

# Plan van Aanpak Stroomstoring Diemen 27 maart 2015

Gecombineerd onderzoek Inspectie Veiligheid & Justitie/Agentschap Telecom

## 1. Inleiding en aanleiding

Vrijdagochtend 27 maart 2015 vindt als gevolg van een technisch probleem in een hoogspanningsstation te Diemen een grootschalige stroomstoring plaats in een groot gedeelte van Noord-Holland en een gedeelte van Flevoland. De stroomstoring heeft tot gevolg dat circa 1 miljoen huishoudens zonder stroom zitten, het treinverkeer ontregeld is, het vliegverkeer van Schiphol ernstig verstoord is, ziekenhuizen operaties moeten annuleren en het telefoonverkeer uitvalt. Na ongeveer een uur komt de stroomvoorziening weer op gang, maar het duurt tot in de avond voordat de maatschappij weer 'normaal' functioneert.

Zes veiligheidsregio's krijgen te maken met de effecten van de stroomstoring, waarbij sprake is geweest van verschillende opschalingsniveaus.<sup>1</sup> Ook het Landelijk Operationeel Crisis Centrum (LOCC) wordt ingeschakeld.

Een incident van deze omvang en met impact op de maatschappij, de veiligheidsregio's en de telecominfrastructuur, komt niet veel voor. De mogelijkheid om een incident te onderzoeken waarbij zes veiligheidsregio's betrokken zijn biedt een unieke kans op een integraal leerproces. De ervaringen die de veiligheidsregio's bij dit incident hebben opgedaan zijn bovendien leerzaam voor alle (ook niet betrokken) veiligheidsregio's omdat stroomstoringen (op kleine schaal) vaker voorkomen.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie) en Agentschap Telecom (hierna: AT) doen op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Economische Zaken een gecombineerd onderzoek naar de stroomstoring. Het onderzoek richt zich enerzijds op de impact van de stroomstoring op telecomediensten en -netwerken en informatievoorziening en het crisismanagement naar aanleiding van de stroomstoring. Daarnaast richt het onderzoek zich op de preparatiefase. De Inspectie Veiligheid en Justitie richt zich primair op de impact en de preparatie t.a.v. het crisismanagement naar aanleiding van de stroomstoring. AT richt zich primair op de impact en de preparatie ter voorkoming van uitval van telecomediensten en -netwerken en borging van de informatievoorziening.

### **Afbakening**

In het onderzoek brengen de Inspectie en AT samen in kaart wat de effecten van de stroomstoring zijn geweest op de maatschappij. Daarnaast doet Inspectie onderzoek naar de zes betrokken veiligheidsregio's (ongeacht het opschalingsniveau), het LOCC en de vitale partners Liander en TenneT. De Inspectie brengt niet het specifieke verloop van de crisisaanpak per veiligheidsregio in kaart, maar richt zich op de lessons learned omdat een grote bovenregionale verstoring als deze relatief uniek is. Zij gaat er vanuit dat iedere betrokken veiligheidsregio afzonderlijke regiospecifieke leerpunten zal formuleren. Het is niet uitgesloten dat een vergelijkbaar scenario zich vaker voor zal doen, ook el-

---

<sup>1</sup> Het betreft: Amsterdam-Amstelland (GRIP 2), Kennemerland (GRIP 2), Noord-Holland Noord (GRIP 4), Zaanstreek-Waterland (GRIP 4), Gooi- en Vechtstreek (GRIP 4) en Flevoland (geen opschaling).

ders in Nederland. Juist met het oog op toekomstige vergelijkbare incidenten is het van belang om ervaringen en lessen uit deze stroomstoring op te tekenen.

AT doet onderzoek naar het effect van de stroomstoring op de telecominfrastructuur. Daarnaast kijkt AT specifiek naar de voorbereiding op de uitval van telecommunicatiediensten en –netwerken (de preparatie fase). Hierbij gaat het om de applicaties die nodig zijn in de informatievoorziening van de overheid naar de burgers ( NL Alert, crisis.nl en calamiteitenzenders). Daarnaast betreft het de diensten die nodig zijn voor de communicatie tussen overheden (C2000) en tot slot van de burgers naar de overheid (112). Daarmee wil AT inzichtelijk krijgen op welke wijze de aanbieders van openbare mobiele netwerken voorbereid waren op deze grootschalige elektriciteitsuitval. Het onderzoek beperkt zich tot de (gebruikte) voornoemde diensten en netwerken binnen de getroffen zes veiligheidsregio's.

## 2. Doel- en probleemstelling

Doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van de ervaringen van de betrokken veiligheidsregio's en telecomaandieners en het formuleren van lessen voor crisismanagement naar aanleiding van de stroomstoring op 27 maart jl. in Noord Holland.

