



Continuïteit van communicatie tussen meldkamers en hulpdiensten bij uitval van C2000

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Onderzoeksaanpak	4
1.1 Doelstelling	4
1.2 Afbakening	4
1.3 Onderzoeksvraag	5
1.4 Operationalisatie deelvragen.....	5
1.4.1 Selectie van meldkamers	7
1.5 Interviews	8
2. Rapportage en communicatie	9
2.1 Aankondiging	9
2.2 Gerelateerde onderzoeken.....	9
2.3 Wederhoor en rapportage.....	9

Inleiding

Een goed functionerende meldkamerketen is van levensbelang voor de veiligheid in Nederland. Wanneer iemand in een noodsituatie verkeert, belt diegene het alarmnummer 112. De meldkamer ontvangt de oproep, beoordeelt de situatie en stuurt de benodigde hulpdiensten aan, zoals politie, brandweer of ambulance. Het aansturen van de hulpdiensten verloopt via het communicatienetwerk C2000. Wanneer C2000 uitvalt, kunnen meldkamers en hulpdiensten niet op de gebruikelijke manier met elkaar communiceren. Dit kan ertoe leiden dat hulpverleners geen assistentie kunnen inroepen, belangrijke informatie missen of te laat arriveren bij een incident. Voor burgers kan dit betekenen dat hulp niet op tijd komt, met mogelijk ernstige gevolgen.

Tijdens de jaarwisseling 2024-2025 trad een storing op in het eOCS-systeem¹, een belangrijk onderdeel van C2000. Hierdoor konden hulpdiensten tijdelijk niet goed met elkaar en met de meldkamer communiceren. Dit incident, dat door de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) wordt geëvalueerd², laat zien dat het communicatieproces daadwerkelijk kwetsbaar is voor verstoringen en roept de vraag op of de bestaande maatregelen voldoende zijn om de communicatie bij uitval van C2000 te waarborgen.^{3 4}

Naast deze storing speelt een breder vraagstuk over de inrichting van de meldkamerketen, waar de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie JenV) vaker aandacht voor heeft gevraagd.⁵ De keten bestaat uit de processen, systemen en samenwerkingsafspraken die nodig zijn om 112-meldingen te ontvangen, te verwerken en de inzet van hulpdiensten te coördineren. Hierin werken verschillende organisaties samen, waaronder 25 veiligheidsregio's, 25 regionale ambulancevoorzieningen, de Koninklijke Marechaussee en meerdere ministeries. Elke organisatie is verantwoordelijk voor de eigen mensen en middelen, maar er is geen duidelijke regie over de keten als geheel. Dit kan ertoe leiden dat gedeelde problemen, zoals communicatie-uitval, niet in samenhang worden aangepakt en dat acute problemen langer duren dan nodig. De Inspectie JenV heeft deze zorgen recent opnieuw onder de aandacht gebracht in een brief aan de minister van Justitie en Veiligheid.⁶ Daarin wijst zij op de noodzaak van een duidelijke aansturing van de meldkamerketen.

Dit onderzoek sluit aan op de gesignaleerde zorgen rondom de inrichting en aansturing van de meldkamerketen, door te onderzoeken hoe de communicatie tussen meldkamers en hulpdiensten bij uitval van C2000 wordt gewaarborgd. Hierbij worden zowel de bestaande maatregelen onderzocht (zoals plannen en fallback-opties), als de besluitvorming bij de inzet hiervan. Voor de samenleving is

¹ eOCS is het nieuwe landelijke radiobedienings- en alarmeringssysteem op de meldkamers,

² Landelijk beeld jaarwisseling 2024/2025.

³ De motie van het lid Dijk c.s. over bewerkstelligen dat voor de NAVO-top, maar uiterlijk voor het einde van 2025, een goed functionerend communicatiesysteem voor de politie en hulpdiensten in werking is, benoemt dit ook.

⁴ Aanvullend bleek uit een eerder onderzoek van de Inspectie JenV, "Juiste inzet politie in noodsituaties", dat de politie in het onderling contact met elkaar en de meldkamer vaak haperingen merkt in C2000. Voor meer informatie: zie rapport "Noodhulp" van de Inspectie JenV.

⁵ Rapport "Continuïteit van meldkamers", Inspectie JenV en Agentschap Telecom, 2019. Brief "Opvolging aanbevelingen onderzoek continuïteit meldkamers", Inspectie JenV, 2021. Rapport "Beveiliging van meldkamersystemen", Inspectie JenV, 2022.

⁶ Brief "Inrichting governance meldkamer", Inspectie JenV, 2025.

Plan van Aanpak - Continuïteit van communicatie tussen meldkamers en hulpdiensten bij uitval van C2000

het immers essentieel dat plannen niet alleen op papier staan, maar ook daadwerkelijk bruikbaar zijn wanneer elke seconde telt.

1. Onderzoeksaanpak

1.1 Doelstelling

Volgens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) behoort de meldkamerketen tot de vitale infrastructuur van Nederland.⁷ Dit betekent dat de meldkamerketen zo weerbaar mogelijk moet zijn. Storingen in deze keten kunnen namelijk leiden tot verminderde inzetbaarheid van hulpdiensten, en dat heeft grote gevolgen voor de samenleving en de veiligheid van burgers.

Dit onderzoek heeft als doel bij te dragen aan het versterken van de weerbaarheid⁸ van de meldkamerketen, door inzichtelijk te maken hoe de communicatie tussen meldkamers en hulpdiensten wordt gewaarborgd bij uitval van C2000. De Inspectie JenV brengt met dit onderzoek in kaart hoe meldkamers en hulpdiensten zich voorbereiden op verstoringen in de communicatie en ervoor zorgen dat dit bruikbaar is. Daarbij wordt gekeken naar de inrichting van continuïteitsplannen⁹, de werking¹⁰ ervan bij de inzet van fallback-opties¹¹, de besluitvorming en coördinatie tijdens uitval van C2000 en de mate waarin medewerkers worden voorbereid op dergelijke situaties.

Het onderzoek sluit aan bij de doelstellingen uit het Meerjarenperspectief (MJP) 2025-2028 van de Inspectie JenV, waarin de digitaliseringscontext¹² en maatschappelijk effect centraal staan. Door in kaart te brengen hoe communicatie bij uitval wordt gewaarborgd, draagt het onderzoek bij aan inzicht in de risico's voor digitale afhankelijkheid binnen de keten. Daarnaast draagt het onderzoek bij aan de bredere focus van de Inspectie JenV op mensen in een kwetsbare positie.

1.2 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop de meldkamerketen de continuïteit van communicatie tussen meldkamers en hulpdiensten waarborgt bij uitval van C2000. De nadruk ligt op de maatregelen, processen en verantwoordelijkheden binnen de meldkamerketen die ervoor moeten zorgen dat communicatie bij een storing blijft functioneren. Hierbij ligt de focus op partijen die onder het toezicht van de Inspectie JenV vallen, zoals de politie en veiligheidsregio/brandweer.¹³ Andere organisaties, zoals de ambulancezorg en de Koninklijke Marechaussee, worden

⁷ [Overzicht vitale processen | Vitale infrastructuur | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid](#)

⁸ Weerbaarheid is "het vermogen om tegenstand te bieden aan dreigingen door de kans dat dreigingen zich voordoen te verkleinen, de schade te beperken mochten dreigingen zich toch manifesteren en adequaat herstel mogelijk te maken". De Inspectie hanteert de definitie uit de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023-2029 pag. 40. (NCTV, 2023)

⁹ Met continuïteitsplannen wordt bedoeld op plannen die duidelijk maken wat precies door wie gedaan moet worden wanneer belangrijke systemen, zoals C2000, uitvallen.

¹⁰ Met inrichting wordt de wijze waarop taken, verantwoordelijkheden op papier zijn vastgesteld, en met werking wordt de praktische toepassing hiervan bedoeld – conform het vastgestelde.

¹¹ Met fallback-opties wordt hier bedoeld op alternatieven die worden gebruikt als C2000 uitvalt.

¹² Met digitaliseringscontext wordt hier bedoeld dat (ook) de meldkamerketen op het gebied van communicatie en samenwerking afhankelijker is van digitale systemen. Hoewel digitalisering veel voordelen biedt, kan het ook risico's van verstoringen en kwetsbaarheden verstoren. De Inspectie JenV heeft hier, conform haar MJP 2025-2028, aandacht voor.

¹³ Op basis van artikel 57 Wet veiligheidsregio's (Wvr) en artikel 65 Politiewet is de Inspectie JenV belast met toezicht op respectievelijk de brandweertaak en de politietaak.

enkel betrokken voor zover hun rol relevant is voor dit onderzoek. Waar in dit onderzoek wordt gesproken over hulpdiensten, betreft dit dan ook primair de politie en brandweer, tenzij anders vermeld.

Verder, het onderzoek richt zich niet op (een analyse van) de technische werking en infrastructuur van C2000 zelf, de ontwikkeling of beoordeling van technische fallback-opties, of de interne werkprocessen van de verschillende hulpdiensten, voor zover deze niet direct raken aan de communicatie met meldkamers. Ook wordt de LMS-evaluatie over de recente eOCS-storing niet diepgaand onderzocht, maar uitsluitend gebruikt als een bron voor dit onderzoek.

1.3 Onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Hoe wordt geborgd dat bij uitval van C2000 de communicatie tussen meldkamers en hulpdiensten blijft werken?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Hoe zijn de continuïteitsplannen binnen de meldkamerketen – zoals opgesteld door de LMS, meldkamers en hulpdiensten - ingericht om communicatie bij uitval van C2000 te borgen?
2. Hoe worden fallback-opties ingezet bij uitval van C2000, en welke praktijkervaring is daarmee opgedaan door de LMS, meldkamers en hulpdiensten?
3. Hoe is de besluitvorming en coördinatie binnen de meldkamerketen georganiseerd tijdens uitval van C2000, specifiek rondom de uitvoering van de continuïteitsplannen en inzet van fallback-opties?
4. In hoeverre worden meldkamerpersoneel en hulpdiensten voorbereid op uitval van C2000, bijvoorbeeld via trainingen, instructies of oefeningen?

1.4 Operationalisatie deelvragen

Vanwege het onderzoeksonderwerp (ketensamenwerking, voorbereiding, besluitvorming en toepassing) en het belang van context daarbij is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Deze aanpak maakt het mogelijk om zowel de afspraken als praktijkervaringen in samenhang te analyseren. Waar mogelijk worden ook kwantitatieve gegevens betrokken, zoals het aantal keren dat C2000-uitvalt, dit tot incidenten leidt en de frequentie van inzet van fallback-opties. Deze dienen ter ondersteuning en context van kwalitatieve bevindingen.

1. Hoe zijn de continuïteitsplannen binnen de meldkamerketen – zoals opgesteld door de LMS, meldkamers en hulpdiensten - ingericht om communicatie bij uitval van C2000 te borgen?

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt onderzocht hoe binnen de meldkamerketen de continuïteit van communicatie bij uitval van C2000 is vastgelegd in plannen. De focus ligt op de inrichting van deze plannen: welke scenario's worden benoemd, welke afspraken zijn vastgelegd, welke rollen en verantwoordelijkheden zijn benoemd, en welke fallback-opties worden genoemd (en op welke wijze; specifiek of algemeen). Bij het opvragen van de documentatie wordt uitgegaan van de meest recente definitieve versies. Indien alleen conceptdocumenten beschikbaar zijn die wel in gebruik zijn, worden deze eveneens meegenomen.

Er wordt een kwalitatieve documentenanalyse uitgevoerd op continuïteitsplannen van alle 10 meldkamers. Voor deze analyse wordt gebruikgemaakt van een aantal categorieën, geïnspireerd op onderdelen uit bijvoorbeeld de ISO 22301 (business continuity management) en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), voor zover toepasbaar op de context van meldkamers en communicatieprocessen. Waar mogelijk wordt ook aanvullende informatie verzameld, zoals hoeveelheid (incidenten met) uitval van C2000, en aantal ingezette fallback-opties, om te duiden hoe bruikbaar de plannen zijn.

2. Hoe worden fallback-opties ingezet bij uitval van C2000, en welke praktijkervaring is daarmee opgedaan door de LMS, meldkamers en hulpdiensten?

Voor de beantwoording van deelvraag 2 wordt onderzocht welke fallback-opties (zoals mobiele netwerken, push-to-talk-applicaties) beschikbaar zijn binnen de meldkamerketen voor communicatie bij uitval van C2000. De nadruk ligt op de inrichting van deze opties.

De informatie wordt verzameld via documentenanalyse van (technische) instructies of voorzieningen en interviews met functionarissen die gaan over de fallback-opties, zoals bijvoorbeeld technisch beheerders. Deze informatie wordt enkel opgevraagd bij de geselecteerde meldkamers – zie later onder "selectie van meldkamers". De analyse richt zich op onder meer de aard van het soort fallback-opties, hoe deze zijn ingericht (bijvoorbeeld lokaal, regionaal en/of landelijk niveau inzetbaar) en de beschikbaarheid ervan (structureel, bij activering).

Daarnaast wordt onderzocht hoe fallback-opties zijn toegepast, en hoe LMS, meldkamerpersoneel en hulpdiensten deze ervaren in de praktijk. Hierbij staat de bruikbaarheid centraal: zijn de alternatieven werkbaar?

Voor de beantwoording van de deelvraag vinden interviews met centralisten, coördinatoren, LMS (als aanbieder) en gebruikers plaats, om inzicht te krijgen in de ervaring met en het vertrouwen in de beschikbare fallback-opties. Daarbij wordt gevraagd naar recente voorbeelden van inzet, knelpunten bij gebruik, en factoren die bijdragen aan of juist afbreuk doen aan de bruikbaarheid van deze fallback-opties.

Waar mogelijk wordt deze informatie aangevuld met feitelijke gegevens, zoals het aantal keren dat specifieke fallback-opties zijn ingezet, interne evaluaties hiervan, of geregistreerde incidenten waarin fallback-opties zijn ingezet.

Ook worden voor de beantwoording een of meerdere relevante incidenten geanalyseerd, zoals de eOCS-storing tijdens de jaarwisseling 2024-2025, om een beeld te vormen bij hoe de inzet van fallback-opties in de praktijk is verlopen. Deze

analyse is bedoeld om inzicht te krijgen in de mate waarin communicatie in stand bleef en hoe bruikbaar fallback-opties zijn. Deze reconstructie(s) wordt ook gebruikt bij deelvraag 3 over besluitvorming en coördinatie.

3. Hoe wordt de besluitvorming en coördinatie binnen de meldkamerketen georganiseerd tijdens uitval van C2000?

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt onderzocht hoe tijdens een storing (C2000 niet beschikbaar) de besluitvorming en samenwerking tussen meldkamers en hulpdiensten verloopt. Daarbij ligt de focus op de aansturing van het proces, de rolverdeling tussen betrokken partijen, de duidelijkheid van verantwoordelijkheden en de manier waarop informatie wordt gedeeld.

De informatie wordt verzameld middels interviews met meldkamerpersoneel, zoals centralisten, coördinatoren en leidinggevendenden van betrokken hulpdiensten.

Er wordt deels gebruikgemaakt van dezelfde incidenten die in deelvraag 2 worden geanalyseerd. Het beeld/de reconstructie biedt inzicht in zowel de inzet van fallback-opties als in de besluitvorming en coördinatie hieromtrent.

4. In hoeverre worden meldkamerpersoneel en hulpdiensten voorbereid op uitval van C2000, bijvoorbeeld via trainingen, instructies of oefeningen?

Voor deze deelvraag wordt onderzocht hoe meldkamerpersoneel en hulpdiensten worden voorbereid op communicatie-uitval. De focus ligt op de mate waarin instructies, trainingen of oefeningen beschikbaar zijn, worden aangeboden en worden ervaren als toepasbaar in de werksituatie.

Hiervoor wordt gekeken naar opleidingsdocumenten, instructiematerialen en oefenscenario's. Interviews met centralisten, trainers en leidinggevendenden geven inzicht in het soort, de inhoud en frequentie van deze voorbereiding.

Waar mogelijk worden (delen van) trainingen of oefeningen geobserveerd. Ook wordt nagegaan in hoeverre medewerkers op de hoogte zijn van de afspraken en plannen die bij uitval horen, om zicht te krijgen op de bekendheid.

1.4.1 Selectie van meldkamers

In dit onderzoek worden verschillende meldkamers bezocht om deelvragen 2 tot en met 4 te beantwoorden, waarin wordt gekeken naar de toepassing van fallback-opties, de besluitvorming tijdens een storing en de voorbereiding van meldkamerpersoneel op communicatie-uitval. Hiervoor worden 6 van de in totaal 10 meldkamers geselecteerd.

De meldkamers worden geselecteerd op basis van één kenmerk: het moment waarop zij in hun huidige vorm zijn samengevoegd. Daarbij wordt gestreefd naar een mix van meldkamers die al langere tijd samengevoegd zijn en meldkamers die recenter zijn samengevoegd. Het doel hierbij is niet zozeer om een representatief beeld te vormen als wel variatie te tonen.

Het moment van samenvoeging ziet de Inspectie JenV als van belang omdat de mate van samenwerking, integratie en standaardisatie van aanpak doorgaans groeit naarmate organisaties langer als een (nieuwe) gezamenlijke organisatie opereren. Dit kan daarmee invloed hebben op de wijze waarop meldkamers omgaan met communicatie-uitval.

Elke geselecteerde meldkamer wordt beschouwd als een eigen casus c.q. onderzoek binnen een meervoudige casestudie-aanpak. Dat wil zeggen dat de deelvragen 2 tot en met 4 per meldkamer worden onderzocht.

1.5 Interviews

Voor de beantwoording van deelvraag 2 tot en met 4 worden interviews afgenomen. De interviews zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in de bruikbaarheid van de plannen op papier, zoals de inzet van fallback-opties in de praktijk, de besluitvorming tijdens communicatie-uitval en de voorbereiding van meldkamerpersoneel op dergelijke situaties.

Er worden semi-gestructureerde interviews afgenomen met onder andere meldkamercentralisten, teamleiders/coördinatoren/leidinggevenden, trainers en (zo nodig) technisch of operationeel beheerders. De selectie wordt hierbij afgestemd op de rol die zij vervullen binnen de meldkamer, en op basis van hun betrokkenheid bij communicatie-uitval of voorbereiding daarop.

De interviews worden gebaseerd op vooraf opgestelde vragenlijsten die zijn afgeleid van de deelvragen. Daarbij is ruimte voor doorvragen en het ophalen van voorbeelden/ervaringen uit de praktijk.

2. Rapportage en communicatie

2.1 Aankondiging

De Inspectie JenV kondigt haar onderzoek schriftelijk aan bij in ieder geval de LMS, het Strategisch Meldkamer Beraad en de hoofden meldkamer. Het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's ontvangt een afschrift van het plan van aanpak. Ook wordt het plan van aanpak op de website van de Inspectie JenV gepubliceerd.

2.2 Gerelateerde onderzoeken

Het onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) wordt hieronder benoemd vanwege de maatschappelijke relevantie en de aandacht die het heeft, ondanks de andere invalshoek ten opzichte van dit onderzoek.

De NLA heeft eerder onderzoek gedaan naar de gevolgen van C2000-uitval, naar aanleiding van meldingen van de politievakbond over onveilige werksituaties. Dit onderzoek richtte zich op de veiligheid en arbeidsomstandigheden van politiepersoneel, met als kader de Arbeidsomstandighedenwet. Hoewel C2000 op zichzelf niet de focus van de NLA was, kwam het wel in beeld omdat dit het enige alarmeringssysteem is waarmee politiemedewerkers hulp kunnen inroepen. Hierdoor werden zowel C2000 als fallback-opties meegenomen in het onderzoek, met als doel te beoordelen of een veilige werksituatie gewaarborgd kon blijven.

Het onderzoek van de Inspectie JenV heeft een andere invalshoek. De focus ligt niet op de werksituatie van politiemedewerkers, maar op de meldkamerketen als geheel en de communicatie tussen meldkamers en hulpdiensten. Verder wordt het uitgevoerd binnen de bredere context van de vitale infrastructuur, in het belang van de veiligheid van burgers.

Daarnaast worden uitkomsten uit eerdere onderzoeken naar de meldkamers (door de Inspectie JenV) waar relevant meegenomen in dit onderzoek.¹⁴

2.3 Wederhoor en rapportage

De te interviewen functionarissen krijgen vooraf het protocol van de werkwijze van de Inspectie JenV toegestuurd met daarin opgenomen het interviewprotocol. De geïnterviewden ontvangen na het gesprek de interviewverslagen voor wederhoor conform het interviewprotocol.

Afhankelijk van de uitkomsten wordt bepaald wat de meest geëigende vorm van publicatie is (rapport, brief of alternatief product – hierna rapportage). Deze rapportage betreft een weergave van alle betrokken partijen tezamen en is niet individueel herleidbaar, er worden geen aparte regio-beelden opgesteld. Het

¹⁴ Zoals bijvoorbeeld de onderzoeken naar de continuïteit van meldkamers en de onbereikbaarheid van 112 op 24 juni 2019.

concepteindproduct wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties.

De eindrapportage wordt door de inspecteur-generaal aangeboden aan de minister. Deze heeft uiterlijk zes weken de tijd om de rapportage naar de Tweede Kamer te sturen, al dan niet te voorzien van een beleidsreactie. De Inspectie JenV plaatst de rapportage dan op hetzelfde tijdstip op haar website. Indien de minister de rapportage niet binnen die zes weken naar de Tweede Kamer stuurt, maakt de Inspectie JenV deze openbaar door het na die periode zelf op haar site te plaatsen. Tevens verspreidt de Inspectie JenV de rapportage (digitaal) onder de partijen die bij dit onderzoek zijn betrokken.

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

Juli 2025

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*