

Vergaderjaar 2012–2013

29 628

Politie

Nr. 392

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2013

Aanleiding onderzoek Inspectie VenJ en Agentschap Telecom

Naar aanleiding van verstoringen van het alarmnummer 1-1-2 in de nacht van 27 op 28 en 31 maart vorig jaar is op mijn verzoek de Inspectie VenJ, in samenwerking met Agentschap Telecom (hierna de inspecties), een onderzoek gestart naar de continuïteit van de onderliggende infrastructuur van 1-1-2.

Daarnaast is de Inspectie VenJ in samenspraak met de Inspectie voor de Gezondheidszorg door mij verzocht onderzoek te doen naar de feiten en omstandigheden van de storing in de nacht van 20 op 21 juni van vorig jaar.

Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd op 29 juni 2012 (Kamerstuk 29 628 nr. 325).

Per brief van 8 oktober 2012 (Kamerstuk 29 628, nr. 332) heb ik uw Kamer op de hoogte gesteld van de resultaten van het onderzoek door de Inspectie VenJ in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg naar de feiten en omstandigheden rond de storing van de 1-1-2 infrastructuur bij de landelijke meldkamer in de nacht van 20 op 21 juni vorig jaar.

Ik heb u toen tevens geïnformeerd dat de scope van het onderzoek van de inspecties verder uitgebreid werd naar een breder onderzoek van de gehele 1-1-2 keten en -infrastructuur. Hierbij zou de keten vanaf de burger tot en met de hulpverleningsdienst worden doorgelicht.

Als verantwoordelijk minister hecht ik groot belang aan een goed functionerende organisatie van de hulpverlening in Nederland. De dienst 1-1-2 is van essentieel belang omdat het voor de burger hét loket is om hulpverlening in te schakelen in geval van noodsituaties.

Daarom heb ik tegelijkertijd met de opdracht aan de Inspectie VenJ vorig jaar, de regie op de 1-1-2 keten¹ aangescherpt. Dat betekent dat ten aanzien van de reeds lopende verbeteringen alsmede de voorstellen voor een structureel robuust uitgevoerde infrastructuur het ministerie van Veiligheid en Justitie regie voert. Het rapport van de inspecties is daarmee een extra check op de volledigheid van de eerder in gang gezette verbetermaatregelen. Op korte termijn zijn er bij alle individuele partijen technische, organisatorische en procesmatige verbeteringen aangebracht. Voor de langere termijn wordt in samenwerking tussen de verschillende partijen gewerkt aan een integrale ketenoplossing onder regie vanuit VenJ zodat het risico op falen in de keten tot het minimaal haalbare niveau wordt weggenomen. Hiertoe heb ik volgens afspraak met de CEO van KPN, de heer E. Blok een gezamenlijk team ingericht onder aansturing van VenJ.

De rapportage van het integraal onderzoek 1-1-2 keten en -infrastructuur door de Inspectie VenJ en het Agentschap Telecom en de reactie van het kabinet bied ik u hierbij aan².

Conclusies en aanbevelingen

In het rapport «1-1-2 onder de loep: een onderzoek naar de opbouw en organisatie van het alarmnummer en de storingen in 2012» trekken de inspecties een aantal conclusies, en geven ze aanbevelingen die betrekking hebben op:

- Infrastructuur en functionaliteit van 1-1-2;
- Besturing van de 1-1-2 keten;
- Risico's en voorbereiding op uitval;
- De storingen in 2012;
- Maatregelen ter verbetering van de 1-1-2 keten.

De inspecties hebben een gedegen onderzoek uitgevoerd. In het algemeen merk ik op dat ik alle aanbevelingen van de inspecties overneem. Hieronder ga ik in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de inspecties.

Reactie

Infrastructuur en functionaliteit:

Met het oog op de jaarwisseling 2012–2013 is in de aanloop naar 31 december de frequentie van overleg en afstemming tussen VenJ, politie en KPN opgevoerd. Er heeft hierdoor zoals eveneens in het rapport wordt geconstateerd een gedegen voorbereiding van de jaarwisseling plaatsgevonden. Ondanks intensief verkeer is de jaarwisseling storingsvrij verlopen. Het grote aantal verstoringen van vorig jaar is inmiddels achter de rug.

De inspecties hebben met het uitvoeren van de extra check op de volledigheid van de reeds lopende verbeteringen geen nieuwe technische gebreken aan het licht gebracht. Dit betekent dat de laatste direct noodzakelijke technische en organisatorische maatregelen op dit moment worden afgerond. Alle werkzaamheden die nu plaats vinden, zijn erop gericht de bestaande 1-1-2 keten «as is» op korte termijn te versterken. Hieronder een aantal voorbeelden:

¹ Voor het begrip 1-1-2 keten verwijs ik naar de definitie zoals beschreven in het rapport van de inspecties.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

- Door het aanleggen van vier nieuwe glasvezelkabels tussen vestigingen van politie en Defensie is de bandbreedte verhoogd naar 1 GB en zijn redundante verbindingen gerealiseerd; dat betekent dat de lijnen geschikt zijn voor veel dataverkeer en dat de lijnen bij uitval elkaars back-up zijn;
- In de 1-1-2 applicatie, in gebruik bij de Landelijke Eenheid, is een aantal geconstateerde onvolkomenheden opgelost door middel van de uitrol van een nieuwe software release. Hiermee is de stabiliteit van de applicatie verbeterd; dat betekent dat de 1-1-2 intake centralisten van politie niet meer worden geconfronteerd met kritische onvolkomenheden in de 1-1-2 applicatie;
- De server met naam, adres en woonplaatsgegevens (NAW-gegevens) is volgens planning begin april vervangen; dat betekent dat de server weer naar behoren kan worden bijgewerkt met actuele NAW gegevens;
- In de meldkamers zijn diverse extra technische maatregelen getroffen; dat betekent dat bij bepaalde type verstoringen gesprekken niet meer verloren gaan;
- Het Call Management Systeem (CMS) is zodanig aangepast dat bij de Landelijke Eenheid real-time inzage is in de gespreksduur en eventuele wachtrij per regionale hulpverleningsdienst. Dit maakt het mogelijk om op basis van het zo verkregen inzicht in eventuele wachtrijen in de meldkamers, direct operationeel bij te sturen door bijvoorbeeld andere hulpdiensten in te zetten en/of personeel op te schalen;
- Bij KPN is ketenmonitoring ingevoerd, door bij het Network Operations Center (NOC) van KPN een monitoring systeem te implementeren voor de gehele 1-1-2 keten; dat betekent dat op één locatie de hele keten proactief wordt gemonitord en vroegtijdig regie kan worden gevoerd in geval van netwerkstoringen;
- Sinds oktober 2012 is het technisch beheer volledig overgedragen aan KPN; dat betekent dat de versnippering van de beheerverantwoordelijkheid voor dit technisch beheer is weggenomen;
- Een noodzakelijke verhuizing van apparatuur heeft plaatsgevonden, daarbij is zowel de apparatuur met de primaire workload, als ook het back-up systeem verplaatst tussen de diverse locaties van politie; dat betekent dat de centrale apparatuur in representatieve rekencentrumlocaties is ondergebracht.

Naast bovenstaande verbeteringen die inmiddels zijn geïmplementeerd, wordt op dit moment onderstaande actie afgerond.

- Binnen het netwerk van KPN worden de centrales op twee kernlocaties via een redundante koppeling verbonden met het 1-1-2 netwerk; dat betekent dat de kans op het wegvallen van de verbinding tussen de centrale KPN locaties waar apparatuur staat opgesteld en de regionale meldkamers significant verminderd wordt. De beschikbaarheid van de afhandelfaciliteiten in de meldkamers wordt daarmee verhoogd.

Met de hierboven geschetste maatregelen is de bestaande infrastructuur robuust gemaakt. Het gezamenlijke team heeft echter ook de opdracht gekregen te onderzoeken of er voor de verdere toekomst een nog minder storingsgevoelige, eenvoudige infrastructuur zonder overbodige schakels mogelijk is. Ook daarbij wordt rekening gehouden met het principe dat geen oproep wordt gemist.

Eén van de voorwaarden tot verdere vereenvoudiging van de 1-1-2 keten is de vorming van de Landelijke Meldkamerorganisatie. In juni informeer ik uw Kamer over het transitieakkoord ten behoeve van de vorming van de Landelijke Meldkamerorganisatie.

In het kader van de voorstellen voor structurele verbetering zal ook aandacht worden besteed aan de problematiek van de miljoenen

onterechte 1-1-2 oproepen die jaarlijks binnen komen. Dit betreft met name misbruik en broekzakbellers.

Besturing:

De inspecties concluderen daarnaast terecht dat er een gebrek aan sturing en regie heeft plaatsgevonden op het 1-1-2 domein. Zoals ik u hierboven al heb gemeld heb ik vanaf halverwege vorig jaar de regie aangescherpt. Dat betekent dat mijn departement de regie voert op het proces van verbeteren van de 1-1-2 keten. Het gezamenlijke team waarin alle door de inspecties genoemde competenties zijn vertegenwoordigd, werkt aan een structurele borging van een robuust uitgevoerde 1-1-2 keten. Dit gezamenlijk team draagt zorg voor tot invulling van de centrale regiefunctie met daarin de benodigde expertise.

Met het in werking treden van de politiewet 2012 is de besturing aan de politiekant in het 1-1-2 domein reeds een stuk eenvoudiger geworden. Er is nu één verantwoordelijk aanspreekpunt, namelijk de korpsleiding van de politie.

Het is uiteindelijk mijn ambitie om de verantwoordelijkheid voor het beheer van een aantal vitale basisvoorzieningen (waaronder 1-1-2) te beleggen bij de op te richten landelijke meldkamerorganisatie. Naast 1-1-2 denk ik daarbij aan C2000 en het Geïntegreerd Meldkamer Systeem (GMS) / Nieuw Meldkamer Systeem (NMS). Ik beoog hiermee onder andere de garantie op stabiliteit en continuïteit van de basisvoorzieningen in het veiligheidsdomein te vergroten.

De definitieve besturing van 1-1-2 zal worden meegenomen in het nog nader uit te werken sturingsmodel voor de Landelijke Meldkamerorganisatie. Hierbij wordt rekening gehouden met het multidisciplinaire karakter van deze organisatie. Tot het moment dat de (kwartiermakers) organisatie van de Landelijke Meldkamer daarvoor gereed is, wordt de regie vanuit het departement van VenJ genomen.

Doormiddel van tussentijdse afspraken tussen KPN, politie en VenJ zijn maatregelen genomen die er inmiddels toe hebben geleid dat technisch en operationeel het 1-1-2 netwerk op orde is. Deze afspraken zullen worden meegenomen in het opschonen en actualiseren van de contracten. Dit gebeurt eveneens onder regie van het gezamenlijk team en zal voor de zomer worden afgerond.

De inspectie wijt een gebrek aan sturing en regie op het 1-1-2 domein tevens aan het ontbreken van overzicht van de gehele keten. Ieder van de betrokken partijen had slechts zicht op een deel van de keten, maar dit kwam nergens samen tot een totaalbeeld. Eén van de cruciale verbeteringen die inmiddels is geïmplementeerd, is de centrale operationele sturing op de 1-1-2 dienst. Dit gebeurt door onder andere centrale monitoring van de gehele 1-1-2 keten en het doorvoeren van wijzigingen in de gehele 1-1-2 keten in het Network Operations Center van KPN te laten uitvoeren.

Gelet op de noodzaak en complexiteit geldt dat voor de korte en middellange termijn acties gericht zijn op de 1-1-2 keten. De inspecties doen daarnaast eveneens een aanbeveling om een centraal punt in te richten voor meldingen aangaande incidenten en calamiteiten van alle publieke vitale telecommunicatiedienstverlening. Dit is een serieuze optie, die verder strekt dan enkel de 1-1-2 keten. Ik zal hierover dan ook in overleg treden met mijn collega van Economische Zaken.

Risico's en voorbereiding op uitval:

Het is correct dat de partijen de risico's met betrekking tot 1-1-2 baseerden op bij zichzelf beschikbare informatie en dat de informatiestromen per organisatie verschillend waren. Sinds de voorbereiding op de jaarwisseling 2012/2013 is begonnen met de voorbereiding voor een gezamenlijke afweging van werkzaamheden en changes. Deze werkwijze wordt voortgezet en uitgebreid. Informatiedeling en een integrale benadering zijn ook hier kernbegrippen. Het gezamenlijke team houdt hier toezicht op en stuurt waar nodig bij.

Ook wordt een systematiek ingericht voor integrale risicoanalyse. Door middel van bijvoorbeeld jaarlijkse audits van de gehele 1-1-2 keten worden tijdig problemen gesignaleerd. Voorbereiding en oefening van groot onderhoud en incidenten zullen als onderdeel van en vooruitlopend op deze jaarlijkse audits worden uitgevoerd.

De storingen in 2012

Het moge duidelijk zijn dat de burger moet kunnen vertrouwen op een adequate hulpverlening. Het is onacceptabel dat een beller in nood geen contact kan leggen met de alarmcentrale. Alle partijen zijn zich terdege bewust van het belang van het goed functioneren van het 1-1-2 alarmnummer. De in gang gezette acties door VenJ, politie en KPN zijn er op gericht dat er geen oproepen meer gemist mogen worden. Door continue monitoring van het 1-1-2 verkeer wordt voorzien in de mogelijkheid dat waar er door onverhoopt optreden van verstoringen, bellers die geen contact krijgen, kunnen worden opgespoord en teruggebeld door de centrale binnen een kort tijdsbestek.

De inspecties bevelen aan de burger een handelingsperspectief te bieden als onverhoopt toch geen contact kan worden gemaakt met 1-1-2. Indien door welke omstandigheid dan ook geen contact kan worden gelegd met de 1-1-2 centrale luidt het handelingsperspectief als volgt: «Omdat vaste en mobiele telefoons via een andere lijn naar de meldkamers lopen, is het raadzaam om bij geen gehoor met een mobiele telefoon een vaste lijn te proberen. Dit gaat andersom ook op. Als iemand in eerste instantie met een vaste lijn heeft gebeld en geen gehoor krijgt, wordt de beller geadviseerd om een mobiele lijn te proberen. In het extreme geval dat er geen enkel telefoonverkeer meer mogelijk is, wordt burgers aangeraden naar het dichtstbijzijnde bureau/station van hulpverlening te gaan.»

Dit handelingsperspectief voor de burger bij uitval van 1-1-2 wordt op een aantal manieren aan de burger gecommuniceerd. Het automatisch bericht met handelingsperspectief dat de burger krijgt wanneer hij/zij lang in de wacht staat wordt gewijzigd. Er bestaat een kans dat men dit automatisch bericht door storing niet ontvangt. Daarom wordt de burger daarnaast tijdens grootschalige, en merkbare uitval, door woordvoering van het ministerie van VenJ over het handelingsperspectief via de landelijke en regionale pers geïnformeerd. Om de burger bewust te maken van wat hij/zij zelf kan doen bij uitval 1-1-2 wordt het handelingsperspectief ook gecommuniceerd via bestaande kanalen (website rijksoverheid en websites hulpverleningsdiensten).

Maatregelen ter verbetering van de 1-1-2 keten

Direct na de storingen die begin vorig jaar plaats vonden hebben de betrokken partijen snel actie ondernomen. De inspecties onderschrijven dit. Ook is de jaarwisseling 2012–2013 volgens de inspecties gedegen

voorbereid. Dat geldt eveneens voor de voorbereiding van de Troonswisseling op 30 april jl. Ik heb hiervoor geschetst welke maatregelen op zowel korte als lange termijn zijn en worden genomen ter verbetering van de 1-1-2 keten. Ik vind het belangrijk te melden dat dit gebeurt in goede en nauwe samenwerking tussen politie, KPN en mijn departement.

KPN:

Het rapport van de inspecties doet naast aanbevelingen aan de minister van VenJ en de politie ook aanbevelingen aan KPN. Hieronder wordt ingegaan op deze aanbevelingen. Deze reactie is samen met KPN opgesteld.

KPN onderkent het belang van de 1-1-2 dienstverlening in Nederland. KPN is zich bewust dat de maatschappij verwacht dat deze dienst altijd beschikbaar is, dat dat in het afgelopen jaar niet altijd het geval is geweest en dat KPN daar in een aantal gevallen ook steken heeft laten vallen. KPN levert een maximale inspanning om de dienstverlening te verbeteren. Het rapport laat dat op enkele plaatsen ook zien. KPN heeft met andere woorden zijn eigen verantwoordelijkheid willen nemen en zal dat in de toekomst ook doen in goed overleg met de opdrachtgever.

KPN wil benadrukken dat zij het initiatief om zorgvuldig onderzoek te doen naar de diverse verstoringen die zich in 2012 hebben voorgedaan van harte steunt. KPN heeft hieraan volledige medewerking verleend en op constructieve wijze bij willen dragen aan identificatie en oplossing van knelpunten in de dienst 1-1-2. Inmiddels heeft KPN buiten de contractuele kaders de redundantie van het 1-1-2 netwerk vervolledigd en additionele functionaliteit toegevoegd aan de communicatie-applicaties om de onderkende foutsituaties zo af te handelen, dat gesprekken niet verloren gaan. Daarnaast heeft KPN de vier specifiek aan haar gerichte aanbevelingen van het rapport integraal overgenomen en ingericht.

Op hoofdlijnen deelt KPN de conclusie dat de huidige technische en organisatorische inrichting van het totale 1-1-2 domein over teveel partijen versnipperd is. Hoewel KPN binnen haar domein de dienstverlening volledig kan beheersen, draagt deze versnippering niet bij aan een beheersbare situatie over de hele keten. Derhalve maakt KPN zich sterk voor een vereenvoudiging zowel vanuit technisch, procesmatig als organisatorisch perspectief en werkt op dit punt nauw samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie aan verbeteringen.

Tot slot

Als minister van Veiligheid en Justitie hecht ik een groot belang aan de bereikbaarheid van de hulpdiensten voor de burger door middel van de dienst 1-1-2. Ik ben de Inspectie dan ook zeer erkentelijk voor dit gedegen onderzoek naar de opbouw en het functioneren van de gehele 1-1-2 keten en de storingen die zich in 2012 hebben voorgedaan. Zoals eerder beschreven neem ik alle aanbevelingen van de Inspectie VenJ en het Agentschap Telecom over.

Samen met de betrokken partijen streef ik ernaar om de dienst zo optimaal mogelijk in te richten en daarmee de gegarandeerde bereikbaarheid van 1-1-2 te realiseren. Techniek heeft de eigenschap feilbaar te zijn. Hierom zijn compenserende maatregelen getroffen teneinde in geval van verstoring de storingsduur en de impact van de storing zoveel mogelijk te beperken.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten