

Vergaderjaar 2009–2010

25 124

Nieuwe infrastructuur mobiele communicatie (C2000)

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2010

1. Inleiding

Op 18 november 2009 heb ik de Kamer geïnformeerd over de maatregelen die ik rond het verbeteren van de techniek, de organisatie en het gebruik van C2000 al genomen heb en over de bevindingen in de tussenrapportage van de door mij ingestelde expertgroep C2000 (Kamerstuk 25 124, nr. 62). Middels deze brief wil ik reageren op de recent door de expertgroep uitgebrachte eindrapportage¹.

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken aan allen die op welke wijze dan ook hebben meegewerkt aan de totstandkoming van deze rapportage. De grote medewerking en betrokkenheid van zowel de «werkvloer», de leidinggevenden, de bestuurders, de industrie en de experts bij deze rapportage geven mij het vertrouwen dat het uitvoeren van de aanbevelingen van de expertgroep een belangrijke bijdrage zal leveren aan de verdere verbetering van C2000 en het herstel van het vertrouwen in C2000 bij de hulpverleners, dit alles in het belang van een adequate dienstverlening aan burgers door OOV-diensten. Ik onderstreep daarbij de conclusie van de expertgroep dat het operationele veld niet alleen een grote bereidheid tot meedenken heeft, maar daar waar noodzakelijk ook tot veranderen. Bij de verbeteringen rond C2000 zal ik dan ook zeker van deze bereidheid gebruik maken en een beroep op het veld doen om aan de verbeteringen volop mee te werken.

Er blijkt uit de rapportage dat de dekking niet alleen voldoet aan de afgesproken minimale dekking van 95% (gemeten naar plaats en tijd) maar dat zelfs wordt uitgekomen op een percentage van 97,4%. Ook blijkt dat de gebruikers over het algemeen tevreden zijn over het functioneren van C2000 tijdens de dag/dagelijkse werkzaamheden. Natuurlijk zijn ook daar wel een aantal kritische opmerkingen over gemaakt, maar het merendeel van de kritiek richt zich op de voorbereiding op en het werken met C2000 tijdens grootschalige calamiteiten en op de binnenhuisdekking. Verderop in deze brief zal ik daar nader op in gaan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bovenstaande bevindingen sterken mij in mijn eerder aan u kenbaar gemaakte standpunt dat C2000 als communicatiesysteem niet ter discussie staat en ik geen aanleiding zie om naar alternatieve systemen te kijken die C2000 zouden kunnen vervangen.

2. Al in gang gezette acties

Ik berichtte u op 18 november al dat ik, anticiperend op de aanbevelingen van de expertgroep C2000, diverse acties heb ondernomen. Zo is het project *AutoTune Combiners* gestart, waarmee het mogelijk wordt om de frequenties van de opstelpunten op afstand aan te passen. Dit zal het in het C2000 netwerk opnemen van extra zendmasten of extra capaciteit zeer vergemakkelijken en minder onderbrekingen voor de operationele gebruiker inhouden. Ik verwacht dat de uitrol van de ATC's in 2010 grotendeels gereed zal zijn.

De Europese aanbestedingen voor de *base-radio's* en de *masten* zijn ondertussen in volle voorbereiding en in 2010 zullen drie extra mobiele opstelpunten beschikbaar komen. Hierdoor kan in dekking worden voorzien bij geplande grootschalige evenementen op locaties waar de dekking naar het oordeel van de hulpdiensten nog onvoldoende is.

Verder heb ik bij het ministerie van Economische Zaken verzocht om de huidige C2000 frequentiebanden te vergroten. Deze vergroting is mogelijk noodzakelijk om de in behandeling zijnde dekkingsproblemen en de dekkingsproblemen op de DIPP-lijst weg te kunnen werken en de capaciteit in gebieden met voorzienbare grote risico's in beperkte mate iets uit te kunnen breiden.

Gelet op de huidige in gebruik zijnde apparatuur dient deze extra frequentieruimte zo dicht mogelijk, bij voorkeur aaneengesloten met de huidige C2000 frequenties te zijn. Het had mijn voorkeur gehad om deze extra frequentieruimte, evenals de huidige C2000 banden, in EU-verband, te harmoniseren. Gelet op de urgentie van het wegwerken van de DIPP-lijst en de duur van een EU brede afstemming, heb ik er voor gekozen om hier niet op te wachten.

De gevraagde frequentieruimte is thans toegewezen aan het ministerie van Defensie. In nader overleg met mijn collega van Economische Zaken, de nationale frequentiebeheerder, moet mijn aanvraag worden gezien.

3. Aanbevelingen expertgroep

De expertgroep heeft in haar eindrapportage diverse concrete aanbevelingen gedaan, die in grote lijnen in overeenstemming zijn met de voorlopige aanbevelingen uit de tussenrapportage. Deze aanbevelingen en daarom ook mijn reactie zijn gebaseerd op de tot nu toe bekende rapporten. Het rapport van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid over de «Poldercrash» is momenteel nog niet verschenen. Mogelijk is enige bijstelling van deze reactie na het verschijnen van dat rapport noodzakelijk.

Ik onderscheid naar aanleiding van het eindrapport een drietal typen maatregelen:

- Organisatorische maatregelen:
 - Het uitwerken van de regierol van de meldkamer bij het operationeel optreden, inclusief de rol van een «verbindingsofficier» C2000, met name bij grootschalige incidenten,
 - Heroriëntatie op de strategische beheerrol van BZK en veld,

- De structurele borging en handhaving van de in deze brief voorgestelde maatregelen.
- Technische maatregelen:
 - Het verbeteren van randapparatuur (in DMO),
 - Het verbeteren van de ergonomie van de randapparatuur,
 - Het éénduidig programmeren van gespreksgroepen en instellingen (parameters) van de randapparatuur, inclusief de handhaving daar van,
 - Een centrale toets of randapparatuur aan de functionele eisen voldoet,
 - Het wegwerken van de DIPP-lijst.
- Maatregelen ten behoeve van het gebruik van C2000:
 - Het aanpassen van het Landelijk Kader Fleetmap (LKF),
 - Het aanpassen van de les- en leerstof rond C2000, en het bijscholen van de gebruikers.

Daarnaast wil ik samen met het veld onderzoeken welke behoeften en mogelijkheden er zijn om ook op de lange termijn te kunnen voorzien in adequate communicatie voor de OOV-diensten, zoals de mogelijke behoefte aan breedband datacommunicatie en de capaciteitsbehoeften tijdens grootschalig optreden versus de capaciteitsbehoeften tijdens dag/dagelijks werk.

4. Capaciteitsuitbreiding bestaande masten

Onder andere door de regio Kennemerland is mij gevraagd de netwerkcapaciteit van de masten rond Schiphol uit te breiden. Zoals ik net aangaf lijkt uitbreiding een oplossing voor de communicatieproblematiek, maar is dit het lang niet altijd. Zweeds onderzoek naar het gebruik van Rake1 (de Zweedse tegenhanger van C2000) laat zien dat bijvoorbeeld een goede etherdiscipline effectiever is dan capaciteitsuitbreiding.

Aan (te) veel capaciteit zit ook een groot nadeel. Immers capaciteit vertaalt zich rechtstreeks in de hoogte van de beheerkosten. Teneinde deze op een aanvaardbaar peil te houden dienen daarom keuzes gemaakt te worden. Ik zal daarom per geval bezien of een capaciteitsuitbreiding zinvol is.

Ik acht verder de suggestie vanuit de regio Kennemerland (Rapportage C2000 Communicatie Poldercrash) om nader onderzoek te doen naar de communicatie- en capaciteitsbehoeften tijdens rampen en crisis zeer waardevol. Zoals verderop in deze brief te lezen is, zal ik graag aan deze suggestie uitvoering geven.

5. Binnenhuisdekking

Al eerder zijn in de Kamer vragen gesteld en is in de pers aandacht besteed aan de mate van binnenhuisdekking van C2000. Ik hecht er aan te benadrukken dat binnenhuisdekking nooit een onderwerp is geweest bij de dimensionering, planning en uitrol van C2000. In bepaalde publiekstoe-gankelijke locaties waar veel mensen bijeen komen, dient binnenhuisdekking wel permanent gerealiseerd te worden. Daarvoor is het Special Coverage Locations (SCL) beleid ontwikkeld.

De kern van het SCL-beleid is dat het lokaal bevoegd gezag, op advies van de hulpdiensten, bepaalt voor welke objecten binnenhuisdekking noodzakelijk is. De objecteigenaar is dan verantwoordelijk voor het aanbrengen van de techniek en draagt de kosten daarvan.

Er is steeds van uit gegaan dat, conform de wijze van communiceren tijdens het «analoge» tijdperk, eenheden bij optreden binnenshuis via de

z.g. Direct Mode (DMO) met elkaar communiceren. Ik ben mij er van bewust dat bij de publieke mobiele netwerken er vaak (hoewel ook niet altijd) binnenhuisdekking aanwezig is en dat onwillekeurig de vergelijking tussen C2000 en deze netwerken getrokken wordt. Echter om een vergelijkbare mate van C2000 binnenhuisdekking te realiseren, zou niet alleen het gehele netwerk aangepast moeten worden, maar zou ook het aantal masten sterk vergroot moeten worden. Dit zou exorbitante meerkosten met zich meebrengen.

In lijn met de aanbevelingen van de expertgroep laat ik reeds in samenwerking met de NVBR onderzoeken hoe de DMO-communicatie verbeterd kan worden. Ook wil ik laten onderzoeken of het mogelijk is om, naast het staande SCL-beleid, een gerichte tijdelijke binnenhuisdekking te realiseren binnen objecten wanneer daartoe de operationele noodzaak aanwezig is.

6. Huidige situatie versus tijd projectdirectie C2000

Door de expertgroep wordt aangegeven dat rond de centrale sturing van C2000 na opheffing van de projectdirectie C2000 een aantal zaken niet goed gegaan zijn.

Deels kan ik dit onderschrijven. Het idee was dat de projectdirectie verantwoordelijk was voor het realiseren van een landelijk dekkend (C2000) communicatienetwerk. In deze opdracht zat ook besloten dat er een keuring voor randapparatuur, een Landelijk Kader Fleetmap (LKF) en een initiële opleidingskader gerealiseerd werden. Naar mijn mening heeft de projectdirectie aan deze opdracht voldaan en ook in contacten met de Kamer is dit bevestigd. Het lag in de rede om, na opheffing van de projectdirectie C2000, er op te vertrouwen dat de hulpdiensten zelf van uit de operationele verantwoordelijkheid nadere invulling zouden geven aan zaken als het LKF en de opleidingen. Waarbij BZK ten aanzien van het LKF de voorstellen en adviezen van uit haar rol als strategisch beheerder vaststelt.

De expertgroep trekt de conclusie dat deze vooronderstelling, zonder de individuele inspanningen van hulpdiensten tekort te willen doen, niet klopt. Zij merkt op dat «*met C2000 een landelijke infrastructuur gerealiseerd is, die zich alleen centraal laat sturen*». Tevens stelt de expertgroep dat deze centrale sturing alleen werkt wanneer wordt voorzien in «*doorzettingskracht en handhavingsmacht*».

Mede gelet op deze conclusies en de conclusie uit de Gateway review op het project Renatus (upgrade C2000), waar voor de centrale sturing aandacht is gevraagd kan ik u verzekeren dat de rol van strategisch beheerder C2000 ook in de toekomst centraal ingevuld zal blijven. Over de wijze van invulling van deze centrale sturing en de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van het veld hierbij zal ik met het veld afspraken maken.

7. Beheersbare verbeterstructuur

Als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb ik een regisserende en coördinerende rol. Vanuit die rol opvatting wil ik, samen met het gehele OOV-veld, invulling geven aan de verbetervoorstellen van de expertgroep.

Vanwege de door de expertgroep noodzakelijk geachte doorzettingskracht en de conclusies uit de Gateway review van het project Renatus acht ik het van belang om op bestuurlijk niveau hierover afspraken te maken met het Veiligheidsberaad, het Korpsbeheerdersberaad en de departementen Defensie en VWS. Voor de verbeteringen van en rond C2000 moet een aantal projecten worden ingericht waarbij rekening wordt gehouden met

de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de desbetreffende activiteiten. In een bijlage heb ik deze aangegeven¹.

Uit de Gateway review blijkt dat de centrale sturing aangescherpt moet worden.

Ik streef bij deze centrale aansturing naar een stuurgroep onder leiding van BZK met gemandateerd vertegenwoordigers van het Veiligheidsbeeraad en het Korpsbeheerdersberaad, alsmede Defensie en VWS. Deze (bestuurlijke) stuurgroep zal ik vragen mij tevens namens alle aangewezen gebruikers te adviseren rond de hoofdzaken van het strategisch beheer van C2000 als mede de borging van de resultaten van de projecten. Ik heb daarnaast de intentie om het functioneren van deze stuurgroep na drie jaar te evalueren en afhankelijk daarvan deze constellatie te continueren of te wijzigen.

Ik heb niet de intentie het beheer van C2000 en de verbeterprojecten in één projectorganisatie onder te brengen. Evenmin heb ik het voornemen om alle activiteiten rond C2000 onder de directe aansturing van een projectdirectie te brengen. Niet alleen strookt dit niet met de huidige bestuurlijke verhoudingen, maar daarnaast zijn de aandachtsvelden te divers qua doorlooptijd en inhoud om dit succesvol te kunnen doen. Ik wil dan ook de verbetervoorstellen van de expertgroep, onder aansturing en auspiciën van de stuurgroep C2000, via projectgroepen met een afgebakende taak- en tijdshorizon kleinschalig laten realiseren. Het is in mijn ogen evident dat niet alleen BZK (als eigenaar) daar waar gewenst en noodzakelijk zijn rol in de projectgroepen zal vervullen, maar dat het OOV-veld (als gebruiker) eveneens zijn inbreng levert en haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt.

Verder zal BZK voor de realisatie van de gewenste doorzettingsmacht monitoren of de projectresultaten in de praktijk voldoen. Ik zal hierover met de Inspectie OOV afspraken maken.

8. Verbeterprojecten

Van te voren wil ik de Stuurgroep C2000 niet zo inkaderen dat in deze brief een limitatieve lijst met alle onderdelen (projecten) die aangepakt moeten worden staat opgenomen. Ik wil wel een aantal onderdelen benoemen die naar mijn mening in ieder geval aangepakt dienen te worden.

8.a. De volgende verbeteringen zullen onder mijn verantwoordelijkheid worden uitgevoerd:

Wegwerken huidige DIPP-lijst

Eén van de aangegeven punten voor verbetering van C2000 is het wegwerken van de zogeheten DIPP-lijst. Dit is een lijst met locaties waar C2000 geoptimaliseerd moet worden. Dit wegwerken zal in nauwe samenwerking met de tactisch beheerder, de VtS-PN/UMS dienen te gebeuren. Immers aan de hand van metingen dient de plek van de mast bepaald te worden en nadat de mast gerealiseerd is zal deze in het operationele C2000-netwerk geïncorporeerd dienen te worden.

Zoals ik in mijn reactie bij de tussenrapportage heb aangegeven is mijn inzet, de lijst binnen twee jaar weg te werken er van uitgaande dat alle betrokken partijen hieraan een maximale inzet leveren.

Voor wat betreft de financiering – de investeringen worden vooralsnog door de expertgroep geschat op € 50 miljoen – heb ik eerder aangegeven verschuivingen aan te brengen binnen de begroting en meerjarenraming

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van mijn ministerie. Gelet op de bedragen moet ook exogene financiering voor 2011 worden verkend.

Daar de omvang van de investeringen (onder andere door het bijplaatsen van masten) thans nog niet exact bekend zijn, kan ook niet aangegeven worden in welke mate het onderhoudsbudget structureel verhoogd zal worden. Deze verhoging van de onderhoudskosten zal onvermijdelijk voor rekening komen van de gebruikers van C2000.

Capaciteitsbehoeften

In dit project wordt onderzocht welke communicatiecapaciteitsbehoeften er zijn tijdens rampen en crisis (aanbeveling uit het rapport over de Poldercrash). Dit in relatie met het dag/dagelijkse verkeer. Waar mogelijk dienen ervaringen/onderzoeken in het buitenland hierin mee genomen te worden.

Optimaliseren Strategisch Beheer

In dit project wordt het huidige strategisch beheer geanalyseerd en uitgewerkt waar aanvullende taken door BZK dan wel het veld zullen moeten worden ingevuld.

Roadmap

Dit project dient inzicht te geven in de toekomstige communicatiebehoeften van de hulpverleners en de wegen om hierin te kunnen voorzien. Hierbij kan gedacht worden aan nieuwe wijzen van alarmeren, breedbandige datacommunicatie, smartradio's, hybride netwerken etc. Qua tijdshorizon dient een periode van 15 jaar aangehouden te worden.

8.b. Onder verantwoordelijkheid van het veld zullen in ieder geval de volgende verbeteringen uitgevoerd moeten worden:

Binnenhuisdekking en SCL

Binnenhuisdekking is, zoals eerder aangegeven, nooit onderdeel geweest van de C2000 specificaties, zoals afgesproken met het veld. Bij de meeste regio's was er ook geen binnenhuisdekking ten tijde van de analoge netwerken.

In het kader van dit project wordt uitgewerkt of het SCL beleid bij de lokale overheid bekend is maar ook hoe dat wordt uitgevoerd. Belangrijk onderdeel van dit project is de uitwerking van een eenduidige richtlijn waardoor gemeenten beter inzicht hebben in de vraag wanneer een object moet worden aangemerkt als SCL.

Daarnaast dient bezien te worden of het mogelijk is, en zo ja op welke wijze en tegen welke kosten, om bij een object eenvoudig een tijdelijke binnenhuisdekking te realiseren wanneer de operationele noodzaak daartoe aanwezig is.

Randapparatuur

In dit project staat het verbeteren van de randapparatuur bij een binnenhuisoptreden in een object waar geen C2000-dekking aanwezig is centraal. Daartoe is in samenwerking met de NVBR een onderzoek naar het functioneren van de randapparatuur in de Direct Mode of Operation gestart. Ik wacht de aanbevelingen van dit onderzoek eerst af.

Aan de hand van een tussenrapportage concludeer ik dat het niet alleen gaat om technische en ergonomische verbeteringen maar ook om standaardisatie, in de vorm van een eenduidige instelling (parametrisering) van de randapparatuur. Daarbij dient ook centraal georganiseerde toezicht en controle op de eenduidigheid van deze instellingen te worden uitgewerkt.

De expertgroep adviseert daarnaast om ook de landelijke gespreksgroepen in de randapparatuur te programmeren en ook daar centraal toezicht op te houden.

Ten slotte zal in het kader van dit project worden uitgewerkt of de centrale keuring van nieuwe typen randapparatuur moet worden uitgebreid. Daarbij dient niet langer alleen gekeken te worden of deze apparatuur storing veroorzaakt op het netwerk maar ook of deze voldoet aan de functionele eisen.

Landelijk Kader Fleetmapping

In 2002 is het Landelijk Kader Fleetmapping C2000 (LKF) ontwikkeld. Dit kader is een afgesproken samenstel van gespreksgroepen en operationele procedures voor het gebruik van C2000. De OOV-diensten hebben een gezamenlijk belang bij dit kader voor de uitvoering van hun operationele taken. Goede afstemming bij het gebruik van C2000 is nodig om de beschikbare capaciteit efficiënt te benutten.

Het kader heeft zowel betrekking op interregionale, bovenregionale en landelijke samenwerking, als op het verlenen van monodisciplinaire en multidisciplinaire bijstand. Alle disciplines hebben zich gecommitteerd aan de afspraken in dit Landelijke Kader. Met betrekking tot de inhoud adviseert het Veiligheidsberaad, waarna ik de inhoud vaststel. Het beheer en de verspreiding onder de gebruikers van C2000 valt onder de verantwoordelijkheid van mijn ministerie.

Met de aanbeveling om aan het Veiligheidsberaad te verzoeken het huidige LKF kritisch te bezien, waar nodig te saneren c.q. te complementeren ben ik het eens. Zoals ik al eerder aan de Kamer berichtte heb ik op 31 augustus 2009 aan het Veiligheidsberaad verzocht om, in samenwerking met de andere C2000-gebruikers, het LKF te actualiseren en te complementeren, waarbij met name aandacht wordt gevraagd voor gebruik van C2000 bij crises en rampen. Tevens heb ik verzocht aan te geven op welke wijze deze procedures bekend worden gemaakt aan alle C2000-gebruikers en hoe deze procedures worden geoefend. Ik verwacht dat het Veiligheidsberaad mij hierover op korte termijn over adviseert.

Onderwijs en oefening

Nadat de initiële opleidingen van C2000 opgezet waren, is er vervolgens geen landelijke coördinatie of gestuurde begeleiding van mogelijk noodzakelijke aanpassingen in onderwijsstof en/of lesmethode meer geweest. In dit project wordt bezien waar de «gaten» zich voordoen in het onderwijs en het oefenen en op welke wijze dit kan worden verbeterd. Tevens wordt uitgewerkt op welke wijze de gebruikers waar nodig kunnen worden bijgeschoold. Ten slotte dient te worden aangegeven welke kosten hieraan verbonden zijn en hoe goed onderwijs en oefenen ook in de toekomst geborgd kunnen blijven.

Invulling regierol C2000 tijdens calamiteiten

Eén van de aanbevelingen van de expertgroep is het organiseren van regie op het gebruik en inrichting van de gespreksgroepen vanuit de meldkamer tijdens calamiteiten en crises. Hierbij dient ook de functie van een «verbindingsofficier» C2000 te worden uitgewerkt. In het kader van dit project dient hier een concrete visie en uitwerking te worden gegeven.

9. Communicatie

Gelet op de deels negatieve publiciteit rond C2000 en een spoedig herstel van het vertrouwen van de hulpverleners in C2000 zal ik ervoor zorgdragen alle betrokkenen met regelmaat geïnformeerd worden over de ontwikkelingen en verbeteracties rond C2000.

Tenslotte meld ik u dat ik de eindrapportage en deze brief ook aan de besturen van de Veiligheidsregio's en aan de Korpsbeheerders zal aanbieden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst