

De storm Eunice van 18 februari 2022

Een onderzoek naar de risico- en crisis-communicatie, de overbelasting van de meldkamers en de afstemming



Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2022

Auteur(s)	M. Bakker, E. Leentvaar & M. van Duin
Contactpersoon	M. Bakker
Opdrachtgever	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Datum	4 juli 2022
Foto	Shutterstock

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

Samenvatting

Medio februari 2022 krijgt Nederland te maken met drie verschillende stormen binnen één week tijd. Storm Eunice is de zwaarste van de drie. Tijdens deze storm raken 112 en de meldkamers gedurende 2,5 uur overbelast. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid gevraagd om een evaluatie uit te voeren naar de overbelasting van 112 tijdens de storm Eunice. De evaluatie is bedoeld om inzichtelijk krijgen hoe de (overkoepelende) crisiscoördinatie was ingericht en hoe tijdens de storm is omgegaan met de overbelasting van 112. Voor het uitvoeren van de evaluatie is met 33 personen gesproken die werkzaam zijn bij onder andere veiligheidsregio's, gemeenten, het meldkamerdomein en ministeries. Daarnaast zijn twee digitale leersessies gehouden met in totaal 28 functionarissen die een operationele rol hadden ten tijde van storm Eunice. Ten slotte zijn diverse documenten geraadpleegd.

Storm Eunice bracht een situatie waarin volop gebruik is gemaakt van risicocommunicatie. Een fors aantal respondenten ziet een sterke verbetering van en meer aandacht voor goede risicocommunicatie over stormen (en andere vormen van slecht weer) als een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren. Veel verschillende factoren zijn echter van invloed op de effectiviteit van risicocommunicatie en (dus) ook op het gedrag van mensen. Eenduidige informatie biedt dan ook geen garantie dat hiermee een overbelasting van de meldkamers in de toekomst voorkomen kan worden. We bevelen dan ook aan om niet direct nieuwe zaken op te tuigen in het kader van risicocommunicatie over stormen. Wel is het zinvol dat betrokken partijen de discussie aan gaan of en voor welke situaties gerichte risicocommunicatie zinvol is. Daarnaast kunnen de mogelijkheden verkend worden om zoveel mogelijk uniformiteit te creëren in de risicocommunicatie binnen en tussen de verschillende partijen.

Crisiscommunicatie betreft de informatie die in de acute fase wordt verspreid. Het belangrijkste crisiscommunicatiemiddel tijdens storm Eunice was het landelijke NL-Alert. Het effect hiervan was groot: binnen enkele minuten na verzending nam het aantal telefoontjes af en was de overbelasting snel voorbij. We concluderen dan ook dat de inzet van NL-Alert in deze situatie passend was. Wel zat er veel tijd tussen de verzoeken om een landelijk NL-Alert en het daadwerkelijk versturen van het bericht. De vraag is of NL-Alert al eerder als waarschuwingmiddel ingezet had moeten worden. Hierover zijn de meningen verdeeld. Wij bevelen de betrokken partijen aan de discussie aan te gaan over de vraag hoe breed het gebruik van NL-Alert zou moeten zijn. Gezien het grote effect van het landelijke NL-Alert bevelen we bovendien aan om te kijken hoe het proces van uitzenden versneld kan worden.

Voor de risico's op 'gevaarlijk' weer gebruikt het KNMI kleurcodes. Wat betreft de opschaling daarvan bestaat een risico op onduidelijkheid. Waar de eerste opschalingen zijn gebaseerd op de weersomstandigheden zelf, staat bij de opschaling naar code rood de maatschappelijke impact centraal. Het onderscheidend criterium tussen oranje en rood is beleidsmatig logisch en verstandig, maar zal zeker niet door iedereen goed begrepen worden. Wij bevelen lenW aan om nog eens goed na te denken over de criteria voor opschaling van code oranje naar code rood en te bezien of de criteria aangepast moeten worden of dat aan

zowel betrokken organisaties als de samenleving iets duidelijker gemaakt moet worden waar het verschil nu in zit. Daarnaast kan een verkenning uitgevoerd worden naar de mogelijkheden om aan de kleurcodes een specifiek handlingsperspectief te koppelen in de publiekscommunicatie en eventueel apart te communiceren richting de hulpdiensten.

Over de storm en de te verwachten belasting van de meldkamers heeft voorafgaand aan en in de loop van de dag zelf geen bovenregionale multidisciplinaire afstemming plaatsgevonden. Wij achten het wenselijk dat voor de CaCo's het regelmatig afstemmen met elkaar vast onderdeel van hun taak wordt. Dat is een goede manier om in situaties als dreigende weersomstandigheden vooraf en ook gedurende de situatie zelf met elkaar informatie te delen en waar nodig op één lijn te komen.

Deze storm gaf vooral veel werk voor de brandweer/de veiligheidsregio's. Dat is niet bijzonder en is bij iedere storm het geval. Preparatief en ook in de responsfase was er ons inziens (en ook gedeeld door verschillende respondenten) meer mogelijk geweest als de veiligheidsregio's landelijk meer organiseren met elkaar. Deze casus liet zien dat voor de veiligheidsregio's bovenregionaal er zeker operationeel een lacune is. Bij langduriger crisis zien wij dat via de bestuurlijke lijn (het Veiligheidsberaad) een deel van die lacune wordt gedicht. Voor acute crisis zal dat anders kunnen en ons inziens dienen te gaan. Deze casus is een voorbeeld van een situatie waarin het goed zou zijn als de veiligheidsregio's met elkaar komen tot een (ontkleurd) landelijk operationeel leider die in een dergelijke situatie landelijk een operationele rol speelt. Wij adviseren de veiligheidsregio's dan ook werk te gaan maken van de functie van (ontkleurd) landelijk operationeel leider of tenminste hierover een discussie te starten.

De brandweer haalt vaak heel veel uit de kast om de samenleving te ondersteunen bij een storm. Dit roept de vraag op tot hoever de brandweer daarmee zou moeten gaan en of ook niet tijdens storm Eunice de brandweer soms meer ondersteuning bood dan vanuit het oogpunt van (on)veiligheid strikt nodig was. Daarbij speelt ook mee dat optreden in zo'n storm ook risico's oplevert voor de brandweer zelf. Een deel van de niet-prioritaire werkzaamheden had – zo werd ons duidelijk - ook één of enkele dagen later kunnen worden verricht door anderen. Wij raden de brandweer daarom aan de discussie aan te gaan over welke mate van ondersteuning zij wil en kan bieden in situaties waarbij de vraag bijna onbeperkt is.

Het huidige proces van melden van een verstoring of een extreme situatie waarbij snel hulp wenselijk is, is nog weinig 'sophisticated'. Wanneer voorzien wordt dat het druk wordt op de meldkamers door een grote hoeveelheid meldingen, kan mogelijk meer en beter gebruikgemaakt worden van telefoonnummers voor niet-spoed-meldingen. Een betere bereikbaarheid en bekendheid van deze nummers verbeteren de beschikbaarheid van 112 voor spoedmeldingen. Naast de mogelijkheid om telefonisch melding te doen, is het doen van digitale meldingen voor niet-spoed situaties een terrein, dat waardevol lijkt om te verkennen. In die situaties zou het zelfs denkbaar zijn de melder op de hoogte te houden van wat er gaat gebeuren. Wij bevelen de brandweer aan om ten minste serieus te overwegen een werkwijze te ontwikkelen, waarin de niet-spoedsituaties met een hulpvraag voor de brandweer centraal of regionaal gemeld kunnen worden, zonder dat dit de capaciteit van de reguliere meldkamer belast. Een tweede aanbeveling is om binnen LMS de ideeën voor het digitaliseren van meldingen multidisciplinair nader uit te werken.

Afkortingenlijst

AC-B	Algemeen Commandant Brandweer
CaCo	Calamiteitencoördinator
CoPI	Commando Plaats Incident
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum
DCU	Decentrale Uitgifte
HIP	Hotline Intake Politie
HOvD	Hoofd Officier van Dienst
lenW	Infrastructuur en Waterstaat
GMK	Gemeenschappelijke meldkamer
GMS	Gemeenschappelijk Meldkamer Systeem
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
JenV	Justitie en Veiligheid
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
LCMS	Landelijk Crisis Management Systeem
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
LOL	Landelijk Operationeel Leider
LOT-C	Landelijk Operationeel Team Corona
NCC	Nationaal Crisiscentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NIPV	Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NSGBO	Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder optreden
VNOG	Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland
WIT	WeerImpactTeam

Inhoud

	Samenvatting	3
	Afkortingenlijst	5
	Inleiding	7
1	Feitenrelaas	10
1.1	Verloop van storm Eunice	10
1.2	De voorbereidingen op de storm	12
1.3	Tijdens de storm	14
2	Typering van storm Eunice	17
2.1	Wat was het probleem?	17
2.2	Reflecties	18
2.3	De schaal en de aansturing	19
3	Operationele voorbereiding en inzet	20
3.1	Duiding	20
3.2	Overbelasting 112	22
3.3	Bovenregionale of landelijke afstemming	25
3.4	Verbeterpunten	26
4	Risico- en crisiscommunicatie	28
4.1	Risicocommunicatie	28
4.2	Crisiscommunicatie	30
4.3	Samenwerking	33
5	Conclusies en aanbevelingen	35
	Literatuurlijst	40
	Bijlage 1 Invalshoeken	41
	Bijlage 2 Respondentenlijst	43

Inleiding

Aanleiding

Medio februari 2022 krijgt Nederland te maken met drie verschillende stormen binnen één week tijd. Op woensdag 16 februari raast storm Dudley over het land, een dag later storm Eunice en op zondag 20 februari storm Franklin. Storm Eunice is de zwaarste van de drie stormen. In de kustprovincies geldt op die dag code rood voor zeer zware windstoten, in de rest van het land code oranje (met uitzondering van Limburg, waar code geel geldt). De storm trekt van het zuidwesten naar het noorden over Nederland en haalt windstoten tot 145 kilometer per uur. In het hele land zijn veel schade en hinder. Vier mensen komen te overlijden door de gevolgen van de zware storm.

Tijdens storm Eunice raken 112 en de meldkamers gedurende 2,5 uur overbelast, ondanks een maximale bezetting van de 112-centrale in Driebergen en de uitwijklocatie in Zeist. De overbelasting bij de landelijke 112-centrale wordt onder andere veroorzaakt door de hoge piek van oproepen en het niet kunnen doorverbinden van oproepen naar regionale meldkamers vanwege de drukte aldaar. Bij piekbelastingen tijdens eerdere incidenten was het overgrote deel van de oproepen bestemd voor brandweer en politie samen, maar tijdens storm Eunice blijkt maar liefst zo'n 50% van de oproepen bedoeld voor alleen de brandweer. Meerdere meldkamers kunnen hierdoor de stroom van 112-oproepen voor de brandweer niet aan, waardoor de 112-keten vastloopt en uiteindelijk ook niet meer bereikbaar is voor andere oproepen.

Om de druk op de meldkamers te verminderen, wordt besloten om een landelijke NL-Alert uit te zenden voor een groot deel van Nederland. De bevolking wordt opgeroepen om alleen 112 te bellen bij levensbedreigende situaties. Na het versturen van het NL-Alert neemt het aantal oproepen en daarmee de wachtrij bij de meldkamers snel af. In aanloop naar en tijdens storm Eunice delen de politie, de brandweer en meerdere veiligheidsregio's eigen infographics met de bevolking, met als doel de druk op de meldkamer (preventief) te verminderen. Hoewel de kernboodschap hetzelfde is in de verschillende infographics (alleen 112 bellen bij levensbedreigende situaties), verschilt de uitleg over wat deze levensbedreigende situaties dan wel zijn en worden er verschillende handelingsperspectieven gecommuniceerd.

Doel van de evaluatie

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) gevraagd om een evaluatie uit te voeren naar de overbelasting van 112 tijdens de storm Eunice. De evaluatie is bedoeld om inzichtelijk te krijgen hoe de (overkoepelende) crisiscoördinatie was ingericht en hoe tijdens de storm is omgegaan met de overbelasting van 112, inclusief de inzet van het landelijk NL-Alert en de infographics. Een aspect daarvan is de afstemming en coördinatie tussen meldkamers en veiligheidsregio's. Achterliggend is vervolgens de kernvraag wat er geleerd

kan worden van deze gebeurtenis om piekbelastingen van 112 in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen of in duur en omvang te beperken.

Afbakening en onderzoeksvragen

Voor de evaluatie naar de overbelasting van 112 tijdens storm Eunice zijn vier fasen te onderscheiden; daarbij is de aandacht primair gericht op een drietal thema's.

De vier fasen zijn:

1. De algemene voorbereiding op storm en andere typen extreem en gevaarlijk weer.
2. De dreigingsfase en het proces van waarschuwing en alarmering.
3. De acute fase tijdens de storm (communicatie, optreden, afstemming en dergelijke).
4. De nafase (wat er nadien gedaan is in termen van evalueren, leren enzovoort).

De drie thema's zijn:

- A. Bereikbaarheid 112
- B. Risico- en crisiscommunicatie
- C. Crisiscoördinatie.

Bij elkaar levert dat een aantal invalshoeken op met een fors aantal mogelijke vragen waar naar gekeken kan worden (zie bijlage 1). Daarbij kan natuurlijk ook nog gekeken worden naar uiteenlopende actoren. Wat wist de *bevolking* over de storm? Wat hebben de *veiligheidsregio's*, *politie en anderen* gedaan ten tijde van de storm? Welke rol speelde de *Rijksoverheid* hierbij?

Gezien de beperkte doorlooptijd (van ongeveer twee maanden) van het onderzoek, is gekozen het onderzoek te richten op de belangrijkste aandachtspunten die bij de storm Eunice naar voren zijn gekomen, te weten:

- > De overbelasting van de meldkamers en hoe hierop geacteerd is (thema A fase 3)
- > De risico- en crisiscommunicatie – inclusief de afstemming – bij de waarschuwing en in de acute fase (thema B fase 2 en thema B fase 3)
- > De crisiscoördinatie voor en tijdens storm Eunice (thema C fase 1, thema C fase 2 en thema C fase 3).

Aanpak

Voor het uitvoeren van de evaluatie is met 33 personen gesproken die werkzaam zijn bij onder andere veiligheidsregio's, gemeenten, het meldkamerdomein en ministeries. De respondentenlijst is opgenomen in bijlage 2. Daarnaast zijn twee digitale leersessies gehouden van twee uur met in totaal 28 functionarissen die een operationele rol hadden ten tijde van storm Eunice. In de eerste sessie lag de focus op risico- en crisiscommunicatie en in de tweede sessie op de overbelasting van de 112-keten. Ten slotte zijn diverse documenten geraadpleegd, waaronder het Inzet- en beleidskader NL-Alert, het draaiboek Generieke afspraken 112-keten en evaluaties die door veiligheidsregio's, politie en het meldkamerdomein zijn uitgevoerd naar aanleiding van storm Eunice.

Op basis van de informatieverzameling is een conceptrapport geschreven. De voorlopige bevindingen zijn aan de opdrachtgever voorgelegd, waarna de voorliggende rapportage is opgesteld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de belangrijkste gebeurtenissen rondom storm Eunice met in het bijzonder de overbelasting van de 112-keten beschreven. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 worden de gebeurtenissen beschouwd aan de hand van drie thema's: de typering van de storm Eunice, operationele voorbereiding en inzet, en risico- en crisiscommunicatie. In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven.

1 Feitenrelaas

Medio februari 2022 krijgt Nederland te maken met drie verschillende stormen binnen één week tijd. Op woensdag 16 februari raast storm Dudley over het land, op vrijdag 18 februari storm Eunice en op zondag 20 februari storm Franklin. Storm Eunice is de zwaarste van de drie stormen. In dit feitenrelaas worden de belangrijkste gebeurtenissen rondom storm Eunice beschreven die gerelateerd zijn aan de drie thema's van dit onderzoek.

1.1 Verloop van storm Eunice

Op maandagochtend 14 februari worden door het KNMI (Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut) de eerste voorspellingen naar buiten gecommuniceerd van stormachtig weer later in de week. Wanneer op woensdag 16 februari door het KNMI code geel wordt afgekondigd en wordt gewaarschuwd voor zware windstoten in aanloop naar storm Dudley, wordt er al gelijktijdig gewaarschuwd voor storm Eunice. In de media wordt bericht dat storm Eunice, die op vrijdag wordt verwacht, kan uitgroeien tot een zware westerstorm met windstoten tot 140 kilometer per uur. Storm Eunice zou zelfs zwaarder kunnen uitvallen dan de zware storm Ciara die in 2020 over het land raasde.¹

Storm Ciara

Storm Ciara raasde op 9 februari 2020 over Nederland. In IJmuiden en op Vlieland werd toen windkracht 10 gemeten en aan zee kwamen windstoten voor tot 130 kilometer per uur. De storm leidde tot meerdere doden in Europa. Huizen en wegen liepen onder water, honderdduizenden mensen zaten zonder stroom en honderden vluchten werden geschrapt. Volgens het Verbond van Verzekeraars heeft storm Ciara in Nederland voor zo'n 150 miljoen euro schade aangericht.²

Op donderdag 17 februari kondigt het KNMI code geel af vanwege storm Eunice die de volgende dag wordt verwacht. De inschatting is dat de overlast van de storm behoorlijk groot zal zijn, omdat het hoogtepunt van de storm aan het einde van de middag en tijdens de avondspits wordt verwacht. Rijkswaterstaat raadt weggebruikers aan de weersverwachting en de verkeersinformatie goed in de gaten te houden en het rijgedrag aan de omstandigheden aan te passen.

Donderdagmiddag om 13.00 uur komt, nadat het KNMI code oranje heeft afgekondigd, het WeerImpactTeam (WIT) van het Departementaal Crisis Centrum van Infrastructuur en Waterstaat (DCC-IenW) voor het eerst samen. Dit is een team met vertegenwoordigers van verschillende crisispartners³ dat het KNMI op basis van de verwachte impact in de samenleving adviseert over code rood. In het overleg geeft het KNMI aan de hand van weermodellen uitleg over de zekerheid dat de verwachtingen wat betreft de storm

¹ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1323653877/code-geel-door-storm-dudley-is-nog-maar-het-begin-eunice-wordt-heftiger-dan-ciara>.

² <https://www.telegraaf.nl/nieuws/979041260/schade-ciara-150-miljoen-euro>.

