



Inspectie Justitie en Veiligheid  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

# Crisiscommunicatie bij de uitval van 112 op 24 juni 2019

*Plan van Aanpak*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Doel en centrale onderzoeksvraag</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	Doel van het onderzoek	4
<b>2.2</b>	Centrale vraag en onderzoeksvragen	4
<b>2.3</b>	Afbakening	5
<b>3</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>6</b>
<b>3.1</b>	Operationalisering	6
<b>3.2</b>	Methoden en technieken van onderzoek	7
<b>4</b>	<b>Samenhang andere onderzoeken</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Rapportage en communicatie</b>	<b>10</b>

# 1

## Inleiding

Voor iedereen in Nederland is het nationale noodnummer 112 het nummer om toegang te krijgen tot de hulpdiensten. Wanneer burgers 112 bellen, kan er sprake zijn van een levensbedreigende situatie. Door het levensbelang van 112 is de bereikbaarheid van 112 door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aangemerkt als een vitaal proces. Dat betekent dat dit proces zo essentieel is voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring daarvan tot maatschappelijke ontwrichting kan leiden.

Op 24 juni 2019 vond bij KPN een storing plaats waardoor in het gehele land gedurende enige uren het nationale noodnummer 112 niet meer bereikbaar was. Het is niet de eerste keer dat 112 onbereikbaar was. Zo waren er in 2017, in het verzorgingsgebied van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland en de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, problemen met de bereikbaarheid van 112, als gevolg van een stroomstoring. De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) heeft naar deze en andere incidenten onderzoek verricht en meermaals geconstateerd dat er kwetsbaarheden zijn in de bereikbaarheid van het noodnummer 112<sup>1</sup>.

De storing van 24 juni 2019 roept echter nieuwe vragen op over de bereikbaarheid van hulpdiensten. Op 24 juni 2019 gaven meerdere partijen diverse aanwijzingen over wat burgers konden doen als zij met spoed een hulpdienst nodig hadden, zoals het Nationaal Crisiscentrum (NCC) van het ministerie van JenV, de nationale politie en veiligheidsregio's, onder andere via (social) media en NL-Alert. De Inspectie ziet aanleiding om onderzoek te doen naar de manier waarop alternatieven in werking zijn gesteld om de hulpdiensten tijdens deze storing bereikbaar te houden. De Inspectie vindt het van belang om inzichtelijk te maken hoe burgers hulpdiensten hebben kunnen bereiken, hoe zij daarover werden geïnformeerd en welke lessen getrokken moeten worden uit de crisiscommunicatie tijdens deze storing van het nationale noodnummer.

---

<sup>1</sup> - 112 Onder de loep. Een onderzoek naar de opbouw en organisatie van het alarmnummer en de storingen in 2012.  
- Feiten en omstandigheden rond het overlijden van twee personen tijdens een storing bereikbaarheid 112 in de nacht van 20 op 21 juni 2012.  
- Meldkamers, een onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie en Agentschap Telecom in 2015.  
- Onderzoek naar de stroomstoring Amsterdam en omstreken, 17 januari 2017.  
- Continuïteit meldkamers 2019 (lopend onderzoek).



# 2

## Doel en centrale onderzoeksvraag

### 2.1 Doel van het onderzoek

De Inspectie brengt met dit onderzoek in kaart wat er, vanwege de uitval van het nationale noodnummer 112 op maandag 24 juni 2019, is gedaan om de hulpdiensten bereikbaar te houden. Daarbij onderzoekt de Inspectie hoe dit proces is verlopen en of volgens vooraf afgestemde afspraken, procedures, normen en regels is gehandeld.

In dit onderzoek richt de Inspectie zich nadrukkelijk op de lessen die het NCC, de nationale politie en de veiligheidsregio's kunnen leren op het gebied van crisiscommunicatie.

### 2.2 Centrale vraag en onderzoeksvragen

Uit het doel van het onderzoek volgt de volgende centrale vraag:

**Wat is er gedaan om de bereikbaarheid van de hulpdiensten te garanderen tijdens de uitval van 112 en is dit gegaan zoals beoogd?**

De Inspectie beantwoordt de centrale vraag aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke geldende afspraken, procedures, normen en regels zijn er om de bereikbaarheid van de hulpdiensten tijdens een uitval van 112 te garanderen?
2. Welke handelingen hebben de betrokken partijen verricht om de bereikbaarheid van de hulpdiensten te kunnen garanderen?
3. Hoe verliep de samenwerking tussen deze partijen over de te bieden mogelijkheden om de hulpdiensten te bereiken?
4. Wat hebben de betrokken partijen gedaan om burgers te informeren over alternatieven voor 112?



## 2.3 Afbakening

In dit onderzoek bestudeert de Inspectie de crisiscommunicatie bij de uitval van het noodnummer 112 op 24 juni. Zij kijkt vanaf het moment dat de storing bij KPN optrad tot het moment dat de laatste partij burgers heeft geïnformeerd over het weer beschikbaar zijn van 112.

Met het begrip crisiscommunicatie wordt in dit onderzoek enerzijds bedoeld wat de verschillende partijen hebben besloten over het activeren van alternatieve vormen van bereikbaarheid en het informeren van de bevolking over de bereikbaarheid van de hulpdiensten. Daarbij brengt de Inspectie ook de onderlinge samenwerking in kaart. Anderzijds wordt met dit begrip ook de berichtgeving van de hierboven vermelde partijen aan burgers aangeduid.

De Inspectie richt zich op de partijen die de crisiscommunicatie tijdens de uitval van 112 hebben vormgegeven. Dit zijn de nationale politie (waaronder de landelijke 112-centrale van de landelijke eenheid en de politieregio's), het Nationaal Crisiscentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de 25 veiligheidsregio's (inclusief de regionale meldkamers). Wanneer in dit plan van aanpak wordt gesproken over partijen dan worden de hierboven genoemde partijen bedoeld.



# 3

## Onderzoeksaanpak

### 3.1 Operationalisering

#### Operationalisering van de onderzoeksvragen

De specifieke onderwerpen waar de Inspectie zich in dit onderzoek op richt worden hieronder per onderzoeksvraag toegelicht.

1. Welke geldende afspraken, procedures, normen en regels zijn er om de bereikbaarheid van de hulpdiensten tijdens een uitval van 112 te garanderen?

De Inspectie brengt voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag in beeld wat de afspraken, procedures, normen en regels zijn op landelijk en (inter-)regionaal niveau. Daarbij worden documenten bestudeerd, zoals de Wet veiligheidsregio's, het multidisciplinaire toetsingskader van de Inspectie, het operationeel draaiboek generiek 112, de continuïteitsplannen van de meldkamers, de afspraken en procedures over het gebruik van het NL-Alert en de regionale risicoprofielen. De Inspectie bestudeert ook documenten die toegespitst zijn op het scenario uitval 112 met uitsluiting van documenten die gericht zijn op opleiden, trainen en oefenen.

2. Welke handelingen hebben de betrokken partijen verricht om de bereikbaarheid van de hulpdiensten te kunnen garanderen?

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag brengt de Inspectie in kaart welke partijen in actie zijn gekomen toen 112 uitviel. Zij kijkt hoe deze partijen afzonderlijk van elkaar hebben gehandeld om de bereikbaarheid van de hulpdiensten te kunnen garanderen. Ook kijkt zij waarom partijen tot deze handelingen hebben besloten en welke afwegingen ze daarbij hebben gemaakt. Deze handelwijze wordt vergeleken met de van tevoren gemaakte afspraken en de vastgestelde, procedures, normen en regels voor wanneer 112 uitvalt. Door deze elementen in kaart te brengen maakt de Inspectie inzichtelijk of de werkwijze van de betrokken partijen overeenkomt met wat van te voren in plannen is vastgelegd en/of er sprake was van improvisatie.

3. Hoe verliep de samenwerking tussen deze partijen over de te bieden mogelijkheden om de hulpdiensten te bereiken?

De Inspectie verstaat onder samenwerking de afstemming, besluitvorming en informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen. Zij onderzoekt of de



samenwerking conform de afspraken, procedures, normen en regels tot stand is gekomen.

4. Wat hebben de betrokken partijen gedaan om burgers te informeren over alternatieven voor 112?

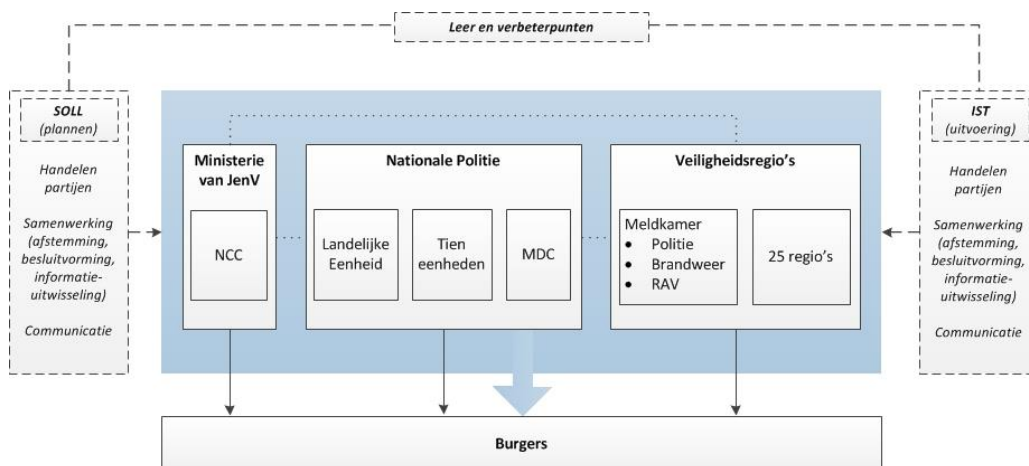
Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag onderzoekt de Inspectie hoe de betrokken partijen met burgers hebben gecommuniceerd over de manier waarop tijdens de uitval van 112 contact kon worden gelegd met de hulpdiensten. De Inspectie onderzoekt welke partijen met burgers hebben gecommuniceerd, op welke tijdstippen berichten naar buiten zijn gegaan en wat de inhoud van deze berichten was. Hierdoor maakt de Inspectie inzichtelijk hoe de communicatie is verlopen.

Ook onderzoekt de Inspectie of vooraf afspraken zijn gemaakt over de manier waarop de betrokken partijen bij de uitval van 112 met burgers communiceren. Deze afspraken vergelijkt zij vervolgens met de wijze waarop de communicatie op 24 juni daadwerkelijk is verlopen.

### Leer- en verbeterpunten

Een analyse van alle verzamelde data geeft de Inspectie inzicht in wat de betrokken partijen behoren te doen (SOLL) en wat zij gedaan hebben (IST). De Inspectie bekijkt op welke punten de partijen van eventuele plannen zijn afgeweken en waarom zij dat hebben gedaan. Daaruit volgen mogelijk leer-en verbeterpunten die in het onderzoeksrapport worden weergegeven.

Afbeelding 1 betreft een schematische weergave van het onderzoek.



Afbeelding 1. Schematische weergave van het onderzoek

## 3.2 Methoden en technieken van onderzoek

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden gebruikt de Inspectie de volgende methoden van onderzoek.

### Documentonderzoek

De Inspectie vraagt bij zowel de nationale politie, het NCC en de 25 veiligheidsregio's documenten op die betrekking hebben op de uitval van 112 op 24



juni. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan rapportages en evaluaties over het eigen handelen. Tevens worden documenten opgevraagd met informatie over de vooraf gemaakte afspraken en de van tevoren vastgelegde procedures, normen en regels voor het scenario uitval 112.

### **Interviews**

Om beeld te krijgen van de manier waarop de veiligheidsregio's met de uitval van 112 zijn omgegaan houdt de Inspectie per veiligheidsregio telefonische interviews met personen die een sleutelrol hebben gespeeld. De Inspectie bevraagt hen hoe de veiligheidsregio op 24 juni is omgegaan met de uitval van 112.

Op basis van een analyse van de telefonische interviews maakt de Inspectie een selectie van de regio's waar ze verdiepende gesprekken wil gaan voeren. Welke regio's en hoeveel regio's dit zijn hangt af van de resultaten van deze analyse.

Bij zowel het NCC als de nationale politie interviewt de Inspectie de personen die op 24 juni een sleutelrol hebben gespeeld tijdens het onbereikbaar zijn van 112.

### **(Social) media-analyse**

De Inspectie maakt een (social) media-analyse om in kaart te brengen welke communicatiemiddelen de verschillende partijen, waaronder de brandweer, de veiligheidsregio, de GHOR, de politie en Regionale Ambulance Voorzieningen (RAV), hebben gebruikt. De Inspectie bestudeert hiervoor de websites en de gebruikelijke (social) media-accounts van deze partijen en brengt in kaart welke berichten op welke momenten zijn gecommuniceerd. Ook kijkt zij wat de inhoud van deze berichten was en of de betrokken partijen afzonderlijk of gezamenlijk naar burgers hebben gecommuniceerd.





# 4

## Samenhang andere onderzoeken

### **Onderzoek Agentschap Telecom (AT)**

Het onderzoek van Agentschap Telecom richt zich op de storing in het telefoniesysteem (inclusief 112 en NL-Alert) bij KPN. Het doel van het onderzoek is primair om lessen te trekken voor de toekomst. Daarbij kijkt het Agentschap Telecom naar de maatregelen die door KPN waren getroffen, de afhandeling van de storing, de evaluatie en de verbetermaatregelen.

### **Onderzoek Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)**

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd is geïnformeerd over de consequenties die de 112-storing bij KPN heeft gehad voor de zorginstellingen in de acute keten volgens de gebruikelijke routine van (calamiteiten)meldingen. Zij inventariseert hoe de meest voor de hand liggende zorgorganisaties zijn omgegaan met de uitval van het alarmnummer 112, of bestaande protocollen en draaiboeken zijn gebruikt en of die toereikend waren.

### **Onderzoek Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)**

Het onderzoek van het IFV richt zich met name op de wijze waarop bovenregionaal afstemming is georganiseerd en de rollen van de regio's, politie-eenheden en de Rijksoverheid in hun onderlinge samenhang; de relaties en samenwerking. Enerzijds wordt gekeken hoe de samenwerking verliep, en anderzijds wordt de vraag gesteld hoe bij dergelijke 'gebiedsontbonden' crises nu op een goede manier samengewerkt zou kunnen worden. Daarbij zal de insteek niet operationeel gericht zijn, maar vooral bestuurlijk. Gezien de insteek van het onderzoek zal primair met bestuurders en leidinggevenden (regionaal en nationaal) gesproken worden.

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft haar onderzoek afgestemd op het onderzoek van het Agentschap Telecom, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en op het onderzoek van het IFV om onder andere de toezichtslast te beperken. Het streven is de publicatie van de onderzoeken van de drie toezichthouders gelijktijdig te laten verlopen.

### **Onderzoek meldkamers**

Dit onderzoek richt zich op de continuïteit van de regionale meldkamers en de landelijke 112 centrale. Het onderzoek gaat in op de continuïteit op het gebied van personeel, gebouw en techniek en het opvolgen van de aanbevelingen van een eerder onderzoek naar de meldkamers in 2015.



# 5

## Rapportage en communicatie

De Inspectie heeft de betrokken partijen reeds geïnformeerd over het onderzoek. Daarnaast is het voornemen tot onderzoek aangekondigd op de website van de Inspectie JenV, IGJ en AT.

Dit plan van aanpak wordt op de site van de Inspectie geplaatst en wordt, conform toezegging, nagestuurd naar de betrokken partijen.

Voorafgaand aan de interviews ontvangen de te interviewen personen het protocol van de werkwijze van de Inspectie en het interviewprotocol. Toelichting op het interviewprotocol vindt aan het begin van het interview plaats. Geïnterviewden ontvangen de conceptverslagen van de interviews ter verificatie van feitelijke onjuistheden.

De bevindingen uit het conceptrapport legt de Inspectie voor wederhoor aan de betrokken organisaties voor. Indien uit de wederhoor mocht blijken dat er feitelijke onjuistheden in het conceptrapport staan wordt het rapport op deze punten aangepast. Na de wederhoorfase stelt de Inspecteur-Generaal het inspectierapport inclusief de tabel met de wederhooropmerkingen en de reactie van de Inspectie hierop vast. Daarna wordt het rapport, inclusief eventueel door de Inspectie geformuleerde aanbevelingen, aangeboden aan de verantwoordelijken. De Inspecteur-Generaal biedt daarbij aan het rapport nader toe te lichten.

Het rapport wordt zodanig opgesteld dat de anonimiteit van de betrokkenen zoveel mogelijk wordt gewaarborgd en dat uitspraken of beweringen niet zijn terug te voeren op individuele personen.

De Inspectie streeft er naar om het rapport voor het einde van het eerste kwartaal 2020 op te leveren aan de minister van Justitie en Veiligheid. Door publicatie van het rapport op de website van de Inspectie zal het onderzoek te zijner tijd openbaar worden gemaakt. Alle bij het onderzoek betrokken partijen worden hierover vooraf geïnformeerd.



### **Missie Inspectie Justitie en Veiligheid**

*De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.*

#### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Justitie en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[Contactformulier](#) | [www.inspectie-jenv.nl](http://www.inspectie-jenv.nl)

Augustus 2019

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