Met het formuleren van de ervaringen en lessen willen de Inspectie en AT niet alleen de betrokken veiligheidsregio's maar ook de overige veiligheidsregio's in Nederland aandachtspunten meegeven voor zowel de voorbereiding als de respons op vergelijkbare incidenten.

*“Met dit onderzoek wil Inspectie en het AT de veiligheidsregio's inzicht geven in de ervaringen en lessen naar aanleiding van de grootschalige stroomstoring op 27 maart jl. in Noord Holland. Aan de hand van een aantal concrete aanbevelingen willen de Inspectie en AT (indirect) een bijdrage leveren aan het verbeteren van de voorbereiding en uitvoering van de veiligheidsregio's op interregionale samenwerking bij incidenten, de respons op uitval van nutsvoorzieningen en specifiek het scenario stroomstoring.”*

De probleemstelling van dit onderzoek luidt daarmee als volgt: “Welke lessen zijn te formuleren naar aanleiding van de ervaringen van de veiligheidsregio's met de grootschalige stroomstoring op 27 maart jl.?”

### Onderzoeksvragen

De probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het effect geweest van de stroomstoring (maatschappij, veiligheidsregio's en telecomsector)?
2. Welke ervaringen hebben de veiligheidsregio's opgedaan op het gebied van crisismanagement naar aanleiding van de stroomstoring van 27 maart jl.?
3. Welke lessen zijn hierop te formuleren?

Centraal in het onderzoek staat de zoektocht naar lessen. Zowel waar het gaat om leren van wat goed is gegaan als leren van wat beter kan en beter moet. Voor beide invalshoeken geldt dat steeds

wordt gezocht naar verklaringen en achterliggende factoren. Het is immers niet alleen relevant om te weten wat goed of minder goed ging, maar juist ook te bezien waardoor dat kwam.

De beide inspecties hebben bij het onderzoeken en beschrijven van deze lessen in ieder geval aandacht voor de volgende onderwerpen en aandachtspunten:

- Interregionale coördinatie (operationeel en bestuurlijk);
- Informatiemanagement;
- (Crisis-)communicatie richting bevolking;
- Samenwerking met vitale partners;
- Continuïteit van Telecommunicatie (bewustwording/telekwetsbaarheid) (zwaartepunt hiervoor ligt bij AT);
- Betekenis van uitkomsten voor preparatie (planvorming, OTO-beleid).

### 3. Onderzoeksaanpak

#### *Fase 1: Oriëntatie*

In een eerste beknopte oriëntatie brengen Inspectie en AT in beeld waar de inhoudelijke verdieping van het onderzoek komt te liggen. Dit doen zij op basis van een beknopte documentstudie (media-berichten, interne evaluatieverslagen) en een aantal oriënterende gesprekken. Inspectie en AT voeren gesprekken met:

- VR NHN: Operationeel Leider en projectleider interne evaluatie
- VR ZaWa: Operationeel Leider en projectleider interne evaluatie
- VRAA: Projectleider interne evaluatie
- VRK: Operationeel Leider en projectleider interne evaluatie
- VR G&V: Operationeel Leider en projectleider interne evaluatie
- LOCC: Medewerker Preparatie en brandweer
- Liander: Liaison OT
- Tennet
- Oriëntatiegesprekken met de mobiele operators (T-Mobile, KPN, Vodafone)

De gesprekken dienen om op hoofdlijnen een eerste beeld te kunnen vormen van het verloop van de stroomstoring en de acties van de veiligheidsregio's. Tevens vraagt de Inspectie de veiligheidsregio's om documenten toe te sturen (LCMS journaal, GMS uitdraai, eventueel evaluatierapport, verslagen van overleggen en actie- en besluitenlijsten). De documentatie wordt gebruikt voor het inzichtelijk krijgen van de gebeurtenissen en uitgevoerde acties tijdens het incident.

AT zal vervolginterviews houden met een aantal functionarissen van:

1. Aanbieders van mobiele telecomnetwerken KPN, Vodafone en T-Mobile.
2. Medewerkers van de verschillende veiligheidsregio's.

Het aantal interviews met de veiligheidsregio's (o.a. voor crisis.nl en calamiteitenzenders) wordt op basis van de oriënterende gesprekken met de contactpersonen in de veiligheidsregio's bepaald. Het zal gaan om minimaal zes gesprekken. De interviews met functionarissen van de veiligheidsregio's worden uitgevoerd in gecombineerde teams van AT en Inspectie.

3. Medewerkers nationale crisisstructuur: 112 (landelijke meldkamer), C2000, NL Alert, crisis.nl, calamiteitenzenders en eventueel NCV.

Om meer zicht te krijgen op de effecten van de stroomstoring zal de Inspectie naast de hierboven genoemde acties een bijeenkomst met vertegenwoordigers van vitale sectoren over de effecten van de stroomstoring houden. Deelnemers aan de bijeenkomst zijn bijvoorbeeld vertegenwoordigers van: Prorail, NS, Waterschap, Rijkswaterstaat, Schiphol en Ziekenhuizen.

#### *Fase 2: Lessenbijeenkomsten*

Naar aanleiding van de oriënterende gesprekken maakt de Inspectie in overleg met AT een keuze voor specifieke onderwerpen waarvan zij van mening is dat vooral daarop lessen te formuleren zijn. De volgende stap is het organiseren van lessenbijeenkomsten: het bespreken van de ervaringen uit de stroomstoring met betrokken en niet-betrokken professionals. Deze bijeenkomsten vormen een cruciale schakel op het gebied van dataverzameling, inzicht krijgen in de opgedane ervaringen en het identificeren van de lessen. In eerste instantie denken we de volgende lessenbijeenkomsten te organiseren:

1. Interregionale coördinatie: bijeenkomst met Operationeel Leiders uit de zes veiligheidsregio's (zowel betrokken bij het incident als niet-betrokken), het LOCC en Vitale partners (Liaander en andere) waarin lessen op het gebied van interregionale coördinatie en bovenregionale samenwerking in beeld worden gebracht;
2. Informatiemanagement: bijeenkomst met Informatiemanagers uit de zes veiligheidsregio's, (zowel betrokken bij het incident als niet-betrokken), informatiemanager van het LOCC en vitale partners over informatieuitwisseling en beeldvorming tijdens incidenten;
3. (Crisis-)communicatie: bijeenkomst met communicatieprofessionals uit de betrokken veiligheidsregio's (zowel betrokken bij het incident als niet-betrokken) en van vitale partners met als doel lessen te formuleren over publiekscommunicatie tijdens grootschalige uitval van nutsvoorzieningen;
4. Continuïteit van Telecommunicatie (bewustwording/telekwetsbaarheid): bijeenkomst samen met AT. Betrokken personen binnen de VR die direct contact hebben (gehad) met de telecombedrijven;
5. Bestuurlijke reflectie: Bijeenkomst met bestuurders uit de betrokken veiligheidsregio's met als doel lessen te formuleren over interregionale coördinatie en samenwerking en bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling tijdens grootschalige uitval van nutsvoorzieningen;
6. Betekenis voor preparatie: Bijeenkomst met professionals op het gebied van planvorming en OTO-beleid over de betekenis van de stroomstoring op de toekomstige voorbereiding op incidenten.

De samenwerking met vitale partners is niet als specifiek onderwerp van een van de lessenbijeenkomsten benoemd, maar dit onderwerp komt in bijna alle bijeenkomsten aan de orde.

Op basis van de oriënterende gesprekken zijn mogelijk nog andere of aanvullende onderwerpen in kaart te brengen. De deelnemers van de bijeenkomsten worden bepaald naar aanleiding van de oriënterende gesprekken en de keuze van de specifieke onderwerpen. Het betreft hier zowel deelnemers die betrokken zijn geweest bij de afhandeling van de stroomstoring als andere professionals. We nodigen deze bredere kring van betrokkenen uit om de lessen uit de stroomstoring ook breder

toepasbaar te maken. Inspectie tracht wel om de belasting van functionarissen uit de veiligheidsregio's te beperken.

De lessenbijeenkomsten worden in samenwerking georganiseerd met het AT en kennen grofweg de volgende opzet / indeling:

Aanpak lessenbijeenkomsten Stroomstoring Diemen	
Uitgangspunten bijeenkomst: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interactie en flexibiliteit</li> <li>• Lessen vanuit deelnemers</li> <li>• Vragen en discussiepunten</li> </ul>	Groslijst te bespreken thema's (concept, nog aan te vullen): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interregionale coördinatie</li> <li>• Informatiemanagement</li> <li>• (Crisis-)communicatie</li> <li>• Continuïteit van Telecommunicatie (bewustwording / telekwetsbaarheid)</li> <li>• Bestuurlijke verantwoordelijkheden</li> <li>• Preparatie</li> </ul> Bij al deze onderwerpen komt de samenwerking met vitale
Deelnemers formuleren lessen: Ronde 1: 30 minuten <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat ging goed in de incidentafhandeling?</li> <li>• Wat moet beter in de incidentafhandeling?</li> </ul>	
Dialoog: Ronde 2: 60 minuten <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op zoek naar verklarende factoren</li> <li>• Reflectie op elkaar</li> </ul>	
Resultaat: Ronde 3: 30 minuten <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaststellen lessen</li> <li>• Vaststellen vragen aan andere partijen</li> </ul>	

Naar aanleiding van de uitkomsten van de lessenbijeenkomsten plant Inspectie mogelijk nog interviews in met enkele functionarissen of organisaties om het beeld te kunnen completeren of lessen te kunnen verdiepen.

