



1-1-2 onder de loep

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen



Samenvatting

1-1-2

onder de loep

Een onderzoek naar de opbouw en organisatie van het
alarmnummer en de storingen in 2012

Agentschap Telecom is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. Het agentschap is zowel uitvoerder als toezichthouder en heeft als kerntaken:

- bijdrage aan beleidsevaluatie en voorbereiding,
- toelating en registratie en
- toezicht en handhaving

op het gebied van telecommunicatie.

De missie van Agentschap Telecom is het waarborgen van de beschikbaarheid van moderne en betrouwbare telecommunicatie in en voor Nederland.

Agentschap Telecom houdt toezicht op naleving van de zorgplicht continuïteit voor aanbieders van openbare elektronische telecommunicatienetwerken en -diensten.

Agentschap Telecom heeft binnen het domein van 1-1-2 geen wettelijke taak of wettelijke bevoegdheden. Wel hecht het agentschap groot belang aan het meewerken aan dit onderzoek.

De maatschappij accepteert steeds minder dat telecomnetwerken uitvallen. Als toezichthouder namens die maatschappij neemt Agentschap Telecom haar verantwoordelijkheid met de inzet van capaciteit en expertise om maximaal leerresultaat uit dit onderzoek te verkrijgen.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) is de organisatie die, namens de minister, onafhankelijk, toezicht houdt op de wijze waarop bestuur, hulpverleningsdiensten en instanties hun taak uitoefenen en wet- en regelgeving naleven met het oog op een veilige samenleving. Doen de organisaties wat ze moeten doen en doen ze het goed, dat is de kern.

Toezicht helpt organisaties om de kwaliteit van hun werk te verbeteren. Niet alleen door de 'dwingende ogen', de inspectierapporten leveren juist leerpunten op voor de betrokken organisaties en besturen.

De missie van de Inspectie luidt:

"De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige samenleving."

Inhoud

1	Aanleiding	5
2	Het onderzoek	6
3	De 1-1-2 keten	8
4	De storingen in 2012	14
5	Maatregelen verbetering 1-1-2 keten	18
6	Conclusies	21
7	Aanbevelingen	25

1 Aanleiding

De slogan ‘1-1-2, als elke seconde telt’ heeft algemene bekendheid. De burger rekent er op dat in geval van nood dit landelijke alarmnummer altijd bereikbaar is en leidt tot onmiddellijke inzet van een of meerdere hulpdiensten. Dit stelt hoge eisen aan de beschikbaarheid en bereikbaarheid van het alarmnummer en aan de voorbereiding op mogelijke storingen of uitval.

In de loop van 2012 zijn er meerdere storingen in het 1-1-2 netwerk. Dit zorgt voor onrust en roept vragen op over de betrouwbaarheid en robuustheid van het alarmnummer. De eerste storingen waaraan ook de media aandacht besteden, doen zich voor tijdens onderhoudswerkzaamheden van KPN eind maart 2012. Naar aanleiding van Kamervragen zegt de minister van Veiligheid en Justitie een onderzoek toe en hij vraagt de Inspectie VenJ hierover te rapporteren. De Inspectie VenJ pakt het onderzoek vervolgens op samen met Agentschap Telecom¹. Ook KPN kondigt een onderzoek aan.

In de nacht van 20 op 21 juni 2012 treedt opnieuw een storing op, dit maal in de landelijke alarmcentrale in Driebergen. In totaal gaan 214 oproepen verloren en tijdens deze storing overlijden twee personen. Op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie doen de Inspectie VenJ en Agentschap Telecom samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) onderzoek naar de feiten en omstandigheden rondom het overlijden van deze personen. Over deze storing hebben de beide inspecties een afzonderlijke rapportage² uitgebracht. De minister van Veiligheid en Justitie heeft deze rapportage, voorzien van een beleidsreactie aangeboden aan de Tweede Kamer³.

Tijdens de onderzoeksperiode doen zich in de maanden september en oktober 2012 opnieuw op meerdere plaatsen storingen voor in het 1-1-2 netwerk. Ook hiervan ondervindt de burger overlast en gaan noodhulpoproepen verloren. De inspecties besluiten ook deze storingen mee te nemen in dit onderzoek.

¹ Waar in het vervolg van deze rapportage wordt gesproken over ‘de inspecties’ wordt bedoeld: De Inspectie VenJ en Agentschap Telecom.

² ‘Feiten en omstandigheden rond het overlijden van twee personen tijdens een storing in de bereikbaarheid van alarmnummer 1-1-2 in de nacht van 20 op 21 juni 2012’, Inspectie Veiligheid en Justitie in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Agentschap Telecom, augustus 2012.

³ Brief d.d. 20 september 2012, nummer 305805.

2 Het onderzoek

Doelstelling en beoogd effect

Het onderzoek heeft tot doel om inzicht te krijgen in de opbouw en het functioneren van de gehele 1-1-2 keten en in de storingen die zich in 2012 hebben voorgedaan. Het gaat hierbij vooral om het bepalen van de mate van robuustheid van het alarmnummer en het verkrijgen van inzicht in eventuele kwetsbaarheden, met het doel om daarover gerichte aanbevelingen te kunnen doen.

Om de storingen te kunnen duiden is een goed begrip van de 1-1-2 keten van belang. Daarom gaat dit rapport eerst in op de opbouw en organisatie van het alarmnummer en de wijze waarop de 1-1-2 dienstverlening is geregeld. Ook de manier waarop wordt omgegaan met risico's en wat er wordt gedaan om storingen en uitval te voorkomen komen aan de orde.

Het onderzoek moet ook antwoord geven op de vraag wat de aard en de oorzaken waren van de storingen en welke maatregelen zijn genomen om de storingen te verhelpen. Daarnaast moet het onderzoek duidelijk maken welke impact de storingen hadden en of sprake was van gevaar voor de (openbare) veiligheid en voor hulpbehoevenden. Voor dit onderzoek hebben de inspecties acht storingen onderzocht die zich voordeden in de periode maart 2012 – oktober 2012.

Direct na de eerste storingen en in het verdere verloop van 2012 ondernemen de bij 1-1-2 betrokken organisaties maatregelen ter verbetering. Er worden verbeteringen aangebracht in de techniek en onder regie van het ministerie van VenJ wordt ook gezocht naar een betere besturing van 1-1-2.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek moet inzicht bieden in de robuustheid en betrouwbaarheid van het 1-1-2 netwerk. Kan de samenleving erop rekenen dat het landelijk alarmnummer altijd bereikbaar is 'als elke seconde telt'? Hiervoor zijn de volgende drie hoofdvragen geformuleerd:

1. Hoe was de 1-1-2 keten ten tijde van de eerste storingen in maart 2012 opgebouwd en georganiseerd?
2. Wat waren de aard, de oorzaak en de impact van de storingen in het 1-1-2 netwerk in de periode eind maart – eind oktober 2012 en wat is gedaan om deze storingen te verhelpen?
3. Welke maatregelen zijn of worden getroffen om de kwaliteit van de 1-1-2 keten te verbeteren?

Met het beantwoorden van deze hoofdvragen willen de inspecties zich een oordeel vormen over de infrastructuur en de dienstverlening van 1-1-2.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei 2012 – januari 2013. De inspecties hebben plannen, draaiboeken en documenten opgevraagd en er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de diverse betrokken organisaties. Conceptverslagen en de conceptbevindingen zijn voor wederhoor voorgelegd.

Afbakening

De inspecties hebben het onderzoek gericht op de bij 1-1-2 betrokken partijen. Het betreft het ministerie van VenJ, KPN, de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)⁴, evenals de bij de storingen betrokken veiligheidsregio's.

Bij de beschrijving van 1-1-2 wordt onderscheid gemaakt tussen het '1-1-2 domein' en de '1-1-2 keten'. Het 1-1-2 domein begint bij het koppelvlak tussen de telefoonprovider van de klant en het telefoonnetwerk van KPN en eindigt bij de regionale 1-1-2 alarmcentrale. Voor de burger start '1-1-2' echter al eerder, namelijk bij het bellen met de eigen telefoon. De keten eindigt voor de burger pas als het contact met de centralist van de betreffende hulpdienst daadwerkelijk tot stand komt. De inspecties hebben zich in dit onderzoek vooral gericht op het 1-1-2 domein. Wat er gebeurt voordat de klant het 1-1-2 netwerk van KPN bereikt en op welke manier de centralisten van de meldkamers van de hulpdiensten omgaan met de meldingen die zij via de 1-1-2 alarmcentrales binnen krijgen worden in dit onderzoek daarom buiten beschouwing gelaten.

Onderzoekskader

Om de resultaten van het onderzoek te kunnen duiden hanteren de inspecties een model, waarin de 'governance' - de centrale sturing op ICT in verband met continuïteit - centraal staat. Ook de 1-1-2 dienstverlening is in sterke mate afhankelijk van de onderliggende ICT voorzieningen. In die zin is het leveren van de 1-1-2 dienstverlening op te vatten als het leveren van een ICT-dienst. Om grip te krijgen op de 1-1-2 dienstverlening is het noodzakelijk om grip te krijgen op de onderliggende informatie en communicatietechnologie, ofwel ICT.

Het model is opgebouwd vanuit vier invalshoeken en bevat vier kwaliteitselementen. De vier invalshoeken hebben betrekking op de afweging tussen kosten en baten van continuïteitsrisico's in de ICT. Naast de financiële en de economische aspecten gaat het hierbij ook om de maatschappelijke invalshoek en om vertrouwen en imago.

⁴ Per 1 januari 2013 maken de vtsPN en het KLPD onderdeel uit van de nationale politie. Dit rapport heeft grotendeels betrekking op de situatie in 2012 en gaat daarom nog uit van de organisatieonderdelen zoals die toen bestonden.

Om te komen tot een evenwichtige balans tussen de vier invalshoeken moeten deze in de bedrijfsprocessen en de besluitvorming worden verankerd. In een maatschappelijk verantwoorde bedrijfsstrategie staat ‘governance op ICT’, de sturing op ICT in verband met continuïteit, daarom centraal en richt zich op vier kwaliteitselementen. Het gaat om het verzamelen van informatie over deze elementen, zodat het bestuur van de organisatie in staat wordt gesteld de juiste besluiten te kunnen nemen om de continuïteit te beheersen.

De sturing op ICT in verband met continuïteit richt zich op vier kwaliteitselementen: het beheersen van de bedrijfscontinuïteit, de preparatie van de ICT-functie op majeure calamiteiten, het managen van dienstverlening en risicobeheersing.

De verschillende genoemde kwaliteitselementen zijn vastgelegd in internationaal geaccepteerde en door de industrie opgestelde normen. Enkele voorbeelden zijn ITIL, COBIT en ISO/IEC 38500. Daarnaast betrekken de inspecties ook de (inter)nationale wet- en regelgeving en de verwachtingen die de samenleving heeft van 1-1-2 bij het onderzoek.

In hoofdstuk 2 is het onderzoekskader meer uitgebreid beschreven.

3 De 1-1-2 keten

Bij de beschrijving van de 1-1-2 keten wordt de situatie ten tijde van de eerste storingen in maart 2012 als uitgangspunt genomen. De inspecties hebben in het kader van het onderzoek een aantal aspecten bestudeerd om zowel de 1-1-2 dienstverlening als de onderliggende infrastructuur in kaart te brengen. De inspecties hebben onderzocht wat er contractueel is geregeld over het landelijk alarmnummer, hoe de infrastructuur en de functionaliteit van 1-1-2 er uitzien, op welke manier de bij 1-1-2 betrokken partijen met elkaar samenwerken en wat er is gedaan om zicht te krijgen op de risico's. Tevens is onderzocht hoe de voorbereiding op storingen en mogelijke uitval is geregeld. De inspecties hebben zich hierbij vooral gericht op het 1-1-2 domein.

Contracten en overeenkomsten

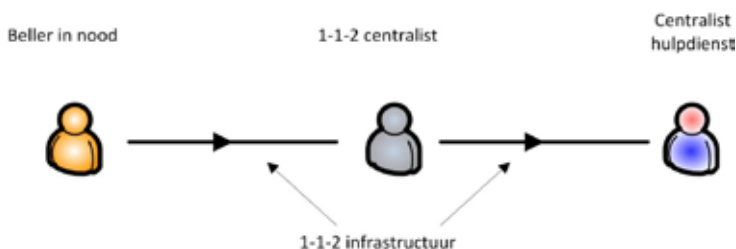
Voor de 1-1-2 dienstverlening zijn diverse contracten en overeenkomsten afgesloten. De basis wordt gevormd door een Raamovereenkomst van 15 oktober 2004 tussen KPN en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze is later overgegaan naar het ministerie van VenJ. Op basis van de Raamovereenkomst zijn Nadere Overeenkomsten gesloten tussen KPN en de beheerders van de landelijke 1-1-2 alarmcentrale bij het KLPD en de regionale meldkamers. KPN heeft met de vtsPN tevens een afzonderlijke overeenkomst afgesloten voor koop en onderhoud van het 1-1-2 communicatieplatform. Vanwege de opheffing van het Nationale Noodnet, waarover het interne 1-1-2 verkeer werd geleid, hebben KPN en het ministerie van BZK (later VenJ) een nieuwe overeenkomst afgesloten voor het

transport van het 1-1-2 verkeer. Deze overeenkomst maakt deel uit van de Raamovereenkomst inzake de nieuwe Noodcommunicatievoorziening (NCV).

In een vrij laat stadium heeft KPN voorgesteld een nog modernere variant van de infrastructuur te gebruiken voor 1-1-2. Dit heeft opnieuw geresulteerd in een serie contractuele wijzigingen. Uit het onderzoek blijkt dat het actueel houden en aanpassen van de contracten niet goed is geregeld. Daardoor is niet goed te achterhalen hoe een en ander contractueel precies is vastgelegd.

De infrastructuur van 1-1-2

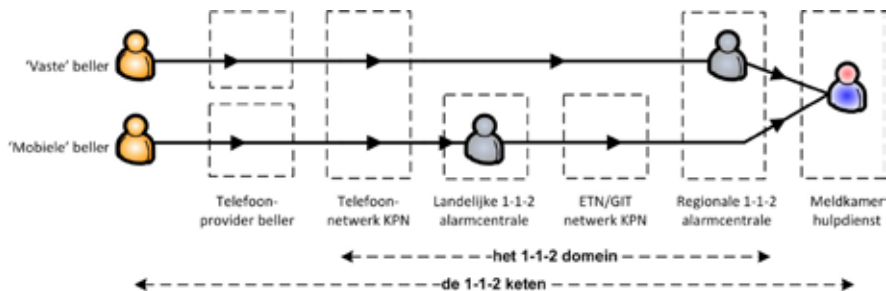
In essentie ziet de technische infrastructuur voor 1-1-2 eruit zoals in onderstaande figuur is aangegeven. Een hulpbehoevende burger ('Beller in nood') belt met een vaste of mobiele telefoon het alarmnummer. Via het telefoonnetwerk wordt verbinding gelegd met een 1-1-2 centralist. Deze vraagt welke hulpdienst de beller nodig heeft en verbindt daarnaar door. Een centralist van de betreffende hulpverleningsdienst beoordeelt de hulpvraag van de beller en zorgt dat zo nodig de hulpverlening tot stand komt.



De essentie van 1-1-2

Anders dan dit eenvoudige schema suggereert is er in Nederland niet één alarmcentrale met 1-1-2 centralisten, maar bestaan naast de landelijke 1-1-2 alarmcentrale bij het KLPD nog 22 regionale 1-1-2 alarmcentrales⁵. Om te beschrijven hoe de alarmcentrales onderling verbonden zijn is een meer gedetailleerd schema nodig.

⁵ Aanvankelijk beschikten alle 25 politieregio's elk over een eigen alarmcentrale. De regio's Groningen, Fryslân en Drenthe hebben inmiddels een gezamenlijke meldkamer, evenals de regio's IJsselland en Noord-Oost Gelderland. Hiermee komt het totaal op 22 alarmcentrales.

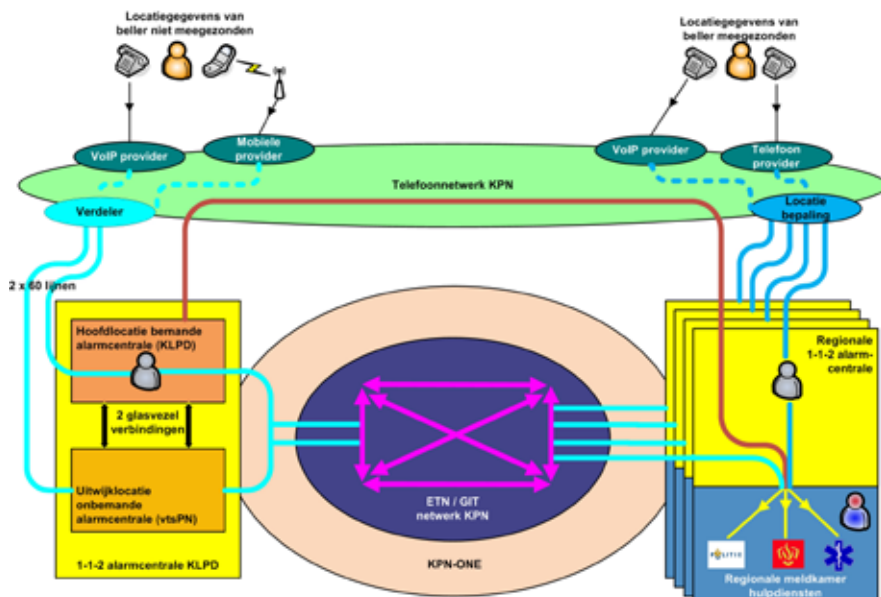


De totale 1-1-2 keten

In bovenstaande figuur is opnieuw de hulpbehoevende burger te zien, die met een vaste of mobiele telefoon een 1-1-2 oproep plaatst. Wie in Nederland via een vaste netverbinding of via een openbare telefooncel 1-1-2 oproept (vaste beller), komt binnen bij één van de regionale alarmcentrales (bovenste pijlen). Nadat de melder heeft aangegeven waar (in welke gemeente) en van wie (politie, brandweer of ambulance) er hulp gewenst is, wordt hij met die dienst doorverbonden (geheel rechts in de figuur). Ongeveer 7% van de 1-1-2 oproepen worden op deze wijze afgehandeld.

De meeste 1-1-2 oproepen (ongeveer 93%) komen uit bij de landelijke 1-1-2 alarmcentrale bij het KLPD in Driebergen (mobiele beller, onderste pijlen). Het KLPD zet het gesprek vervolgens door naar de juiste regionale meldkamer van de hulpdiensten om zo het contact tot stand te brengen met de gewenste hulpverleningsdienst. Naast alle oproepen vanaf mobiele telefoons is dit ook van toepassing op een deel van de oproepen vanuit het vaste net. Dit betreft veelal oproepen via VoIP (Voice over Internet Protocol) of vanuit 088-nummers.

De landelijke 1-1-2 alarmcentrale is op twee locaties ondergebracht. De hoofdlocatie bevindt zich bij het KLPD te Driebergen. Hier is de fysieke 1-1-2 alarmcentrale gehuisvest en zijn ook de centralisten aanwezig. Daarnaast is er bij de vtsPN, op een andere locatie in Driebergen, voorzien in een uitwijkalarmcentrale. Deze kan parallel dienst doen of als uitwijk dienen - en dan ook het gehele 1-1-2 verkeer afhandelen - als dit op de hoofdlocatie (door welke oorzaak ook) onmogelijk is. Op beide locaties is de technische infrastructuur van de landelijke 1-1-2 telefooncentrale aanwezig in twee redundante delen die als één geheel functioneren. Als sprake is van een storing in een regio bestaat er voor de regionale 1-1-2 alarmcentrale een terugvaloptie. Alle 1-1-2 oproepen worden dan doorgeleid naar een buurregio, de zogenaamde 'buddy centrale'.



De routing van 1-1-2

De dienst ONE van KPN

De communicatie tussen de landelijke 1-1-2 alarmcentrale bij het KLPD en de regionale 1-1-2 alarmcentrales verloopt niet via het reguliere telefoonnetwerk. Bij grote calamiteiten kan het immers gebeuren dat het telefoonnetwerk overbelast raakt, waardoor hulpverleners elkaar niet zouden kunnen bereiken. Er is daarom gekozen voor een bestaand commercieel dienstenpakket dat door KPN wordt aangeboden onder de naam ONE. De dienst ONE heeft voor de klant alle eigenschappen van een apart netwerk, waarover geen dataverkeer van andere klanten plaatsvindt. Het is dus een besloten netwerk. Hoewel de verkeersstromen van verschillende klanten gescheiden zijn, wordt er wel gebruik gemaakt van een gezamenlijk onderliggend netwerk. KPN noemt dit het Ethernet Transport Network (ETN). Het meest centrale deel van het netwerk wordt gevormd door het Generiek Internet Transport (GIT).

De dienst ONE verbindt niet alleen de 1-1-2 alarmcentrales met elkaar, maar brengt ook de koppeling tot stand met de datacentra van KPN. In deze datacentra staat ondersteunende ICT-apparatuur. Voor de 1-1-2 dienstverlening zijn er twee soorten apparatuur: een server die de NAWP-gegevens koppelt aan telefoonnummers (de NAWP-server) en servers om de gesprekken te routeren tussen het KLPD en de regionale alarmcentrales (de Communication Managers).

Functionaliteit van de 1-1-2 dienstverlening

Om de 1-1-2 dienstverlening aan de burger optimaal te laten verlopen moet aan twee voorwaarden zijn voldaan. Allereerst moet de benodigde infrastructuur (zowel hard- als software) beschikbaar zijn. Daarnaast moet zijn voorzien in de benodigde functionaliteit voor het aanbieden, beantwoorden en doorverbinden van de alarmoproepen. Het gaat hierbij om⁶:

- a. de garantie dat contact tot stand komt;
- b. de verbinding met de juiste 1-1-2 alarmcentrale;
- c. het signaleren van wachtrijen;
- d. het bieden van handelingsperspectief bij storingen;
- e. het vastleggen van de gegevens van de beller;
- f. het zo snel mogelijk doorverbinden met de meldkamer van de hulpdienst;
- g. de garantie op contact met de meldkamer van de gevraagde hulpdienst;
- h. een aantal organisatie-, veiligheids-, besturings- en procesfuncties.

