

**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

INHOUD

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel van het onderzoek.....	5
1.3 Context.....	6
1.4 Onderzoeksopzet.....	6
1.5 Toetsingskader.....	6
2 Bevindingen.....	7
2.1 De 1-1-2 alarmcentrale bij het KLPD	7
2.2 De storing in de nacht van 20 op 21 juni 2012.....	9
2.3 Genomen maatregelen om herhaling te voorkomen	11
2.4 Impactbeperkende maatregelen door het KLPD.....	12
2.5 De ambulancezorgverlening	12
2.5.1 Met betrekking tot de man in Amsterdam.....	12
2.5.2 Met betrekking tot de man in Schiedam	13
3 Conclusies en aanbevelingen	14
3.1 Conclusies van de Inspectie VenJ.....	14
3.2 Conclusies van de IGZ.....	15
3.3 Aanbevelingen	15

Voorwoord

De boodschap: *'1-1-2, als elke seconde telt'*, is algemeen bekend bij de burger. Deze vertrouwt er op dat de hulpdiensten politie, brandweer en ambulancedienst altijd bereikbaar zijn voor het leveren van acute hulp indien de burger daaraan behoefte heeft. Dit stelt hoge eisen aan de beschikbaarheid, bereikbaarheid en dienstverlening van de ingang voor deze hulpverlening, het landelijke alarmnummer 1-1-2.

Achter 1-1-2 schuilt een keten van technische en organisatorische processen in een groot aantal organisaties. Hoewel al deze organisaties er op gericht zijn verstoringen in 1-1-2 tot een minimum te beperken, blijken deze nooit geheel uit te sluiten. Zij veroorzaken dan direct maatschappelijke verontwaardiging en leiden niet zelden tot politieke aandacht.

Dit was ook het geval bij een meer dan zes uur durende verstoring in de bereikbaarheid van 1-1-2 in de nacht van 20 op 21 juni 2012, mede omdat in die nacht ook twee personen zijn overleden waarbij de bereikbaarheid van 1-1-2 een rol speelde. De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Agentschap Telecom een onderzoek ingesteld naar deze storing en het overlijden van beide personen. Het voorliggende rapport bevat de bevindingen en conclusies van dat onderzoek.

De Inspectie VenJ deed - samen met het Agentschap Telecom – al onderzoek naar 1-1-2 verstoringen in maart en april 2012. Daarachter komt echter meer weg dan aanvankelijk gedacht. Dit is, in combinatie met de opgetreden storing bij het KLPD, reden om dit onderzoek uit te breiden naar de gehele 1-1-2 keten, van burger tot meldkamer van de hulpdiensten. De resultaten van dit onderzoek, die in het najaar van 2012 openbaar worden, zijn gericht op het verder verbeteren van de dienstverlening van 1-1-2 en het nog verder terugdringen van verstoringen daarin. De Inspectie VenJ hoopt daarmee een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de veiligheid in het land.

Het Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie,

J.G. Bos

SAMENVATTING

Inleiding

In de nacht van 20 op 21 juni 2012 vindt bij de 1-1-2 alarmcentrale van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) een storing plaats. In die nacht overlijden twee personen, mogelijk mede ten gevolge van deze 1-1-2 storing. De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) hebben samen, op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie, met spoed een separaat onderzoek verricht naar de feiten en omstandigheden rondom deze storing en het overlijden van beide personen. Dit rapport gaat over die storing.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) voert al vanaf mei 2012 samen met het Agentschap Telecom¹ een breed onderzoek uit naar storingen in de infrastructuur en dienstverlening van het landelijk alarmnummer 1-1-2. De uitkomsten hiervan worden in het najaar van 2012 bekend.

De aanbevelingen uit het voorliggende onderzoek worden, voor zover niet dringend vereist, meegenomen in het brede onderzoek naar 1-1-2 zodat deze in samenhang kunnen worden gepresenteerd.

Bevindingen

Door een storing in de 1-1-2 alarmcentrale van het KLPD wordt 50% van de mobiele 1-1-2 bellers in de nacht van 20 op 21 juni 2012 niet doorverbonden met een centralist op de meldkamer, maar krijgt een bandje met de tekst: *'Blijf aan de lijn, u wordt zo spoedig mogelijk geholpen'*. 214 bellers krijgen daar deze nacht mee te maken. De start van de ambulancezorgverlening voor een persoon in Amsterdam wordt door de storing vertraagd. Mogelijk is dit ook het geval voor een persoon in Schiedam. Beide personen waren reanimatiebehoefstig en overlijden die nacht.

De storing blijkt het gevolg van de uitval van twee cruciale glasvezelverbindingen in de infrastructuur van de 1-1-2 alarmcentrale. Op deze verbindingen was geen monitoring aanwezig. De eerste signalen van mogelijke problemen leiden niet direct tot vervolgstappen zodat de ernst van de situatie pas na enkele uren bleek. De ene verbinding bleek al sinds 30 mei 2012 buiten gebruik, zonder dat daarvan enige indicatie was. De andere werd in de nacht van 20 op 21 juni door een extern bedrijf - Eurofiber - in onderhoud genomen zonder dat de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN), de technisch beheerder van de 1-1-2 infrastructuur op de alarmcentrale, zich daarvan voldoende bewust was.

Het KLPD heeft alle bellers die met de storing geconfronteerd zijn trachten op te sporen wat op twaalf bellers na is gelukt. Met de bellers zijn gesprekken gevoerd om de impact van de storing vast te stellen. Ook heeft het KLPD gesproken met de nabestaanden van de overleden personen. Uit de gesprekken met de overige bellers is vast komen staan dat de storing voor hen niet heeft geleid tot ernstige problemen.

Conclusies

¹ Het Agentschap Telecom is de toezichthouder op telecommunicatiegebied. Het Agentschap Telecom maakt deel uit van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

De Inspectie VenJ acht het ontbreken van monitoring op cruciale glasvezelverbindingen in de 1-1-2 infrastructuur een onaanvaardbaar groot risico.

De Inspectie VenJ stelt vast dat de processen binnen de vtsPN rondom het uitvoeren van werkzaamheden aan deze cruciale verbinding niet naar behoren werkten.

De Inspectie VenJ is van oordeel dat de contractuele afspraken over het in onderhoud nemen van die glasvezelverbinding aan Eurofiber teveel vrijheid laat om dag en tijdstip van het onderhoud te kiezen. Dit geldt ook voor de veronderstelde toestemming (akkoord met het geplande onderhoud, tenzij tegenbericht van de vtsPN). Naar het oordeel van de Inspectie VenJ doen deze afspraken, hoewel contractueel zo vastgelegd, geen recht aan de importantie en de vereiste betrouwbaarheid van de 1-1-2 dienstverlening.

De Inspectie VenJ is van oordeel dat het KLPD alle mogelijke maatregelen heeft genomen om de impact van de storing op de burgers te onderzoeken en te beperken.

Beide inspecties betreuren het overlijden van beide mensen in Amsterdam en Schiedam. In Amsterdam leidde de storing met zekerheid tot vertraging in de start van de ambulancezorgverlening. De IGZ kan echter niet vaststellen of, en zo ja in welke mate, dit van invloed is geweest op het overlijden van deze persoon.

Ten aanzien van het overlijden van de persoon in Schiedam kunnen de inspecties niet vaststellen of de 1-1-2 storing de vertraging in de ambulancezorgverlening heeft veroorzaakt en dus ook niet of dit van invloed is geweest op het overlijden van deze persoon.

Aanbevelingen

De vtsPN heeft inmiddels op beide glasvezelverbindingen monitoring ingesteld, de interne procedures bij onderhoudswerkzaamheden aan 1-1-2 infrastructuur aangescherpt en de afspraken met het externe bedrijf over het in onderhoud nemen van de glasvezelverbinding gewijzigd. Naar het oordeel van de Inspectie VenJ zijn deze maatregelen afdoende om problemen als de onderhavige in de toekomst te voorkomen. Hiermee zijn de meest dringende aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien al ingevuld. De overige door de vtsPN en het KLPD genomen maatregelen worden door de Inspectie VenJ beoordeeld in het uitgebreide onderzoek naar de gehele 1-1-2 keten en -dienstverlening. Het rapport daarover zal in het najaar van 2012 verschijnen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de nacht van 20 op 21 juni 2012 treedt omstreeks 00:15 uur een storing op in de infrastructuur van de landelijke 1-1-2 alarmcentrale bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Hierdoor kan ongeveer de helft van het aantal mobiele 1-1-2 bellers geen verbinding meer krijgen met een centralist van de alarmcentrale en dus ook niet worden doorverbonden met een regionale meldkamer van de hulpdiensten.

De storing duurt tot ongeveer 06:20 uur. Zoals later blijkt zijn 214 bellers niet doorgekomen naar de meldkamer, maar hebben slechts een tekst gehoord met de mededeling: *'Blijf aan de lijn, u wordt zo spoedig mogelijk geholpen'*.

Tijdens de storing overlijdt een man in Amsterdam en, zo blijkt later, ook een man in Schiedam. In beide situaties betreft het een reanimesetting. Voor beide personen is gebeld naar het alarmnummer 1-1-2 met de bedoeling zo snel mogelijk een ambulance ter plaatse te laten komen. Mede ten gevolge van de storing duurt dit in Amsterdam minuten langer dan normaal en mogelijk is dit ook in Schiedam het geval.

Op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie verricht de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ), samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), onderzoek naar de feiten en omstandigheden rondom het overlijden van de persoon in Amsterdam. Bij het doen van dit verzoek was de minister nog niet op de hoogte van het overlijden van de man in Schiedam. De inspecties nemen dit echter wel mee in hun onderzoek en rapporteren hierover aan de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

1.2 Doel van het onderzoek

De hoofdvragen die in het onderzoek aan de orde komen zijn:

- Wat was de oorzaak van de storing in de 1-1-2 dienstverlening? Welke feiten en omstandigheden hebben een rol gespeeld bij de 1-1-2 oproepen in de nacht van 20 op 21 juni 2012 waarbij een man in Amsterdam en een man in Schiedam zijn overleden?
- Is de vertraging in de doorgifte van de 1-1-2 melding van invloed geweest op het overlijden van de desbetreffende personen?
- Welke maatregelen zijn genomen om herhaling te voorkomen en welke impactbeperkende maatregelen zijn in de afhandeling van dit incident genomen?

De Inspectie VenJ en Agentschap Telecom richten zich in het onderzoek vooral op de technische en organisatorische aspecten rondom de 1-1-2 alarmcentrale bij het KLPD. De IGZ richt zich vooral op de ambulancezorgverlening vanaf het moment dat de betreffende 1-1-2 meldingen ontvangen werden op de respectievelijke meldkamers ambulancezorg in de regio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond.

Het onderzoek van de inspecties is bedoeld om lessen te trekken voor de toekomst. Het is geen onderzoek naar aansprakelijkheden. De analyse en conclusie van de inspecties zijn niet vervat in juridische termen en kunnen ook niet als zodanig worden beschouwd. Kwalificaties als 'onrechtmatig' komen in deze rapportage dan ook niet voor.

1.3 Context

Sinds mei 2012 verricht de Inspectie VenJ, samen met Agentschap Telecom², onderzoek naar de gehele 1-1-2 keten, van beller tot meldkamer van de hulpdiensten. Aanleiding voor dat onderzoek zijn storingen in maart en april 2012 in de 1-1-2 infrastructuur bij KPN. Na de storing op 21 juni 2012 bij het KLPD is besloten dat onderzoek uit te breiden naar de gehele 1-1-2 keten. De rapportage is voorzien in het najaar van 2012. De aanbevelingen uit het voorliggende onderzoek worden, voor zover niet dringend vereist, meegenomen in dit brede onderzoek naar 1-1-2 zodat deze in samenhang kunnen worden gepresenteerd.

1.4 Onderzoeksopzet

De Inspectie VenJ en Agentschap Telecom hebben voor dit onderzoek gesproken met diverse functionarissen van het KLPD en van de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) en hebben relevante documenten opgevraagd en bestudeerd. De IGZ heeft voor het onderzoek gesproken met de nabestaanden, er is overleg geweest met de Medisch Managers Ambulancezorg van de betrokken meldkamers en de meldkamers hebben een onderzoek gedaan naar de feiten en omstandigheden waaronder de zorgverleningen plaats vonden. Daarnaast heeft IGZ overleg gevoerd met het KLPD en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De uit het onderzoek geconstateerde feiten en omstandigheden zijn ter verificatie voorgelegd aan het KLPD en de vtsPN.

1.5 Toetsingskader

Voor de vereiste kwaliteit van de 1-1-2 dienstverlening door de 1-1-2 alarmcentrale is slechts beschreven dat meer dan 90% van alle 1-1-2 oproepen binnen 10 seconden moet zijn doorgezet naar de meldkamer van de betreffende hulpdienst. Voor de technische infrastructuur en de organisatie van de 1-1-2 alarmcentrale bij het KLPD bestaat geen eenduidig (wettelijk) toetsingskader, evenmin als voor de wijze waarop het KLPD de impact van de storing heeft proberen te beperken. Waar de Inspectie VenJ conclusies formuleert zijn deze gebaseerd op de professionele mening van de Inspectie VenJ over de wijze waarop een voor de burgers vitale en kritische dienst als het alarmnummer 1-1-2 is ingericht.

De IGZ maakt gebruik van wetgeving, brancherichtlijnen en veldnormen om tot een verantwoord oordeel te kunnen komen. Het gaat primair om de Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, de Wet Ambulancevervoer en de Wet Toelating Zorginstellingen. Daarnaast zijn brancherichtlijnen en veldnormen leidend, zoals de Nota Verantwoorde Zorg (AZN,2009).

² Het Agentschap Telecom is de toezichthouder op telecommunicatiegebied. Het Agentschap Telecom maakt deel uit van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

2. Bevindingen

2.1 De 1-1-2 alarmcentrale bij het KLPD

De landelijke 1-1-2 alarmcentrale van het KLPD in Driebergen ontvangt circa 93% van alle 1-1-2 oproepen in Nederland. Dit betreft de oproepen waarbij de routeringsgegevens van de beller niet meegezonden worden met het gesprek waardoor onbekend is naar welke regio deze oproep geleid moet worden. Naast alle oproepen vanaf mobiele telefoons is dit ook een deel van de oproepen vanuit het vaste net, zoals oproepen via VoIP (Voice over Internet Protocol) of vanuit 088-nummers.

Bij de overige 7% van de oproepen worden de routeringsgegevens wel meegezonden. Deze komen direct binnen bij de betreffende regionale 1-1-2 alarmcentrale.

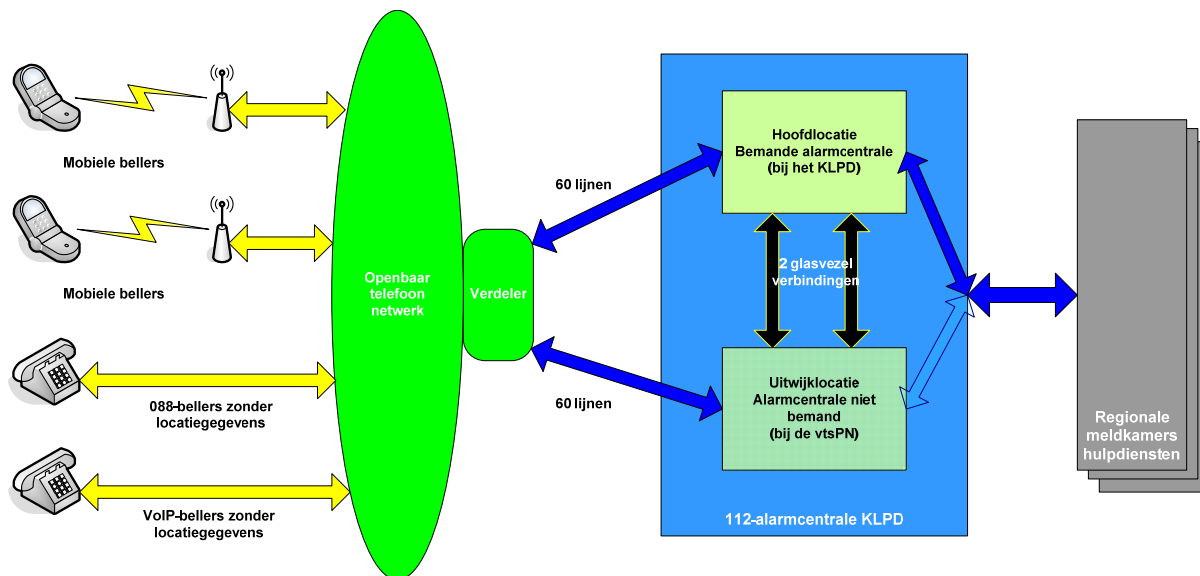
Per jaar ontvangt de 1-1-2 alarmcentrale van het KLPD ongeveer 4,9 miljoen 1-1-2 oproepen. Hiervan zijn ongeveer 1,1 miljoen oproepen 'echte' noodhulpvragen. De overige 3,8 miljoen betreffen misbruik of oneigenlijk gebruik (veelal 'broekzakbellen'). Het KLPD vangt de onechte oproepen af en verbindt de echte noodhulpvragen door naar de betreffende regionale meldkamer van politie, brandweer of ambulancedienst. Het aannemen en doorverbinden van een 1-1-2 oproep geschiedt door de 1-1-2 alarmcentrale normaal binnen 10 seconden, conform de daarvoor geldende kwaliteitsnorm.

De 1-1-2 alarmcentrale is bij het KLPD organisatorisch ingebed in de unit Intake van de Dienst Operationele Samenwerking.

De 1-1-2 alarmcentrale van het KLPD bestaat uit twee delen. Bij het KLPD te Driebergen bevindt zich de hoofdlocatie met de fysieke 1-1-2 alarmcentrale waar ook de centralisten aanwezig zijn. Bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN), eveneens in Driebergen, bevindt zich een uitwijkalarmcentrale. Deze kan parallel dienst doen of als uitwijk dienen - en dan ook het gehele 1-1-2 verkeer afhandelen - indien dit op de hoofdlocatie (door welke oorzaak ook) onmogelijk is. Op deze beide locaties is ook de technische infrastructuur van de landelijke 1-1-2 telefooncentrale aanwezig in twee redundante helften die als één functioneren.

Vanuit het openbaar (KPN)-telefoonnetwerk komen twee bundels van elk dertig³ lijnen binnen op elk van beide locaties, in totaal 120 lijnen. Een verdeler in het telefoonnetwerk zorgt voor een evenredige verdeling van de inkomende 1-1-2 meldingen over beide bundels. Beide (technische) locaties zijn met elkaar verbonden door een dubbel uitgevoerde glasvezelverbinding die maakt dat de beide locaties als één geheel gezien kunnen worden. Qua functionaliteit zou één glasvezelverbinding voldoende zijn geweest, maar voor de zekerheid is deze dubbel (redundant) uitgevoerd. De glasvezelverbindingen hebben elk een eigen onafhankelijke route tussen de twee locaties. Deze glasvezelverbindingen zorgen ervoor dat de inkomende lijnen op de uitwijklocatie direct worden doorgezet naar de fysieke meldkamer op de hoofdlocatie. Indien de hoofdlocatie onbruikbaar is gebeurt het omgekeerde.

³ Dit betreft een twee ISDN-30 bundels met een totale capaciteit van 60 lijnen.



Figuur 1 Normale situatie 1-1-2 routing

De apparatuur en infrastructuur van de gehele meldkamer is eigendom van de vtsPN die deze ter beschikking stelt aan het KLPD. De vtsPN beheert de meldkamer in technische zin. Dit beheer is ondergebracht bij het Meldkamer Dienstencentrum (MDC) van de vtsPN die onder andere ook diensten ter beschikking stelt aan de regionale meldkamers. Het KLPD is operationeel verantwoordelijk voor het goed functioneren van de 1-1-2 alarmcentrale en voert het functioneel beheer daarvan. De verhouding tussen de vtsPN, als leverancier van het meldkamersysteem, en het KLPD, als afnemer daarvan, liggen vast in een Service Level Agreement (SLA) en een Dossier Afspraken en Procedures (DAP). De vtsPN betreft op zijn beurt apparatuur en infrastructuur bij diverse marktpartijen, waarvan KPN een van de grootste leveranciers is. Ook de verhoudingen tussen deze leveranciers en de vtsPN, als afnemer, liggen vast in diverse SLA's.

De Informatievoorziening en Technologie (IVENT)-organisatie van het ministerie van Defensie is eigenaar van één van de glasvezelverbindingen tussen beide meldkamerlocaties. IVENT neemt daarvoor weer een aantal technische diensten af bij KPN. De andere glasvezelverbinding is eigendom van een commercieel bedrijf, Eurofiber. In de SLA tussen de vtsPN en het KLPD is vermeld dat deze dubbele glasvezelverbinding zo (redundant) ingeregeld is dat daarvoor geen aanvullende afspraken of maatregelen noodzakelijk zouden zijn.

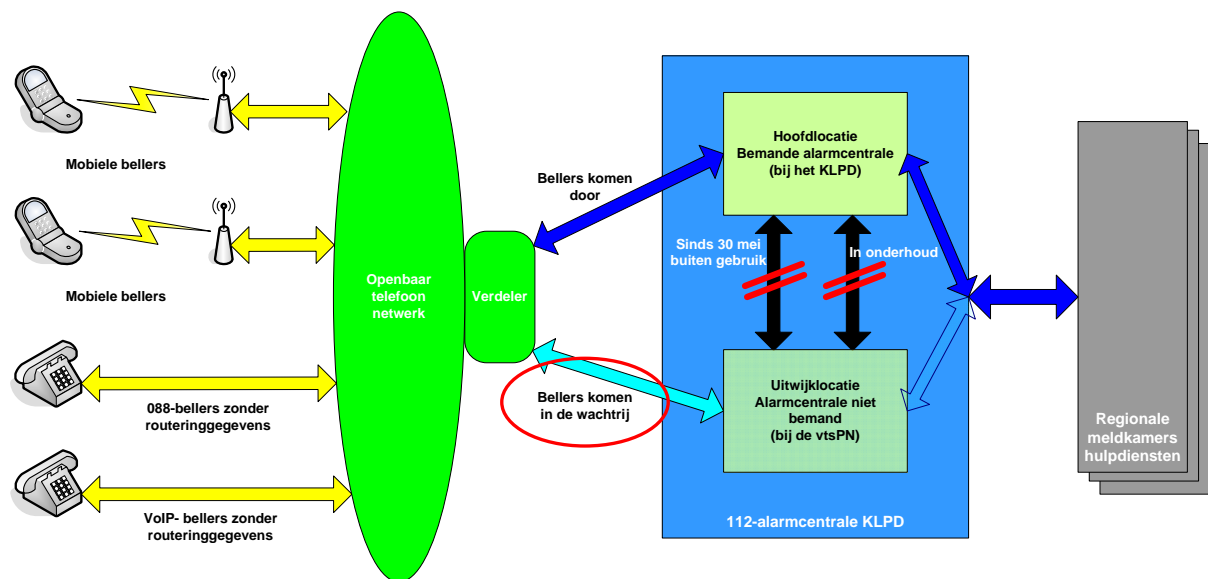
2.2 De storing in de nacht van 20 op 21 juni 2012

Conform de geldende (contractuele) afspraken meldt Eurofiber (eigenaar van een van de twee glasvezelverbindingen tussen de beide 1-1-2 alarmcentralelocaties van het KLPD) via e-mail aan de vtsPN dat dit bedrijf in de nacht van 20 op 21 juni 2012 onderhoud wil gaan plegen aan de betreffende glasvezelverbinding. Eurofiber meldt dat het er, zonder tegenbericht van de vtsPN, van uitgaat dat de vtsPN hiermee akkoord is. Eurofiber hanteert hierbij de overeengekomen meldingstermijnen.

Dit e-mailbericht is bij de vtsPN intern niet goed afgehandeld. Standaard wordt een onderhoudsmelding op impact beoordeeld en afhankelijk van het oordeel verder behandeld. Omdat onduidelijk was welke betrokkenen daarvoor aanspreekbaar waren, heeft de impactanalyse in dit geval niet plaatsgevonden. Ook is, eveneens in tegenstelling tot het normale proces, geen actie ondernomen in de richting van de leverancier om het onderhoud niet uit te voeren totdat de impact bepaald zou zijn. Dan hadden ook eventueel maatregelen genomen kunnen worden om de mogelijke gevolgen van de werkzaamheden (zoals uitval) te kunnen beheersen.

In de nacht van 20 op 21 juni 2012 neemt Eurofiber de betreffende glasvezelverbinding in onderhoud waardoor deze buiten gebruik komt. Normaal gesproken had dit geen effect mogen hebben. De verbinding is immers redundant en de andere glasvezelverbinding had alle 1-1-2 oproepen die binnen kwamen op de uitwijklocatie probleemloos door moeten kunnen zetten naar de hoofdlocatie. Deze glasvezelverbinding was echter ook buiten gebruik, naar later bleek al sinds 30 mei 2012. Hiervan was noch bij de vtsPN, noch het KLPD enige indicatie aanwezig. Door het buiten gebruik zijn van beide verbindingen blijven 1-1-2 oproepen die via de bundel uit het telefoonnet op de uitwijklocatie terecht komen, daar in de 'wachtrij' hangen en krijgen een automatische melding met de tekst: *'Blijf aan de lijn, u wordt zo spoedig mogelijk geholpen'*.

De 1-1-2 oproepen die via de andere bundel uit het telefoonnet op de hoofdlocatie terecht komen, komen normaal op de 1-1-2 alarmcentrale terecht en kunnen ook normaal doorverbonden worden naar een regionale meldkamer van politie, brandweer of ambulancedienst.



Figuur 2 Situatie tijdens 1-1-2 storing

Sommige bellers die op de uitwijklocatie terecht komen, maar het te lang vinden duren voordat ze worden geholpen, hangen op en bellen opnieuw. Zij hebben dan ongeveer 50% kans om op de hoofdlocatie binnen te komen en normaal te worden afgehandeld. Zij hebben echter een gelijke kans om wederom in de bundel op de uitwijklocatie terecht te komen en weer de bekende meldtekst te horen.

Bellers die met een 'vaste'⁴ telefoon naar 1-1-2 bellen, komen op de betreffende regionale 1-1-2 alarmcentrale terecht en merken niets van de storing.

Omstreeks 00:12 uur in de nacht van 20 op 21 juni 2012 constateren de systemen bij het Network Operating Center (NOC) van de KPN een verstoring in het 1-1-2 verkeer naar de 1-1-2 alarmcentrale van het KLPD. Het NOC monitort de algemene infrastructuur van het telefoonverkeer in Nederland en constateert dit probleem, maar is niet in staat om aan te geven waar of waardoor de verstoring exact plaats vindt. De Business Support Desk (BSD) van KPN neemt daarop om 01:21 uur contact op met het Netwerk Management Centrum (NMC) van de vtsPN. Het NMC is 24 uur per dag bemand. De BSD meldt hierbij geen storing, maar vraagt alleen of er problemen worden ervaren. Omdat het NMC geen gebruikersklachten (van de 1-1-2 alarmcentrale) heeft ontvangen, neemt het NMC hierop geen verdere actie. Op een later moment herhaalt zich deze situatie. Het NMC heeft ook op dat moment nog geen gebruikersklachten ontvangen, waardoor weer geen actie wordt ondernomen.

Om 02:52 uur krijgt de 1-1-2 alarmcentrale een melding van de regionale meldkamer Kennemerland dat een 1-1-2 beller, nadat hij uiteindelijk is doorverbonden, er melding van maakt dat hij lang in de 'wacht' had gestaan⁵. Hiervan wordt melding gedaan bij de 'senior van dienst' op de 1-1-2 alarmcentrale. Omdat al het 1-1-2 verkeer dat op de meldkamer binnenkomt normaal kan worden afgehandeld en er geen gebrek in personele capaciteit is, wordt hier verder niets mee gedaan. Deze enkele melding geeft de 'senior van dienst' geen aanleiding om te denken dat er een ernstige storing gaande is.

Omstreeks 03:15 uur is Eurofiber klaar met het onderhoud aan de glasvezelverbinding en stelt deze weer beschikbaar. De communicatiesystemen aan weerszijden van beide glasvezelverbindingen hebben echter, doordat beide verbindingen niet beschikbaar zijn, geen contact meer met elkaar en kunnen de verbinding niet automatisch herstellen. Hiervoor blijkt een actie van KPN ter plaatse nodig, maar dat realiseert niemand van de direct betrokkenen zich op dat moment.

Om 05:18 uur maakt de meldkamer Utrecht de 1-1-2 alarmcentrale van het KLPD er op attent dat zij van drie melders signalen hebben gekregen dat deze lang in de 'wacht' hebben gestaan⁶. De 'senior van dienst' van het KLPD meldt dit direct als storing bij Functioneel Beheer KLPD die meteen een incidentmelding bij het MDC van de vtsPN aan laat maken. Het MDC meldt dit direct door aan KPN.

Na onderzoek stelt KPN vast dat de communicatiesystemen aan weerszijden van de glasvezelverbindingen geen contact met elkaar hebben. Dit is veroorzaakt doordat beide verbindingen gelijktijdig buiten gebruik zijn geweest. Doordat de Eurofiber-verbinding inmiddels weer beschikbaar is, wordt de actie geïnitieerd om de communicatiesystemen weer met elkaar in contact te brengen. Naar de oorzaak van de onbruikbaarheid van de andere verbinding wordt direct een diagnostisch onderzoek ingesteld, samen met IVENT en de vtsPN.

⁴ Een telefoon waarvan de routeringsgegevens van de beller meegezonden worden met het gesprek.

⁵ Voor zover bekend heeft de vertraging bij deze melding geen ernstige gevolgen gehad.

⁶ Voor zover bekend hebben de vertragingen bij deze meldingen geen ernstige gevolgen gehad.

Omstreeks 06:20 uur brengt KPN de communicatiesystemen aan weerszijden van de glasvezelverbindingen weer met elkaar in contact waardoor de verbinding tussen beide meldkamerlocaties weer aanwezig is, op dat moment nog steeds slechts via één verbinding (die van Eurofiber). Daarmee is de storing in het 1-1-2 verkeer opgelost, maar de redundante verbinding nog niet hersteld.

Om 06:30 uur komt de 1-1-2 functioneel beheerder van het KLPD in dienst die opgeroepen is voor de storing. Deze beluistert de log-bestanden⁷ waardoor hij constateert dat circa 50% van de 1-1-2 oproepen van die nacht niet is doorgelopen op de meldkamer. Hierop wordt direct de leiding van de unit Intake van het KLPD (waaronder, zoals eerder aangegeven, de 1-1-2 alarmcentrale ressorteert) in kennis gesteld.

Na onderzoek blijkt op 26 juni 2012 dat de IVENT-glasvezelverbinding buiten gebruik is geraakt door een defecte connector. Op dat moment kon echter niet worden uitgesloten dat er nog een ander defect aanwezig kon zijn. Mede daarom en om ieder verlies van 1-1-2 oproepen uit te sluiten wordt een uitgebreide herstelactie voorbereid. Deze wordt op 2 juli 2012 uitgevoerd, waarna ook de dubbele uitvoering van de glasvezelverbinding weer aanwezig is (en de redundantie hersteld).

2.3 Genomen maatregelen om herhaling te voorkomen

In de eerste 24 uur na het ontdekken van de verstoring in het 1-1-2 verkeer ondernemen het KLPD en de vtsPN acties in het achterhalen van de storingsoorzaak, in het garanderen van een ongestoorde 1-1-2 afhandeling en in het benaderen van de 1-1-2 bellers die in de 'wacht' hebben gestaan.

Het KLPD en de vtsPN stellen vast dat de storing optrad doordat beide glasvezelverbindingen gelijktijdig niet beschikbaar waren. Eén door gepland (en door Eurofiber aangekondigd) onderhoud, de andere door niet geconstateerde uitval sinds 30 mei 2012. Deze situatie kon optreden doordat op deze verbindingen geen monitoring plaats vond en de processen binnen de vtsPN rondom het uitvoeren van werkzaamheden aan deze cruciale verbindingen niet naar behoren werkten.

Zolang slechts één van de glasvezelverbindingen in gebruik is en het onzeker is of de storing zich zou kunnen herhalen bemant het KLPD ook de uitwijklocatie, zodat meldingen ook daar door centralisten kunnen worden afgehandeld. Dit duurt tot na de herstelactie op 2 juli 2012. Dan wordt ook de andere glasvezelverbinding weer in gebruik genomen en wordt op beide glasvezelverbindingen een geïmproviseerde bewaking ingesteld die per verbinding aangeeft of deze functioneert. Op 13 juli 2012 wordt een definitieve automatische bewaking op deze verbindingen ingesteld.

De Landelijk Chief Information Officer Politie⁸ (LCIO) stelt direct na de storing een operationeel team in om strak te sturen op het herstel van de dienstverlening en het nemen van maatregelen om herhaling te voorkomen. Naast het instellen van monitoring op de glasvezelverbindingen zijn door de vtsPN de procedures voor het veranderingen en/of onderhoud aan de glasvezelverbindingen aangepast, is de interne escalatieprocedure en prioriteitstelling aangescherpt en maakt de vtsPN nieuwe afspraken met leveranciers. Een deel van deze maatregelen wordt direct

⁷ Alle inkomende 1-1-2 meldingen worden gelogd in een voice-logging en trunk-logging.

⁸ De LCIO is verantwoordelijk voor alle informatievoorziening en ict-activiteiten van de politie.

uitgevoerd, andere delen zijn nog in voorbereiding. De LCIO geeft de afdeling Audit & Risicomanagement van de vtsPN opdracht om na drie maanden een audit uit te voeren naar de implementatie van de maatregelen.

2.4 Impactbeperkende maatregelen door het KLPD

Uit de log-bestanden van de 1-1-2 alarmcentrale achterhaalt het KLPD welke bellers geen contact hebben gekregen met de meldkamer. In eerste instantie neemt het KLPD met 164 van deze bellers contact op. Dit betreft de bellers die meer dan 30 seconden in de wacht hebben gestaan. Later wordt dit uitgebreid met de bellers die korter dan 30 seconden in de wacht hebben gestaan. In totaal worden 214 bellers benaderd op basis van de 'verkeersgegevens' die meegezonden worden bij een telefoongesprek (06-nummers en/of IMEI-nummers van de telefoon).

Met vrijwel alle bellers komt dit contact tot stand, deels telefonisch, deels door een persoonlijk bezoek van politiemensen van het KLPD of de betreffende regiopolitie. Een kleine groep van twaalf bellers is niet gesproken of blijkt niet meer traceerbaar door ontoereikende verkeersgegevens (verminkte IMEI-nummers of 088-nummers). Het KLPD spreekt ook met de nabestaanden van de overleden personen in Amsterdam en Schiedam. Uit de gesprekken met de overige bellers komt vast te staan dat de storing voor hen niet heeft geleid tot ernstige problemen.

2.5 De ambulancezorgverlening

2.5.1 Met betrekking tot de man in Amsterdam

In de nacht van 20 op 21 juni 2012 voelt een man in Amsterdam zich niet goed en belt een vriend. Na diens aankomst belt deze om 00:15 uur het alarmnummer 1-1-2 om een ambulance ter plaatse te laten komen. Hij krijgt echter geen centralist van het KLPD aan de telefoon die hem had kunnen doorverbinden naar de Meldkamer Ambulancezorg (MKA) Ambulance Amsterdam. In plaats daarvan hoort hij een 'bandje' met de tekst *'Blijf aan de lijn, u wordt zo spoedig mogelijk geholpen'*. Dit duurt vier minuten waarin de toestand van de vriend van de beller verslechtert. Inmiddels proberen ook anderen het alarmnummer te bellen. In eerste instantie komen zij ook in de wachtrij. Om 00:20 uur krijgt iemand wel verbinding met de 1-1-2 alarmcentrale en wordt doorverbonden met de MKA Ambulance Amsterdam die direct twee ambulances stuurt. Door onbekende oorzaak wordt het contact tussen beller en MKA Ambulance Amsterdam direct daarna verbroken. Na opnieuw bellen van 1-1-2 krijgt de beller weer contact met de MKA Ambulance Amsterdam, er volgen instructies voor reanimatie. Ook alarmeert de MKA Ambulance Amsterdam de politie en de brandweer als First Responders. Deze zijn om ongeveer 00:27 uur ter plaatse. De ambulances arriveren kort na elkaar om 00:28 uur en de ambulancebemanningen nemen de reanimatie over. De reanimatie blijkt geen baat meer te hebben.

In de log-bestanden van het KLPD is goed traceerbaar wanneer voor het eerst uit Amsterdam is gebeld en hoe lang dat heeft geduurd. Dit klopt met de verklaringen van de beller. Ook opvolgende bellers blijken in eerste instantie in de lijnen naar de uitwijklocatie van de 1-1-2 alarmcentrale terecht te zijn gekomen. Ook zij kregen de meldtekst te horen. Een volgende beller kwam kennelijk in de lijnenbundel naar de hoofdlocatie terecht en kon ongehinderd doorverbonden worden naar de meldkamer Ambulance Amsterdam. In de log-bestanden van het KLPD is het mobiele telefoonnummer van de overleden man zelf niet aangetroffen. Ook de eigen telefoonprovider van de man geeft aan dat er in die periode niet met zijn telefoonnummer is gebeld naar 1-1-2. Daarom moet worden aangenomen dat hij niet eerst zelf getracht heeft 1-1-2 te bellen.

2.5.2 Met betrekking tot de man in Schiedam

In de nacht van 20 op 21 juni 2012 is een man in Schiedam, samen met zijn vrouw, onderweg naar de huisartsenpost in het ziekenhuis te Schiedam. Hij rijdt zelf. Vlak bij het ziekenhuis wordt hij onwel. Zijn vrouw slaagt er in de auto aan de kant te zetten, maar daarbij passeren zij de afslag naar het ziekenhuis. Om 02:49 uur belt zij 1-1-2, maar krijgt geen contact met de 1-1-2 alarmcentrale. Zij probeert het om 02:51 uur nogmaals, maar weer zonder resultaat. Vervolgens belt zij hun schoonzoon en legt uit wat er aan de hand is en waar zij staat. De schoonzoon belt om 02:54 uur 1-1-2 en wordt doorverbonden naar de meldkamer Rotterdam-Rijnmond. Hij meldt dat zijn schoonvader in de auto onwel is geworden en zich - samen met diens echtgenote - in de auto ter hoogte van zwembad Zuid bevindt, op de voor de hand liggende route naar de huisartsenpost.

De MKA Rotterdam-Rijnmond alarmeert om 02:56 uur een ambulance voor de locatie zwembad Zuid. De MKA Rotterdam-Rijnmond neemt ook contact op met de echtgenote in de auto. Zij geeft aan dat haar man in de gordel achter het stuur zit en dat verplaatsen voor haar onmogelijk is. Daardoor kan de reanimatie niet gestart worden. In dat gesprek blijkt onduidelijkheid over de exacte locatie. Deze zou zich bevinden in de nabijheid van een ander zwembad, richting 'Hof van Spaland'.

Om 02:58 uur meldt de MKA Rotterdam-Rijnmond aan de 1^e ambulance dat het een reanimatie betreft. De MKA Rotterdam-Rijnmond alarmeert tevens de politie als First Responder. Om 02:59 uur alarmeert de MKA Rotterdam-Rijnmond een tweede ambulance en om 03:01 uur ook de brandweer als First Responder.

Om 03:02 uur is de politie ter plaatse bij zwembad Zuid, maar treft geen auto met het echtpaar aan. Na overleg tussen meldkamer, politie en ambulance rijden deze naar zwembad Groenoord, waar om 03:07 uur het echtpaar wordt aangetroffen door de politie. Om 03:08 uur is ook de eerste ambulance ter plaatse en een minuut later de tweede ambulance.

De ambulancebemanningen reanimeren de man en vervoeren hem om 03:33 uur naar het ziekenhuis. Daar overlijdt hij enkele uren later alsnog.

Nadat bij het KLPD bekend werd dat de echtgenote van de man tot tweemaal in die nacht heeft geprobeerd contact te leggen met 1-1-2, zijn de log-bestanden van de meldkamer doorzocht op het mobiele nummer en het IMEI-nummer van haar telefoon. Beide zijn echter niet aangetroffen. De 1-1-2 oproep van de schoonzoon is wel aangetroffen, maar die is volgens protocol doorverbonden naar de MKA Rotterdam-Rijnmond. Het KLPD heeft bij de mobiele provider van de echtgenote de verkeersgegevens van haar telefoon uit die nacht opgevraagd. Daaruit blijkt dat zij inderdaad tweemaal geprobeerd heeft om 1-1-2 te bellen, maar dit in beide gevallen gesprekken van nul seconden zijn geweest. Dit impliceert dat de gesprekken nooit op de 1-1-2 alarmcentrale terecht zijn gekomen, wat verklaart waarom het nummer niet in de log-bestanden te vinden is. Onbekend is waarom deze telefoongesprekken niet op de 1-1-2 alarmcentrale terecht zijn gekomen en waar ze in het traject tussen beller en meldkamer zijn blijven 'hangen'. Ook nader onderzoek hiernaar heeft dit helaas niet kunnen uitwijzen.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies van de Inspectie VenJ

Ten aanzien van de technische infrastructuur van de 1-1-2 alarmcentrale

De 1-1-2 alarmcentrale van het KLPD is een cruciale schakel in het 1-1-2 verkeer vanaf mobiele bellers. Uit een oogpunt van risicobeheersing is de dubbele uitvoering van de meldkamer in twee fysiek gescheiden locaties noodzakelijk. Gevolg daarvan is dat tussen beide locaties een robuuste en betrouwbare verbinding aanwezig moet zijn. Deze is redundant uitgevoerd door middel van twee glasvezelverbindingen welke gescheiden gerouteerd zijn tussen beide meldkamerlocaties. Op de functionele aanwezigheid en betrouwbaarheid van de beide glasvezelverbindingen vindt echter geen monitoring plaats. De Inspectie VenJ acht dit voor een dergelijke cruciale verbinding ten behoeve van een vitale dienst als het alarmnummer 1-1-2 een onaanvaardbaar groot risico.

Ten aanzien van de oorzaak van de storing

De storing werd deels veroorzaakt door de onopgemerkte functionele afwezigheid van één van beide glasvezelverbindingen. Dit had met monitoring op beide verbindingen, zoals hierboven opgemerkt, voorkomen kunnen worden. De andere glasvezelverbinding werd door Eurofiber in onderhoud genomen waardoor de verbinding tussen beide meldkamerlocaties geheel verbroken werd en de beschreven storing een feit was.

De Inspectie VenJ stelt vast dat de processen binnen de vtsPN rondom het uitvoeren van werkzaamheden aan deze cruciale verbinding niet naar behoren werkten. Tevens is de Inspectie VenJ van oordeel dat de contractuele afspraken over het in onderhoud nemen van die glasvezelverbinding aan Eurofiber teveel vrijheid laat om dag en tijdstip van het onderhoud te kiezen. Dit geldt ook voor de veronderstelde toestemming (akkoord met het geplande onderhoud, tenzij tegenbericht van de vtsPN). Naar het oordeel van de Inspectie VenJ doen deze afspraken, hoewel contractueel zo vastgelegd, geen recht aan de importantie en de vereiste betrouwbaarheid van de 1-1-2 dienstverlening.

Ten aanzien van de genomen maatregelen ter voorkoming van herhaling

De vtsPN en het KLPD hebben inmiddels maatregelen genomen om herhaling te voorkomen. De belangrijkste maatregelen zijn de ingestelde monitoring op beide glasvezelverbindingen, de wijzigingen in de interne procedures bij onderhoudswerkzaamheden en de gewijzigde afspraken met het externe bedrijf over het in onderhoud nemen van deze verbindingen. De Inspectie VenJ acht deze urgente maatregelen afdoende om herhaling te voorkomen. De overige genomen maatregelen zijn minder urgent en worden door de Inspectie VenJ beoordeeld in het brede 1-1-2 onderzoek wat in het najaar van 2012 zal verschijnen.

Ten aanzien van de genomen maatregelen om de impact van de storing te beperken

Het KLPD heeft zelf uitgebreid onderzocht welke bellers betrokken waren bij de storing. Deze zijn allen, voor zover mogelijk, achterhaald en gesproken. Enkeligen zijn thuis bezocht door politiemensen van het KLPD of de betreffende regiopolitie. Ook heeft het KLPD, samen met vertegenwoordigers van de hulpdiensten in de regio's Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-

Rijnmond, de nabestaanden van beide overleden personen bezocht. De Inspectie VenJ is van oordeel dat het KLPD niet méér had kunnen doen om de impact van de 1-1-2 storing te onderzoeken en te beperken.

3.2 Conclusies van de IGZ

Ten aanzien van het overlijden van beide personen

Beide inspecties betreuren het overlijden van twee personen tijdens de 1-1-2 storing. De IGZ kan niet vaststellen of, en zo ja in welke mate, de vertraagde start van de ambulancezorgverlening in Amsterdam van invloed is geweest op het overlijden van de betreffende persoon.

Ten aanzien van het overlijden van de persoon in Schiedam kunnen de inspecties niet vaststellen of de 1-1-2 storing de vertraging in de ambulancezorgverlening heeft veroorzaakt en dus ook niet of dit van invloed is geweest op het overlijden van deze persoon.

Ten aanzien van de ambulancezorgverlening in Amsterdam en Schiedam

Op basis van beide feitenrelazen zijn in de ambulancezorgverlening geen 'calamiteiten', zoals bedoeld in de Kwaliteitswet zorginstellingen, vast te stellen. Dit betreft het proces vanaf het moment dat het contact met de respectievelijke regionale meldkamers in Amsterdam en Rotterdam is gerealiseerd tot en met de zorgverlening ter plaatse. Daarmee is er geen reden voor de IGZ om, naast de voorliggende resultaten, verder onderzoek te laten doen naar de zorgverlening.

3.3 Aanbevelingen

De vtsPN heeft inmiddels op beide glasvezelverbindingen monitoring ingesteld, de interne procedures bij onderhoudswerkzaamheden aan 1-1-2 infrastructuur aangescherpt en de afspraken met het externe bedrijf over het in onderhoud nemen van de glasvezelverbinding gewijzigd. Naar het oordeel van de Inspectie VenJ zijn deze maatregelen afdoende om problemen als de onderhavige in de toekomst te voorkomen. Hiermee zijn de meest dringende aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien al ingevuld. De overige door de vtsPN en het KLPD genomen maatregelen worden door de Inspectie VenJ beoordeeld in het uitgebreide onderzoek naar de gehele 1-1-2 keten en -dienstverlening. Het rapport daarover zal in het najaar van 2012 verschijnen.