

Vergaderjaar 2017–2018

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 134

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2017

Op 27 juli heb ik u het rapport «Onderzoek naar de stroomstoring van Amsterdam en omstreken» aangeboden (Kamerstuk 29 517, nr. 126). Hierbij stuur ik u zoals aangekondigd mijn reactie op dit rapport mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Economische Zaken.

Achtergrond

Op 17 januari jl. kwamen in het verzorgingsgebied van de Veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek Waterland 360.000 aansluitingen zonder stroom te zitten. Naar aanleiding van berichten over de (on)bereikbaarheid van 1-1-2 en het overlijden van hulpbehoevende personen tijdens de stroomstoring heeft de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland de Inspectie VenJ, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het Agentschap Telecom gevraagd onderzoek te doen naar de bereikbaarheid en de continuïteit van de meldkamers tijdens deze storing. Het rapport bevat tevens aanbevelingen voor alle veiligheidsregio's, de nationale politie alsmede de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Economische Zaken.

Om er voor te zorgen dat een 1-1-2 melder wordt geholpen is het nodig dat verschillende onderdelen in een keten goed functioneren. Het betreft de telefoon van de burger die belt, het netwerk van de telecomoperator die de verbinding mogelijk maakt, de landelijke 1-1-2 centrale van de politie die de melding aanneemt en de regionale meldkamer die de melding verwerkt, beoordeelt en de benodigde hulpdienst inzet. Deze onderdelen zijn ieder op zich afhankelijk van de elektriciteitsvoorziening.

De Inspecties en het Agentschap Telecom constateren dat het aantal 1-1-2 meldingen zonder spoed tijdens de stroomstoring toenam. De politie schat het percentage niet spoedeisende meldingen tijdens de stroomstoring op circa 70%. Bij een incident met een grotere reikwijdte of waar meer mensen getuige van zijn is het niet ongebruikelijk dat er behalve niet

spoedeisende meldingen ook veel zogenaamde «dubbelmeldingen» zijn. Tijdens de stroomstoring heeft de landelijke 1-1-2 centrale van de politie in Driebergen dit soort meldingen eruit gefilterd. Totaal ontving de landelijke 1-1-2 centrale gedurende de stroomstoring tussen 04.15 uur en 07.00 uur 1.988 oproepen. Normaal zijn dat er +/- 70. Van deze oproepen zijn er 1134 aangenomen en 854 oproepen zijn door de beller verbroken.369 daarvan waren uniek. De gemiddelde wachttijd bedroeg 90 seconden.

Aanbevelingen

De politie is verantwoordelijk voor de inrichting van de landelijke 1-1-2 centrale. De veiligheidsregio heeft de beschikking over een gemeenschappelijke meldkamer ten behoeve van de brandweertaak, de geneeskundige hulpverlening, de ambulancezorg en de politietaak. De regionale meldkamer ambulancevoorzieningen draagt zorg voor het in stand houden van de meldkamer ambulancezorg als onderdeel van de meldkamer. De korpschef draagt zorg voor het in stand houden van de meldkamer politie, als onderdeel van de gemeenschappelijke meldkamer. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft een beleidsverantwoordelijkheid voor de 1-1-2 keten. De telecomproviders zijn verantwoordelijk voor het telecomnetwerk en de Minister van Economische Zaken kent hierin een beleidsverantwoordelijkheid.

De aanbevelingen zijn dan ook gericht aan de verschillende spelers betrokken in de 1-1-2 keten. In de aanbevelingen wordt in veel gevallen om een gemeenschappelijke aanpak gevraagd. Ik onderschrijf het belang van deze aanbevelingen. Voor een deel passen deze binnen de afspraken om te komen tot een landelijke organisatie van meldkamers. Daarnaast zijn ook direct maatregelen nodig om de bereikbaarheid van 1-1-2 te verbeteren op onverwachte piekmomenten. In onderstaande reactie ga ik in op de verschillende aanbevelingen uit het rapport en zal ik de relatie leggen met de realisatie van de landelijke meldkamer waarover ik uw Kamer op 26 juni j.l. (Kamerstukken 25 124 en 29 517, nr. 85) voor het laatst heb geïnformeerd.

Handelingsperspectief

De Inspectie doet een aanbeveling aan de nationale politie, het bestuur van de veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, de besturen van de veiligheidsregio's en mij, om burgers bij en voorafgaand aan een maatschappelijke calamiteit zoals een stroomstoring een handelingsperspectief te bieden.

In 2013 heeft de Inspectie VenJ naar aanleiding van technische storingen die zich in 2012 in de 1-1-2 keten hebben voorgedaan een aantal aanbevelingen gedaan in het rapport «1-1-2 onder de loep». Eén van de aanbevelingen uit dat rapport was «Bied een adequaat handelingsperspectief voor de burger die geen contact krijgt met 1-1-2 en communiceer dit breed». Naar aanleiding hiervan is een handelingsperspectief opgesteld en breed gecommuniceerd via verschillende media.

Het handelingsperspectief is raadpleegbaar via politie.nl en rijksoverheid.nl.

Het handelingsperspectief luidt:

- Probeer 112 te bereiken met een ander toestel (vast of mobiel);
- Bel de huisarts of huisartsenpost als het gaat om een medische noodsituatie;
- Blijf bij het slachtoffer en vraag altijd aan burens en omstanders om te helpen en te bellen;

- Heeft u geen ander toestel bij de hand en belt u mobiel? Probeer u dan enkele meters te verplaatsen of om te draaien en probeer het opnieuw. Houd het toestel hoog en laat de antenne (die vaak aan de onderkant van een smartphone zit) vrij.

Burgers die 1-1-2 bellen en in de wachtrij komen worden via een automatische tekst geïnstrueerd om aan de lijn te blijven wachten. Voor deze instructie is gekozen omdat burgers die ophangen en opnieuw bellen achteraan in de wachtrij komen. Overwogen is ook om burgers die in grote getalen voor hetzelfde incident bellen of niet echt in nood zijn, via een automatische boodschap te instrueren om zelf de verbinding te verbreken. De reden om dit tot op heden niet te doen is omdat in deze gevallen nog geen onderscheid gemaakt kan worden tussen burgers die zelf de verbinding verbreken en burgers waarbij de verbinding niet uit eigen beweging wordt verbroken.

Het bovengenoemde handelingsperspectief is afhankelijk van de situatie van de beller en niet overal in gelijke mate toepasbaar. De piekbelasting tijdens de stroomstoring en het grote aantal oneigenlijke 1-1-2 oproepen dat hiermee gepaard ging zijn aanleiding om het bestaande handelingsperspectief opnieuw tegen het licht te houden. Ook zal worden gezien of voldoende duidelijk is in welke gevallen een burger 1-1-2 moet bellen en wanneer alternatieve nummers, op welke wijze geïnvesteerd kan worden in de voorlichting hierover en hoe dit voor de burger gemakkelijker toegankelijk te maken is, ook tijdens een crisis. De voorziene vernieuwing van 1-1-2 biedt ook nieuwe technische mogelijkheden voor het handelingsperspectief van burgers die 1-1-2 bellen en in de wachtrij komen. De politie zal in overleg met de andere hulpverleningsdiensten hiervoor met voorstellen komen.

Inrichting landelijke meldkamer

De Inspectie doet de aanbeveling aan de nationale politie om conform de uitgangspunten van het transitieakkoord ervoor te zorgen dat bij de inrichting van de landelijke meldkamer er voor de aanneming van 1-1-2 oproepen zo min mogelijk doorschakelingen plaatsvinden en dat meldkamerlocaties beter bereikbaar zijn tijdens piekbelasting. In mijn brief d.d. 26 juni 2017 «de stand van zaken vernieuwing C2000, landelijke meldkamerorganisatie en 1-1-2 voor doven en slechthorenden», heb ik u geïnformeerd over de belangrijke kwalitatieve doelstellingen voor de transitie naar een landelijke meldkamerorganisatie. Het Inspectierapport bevestigt de koers die is ingezet en de achterliggende doelstellingen zoals het verbeteren van de bereikbaarheid van meldkamers tijdens piekbelasting, het verbeteren van informatie-uitwisseling en het vergroten van de uitwijkmogelijkheden van meldkamers. De gedachte hierbij is dat meldkamers werk van elkaar kunnen overnemen en op die manier virtueel als één geheel kunnen werken. Meldkamers zullen eerst samengevoegd worden en vervolgens één voor één aangesloten worden op de landelijke ICT voorzieningen. In mijn brief van 26 juni 2017 heb ik u op de hoogte gesteld van de laatste stand van zaken met betrekking tot de samenvoegingen en de realisatie van de landelijke ICT Infrastructuur.