De inspecties hebben een lijst van vereisten samengesteld die in totaal 34 functies bevat. Uit het onderzoek blijkt dat in 24 gevallen de functie aanwezig is, zes functies gedeeltelijk zijn ingevuld en vier functies geheel afwezig zijn.

De belangrijkste aspecten die verbetering behoeven zijn het signaleren van een wachtrij en het bieden van handelingsperspectief aan de burger die geen contact krijgt met 1-1-2. Vanaf het begin is de samenleving over 1-1-2 het beeld voorgehouden dat het een dienst is waarop altijd een beroep kan worden gedaan. Dat het in een aantal gevallen langer kan duren of dat het kan voorkomen dat in het geheel geen contact tot stand komt, wordt naar de burger toe niet gecommuniceerd. Het enige dat de beller wordt aangeboden is de mededeling niet op te hangen en te wachten op een verbinding. Bij een aantal storingen is inmiddels gebleken dat het enkele minuten kan duren voordat er een verbinding tot stand komt en dat soms de verbinding geheel wordt verbroken. Wat de burger dan moet doen blijft onduidelijk.

De overheid gaat uit van een zekere mate van zelfredzaamheid. Een van de belangrijkste randvoorwaarden hiervoor is een goede werking van 1-1-2. Dit blijkt echter geen vanzelfsprekendheid te zijn, want techniek is niet onfeilbaar. Het aanvaarden van het risico dat geen garantie kan worden gegeven op een ongestoorde werking van 1-1-2 maakt het des te belangrijker om een handelingsperspectief te bieden. Dit kan de burger helpen het risico op onbereikbaarheid of uitval van 1-1-2 te dragen.

In dit verband laat ook de risicocommunicatie over 1-1-2 te wensen over. Op websites en in brochures wordt geen aandacht besteed aan wat te doen als de verbinding met de 1-1-2 alarmcentrale niet tot stand komt. De burger wordt hierover vooraf niet geïnformeerd. Dit gebeurt pas op het moment dat de verbinding daadwerkelijk niet tot stand komt.

⁶ Voor een volledig overzicht van de functies zie de paragrafen 3.4 en 3.8.3.

Samenwerking betrokken partijen

Om de 1-1-2 keten adequaat te laten functioneren is effectieve samenwerking en afstemming tussen de betrokken partijen een absolute vereiste. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit tot 2011 slechts beperkt heeft plaatsgevonden. Veel was afhankelijk van persoonlijke contacten. Vanaf 2011 is er meer structureel overleg gevoerd en in 2012 is het contact, mede naar aanleiding van storingen, verder geïntensiveerd.

In de afgelopen jaren is er veel veranderd bij de verschillende partijen. Bij KPN vonden organisatorische wijzigingen plaats. In 2010 ging de politieke verantwoordelijkheid voor politie en openbare orde en veiligheid (en daarmee ook voor 1-1-2) over van de minister van BZK naar de minister van VenJ. De vtsPN en het KLPD zijn inmiddels opgegaan in de nationale politie en momenteel is een traject ingezet om te komen tot een nieuwe landelijke meldkamerorganisatie ('Meldkamer van de Toekomst'). Al deze ontwikkelingen hebben in een bepaalde mate invloed (gehad) op het functioneren van 1-1-2.

Het onderzoek laat zien dat sprake is van grote verschillen in werkwijze en cultuur tussen de verschillende organisaties. Daarnaast blijkt dat tussen partijen onbegrip en spanning heerst, wat leidt tot wantrouwen over en weer. Ook zetten partijen vraagtekens bij elkaars deskundigheid bij de aanpak van storingen. Dit staat een effectieve samenwerking en afstemming – cruciaal voor een goed functionerende 1-1-2 keten - in de weg. In de loop van 2012 zijn partijen meer naar elkaar toe gegroeid. Dit blijkt onder andere uit de constructieve manier waarop de voorbereiding van de jaarwisseling 2012 – 2013 gestalte kreeg.

Risico's in de 1-1-2 keten en voorbereiding op uitval

Om te betrouwbaarheid van het netwerk en de continuïteit van de dienstverlening te kunnen garanderen is het noodzakelijk zicht te hebben op de risico's in de 1-1-2 keten, zodat adequate maatregelen kunnen worden genomen om storingen en uitval te voorkomen.

Uit het onderzoek blijkt dat het ontbreekt aan een integrale risicoanalyse. De verschillende partijen hebben wel aandacht voor de risico's, maar zij concentreren zich hierbij vooral op de eigen rol en positie. KPN heeft tot het moment van de eerste storingen in 2012 niet specifiek onderzoek gedaan naar de kwetsbaarheden in de 1-1-2 keten, maar zette vooral in op het zo snel mogelijk kunnen detecteren van storingen om deze zo spoedig mogelijk te verhelpen. Het KLPD kijkt vooral naar de eigen centrale plaats in de 1-1-2 keten en niet naar de regionale aspecten van 1-1-2. De vtsPN richt zich primair op de eigen technische infrastructuur en niet op de totale 1-1-2 dienstverlening.

Voor wat betreft preventieve en impact beperkende maatregelen bestaat een zelfde beeld. Ook hier is het 'ieder voor zich'. Er is ook geen centrale regie op de continuïteit van 1-1-2 en gezamenlijke maatregelen om (majeure) bedreigingen tegen te gaan blijven achterwege. Hiermee is niet geborgd dat 1-1-2 voldoende weerbaar is gemaakt tegen (grootschalige) calamiteiten. Aan een aantal kwaliteitselementen zoals genoemd in het onderzoekskader wordt binnen de 1-1-2 keten niet volledig voldaan.

4 De storingen in 2012

In het jaar 2012 is meerdere malen sprake geweest van storingen in de 1-1-2 keten. De storingen hebben geen directe relatie met elkaar en verschillen in ernst, omvang en locatie. De eerste storingen doen zich voor in het netwerk van KPN op 27-28 maart 2012. Tijdens werkzaamheden aan het netwerk in Amsterdam wordt de verbinding naar dertien meldkamers in de regio's onderbroken. Enkele dagen later (31 maart 2012) is opnieuw sprake van uitval en wederom wordt de verbinding naar dertien meldkamers verstoord.

In de nacht van 20 op 21 juni 2012 treedt er een storing op in de 1-1-2 centrale van het KLPD in Driebergen. In de maanden september en oktober 2012 is opnieuw sprake van storingen in het 1-1-2 netwerk. Op 19 september 2012 is dit het geval op de meldkamer van de regio Amsterdam-Amstelland, op 26 september 2012 in de meldkamer Oost-Nederland te Apeldoorn, op 7 oktober 2012 in de meldkamer van de Gelderland-Zuid, in het weekend van 20 tot 22 oktober 2012 bij KPN en op 31 oktober bij het KLPD.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de storingen die de inspecties in het kader van dit onderzoek hebben onderzocht. Per storing zijn locatie, aard, oorzaak, impact en tijdsduur beknopt in beeld gebracht. In hoofdstuk 4 van deze rapportage worden de storingen meer uitgebreid beschreven.

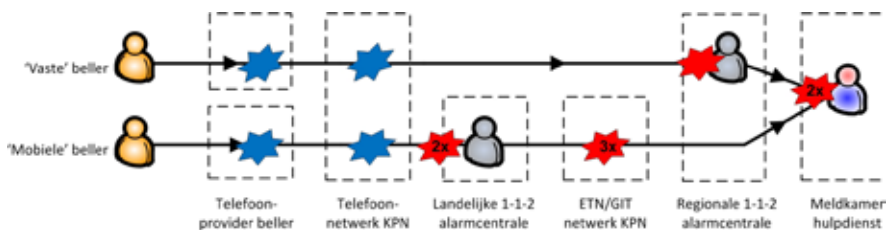
Datum	Locatie	Aard	Oorzaak	Impact	Tijdsduur
27/28 mrt	Netwerk KPN	Mobiele 1-1-2 / VoIP-oproepen in de wachtrij, kunnen niet door naar de regio's	Niet gevonden	60 bellers kunnen niet worden doorverbonden naar de meldkamers van de hulpdiensten.	2x30min
31 mrt	Netwerk KPN	Mobiele 1-1-2 en VoIP oproepen komen in de wachtrij en kunnen niet door naar 13 regio's	Software fout in ETN router	50 1-1-2 oproepen gaan verloren.	1 uur en 5 min
20/21 juni	1-1-2 centrale KLPD	1-1-2 oproepen in de wachtrij, bellers geen contact met meldkamer hulpdienst	Defecte connector in de glasvezel-verbinding in combinatie met onderhoud en afwezigheid van bewaking	214 bellers krijgen geen contact met 1-1-2.	6 uur en 18 min
19 sept	Regionale alarmcentrale Amsterdam	Uitval 1-1-2 en 0900-8844 in de regio Amsterdam-Amstelland	Uitval stroomvoorziening en falend back-up systeem	23 bellers krijgen geen contact met de meldkamer Amsterdam-Amstelland	2 uur en 25 min
26 sept	Meldkamer hulpdiensten Apeldoorn	Bij de arbi-centrale komen geen 1-1-2 oproepen binnen	Ontoereikende voorbereiding en uitvoering van werkzaamheden	2 bellers krijgen geen contact met de meldkamer Oost-Nederland	5 uur en 10 min
7 okt	Meldkamer hulpdiensten Nijmegen	1-1-2 meldingen in de regio kunnen niet worden doorgezet naar meldkamers hulpdiensten	Defect onderdeel in regionale telefooncentrale	1 persoon heeft 4 min in de wachtrij gestaan voor de meldkamer ambulancezorg Gelderland-Zuid	6 uur en 25 min
20-22 okt	1-1-2 ETN/ GIT netwerk KPN	1-1-2 meldingen kunnen door de landelijke 1-1-2 alarmcentrale niet automatisch worden doorverbonden naar regio's	Tot twee maal toe een verstoring op een onderdeel in het KPN-netwerk	1-1-2 bellers hebben geen last gehad, geen gesprekken verloren gegaan	35 uur in periode van 56 uur
31 okt	1-1-2 centrale KLPD	Landelijke alarmcentrale soms wel, soms niet bereikbaar	Defect onderdeel in combinatie met onjuiste uitvoering werkzaamheden	101 1-1-2 oproepen komen niet door. In totaal gaan 13 noodoproepen in eerste instantie verloren. Een tweede beleping is wel succesvol.	50 min

Overzicht storingen

Locaties van de storingen

Uit het onderzoek naar de storingen blijkt dat er niet een specifieke zwakke plaats is in de 1-1-2 keten. Storingen kunnen zich overal voordoen. In onderstaande figuur zijn de locaties van de acht storingen in 2012 zichtbaar (kleur rood). Het betreft zes storingen binnen het 1-1-2 domein en twee storingen in de meldkamers van de hulpdiensten.

Er zijn echter ook andere storingen opgetreden in de 1-1-2 keten die buiten het 1-1-2 domein vallen. Sinds juni 2012 dienen openbare telecomaانبieders verstoringen van een bepaalde omvang te melden bij het Loket Meldplicht Telecomwet van Agentschap Telecom. Recente meldingen, maar ook de storing in de Waalhaven te Rotterdam in juli 2011⁷ en de brand bij Vodafone op 4 april 2012 hebben duidelijk gemaakt, dat ook buiten het 1-1-2 domein storingen kunnen optreden, waardoor het 1-1-2 alarmnummer tijdelijk niet bereikbaar is voor de burger in nood. Deze storingen zijn eveneens zichtbaar in onderstaande figuur (kleur blauw).



Overzicht locaties storingen

Oorzaken van de storingen

Meestal zijn technische problemen oorzaak van de storingen. Bij zes van de acht onderzochte storingen was dit het geval. Twee maal was ook sprake van een menselijke fout, het onjuist toepassen van procedures en van één storing is de oorzaak niet gevonden. Opvallend is dat veel storingen zich voordoen tijdens werkzaamheden. Onderhoud blijkt dus een kritiek moment te zijn. Hoewel tevoren rekening wordt gehouden met mogelijke uitval en hierop voorzieningen worden aangebracht, raakt de 1-1-2 dienstverlening toch verstoord.

Communicatieapparatuur is vaak betrouwbaar, maar zeker niet onfeilbaar en kan dus uitvallen. Verschillende storingen laten zien dat hiervoor verschillende technische oorzaken zijn aan te wijzen. Een gemene deler is ook in dit opzicht niet te vinden.

⁷ Zie ook het rapport 'Storing telecommunicatienetwerk Waalhaven Rotterdam' van de Inspectie Veiligheid en Justitie en Agentschap Telecom, juni 2012, J-14452.

Impact van de storingen

Uit het onderzoek blijkt dat de impact die de storingen hadden op de samenleving verschilt per storing. In één geval (20-22 oktober 2012) heeft de burger niets gemerkt van de storing. De doorschakeling werkte goed, maar was zeer arbeidsintensief voor de centralisten. Dit was van de acht storingen verreweg de langst durende storing in het 1-1-2 netwerk. In alle andere gevallen kwamen meerdere mensen die 1-1-2 belden niet uit bij de meldkamer van de betreffende hulpdienst. Het aantal bellers dat geen contact kon krijgen varieerde van 1 tot 214. In de meeste gevallen had dit geen negatieve consequenties voor de bellers en ook de openbare veiligheid is niet in het geding geweest. De grootste impact had de storing op 21 juni 2012, waarbij in totaal 214 1-1-2 oproepen verloren gingen.

Als een beller in nood geen contact krijgt met de 1-1-2 alarmcentrale en in de wachtrij blijft staan krijgt hij een automatische melding met de tekst: 'Blijf aan de lijn, u wordt zo spoedig mogelijk geholpen.' Dit blijkt echter niet in alle gevallen verstandig te zijn. Het kan zijn dat sprake is van een kortdurende wachtrij. In dat geval is de boodschap toereikend en krijgt de beller alsnog contact. Als de wachttijd echter verder oploopt – tijdens een aantal storingen bleek dit soms enkele minuten te kunnen zijn – ligt een ander advies meer voor de hand. Denkbaar is dat de beller na enige tijd (bijvoorbeeld 20 seconden) te horen krijgt dat hij opnieuw 1-1-2 moet bellen of dat hij dit met een vaste telefoon moet doen in plaats van met een mobiele telefoon. In elk geval wordt de kans dat een oproep verloren gaat kleiner.

Tijdsduur van de storingen

Uit het onderzoek blijkt dat de tijdsduur van de storingen varieert van 30 minuten tot 35 uren uitval in een periode van 56 uur. Overigens is het niet zozeer de duur van de storing die de mate van impact voor de burger bepaalt, maar de tijd tussen het optreden van de storing en het moment waarop deze door de betrokken actoren wordt ontdekt. In die tijd kunnen oproepen verloren gaan met mogelijk ernstige gevolgen. Zodra de storing wordt ontdekt worden oproepen zo snel mogelijk omgeleid zodat de impact voor de burger minimaal blijft. In totaal is sprake geweest van 22 uur uitval met impact voor de burger.