³ De vaste deelnemers zijn DCC-IW, KNMI, NCC, LOCC, ProRail, Communicatie (monitoring), Landelijk Advies- en Coördinatieteam wegverkeer. In het overleg rond storm Eunice waren toegevoegd Watermanagement-centrum Nederland (WMCN) vanwege verwacht hoogwater en het Landelijke Advies- en Coördinatieteam Scheepvaart.

werkelijkheid worden. De modellen laten zien dat er een hevige storm op Nederland afkomt. Het is alleen nog niet bekend hoe laat de storm precies gaat beginnen en hoe hevig deze zal uitpakken. In dit eerste overleg komt een aantal afwegingen en al voorbereide maatregelen aan de orde. Het watermanagementcentrum meldt dat op diverse plekken dijkbewaking is ingesteld: het Landelijk Advies- en Coördinatieteam Wegverkeer geeft aan dat bergers gereed zullen staan op belangrijke plekken: dat samen met de ANWB berichten voor langs de weg in voorbereiding zijn; de luchtverkeersleiders zullen een aangepaste procedure voor stijgen en landen gaan hanteren; en ProRail overweegt om het treinverkeer gecontroleerd stil te leggen. Daarnaast is er aandacht voor de wintersportvakantie die in de regio Noord van start gaat en de verruiming in openingstijden van de horeca door de aanpassingen in het coronabeleid. De meeste partijen adviseren het KNMI, mede op basis van de nog bestaande onzekerheid in de modellen, om code oranje te handhaven en niet op te schalen naar code rood. Het WIT besluit om dezelfde dag in de avond een vervolgoverleg te plannen. In dit overleg meldt ProRail dat het treinverkeer de volgende start met een aangepaste dienstregeling en 14.00 uur het treinverkeer geheel stil komt te liggen. Het gevaar is te groot dat er bomen op het spoor waaien. Ook voor storingsploegen is het verlenen van assistentie of uitvoeren van herstelwerkzaamheden tijdens zo'n hevige storm te gevaarlijk.⁴ Op Schiphol annuleert de KLM (Koninklijke Luchtvaart Maatschappij) 167 vluchten en een aantal veerdiensten naar de Waddeneilanden worden geschrapt. Door de weersverwachting en het stilleggen van het treinverkeer gaan scholen, kinderopvang en andere voorzieningen in het hele land vrijdag vervroegd dicht om ervoor te zorgen dat mensen voor de storm thuis kunnen komen.

Ook tijdens het tweede WIT-overleg om 22.00 uur wordt besloten code oranje aan te houden vanwege de goede communicatie die is opgestart voor burgers, specifiek reizigers, vanwege de mitigerende maatregelen die zijn genomen om de impact van de storm te beperken en vanwege de aanwezige onzekerheid in de modelverwachtingen van het KNMI.

Vrijdagochtend 18 februari wordt het weeralarm door het KNMI opgeschaald, na overleg met het DCC IenW, dat ruggespraak houdt met alle partijen van het WIT. In het westen van Nederland geldt gedurende de dag code rood voor zeer zware windstoten, in de rest van het land geldt code oranje (met uitzondering van Limburg, waar code geel geldt). In de loop van de dag trekt de storm van het zuidwesten naar het noorden over Nederland en zorgt tussen 15.00 en 2.00 uur voor zware windstoten. Met uitzondering van Maastricht worden op alle KNMI-weerstations zeer zware windstoten gemeten van meer dan 100 kilometer per uur. Op het KNMI-weerstation bij Lopik wordt een windsnelheid van 145 kilometer per uur gemeten. Storm Eunice blijkt te horen bij de top 3 zwaarste stormen in vijftig jaar in Nederland.⁵ In het hele land zijn veel schade en hinder. Vier mensen komen te overlijden door de gevolgen van de zware storm. Volgens een schatting van het Verbond van Verzekeraars komt de verzekerde schade als gevolg van de stormen Dudley, Eunice en Franklin uit op minstens 500 miljoen euro.⁶

⁴ <https://www.prorail.nl/nieuws/storm-eunice-en-het-spoor>.

⁵ Voor iedere storm sinds 1970 heeft het KNMI de bijzonderheid bepaald in de vorm van een 'stormgetal'. Dit getal is een indicatie voor de zwaarte van de windstoten tijdens een storm, gemiddeld over Nederland. Naarmate op meer KNMI-weerstations in Nederland zeer zware windstoten worden gemeten, wordt het stormgetal hoger (www.knmi.nl).

⁶ <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/ruim-500-miljoen-euro-schade-door-februaristormen>.

1.2 De voorbereidingen op de storm

Meldkamers

Op basis van de waarschuwingen van het KNMI besluit de Hoofd Officier van Dienst (HOvD) van de 112-centrale op donderdag 17 februari een overleg te organiseren met de Calamiteitencoördinatoren (CaCo's) van de meldkamers. Door een technisch probleem lukt het echter niet om de CaCo's op te roepen, waardoor er geen multidisciplinaire afstemming plaatsvindt. Hierop besluit de HOvD een bericht te sturen naar alle meldkamers via C2000 over de verwachte code rood en over de opschaling van personeel binnen de 112-centrale. De geplande inzet op de landelijke 112-centrale voor de late dienst van vrijdag 18 februari wordt verhoogd van 9 naar 17 centralisten.

In de avond vindt een regulier OvD-OC (Officieren van Dienst Operationeel Centrum)-overleg plaats, waarin ook de landelijke 112-centrale is vertegenwoordigd. Tijdens het overleg wordt aan de meldkamers gevraagd om voorbereidingen te treffen in verband met de komende storm.

De politie overweegt de HIP-procedure⁷ (Hotline Intake Politie) af te kondigen, maar het besluit wordt uitgesteld naar de volgende dag. Op vrijdag 18 februari wordt storm Eunice opnieuw besproken in het OvD-OC overleg. De verwachting is dat de inzet van de HIP geen toegevoegde waarde heeft, omdat de storm vooral zal leiden tot extra brandweermeldingen. Daarnaast wordt vanuit de Operationele Centra aangegeven dat zij met moeite de normale bezetting kunnen garanderen. Er wordt besloten de HIP-procedure niet af te kondigen. Vrijwel alle meldkamers brandweer schalen op tot de maximaal mogelijke capaciteit aan bezetting van de beschikbare werkplekken⁸. Dit zorgt ervoor dat in een aantal meldkamers is opgeschaald tot vier keer de normale bezetting. Naast de opschaling voor 112 wordt ook capaciteit ingepland voor het 'niet spoed, wel brandweer'-nummer. Bij de meldkamers ambulancezorg en de Koninklijke Marechaussee is er geen behoefte aan opschaling van het personeel (Politie, 2022).

Veiligheidsregio's

In de meeste veiligheidsregio's worden ook voorbereidingen getroffen in de aanloop naar storm Eunice. Zo beginnen in Veiligheidsregio Zeeland de eerste voorbereidingen op woensdag 16 februari. De Officier van Dienst Brandweer (OvD-B) meldt aan de Operationeel Leider (OL) en de Algemeen Commandant Brandweer (AC-B) dat er een zware storm aankomt en dat hij twijfelt of de regio voldoende is voorbereid op een dergelijke zware storm. Hierop besluit de AC-B om af te stemmen met partners in de regio en met de meldkamer in Bergen op Zoom. Er wordt afgesproken dat bij een (dreigende) overloop de sectie brandweer in Middelburg de meldingen voor Zeeland over zou nemen van de meldkamer. Onder leiding van de OL vindt multidisciplinaire afstemming plaats met de AC Brandweer, Bevolkingszorg, Politie en GHOR, crisiscommunicatie, informatiemanagement, Rijkswaterstaat en het waterschap. Er wordt besloten om bij incidentbestrijding tijdens de storm spaarzaam om te gaan met opschalingen naar GRIP (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure).

⁷ Bij een afkondiging van de HIP-procedure schalen de (regionale) Operationele Centra en Regionale Service Centers op tot maximale capaciteit. Dit met als doel de bereikbaar van 112 en 0900-8844 maximaal te kunnen garanderen in geval van een massale toestroom van meldingen.

⁸ Meldkamers in Limburg en Brabant schalen niet op tot de maximaal mogelijke capaciteit, omdat de storm deze regio's naar verwachting minder zal treffen.

In Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland wordt door de brandweer besloten om vanaf vrijdagochtend 10.00 uur een actiecentrum in te richten om de capaciteit en hulpvraag effectief op elkaar af te kunnen stemmen. Om op een laagdrempelige manier afstemming te hebben tussen de hulpdiensten, sluit tijdens de storm een informatiemanager CoPI (Commando Plaats Incident) aan bij de gemeenschappelijke meldkamer (GMK). In de avond informeert de Leider CoPI de OL over de reeds genomen maatregelen en verkennen zij gezamenlijk mogelijke scenario's. In Veiligheidsregio Hollands-Midden vindt naar aanleiding van de waarschuwingen van het KNMI een overleg plaats waarin besloten wordt om niet vooraf op te schalen. Op basis van ervaringen uit het verleden wordt aangegeven dat code rood niet altijd leidt tot grote incidenten of schade. De brandweer schaaft wel monodisciplinair op. Zo wordt onder andere extra capaciteit georganiseerd en worden maatregelen getroffen om kortere aanrijtijden te realiseren.



Figuur 1.1 Infographic stormschade Brandweer Nederland



Figuur 1.2 Infographic stormschade politie

Op het gebied van communicatie wordt in de aanloop naar storm Eunice ook het nodige gedaan. De eerste veiligheidsregio's beginnen de dag voor de storm te communiceren over de te verwachte code oranje of rood. Ook worden berichten gedeeld van de Nationale Spoorwegen (met daarin de mededeling dat er vrijdag vanaf 14.00 uur geen treinen meer rijden) en Rijkswaterstaat (met de waarschuwing extra alert te zijn en rekening te houden met extra reistijd). Vrijdagochtend 18 februari communiceren diverse veiligheidsregio's informatie over wat mensen zelf kunnen doen om schade en letsel te voorkomen tijdens een storm, en wat zij kunnen doen als ze schade hebben die veroorzaakt is door de storm. Daarnaast brengen de veiligheidsregio's een infographic (zie figuur 1.1) van Brandweer Nederland onder de aandacht die laat zien wie gebeld moet worden bij welk type stormschade. De politie deelt hierover een eigen infographic (zie figuur 1.2). De kernboodschap van beide infographics komt grotendeels overeen: wanneer er sprake is van acuut gevaar, dient altijd 112 gebeld te worden. De handelingsperspectieven over waar welke schade gemeld moet worden, zijn echter wel deels verschillend. Daarnaast staat in de infographic die de veiligheidsregio's delen ook het 'geen spoed, toch brandweer'-nummer vermeld.

1.3 Tijdens de storm

Voordat de storm op vrijdagmiddag 18 februari over Nederland trekt, raast de storm over Engeland met windstoten tot bijna 200 kilometer per uur aan de kust. De media bericht over daken die het zwaar te verduren hebben en het gevaar van rondvliegend puin en omgevallen bomen. Tienduizenden huishoudens zitten zonder stroom, onder meer door omgevallen elektriciteitsmasten. In de loop van vrijdagochtend 18 februari begint het in Nederland steeds harder te waaien, eerst aan de kust en later in de rest van het land. Met het aantrekken van de wind ontstaat er steeds meer stormschade. De eerste bomen waaien om en op diverse plaatsen raken dakpannen of gevelplaten los. De 112-centrale ziet het aantal 112-oproepen vanaf 14.00 uur sterk stijgen. De operationele leiding besluit om de aflossing van de vroege dienst uit te stellen tot een later tijdstip en daarnaast nog extra centralisten op te roepen. Dit leidt uiteindelijk tot een opschaling naar 53 centralisten⁹ verdeeld over de basislocatie in Driebergen en de uitwijklocatie in Zeist. Dit aantal is voldoende om in totaal zo'n 1300 oproepen per kwartier te verwerken¹⁰.

Ondanks alle beschikbare capaciteit, dreigt de 112-centrale alle telefoontjes niet meer aan te kunnen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de hoge piek van meldingen en het niet kunnen doorverbinden van meldingen naar de regionale meldkamers vanwege de drukte daar. Zo'n 50% van de oproepen zijn bedoeld voor de brandweer, waardoor meerdere meldkamers de stroom van 112-oproepen voor de brandweer niet meer kunnen verwerken. De operationeel coördinator besluit daarom even na half vier om de 'Grijze Lijst' in te zetten voor het kustgebied. Met de Grijze Lijst kan de 112-centrale een cirkelvormig gebied in Nederland plotten, waarbij alle bellers naar 112 eerst een waarschuwingsmededeling horen. Het doel van deze waarschuwing is om de 112-beller te informeren dat het erg druk is bij het alarmnummer, dat alleen bedoeld is voor levensbedreigende situaties. Er wordt gehoopt dat deze waarschuwingsmededeling het aantal telefoontjes naar 112 zal verlagen, omdat bellers met een niet-spoed melding de verbinding verbreken en een ander loket zoeken voor hun melding (Politie, 2022; LMS, 2022a).

⁹ Bij de 112-centrale zijn er regulier 9 centralisten in de late dienst.

¹⁰ Wat neerkomt op zo'n 25 oproepen per kwartier per centralist.

De veiligheidsregio's communiceren in de loop van de middag steeds vaker naar de bevolking over de drukte op de meldkamer. Er wordt onder andere gevraagd om 0900-0904 te bellen als de brandweer nodig is, maar er geen sprake is van spoed. Veiligheidsregio Zeeland geeft het advies om naar de dichtstbijzijnde brandweerpost te gaan als het bij een acuut bedreigende situatie niet lukt om contact te krijgen met 112.

Ondanks alle inspanningen raakt het alarmnummer 112 omstreeks 15.45 uur toch overbelast. Mensen die 112 bellen, horen een afschakeltoon (tuut-tuut), waarna de verbinding wordt verbroken. De bellers die wel verbinding krijgen met één van de beschikbare lijnen, worden gewoon te woord gestaan door de centralist van de 112-centrale en vervolgens doorverbonden naar de gevraagde discipline in de betreffende meldkamer.¹¹ (LMSa, 2022).

NL-Alert

Om de druk op de 112-centrale en meldkamers te verminderen, dient de HOvD van de operationele leiding (politie) van de 112-centrale even na 16.00 uur bij het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) een verzoek in om zo snel mogelijk een landelijke NL-Alert uit te zenden. Als de HOvD na een kwartier nog geen reactie ontvangt, belt hij met het Nationaal Crisiscentrum (NCC). Bij het NCC is ondertussen ook al een verzoek voor een NL-Alert ingediend door de OL van Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Even voor 17.00 uur wordt vanuit het NCC en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) akkoord gegeven voor het uitzenden van een NL-Alert vanwege de overbelasting van de 112-keten. Na het opstellen van het bericht wordt het om 17.12 uur het uitgezonden door het NCC (zie figuur 1.3). Als uitzendgebied wordt gekozen voor een groot deel van Nederland, met uitzondering van het oosten en Limburg. Het effect van het NL-Alert op het aantal 112-oproepen is enorm groot. Binnen 2 à 3 minuten na het uitzenden van het NL-Alert, neemt het aantal meldingen fors af. De werking van de wachtrij kan hierdoor weer worden hersteld en alle meldingen worden binnen de normtijd afgehandeld. De overbelasting van het alarmnummer 112 is daarmee rond 17.20 uur verholpen.



Figuur 1.3 Landelijk NL-Alert

¹¹ Als een 112-beller doorverbonden wordt naar de gevraagde discipline in de regionale meldkamer kan het zijn dat de beller in de wachtrij wordt geplaatst. Indien de desbetreffende meldkamer geen wachtrijpositie beschikbaar heeft, dan moet de centralist gaan routeren naar een andere (afgesproken) meldkamer of eventueel uitwijken naar een willekeurige andere meldkamer. Indien er helemaal geen wachtrijpositie beschikbaar is, wacht de centralist tot die wel beschikbaar is.

Om 20.02 uur wordt een regionaal NL-Alert verstuurd door Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG). In het bericht wordt het dringende advies gegeven om niet naar buiten te gaan als dat niet nodig is: “De situatie buiten is gevaarlijk, voorkom onnodig letsel door rondvliegende objecten/takken.”

Normalisering van de situatie

Hoewel er geen sprake meer is van overbelasting van 112, maar omdat het wel nog steeds erg druk is, wordt de cirkel voor de Grijs Lijst rond half zeven verplaatst naar het midden van het land. Voor het noorden van Nederland wordt een tweede cirkel geplaatst. Rond 19.17 uur is de belasting van 112 bijna op het normale niveau en besluit de operationeel coördinator de Grijs Lijst op te heffen. In de uren die volgen, zijn de 112-centrale en de meldkamers nog steeds druk met mensen die 112 bellen. Daarnaast moeten ook de zogenoemde ‘missed calls’¹² teruggebeld worden. Door de enorme toename van het aantal 112-oproepen en de bijbehorende wachttijden, zijn er tussen 15.00 en 17.30 uur meer dan 900 ‘missed calls’ geregistreerd bij de 112 centrale en zo’n 1000 bij de regionale meldkamers¹³. Het terugbellen van deze ‘missed calls’ duurt de hele avond. Voor zover bekend, zijn er geen ‘missed calls’ waardoor een levensbedreigende situatie is ontstaan (Politie, 2022).

Belasting hulpdiensten

De hulpdiensten worden tijdens de hele storm zwaar belast met in totaal 34.000 spoedoproepen in het tijdvak van 18 februari 00.00 uur tot zaterdag 19 februari 08.30 uur. Hiervan zijn ongeveer 18.000 oproepen doorverbonden naar de regionale meldkamers, 5000 oproepen aangemerkt als verkeerd gebruik of misbruik (geen 112) en 11.000 oproepen niet beantwoord. In vergelijking met een reguliere vrijdagavond heeft de brandweer tijdens de storm twintig keer zoveel 112-oproepen gekregen (LMS, 2022).

¹² Het systeem DO112 registreert welke telefoonnummers 112 hebben gebeld en welke bellers niet door de 112-centrale of door de regionale meldkamer zijn aangenomen. Deze gesprekken worden geregistreerd als ‘missed calls’ en worden zo snel mogelijk teruggebeld door de 112-centrale of de regionale meldkamer. De inzet van de Grijs Lijst, bedoeld om minder urgente oproepen te laten ophangen, heeft onbedoeld geleid tot meer ‘missed calls’.

¹³

2 Typering van storm Eunice

Het lijkt vaak eenvoudig om aan te geven wat er in een kritieke situatie aan de hand is en wie daar wat aan zou moeten doen. Die vragen stellen is zo simpel, maar dat geldt zeker niet altijd voor het beantwoorden ervan. De werkelijkheid is vaak weerbarstig en verschillende actoren zullen datgene wat eraan de hand is niet altijd op eenzelfde manier beoordelen. Niet iedereen zal hetzelfde (probleem) zien. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd de gebeurtenissen van 18 februari te duiden: wat was voor wie nu eigenlijk het probleem en hoe pakten de hulpdiensten dat op?

2.1 Wat was het probleem?

Het valt nog niet mee om datgene wat zich op vrijdag 18 februari voordeed eenduidig te beschrijven en te verklaren. Natuurlijk, er was de storm Eunice, die al ruim van tevoren was aangekondigd, die zich eerst liet zien in het Verenigd Koninkrijk en daarna over de Noordzee naar het vaste land trok. Maar was het probleem nu deze storm met windstoten tot zo'n 140 km per uur? Er zijn vaker stormen in ons land en daarvan is bekend dat als gevolg van de windvlagen er nogal wat (veelal solitaire) bomen plegen te sneuvelen, dat dakpannen in het rond vliegen en vaak hele dakplaten of zelfs daken van gebouwen kunnen afwaaien. Ook kerktorens zijn weleens slachtoffer. Storm betekent ook vaak problemen in het transport: vrachtwagens en caravans die scharen of kantelen, onregelmatigheden op het spoor (bomen, spanningsleidingen die kapot waaien), en problemen voor het luchtverkeer. Zo ook in dit geval. Vooral veel dakpannen sneuvelden en ook de nodige bomen braken als lucifershoutjes. Er kwamen vier personen om door omvallende bomen.

Geen wonder dat in zo'n situatie een groot beroep werd gedaan op de hulpdiensten en dan vooral op de brandweer. In een relatief beperkt aantal uren moest door de brandweer in een heel groot deel van ons land extreem veel werk verzet worden. Bomen die hinder gaven, moesten worden verwijderd en van allerlei verschillende situaties (loshangende platen, mogelijk instortende daken, een kerktoren die dreigde te vallen) moest bepaald worden hoe dreigend ze waren. Vaak werden maatregelen genomen om de risico's te verkleinen of de situatie te stabiliseren. Al degenen die wij spraken, gaven aan dat het aantal meldingen en inzetten ongekend was en ook dat deze die van een gemiddelde jaarwisseling (de grootste brandweerklus jaarlijks) verre overschreed. Dit betekende, dat in pakweg 24 uur de brandweer een fors deel uitvoerde van het gemiddeld aantal inzetten dat normaal in een jaar geschiedt. Op zich is dat niet zo verwonderlijk als bedacht wordt dat dit de hevigste storm was van de afgelopen 32 jaar. Ook zagen wij in dit geval dat in zo'n extreme mate beroep werd gedaan op hulp dat in de loop van de middag het aantal oproepen de capaciteit overtrof van wat de 112-keten kon verwerken; in de middag de bereikbaarheid van 112 vanaf 15.15 tot 17.45 niet aan de gestelde eisen. Tussen 15.40 uur en 17.20 uur was er spraken van overbelasting van 112.¹⁴ Dat was natuurlijk een probleem: het 112-nummer is

¹⁴ Van overbelasting is bij de landelijke 112 centrale sprake wanneer 90% van de oproepen niet binnen 10 seconden worden beantwoord. In die periode waren alle lijnen bezet. Voor en na de fase van overbelasting is sprake van een respectievelijk afnemende en weer toenemend percentage in beantwoording binnen de 10 seconden.

immers van levensbelang, omdat dat het (enige) medium is waar mensen in nood terecht kunnen.

Terug naar de duiding. Was nu het probleem de storm of was het probleem (uiteraard veroorzaakt door de gevolgen van de storm) de overbelasting van 112? Ondanks verschillende voorzorgsmaatregelen op de meldkamers en de inzet van veel extra personeel raakte 112 overbelast. Lijnen werden soms erg lang gebruikt voor één oproep (vanwege de noodzaak tot doorverbinden of het beantwoorden van lange of onduidelijke vragen), en al die tijd konden zij niet gebruikt worden voor een andere oproep. Maar er zit nog een andere, en waarschijnlijk zelfs belangrijker, kant aan het probleem: er waren heel veel mensen die tegelijk belden voor situaties die lang niet altijd zo nijpend waren dat acute hulp noodzakelijk was, en waarvoor zij dus eigenlijk niet 112 hadden moeten bellen. De vraag is, of er wel een extreme hoeveelheid werk voor de brandweer inclusief een overbelast netwerk waren geweest, als niet iedereen voor elk wissewasje was gaan bellen.

Een fors aantal oproepen had feitelijk een lage prioriteit; er was geen sprake van een acuut dreigende situatie die snel om een oplossing vroeg. Niet alleen respondenten meldden ons dit. Er was namelijk ook sprake van flinke aantallen bellers die in eerste instantie niet 112 maar andere nummers belden (politie en brandweer), maar daarna toch 112 probeerden, omdat ze er bij de andere nummers niet doorkwamen. Veel van de meldingen werden ook als prio 2 tot 4 beoordeeld.¹⁵ Ten slotte laten ook het effect na het uitzenden van het NL-Alert het belang van de derde kant van het probleem zien. Nadat de meeste mensen het bericht had ontvangen, nam direct het aantal 112-bellers fors af. Binnen 15 minuten kon de landelijke 112-centrale alle oproepen weer beantwoorden. Het zal duidelijk zijn deze sterke afname niet toevallig was, maar ongetwijfeld het gevolg was van het bericht.

Dit alles overziend, maakt duidelijk dat het probleem eigenlijk bestond uit een serie van onfortuinlijke omstandigheden: veel omgevallen bomen en vliegende dakpannen betekenden enorm veel werk voor de brandweer, wat in eerste instantie het probleem leek te zijn. Vervolgens bleken zoveel mensen in korte tijd 112 te bellen, dat het aantal lijnen van dit cruciale noodnummer te beperkt bleek om alle oproepen te kunnen afhandelen. Maar als men alleen had gebeld voor levensbedreigende situaties waarvoor de 112-keten tenslotte bedoeld is, was de centrale niet overbelast en het nummer niet enige tijd onbereikbaar geweest. Hoewel duidelijk is dat een en ander nauw met elkaar samenhangt, komen – afhankelijk van het onderdeel van probleem waarop de focus wordt gelegd – een andere aanpak en andere actoren in beeld, en zijn verschillende oplossingen nodig.

2.2 Reflecties

Uit de gevoerde gesprekken lijkt niet dat de overbelasting van 112 door betrokkenen als een probleem is ervaren. Sterker nog: een fors aantal van de respondenten heeft helemaal niet gemerkt dat zich hier een probleem zou hebben voorgedaan. Na afloop is nog wel veel werk gemaakt door de meldkamers om te kijken of cruciale meldingen niet zouden zijn doorgelopen vanwege de overbelasting en is veel nagebeld. Daar lijkt geen sprake van te zijn geweest.

¹⁵ Er blijkt geen landelijke uniformiteit te bestaan voor de labeling van de prioriteiten.

Natuurlijk leidde de storm tot enorm veel werk voor de brandweer, die in die uren zovelen (personen, bedrijven, organisaties) heeft ondersteund, risico's heeft verkleind en situaties gestabiliseerd. Desondanks lijkt het erop, dat er geen sprake is geweest van echte langdurige overbelasting van brandweerpersoneel, hoewel het zeker zo zal zijn dat er op veel plaatsen wel erg veel (en ook wel té veel) werk is geweest. Men maakte meer uren en veel extra brandweerpersoneel kwam op. De vraag die in dit verband door enkele respondenten werd gesteld was: in welke mate moet de brandweer hulp en bijstand verlenen? Natuurlijk is er geen discussie over (be)dreigende situaties, maar er is in dit geval ook de nodige hulp verleend die op zich best had kunnen wachten. Ook werd de vraag gesteld of het gezien de situatie wel verantwoord was dat de brandweer zo massaal uitrukte. In welke mate werd de brandweer daarmee zelf (onnodig?) bloot gesteld aan allerlei risico's? Ook hier geldt natuurlijk dat bij kritieke situaties een brandweerinzet logisch is, maar bij een lage prioriteit?

Uit de gesprekken blijkt ook dat sommige centralisten goed in staat zijn bellers duidelijk te maken dat hun melding een zeer lage prioriteit heeft – en dat ze vooral zelf aan de slag zullen moeten of er iemand bij zullen moeten halen. Ook langs deze weg kan in ieder geval de druk voor de brandweer worden vermindert. Natuurlijk betekent dit soms wel weer dat een (schaarse) lijn langer bezet is.

2.3 De schaal en de aansturing

Vrijwel heel Nederland had te maken met de extreme windvlagen en de storm. Daarmee was sprake van een landelijke calamiteit. Op verschillende punten was dan ook zeker sprake van landelijk beleid: het afkondigen van code rood, de politie die was opgeschaald naar een Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder optreden (NSGBO) en het uitzenden van een (bijna) landelijk NL-Alert. Toch lag het zwaartepunt van de activiteiten dit keer juist bij de honderden brandweerposten in ons land en was er vooral sprake van honderden lokale incidenten en minicrises.

Ook in de aansturing zien wij die lokale kant sterk terugkomen. De politie stemde – zoals ze dat inmiddels door en door gewend is – landelijk af. Een afstemming tussen de veiligheidsregio's (en daarmee dus ook de brandweer) kwam niet tot stand. Een poging tot een overleg tussen de CaCo's strandde die ochtend voor de storm en nadien is er ook geen onderling contact meer geweest. De vraag is natuurlijk of dat in dit geval veel zou hebben uitgemaakt. Waarschijnlijk niet, maar toch zou het wel goed zijn geweest als er vroegtijdig sprake was geweest van multidisciplinaire afstemming. Er waren namelijk flinke verschillen in de mate van opschaling van de brandweermeldkamers en hanteerden sommigen 'het zekere voor het onzekere', terwijl anderen afwachtten om te zien of de storm echt zo hevig zou worden en zoveel werk zou gaan betekenen.

3 Operationele voorbereiding en inzet

Het KNMI had storm Eunice al enkele dagen vooraf voorspeld. Ook al zat in die weersverwachting nog een bepaalde mate van onzekerheid, duidelijk was dat een storm van zuidwest naar noordoost over het grootste deel van ons land zou trekken. Een zware storm is niet uniek in Nederland, en uit ervaring weten we dat meldkamers met drukte te maken krijgen wanneer dergelijke extreme(re) weerssituaties zich voordoen. Meldkamers en hulpdiensten hebben voorbereidingen getroffen om deze situaties zo goed mogelijk het hoofd te kunnen bieden. Daarnaast nemen andere organisaties eigen maatregelen om de gevolgen van stormen te voorkomen of te beperken, zoals het stilleggen van het treinverkeer of het uit de vaart nemen van veerdiensten.

In dit hoofdstuk schetsen we hoe de informatie over de storm vooraf door de verschillende partijen is gedeeld en welke afwegingen zij in de voorbereiding op de storm hebben gemaakt over de onzekerheid in de weersvoorspelling. Als vervolg hierop beschrijven we de maatregelen die getroffen kunnen worden bij problemen met de bereikbaarheid van 112 en hoe de overbelasting heeft kunnen ontstaan. Vervolgens gaan we in op de onderlinge afstemming tussen meldkamers, veiligheidsregio's en andere betrokken (landelijke) partijen. Als afsluiting geven we aan op welke wijze de bereikbaarheid van 112 onder de omstandigheden zoals die zich hebben voorgedaan, verder vergroot had kunnen worden.

3.1 Duiding

Het KNMI geeft op basis van weermodellen en voorspellingen waarschuwingen uit voor regen, gladheid en sneeuw, onweersbuien, windstoten, temperatuur (hitte / koude), zicht en 'hozen'. Voor de risico's op 'gevaarlijk' of 'extreem' weer gebruikt het KNMI, oplopend met de ernst van de waarschuwing, de kleurcodes groen, geel, oranje en rood. Voor het afgeven van een code geel of code oranje zijn per weerssituatie criteria bepaald, zoals het aantal millimeter neerslag of centimeters sneeuw, de snelheid van windstoten of het aantal meters zicht. Hoe ernstiger de weersomstandigheden, hoe groter de gevolgen zijn voor de samenleving. Juist die verwachte gevolgen en maatschappelijke impact zijn van belang bij het afkondigen van een weeralarm (code rood). Zo kunnen dezelfde weersomstandigheden, zoals bijvoorbeeld storm en windstoten, op een zondagmiddag gecategoriseerd worden als code oranje en tijdens een avondspits op een doordeweekse dag aanleiding zijn om code rood af te kondigen.

Bij het opschalen naar code oranje of code rood roept het DCC-IenW het WIT bijeen voor advies. Op basis van de toelichting die het KNMI in dit overleg geeft, bepalen de deelnemende partijen de impact van het voorspelde weer op de maatschappij. Daarin spelen bijzonderheden als het verwachte tijdstip van het extreme weer (dag of nacht, spits, weekend, schoolvakanties) of activiteiten als evenementen een rol. Overkoepelende organisaties voor de beleidsterreinen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (wegen, spoor, luchtvaart, scheepvaart) geven voor de eigen sector advies over de

noodzaak om al dan niet code rood af te geven. Daarnaast adviseren het NCC en LOCC meer in algemene zin vanuit het perspectief van crisisbeheersing en hulpverleningsdiensten.

Met betrekking tot de opschaling van de kleurcodes is er een risico op onduidelijkheid, niet zozeer bij de direct betrokken partijen in het WIT, maar wel in de samenleving. De eerste opschalingen (van groen naar geel, van geel naar oranje) zijn gebaseerd op de weersomstandigheden zélf die steeds gevaarlijker situaties opleveren. Die lijn wordt doorbroken in de opschaling naar code rood, waarin maatschappelijke ontwrichting centraal staat. Het verschil is terug te zien in het tweede overleg van het WIT op 17 februari. Na de toelichting van het KNMI op de weersvoorspelling besluit het WIT op advies van bijna alle betrokken partijen om code oranje aan te houden, omdat er binnen de sector al maatregelen zijn genomen, zoals het schrappen van vluchten en afschalen van veerdiensten, en omdat burgers (specifiek reizigers) goed geïnformeerd zijn. De communicatieadviseur in het WIT meldt op basis van monitoring in hetzelfde overleg dat er veel vragen zijn waarom er geen code rood geldt (De Leeuw en Anink, 2022). De anticiperende maatregelen hebben binnen het WIT zo een dempende werking op de classificatie van de storm, terwijl in de samenleving een steeds grotere impact van de storm verwacht wordt, waar een opschaling naar het hoogste niveau beter bij zou passen.

De advisering rond code rood vraagt om een afweging tussen een mogelijk te veel dan wel te weinig waarschuwen. Een uit voorzichtigheid niet afgegeven weeralarm kan ertoe leiden dat mensen overvallen worden door de weerssituatie en de gevolgen daarvan. Omgekeerd leidt het afkondigen van code rood in weersituaties die (achteraf) meevallen tot een devaluatie van de attentiewaarde en een nonchalance in het aanpassen van gedrag door organisaties of individuen. Het is daarom begrijpelijk dat de adviserende partijen naar zoveel mogelijk zekerheid zoeken in de toch altijd wat onzekere weersvoorspellingen. Die zekerheid over de ernst en impact van de weersomstandigheden groeit naarmate de tijd verstrijkt; tijd die andere partijen juist weer nodig hebben om zich te prepareren.

Voor de duiding en preventieve of voorbereidende maatregelen zijn organisaties zelf verantwoordelijk. Het aan code rood gekoppelde devies 'onderneem actie' loopt wat betreft de genomen maatregelen uiteen van het stilleggen van het treinverkeer, het eerder sluiten van scholen, het schrappen van vluchten en veerdiensten, het starten van informatievoorziening aan burgers over voorzorgsmaatregelen, tot het niet ondernemen van verdere acties, omdat er wel vaker een storm is voorgevallen of omdat code rood in de praktijk soms erg mee bleek te vallen.

Door het NCC/LOCC, de veiligheidsregio's en meldkamers wordt rekening gehouden met een groot aantal meldingen op de meldkamer en veel brandweerinzet voor meldingen van stormschade. Een aantal veiligheidsregio's heeft de voorbereiding gestructureerd in planvorming, zoals een (extreem) weerprotocol. Dat dient als handvat voor bijvoorbeeld de afstemming tussen partijen (veiligheidsregio – specifiek de brandweer – gemeenten, meldkamer), de op te starten communicatie, het al dan niet opschalen van de crisisorganisatie of actiecentra. In meerdere veiligheidsregio's vindt in de aanloop naar de storm op vrijdag multidisciplinaire afstemming plaats en is er overleg tussen meldkamer en brandweer of veiligheidsregio. De voorbereidingen zijn primair gericht op het opvangen van de piek aan meldingen. Verdergaande scenario's als uitval of overbelasting van de meldkamers of het (preventief) sluiten van (uitgaans)gebieden of andere risicolocaties komen niet ter sprake.

3.2 Overbelasting 112

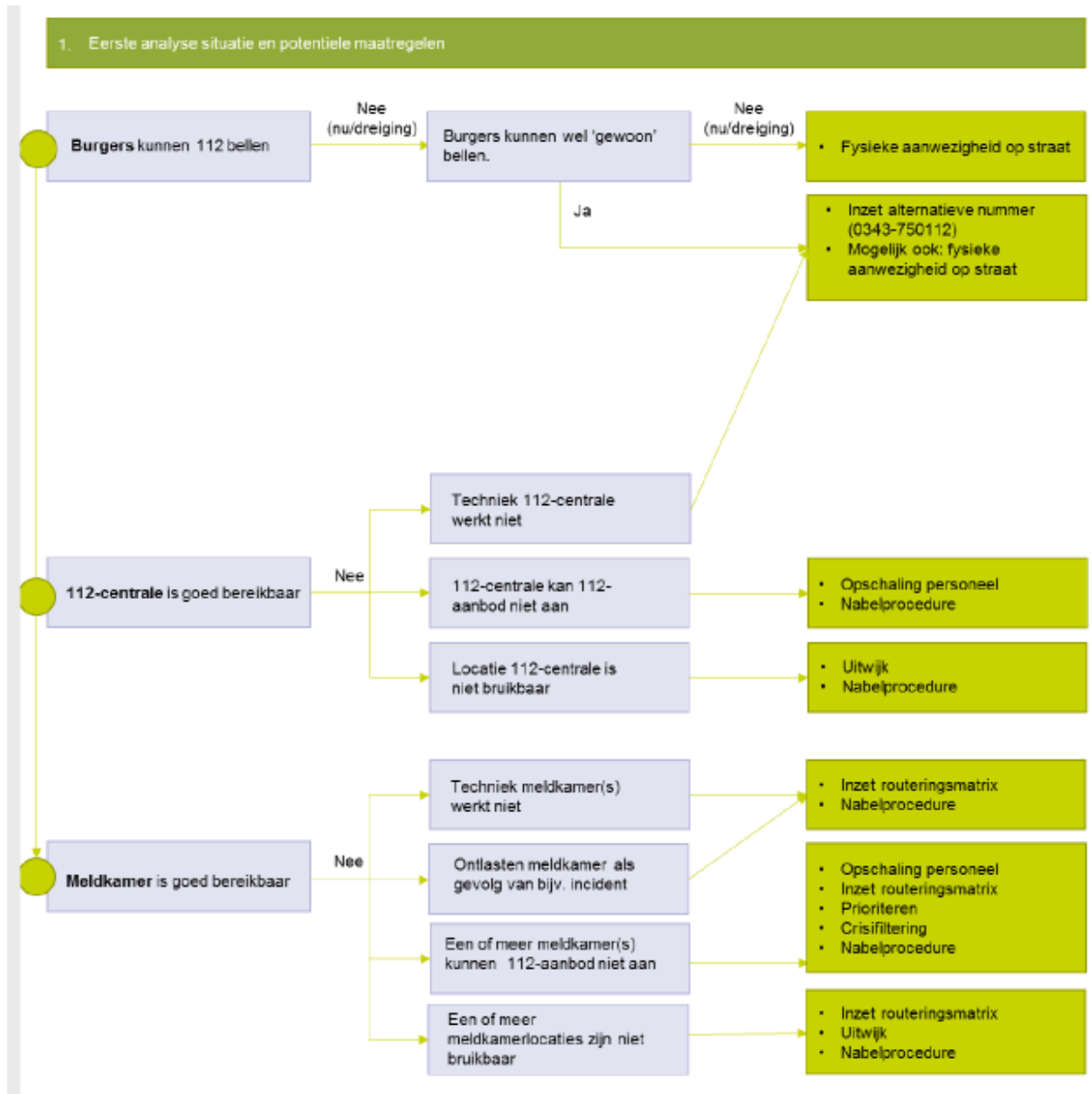
Alle oproepen voor 112 (van vaste en mobiele telefonie) komen via de verschillende providers uit bij de landelijke 112-centrale. In totaal kunnen op deze meldkamer met het beschikbare aantal lijnen 240 meldingen tegelijk beantwoord worden. De landelijke 112-centrale filtert verkeerd gebruik of misbruik van het 112 nummer en inventariseert voor de overige meldingen in welke gemeente de melder zich bevindt en van welke discipline (ambulance, brandweer of politie) hulp nodig is. Met die informatie verbindt de centralist van de landelijke 112-centrale de beller door met de juiste hulpverleningsdienst van de betreffende regionale meldkamer. Voor het doorverbinden naar de politie in de regionale meldkamers zijn in totaal 130 lijnen beschikbaar, voor de brandweer 86 en voor de ambulancezorg 78 lijnen. Zolang een oproep doorgeschakeld is van de landelijke naar een regionale meldkamer, is deze lijn niet beschikbaar voor een nieuwe 112-oproep.

Om de bereikbaarheid van 112 zo veel mogelijk te garanderen, zijn maatregelen voorbereid die de landelijke en regionale meldkamers kunnen inzetten wanneer de continuïteit van 112 in het geding is of dreigt te raken. In algemene zin gaat het bijvoorbeeld om uitwijklocaties voor meldkamers bij uitval, het inrichten van piketfuncties voor technische ondersteuning, of de voorbereiding van een alternatief telefoonnummer voor 112. Deze maatregelen zijn uitgewerkt in het Operationeel Draaiboek 112 Generiek (LMS, 2022b). Op basis van de voorbereidingen rond de kroning van koning Willem-Alexander, de ervaringen tijdens de jaarwisselingen – en in latere versies van het draaiboek – de KPN-storing rond 112 (Instituut Fysieke Veiligheid, 2019), zijn voor verschillende fasen van uitval in de 112-keten scenario's bepaald. In het eerste scenario is er sprake van problemen in één of meerdere regionale meldkamers, in het tweede scenario doen zich problemen voor in de landelijke 112-centrale en in het derde scenario is het 112 nummer voor burgers helemaal niet bereikbaar (zie figuur 3.1).

Tijdens de storm Eunice deed het eerste scenario zich voor: meerdere meldkamers konden de stroom van 112-oproepen vanuit de landelijke 112-centrale niet aan. Het gevolg daarvan was dat in de landelijke 112-centrale 112-oproepen moesten wachten om doorverbonden te worden. Op het moment dat daarbij alle lijnen in gebruik waren, was 112 niet meer bereikbaar voor andere oproepen. Zowel landelijk als regionaal hebben veel meldkamers extra (brandweer)centralisten opgeroepen op de dag van de storm. Ook zijn alle andere genoemde maatregelen (prioriteren, filteren, routeren of vernevelen, de nabelprocedure) ingezet.

Naast de extra inzet op de meldkamer hebben veel brandweerkorpsen gewerkt met de procedure van Decentrale Uitgifte (DCU). Prio-2 meldingen van de meldkamer kunnen in die werkwijze naar een centraal coördinatiepunt worden doorgezet, van waaruit brandweermensen verder contact hebben met de posten en voertuigen. Het DCU-coördinatiepunt, soms ad hoc ingericht, soms gebruikmakend van een (staf)sectie, kan prioriteren in de meldingen, zoveel mogelijk logica in routes aanbrengen, en tegelijk de dekking in het totale verzorgingsgebied bewaken. Respondenten hebben daarbij aangegeven dat de samenwerking tussen de meldkamer en de operationele inzet van de brandweer aanmerkelijk beter verliep, waar een sectie, actiecentrum of leidinggevende van de brandweer fysiek op de locatie van de meldkamer aanwezig was. Waar dat niet gerealiseerd was, hadden brandweermensen in een actiecentrum of op kazernes ook moeite om de collega's op de

meldkamer te bereiken via de daarvoor gereserveerde telefoonnummers. In sommige gevallen is geprobeerd dit op te lossen met rechtstreeks contact via mobiele telefoons; het grotere knelpunt van de druk op de centralisten bleef daarmee echter hetzelfde. In een enkele regio is gewerkt met een multidisciplinair CoPI op de meldkamer.



Figuur 3.1 Stroomschema inzet maatregelen bij verstoringen 112 (LMS, 2022b)¹⁶

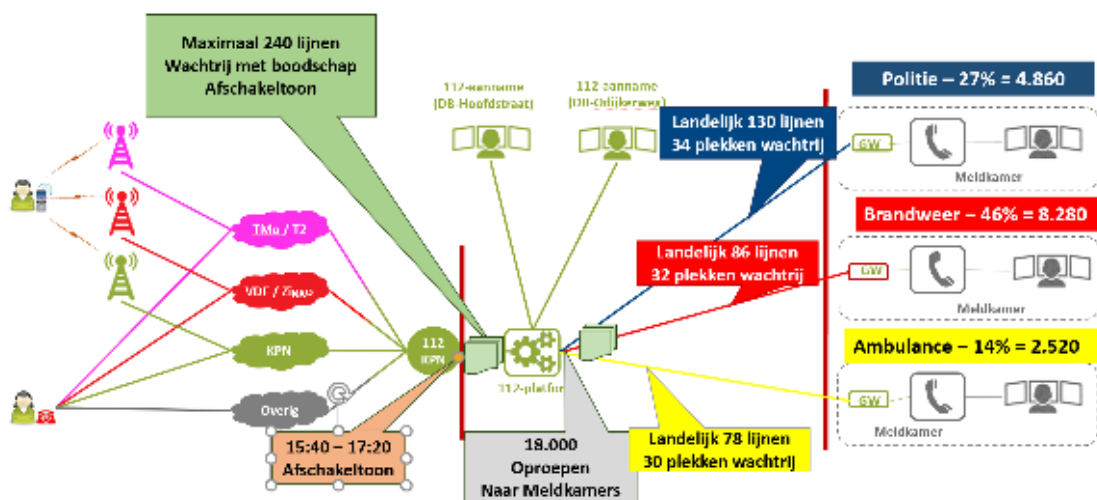
Naast het regionaal in te zetten DCU om de druk op de meldkamers te verminderen, beschikt de brandweer, vergelijkbaar met politie, over een landelijk niet-spoed-nummer voor meldingen: 0900 – 0904. Een belangrijk verschil met de politie is echter dat de brandweer hiervoor geen apart callcenter met personele bezetting heeft; ook deze meldingen komen daarom bij de reguliere brandweercentralisten terecht. Wanneer die al de handen vol hebben aan het afhandelen van de 112-meldingen, sneeuwen de niet-spoed meldingen onder. De ambulancezorg heeft geen centraal telefoonnummer voor niet-spoedmeldingen. In medische niet-spoed-situaties zullen mensen als eerste contact opnemen met de huisarts.

¹⁶ Het stroomschema zoals hierboven is weergegeven is vanaf 1 juni 2022 opgenomen in het draaiboek generieke afspraken 112-keten. Ten tijde van storm Eunice was dit stroomschema dus nog niet aanwezig.

Ook wanneer 112 niet bereikbaar is, zullen mensen de telefoonnummers van huisartsenposten en ziekenhuizen gebruiken of zich melden bij de huisarts, spoedeisende hulp of ambulancepost.

Alle maatregelen die zijn genomen, hebben niet kunnen voorkomen dat 112 gedurende zo'n anderhalf uur overbelast is geweest. Als factoren die een rol spelen in het ontstaan van deze overbelasting zijn onderstaande punten in documenten en interviews naar voren gekomen.

- > Als belangrijkste component is het hoge aantal 112-meldingen aan te wijzen. Waar op een reguliere vrijdag bij de landelijke 112-centrale 12.500 112-meldingen binnenkomen, zijn op deze vrijdag ongeveer 34.000 meldingen geregistreerd (het aantal mensen dat 112 geprobeerd heeft te bellen, kan hoger zijn). Een groot deel daarvan, ongeveer 11.000, is niet beantwoord en ongeveer 5.000 meldingen heeft de landelijke 112-centrale gelabeld als verkeerd gebruik of misbruik (meldingen die niet voor 112 bedoeld zijn). De overige 18.000 meldingen zijn doorgezet naar de regionale meldkamers.
- > In het proces van overdracht van meldingen tussen de landelijke en regionale meldkamers zit een fuik in de voor de brandweer beschikbare lijnen: van het totaal aantal beschikbare landelijke lijnen voor alle 112-meldingen kunnen er slechts 86 doorgezet worden naar de regionale meldkamers. Op reguliere dagen is 5% van de binnenkomende meldingen bestemd voor de brandweer, maar tijdens de storm was dat bijna 50%. In aantallen was het aantal meldingen voor de brandweer, meer dan 8.000, twintig keer meer dan op andere dagen (zie figuur 3.2).



Figuur 3.2 De keten voor 112-oproepen (Politie, 2022)

- > Het routeren of vernevelen, waarbij de regionale meldkamers de intake van meldingen van elkaar overnemen, is goed uitvoerbaar wanneer een minder drukke meldkamer een (tijdelijk) overbelaste meldkamer helpt. Wanneer de drukte veel of alle meldkamers treft, blijkt dat bij het overzetten van informatie en het weer opnieuw openen van meldingen in de uiteindelijke meldkamer ook tijd verloren gaat.
- > Niet alle meldkamers waren (al) opgeschaald op het moment dat het spreiden van meldingen werd gestart. In sommige regio's was op basis van de verwachting van het verloop van de storm niet opgeschaald of was extra personeel pas later ingeroosterd.
- > Het grote aantal meldingen en wachtrijen leidde tot traagheid in het Gemeenschappelijk Meldkamer Systeem (GMS), wat het afhandelen van meldingen vertraagde.