Een andere kwalitatieve doelstelling van de landelijke meldkamer is om de burger zoveel als mogelijk in het eerste contact te helpen. Hiervoor is onder andere afgesproken dat er geen sprake meer zal zijn van centrale aanneming van mobiele telefonie.

Om bovengenoemde doelstellingen te realiseren is het van belang om de verantwoordelijkheid voor het beheer van de meldkamers bij één van de deelnemers in de meldkamers te beleggen. Hiervoor is een aanpassing

van het wettelijk kader noodzakelijk. Op dit moment werk ik in overleg met de betrokken partijen aan een wetsvoorstel waarbij het beheer van alle meldkamers bij de politie wordt gelegd. Onderdeel van dit wettelijk kader is dat meldkamers elkaars werk moeten kunnen overnemen. Ik verwacht dat het wetsvoorstel binnenkort in consultatie zal gaan en dat het voorstel in het voorjaar van 2018 uw Kamer zal bereiken.

Heldere afspraken en procedures bij verstoringen

De Inspectie doet de aanbeveling aan de nationale politie en het bestuur van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland om te zorgen voor heldere afspraken en procedures bij verstoringen in de 1-1-2 aanname en daarbij expliciet te maken wat de taak van de landelijke 1-1-2 centrale is en wat de taak van de regionale meldkamer.

Deze aanbeveling is relevant voor alle hulpdiensten die werkzaam zijn op de meldkamers. De politie zal het voortouw nemen om samen met de ambulancevoorzieningen en veiligheidsregio's tot aangescherpte of nieuwe afspraken en procedures te komen. Deze afspraken zullen zich o.a. richten op de onderlinge communicatie tijdens piekbelasting en het opvangen en routeren van telefoonverkeer.

De politie heeft naar aanleiding van de stroomstoring al direct een aantal maatregelen genomen om een onverwachte piekbelasting bij de landelijke 1-1-2 centrale beter op te kunnen vangen. Om in een dergelijke situatie sneller extra capaciteit te kunnen realiseren, met name in de nacht, zullen medewerkers van de politie die normaal niet op de 1-1-2 centrale werken worden opgeleid om ingezet te kunnen worden om deze periode te overbruggen tot er extra medewerkers van de 1-1-2 centrale aanwezig zijn. Verder zijn de procedures aangescherpt zodat eerder zichtbaar wordt als gesprekken zijn gemist. De politie zal in overleg met de betrokken hulpdiensten die werkzaam zijn op de meldkamers bezien welke aanvullende maatregelen nog nodig en mogelijk zijn.

Ook door de meldkamer ambulancezorg Amsterdam-Amstelland zijn n.a.v. de stroomstoring extra maatregelen getroffen. Zo worden de medewerkers opnieuw geïnformeerd over de rol en werkwijze van de landelijke 1-1-2 centrale bij piekbelasting.

Actuele kennis van de procedures en een specifieke opleiding zijn essentiële randvoorwaarden voor een goed functioneren van de landelijke 1-1-2 centrale en de 1-1-2 keten. Landelijk is dit beschreven in het generieke draaiboek 1-1-2.

De politie geeft naar aanleiding van de stroomstoring extra aandacht aan besluitvorming en het handelen volgens het draaiboek. Daarnaast zal de politie inzetten op het vergroten van de kennis van het generieke draaiboek 1-1-2 in de eigen organisatie en hier ook aandacht voor vragen bij de ambulancediensten en veiligheidsregio's.

Kwalitatief goede informatie over de 1-1-2 aanname

De Inspectie doet de aanbeveling aan de nationale politie en het bestuur van de veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland om te zorgen dat de regionale meldkamer en de landelijke 1-1-2 centrale beschikken over kwalitatief goede informatie over het proces van de 1-1-2 aanname, zoals wachttijd, wachtrij en verbroken oproepen.