Maatregelen om de impact te beperken

Uit het onderzoek blijkt dat de organisaties die betrokken zijn bij de storingen direct maatregelen treffen om de impact van de storingen te beperken. KPN heeft hiervoor een eigen calamiteitenprocedure (Be Alert). Deze procedure functioneert zoals van KPN mag worden verwacht.

Als duidelijk is dat er 1-1-2 oproepen zijn gemist nemen de alarmcentrales contact op met de bellers, telefonisch of anders via een huisbezoek. Dit lukt in bijna alle gevallen, zij het dat enkele prepaid bellers niet kunnen worden bereikt. Hoewel noodzakelijk vanuit het oogpunt van veiligheid en adequate dienstverlening, blijft het voor de centralisten van de meldkamers een arbeidsintensieve aangelegenheid om gemiste oproepen terug te bellen. Afgezien van het reduceren van het aantal storingen is er echter geen alternatief beschikbaar.

De storingen in perspectief

Miljoenen malen per jaar wordt het alarmnummer 1-1-2 gebeld. Vaak zijn dit oproepen waarvoor 1-1-2 niet is bedoeld, ruim één miljoen oproepen zijn wel serieus. In 2012 was acht maal sprake van een grote(re) storing of calamiteit. Zeven van deze storingen hadden ook daadwerkelijk impact op het publiek. Dit betekent niet dat het uiteindelijk wel meevalt met de storingen in het netwerk. Het gaat om serieuze oproepen aan de alarmcentrales, waaronder levensbedreigende situaties. Dit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het alarmnummer en aan de organisaties die voor het functioneren ervan verantwoordelijk zijn.

Bij alle onderzochte storingen bleek dat betrokken partijen snel en adequaat reageerden nadat bekend werd dat sprake was van een storing. Punt van aandacht blijft het monitoren van het netwerk. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat het in een aantal gevallen lang duurde voordat werd onderkend dat er een storing was en dat de 1-1-2 dienstverlening in gevaar kwam.

5 Maatregelen verbetering 1-1-2 keten

Maatregelen direct na de eerste storingen in 2012

Naar aanleiding van de 1-1-2 storing van maart 2012 starten KPN, KLPD en vtsPN een verbetertraject om de infrastructuur aan te passen zodat storingen in de gehele 1-1-2 keten zoveel mogelijk worden voorkomen. KPN stelt een verbeterplan op voor de 1-1-2 architectuur en geeft een denktank opdracht de zwakke plekken in kaart te brengen en te komen met verbetervoorstellen.

Een eerste analyse van de kwetsbaarheden levert acht belangrijke verbeterpunten op. Het betreft veelal componenten in de infrastructuur die niet dubbel zijn uitgevoerd, zodat uitval meteen leidt tot een storing. Daarnaast wordt geconstateerd dat de testprocedures voor wijzigingen verbeterd kunnen worden en dat monitoring moet worden uitgebreid. Voor elk verbeterpunt is een tijdsplanning bepaald.

Na de storing van 20 op 21 juni 2012 neemt de vtsPN direct maatregelen om herhaling te voorkomen. Een onderzoek van afdeling Audit & Risicomanagement levert diverse verbetermaatregelen op. De belangrijkste maatregelen betreffen het monitoren van de glasvezelverbindingen tussen de twee meldkamerlocaties in Driebergen en het aanpassen en aanscherpen van (interne) procedures en afspraken.

Uit door de vtsPN aangeleverde voortgangsinformatie blijkt dat de monitoring op de glasvezelverbindingen inmiddels is gerealiseerd en getest. Uit het testrapport⁸ komt naar voren dat aan alle gestelde criteria is voldaan. Voorts heeft de vtsPN procedures en afspraken aangepast en/of herbevestigd, zijn taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie duidelijker belegd en is de afstemming met het KLPD verbeterd. Het definitieve auditrapport zal moeten uitwijzen in hoeverre de maatregelen daadwerkelijk tot verbetering leiden.

Bij een aantal storingen is de burger niet of onvoldoende geïnformeerd wat te doen als er geen contact tot stand komt na een 1-1-2 oproep. Naar aanleiding daarvan heeft het ministerie van VenJ een werkgroep geformeerd. Deze kreeg als opdracht de communicatie naar de burger toe voor te bereiden, zodat in situaties waarbij 1-1-2 feitelijk door storingen onbereikbaar is, de burger een handelingsperspectief wordt geboden. De werkgroep heeft in de loop van 2012 een regeling ontworpen. Tijdens de jaarwisseling 2012 – 2013 stond de regeling ook gereed voor het geval storingen in of uitval van de 1-1-2 dienstverlening zou optreden. De burger is hierover echter niet vooraf geïnformeerd. Pas op het moment dat daadwerkelijk sprake is van een storing krijgt hij het bericht te horen.

Maatregelen voor de jaarwisseling 2012 – 2013

Een van de momenten waarop de organisatie en techniek van 1-1-2 maximaal wordt belast betreft de jaarwisseling. In die nacht is naast een sterke toename van het telefoonverkeer vaak ook sprake van een hoger aantal noodoproepen. In 2012 zijn vele technische aanpassingen gedaan aan het 1-1-2 netwerk en aan het communicatieplatform tussen de landelijke en de regionale 1-1-2 alarmcentrales. Gelet daarop en gezien de storingen in de 1-1-2 dienstverlening in 2012 hebben het ministerie van VenJ, KPN, de vtsPN en het KLPD voor de jaarwisseling 2012 – 2013 vier scenario's uitgewerkt. Daarbij zijn aanvullende maatregelen genomen om de 1-1-2 dienstverlening te kunnen garanderen.

⁸ Testrapport Monitoring en Signalering Dark Fiber Routers, versie 1.0 definitief, KPN, 15 juli 2012.

De betrokken organisaties hebben generieke maatregelen getroffen, zowel technisch als organisatorisch, die op alle vier scenario's van toepassing zijn. Ook zijn op personeelsgebied maatregelen voorbereid en is extra capaciteit gemobiliseerd. Daarnaast zijn voor elk scenario specifieke maatregelen getroffen. Tevens is geanticipeerd op de communicatie richting bevolking, zodat de burger een handelingsperspectief wordt geboden als geen contact kan worden gelegd met 1-1-2.

Maatregelen voor de lange(re) termijn

De storingen in het najaar van 2012 krijgen extra politieke aandacht en er worden Kamervragen gesteld aan de minister van VenJ. Naar aanleiding van het incident op 31 oktober 2012 vindt op maandag 5 november 2012 een escalatieoverleg plaats, waarbij het ministerie van VenJ, KPN, de CIO Politie, het KLPD en de vtsPN aanwezig zijn. De minister informeert de Tweede Kamer hier dezelfde dag over en kondigt aan dat de stabiliteit van de 1-1-2 infrastructuur de hoogste prioriteit heeft gekregen en dat in het overleg maatregelen zijn afgesteld die op korte termijn de kans op mogelijke storingen verder moeten reduceren.

Op 12 november 2012 presenteert KPN een eerste concept van een nieuw besturingsmodel voor 1-1-2. Doel van het model is om te komen tot een eenduidige strategische en tactische regie over de gehele 1-1-2 keten. KPN constateert dat sprake is van versnippering in het ICT-landschap, in de processen en in de organisaties en ziet dit ook als het grootste probleem. Als oplossing presenteert KPN een model dat uitgaat van regie op de gehele keten met afstemming op alle niveaus, met als doel een betrouwbare noodhulpverlening.

Na de presentatie van KPN trekt het ministerie van VenJ de verdere aanpak van de 1-1-2 problematiek naar zich toe. Het ministerie eist ook de regierol voor 1-1-2 nadrukkelijk voor zich op. Op 16 januari 2013 maken de minister van VenJ en de CEO van KPN afspraken over de 1-1-2 dienstverlening en over het instellen van een sterk gezamenlijk team, dat enerzijds de acute problemen moet oplossen en anderzijds voor 1 maart 2013 met een voorstel moet komen waarin adequate en structurele oplossingen worden geboden.

De startbijeenkomst voor het gezamenlijke team vindt plaats op 1 februari 2013. Onder voorzitterschap van het ministerie van VenJ komt het team wekelijks bijeen. In maart 2013 biedt het team aan de minister van VenJ een werkdocument aan met als titel 'Gegarandeerde bereikbaarheid 1-1-2', waarin een aanzet wordt gegeven voor een beter functionerend alarmnummer 1-1-2. In het werkdocument wordt een traject beschreven, dat onderscheid maakt in drie fasen.

Fase 1, korte termijn (tot 30 april 2013)

In deze fase zijn de maatregelen gericht op het garanderen van de stabiliteit van de 1-1-2 systemen op 30 april 2013 (Kroningsdag).

Fase 2, middellange termijn (vanaf 30 april 2013 – november 2013)

In fase 2 worden structurele oplossingen uitgewerkt. Eventueel zullen in deze periode ook nog verbeteringen op de 1-1-2 systemen worden doorgevoerd. KPN werkt voorstellen uit voor een dienst 1-1-2, gebaseerd op het principe dat geen 1-1-2 oproepen worden gemist. Fase 2 wordt ook benut om de onvolkomenheden, genoemd in deze rapportage van de inspecties, op te lossen.

Fase 3, lange termijn (vanaf november 2013)

In de derde fase zal de nieuwe structurele oplossing worden geïmplementeerd. Uitgangspunt hierbij is de door KPN te ontwikkelen dienst 1-1-2 voor de meldkamers nieuwe stijl. Voor deze meldkamers wordt een uniforme inrichting van 1-1-2 beoogd.

Het werkdocument ‘Gegarandeerde bereikbaarheid 1-1-2’ is kort voor het afronden van deze rapportage beschikbaar gesteld aan de inspecties. In het document wordt het proces om te komen tot een ‘gegarandeerde bereikbaarheid van 1-1-2’ op hoofdlijnen beschreven. In hoeverre de beoogde resultaten leiden tot daadwerkelijke verbeteringen in de 1-1-2 keten kunnen de inspecties op dit moment (maart 2013) nog niet beoordelen. Hiervoor is het noodzakelijk de activiteiten in de komende tijd te blijven monitoren.

6 Conclusies

Op basis van het onderzoek komen Agentschap Telecom en de Inspectie VenJ tot de volgende conclusies.

Besturing van de 1-1-2 keten

Gebrek aan sturing en regie op de totale keten

Het ontbreekt aan sturing en regie op de totale 1-1-2 keten. Er is onduidelijkheid over het eigenaarschap van en de eindverantwoordelijkheid voor 1-1-2. Het ministerie van VenJ heeft onvoldoende vastgelegd wat van opdrachtnemer KPN wordt verwacht. Specifieke eisen voor de totale infrastructuur en dienstverlening van het landelijk alarmnummer ontbreken.

Ontbreken van overzicht van de gehele keten

Geen van de betrokken actoren heeft een volledig, juist en actueel beeld van de gehele 1-1-2 keten. Ook het gebruik van begrippen is niet eenduidig. Wat bijvoorbeeld de ene partij een netwerk noemt is voor de andere partij een dienst of een platform. Dit houdt het risico in zich van verwarring en het kan aanleiding geven tot misverstanden.

Beheer contracten niet op orde

Er bestaat een grote diversiteit aan contracten en er zijn veel verschillende contractpartijen, waartussen ook veel verschillende contracten zijn afgesloten. Dit maakt het geheel complex en op onderdelen ondoorzichtig. Het beheer van de contracten is niet op orde. Wijzigingen bij de contractpartijen of in de omstandigheden worden onvoldoende verwerkt in de contracten. De contractuele werkelijkheid komt hierdoor niet overeen met de feitelijke werkelijkheid. Dit leidt ertoe dat er onvoldoende inzicht is in de gehele 1-1-2 keten en dat er geen compleet beeld is van de afspraken waaraan contractpartijen zijn gebonden. Er is als het ware een ‘contractuele lappendeken’ ontstaan, die bovendien gaten vertoont.

Onvoldoende overleg en afstemming

Periodiek en structureel overleg over het functioneren van 1-1-2 is er tot medio 2011 slechts beperkt geweest. Hierdoor was er maar voor een deel en in kleine kring zicht op het functioneren van 1-1-2. Pas vanaf 2011 is op meer gestructureerde manier overleg en afstemming gezocht.

Het in de contracten en overeenkomsten voorziene overleg heeft zeer beperkt plaatsgevonden. Veel was afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen tussen medewerkers van de verschillende organisaties. Het onderzoek laat ook zien dat sprake was van een gebrek aan vertrouwen, cultuurverschillen en twijfel over elkaars deskundigheid. Na de storingen in 2012 is het overleg nieuw leven ingeblazen en is meer in gezamenlijkheid verder gewerkt.

De infrastructuur en functionaliteit van 1-1-2

Ontwerp infrastructuur op zich goed, maar uitvoering complex

Het ontwerp voor de 1-1-2 infrastructuur is complex, maar op zich voldoende robuust. De opbouw is zodanig dat alternatieve routes beschikbaar zijn. De gerealiseerde infrastructuur is in de loop der jaren op onderdelen ingewikkeld gemaakt. Een deel van het 1-1-2 verkeer loopt via de landelijke alarmcentrale in Driebergen en wordt vervolgens doorgeschakeld naar de regio's. Een ander deel van het 1-1-2 verkeer gaat rechtstreeks naar de regionale 1-1-2 alarmcentrales. Inmiddels zijn de technische omstandigheden die dit noodzakelijk maakten zodanig veranderd, dat vereenvoudiging mogelijk is door een keuze te maken tussen centrale dan wel decentrale afhandeling van alle 1-1-2 oproepen.

Geen ketenbewaking op het technisch functioneren

Mede vanwege de organisatorische versnippering is er geen bewaking van het functioneren van de gehele keten. Op belangrijke elementen is weliswaar technische bewaking aanwezig, maar op cruciale momenten heeft deze onvoldoende gefunctioneerd. Het testen van de bereikbaarheid van de regionale alarmcentrales gebeurt inmiddels geautomatiseerd met een ‘call generator’. Voor de landelijke alarmcentrale ontbreekt deze faciliteit echter vooralsnog.

Functionaliteit 1-1-2 gedeeltelijk op orde

De functionaliteit van de 1-1-2 dienstverlening is voor een deel op orde. Van de 34 onderzochte functies worden er 24 voldoende ingevuld. Voor een aantal cruciale functies is dit echter nog niet het geval. De belangrijkste zijn het signaleren van een wachtrij en het bieden van handelingsperspectief aan de beller die geen contact krijgt.

Risico's en voorbereiding op uitval

Geen integraal risicomanagement

Tot eind 2012 was geen sprake van integraal risicomanagement voor de gehele 1-1-2 keten. De verschillende partijen richtten zich vooral op de risico's voor het eigen functioneren. Mede naar aanleiding van de storingen in 2012 zijn de partijen voor de jaarwisseling 2012-2013 wel gezamenlijk opgetrokken en hebben zij scenario's opgesteld om mogelijke uitval van 1-1-2 in beeld te brengen en maatregelen te treffen om storingen te voorkomen. KPN richtte zich ten tijde van de eerste storingen vooral op redundantie in combinatie met goede monitoring en snel acteren bij een storing om de impact van incidenten te beperken. Dit houdt het risico in zich van minder aandacht voor integraal risicomanagement en het voorkomen van storingen.

Voorbereiding op uitval op papier geregeld

Elke bij 1-1-2 betrokken partij heeft zich zelfstandig voorbereid op incidenten. Draaiboeken en handleidingen zijn opgesteld en worden ook actueel gehouden. De draaiboeken en handleidingen worden echter niet structureel beoefend. Pas voor de jaarwisseling 2012 – 2013 zijn, naar aanleiding van de storingen in 2012, gezamenlijk scenario's voor uitval ontwikkeld.

De storingen in 2012

Storingen overal in de keten

Uit het onderzoek blijkt dat storingen overal in de 1-1-2 keten kunnen optreden. Er is niet een zwakste schakel te duiden. De oorzaken zijn divers. In de meeste gevallen is sprake van een technische oorzaak, maar organisatorische aspecten speelden ook een rol. Hoe centraler in de keten de storing plaatsvindt, des te groter is de impact.

Onderhoud onvoldoende voorbereid

Onderhoud is een kritieke factor en wordt niet altijd goed voorbereid. Een aantal storingen laat zien dat de voorbereiding op het onderhoud soms te lichtvaardig is opgevat en teveel wordt vertrouwd op redundantie. Draaiboeken voor onderhoud zijn onvoldoende uitgewerkt in procedures om incidenten als gevolg van (gepland of ongepland) onderhoud te voorkomen. Ook worden te veel scenario's buiten beschouwing gelaten, zodat onvoldoende zicht is op de risico's die voor impact op de burger kunnen zorgen.

Geen garantie op contact

De burger in nood heeft niet de garantie dat zijn oproep te allen tijde gehoor vindt. In 2012 hebben de elkaar opvolgende storingen in toenemende mate gezorgd voor maatschappelijke onrust en politieke aandacht. De samenleving vindt het niet acceptabel als bellers in nood niet in contact kunnen komen met de alarmcentrale.

Onvoldoende handelingsperspectief

Als de beller in nood geen contact krijgt met de centralist, wordt onvoldoende duidelijk gemaakt wat de beller moet doen. De boodschap die betrokkene hoort is hiervoor te beperkt.

Adequate maatregelen om impact te beperken

Nadat een storing is ontdekt treffen de betrokken partijen adequate maatregelen. In een aantal gevallen duurt het echter te lang voordat duidelijk is dat er sprake is van een storing.

Maatregelen ter verbetering van de 1-1-2 keten

Snel maatregelen getroffen direct na de eerste storingen

Na de eerste storingen in maart 2012 hebben de betrokken partijen snel actie ondernomen, enerzijds om de impact van de storingen te beperken, anderzijds om maatregelen te treffen die het risico op soortgelijke storingen reduceren. KPN richtte een denktank in, de vtsPN gaf de auditdienst opdracht de storingen te evalueren en het ministerie van VenJ ging aan de slag om de communicatie naar de burger toe te verbeteren. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat in eerste aanleg de aandacht zich vooral richtte op technische aspecten. Pas later in het jaar is gekozen voor een meer integrale aanpak.

Integraal risicomanagement werkte goed voor de jaarwisseling 2012 – 2013

De betrokken partijen hebben de jaarwisseling 2012 - 2013 voor wat betreft 1-1-2 gedegen voorbereid. In feite was dit de eerste vorm van integraal risicomanagement, inclusief scenario-analyse, opgezet vanuit een centrale regie. Het feit dat vanwege het slechte weer sprake was van minder noodhulpoproepen was een gelukkige bijkomstigheid. De vooraf opgestelde scenario's hebben zich niet voorgedaan.

Begin van uitvoering van maatregelen voor de langere termijn

Lang is onduidelijk gebleven op welke wijze de regie op de 1-1-2 keten in de praktijk vorm zou krijgen. Pas in maart 2013 wordt een eerste werkdocument voor de minister opgesteld, waarin een technische onderbouwing wordt gegeven van de oplossingen voor een beter functionerend 1-1-2. De omschrijvingen in het werkdocument zijn nog dermate globaal, dat de inspecties hierover verder geen uitspraken kunnen doen.

7 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komen Agentschap Telecom en de Inspectie VenJ tot de volgende aanbevelingen.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie

1. Beleg de sturing en regie over 1-1-2 bij het ministerie van VenJ, zodat vanuit een centrale positie boven en buiten de operationele processen overzicht kan worden gehouden.
2. Definieer eenduidig wat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn van de verschillende bij 1-1-2 betrokken partijen.
3. Richt (opnieuw) een integrale overleg- en verantwoordingstructuur in op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Draag er zorg voor dat overleg en afstemming daadwerkelijk plaatsvindt en dat frequent actuele, juiste en volledige verantwoordingsrapportages worden overgelegd.
4. Richt de regiefunctie zodanig in dat naast juristen, beleidsadviseurs en managers, ook technici en materiedeskundigen hiervan onderdeel uitmaken.
5. Actualiseer de contracten voor de 1-1-2- dienstverlening en schoon ze op. Organiseer en borg een adequaat contractenbeheer.
6. Definieer opnieuw de eisen en wensen voor de totale 1-1-2 keten, zowel voor wat betreft de organisatie, de techniek als voor de dienstverlening van 1-1-2.
7. Onderzoek waar de infrastructuur van 1-1-2 kan worden vereenvoudigd.
8. Bied een adequaat handelingsperspectief voor de burger die geen contact krijgt met 1-1-2 en communiceer dit breed.
9. Onderzoek de mogelijkheid om incidenten en calamiteiten van alle publieke vitale telecommunicatiedienstverlening centraal te laten melden. Evaluatie van deze meldingen en de statistische informatie kunnen worden gebruikt ter lering en ter optimalisatie van de dienstverlening.

Aan KPN

1. Verbeter de voorbereiding op onderhoud, onder andere aan de hand van (worst case) scenario's.
2. Optimaliseer de centrale monitoring op het technisch functioneren van de gehele 1-1-2 keten.
3. Zet extra procesbewaking in bij de voorbereiding en uitvoering van migratietrajecten en kritieke onderhoudsmomenten.
4. Meld storingen en incidenten en rapporteer hierover op transparante wijze aan de opdrachtgever. Dit betreft in elk geval alle storingen met gevolgen voor de burgers en de storingen met de Be Alert classificatie 4 (code oranje) en 5 (code rood).

Aan de minister van Veiligheid en Justitie, KPN en de nationale politie

1. Voer alle reeds voorgenomen technische verbetermaatregelen met spoed uit.
2. Richt integraal risicomanagement in voor de gehele 1-1-2 keten.
3. Beoefen complexe activiteiten als transities en infrastructuurwijzigingen met alle betrokken partijen.
4. Beoefen regelmatig ook scenario's met gehele of gedeeltelijke uitval van 1-1-2.



Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EA Den Haag
070 370 30 48
www.ivenj.nl
en

Agentschap Telecom
Ministerie van Economische Zaken
Emmasingel 1 | 9726 AH Groningen
Postbus 450 | 9700 AL Groningen
050 587 74 44
www.agentschaptelecom.nl

© Rijksoverheid | Maart 2013 | Publicatie-nr. J-18658

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