



Toetsingskader voor het regulier toezicht op de continuïteit van meldkamers 112

Inspectie Justitie en Veiligheid

Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

27 Januari 2023, versie 1.0

Inleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) houdt in samenwerking met de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) toezicht op het borgen van de continuïteit van de 112-dienstverlening van de Politie, de brandweer, ambulancediensten en van de Koninklijke Marechaussee.

Meldkamers zijn als onderdeel van deze 112-keten van cruciaal belang voor een adequate en efficiënte hulpverlening, maar zijn in hun dienstverlening ook kwetsbaar. De maatschappelijke impact van een verstoring in de 112-keten is groot. Zo is het van levensbelang dat de continuïteit van de meldkamers in de 112-keten goed is geborgd. Met dit toetsingskader maken IJenV en RDI inzichtelijk hoe zij toezicht houden op de borging van de continuïteit van deze meldkamers.

Het toezicht vindt plaats op basis van verantwoordingsinformatie uit de beleids- en beheercyclus voor het beheer van de meldkamers en van het toetsingskader dat is weergegeven in de bijgevoegde tabel. Dit houdt in dat het BMB deze informatie jaarlijks in het eerste kwartaal aan IJenV en RDI toezendt, na het doorlopen van de gehele cyclus van het voorgaande jaar. De Inspecties gaan ervan uit dat de ontvangen informatie inzicht geeft in de voortgang van de verbetermaatregelen en door het Strategisch meldkamerberaad (SMB) en het BMB is besproken en vastgesteld.

Aansluitend houden IJenV en RDI (periodiek) overleg met vertegenwoordigers van verantwoordelijke gremia en organisaties, op zowel bestuurlijk als op operationeel niveau over de stand van zaken bij de implementatie van de maatregelen uit het toetsingskader. Indien nodig kunnen IJenV en RDI aansluitend een verdiepend onderzoek starten.

Het toetsingskader

Het toetsingskader is ontleend aan normen die de *Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers* stelt in artikelen 2 en 6. Uit de tabel kunt u opmaken dat IJenV en RDI hiertoe in hun regulier toezicht letten op het borgen van de continuïteit van meldkamers voor melders en hulpverleners; het beveiligen van informatie; informatievoorziening en het uitwisselen van informatie; de bijdragen van ICT-voorzieningen; het stimuleren van innovatieve ontwikkelingen; en de governance.

In de tabel is in de eerste kolom weergegeven op welke normen zij het toezicht baseren. Kolom 2 geeft aan welk gedrag of handelingen voor het naleven van deze norm gewenst zijn. Kolom 3 vermeldt waaruit voor de inspecties blijkt dat dit gewenste gedrag en handelingen daadwerkelijk plaatsvinden. In aanvulling op de gestelde criteria bevelen de inspecties aan om relevante delen uit internationaal erkende standaarden en best practices toe te passen. In kolom 4 is aangegeven welke partijen IJenV en RDI op het gewenste gedrag of handelingen aanspreken, en voor welk deel van hun verantwoordelijkheid dit aanspreken plaatsvindt.

Toetsingskader voor het regulier toezicht op de continuïteit van meldkamers 112

Het borgen van de continuïteit van meldkamers voor melders en hulpverleners			
<i>Norm</i>	<i>Wat? /Welke handeling?</i>	<i>Hoe?/Criteria</i>	<i>Wie?</i>
<p>De continuïteit van meldkamers voor melders en hulpverleners wordt geborgd door aansluiting van de samengevoegde meldkamers op één landelijke ICT-voorziening ten behoeve van het kunnen overnemen van elkaars meldkamerfunctie, met een uniforme inrichting van meldkamerapplicaties, koppelvlakken en een door partijen gestandaardiseerde werkwijze, alsmede door een continu proces van proactief en integraal risicomanagement.</p> <p><i>Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers art. 2 lid 2a</i></p>	<p>Het aansluiten van de samengevoegde meldkamers op één landelijke ICT-voorziening ten behoeve van het kunnen overnemen van elkaars meldkamerfunctie.</p> <p>Het uniform inrichten van meldkamerapplicaties en koppelvlakken.</p> <p>Het toepassen van een door partijen gestandaardiseerde werkwijze.</p> <p>Het toepassen van een continu proces van proactief en integraal risicomanagement</p>	<p>Uitvoeren aanbevelingen 1a, b, c en d en 3a, b en c Rapport Continuïteit van meldkamers (2019)</p> <p>Uitvoeren aanbevelingen 1 en 4 Rapport Opvolging aanbevelingen "onderzoek continuïteit meldkamers" (2021)</p> <p>Overige criteria: Het toepassen van relevante delen uit internationaal erkende standaarden en best practices. (aanbevolen)</p>	<p>BMB bestuurlijk SMB strategisch - uitvoerend LMS uitvoerend - beheer</p>
Het beveiligen van informatie			
<i>Norm</i>	<i>Wat? /Welke handeling?</i>	<i>Hoe?/Criteria</i>	<i>Wie?</i>
<p>De informatieveiligheid van de meldkamers en meldkamerfuncties voldoet aan de wettelijke kaders en aan de van toepassing zijnde normen van de partijen.</p> <p><i>Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers art. 2 lid 2b</i></p>	<p>Het beveiligen van informatie van de meldkamers en meldkamerfuncties als bedoeld in de wettelijke voorschriften de van toepassing zijnde normen van de partijen.</p>	<p>Toepassen van <i>Baseline informatiebeveiliging Overheid</i> (BIO) met onderliggende standaarden ISO-27000, en uit NEN-7510 voor de beveiliging van medische gegevens.</p>	<p>BMB bestuurlijk SMB strategisch - uitvoerend LMS uitvoerend - beheer</p>

		<p>Uitvoeren aanbevelingen 1, 2 en 3 Rapport Beveiliging van meldkamersystemen</p> <p>Overige criteria: Het toepassen van relevante delen uit internationaal erkende standaarden en best practices. (aanbevolen)</p>	
Informatievoorziening en het uitwisselen van informatie			
Norm	Wat? /Welke handeling?	Hoe?/Criteria	Wie?
<p>De informatievoorziening van de partijen en de uitwisseling van informatie tussen de meldkamerfuncties draagt bij aan de duiding van incidenten, rampen en crises, veiligheid van de inzet en van het ingezette personeel.</p> <p><i>Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers art. 2 lid 2c</i></p>	<p>Het wederzijds informeren van partijen en de meldkamerfunctie ten behoeve van duiding van incidenten, rampen en crises, veiligheid van de inzet en van het ingezette personeel.</p> <p>Het wederzijds uitwisselen van informatie tussen de partijen en de meldkamerfuncties ten behoeve van duiding van incidenten, rampen en crises, veiligheid van de inzet en van het ingezette personeel.</p>	<p>Uitvoeren aanbevelingen 3 Rapport Opvolging aanbevelingen "onderzoek continuïteit meldkamers" (2021)</p> <p>Overige criteria: Het toepassen van relevante delen uit internationaal erkende standaarden en best practices. (aanbevolen)</p>	<p>BMB bestuurlijk SMB strategisch - uitvoerend LMS uitvoerend - beheer</p>

Bijdragen ICT voorzieningen			
<i>Norm</i>	<i>Wat? /Welke handeling?</i>	<i>Hoe?/Criteria</i>	<i>Wie?</i>
<p>De ICT van de meldkamers draagt bij aan de bereikbaarheid van de meldkamers, en aan het uitwisselen van informatie tussen de meldkamerfuncties en de operationele uitvoering.</p> <p><i>Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers art. 2 lid 2d</i></p>	<p>Het bijdragen aan de bereikbaarheid van de meldkamers middels ICT-voorzieningen.</p> <p>Het bijdragen aan het uitwisselen van informatie tussen de meldkamerfuncties en de operationele uitvoering middels ICT-voorzieningen.</p>	<p>Uitvoeren aanbevelingen 1c en d Rapport Continuïteit van meldkamers (2019)</p> <p>Overige criteria: Het toepassen van relevante delen uit internationaal erkende standaarden en best practices. (aanbevolen)</p>	<p>BMB bestuurlijk SMB strategisch - uitvoerend LMS uitvoerend - beheer</p>
Stimuleren van innovatieve ontwikkelingen			
<i>Norm</i>	<i>Wat? /Welke handeling?</i>	<i>Hoe?/Criteria</i>	<i>Wie?</i>
<p>Innovatieve ontwikkelingen worden gestimuleerd en zijn doelmatig verbonden aan de in het eerste lid genoemde beleidsdoelen.</p> <p><i>Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers art. 2 lid 1 a-e en 2 lid 2 e</i></p>	<p>Het stimuleren van innovatieve ontwikkelingen met als doel:</p> <p>a. het zoveel mogelijk in het eerste contact helpen van de burger;</p> <p>b. één landelijk kwaliteitsniveau, waardoor de burger kan rekenen op dezelfde dienstverlening van de meldkamers ongeacht de locatie van de hulpvraag;</p> <p>c. continue bereikbaarheid en beschikbaarheid van de meldkamers en het kunnen overnemen van elkaars meldkamerfunctie, zowel bij verstoringen als bij piekbelastingen;</p>	<p>Uitvoeren aanbeveling 4 Rapport Continuïteit van meldkamers (2019)</p> <p>Overige criteria: Het toepassen van relevante delen uit internationaal erkende standaarden en best practices.(aanbevolen)</p>	<p>BMB bestuurlijk SMB strategisch -uitvoerend LMS uitvoerend - beheer</p>

	d. een optimale informatie-uitwisseling tussen hulpverleningsdiensten en meldkamers; e. een stelsel van tien operationeel en beheersmatig met elkaar verbonden meldkamers.		
Governance			
<i>Norm</i>	<i>Wat? /Welke handeling?</i>	<i>Hoe?/Criteria</i>	<i>Wie?</i>
<p>De Landelijke Meldkamer Samenwerking voert het beheer van de meldkamers uit volgens de in de artikelen 3, 4 en 5 opgenomen multidisciplinaire sturingslijn en met inachtneming van de in dit artikel opgenomen beleidsdoelen en beleidskaders.</p> <p><i>Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers art. 3</i></p> <p>Het beleids- en bestedingsplan komt tot stand door middel van een beleids- en beheercyclus voor het beheer van de meldkamers, met inbreng van de partijen.</p> <p><i>Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers art. 6 lid1</i></p>	<p>Het beheren van de meldkamers door de LMS volgens de multidisciplinaire sturingslijn, de beleidsdoelen en de beleidskaders.</p> <p>Het vaststellen en toepassen van het beleids- en bestedingsplan.</p>	<p>Het beheren volgens de multidisciplinaire sturingslijn BMB, SMB en het directieoverleg op gebiedsniveau.</p> <p>Het in acht nemen van de beleidsdoelen en beleidskaders.</p> <p>Het opstellen van een beleids- en bestedingsplan met daarin ten minste opgenomen: het beleid, het operationeel en tactisch beheer van de meldkamersystemen C2000 en GMS, de verdeling van de capaciteitsinzet en de inzet van de financiële</p>	<p>BMB bestuurlijk SMB strategisch - uitvoerend LMS uitvoerend - beheer</p>

<p>Het beleid, het operationeel en tactisch beheer van de meldkamersystemen C2000 en GMS, alsmede de verdeling van de capaciteitsinzet en de inzet van de financiële middelen voor het beheer maken onderdeel uit van het beleids- en bestedingsplan.</p> <p><i>Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers art. 6 lid 2</i></p>		<p>middelen voor het beheer.</p> <p>Het vaststellen van het beleids- en bestedingsplan (doorlopen beleid en beheercyclus)</p> <p>Het toepassen van de beleids- en bestedingsplannen (monitoring en verantwoording)</p> <p>Uitvoeren aanbevelingen 1, 2 en 3 Rapport Beveiliging van meldkamersystemen</p> <p>Uitvoeren aanbevelingen 2a, b en c en 4 Rapport Continuïteit van meldkamers (2019)</p> <p>Uitvoeren aanbevelingen 2 en 3 Rapport Opvolging aanbevelingen "onderzoek continuïteit meldkamers" (2021)</p> <p>Overige criteria:</p>	
---	--	---	--

		Het toepassen van relevante delen uit internationaal erkende standaarden en best practices. (aanbevolen)	
--	--	--	--

Bijlage 1

Aanbevelingen van Rijksinspectie Digitale Infrastructuur en Inspectie Justitie en Veiligheid

Rapport Continuïteit van meldkamers¹ (2019)

Het borgen van de continuïteit van de meldkamers

Aanbevelingen:

1a. Zorg ervoor dat meldkamers niet in die mate een terughoudend investeringsbeleid voeren dat sprake is van een tekort aan gekwalificeerd personeel. Terughoudendheid bij het aannemen van centralisten mag geen consequenties hebben voor de realisatie van de gewenste bezetting, het opleiden, trainen en oefenen en het bijdragen aan de ontwikkeling van de LMS.

1b. Zorg – mede gezien de meestal geringe kwaliteit van het beheer van de systemen – dat de techniek in de meldkamers niet zodanig veroudert, dat zich een grotere kans op storingen voordoet. Uitstel van investeringen in de techniek, dienen te gebeuren aan de hand van een gedegen risicoanalyse waaruit blijkt dat het risico op uitval van de techniek niet wordt verhoogd.

1c. Bepaal – gezien het gebrek aan een volledige fysieke uitwijklocatie voor iedere meldkamer – welke maatregelen iedere meldkamer moet nemen om het risico op uitval te reduceren.

1d. Zorg dat de meldkamers die gedurende de transitie (fysiek) samengevoegd worden meteen na de samenvoeging – in ieder geval binnen de discipline – meldingen van elkaar kunnen aan- en overnemen.

Gedegen governance voor beheer

Aanbevelingen:

2a. Maak bij de sturing op beheer een duidelijke verdeling tussen taken, rollen en verantwoordelijkheden en een goede PDCA-cyclus voor werkprocessen van beheer.

2b. Maak beschikbaarheid van systemen en applicaties inzichtelijk en stuur hierop in combinatie met prioriteiten en oplostijden.

2c. Bepaal daarbij wat landelijk wordt belegd en wat lokaal bij de meldkamers blijft.

Gedegen risicomanagement

Aanbevelingen:

3a. Zorg dat onder regie van de LMS bij alle meldkamers voor eind 2019 een landelijke uniforme integrale inventarisatie van continuïteitsrisico's plaatsvindt en informeer de Inspectie en het Agentschap vóór eind 2019 schriftelijk over de resultaten hiervan.

¹ Beleidsreactie in: Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 6 september 2019.

3b. Heroverweeg op basis van voornoemde risico-inventarisatie de huidige planning van de samenvoegingen van de meldkamers en informeer de Inspectie en het Agentschap vóór eind 2019 schriftelijk over de resultaten hiervan.

3c. Zorg vanaf januari 2020 voor een continu en proactief proces van risicomanagement (inclusief toekomstige risico-scenario's) van de meldkamers.

Concretisering beleids- en bestedingsplan 2019-2023

Aanbeveling:

4. Zorg dat de uitvoering van het beleids- en bestedingsplan 'Meldkamer 2019-2023' nader geconcretiseerd wordt waarbij per meldkamer inzichtelijk wordt wat jaarlijks de specifieke stappen en mijlpalen zijn op het gebied van continuïteit, beheer en innovatie. Informeer de Inspectie en het Agentschap jaarlijks vóór eind september schriftelijk over de resultaten hiervan.

Rapport Opvolging aanbevelingen "onderzoek continuïteit meldkamers" (2021)²

Aanbevelingen:

- 1. Een volledige en integrale risico-inventarisatie van de ICT-infrastructuur en de beheersprocessen laten verrichten;*
- 2. De huidige governancestructuur binnen het meldkamerdomein onderwerpen aan een kritische analyse.*
- 3. Het zorgdragen voor de beschikbaarheid van actuele duidelijke en betrouwbare sturingsinformatie voor het SMB.*
- 4. Het laten verrichten van een integrale risico-inventarisatie op de personele bezetting voor de meldkamer ambulance en brandweer.*

Rapport Beveiliging van meldkamersystemen (2022)³

In antwoord op de aanbevelingen in het rapport *Beveiliging van meldkamersystemen* en de *Procevaluatie multi-governance meldkamers* deed de minister de onderstaande toezeggingen:

Borgen en inrichten risicomanagement op de informatiebeveiliging

Aanbeveling:

- 1. Aanbeveling aan het BMB en het SMB: Het is noodzakelijk dat het BMB en het SMB zich meer committeren aan informatiebeveiliging en prioriteit geven aan het versneld ontwikkelen en toepassen van risicomanagement op de meldkamersystemen door de risico's te waarborgen met rapportages, audits en door gerichte sturing op de voortgang van het beheer.*

² Beleidsreactie in: Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 23 september 2021 *Ontwikkelingen meldkamerdomein en missiekritische communicatie hulpdiensten*.

³ Beleidsreactie in: Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 3 februari 2022.

Verantwoordlijkheden informatiebeveiliging

Aanbevelingen:

2. Aan de LMS: Het is noodzakelijk dat de LMS de basis van haar uitvoeringsverantwoordelijkheid waarborgt door de informatiebeveiliging uit te voeren op basis van vastgestelde documenten, en door het belang daarvan bij het SMB te benadrukken.

3. Aan het ministerie van JenV en de LMS: Het is noodzakelijk dat DG Politie en Veiligheidsregio's en de LMS op korte termijn heldere afspraken maken en vastleggen over hoe de verantwoordelijkheden in de uitvoeringspraktijk gestalte krijgen zoals bedoeld in de Wijzigingswet meldkamers, de Regeling hoofdlijnen beleid en beheer meldkamers (2020) en de Ministeriële regeling C2000 (concept).