Deze aanbeveling is relevant voor alle hulpdiensten die werkzaam zijn op de meldkamers. In 2018 wordt een nieuwe technische infrastructuur voor de 1-1-2 dienstverlening in gebruik genomen. Hierover heb ik u eerder geïnformeerd in mijn «Verzamelbrief 112 aangelegenheden» van 16 maart 2016 (Kamerstuk 29 517, nr. 112) Met de nieuwe infrastructuur wordt het technisch mogelijk de wachttijden en wachtrijen te monitoren. Er zal dan

een automatische melding uit het systeem komen wanneer wachtrijen ontstaan en/of wachttijden overschreden worden. Daarnaast geeft de nieuwe technische infrastructuur voor 1-1-2 de mogelijkheid om te sturen op het actuele 1-1-2 belverkeer door bijvoorbeeld 1-1-2 oproepen uit een incidentgebied te routeren naar een meldkamer waar capaciteit beschikbaar is.

Norm ononderbroken toegang

De inspecties adviseren het Ministerie van Economische Zaken om het ingezette traject met de telecomaانبieders om te komen tot een norm voor een ononderbroken toegang tot 1-1-2 te continueren en te bewaken en te bepalen welk maatschappelijk aanvaardbaar restrisico van een onderbroken toegang tot 1-1-2 acceptabel is

De Inspecties adviseren de telecomaانبieders om de lopende evaluatie naar aanleiding van het rapport «Stroomstoring Noord-Holland 27 maart 2015» te versnellen en besluiten te nemen over de te treffen voorzieningen om ononderbroken toegang tot 1-1-2 bij een langdurige stroomstoring te borgen.

De telecomvoorziening is sterk afhankelijk van elektriciteit, daarom zijn voor situaties van elektriciteitsuitval noodstroomvoorzieningen getroffen die een beperkte tijd de uitval kunnen overbruggen. De verwachting is dat in een gebied ongeveer tussen de 1 en 2 uur mobiele telefonie beschikbaar blijft voor 1-1-2. Daarbij kunnen omringende masten een deel van het stroomuitvalgebied blijven voorzien van dekking. Deze tijdsduur is destijds door de telecomaانبieders als voldoende beoordeeld gezien de over het algemeen korte duur van elektriciteitsuitval in Nederland. Tijdens de stroomstoring in Amsterdam bleek niet dat 1-1-2 niet aankiesbaar was. Een deel van de mobiele telecomvoorziening bleef functioneren.

De telecomaانبieders hebben de stroomstoring in Noord Holland (Diemen) in 2015 aangeprepen om hun technische systemen na te kijken en hun crisisorganisaties te evalueren. Op basis hiervan zijn maatregelen genomen die zorgen voor een betere werking van het systeem. Zo zijn er bijvoorbeeld verbetermaatregelen in specifieke onderdelen van noodstroomvoorzieningen getroffen. Door deze maatregelen vielen er bij de stroomstoring in Amsterdam in 2017 minder masten uit dan bij de stroomstoring in Diemen. Tijdens de stroomstoring in Amsterdam in 2017 is, ondanks uitval van een aantal masten, het mobiele netwerk als geheel blijven werken.

Deze maatregelen hebben echter er niet toe geleid dat de telecomvoorziening substantieel langer mobiel bereikbaar blijft tijdens een langdurige, grootschalige stroomstoring. De telecomaانبieders hebben gezien de kleine kans op een langdurige grootschalige stroomstoring aan de Minister van Economische Zaken aangegeven extra investeringen in noodstroomvoorzieningen niet nodig te achten. Deze investeringen wegen volgens hen niet op tegen de investeringen die nodig zijn om 112 substantieel langer mobiel aankiesbaar te houden tijdens een grootschalige stroomstoring.

De Minister van Economische Zaken is naar aanleiding van de rapportage over de stroomstoring in Diemen in gesprek gegaan met telecompartijen over de norm voor onderbroken toegang van 1-1-2 bij een langdurige, grootschalige stroomstoring.

In het gesprek met de sector is de Minister van Economische Zaken ook ingegaan op de aanbeveling van het Agentschap Telecom in haar rapportage over de elektriciteitsuitval in Diemen om te komen tot nadere

normering voor de aankiesbaarheid van 1-1-2 bij elektriciteitsuitval. De aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken hebben reeds ingevolge artikel 7.7, derde lid, van de Telecommunicatiewet de plicht voorzieningen te treffen die noodzakelijk zijn om de ononderbroken toegang tot alarmnummers te waarborgen. Een specifieke kwaliteitsnorm, bijvoorbeeld een specifieke urenspecificatie hoe lang 1-1-2 aankiesbaar moet blijven, is echter niet in regelgeving opgenomen. De inspecties bevelen aan om te komen tot een dergelijke kwaliteitsnorm als de maatschappelijke behoefte afwijkt van de kans/gevolg/kosten-afweging die de telecompartijen zelf maken. De Minister van Economische Zaken overweegt nog of er een dergelijke kwaliteitsnormering moet komen. Het is echter voor het bepalen van een beschikbaarheidsnorm van belang goed te bezien wat eisen aan een langere beschikbaarheid opleveren tegenover de benodigde extra investeringen die nodig zijn om de norm te halen. Daarnaast moeten reële obstakels/limieten in het halen van een norm worden meegenomen, zoals gebrek aan ruimte voor accu's, dakbelasting en beperkende bepalingen in contracten of lokale regelgeving. Bovendien moet ook rekening gehouden worden met de realistische kans op langdurige stroomstoringen en ook hoe andere onderdelen van de 1-1-2 keten blijven functioneren tijdens een stroomstoring.

De Minister van EZ is voornemens om op korte termijn een gedegen kosten en baten analyse uit te laten voeren met betrekking tot maatregelen bij de Telecomsector in verhouding tot maatregelen bij de (regionale) netbeheerders. Uit dit onderzoek moet een duidelijk beeld naar voren komen wat proportioneel en redelijk is en of het verstandig is om aanvullende eisen te stellen aan telecompartijen of netbeheerders.

Actieve informatie uitwisseling tijdens een stroomstoring

De Inspecties adviseren de netbeheerders, besturen van de veiligheidsregio's en de Telecomaandieners om elkaar actief te informeren gedurende een stroomstoring en hiervoor afspraken te maken. Uit incidenten zoals de stroomstoring in Diemen en de stroomstoring in Amsterdam blijkt dat het optimaal informeren tussen vitale aanbieders en veiligheidsregio's erg belangrijk blijft. Genoemde partijen zijn hiervoor in eerste instantie zelf verantwoordelijk. In 2015 zijn het Veiligheidsberaad en mijn ministerie gestart met het project Continuïteit van de Samenleving dat zich richt op het verbeteren van het gezamenlijk optreden van overheid en vitale aanbieders en het versterken van de samenwerking. Bij de start is een landelijk netwerk opgericht met alle betrokken partijen. In dit netwerk wordt door middel van bijeenkomsten inzicht verkregen in de verbonden organisaties en processen. Er worden casussen met elkaar besproken en ervaringen uitgewisseld. Op 13 december 2016 heb ik de publiek-private oefening VITEX NL georganiseerd over de gevolgen van een stroomstoring op regionaal en bovenregionaal niveau.

Er is geconstateerd dat de borging van samenwerkingsafspraken in de «warme fase» continu aandacht vraagt. De evaluatie van de stroomstoring bevestigt de noodzaak om nog meer te focussen op daadwerkelijke verbeteringen van het *gezamenlijk* optreden in de «warme fase», waaronder het elkaar actief alarmeren en informeren. Ik zal samen met de Minister van EZ deze aanbeveling onder de aandacht brengen bij de betrokken partijen.

Tot slot

De ingezette verandering om te komen tot een landelijke organisatie van meldkamers wordt de komende periode voortgezet. Tot die tijd worden de maatregelen die nodig zijn om de bereikbaarheid van 1-1-2 te verbeteren opgepakt. Gedurende de transitie van de meldkamers blijft de continuïteit gewaarborgd. De Inspectie van VenJ zal dit najaar meldkamers bezoeken om het beeld hierover op te halen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok