

Vergaderjaar 2016–2017

25 124

Nieuwe infrastructuur mobiele communicatie (C2000)

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2016

Inleiding

Het C2000-netwerk is na ruim tien jaar toe aan vernieuwing. Ik heb uw Kamer over de organisatie en voortgang van deze vernieuwing op diverse momenten geïnformeerd (brieven met Kamerstuk 25 124, nrs. 74–82). De programmaorganisatie Implementatie Vernieuwing C2000 (IVC) van mijn ministerie voert de implementatie thans uit. Vanaf het moment van de aanbesteding wordt er, in lijn met de aanbevelingen van de commissie Elias, nauw samengewerkt met de gebruikers (hulpdiensten), de leveranciers, de beheerder van C2000 en diverse externe deskundigen. Deze reactie is dan ook in afstemming met deze partijen tot stand gekomen.

De vernieuwing van C2000 is in zijn aard veelomvattend, kostbaar, complex en niet geheel zonder risico's. De stuurgroep vernieuwing C2000 en de bestuurlijke regiegroep, waarin alle gebruikers operationeel en bestuurlijk zijn vertegenwoordigd, achten het dan ook met mij van belang de plannen te laten toetsen door externe, onafhankelijke deskundigen. Zo heb ik uw Kamer per brief van 6 juli 2016 (Kamerstuk 25 124, nr. 82) geïnformeerd over de uitkomsten van het interne CIO-oordeel en de opvolging ervan. Bijgevoegd ontvangt u het advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT)¹. Onderstaand geef ik aan op welke wijze ik hier opvolging aan geef.

De aanbevelingen van het BIT

Het BIT concludeert dat de vernieuwing van C2000 hoe dan ook een risicovol programma is. C2000 is essentieel voor de veiligheid in Nederland en dat maakt het extra belangrijk om de risico's te beheersen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Het BIT geeft daarbij aan dat sommige risico's nog onvoldoende worden beperkt en doet een aantal aanbevelingen om dit te verbeteren.

Het advies van het BIT is op onderdelen kritisch. Ik waardeer dit omdat de bevindingen en de daaruit voortkomende adviezen de programmaorganisatie IVC, de stuurgroep vernieuwing, de bestuurlijke regiegroep en ook mij scherp houden. De plannen voor dit meerjarig programma zijn al gereed en in uitvoering. Stap voor stap worden de plannen voor de migratie, de opleidingen en de technische en organisatorische aanpassingen in de meldkamers, in het netwerk en in de centrale systemen, gezamenlijk verder uitgewerkt en gerealiseerd. Het betreft hier ook de onderwerpen waarvoor het BIT mijn aandacht vraagt. Een aantal van de door het BIT gesignaleerde leemtes is daarmee in de periode dat de BIT-toets werd uitgevoerd reeds opgevuld. Bij de verdere uitwerking van de diverse onderdelen van de vernieuwing neem ik de overwegingen en adviezen van het BIT mee.

Bij een complex programma als de vernieuwing van C2000 kunnen de inzichten over de beste technische en organisatorische aanpak verschillen. Bij het bepalen van de route voor het programma IVC zoeken de betrokken partijen steeds de weg waarbij de technische risico's worden beperkt en tegelijkertijd de impact op het werk van de hulpverleningsdiensten zo gering mogelijk is. De continuïteit van C2000 is immers van levensbelang voor de ambulancediensten, brandweer, defensie en politie. IVC is een samenwerkingsprogramma tussen deze partijen, die allen een bijdrage leveren aan het realiseren van het eindresultaat. Het gaat hier immers niet alleen om het vernieuwen van het netwerk, maar ook om het tijdig herprogrammeren en waar nodig vervangen van randapparatuur, het opleiden van centralisten en een adequate inrichting van het beheer van het vernieuwde C2000. Deze werkzaamheden dienen in gezamenlijkheid en in onderlinge afstemming door betrokken partijen te worden uitgevoerd. De aanbevelingen van het BIT zijn waardevol in het steeds tegen elkaar afwegen van alle inzichten.

Een aanzienlijk aantal door het BIT gesignaleerde risico's is technisch van aard. Ik zeg uw Kamer toe deze zorgvuldig te wegen en op deze risico's passende maatregelen te treffen. Daarbij heb ik de stuurgroep vernieuwing verzocht toe te zien op de wijze waarop de risico's worden beperkt. Onderstaand geef ik een reactie op hoofdlijnen aan de hand van de vijf door het BIT uitgebrachte aanbevelingen. Tevens geef ik daarbij op onderdelen de voortgang in het programma weer.

1. Werk de migratiestrategie in detail uit en stel zeker dat de minst risicovolle migratiestrategie gekozen wordt.

In mijn brief van 2 november 2016 (Kamerstuk 25 124, nr. 81) heb ik aangegeven dat de migratie van het vernieuwde C2000 wordt voorzien in november 2017. Binnen het programma IVC is inmiddels conform de planning een apart project ingericht dat is gestart met de voorbereiding van de migratie. Het project Migratie bereidt de migratie tot in detail voor.

Al tijdens de aanbesteding van de vernieuwing is een afweging gemaakt tussen de technische migratiemogelijkheden van de systemen en de operationele consequenties daarvan voor de hulpverleners. De hulpverleners gaven daarbij aan slechts een migratiestrategie te kunnen accepteren die leidt tot een zo kort mogelijke periode waarin gepland geen gebruik kan worden gemaakt van het C2000 systeem. Bij de aanbesteding is daarom door betrokken partijen bewust gekozen voor een omschakeling van het systeem in één nacht. Dit scenario heeft naar het

inzicht van de hulpdiensten, IVC en de leveranciers de minste operationele en technische risico's.

Het door het BIT genoemde scenario om de migratie regionaal gefaseerd door te voeren is bij de aanbesteding eveneens afgewogen. Daarbij is geconcludeerd dat de technische complexiteit alsook de operationele gevolgen meer risico's en uitvoeringsproblemen in zich dragen dan het scenario waarbij het nieuwe netwerk los van het in gebruik zijnde netwerk eerst volledig wordt opgebouwd en getest en daarna pas in gebruik wordt genomen. Bij een regionaal gescheiden migratie zijn zowel het oude als het nieuwe netwerk operationeel, met daartussen een gebied waarin de TETRA-netwerken elkaar overlappen. Communicatie tussen hulpverleners onderling en tussen hulpverleners met de meldkamer is dan niet betrouwbaar.

Elk migratiescenario kent risico's. Het is dan ook zaak om de risico's onder ogen te zien en passende risico-beperkende maatregelen te nemen. Het BIT constateert in dit verband dat het zogenaamde one-step scenario (de omschakeling van het huidige naar het nieuwe systeem in één nacht) op diverse punten een nadere uitwerking en onderbouwing behoeft. Ik onderschrijf deze constatering. Het project Migratie van het programma IVC werkt deze, conform de planning, uit en legt deze eerste kwartaal 2017 ter vaststelling voor aan de bestuurlijke regiegroep. Daarbij zal door de bestuurlijke regiegroep tevens een finale afweging worden gemaakt waarbij het gekozen migratiescenario nogmaals wordt afgezet tegen een alternatief, gefaseerd scenario.

Het nieuwe netwerk zal voorafgaand aan de migratie uitvoerig worden getest. Naast gebruikersacceptatietesten worden ook beheeracceptatietesten, functionele testen, systeemtesten en integratietesten uitgevoerd. Verder is een end-to-end test voorzien waarbij de gehele technische keten wordt getest van het randapparaat (portofoon en mobilfoon), opstelpunt, verbindingen, systemen in het centrale datacenter, beheersystemen en decentrale systemen in de meldkamer (GMS, GIS) tot en met de meldtafel inclusief audiovisuele middelen. Voor het GMS en GIS wordt, om operationele risico's te vermijden in het huidige systeem, gebruik gemaakt van een oefenomgeving. Deze is een exacte kopie van de operationele omgeving van GMS en GIS.

Alle testen dienen met goed gevolg te worden doorlopen voordat het netwerk in gebruik wordt genomen. Zoals in mijn eerdere brieven vermeld maak ik bij het testen gebruik van de diensten van een onafhankelijke testinstantie. Deze staat de programmaorganisatie, de gebruikers en de beheerder gedurende de duur van het gehele programma bij. Ter voorbereiding op de migratie worden pilots uitgevoerd en oefeningen georganiseerd.

Ruim voor de migratie worden in iedere meldkamer enkele werkplekken aangesloten op het nieuwe netwerk voor test- en opleidingsdoeleinden. Voor de opleidingen van centralisten en beheerders wordt het nieuwe netwerk gebruikt. In een periode van zes weken worden circa 2.400 centralisten opgeleid. Dit zorgt voor een flinke belasting van het nieuwe netwerk. Hierdoor wordt in lijn met het advies van het BIT voorafgaand aan de feitelijke ingebruikname de belastbaarheid van het netwerk getest.

Ik onderschrijf het advies van het BIT om bij de verdere uitwerking van het scenario zeker te blijven stellen dat voor de minst risicovolle migratiestrategie wordt gekozen. Ik heb daarom de stuurgroep vernieuwing verzocht het scenario bij de verdere uitwerking door IVC te blijven toetsen op haar consequenties en af te blijven wegen tegen een alternatief, gefaseerd

migratiescenario. Mocht het migratiescenario naar het oordeel van betrokken partijen op grond van de nadere uitwerking dan wel nieuwe inzichten bijstelling behoeven dan zal het scenario worden heroverwogen.

2. Zorg met inzet van gerichte externe expertise dat de leemtes binnen IVC worden weggewerkt.

Het BIT benoemt een aantal leemtes van uiteenlopende aard die zouden kunnen leiden tot problemen bij de migratie, of kunnen leiden tot uitstel daarvan. Deze leemtes betreffen aspecten die niet of niet zichtbaar zijn gepland aldus het BIT.

Ik begrijp de zorg van het BIT ten aanzien van de gesignaleerde leemtes en heb reeds een aantal maatregelen genomen om deze leemtes te vullen.

Zo heb ik voor de uitwerking van de netwerkdekking, de toegang tot het systeem en de datamigratie C2000-experts ingezet van de hulpverleningsdiensten, de beheerorganisatie en medewerkers vanuit het departement. Gericht is daaraan specifieke externe kennis en expertise met betrekking tot TETRA-technologie toegevoegd. Met betrekking tot het radioplan zijn aanvullende afspraken gemaakt met de leverancier over de totstandkoming ervan. Het radioplan beschrijft de toewijzing van de beschikbare frequenties aan de opstelpunten en komt tot stand door complexe berekeningen. Omdat er rekening moet worden gehouden met de uitbreiding van frequentieruimte en restricties die gelden voor de verdeling, vraagt deze radioplanning meer tijd dan gepland. Ook hier is externe expertise toegevoegd aan het verantwoordelijke team.

De zorg met betrekking tot de specificatie van eisen deel ik. Bij de aanbesteding is er bewust voor gekozen om de eisen functioneel te formuleren. De leveranciers dienen vervolgens, in lijn met de aanbeveling van het BIT, in ontwerpdocumenten aan te geven op welke wijze de eisen zijn geïnterpreteerd en ingevuld. Dit is op onderdelen nog onvoldoende gedetailleerd uitgewerkt. Het programma IVC heeft de leveranciers al opdracht gegeven deze detailuitwerking te maken. De onafhankelijke testinstantie zal toezien op de volledigheid.

De leemtes die het BIT benoemt zullen als risico in het programma blijvend worden bestuurd tot het moment dat de leemtes definitief zijn ingevuld. Ik heb de stuurgroep vernieuwing verzocht er op te sturen dat deze leemten zo spoedig mogelijk worden weggewerkt.

3. Neem maatregelen om er voor te zorgen dat het centrale programma en de lokale projecten beter op elkaar aansluiten.

Het advies van het BIT is in lijn met het CIO-oordeel van mijn departement. De CIO heeft in dit kader de aanbeveling gedaan om de werkafspraken tussen het programma IVC en de hulpverleningsdiensten, meldkamers en beheerorganisatie bestuurlijk te bekrachtigen en hier sterker op te sturen. Dit advies is in de afgelopen maanden opgevolgd en heeft geleid tot een sterkere aansluiting van het programma op de lokale projecten. Voor iedere meldkamer is een Meldkamer implementatieplan (MIP) opgesteld, waarin de afspraken en demarcatie van de taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Ik kan u melden dat de meldkamers goede voortgang maken in de realisatie van de door hen te nemen technische maatregelen. Het programma IVC bezoekt periodiek alle meldkamers en bespreekt en monitort de voortgang van de werkzaamheden. De voortgang wordt gerapporteerd aan de stuurgroep vernieuwing. Het programmabureau binnen IVC is versterkt om de stuurgroep te adviseren over de voortgang.

De stuurgroep vernieuwing stuurt op de voortgang van het programma én de werkzaamheden van het veld. Alle partijen rapporteren in lijn met het advies van het BIT over de voortgang van hun eigen projecten. Dit gaat bijvoorbeeld over de randapparatuur, de tijdige implementatie van de juiste release van het meldkamersysteem GMS en het beheer van het vernieuwde C2000 systeem. In de stuurgroep zijn daarmee alle partijen op de hoogte van elkaars werkzaamheden, weet een ieder wat van hem verwacht wordt en spreekt men elkaar hierop aan. Het departement voert als voorzitter de regie.

Indien nodig escaleert de stuurgroep naar de bestuurlijke regiegroep. De leden van de bestuurlijke regiegroep vertegenwoordigen de meldkamers of hulpverleningsdiensten. Waar nodig treed ik in overleg met de betreffende bestuurder van een meldkamer of Veiligheidsregio.

Deze werkwijze heeft inmiddels zijn meerwaarde bewezen. Zo zijn de verbindingen tussen alle meldkamerlocaties en het centrale datacenter van de politie gerealiseerd. De invoering van de vereiste versie van GMS is in iedere meldkamer ingepland of reeds uitgevoerd. Verder zijn de plannings van IVC en de nieuwe meldkamer in Rotterdam op elkaar afgestemd en heeft iedere individuele meldkamer een plan voor het opleiden van de eigen centralisten opgesteld. Met de meldkamers en de kolommen wordt besproken in hoeverre de Meldkamerimplementatieplannen nog uitbreiding behoeven. In het kader van de migratie wordt conform planning per meldkamer een migratiedraaiboek opgesteld.

4. Laat IVC anticiperen op een eventuele uitstel tot na 31 december 2017.

Het is de gezamenlijke inzet van partijen om de migratie van C2000 op een verantwoorde en succesvolle wijze door te voeren. De aard van het programma en van alle interne en externe factoren die een rol spelen maken dat 100% zekerheid over de planning nooit kan worden gegarandeerd. Onvoorziene omstandigheden in het project of daarbuiten, zoals een groot incident of de dreiging ervan, kunnen ervoor zorgen dat de migratie moet worden uitgesteld.

Ik draag er zorg voor dat, nu recentelijk is vastgesteld dat de migratie in november 2017 plaats zal vinden, de contracten voor het huidige C2000 in lijn met het advies van het BIT kunnen worden verlengd van 1 april 2018 tot het najaar 2018. De besprekingen hierover met de huidige leverancier zijn reeds gestart.

5. Zorg dat op termijn de beschikbaarheid van C2000 verhoogd wordt.

De contractueel overeengekomen beschikbaarheid voor het huidige C2000 bedraagt 98%. De hulpverleningsdiensten hebben mij in het aanbestedingstraject geadviseerd de beschikbaarheid te verhogen. Ik heb dit advies overgenomen.

De contractueel vastgelegde beschikbaarheid van het vernieuwde C2000 is daardoor verhoogd naar 99,9% en voor de centrale delen van het systeem zelfs nog hoger naar 99,95%.

Het BIT adviseert om de minimale beschikbaarheidseisen nog verder te verhogen. Ik zal na de implementatie van het vernieuwde netwerk verkennen of een nog verdere verhoging van de beschikbaarheid wenselijk en financieel haalbaar is.

Tot slot

Ik wil mijn dank uitspreken voor het uitgebreide advies van Bureau ICT-toetsing. BIT heeft hiermee een waardevolle bijdrage geleverd aan de risicosturing op het programma IVC en de succesvolle realisatie daarvan. Ik zal Uw Kamer blijven informeren over de voortgang van het programma.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur