

Vergaderjaar 2021–2022

25 124

Nieuwe infrastructuur mobiele communicatie (C2000)

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 108

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2021

Elke dag zijn duizenden hulpverleners op pad om Nederland veilig en gezond te houden. De medewerkers van politie, brandweer, ambulancezorg en Koninklijke Marechaussee (KMar) (hierna: de hulpverleningsdiensten) moeten voor de uitoefening van hun taken kunnen rekenen op een robuuste en betrouwbare meldkamer- en communicatieinfrastructuur. Dit geldt ook voor burgers die in nood verkeren en een beroep doen op de hulpdiensten. Voor hen is de centralist op de meldkamer het eerste aanspreekpunt als elke seconde telt.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de meldkamers, de stand van zaken rond het C2000-spraaknetwerk en de toekomst van deze voorzieningen. Dat doe ik aan de hand van steeds dezelfde drieslag: waar komen we vandaan, waar staan we nu en welke opgaven zien we de komende tijd.

Ontwikkeling meldkamerdomein

De meldkamers vormen de schakel in de keten tussen incident, burger en hulpverlening. Om snelheid van handelen, maar ook robuustheid en continuïteit van meldkamers te kunnen waarborgen is het nodig dat zij elkaars taken kunnen overnemen bij piekbelasting of uitval. In feite moeten zij functioneren als één samenhangend en verbonden stelsel van meldkamers. Door een eerder kabinet is dan ook het startsein gegeven om verbeteringen in de organisatie en werkwijze van meldkamers aan te brengen, zodat zij hun maatschappelijke functie beter kunnen vervullen.¹

¹ Regeerakkoord 2010 «Vrijheid en verantwoordelijkheid» (Kamerstuk 29 628, nr. 231).

Gezamenlijke opgave en aanpak

In 2013 is in het Transitieakkoord *Meldkamer van de Toekomst* (Kamerstuk 29 517, nr. 75) met alle betrokken partijen² besloten om te komen tot 10 meldkamers en om het beheer van deze meldkamers onder te brengen in één landelijk beheerorganisatie. De toen geformuleerde uitgangspunten gelden nog steeds en zijn gericht op het centraal stellen van de hulp aan de burger in nood, het uniformeren en sturen op één landelijk kwaliteitsniveau van de dienstverlening, het optimaliseren van informatie-uitwisseling, op continue bereikbaarheid en beschikbaarheid van meldkamers en het kunnen overnemen van de meldkamerfunctie bij verstoring of piekbelasting.

Totstandkoming van het nieuwe meldkamerstelsel

Tot voor kort kende Nederland 25 meldkamers. In 2013 is gestart met de uitvoering van de afspraken uit het Transitieakkoord. Ook zijn belangrijke stappen gezet zoals de totstandkoming van de *Wijzigingswet Meldkamers*, de overdracht van het beheer naar een beheersorganisatie en de samenvoeging en aansluiting van de eerste meldkamers. Tegelijkertijd is destijds ook gebleken dat de realisatie van de plannen op onderdelen complex is en blijkt.

Naar aanleiding van de *Gateway review* van oktober 2015 is samen met alle partijen gekozen prioriteit te geven aan de regionale samenvoegingstrajecten van 25 naar 10 meldkamers, het aansluiten van de meldkamers op één landelijke ICT-infrastructuur en het onderbrengen van het beheer van de meldkamers bij de politie. Op 1 juli 2020 is dit beheer bij wet geformaliseerd en zijn de *Wijzigingswet meldkamers* en de hierop gebaseerde regelingen in werking getreden. De politie moet ervoor zorgen dat de hulpverleningsdiensten op de meldkamers hun meldkamerfunctie kunnen uitoefenen. De betrokken partijen kunnen via *multi-governance* invloed uitoefenen op het beleid van het beheer van de meldkamers en op de besteding van de middelen voor het beheer.

Op weg naar 10 meldkamers

In de regelgeving zijn ook de tien meldkamerlocaties vastgelegd. Het samenvoegen van meldkamers betekent dat politie, ambulancezorg en brandweer nog meer samen gaan werken. Hiervoor worden ook de werkwijzen van centralisten op landelijke schaal geüniformeerd, zodat zij elkaars taken kunnen overnemen bij calamiteiten of bij piekbelasting en de samenwerking bij grotere incidenten sneller multidisciplinair opgepakt kan worden. De meerjarige opgave is om in 2025 10 samengevoegde meldkamers te hebben, die werken op één landelijke ICT-infrastructuur. Inmiddels zijn vier (van de beoogde 10) meldkamers samengevoegd en aangesloten op de ICT-infrastructuur en kunnen alle meldkamers elkaars taken overnemen bij verstoringen of calamiteiten.

Uitvoeringsorganisatie beheer en governance meldkamers

Voor het hier bovengenoemde beheer van de meldkamers heeft de politie de Landelijke Meldkamer Samenwerking (hierna: LMS) opgericht. Deze voert sinds 1 januari 2020 het (technisch) beheer van de meldkamers uit.³ De LMS bevindt zich in een ontwikkeltraject. De beheerders komen vanuit meerdere organisaties en zijn in één organisatie ondergebracht. De LMS

² 25 Regionale Ambulance Voorzieningen (RAV's), 25 Veiligheidsregio's, de Koninklijke Marechaussee, de politie en de ministeries van VWS, Defensie en JenV.

³ Kamerstuk 35 065, nr. 10.

verwacht de beheerorganisatie voor deze nieuwe opgave eind 2022 gereed te hebben.

Het Bestuurlijk Meldkamer Beraad (hierna: BMB), onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, monitort de werking van beheer en beleid en neemt besluiten over richtinggevende keuzes voor het meldkamerstelsel.

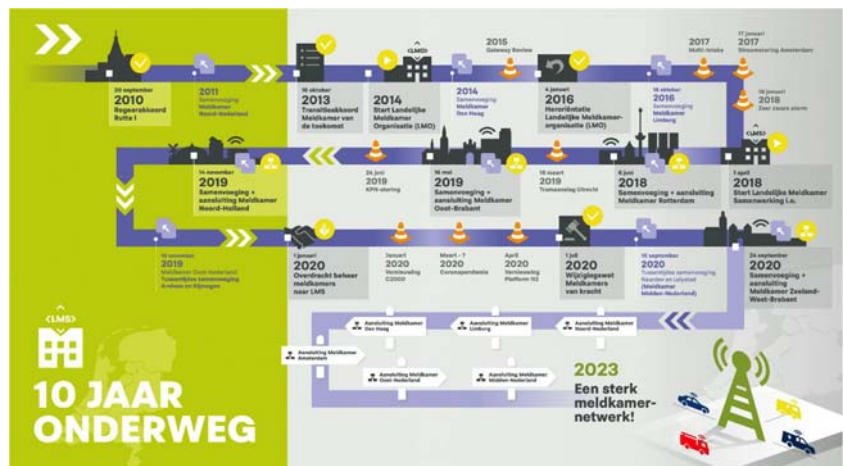
De opbrengsten tot nu toe

De in opbouw zijnde LMS heeft de opgave om deze infrastructuur op orde te brengen, te vernieuwen en te standaardiseren en heeft daarnaast de opdracht zorg te dragen voor het aansluiten van de meldkamers op één landelijke ICT-infrastructuur. De continuïteit van de meldkamers heeft met de reeds doorgevoerde wijzigingen een stevige impuls gekregen. Meldkamers kunnen elkaar vervangen en hebben in de praktijk in meerdere situaties bij uitval van ICT aangetoond de continuïteit te kunnen versterken. In de praktijk beoefenen de meldkamermedewerkers de uitwijkprocedures regelmatig om de werking hiervan blijvend te kunnen borgen.

Gedurende de eerste en tweede golf van COVID-19 hebben de hulpverleningsdiensten afspraken gemaakt over handhaving van dienstverlening aan burgers, ook bij uitval van medewerkers als gevolg van besmetting of quarantaine. Er zijn daarnaast voorzieningen ingericht om thuiswerken mogelijk te maken.

Vervolgstappen

Onderstaande afbeelding *10 jaar onderweg* geeft in grote lijnen de weg weer die tot nu toe is afgelegd, wat er is bereikt en de ontwikkelingen die het meldkamerdomein doormaakt.



Ik heb vertrouwen in de geschetste richting en in de verdere doorontwikkeling van het meldkamerstelsel. Desalniettemin is er nog werk aan de winkel. Daar ben ik mij, en met mij alle partijen uit het meldkamerdomein, zeer van bewust.

Ook de Inspectie JenV en het Agentschap Telecom hebben in een brief aan het Bestuurlijk Meldkamer Beraad laten weten dat nog belangrijke

stappen moeten worden gezet.⁴ Er leven bij de Inspectie zorgen over de snelheid waarmee aanbevelingen uit eerdere onderzoeken worden opgevolgd. Daarnaast doet de Inspectie observaties ten aanzien van de kwetsbaarheden in het stelsel. In de brief vragen de Inspectie en het Agentschap aandacht voor de verdere verbetering van de stabiliteit van de ICT-voorzieningen, de werking van de governance en het ontbreken van een proces van integraal risicomanagement voor de meldkamers.

ICT-voorzieningen

Ten aanzien van de ICT-voorzieningen loopt er sinds vorig jaar een verbetertraject naar aanleiding van verstoringen in een aantal meldkamers. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd in mijn brief van 25 september 2020.⁵ Doel van dit verbetertraject is om de oorzaak van de verstoringen weg te nemen en maatregelen te treffen voor een stabiel IV-ICT voor de meldkamers.

Beveiliging van informatie is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van meldkamervoorzieningen, daar wordt doorlopend aan gewerkt. De verschillende disciplines hebben vanuit hun eigen organisaties bestaande afspraken over het informatiebeveiligingsbeleid. De betrokken partijen in het meldkamerdomein zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het gezamenlijk (strategisch) informatiebeveiligingsbeleid voor deze meldkamervoorzieningen.

Voor de operationele en tactische invulling en uitwerking van het informatiebeveiligingsbeleid is een werkgroep met vertegenwoordigers van de hulpverleningsdiensten, de LMS en het Ministerie van JenV gevormd. Deze werkgroep is in 2021 gestart. Het doel is te komen tot een samenhangende set aan afspraken om de beveiliging van de meldkamervoorzieningen verder op orde te brengen en houden. Daarbij wordt voortgebouwd op de al genomen maatregelen om de informatiebeveiliging te verbeteren.

Governance en risicomanagement

Het netwerk van meldkamers vormt in de wereld van spoed en crisisbeheersing een uniek multidisciplinair samenwerkingsverband met 54 partijen. Een governance met zoveel partijen vraagt veel van alle betrokkenen. Met alle partijen is afgesproken dat we deze governance evalueren en ervaringen, voor- en nadelen op een rij zetten. Het WODC is gevraagd dit onderzoek uit te voeren en de aanbevelingen worden meegenomen in het verder vervolmaken van de governance. Ik verwacht de uitkomsten van de evaluatie medio 2022.

Tot slot wordt er sinds januari 2020 gewerkt aan een gedegen proces van proactief en integraal risicomanagement door de inrichting van een monitor die de continuïteit voor het stelsel van meldkamers inzichtelijk maakt. De eerste continuïteitsmonitor is opgeleverd in januari 2021. Deze monitor ontbeert echter nog een normenkader. Afgesproken is dat alle partijen de continuïteitsmonitor verder ontwikkelen en dat daarbij onder andere een normenkader wordt meegenomen zoals past binnen de governance.

⁴ De brief is door de Inspectie gepubliceerd en te vinden op www.inspectiejenv.nl.

⁵ Kamerstuk 29 628, nr. 973.

Missiekritische communicatie hulpdiensten

Vorig jaar heb ik uw Kamer regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken rond de migratie van het spraaknetwerk C2000.⁶ C2000 is het netwerk waarmee meer dan 80.000 hulpverleners 24/7 communiceren met de meldkamer en met elkaar. Zij gebruiken dit communicatiesysteem tijdens het dagelijks werk, maar ook bij grote incidenten en rampen. Met C2000 kunnen hulpverleners snel mondeling informatie met elkaar delen. Het is een gesloten (versleuteld) systeem, dat ook bij zware belasting operationeel blijft.

De migratie was nodig omdat de technische levensduur was verlopen en C2000 niet meer voldeed aan de huidige technische standaarden. In de migratienacht van 27 op 28 januari 2020 zijn ruim 600 zendmasten omgezet en is nieuwe radioapparatuur aangezet. Het betrof meer dan 90.000 portofoons en mobilofoons, 11.000 gespreksgroepen en 480 bedienposities.

De maanden na de migratie deden zich, zoals gebruikelijk bij een operatie van deze omvang, aanloopproblemen voor. Daarop is geanticipeerd door een nazorgteam van specialisten uit de kolommen van de hulpverleningsdiensten en de leveranciers in te richten die de problemen aangepakt hebben.

Maatregelen om het netwerk te verbeteren

Twee maanden na de migratie was de conclusie dat er vooruitgang werd geboekt met het oplossen van de aanloopproblemen, maar dat het nog te vroeg was om over te gaan tot een «gewone» beheerfase voor het netwerk. Het netwerk functioneerde nog niet zoals de gebruikers op dat moment mochten verwachten. In nauw overleg met de hulpdiensten, de korpschef van de politie en externe expertise vanuit TNO is toen met uitdrukkelijke steun van alle partijen besloten tot een verlengde nazorgfase tot 1 juli 2020. Nadat de meeste problemen opgelost waren is het beheer van C2000 op die datum overdragen aan de LMS.

Er zijn gedurende de verlengde intensieve nazorgfase door de politie aanvullende operationele en technische maatregelen getroffen. Een belangrijk onderdeel van deze maatregelen is een Push-To-Talk (PTT)-app als *fall-back*-voorziening voor het geval de missiekritische basisvoorziening C2000 niet of niet goed functioneert. Deze app kan groepscommunicatie verzorgen en maakt gebruik van het reguliere providernetwerk via een smartphone en is daarvan afhankelijk. Deze app wordt binnen de politieorganisatie breed beschikbaar gesteld en is inmiddels ook bij de andere hulpverleningsdiensten in gebruik. Momenteel loopt een Europese aanbesteding om tot een permanente keuze van een leverancier te komen voor de komende jaren.

De verlengde intensieve nazorgfase heeft ervoor gezorgd dat een aantal grote gebruikersproblemen is opgelost en daarmee het aantal klachten van gebruikers is gedaald. Tegelijkertijd zijn er met name bij de politie nog steeds klachten over ervaren dekking en bij sommige groepen over verbindingen. De verdere inspanningen van het ministerie en de korpsleiding zijn er op gericht hierin verbeteringen te brengen.

⁶ Zie mijn eerdere brieven ten aanzien van C2000, Kamerstuk 25 124, nrs. 104, 105 en 106.

Opbrengsten en vervolgstappen

Het vernieuwde netwerk is de afgelopen maanden in staat gebleken ook piekbelasting te kunnen verwerken. Dankzij de inspanningen van het programma Implementatie Vernieuwing C2000 (IVC), de gebruikers, de leveranciers en de beheerder (LMS) is het aantal klachten over het vernieuwde spraaknetwerk de laatste maanden sterk afgenomen en die dalende lijn zet zich verder voort. Tijdens de afgelopen jaarwisseling, met op oudejaarsdag een uitschieter van meer dan 185.000 geplaatste oproepen, heeft het netwerk goed gefunctioneerd. Ook bij andere openbare ordeverstoringen heeft het netwerk de grootschalige inzet die dat van de hulpdiensten vroeg goed kunnen verwerken.

De focus ligt de komende tijd op verdere optimalisatie van het netwerk. Om een goed beeld te krijgen bij de mogelijke oorzaken van en oplossingen voor de restproblemen heb ik TNO gevraagd hierover advies uit te brengen. Dit heeft geleid tot een set aan prestatie-indicatoren die het beeld van gebruikers op straat en het technische beeld bij elkaar brengen. In mijn Kamerbrief van 11 februari 2021 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek⁷. Naar verwachting zijn voor het einde van dit jaar alle aanbevelingen uit het TNO-onderzoek opgevolgd.

Dekking van het netwerk

Het C2000-netwerk is ontworpen en ingericht op buitendekking en wordt daarop ook beoordeeld. Het oude netwerk kende een dekkingsgraad van meer dan 97% en de verwachting is dat het huidige netwerk vergelijkbaar zal scoren. Precieze metingen komen als onderdeel van de *turn-key*-oplevering naar verwachting voor het eind van dit jaar beschikbaar.

Een aantal zaken heeft invloed op de dekking. Als gevolg van veranderingen in het landschap, de bebouwde omgeving en storende radio-bronnen kunnen plekken ontstaan waar de dekking minder goed is of ontbreekt. Deze problematiek, die samenhangt met het intensief gebruik van radiofrequenties, zal de komende jaren verder toenemen en heeft mijn volle aandacht. De aanpak van deze gebieden wordt geprioriteerd aan de hand van de dekkingsissues prioriteringsprocedure (DIPP), waarbij ook rekening wordt gehouden met de ervaringen van gebruikers.

Op dit moment wordt gewerkt aan de bouw van extra opstelpunten en technische oplossingen om de dekking op 31 prioritaire DIPP-locaties te vergroten. De bouw van nieuwe opstelpunten vraagt echter tijd vanwege de het zoeken naar een geschikte locatie, de noodzakelijke verwerving van de grond waarop het opstelpunt wordt gebouwd en de aan te leggen infrastructuur (waaronder de bekabeling, mast en zenders). De kosten voor een nieuw opstelpunt bedragen ongeveer 500.000 euro en de gemiddelde doorlooptijd voor het realiseren van een locatie is meer dan één jaar. Waar binnenhuisdekking wenselijk is kan een object overigens als *special coverage location* worden aangewezen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is Schiphol.

In de afgelopen periode is door mijn ministerie en de LMS veel aandacht besteed aan het negatieve effect van verkeerd geïnstalleerde en ondeugdelijke zonnepaneelinstallaties op de dekking van C2000. In samenwerking met de LMS werkt de leverancier onder op dit moment toezicht van Agentschap Telecom aan het opsporen en herstellen van storende installaties.

⁷ Kamerstuk 25 124, nr. 107.

Als laatste onderdeel van de vernieuwing worden in het voorjaar van 2022 de radiobediensystemen op de meldkamers vervangen door moderne apparatuur die de komende jaren de continuïteit van het gebruik van C2000 waarborgen.

Op weg naar een nieuwe missiekritische voorziening

We werken met hulpverleningsdiensten en marktpartijen aan een nieuwe infrastructuur, die voortdurend meegroeit met de behoeften van hulpverleners en technologische ontwikkelingen. Een systeem waarmee hulpverleners bijvoorbeeld foto's van vermiste personen, beelden van bodycams of gegevens van warmtesensoren op een veilige, eenvoudige en betrouwbare wijze ontvangen. En dit allemaal gewoon via mobiele telefoon of tablet. Dit maakt andere apparaten, zoals een portofoon, in de toekomst overbodig.

Het contract van het huidige C2000-netwerk loopt tot uiterlijk 2027. Daarom heb ik in 2019 de opdracht gegeven voor een verkenning naar een mogelijke opvolger. Een oplossing op basis van mobiel breedband, zoals hierboven geschetst, ligt daarbij het meest voor de hand. Hierover is uw Kamer in september 2020 geïnformeerd⁸. Een multidisciplinair projectteam met vertegenwoordigers vanuit alle hulpdiensten werkt op dit moment aan de contouren van de toekomstige communicatie- en informatievoorziening op basis van mobiel breedband.

De vervanging van C2000 is onvermijdelijk en urgent: om tijdig een opvolger in gebruik te nemen en de bestaande voorziening op een verantwoorde wijze af te bouwen zullen we de komende periode een aantal belangrijke stappen moeten zetten. Zoals toegezegd in de Kamerbrief van februari van dit jaar ontvangt uw Kamer dit najaar nog een aparte brief waarin ik de contouren voor de nieuwe voorziening zal toelichten⁹. Daarbij zal ik ook ingaan op de vervangingsopgave, planning, migratie en de kosten die daarmee de komende jaren gemoeid zijn.

Tot slot

Ook de komende jaren liggen er belangrijke opgaven voor het verder ontwikkelen van de meldkamerfunctie en het C2000-spraakstelsel. Tegelijkertijd werken we samen met alle partners de contouren uit van de manier waarop we deze voorzieningen en systemen ook in de toekomst vorm kunnen geven. Daarbij staan de veiligheid van burgers en hulpverleners, de ondersteuning van de inzet van de hulpdiensten en de kwaliteit, continuïteit en robuustheid van deze voorzieningen en systemen centraal.

Ik ben voornemens uw Kamer vanaf nu halfjaarlijks te informeren over de ontwikkelingen en voortgang op deze onderwerpen en doe hierbij ook het aanbod voor een technische briefing om de leden van de Kamer nader te informeren en de gelegenheid te geven vragen te stellen.

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

⁸ Kamerstuk 25 124, nr. 106.

⁹ Kamerstuk 25 124, nr. 107.