



Nota van B&W

Onderwerp Beleidsregels Special Coverage Locations (gebruik C-2000 communicatienetwerk hulpdiensten)

Portefeuillehouder drs. Th.L.N. Weterings
Collegevergadering 8 mei 2012
Inlichtingen mw. mr. A. Hoogeveen (023 567 6826)
Registratienummer 2012.0020082

Samenvatting

Sinds 2006 maken alle hulpverleningsdiensten in Nederland gebruik van het communicatiesysteem C2000. Eén van de belangrijkste voordelen is dat het één landelijk dekkend netwerk is voor alle hulpdiensten. Ervaringen hebben echter uitgewezen dat er in bepaalde gebouwen of ondergrondse locaties (zoals tunnels en parkeergarages) sprake is van onvoldoende binnenhuisdekking. Hiervoor is in de veiligheidsregio Kennemerland gezamenlijk beleid ontwikkeld, mede gelet op de verantwoordelijkheden van de gemeentebesturen in de regio ten aanzien van rampen- en crisisbestrijding. De kern van het beleid is dat het college, op advies van de hulpdiensten, kan bepalen voor welke objecten binnenhuisdekking noodzakelijk is. De eigenaren van deze objecten zijn verplicht om mee te werken en dragen de kosten.

Inleiding

Adequate technische voorzieningen vormen een randvoorwaarde voor effectief optreden bij rampen en crises. Het C2000-netwerk wordt gebruikt door politie, brandweer, ambulancediensten, Koninklijke Marechaussee en gelieerde organisaties en wordt beheerd door het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Context

De specificaties van het C2000-netwerk voorzien in een buitenhuisdekking van 95%. Binnenhuisdekking wordt niet gegarandeerd, ook al blijkt er in veel gebouwen wel voldoende radiodekking te zijn. In tunnels, ondergrondse parkeergarages en andere constructies met veel staal en beton ligt dat echter anders. Daar worden de radiosignalen dusdanig gedempt dat C2000 communicatie niet mogelijk is, terwijl de aard van het object toch kan vereisen dat hulpverleners daar over goede communicatiemiddelen beschikken. Deze objecten worden Special Coverage Locations (SCL) genoemd. Het ministerie van Veiligheid en Justitie stelt zich op het standpunt dat de zorg voor goede binnenhuisdekking een verantwoordelijkheid is van de hulpverleningsdiensten, de gemeente en de objecteigenaar/beheerder gezamenlijk. De gemeenten hebben daarbij een specifieke (eind)verantwoordelijkheid, als de instantie die aanwijzingsbevoegd is op grond van het Bouwbesluit 2012.

Alhoewel wij de keuze van de toenmalige minister van BZK voor het C2000-netwerk vanwege het ontbreken van binnenhuisdekking niet onderschreven, heeft het college in 2006

zijn verantwoordelijkheid genomen. Het college heeft besloten de eigenaren van 33 objecten aan te schrijven om een goede binnenhuisdekking van C2000 te realiseren, omdat bij inventarisatie was gebleken dat deze niet op orde was (2007/177072). In 2008 heeft het college dit besluit ingetrokken omdat door overdracht van de bevoegdheid uit de (lokale) Bouwverordening naar het (landelijke) Bouwbesluit de juridische houdbaarheid van het besluit onvoldoende was geworden (de tekst van de betreffende bepaling werd gewijzigd). Het college heeft toen de Veiligheidsregio Kennemerland verzocht om de binnenhuisdekking in regionaal verband op te pakken en waar nodig de gemeenten te ondersteunen (2008/115477). In september 2011 heeft het veiligheidsbestuur ingestemd met het regionale beleidskader voor de binnenhuisdekking C2000. Het betreft een lokale verantwoordelijkheid; de colleges zijn in februari 2012 verzocht om conform dit kader het lokale beleid vast te stellen. Deze nota voorziet daarin.

In Haarlemmermeer zijn op dit moment de volgende SCL-locaties:

- Abdijtunnel (Zuidtangent)
- Spaarne ziekenhuis
- Schiphol (vitale SCL)
- Schipholtunnel (A4)
- detentiecentrum (Schiphol-Oost)

Ter toelichting merken wij het volgende op over Schiphol als vitale Special Coverage Location: ook binnen de grenzen van de luchthaven Schiphol bevindt zich een aantal objecten waar binnenhuisdekking noodzakelijk is. Schiphol is echter door de rijksoverheid aangewezen als een vitaal object (ook bijvoorbeeld de gebouwen van de Eerste en Tweede Kamer zijn aangewezen als vitale objecten). De dekking van C2000 binnen deze vitale Special Coverage Location is een verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Recentelijk heeft het ministerie aangegeven het gebied / de grenzen van het "vitale object" Schiphol te gaan verkleinen. Dit betekent dat objecten die er niet meer onder vallen, onder de bevoegdheid van het college gaan vallen. Momenteel vindt nog overleg plaats over deze wijziging.

Probleemstelling

Indien de hulpverleningsdiensten van mening zijn dat het voor de veiligheid noodzakelijk is dat de binnenhuisdekking in een voor het publiek toegankelijk object of gebouw op orde is, kunnen zij het bevoegd gezag verzoeken om een aanwijzing als Special Coverage Location af te geven. Bij onvoldoende dekking dient het gebouw te worden voorzien van een installatie, die de mobiele radiocommunicatie tussen hulpverleners binnen en buiten dat gebouw mogelijk maakt.

