.
3. Kosten voor het beheer van de systemen door het Meldkamer Dienstencentrum (MDC).

De grafiek op pagina 44 wordt het verloop van de exploitatiekosten van C2000 in beeld gebracht.

De grafiek laat zien dat de exploitatiekosten voor C2000 vanaf 2014 dalen. De reden hiervoor is dat de onderhoudscontracten C2000 zijn aanbesteed en halverwege 2014 opnieuw zijn afgesloten voor een substantieel lager bedrag. Daarna is er een lichte stijging waarneembaar. Dit heeft er mee te maken dat het project Odin (waarin 65 nieuwe opstelpunten zijn geplaatst) medio 2014 is

⁹³ Dit wordt ook wel: doelmatigheid van prestaties of efficiency genoemd.

⁹⁴ Met "life cycle management" wordt bedoeld dat gedurende de contractperiode, het systeem jaarlijks wordt voorzien van nieuwe updates en of indien nodig tijdige vervanging van componenten wordt uitgevoerd, zonder dat hiervoor door de leverancier kosten in rekening worden gebracht.

afgerond. Deze extra opstelpunten hebben tot gevolg dat er een hogere dienstverlening van externe leveranciers wordt gevraagd waardoor de exploitatiekosten toenamen.

Afbeelding: Ontwikkeling exploitatiekosten C2000



Vanaf 2021 bedragen de structurele exploitatiekosten voor het nieuwe C2000 circa €49 mln. De besparingen worden geboekt op de rekening-courant. De rekening-courant is de mutatie tussen de inkomsten en uitgaven in een bepaald jaar en wordt ingezet voor vervangings- en vernieuwingsinvesteringen.

Potentiële besparing kosten door efficiënter beheer van de systemen door MDC

Op dit moment is er vanwege de transitiefase nog geen volledig beeld over de toekomstige beheerlast van het nieuwe C2000 en de centrale infrastructuur. Het is daarom nog niet mogelijk concrete uitspraken te doen over de potentiële kostenbesparingen van het beheer dat wordt uitgevoerd door LMS/MDC. De architectuur van de nieuwe systemen zijn echter in de nieuwe situatie voor een belangrijk deel centraal gelokaliseerd met extra voorzieningen om de beschikbaarheid van de gehele omgeving te verhogen en de beheerlast te verlagen. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat met de centralisatie van systemen niet alleen op het gebied van hardware, maar ook op het gebied van het beheer dat wordt uitgevoerd door LMS/MDC kostenefficiency voordelen kunnen worden bereikt. Nader onderzoek zal nodig zijn om in kaart te brengen welke kostenvoordelen te behalen zijn op het beheer dat wordt uitgevoerd door LMS/MDC voor het beheer van de landelijke systemen.

Tussenconclusie

In het kader van kostenbesparingen zijn in de periode vanaf 2014 bij de diverse aanbestedingen C2000 substantiële besparingen gerealiseerd in de exploitatiekosten (vooral onderhoud, support en netwerkinfrastructuur). Tegelijkertijd is de kwaliteit van de dienstverlening van C2000 hetzelfde gebleven of beter geworden. Er is hier dus sprake van een verhoging van de doelmatigheid. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze gerealiseerde besparingen grotendeels het gevolg zijn geweest van veranderende marktomstandigheden (meer concurrentie: lagere kosten) en niet primair van het efficiënter werken van de eigen organisatie. Omdat bij het nieuwe C2000 het beheer centraal is gelokaliseerd kan ten aanzien de beheertaken die worden uitgevoerd door LMS/MDC gekeken worden in hoeverre deze op een doelmatiger manier kunnen uitgevoerd.

Hoofdstuk 6 Beleidsopties bij significant minder budget

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op beleidsopties bij een 20% lager budget. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende vraag van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

15. In het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn op het beleidsartikel, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Sinds 2015 dienen alle beleidsdoorlichtingen een besparingsvariant te bevatten, waarbij de vraag beantwoord moet worden welke beleidsopties er zijn in het geval er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn op het betreffende begrotingsartikel. Concreet gaat het om een "besparing" van 20% die op verschillende manieren gerealiseerd kan worden: door bezuinigen, het verhogen van de opbrengsten of een combinatie van beide. Wanneer er uit de doorlichting blijkt dat er sprake is van ondoelmatigheid op bepaalde onderdelen, biedt dat een aanknopingspunt voor de invulling van de 20% besparing.

De achterliggende gedachte van de 20%-vraag is om actief na te denken over hoe de beleidsprestaties op een efficiëntere manier kunnen worden behaald. Hoe worden uitvoerders bijvoorbeeld geprikkeld tot een meer doelmatige besteding van de publieke middelen?

6.1 Werkwijze

De beleidsdoorlichting betreft inhoudelijk de periode van 2012 tot en met 2018. Voor wat betreft de invulling van de 20% besparingsopties schrijft de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voor dat als startjaar (t=0) de meest recente begroting moet worden genomen. Dat is in dit geval 2020.

Tabel 15: begroting 2020

| Bedragen x 1.000 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Beheer multisystemen (C2000 en GMS) | 105.344 | 128.274 | 201.058 | 201.153 | 201.132 | 201.143 | 201.143 |

Voor de jaren 2019 en 2020 hebben diverse mutaties plaatsgevonden die vooral samenhangen met de transitie in het meldkamerdomein. Hierdoor groeit het budget in 2020 naar ca. € 201 mln. De ophoging tot € 201 mln. heeft betrekking op de kosten voor het beheer van de regionale meldkamers die per 1 januari 2020 van de veiligheidsregio's structureel worden overgeboekt naar de begroting van Justitie en Veiligheid.⁹⁵ De beheerkosten bestaan uit kosten voor gezamenlijke ICT/IV, huisvesting, facilitaire voorzieningen en de personele kosten die met het beheer van de regionale meldkamers samenhangen.⁹⁶

Aangezien de beleidsdoorlichting zich richt op het budget van de landelijke communicatie- en meldkamersystemen, wordt bij het beantwoorden van de 20%-vraag uitgegaan van het budget dat in 2018 is gerealiseerd namelijk € 105,3 mln. voor het beheer van de multisystemen. Het budget voor het beheren van 1-1-2 (€ 7,8 mln. afkomstig van artikel 31.1), wordt hierbij opgeteld. Dit betekent dat een besparing van € 22,6 mln. (20% van € 113,1 mln.) moet worden gerealiseerd.

Tabel 16: grondslag 20%-variant

| Bedragen x 1.000 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Beheer multisystemen (C2000 en GMS) | 105.344 | 105.344 | 105.344 | 105.344 | 105.344 | 105.344 | 105.344 |
| Beheer 1-1-2 | 7.800 | 7.800 | 7.800 | 7.800 | 7.800 | 7.800 | 7.800 |
| Totale grondslag voor de 20% | 113.144 | 113.144 | 113.144 | 113.144 | 113.144 | 113.144 | 113.144 |

⁹⁵ Begroting Justitie en Veiligheid 2019, verdiepingsbijlage.

⁹⁶ Uitwerkingskader Meldkamer (2018)

De 20% moet in 2024 (t+4) volledig zijn ingevuld. Dat betekent dat beleidsopties in kaart moeten worden gebracht die resulteren in een besparing in 2024 van € 22,6 mln.

Bij de voorgestelde maatregelen dient verder te worden aangegeven welke beleidsmatige consequenties aan de orde zijn (inhoudelijke kwalificatie) en of de maatregelen in strijd zijn met vigerende Europese dan wel nationale regelgeving.

6.2 Besparingsopties

De financiering van de landelijke systemen bestaat uit een rijksbijdrage en een bijdrage door de gebruikers⁹⁷. Van oudsher was deze bijdrage bedoeld voor de financiering van de exploitatiekosten (onderhoud en support, netwerkinfrastructuur en beheer). Vervangings- en vernieuwingsinvesteringen werden (en worden) gefinancierd uit besparingen op de exploitatiekosten. Vooral bij C2000 kon de afgelopen jaren worden bespaard omdat door het afsluiten van nieuwe contracten in 2014 structureel lagere exploitatiekosten konden worden gerealiseerd. De exploitatiekosten van 1-1-2 en GMS zijn in de afgelopen jaren min of meer hetzelfde gebleven.

Bij het beantwoorden van de 20%-vraag is toegespitst op het budget van C2000. Dit betreft veruit het grootste deel van het budget en hier zijn ook de meeste besparingen te realiseren. In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat er vanaf 2014 al besparingen zijn gerealiseerd bij C2000 door lagere exploitatiekosten. De opties om te komen tot de besparing van € 22,6 mln. bestaan uit:

- Besparing € 18 mln. door lagere exploitatiekosten C2000. Na de migratie naar het nieuwe C2000 systeem in 2020 dalen de structurele exploitatiekosten van € 67 mln. in 2020 tot circa € 49 mln. in 2024. Een besparing van € 18 mln.
- Besparing beheer LMS/MDC van € 1,1 mln. In hoofdstuk 5 is geconstateerd dat ten aanzien van het beheer van het nieuwe C2000 door de centralisatie van de systemen besparingsmogelijkheden te realiseren zijn. Onderzoek zal moeten uitwijzen hoeveel hier bespaard kan worden. Voor het invullen van deze optie wordt uitgegaan van 10% op de (personele) beheerlasten van € 10,7 mln. (2018).
- Besparing van 20% (€ 3,0 mln.) op de huidige exploitatiekosten van 1-1-2 en GMS (totaal € 15 mln. in 2024) en, vooruitlopend op de vervanging van beide systemen, het minimaliseren van de (onderhouds-)investeringen in de huidige systemen (€ 0,5 mln).

Tabel 17: opties besparingen

| Bedragen x 1.000 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Lagere exploitatiekosten C2000 | 9,0 | 15,0 | 18,0 | 18,0 | 18,0 |
| Besparing beheer LMS/MDC | 0,1 | 0,4 | 0,8 | 1,1 | 1,1 |
| Besparing exploitatiekosten 1-1-2 en GMS | 1,0 | 1,8 | 2,3 | 3,0 | 3,5 |
| Besparing 20% (gerealiseerd in 2024) | 10,1 | 17,2 | 21,1 | 22,1 | 22,6 |

6.3 Beleidsmatige consequenties

Om de kosten van de vernieuwing van het C2000- systeem te kunnen betalen, is in de jaren daarvoor gestuurd op het creëren van financiële ruimte. Deze financiële ruimte die de komende jaren ontstaat zal een bijdrage moeten leveren aan de uitgaven en investeringen voor modernisering en vernieuwing zoals de opvolgers van de huidige systemen 1-1-2 en GMS en andere ICT/IV-trajecten die van belang zijn voor het meldkamerdomein (landelijke ICT waarop de meldkamers worden aangesloten en ontwikkeling mobiele breedband). In totaal staat voor de

⁹⁷ De gebruikers zijn: de politie, de brandweer, de ambulancediensten en onderdelen van het ministerie van Defensie, waaronder de Koninklijke Marechaussee.

komende jaren gemiddeld € 27 mln. geprognosticeerd voor uitgaven voor moderniseren en vernieuwing (totaal € 135 mln.).⁹⁸ Een besparing van 20% op het budget betekent dat een (groot) deel van de investeringen in modernisering en vernieuwing⁹⁹ niet kan doorgaan als er geen andere kostenbesparingen kunnen worden doorgevoerd. Dit heeft directe invloed op het noodzakelijke niveau van dienstverlening. Het risico is dat in de toekomst mogelijk niet aan de gestelde eisen kan worden voldaan als het gaat om de kwaliteit en de effectiviteit van de hulpverlening aan burgers en de veiligheid van hulpverleners.

⁹⁸ Strategisch beleids- en bestedingsplan LMS 2020 – 2024.

⁹⁹ In totaal staat voor de komende jaren gemiddeld € 27 mln. geprognosticeerd voor uitgaven voor moderniseren en vernieuwing (totaal € 135 mln.). Zie Strategisch beleids- en bestedingsplan LMS 2020-2024.

Hoofdstuk 7 Samenvattend beeld en verbeter- voorstellen voor de toekomst

Op basis van de bevindingen van deze beleidsdoorlichting wordt in dit hoofdstuk een samenvattend beeld gegeven en worden verbetervoorstellen gedaan.

Doelstelling goed functionerende systemen is gerealiseerd

De kern van het beleid was in de afgelopen jaren gericht op het borgen van de continuïteit en het verbeteren van de landelijke systemen C2000, GMS en 1-1-2. Goed functionerende systemen zijn essentieel voor de hulpverleningsdiensten om hun taak optimaal te kunnen uitvoeren en de burger in een crisissituatie goed te kunnen helpen. Uit de analyse van de beschikbare informatie kunnen we concluderen dat, ondanks dat alle drie systemen aan vervanging toe zijn, zij een stabiel beeld laten zien en goed hebben gefunctioneerd.

Veel informatie beschikbaar, maar weinig evaluaties uitgevoerd over werking van beleid

Hoewel in de onderzoeksperiode een groot aantal onderzoeken, rapporten en studies is verschenen, is het aantal onderzoeken dat zich specifiek richt op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid beperkt. Dat geldt in het bijzonder voor GMS en in mindere mate voor 1-1-2 en C2000.

Wel lijkt het aannemelijk dat het beleid heeft bijgedragen aan de continuïteit van de landelijke systemen en de hoger liggende doelstelling om de kwaliteit en effectiviteit van de hulpverlening aan burgers in een crisissituatie te verbeteren.¹⁰⁰ Immers goed functionerende systemen zijn een essentiële voorwaarde voor adequate hulpverlening. Om in de toekomst wel uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit en effectiviteit van de hulpverlening aan burgers in crisissituaties, dient meer en gericht evaluatiemateriaal beschikbaar te zijn. Daarnaast dient de scope van de evaluatie verbreed te worden.¹⁰¹ Dit betekent dat naast de landelijke systemen ook de inzet en de samenwerking van de hulpverleningsorganisaties in de evaluatie wordt meegenomen. De nieuwe Wijzigingswet meldkamers alsmede de overheveling van het budget van de Veiligheidsregio's naar de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid, rechtvaardigt dat bij een volgende evaluatie met een bredere bril wordt gekeken naar de doeltreffendheid van het beleid.

Ten aanzien van de doelmatigheid is, vanwege het ontbreken van kostprijzen en evaluatieonderzoek, gekeken naar de wijze waarop gedurende de onderzoeksperiode (beleids-) inzet is gepleegd om tot kostenbesparingen te komen. Voor C2000 was voldoende informatie beschikbaar om hierover uitspraken te doen. Deze informatie had vooral betrekking op de aanbestedingen voor het onderhoud en de netwerkinfrastructuur waardoor de ontwikkeling van de exploitatiekosten van C2000 inzichtelijk gemaakt kon worden. Voor GMS en 1-1-2 is geconstateerd dat de exploitatiekosten in de onderzoeksperiode min of meer hetzelfde gebleven.

Verbetervoorstellen

Op basis van de bevindingen in deze beleidsdoorlichting is de conclusie dat er meer mogelijk is op het gebied van het inzichtelijk maken van de effecten van beleid. Met de Wijzigingswet Meldkamers en het overgaan van het budget van de Veiligheidsregio's naar het ministerie, is er een natuurlijk moment om dit goed in te richten. Het is daarbij van belang dat er meer en beter gericht materiaal beschikbaar komt om goede (effect-)evaluaties mogelijk te maken met als doel beter inzicht te krijgen in de kwaliteit van het gevoerde beleid en lessen te trekken over de doelmatigheid en de doeltreffendheid hiervan.

¹⁰⁰ Dit is de doelstelling op "outcome niveau". Zie voor meer toelichting het schema van de beleidstheorie op pagina 11.

¹⁰¹ De begroting is leidend voor de scope van een beleidsdoorlichting. Het functioneren van de (regionale) meldkamers en de mensen die er werken vallen niet onder dit begrotingsartikel. De scope is te beperkt om uitspraken te kunnen doen over de hogere doelstelling "het verhogen van de kwaliteit en effectiviteit van hulpverlening aan burgers in een crisissituatie".

1. *Er is meer mogelijk om de effecten van beleid inzichtelijk te maken.*
 - Formuleer duidelijke (toekomstige) beleidsdoelstellingen, geef aan hoe deze gerealiseerd worden (met welke instrumenten) en hoe de beleidsinterventie geacht wordt te werken. Betrek hierbij de partners in het veld. Met een goed doordachte beleidstheorie zal het ministerie beter in staat zijn haar eigen beleid uit te leggen, te evalueren en zal evaluatieonderzoek ook specifiek inzicht kunnen geven in het functioneren en het effect van het beleid. Zorg daarbij voor meer en beter gericht materiaal om toekomstige goede (effect-) evaluaties mogelijk te maken.
 - Onderzoek, uit oogpunt van doelmatigheid, wat de introductie van het nieuwe C2000 in 2020 betekent voor het uitvoeren van het beheer van C2000 door de LMS/MDC en in hoeverre dit kan leiden tot kostenbesparingen.

3. *Governance en sturingsrelatie*
 - Bevorder de eenduidige sturing op de verschillende systemen. Vervang hiertoe de (verouderde) beheerovereenkomsten van C2000 en GMS door een meerjarige opdracht waarin wordt aangegeven wat van de opdrachtnemer LMS verwacht wordt en wat de kaders zijn. Doe dit ook voor 1-1-2 en voor andere systemen waarvan het beheer wordt uitgevoerd door de politie in casu LMS/MDC zoals NL-Alert. De opdracht kan jaarlijks worden geactualiseerd.
 - Richt op basis van deze opdracht een passende managementcontrolcyclus in waarin gerapporteerd en periodiek gesproken wordt over de geleverde prestaties alsook wat de opdrachtnemer nodig heeft om haar opdracht goed uit te voeren.¹⁰²
 - Onderzoek of het sturingsmodel *eigenaar*¹⁰³ – *opdrachtnemer* – *opdrachtgever* kan bijdragen aan het optimaliseren van de sturingsrelatie. In het complexe speelveld van het meldkamerdomein, met veel spelers en belangen die zijn vertegenwoordigd in diverse (bestuurlijke) overleggen, is het risico dat de rollen door elkaar gaan lopen. Duidelijkheid over rollen en rolvastheid tijdens overleggen is dan belangrijk en stelt de betrokken partijen in staat om elkaar op een zakelijke manier aan te spreken. Een bruikbaar model aan de hand waarvan de werking van de governance kan worden onderzocht is het sturingsmodel (of driehoeksmodel). Bij dit model is sprake van een rolvast en gelijkwaardig samenspel tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Zie voor meer toelichting bijlage 4.
 - Versterk de kaderstellende rol vanuit het ministerie. Dit is feitelijk de eigenaarsrol in het sturingsmodel. Vanuit deze rol is het ministerie ook verantwoordelijk voor de werking van de governance en een goede rolinvulling.

¹⁰² De managementcontrolcyclus sluit aan bij de planning van de politieorganisatie.

¹⁰³ Bij het begrip eigenaar gaat het niet om de eigenaar van de systemen, maar de rol van eigenaar die erop toeziet dat de taakorganisatie structureel goed is uitgerust om de opdracht uit te voeren (continuïteit). Daarbij wordt gekeken naar de budgettaire kaders, de doelmatigheid en de kwaliteit van de dienstverlening.

Bijlage 1: 15 vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)

De vijftien onderzoeksvragen in een beleidsdoorlichting volgens de toelichting bij de RPE

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/ zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bijlage 2: Oordeel onafhankelijk expert

In 2019 en 2020 is door het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) de *Beleidsdoorlichting Beheer Multisystemen* uitgevoerd. De beleidsdoorlichting betreft de periode 2012-2018, en de finale versie is gedateerd 3 maart 2020. Ik heb bij deze beleidsdoorlichting de rol van onafhankelijk deskundige mogen vervullen die de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (Rpe) voorschrijft. Deze bijlage bevat mijn onafhankelijk oordeel over de uitgevoerde beleidsdoorlichting. Ik zal achtereenvolgens ingaan op het proces van de beleidsdoorlichting, de uitkomsten van de beleidsdoorlichting, en de mate waarin ik in staat ben gesteld als onafhankelijk deskundige mijn oordeel te geven.

Het proces van de beleidsdoorlichting

Het proces dat bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting is gevolgd biedt in mijn ogen voldoende waarborgen voor een adequate kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek. De belangrijkste waarborgen betreffen de gekozen onderzoeksmethode, de organisatie van het onderzoek, en maatregelen voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Volgens de Rpe is het van belang om bij beleidsvorming al na te denken over de causale relatie tussen beleid enerzijds en maatschappelijke uitkomst anderzijds. Dit biedt namelijk de beste mogelijkheden om beleid te volgen en te efficiëntie en effectiviteit te evalueren.

Binnen het beleidsterrein *Beheer multisystemen* is het beleid niet alleen vooraf, maar vooral ook gedurende de evaluatieperiode gevormd. Zo is naar aanleiding van incidenten of trends onderzoek naar de systemen gedaan, wat heeft geleid tot nieuw beleid. Ook heeft de informatietechnologie die de basis vormt voor de systemen zich tijdens de evaluatieperiode verder ontwikkeld. Dit betekent dat het niet mogelijk was vooraf evaluatiecriteria te bepalen en gegevens te verzamelen aan de hand waarvan een evaluatie uitgevoerd kon worden. De doorlichting is daarom uitgevoerd door middel van document-onderzoek, met als belangrijkste bronnen documenten die wel op het specifieke beleidsterrein betrekking hebben, maar niet speciaal geschreven werden om het beleid te evalueren. In de periode 2012-2018 is er veelvuldig onderzoek naar het beleidsterrein uitgevoerd. Ruim veertig documenten hiervan zijn als bron voor de beleidsdoorlichting gebruikt. Specifieke en vooraf bepaalde evaluatiecriteria maken een beleidsdoorlichting makkelijker uitvoerbaar. Onderzoek op basis van documenten die gedurende de onderzoeksperiode over het beleidsterrein zijn geschreven is voor de beleidsdoorlichting in dit beleidsterrein echter ook een acceptabele onderzoeksmethode.

De Rpe geeft aan dat een beleidsdoorlichting in eigen beheer kan worden uitgevoerd of kan worden uitbesteed. Er moet minimaal één onafhankelijk deskundige bij het onderzoek worden betrokken.

Het ministerie van J&V heeft besloten deze beleidsdoorlichting zelf uit te voeren. In de ingerichte stuurgroep is het veld van stakeholders breed vertegenwoordigd: leden zijn afkomstig van het ministerie van J&V, de Landelijke Meldkamerorganisatie, de Veiligheidsregio en het ministerie van Financiën. De onafhankelijke deskundige is geselecteerd op basis van deskundigheid op het gebied van governance van grootschalige systemen, ervaring met onderzoeksmethoden, en langjarige IT-managementervaring; zij heeft geen verantwoordelijkheid gedragen voor het te onderzoeken beleid en is ook niet betrokken geweest bij de totstandkoming van dit beleid.

Met deze stuurgroep en onafhankelijk deskundige is de governance van het onderzoek ingericht conform de Rpe.

Beleidsdoorlichtingen moeten volgens de Rpe valide en betrouwbaar zijn. Validiteit van onderzoek geeft volgens de Rpe aan in welke mate wordt onderzocht wat het onderzoek beoogt te onderzoeken. Betrouwbaarheid van onderzoek geeft aan dat een herhaling van het onderzoek tot dezelfde uitkomsten en conclusies zou leiden, en dat de wijze waarop het onderzoek tot stand is gekomen achteraf reconstrueerbaar is.

In deze beleidsdoorlichting wordt de validiteit op een aantal manieren gewaarborgd. Allereerst wordt de *chain of logic* bewaakt door het gebruik van de vijftien in de Rpe aangereikte vragen, die

stuk voor stuk worden beantwoord. Verder worden meerdere bronnen gebruikt, zoals kamerstukken, evaluaties, en openbare rapporten van kennisinstellingen. Tot slot heeft de stuurgroep de diverse versies van het rapport gereviewed en van commentaar voorzien. Ook voor de betrouwbaarheid zijn diverse maatregelen getroffen. De wijze van totstandkoming van het onderzoek is gevolgd en bewaakt door de stuurgroep; de notulen van de stuurgroep doen hier verslag van. Het gebruik van bronnen op *unbiased* wijze is door mij gereconstrueerd door een steekproef te nemen uit de bronnen, en te beoordelen of de verwerking in het rapport strookte met de inhoud van de bronnen. De validiteit en betrouwbaarheid zijn in deze beleidsdoorlichting door de genomen maatregelen adequaat gewaarborgd.

De uitkomsten van de beleidsdoorlichting

In het samenvattend beeld concludeert de beleidsdoorlichting dat het beleid heeft bijgedragen aan de continuïteit van de landelijke systemen en de hoger liggende doelstelling om de kwaliteit en effectiviteit van de hulpverlening aan burgers in een crisissituatie te verbeteren. Gegeven het proces dat bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting is gevolgd onderschrijf ik deze conclusie. Ik wil echter twee aandachtspunten noemen.

Het eerste aandachtspunt betreft de afbakening van de beleidsdoorlichting. Er is gekozen voor het doorlichten van het beleid rondom de systemen in het meldkamerdomein, waarbij de doorlichting zich voornamelijk richt op C2000, GMS en 1-1-2. Het risico van het doorlichten van systemen in isolatie is dat het gebruik en de gebruikers van de systemen niet in de analyse wordt betrokken. Er is echter wederzijdse afhankelijkheid tussen beleid dat de systemen betreft en beleid dat het gebruik betreft: hogere kosten voor een systeem kunnen leiden tot lagere kosten bij de gebruikers van een systeem en andersom. Uiteraard kan niet het hele beleidsterrein van de politie in één onderzoek worden geëvalueerd, dus ik heb begrip voor de gekozen afbakening, maar aandacht voor samenhangend beleid tussen systemen en gebruik is gewenst.

Het tweede aandachtspunt betreft de beleidsopties bij significant minder budget. In de beleidsdoorlichting worden conform de Rpe opties genoemd om de kosten van het beheer van de multisystemen met twintig procent te verlagen. Het risico van een dergelijke exercitie is de realiseerbaarheid van de voorgestelde opties. Ik wil in dit licht aandacht vragen voor de status van de drie in de beleidsdoorlichting onderzochte systemen C2000, GMS en 1-1-2 aan het einde van de evaluatieperiode. Aan het einde van de periode waren deze systemen alle drie aan het einde van hun levensduur. In de komende beleidsperiode 2018-2024 betekent dit naar alle waarschijnlijkheid dat investeringen in deze systemen noodzakelijk zijn. Ik wil dan ook aandacht vragen voor de haalbaarheid van het blijvend realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van de multisystemen wanneer er inderdaad significant minder budget ter beschikking zou staan.

De rol van onafhankelijk deskundige

In de periode 2019-2020 is de *Beleidsdoorlichting Beheer multisystemen* uitgevoerd. Ik heb hierbij de rol van onafhankelijk deskundige mogen vervullen. Ik ben door het ministerie van J&V van begin tot einde bij het proces van de doorlichting betrokken. Daarnaast heb ik toegang gehad tot alle informatie en personen waar ik toegang toe nodig achtte. Mijn onafhankelijk oordeel is zonder wijzigingen opgenomen als bijlage bij de beleidsdoorlichting. Daardoor heb ik de rol in onafhankelijkheid kunnen uitvoeren. Ik dank op deze plaats graag alle betrokkenen die dat mogelijk hebben gemaakt.

Prof. dr. Lineke Sneller RC
Maart 2020

Bijlage 3: Leden stuurgroep

- Dhr. P.T. Gelton, directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer, ministerie Justitie en Veiligheid
- Dhr. J. Van Loosbroek, programmamanager Landelijke meldkamer Samenwerking (LMS)
- Dhr. D. Kransen, directeur Veiligheidsregio Noord- en Oost - Gelderland (VNOG).
- Mevr. S. Dobbelaar, MT-lid directie Financieel Economische Zaken, ministerie Justitie en Veiligheid
- Mevr. E. Van Dam en dhr. J. Risberg, Inspectie Rijksfinanciën, ministerie van Financiën
- Mevr. L. Sneller, hoogleraar ICT-governance, Nyenrode Universiteit

Bijlage 4 Lijst met afkortingen

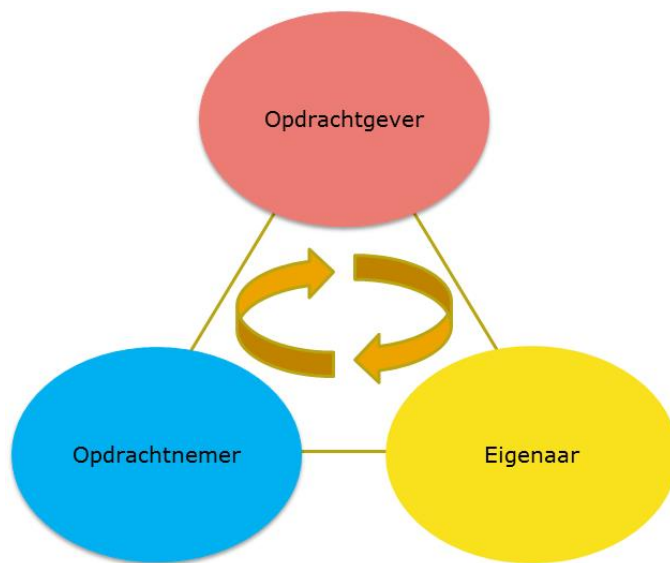
| | |
|-------|---|
| AZN | Ambulancezorg Nederland |
| BMB | Bestuurlijk Meldkamerberaad |
| BZK | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| C2000 | Communicatie 2000 |
| CIO | Chief Information Officer |
| DIPP | Dekkings Issue Prioritering Procedure |
| IBO | interdepartementale beleidsonderzoeken |
| ICT | Informatie- en communicatietechnologie |
| IVC | Implementatie Vernieuwing C2000 |
| IFV | Instituut Fysieke Veiligheid |
| IV | Informatievoorziening |
| IVC | Implementatie Vernieuwing C2000 |
| IVT | informatievoorziening technologie |
| JenV | Justitie en Veiligheid |
| GMS | Geïntegreerd Meldkamer Systeem |
| Kmar | Koninklijke Marechaussee |
| LMO | Landelijke Meldkamer Organisatie |
| LMS | Landelijke Meldkamer Samenwerking |
| MDC | meldkamer Dienstencentrum |
| MKO | Meldkamerorganisatie |
| NMS | Nationaal Meldkamersysteem |
| NP | Nationale Politie |
| OOV | Openbare Orde en Veiligheid |
| RPE | Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek |
| RAV | Regionale Ambulancevoorzieningen |
| SCL | Special Coverage Location |
| SMB | Strategisch meldkamerberaad |
| TETRA | Terrestrial Trunked Radio |
| TNO | Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek |
| VWS | Volksgezondheid, Welzijn en Sport |
| VtsPN | Voorziening tot samenwerking Politie Nederland |

Bijlage 5: Uitleg sturingsmodel

De governance van het ministerie van Justitie en Veiligheid is ingericht door middel van het sturingsmodel Justitie en Veiligheid. Het sturingsmodel Justitie en Veiligheid biedt heldere de kaders voor sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Met het sturingsmodel Justitie en Veiligheid wordt een bijdrage geleverd aan een doelmatige en doeltreffende realisatie van beleidsdoelstellingen.

Justitie en Veiligheid functioneert in ketens. Dat maakt noodzakelijk dat de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer handelen vanuit ketenperspectief en dat er op een uniforme wijze en in onderlinge verbinding gehandeld wordt.

In het sturingsmodel worden drie rollen onderscheiden:



Opdrachtgever

- is verantwoordelijk voor het verstrekken van een heldere (beleids)opdracht
- is budgethouder
- stuurt en houdt toezicht op de uitvoering van afzonderlijke opdrachten die worden uitgevoerd door de opdrachtnemer
- monitort van de voortgang en beoordeling van de (beleids)prestaties van de opdrachtnemer

De opdrachtnemer

- is verantwoordelijk voor een professionele, rechtmatige en doelmatige uitvoering van de opdracht en de bestendigheid van de interne organisatie
- voert een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering
- zorgt voor periodieke informatievoorziening over de uitvoering van opdrachten en de bedrijfsvoering

De eigenaar

- is verantwoordelijk voor de continuïteit van de taakorganisatie door een gezonde balans te realiseren tussen taken van de taakorganisatie en beschikbaar budget
- houdt (pro)actief toezicht op de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering van de opdrachtnemer en het algeheel functioneren
- is verantwoordelijk voor de inrichting en werking van het sturingsmodel

Bijlage 6: Geraadpleegde bronnen

- Agentschap Telecom (2015) *Mobiele bereikbaarheid 1-1-2 in Nederland - onderzoeksfase 2 de meetresultaten op hoofdlijnenhandelingsperspectief 112*.
- Auditdienst Rijk (2012) *Onderzoek cijfers bereikbaarheid regionale meldkamers*.
- Auditdienst Rijk (2017) *Onderzoek beveiliging C2000*.
- Auditdienst Rijk (2015) *Rapport van bevindingen inzake audit fase 1 verbetermaatregelen 112 voorziening*.
- Berenschot (2019) *Melden via 1-1-2, Perspectieven van burgers en centralisten*.
- BIT (2016) *BIT-advies inzake vernieuwing C2000*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2012) *Onderzoek naar de stroomstoring Amsterdam en omstreken*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2012) *Storing telecommunicatienetwerk Waalhaven Rotterdam*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2011, 2013 en 2015) *Verbetertrajecten C2000 stand van zaken*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Agentschap Telecom (2012) *Feiten en omstandigheden rond het overlijden van twee personen tijdens een storing in de bereikbaarheid van alarmnummer 1-1-2 in de nacht van 20 op 21 juni 2012*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2013) *1-1-2 onder de loep. Een onderzoek naar de opbouw en organisatie van het alarmnummer en de storingen in 2012*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2014) *Verbetertrajecten C2000 stand van zaken 2013*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie en Agentschap Telecom (2016) *Stroomstoring Noord-Holland - lessen uit de crisesbeheersing en telecommunicatie*.
- KPMG Advisory (2017) *Herijking besparingspotentieel meldkamerdomein*.
- MDC (2012 – 2018) *Jaarverslagen inzake de prestaties van de meldkamersystemen*.
- Ministerie van BZK (2007) *Beleidsdoorlichting art. 25.2*.
- Ministerie van BZK (2009) *Eindrapportage Expertgroep C2000*.
- Ministerie van BZK (2011) *Strategisch beheer C2000: kiezen voor slagkracht*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) *Beleidsreactie op het Inspectierapport 'verbetertrajecten C2000'*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012 – e.v.) *Rijksbegroting*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014) *Beleidsreactie op het Inspectierapport 'verbetertrajecten C2000'*.
- Ministerie van BZK (2015) *Gateway Reviewrapport: Landelijke Meldkamer Organisatie*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016) *Inventarisatie verbeterpunten 112-keten 2016-2017*.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid en nationale politie (2016) *Beheersovereenkomst C2000*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016) *Wijziging testinstantie bij vernieuwing C2000*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016) *Nieuwe infrastructuur mobiele communicatie C2000*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2018) *Wijzigingswet Meldkamers*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2018) *Voortgang nieuwe infrastructuur mobiele communicatie C2000 spraaknetwerk, meldkamers en 1-1-2*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2018) *Nieuwe infrastructuur mobiele communicatie C2000*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2018) *Voortgang C2000 en 112*.
- Nationale Politie (2014 – 2018) *Begrotingen Nationale Politie*.
- TNO (2015) *Werking en Bereikbaarheid alarmnummer 112 via mobiel*.
- TNO (2016) *Mobiele bereikbaarheid 112*.
- TNO (2016) *Bereikbaarheid van 112 voor doven en slechthorenden*.
- TNO (2016) *Wie belt er nog? Het nieuwe melden. Een toekomstverkenning*.
- TNO (2018) *Wie kijkt er mee? De impact van beeld*.
- Tweede Kamer (2014) *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*.
- Twijnstra en Gudde (2013) *NAWP naar 112 - oplossingsrichtingen voor het naleven van de telecommunicatiewet door aanbieders van telefonie*.
- Xebia (2018) *Second Opinion Continuïteit C2000 in 2019 (vertrouwelijk, ter inzage)*.
- Xebia (2018) *Continuïteit van GMS (vertrouwelijk, ter inzage)*.
- Xebia (2018) *Continuïteit van C2000 (vertrouwelijk, ter inzage)*.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Postbus 20301

2500 EH Den Haag