### Fase 3: Rapportage

In de rapportagefase wordt gewerkt aan het rapport over de stroomstoring. Dit rapport heeft het karakter van een lessendocument. Het rapport bevat zowel het onderzoeksdeel naar het crisismanagement als het deel over de telecomsector. In het rapport worden kort en bondig de effecten en gebeurtenissen naar aanleiding van de stroomstoring beschreven. Vervolgens gaat het rapport uitgebreid in op de ervaringen en lessen op de hierboven benoemde onderwerpen.

De indeling van het rapport is als volgt:

- Het feitelijk beeld, een globale overkoepelende 'foto', van de effecten van de stroomstoring:
  - Op de maatschappij (op basis van input onderzoek ADR en de bijeenkomst gericht op effecten op de maatschappij);
  - Op de veiligheidsregio's met bijbehorende acties vanuit crisismanagement op de effecten (op hoofdlijnen);
  - Op de telecomnetwerken en bijbehorende dienstverlening<sup>2</sup> en acties vanuit de telecoomaanbieders op de effecten (onderzoeksdeel AT).

<sup>2</sup> Het gaat daarbij om communicatie tussen 1) burgers onderling 2) van burger naar overheid (112) 3) van overheid naar burger (crisis.nl, NL alert) 4) tussen hulpverleningsdiensten (C2000).

- Een beeld van de ervaringen en lessen uit de aanpak: zowel gericht op de specifieke omstandigheden van deze stroomstoring als meer generiek gericht op systeemniveau (gericht op andere 'crisistypen' met een vergelijkbare dynamiek). In dit hoofdstuk werken we de ervaringen en lessen per thema uit.
- Aanbevelingen: aanbevelingen over de preparatie en respons specifiek op stroomstoringen als meer generiek op de uitval van nutsvoorzieningen of crisistypen met een vergelijkbare dynamiek. De aanbevelingen komen voort uit de lessen, waardoor er geen separate conclusies in het stuk worden opgenomen (hoogstens 'overkoepelende lessen').
- De bijlage van het rapport bevat aanvullende detailinformatie over de telecomsector.

Met de bij dit onderzoek betrokken organisaties (veiligheidsregio's, LOCC, vitale partners) moeten vooraf afspraken gemaakt worden over de wijze waarop zij betrokken worden bij de conceptrapportage. Bij de voorgestelde vorm van rapportage past geen proces van uitsluitend wederhoor op feitelijke onjuistheden, maar een interactieve dialoog over de wijze waarop lessen verwoord zijn.

We stellen daarom voor een bijzondere vorm van wederhoor toe te passen, door (een vertegenwoordiging van) betrokkenen actief te laten meelesen met het conceptrapport. Hiertoe willen we de betrokken directeuren Veiligheidsregio, vertegenwoordiging vanuit het nationaal niveau en vertegenwoordiging vanuit vitale partners uitnodigen deel te nemen aan een leescommissie. De leescommissie zal één of twee conceptversies van het rapport lezen, schriftelijk commentaar kunnen geven en eenmaal bijeen kunnen komen om het conceptrapport te bespreken. De aangeboden conceptversies zijn eerst via de gebruikelijke interne procedure gereviewd binnen de Inspectie en AT.

#### **4. Samenhang en afstemming met overige onderzoeken**

Het onderzoek is een gecombineerd onderzoek van Inspectie en AT. AT richt haar onderzoeksdeel op het inzichtelijk maken van de voorbereidings/voorzorgsmaatregelen die telecomaandieners hebben genomen tegen energie-uitval zodat tijdens een stroomstoring uitval van telecommunicatiediensten en –netwerken zo klein mogelijk wordt gehouden. Verder onderzoekt AT hoe deze voorzorgsmaatregelen ten tijde van de storing hebben gewerkt en welke lessen hieruit te leren zijn. Op onderdelen zullen activiteiten gezamenlijk met AT worden uitgevoerd. Het betreft hier bijvoorbeeld het gezamenlijk interviewen van respondenten in de oriëntatiefase, het gezamenlijk uitvoeren van lessenbijeenkomsten en het onderling uitwisselen en afstemmen van (deel-)concept-rapportages met als doel te komen tot een gezamenlijke rapportage. Daarnaast zal de Inspectie een bijdrage leveren aan interviews die AT uitvoert voor haar onderzoek. De Inspectie en AT hebben frequent overleg over de procesmatige en inhoudelijke aanpak van het onderzoek.

De Auditdienst Rijk doet een evaluatie responsonderzoek. De Inspectie onderhoudt contact en stemt haar onderzoek af met de Auditdienst. Ook Autoriteit Consument en Markt (ACM) start een onderzoek naar de stroomstoring. De focus van dit onderzoek is nog niet bekend. TenneT heeft onlangs haar onderzoek naar de oorzaak van de stroomstoring afgerond. Dit rapport is openbaar.