Doelstelling

De doelstelling is om binnenhuisdekking van het C2000-netwerk te realiseren in door het college aangewezen objecten en gebouwen middels het aanwijzen van deze locaties als Special Coverage Location, waardoor de veiligheid van zowel de burgers als de hulpverleners wordt vergroot.

Oplossingen

Een beslissing op basis van bestuurlijk vastgestelde toetsingscriteria en beleid voorkomt een willekeurige belangenafweging en vergroot de juridische houdbaarheid en haalbaarheid van

een besluit om over te gaan tot aanwijzing van een object als SCL. Het juridisch kader voor deze toetsingscriteria wordt gevormd door artikel 6.40 van het Bouwbesluit 2012:

“Een voor grote aantallen bezoekers bestemd bouwwerk waarbij het goed functioneren van hulpverleningsdiensten afhankelijk is van mobiele radiocommunicatie heeft, indien dat voor die communicatie nodig is, een door het bevoegd gezag goedgekeurde installatie voor mobiele radiocommunicatie tussen hulpverleningsdiensten binnen en buiten dat bouwwerk.”

In de toelichting wordt vermeld dat dit artikel expliciet ziet op het C2000 communicatiesysteem.

Afweging

Het is aan het college om te bepalen wat verstaan wordt onder “grote aantallen bezoekers”. Het college heeft op voorstel van de VRK besloten hiervoor de volgende beleidsregel vast te stellen:

Het criterium “grote aantallen bezoekers” wordt in beginsel gedefinieerd als een publiekstoegankelijk / openbaar object waar dagelijks danwel regelmatig een groot aantal mensen (500+) vrije toegang kunnen verkrijgen, eventueel na aanschaf van een toegangsbewijs. Is er echter sprake van een object met een verhoogd risico op potentiële verstoringen van de openbare orde en veiligheid dan kan worden betoogd dat met het oog op dit risicoprofiel en eventuele omgevingsfactoren een kleiner aantal bezoekers dan 500+ reeds als groot aantal wordt ervaren wanneer zich een calamiteit voordoet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om objecten met een aantoonbare “vitale” functie ten behoeve van de gemeenschap met betrekking tot:

- Veiligheid (rechtbank, penitentiaire inrichtingen, cellencomplexen, politiebureaus)
- Gezondheid (ziekenhuizen, gesloten psychiatrische zorginrichtingen etc.)
- Verkeer (spoorstations, metrostations, parkeergarages etc.)
- Economie (congrescentra, winkelcentra etc.)
- Overheidsfunctie (stadhuis etc.)
- Cultuur (theater, musea, concertgebouw etc.)
- Onderwijs en onderzoek (universiteit, hogeschool etc.)

Vervolgens moet worden bepaald of:

- Binnenhuisdekking noodzakelijk is vanuit operationeel oogpunt;
- Er “natuurlijke” binnenhuisdekking is;
- Er een alternatieve oplossing is.

Effecten

Onze verwachting is dat in Hoofddorp/Schiphol 4 nieuwe objecten en in Nieuw-Vennep 4 nieuwe objecten aangewezen gaan worden op basis van dit beleid. In Hoofddorp zijn dat:

Parkeergarage De Vier Meren
Winkelcentrum De Vier Meren
Parkeergarage Polderplein
Tunnelbak taxibaan over A5

In Nieuw-Vennep zijn dat:

Verzorgingstehuis Westerkim
Winkelcentrum De Symfonie
Parkeergarage De Symfonie
Politiebureau (cellen)

Hierover kan nog worden opgemerkt dat deze dekkingproblemen mogelijk opgeheven worden na de ingebruikname van de nieuwe C2000-mast in Nieuw-Vennep.

Met het hanteren van het beleid voor Special Coverage Locations wordt een zorgvuldige afweging mogelijk. Dit vergroot de juridische houdbaarheid van een besluit van het college om over te gaan tot aanwijzing van een object als Special Coverage Location.

De criteria zijn opgesteld mede met het oogpunt de financiële lasten voor extra voorzieningen zo klein mogelijk te houden en tegelijkertijd het resultaat voor de hulpverleningsdiensten (C2000-binnenhuisdekking ten behoeve van veilig en doelmatig operationeel optreden) binnen de gestelde kaders zo groot mogelijk te houden.

Juridische aspecten

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering, inclusief de kosten daarvan, komt voor rekening van de eigenaar/beheerder van een gebouw. Omdat deze kosten aanzienlijk kunnen zijn, dient het college in de aanschrijving zorgvuldig te beargumenteren waarom de voorzieningen noodzakelijk worden geacht.

Tegen de aanwijzing van een object als SCL is bezwaar en beroep mogelijk. Ook tegen een eventuele aanschrijving die vervolgens volgt om af te dwingen dat de installatie ook daadwerkelijk wordt aangebracht, is bezwaar en beroep mogelijk.

Middelen

De aanwijzing van objecten als SCL heeft geen financiële consequenties voor de gemeente. De eigenaar van een door het college als Special Coverage Location aangewezen object is verantwoordelijk voor de realisatie en instandhouding van C2000-binnenhuisdekking in dat object. Dit omvat mede de verplichting erop toe te zien dat de installatie voldoet en blijft voldoen aan de vastgestelde specificaties en aansluitvoorwaarden van het ministerie. De kosten van één en ander worden niet door het rijk gedragen.

De kosten voor het realiseren van binnenhuisdekking zijn afhankelijk van wat technisch noodzakelijk en optimaal is. De meest gangbare oplossing voor een Special Coverage Location bestaat uit een pick-up antenne, één of meerdere versterkers en een samenstel van binnenantennes. De kosten voor installatie hiervan kunnen variëren van € 10.000,- tot € 1,5 miljoen. Het rijk brengt eenmalig kosten voor het aanpassen van het netwerk in rekening bij de objecteigenaar. Tevens wordt jaarlijks een bijdrage in rekening gebracht bij de objecteigenaar voor de beheerkosten die nodig zijn om deze aanpassing in stand te houden.

Evaluatie

Het bestuur van de veiligheidsregio zal het beleid en de procedures in overleg met de regiogemeenten over twee jaar evalueren.

Onderwerp Beleidsregels Special Coverage Locations (gebruik C-2000 communicatienetwerk
hulpdiensten)

Volgvel 5

In- en externe communicatie


De beleidsregels voor Special Coverage Locations zullen worden gepubliceerd in de Informeer.

Besluit

Op grond van het voorgaande hebben wij besloten om:

1. het beleid voor Special Coverage Locations vast te stellen, conform bijgevoegde beleidsnotitie van de Veiligheidsregio Kennemerland;
2. deze nota ter informatie te zenden aan de raad.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
namens dezen,
de portefeuillehouder,


drs. Th.L.N. Weterings

Bijlage(n)

1

Gem. Haarlemmermeer
 ingekomen
 27 FEB 2012

Bestuur

Aan de colleges van burgemeester en wethouders van:
 Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem,
 Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer,
 Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen en Zandvoort

Datum **24 FEB. 2012**
 Ons kenmerk **MK/cn/BS 2012-0001369**
 Contactpersoon **M.F. Kreuk**
 Doorkiesnummer **023-5159 741**
 E-mail adres **mfkreuk@vrk.nl**
 Onderwerp **beleid Special Coverage Locations**

Gemeente Haarlemmermeer	
COV	
Datum:	27 FEB 2012
Briefnr.:	2012/17380
Afschrift aan:	Afgedaan (paraaf)

BURGEMEESTER

Geacht college,

Adequate technische voorzieningen vormen een randvoorwaarde voor effectief optreden bij rampen en crisis. Politie, Brandweer, Koninklijke Marechaussee en Ambulancediensten maken hiervoor onder andere gezamenlijk gebruik van het C2000-systeem. Dit netwerk wordt beheerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

De specificaties van het netwerk voorzien in een buitenhuisdekking van 95%. Binnenhuisdekking wordt echter niet gegarandeerd, ook al blijkt er in veel gebouwen wel voldoende radiodekking te zijn. In tunnels, ondergrondse parkeergarages en andere constructies met veel staal en beton ligt dat echter anders. Daar worden de radiosignalen dusdanig gedempt dat C2000 communicatie niet mogelijk is, terwijl de aard van het object toch kan vereisen dat hulpverleners daar over goede communicatiemiddelen beschikken.

In enkele verkeerstunnels en bijvoorbeeld ook op Schiphol zijn daarvoor door het Rijk speciale maatregelen genomen. Deze objecten worden Special Coverage Locations (SCL) genoemd. Maar ook in andere objecten in de regio kan het nodig zijn om te voorzien in een elektrotechnische installatie om C2000 communicatie mogelijk te maken.

Het ministerie van V&J stelt zich op het standpunt dat dit een verantwoordelijkheid is van de hulpverleningsdiensten, de gemeente en de objecteigenaar/beheerder gezamenlijk. De gemeenten hebben daarbij een specifieke (eind)verantwoordelijkheid, als de instantie die aanwijzingsbevoegd is.

De bestuurscommissie Openbare Veiligheid van de VRK heeft op 26 september 2011 de wenselijkheid uitgesproken van een gezamenlijk beleid in de regio op het gebied van Special Coverage Locations, mede gelet op de verantwoordelijkheden van de gemeentebesturen in de regio ten aanzien van rampen- en crisisbestrijding. Een voorstel voor een gezamenlijk beleidskader en gezamenlijke procedures is daartoe vastgesteld, met als doel implementatie in de tien regiogemeenten.

In het Gebruiksbesluit 2012, artikel 2.8.1 (en vanaf 1 april 2012 in het artikel 6.40 van Bouwwerkenbesluit 2012) is een en ander geregeld over een communicatiesysteem voor publieke hulpverleningsdiensten. Indien het naar het oordeel van burgemeester en wethouders voor het goed kunnen functioneren van publieke hulpverleningsdiensten bij een calamiteit in dat bouwwerk noodzakelijk is, moet een voor het publiek toegankelijk bouwwerk zijn voorzien van een installatie die mobiele radiocommunicatie tussen hulpverleners binnen en buiten dat bouwwerk mogelijk maakt. In de toelichting wordt vermeld dat dit artikel expliciet ziet op het C2000 communicatiesysteem.

Ter invulling van dit artikel vraag ik uw aandacht voor bijgaande notitie, vastgesteld door de commissie. Met het overnemen van de toetsingscriteria en het beleid in uw gemeente wordt een zorgvuldige afweging mogelijk. Dit vergroot de juridische houdbaarheid van een besluit van het gemeentebestuur om over te gaan tot aanwijzing van een object als Special Coverage Location. Ook bevat de notitie een heldere SCL-procedure. De criteria zijn opgesteld mede met het oogpunt het (economisch) effect in de gemeenten zo klein mogelijk te houden en tegelijkertijd het resultaat voor de hulpverleningsdiensten (C2000-binnenhuisdekking ten behoeve van veilig en doelmatig operationeel optreden) binnen de gestelde kaders zo groot mogelijk te houden. De bestuurscommissie zal het beleid en de procedures, uiteraard in gesprek met de regiogemeenten, over twee jaar evalueren.

De bestuurscommissie en de hulpdiensten hopen dat het beleid door de tien gemeentebesturen wordt vastgesteld, zodat dit regionaal kan worden gehanteerd bij het identificeren, beoordelen en aanwijzen van objecten als Special Coverage Location.

Voor vragen over deze brief en het beleid kunt u terecht bij het SCL-loket: C2000@vrk.nl.

Wij hopen met deze voorzet bij te dragen aan een goede samenwerking op het gebied van de veiligheid in uw gemeente en de regio.

Hoogachtend,
Dagelijks Bestuur van de Veiligheidsregio Kennemerland
namens deze,



ing. A.F.M. Schippers MPA
secretaris

BELEIDSNOTITIE

SPECIAL COVERAGE LOCATIONS (SCL)

Versie 7.0

Veiligheidsregio Kennemerland
1 mei 2011
J. Groeneveld
j.groeneveld@brandweeraa.nl

MK/cn/BS 2012-0001370
Bijlage bij brief 2012-0001369

1. Inleiding

Aanleiding voor het opstellen van deze beleidsnotitie

Het communicatiesysteem C2000 wordt gebruikt door politie, brandweer, GHOR, Koninklijke Marechaussee en gelieerde organisaties. C2000 biedt landelijke radiodekking buitenshuis. Dit is indertijd een bewuste beleidskeuze geweest. Vaak is er ook dekking binnenshuis, maar dat is niet gegarandeerd. In objecten met veel staal en beton zal spraak- en datacommunicatie met portofoon of mobilfoon voor de hulpverleningsdiensten veelal niet mogelijk zijn. Vooral in tunnels, parkeergarages, stadions en dergelijke objecten is dat in het kader van adequate hulpverlening levensgevaarlijk. In de bedrijfsvoering van de hulpverleningsdiensten is het kunnen communicatie tussen de hulpverleningsdiensten niet mogelijk is door het ontbreken van C2000 binnenshuisdekking, kunnen de hulpverleningsdiensten niet goed functioneren met alle grote veiligheidsrisico's van dien. Een voorbeeld uit de praktijk is de brand in het cellencomplex op Schiphol Oost. Tijdens de inzet binnen het gebouw werkten de C2000 portofoons van de hulpverleningsdiensten niet. Onderlinge communicatie was niet mogelijk met alle grote veiligheidsrisico's voor de hulpverleners van dien.

Doel van deze beleidsnotitie

Problemen met C2000-binnenshuisdekking kunnen leiden tot de toekenning van de status van Special Coverage Location (SCL) aan dat gebouw of de betreffende locatie. De overweging om die status toe te kennen, is de vaststelling door de hulpverleningsdiensten dat daar gewerkt moet kunnen worden met C2000. De hulpverleningsdiensten geven deze overweging te kennen aan het bestuur in de vorm van een advies. Het bestuur kan vervolgens overgaan tot aanwijzing van het desbetreffende object als SCL middels een zogenaamde aanwijzingsbeschikking. Tegen dit besluit staat bezwaar en beroep open o.g.v. de algemene wet bestuursrecht. Aangezien deze SCL-status operationele en economische gevolgen heeft voor de regio en door de eigenaar van het gebouw niet per definitie als voordelig zal worden gezien (met name door de hoge kosten die hieraan zijn verbonden die voor rekening van de objecteigenaar komen) is een zorgvuldige afweging tussen het nut en de noodzaak om een object aan te wijzen als SCL noodzakelijk. Bestuurlijk vastgestelde toetsingscriteria en beleid faciliteren een zorgvuldige afweging en vergroten de juridische houdbaarheid en haalbaarheid van een besluit van het bestuur om over te gaan tot aanwijzing van een object als SCL.

Doelstelling van de criteria is niet slechts het faciliteren van de bovengenoemde afweging. De criteria hebben tevens tot doel het (economisch) effect in de Veiligheidsregio Kennemerland zo klein mogelijk te houden en tegelijkertijd het resultaat voor de hulpverleningsdiensten (C2000-binnenshuisdekking ten behoeve van veilig en doelmatig operationeel optreden) binnen de gestelde kaders zo groot mogelijk te houden.

Gevraagd wordt de voorgestelde criteria voor de Veiligheidsregio Kennemerland vast te stellen als regionale beleidslijn, zodat deze regionaal kunnen worden gehanteerd bij het identificeren, beoordelen en aanwijzen van objecten als SCL. Deze beleidslijn zal vervolgens ter vaststelling aan de colleges van B&W van de regiogemeenten voorgelegd; het is een gemeentelijke bevoegdheid. Het staat de afzonderlijke regiogemeenten vrij om de regionale beleidslijn niet te volgen. Het verdient echter aanbeveling dat binnen de VRK op eenduidige en uniforme wijze gehandeld wordt als het gaat om het aanwijzen van SCL's.

Het SCL-beleid is een vangnet, bedoeld om in een beperkt aantal objecten speciale voorzieningen te treffen voor binnenshuiscommunicatie voor de hulpverleningsdiensten. SCL's zijn geen oplossing voor de landelijk binnenshuisdekkingsproblematiek maar SCL's zijn een oplossing voor specifiek benoemde objecten met een verhoogd risico. Het beleid wordt restrictief toegepast, dat wil zeggen dat er zo min mogelijk SCL's worden aangewezen.

2. Bestuurlijk juridisch kader

Artikel 2.8.1. Gebruiksbesluit

Art.2.8.1.van het Gebruiksbesluit bepaalt dat een voor grote aantallen bezoekers toegankelijk bouwwerk waarbij dit noodzakelijk is voor het goed functioneren van de hulpverleningsdiensten bij calamiteiten en een wegtunnel met een tunnallengte van meer dan 250 meter een adequate installatie moet hebben voor mobiele radiocommunicatie tussen hulpverleningsdiensten binnen en buiten dat bouwwerk.

SCL Procedure

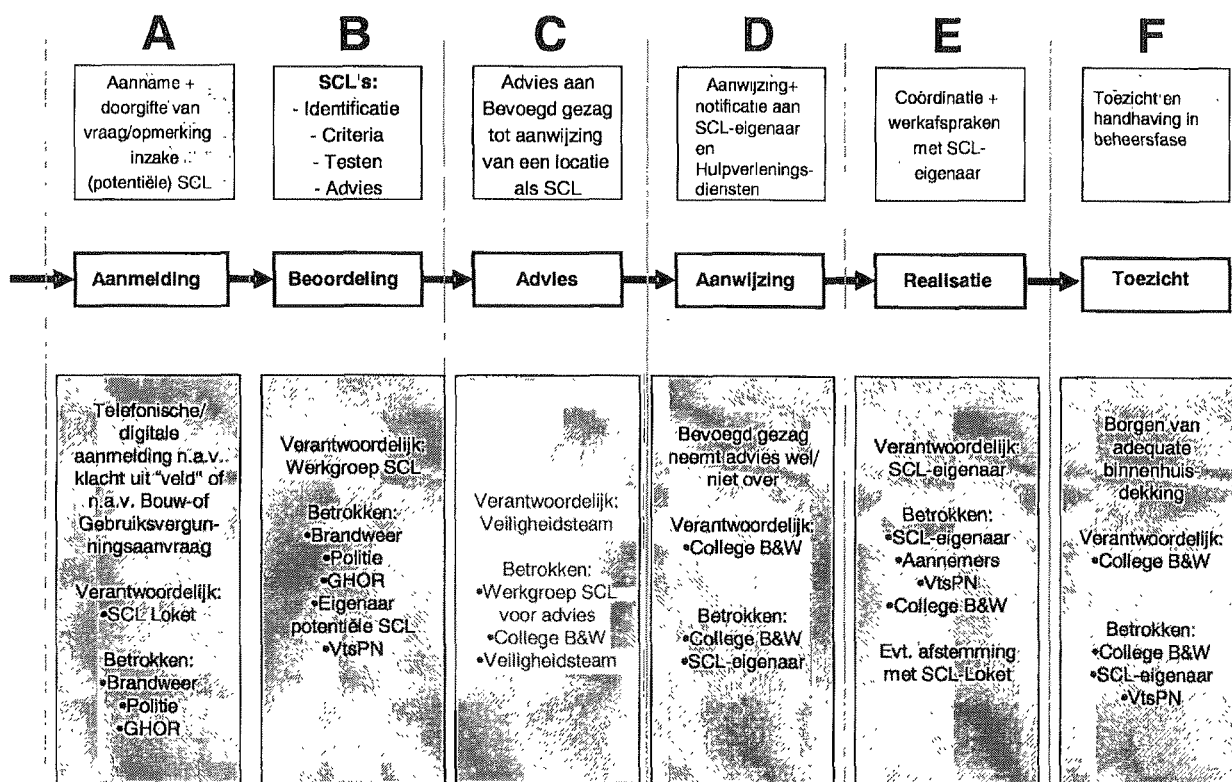
De gezamenlijke hulpverleningsdiensten adviseren het bestuur of binnenhuisdekking in een object uit veiligheidsoogpunt en voor het goed functioneren tijdens calamiteiten noodzakelijk is. Het bestuur (college van B&W) besluit na een bestuurlijke afweging gemaakt te hebben deze locatie aan te wijzen (= aanwijzingsbeschikking) als Special Coverage Location (SCL) o.g.v. art. 2.8.1 Gebruiksbesluit. De eigenaar dient dan een adequate installatie aan te brengen die mobiele radiocommunicatie tussen de hulpverleningsdiensten binnen en buiten dat bouwwerk mogelijk maakt.

Het is van belang dat de aanwijzingsbeschikking een aantal randvoorwaarden stelt aan de gebouweigenaar om de operationele werking van de SCL na oplevering te borgen. Zo zal een onderhoudscontract verplicht gesteld moeten worden met daarbij een jaarlijkse controlemeting waarvan de resultaten worden opgeleverd aan het regionale C2000-beheer. Ook dient de gebouweigenaar een contactpersoon aan te wijzen voor C2000-beheer om afstemming te kunnen plegen bij bijvoorbeeld storingen.

Er wordt een (inter-)regionaal digitaal aanmeldpunt in werking gesteld waar potentiële SCL's aangemeld kunnen worden; het zogenaamde "SCL-Loket". Dit loket coördineert en faciliteert de informatievoorziening en het proces waarlangs het bevoegd gezag over kan gaan tot intensivering van het aantal SCL'en binnen de Veiligheidsregio. Daarnaast wordt een werkgroep SCL gevormd die bestaat uit vertegenwoordigers van de drie disciplines brandweer, politie en GHOR van de Veiligheidsregio Kennemerland. Deze werkgroep beoordeelt of in de aangemelde objecten binnenhuisdekking noodzakelijk is voor het goed functioneren bij calamiteiten, maakt een afweging tussen nut en noodzaak op basis van de vastgestelde criteria en brengt vervolgens namens de hulpverleningsdiensten advies uit aan het bestuur over de behoefte aan binnenhuisdekking. Het advies wordt via het Veiligheidsteam Kennemerland naar de OOV ambtenaar van de betreffende regiogemeente verstuurd. Desbetreffende OOV ambtenaar houdt het SCL-Loket op de hoogte van het wel of niet overnemen van het advies, en van realisatie en oplevering.

Het volgende schema geeft een stapsgewijs overzicht van de SCL-procedure:

Generieke SCL-procedure



8

Opties en Risico's

Tegen de aanwijzing van een object als SCL door het college van B&W staat bezwaar en beroep open o.g.v. de algemene wet bestuursrecht. Het risico dat er een bezwaar- en beroepsprocedure voortvloeit uit een dergelijke aanwijzingsbeschikking van B&W is niet te verwaarlozen. Het risico op juridische procedures moet worden ingecalculiseerd aangezien de aanwijzing door de eigenaar van het gebouw niet per definitie als voordelig zal worden gezien. Dit komt met name door de hoge kosten die een dergelijke aanwijzing met zich meebrengt en die geheel voor rekening van de objecteigenaar komen.

Er kan gekozen worden voor een strikte toepassing (naar de letter van de wet) van artikel 2.8.1. Gebruiksbesluit en een strikte toepassing van het onderhavige beleid. Voordeel hiervan is een kleiner juridisch risico, maar het nadeel is dat bijzondere complexen worden uitgesloten. Zoals het hierboven reeds aangehaalde cellencomplex op Schiphol-Oost. Een object waar vanuit veiligheidsoogpunt van de hulpverleners binnenhuisdekking wel

MK/cn/BS 2012-0001370

Bijlage bij brief 2012-0001369

4

noodzakelijk is. Een ruimere toepassing van het onderhavige SCL beleid heeft als voordeel dat er maatwerk geleverd kan worden (bijvoorbeeld bij een object als het cellencomplex op Schiphol Oost) en het de veiligheid van hulpverleners vergroot. Nadeel van een ruimere toepassing is een groter juridisch risico en het feit dat het afwijkt van de landelijke trend op het gebied van SCL.

Vitale SCL Schiphol

De Veiligheidsregio Kennemerland heeft één zogenaamde "vitale" SCL, namelijk luchthaven Schiphol. Luchthaven Schiphol is door de rijksoverheid aangewezen als vitaal object, hetgeen betekent dat de C2000 binnenhuisdekking binnen deze vitale SCL een eindverantwoordelijkheid is van het ministerie van Binnenlandse Zaken. De minister heeft aangegeven dat alleen die objecten onder de noemer van "vitale SCL Schiphol" vallen die *essentieel zijn voor het functioneren van de entiteit Schiphol als luchthaven*. Voor deze objecten neemt de minister de verantwoordelijkheid voor de aanwijzing en instandhouding van de binnenhuisdekking. Voor alle overige objecten geldt dat het lokale bevoegd gezag (in casu het college van B&W van de gemeente Haarlemmermeer) bepaalt of in deze objecten al dan niet aanvullende voorzieningen getroffen dienen te worden om binnenhuisdekking te garanderen. De kosten voor aanleg en beheer van eventuele nieuwe SCL-voorzieningen, niet zijnde vitale infrastructuur, komen voor rekening van de objecteigenaar (in casu Schiphol NV).

3. Criteria

Inleiding

Om een beeld te krijgen van de omvang van de mogelijke problemen met C2000-binnenhuis-dekking in de Veiligheidsregio Kennemerland, dient een multidisciplinaire, regionale inventarisatie te worden uitgevoerd. Zowel politie, brandweer als GHOR melden vanuit de operationele inzet diverse objecten bij het digitale (inter-)regionaal SCL-loket aan. Doelstelling van de inventarisatie is een lijst te genereren met mogelijke probleemobjecten, en meer inzicht te krijgen in de omvang van de SCL-problematiek in de Veiligheidsregio Kennemerland. Ervaringen in andere regio's wijzen uit dat niet alle aangemelde objecten zondermeer een probleem hebben met C2000-binnenhuisdekking. In veel gevallen zal sprake zijn van zogenaamde "natuurlijke binnenhuisdekking", en zullen aanvullende technische voorzieningen die C2000 communicatie mogelijk maken niet nodig zijn. Slechts in een beperkt aantal gebouwen zal een C2000 communicatieprobleem bestaan. Dat zal ter plaatse moeten worden vastgesteld door middel van dekkingstesten en metingen.

Mogelijke probleemobjecten zijn gebouwen die toegankelijk zijn voor grote aantallen publiek waar:

- een probleem met C2000-binnenhuisdekking is vastgesteld door de operationele inzet;
- een probleem met C2000-binnenhuisdekking wordt vermoed op basis van de constructie of locatie;
- communicatie met C2000 noodzakelijk wordt geacht voor de operationele inzet.

De inventarisatielijst bestaat uit zeer uiteenlopende objecten, niet alle aangemelde objecten zijn feitelijk potentiële SCL's, dat wil zeggen objecten met een vastgesteld C2000-dekkingsprobleem in combinatie met een operationele noodzaak of noodzaak vanuit het oogpunt van Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Dit zou vanuit diverse oogpunten onwenselijk zijn en tevens praktisch onuitvoerbaar. Nadere selectie is noodzakelijk. Om tot een nadere selectie te kunnen komen zijn criteria nodig, die bestuurlijk en operationeel moeten zijn ingekaderd, die een eenduidige afweging tussen nut en noodzaak faciliteren.

Voorstel criteria SCL

Om een afweging te maken tussen nut en noodzaak heeft de multidisciplinaire werkgroep SCL Kennemerland beslissingscriteria nodig. Een beslissing op basis van bestuurlijk vastgestelde toetsingscriteria en beleid

voorkomen een willekeurige belangenafweging en vergroten de juridische houdbaarheid en haalbaarheid van een besluit van het bestuur (college van B&W) om over te gaan tot aanwijzing van een object als SCL. Het juridisch kader voor deze toetsingscriteria is gegeven door de wetgever in artikel 2.8.1. Gebruiksbesluit:

"Een voor grote aantallen bezoekers toegankelijk bouwwerk waarbij dit noodzakelijk is voor het goed functioneren van hulpverleningsdiensten bij calamiteiten en een wegtunnel van meer dan 250 meter hebben een adequate installatie voor mobiele radiocommunicatie tussen hulpverleningsdiensten binnen en buiten dat bouwwerk."

De wetgever heeft reeds bepaald dat voor grote aantallen bezoekers toegankelijke bouwwerken in aanmerking komen voor aanwijzing als SCL. Een niet voor grote aantallen bezoekers toegankelijk bouwwerk valt dus buiten de reikwijdte van dit artikel. Het bestuursorgaan dient de wet even objectief uit te leggen als de rechter. Het is juridisch niet houdbaar dat het bestuursorgaan of de hulpverleningsdiensten zich bij uitleg van dit artikel laten leiden door wat hen praktisch of politiek het beste uitkomt. Bouwwerken die niet toegankelijk zijn voor grote aantallen bezoekers maar waar binnenhuisdekking wel noodzakelijk wordt geacht (bijvoorbeeld uit het oogpunt van de aanwezigheid van verminderd zelfredzame personen) vallen echter niet onder de reikwijdte van artikel 2.8.1. Gebruiksbesluit, en komen niet in aanmerking voor een aanwijzing als SCL op grond van deze regelgeving. Wel kan bijvoorbeeld nader invulling worden gegeven aan wat door het bestuursorgaan onder de door de wetgever gehanteerde term 'grote aantallen' wordt verstaan.

"grote aantallen bezoekers" wordt in beginsel gedefinieerd als een publiekstoegankelijk/ openbaar object waar dagelijks danwel regelmatig een groot aantal mensen (500+) vrije toegang kunnen verkrijgen, eventueel na aanschaf van een toegangsbewijs.

Is er echter sprake van een object met een verhoogd risico op potentiële verstoringen van de openbare orde en veiligheid dan kan worden betoogd dat met het oog op dit risicoprofiel en eventuele omgevingsfactoren een kleiner aantal bezoekers dan 500+ reeds als groot aantal wordt ervaren wanneer zich een calamiteit voordoet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om objecten met een aantoonbare "vitale" functie ten behoeve van de gemeenschap met betrekking tot:

- Veiligheid (rechtbank, penitentiaire inrichtingen, cellencomplexen, politiebureaus etc.)
- Gezondheid (ziekenhuizen, gesloten psychiatrische zorginrichtingen etc.)
- Verkeer (spoorstations, metrostations, parkeergarages etc.)
- Economie (congrescentra, winkelcentra etc.)
- Overheidsfunctie (stadhuis etc.)
- Cultuur (theater, musea, concertgebouw etc.)
- Onderwijs en onderzoek (universiteit, hogeschool etc.)

Vervolgens moet worden bepaald of:

- Binnenhuisdekking noodzakelijk is vanuit operationeel oogpunt van (een van de) de drie kolommen (wit, blauw, rood)
- Er "natuurlijke" binnenhuisdekking is
- Er een alternatieve oplossing is in de vorm van DMO of DMO-TMO.

Het juridische risico van de hierboven beschreven "ruimere" invulling van de Special Coverage Locations is groter dan wanneer strikt de letter van de wet wordt gevolgd. Strikt de letter van de wet volgen betekent minder objecten die voor een SCL status in aanmerking komen en derhalve minder kans op juridische procedures. Dit neemt echter wel een groter veiligheidsrisico met zich mee.

Beperkingen

De realiteit gebied te zeggen dat binnenhuisdekking niet te allen tijde gegarandeerd zal zijn. C2000 levert geen gegarandeerde binnenhuisdekking en zal dat ook nooit kunnen doen. Er zal in bepaalde gevallen een aantal

alternatieve maatregelen getroffen moeten worden. Te denken valt aan organisatorische, procedurele en alternatieve technische maatregelen. Hoe meer operationele SCL's er zijn, hoe meer storingen zullen optreden. Daar komt bij dat iedere versterker ruis produceert die door de SCL wordt geïnjecteerd in het C2000 radionetwerk hetgeen degradatie van de radiodekking veroorzaakt. Stoorsignalen worden ook door de SCL ontvangen en doorgezonden naar het C2000 radionetwerk. Gelet op de stand van de huidige techniek (heeft effect op de ruis) kunnen maximaal vijf SCL-installaties worden aangesloten op één C2000 opstelpunt. Er zal dus geprioriteerd moeten worden.

Operationele SCL'en Veiligheidsregio Kennemerland

Veiligheidsregio Kennemerland heeft momenteel de volgende operationele Special Coverage Locations:

- Abdijtunnel (zuidtangent)
- Spaarne Ziekenhuis (Hoofddorp)
- Schiphol (vitale SCL)
- Schipholtunnel (A4)
- Schipholtunnel
- Detentiecentrum (Schiphol-Oost)
- Kleistunnel (Uitgeest)
- Wijkertunnel (Beverwijk)
- Velsertunnel (A22/Velsen)
- Velsertunnel (spoor/Velsen)
- Appelaercomplex (rechtbank & parkeergarage/ Haarlem)
- Cronjégarage (+parkeergarage/ Haarlem)

Landelijke trend

De landelijke trend op het moment is dat er zeer selectief omgegaan moet worden met het aanwijzen van SCL's. Het artikel uit het Gebruiksbesluit ziet vooral op grote objecten toegankelijk voor grote aantallen bezoekers. Te denken valt aan grote sportcomplexen, concertlocaties, musea, etc. De landelijke criteria die momenteel in ontwikkeling zijn volgen deze lijn. Dit neemt niet weg dat er gevallen denkbaar zijn waarin de huidige formulering van het SCL-artikel in het Gebruiksbesluit niet voorziet maar binnenhuisdekking vanuit het oogpunt van Openbare Orde en Veiligheid wel noodzakelijk wordt geacht. In deze concrete gevallen zal er op andere wijzen naar mogelijke oplossingen moeten worden gezocht aangezien die niet binnen het bereik van de wet vallen.

Er worden momenteel landelijke uniforme criteria opgesteld door het team landelijke verbeteringen C2000 van het Veiligheidsberaad¹. Hiermee wordt gezorgd dat in alle veiligheidsregio's op uniforme wijze gehandeld wordt. Landelijk opererende organisaties zoals projectontwikkelaars worden momenteel geconfronteerd met afwijkende standpunten van verschillende regio's. Met het landelijke SCL-beleid wordt willekeurig in de aanwijzing van SCL's voorkomen.

De SCL criteria zoals opgenomen in deze notitie voor de VRK zijn integraal overgenomen en worden voorgesteld als landelijke richtlijn voor het aanwijzen van SCL's.

Financiële consequenties

De inschatting is dat de financiële consequenties voor de gemeenten mee zullen vallen, afhankelijk van het aantal procedures. Het aantal procedures zal sterk afhankelijk zijn van de bestuurlijke keuze tussen de hierboven beschreven strikte toepassing van het SCL-beleid dan wel een ruimere toepassing daarvan. De

¹ Het Veiligheidsberaad is het bestuurlijk overleg van de voorzitters van de 25 Veiligheidsregio's. Het doel van het Veiligheidsberaad is de effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerking in veiligheidsregio's te vergroten.

kosten zullen vooral bestaan uit incidentele (personele) kosten. De structurele kosten komen geheel voor rekening van de gebouweigenaar.

De SCL werkgroep Kennemerland is reeds operationeel. Alle kolommen en het MICK hebben medewerking toegezegd en een deelnemer geleverd. Aangezien de VRK (brandweer en GHOR, MICK) uiteindelijk (mede-) gefinancierd worden door de gemeenten wordt hieronder een inschatting gegeven van de kosten². Hierbij moet worden aangetekend dat ook zonder beleid gemeenten kosten zullen maken als er een beroep gedaan wordt op de veiligheid/binnenhuisdekking.

De geschatte inspanningen en kosten van deze SCL werkgroep zijn;

Personele kosten;

A) SCL-coördinator; +/- 8 uur per maand

De aan te stellen SCL-coördinator heeft de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- Het aansturen en coördineren van werkzaamheden betreffende Special Coverage Locations.
- Fungeert als secretaris van het SCL-loket en initieert overleggen tussen betrokken partijen en bereid deze voor.
- Inventariseert de meldingen die binnen komen in de SCL-Postbus en geeft uitvoering aan de door het loket genomen besluiten.
- Is verantwoordelijk voor zowel de interne informatievoorziening als de informatievoorziening naar externe betrokken partijen.
- Coördineert de generieke SCL procedure, plant operationele testen en verzorgt de communicatie naar betrokken partijen zoals stadsdelen, regiogemeenten, eigenaren van een (potentiële) SCL, GHOR en politie en is centraal aanspreekpunt.
- Formuleert multidisciplinaire adviezen aan de hand van de uitkomsten van de SCL- werkgroep; verzoekt namens de gemeenschappelijke hulpdiensten het bevoegd gezag over te gaan tot aanwijzing van een object als Special Coverage Location
- Ondersteunt en adviseert het bevoegd gezag indien nodig bij de aanwijzingsbeschikking en de juridische procedures die mogelijk uit die aanwijzing voortvloeien.

B) Deelnemers politie, GHOR, Brandweer, MICK (SCL beheerder en beleidsmedewerker); +/- 4 uur per twee maanden

De deelnemers aan de werkgroep uit de verschillende kolommen hebben de volgende taken en verantwoordelijkheden:

- Deelname aan werkgroep
- Indien nodig indicatieve C2000 veldsterkte testen uitvoeren

Geschatte personele kosten (gemiddeld schaal 9) ; **10.000 euro per jaar**

Materiële kosten:

Budget nodig voor uitvoeren officiële metingen door VtsPN

+/-1200 euro per meting ; uitgaande van 5 metingen per jaar; **6.000 euro per jaar**

Totale geschatte kosten SCL-loket per jaar; 16.000 euro

Evaluatie

² Tot slot moet opgemerkt worden dat de politie niet onder de Veiligheidsregio valt. De kosten van de politie zijn echter wel meegenomen in het overzicht.

Voorstel is dat hulpverleningsdiensten en regiogemeenten het in deze beleidsnotitie voorgestelde beleid na 4 jaar evalueren.