- > Het niet-spoednummer van de brandweer brengt geen verlichting van de werkdruk op de meldkamer.
- > Een slechte(re) bereikbaarheid van alternatieve telefoonnummers, zoals het niet-spoednummer van de brandweer of calamiteitenummers van gemeenten, brengt mensen ertoe alsnog 112 te bellen, omdat zij verwachten dat dat nummer wél bereikbaar is.

Veel van de meldingen voor de brandweer waren te rubriceren als stormschade. In principe krijgen dergelijke meldingen een prio-2-status, tenzij er sprake is van acuut gevaar. Voor dergelijke meldingen is een verminderde bereikbaarheid van 112 of vertraging in de opvolging van een melding geen direct knelpunt. Het risico van de ruim anderhalf uur durende overbelasting van 112 was dat de hulpverlening bij spoedmeldingen voor zowel brandweer, politie als ambulancezorg, niet gerealiseerd zou kunnen worden. Uit de nabelprocedure is echter naar voren gekomen dat er, voor zover bekend, geen meldingen van levensbedreigende situaties gemist zijn (LMS, 2022b). Het is wel aannemelijk dat enkele mensen in spoedsituaties, zoals bij hartfalen, hersenletsel of ernstige inwendige bloedingen, gezondheidsschade hebben opgelopen als gevolg van de onbereikbaarheid van 112. Met een gemiddelde van zo'n 40 mensen per dag die buiten het ziekenhuis een hartaanval krijgen¹⁷, is van geluk te spreken dat deze acute hulpvragen zich niet hebben voorgedaan.

3.3 Bovenregionale of landelijke afstemming

In de aanloop naar en tijdens de storm is er weinig bovenregionale of landelijke afstemming geweest. Belangrijke vraag daarbij is of die afstemming nodig of wenselijk was geweest en welk effect ze mogelijk had gehad.

Op elke meldkamer is voor de politie een OvD-OC 24/7 aanwezig als tactisch leidinggevende voor het OC. Deze OvD-OC's staan in verbinding met de informatieorganisatie van de politie. Vanuit die informatiepositie hebben zij dagelijks meerdere keren overleg met elkaar. Een vergelijkbare structuur bestaat niet voor multidisciplinaire afstemming tussen de meldkamer of tussen de veiligheidsregio's en brandweer. Ad hoc kan via de zogenaamde CaCo-ring een overleg tussen de calamiteitencoördinatoren van de meldkamer georganiseerd worden. Daarnaast is vanuit het LOT-C (Landelijk Operationeel Team Corona) tijdens de coronacrisis een overlegvorm ontstaan tussen de operationeel leiders van de veiligheidsregio's die ook bruikbaar is in andere crisissituaties. De mogelijkheden voor afstemming zijn daarmee voorhanden; het initiatief om hier gebruik van te maken, ligt bij de partijen gezamenlijk.

Voor de HOvD van de landelijke 112-meldkamer is de weersvoorspelling voor storm Eunice aanleiding om op de donderdag ervoor een overleg met de CaCo's te organiseren. Door een technische storing kan het overleg niet plaatsvinden via de CaCo-ring. De HOvD zoekt geen alternatieve vorm voor de afstemming, maar besluit een bericht naar alle meldkamers te sturen over de verwachte ernst van de storm en de opschaling van personeel. Landelijk en tussen regio's onderling is er geen zicht op de daadwerkelijke opschaling binnen meldkamers of de knelpunten die hierin bestaan. Ook het LOCC heeft geen zicht op de voorbereidingen binnen de veiligheidsregio's en meldkamers. De rol van het LOCC in deze situaties bestaat uit het adviseren namens de hulpdiensten en daarmee verbonden (multidisciplinaire) crisisorganisaties in het WIT, het voorzien in informatie via het landelijke

¹⁷ Hartslagnu.nl.

beeld in LCMS (Landelijk Crisis Management Systeem), en het coördineren wanneer hulpdiensten of veiligheidsregio's een verzoek tot bijstand doen (waar tijdens storm Eunice geen sprake van was).

Gezamenlijke overleggen van de CaCo's van de meldkamers onderling en van de Operationeel Leiders van de veiligheidsregio's hadden een kans gegeven de informatie over de naderende storm, eventueel met een toelichting van een expert van het KNMI, ook gezamenlijk te duiden. Als vervolg daarop had aan de orde kunnen komen welke voorbereidingen de betrokken organisaties zouden treffen. Op die manier zou in ieder geval een totaalbeeld zijn ontstaan. Daarnaast kan onderlinge afstemming soms inzicht geven in de te verwachten consequenties die breder zijn dan de eigen regio. Op kleinere schaal is dat merkbaar geweest waar veiligheidsregio's en brandweer verschillende werkwijzen hadden binnen dezelfde meldkamer. Een concreet voorbeeld op grotere schaal was de routing of verneveling van 112-meldingen, waardoor ook regio's waar naar verwachting de storm minder hevig of later op de dag overheen trok al in een vroeg stadium te maken kregen met de overloop van meldingen uit de eerst getroffen regio's (en andersom kregen meldkamers in regio's waar de storm al was gaan liggen nog meldingen uit andere regio's). Ook de communicatie naar de maatschappij over voorbereidingen op de storm of informatie over maatregelen was nu gefragmenteerd en had juist door onderlinge afstemming eenduidiger zijn. Dit aspect komt terug in hoofdstuk 4.

Tijdens de storm was iedere veiligheidsregio en brandweer met name gericht op de incidenten en meldingen van stormschade in de eigen regio. Het perspectief op het totale verloop van de storm en aspecten die daarin een rol speelden, was beperkt. Zowel het hebben van overzicht als het prioriteren binnen de eigen regio zijn echter van groot belang in een dergelijke situatie. Een te beperkte focus staat scenariodenken of vooruit denken op de korte termijn namelijk in de weg. De dodelijke slachtoffers, een mogelijk in te stellen rijverbod voor vrachtwagens of het afsluiten van snelwegen, het openhouden van horeca, de overbelasting van 112, het versturen van het NL-Alert zijn aspecten die alle veiligheidsregio's raken, op sommige terreinen baat hebben bij een gezamenlijke (zij het niet noodzakelijk een gelijke) aanpak, maar toch aan veel regio's voorbij zijn gegaan.

3.4 Verbeterpunten

Overbelasting van 112 is niet uniek en zal ook in de toekomst niet uit te sluiten zijn. Door de klimaatveranderingen die gaande zijn, verwachten veel respondenten dat vergelijkbare situaties zich de komende jaren vaker zullen voordoen. Het belang van de bereikbaarheid van 112 is zo groot, dat – zonder de illusie te hebben van risico-uitsluiting – het goed is om te inventariseren op welke wijze vanuit landelijk perspectief de overbelasting voorkomen of beperkt kan worden.

De eerste schakel daarin is het anders afhandelen van de niet-spoedeisende oproepen door middel van een alternatief telefoonnummer of een andere methode waar mensen terecht kunnen met hun hulpvragen. Daarnaast moet voorkomen worden dat mensen 112 bellen voor minder spoedeisende hulpvragen door middel van goede informatie en handelingsperspectieven in publiekscommunicatie (zie de uitwerking in hoofdstuk 4). Daarnaast is verbetering mogelijk in de bereikbaarheid van telefoonnummers voor niet-

spoed-meldingen, zowel voor de brandweer als gemeenten. Ook de politie kent een niet-spoednummer dat dagelijks in gebruik is en een ondersteunende functie kan hebben. Voorts kan onderlinge afstemming tussen regio's indirect bijdragen aan het voorkomen of opvangen van overbelasting door gezamenlijke duiding van en inzicht in effecten in andere regio's en het tijdiger nemen van maatregelen. Naast het verbeteren van bestaande processen liggen kansen in nieuwe oplossingen en alternatieven. Een internationale vergelijking¹⁸ kan de uitwerking van een eerdere toekomstverkenning (TNO, 2016) concretiseren.

¹⁸ Zo kwam tijdens dit onderzoek al de werkwijze van digitaal melden in België naar voren, zie: <https://www.vlaanderen.be/niet-dringende-interventies-van-de-brandweer-bij-extreem-weer>.

4 Risico- en crisiscommunicatie

Risicocommunicatie omvat informatie over een mogelijke ramp of crisis die zich in de toekomst kan voordoen en de bijbehorende gevaren en handelingsperspectieven. Als mensen van te voren weten welke risico's er zijn, welke maatregelen er zijn getroffen om de kans op een incident of ramp te minimaliseren en hoe zij het beste kunnen handelen mocht er onverhoopt toch iets gebeuren, is de kans groter dat zij adequaat handelen. Crisiscommunicatie betekent het tijdig verspreiden van correcte en begrijpelijke informatie, en handelingsperspectieven *tijdens* een ramp of crisis. Hoewel iedereen het belang van goede risico- en crisiscommunicatie onderkent, blijkt dat het in de praktijk lastig kan zijn beide goed te organiseren.

De informatiebehoefte van de samenleving dient als vertrekpunt genomen te worden. In aanloop naar een mogelijke ramp of crisis en direct nadat er iets ergs gebeurd is, ontstaan allerlei vragen. Wat is er aan de hand? Wat doen de hulpdiensten? Wat kan ik zelf doen? Waar vind ik meer informatie? Tijdens storm Eunice waren mensen vooral zoekende waar ze terecht konden met hun hulpvraag. Wanneer bel je 112? Wanneer bel je het 'geen spoed, wel brandweer'-nummer? Wat moet je melden bij de gemeente en wat moet je zelf oplossen? Veiligheidsregio's en andere partijen (zoals de politie) deelden ter voorbereiding op en tijdens de storm handelingsperspectieven om de (mogelijke) schademeldingen in goede banen te leiden. Ondanks alle infographics en andere communicatiemiddelen die ingezet werden, lukte het niet om een overbelasting van de 112-keten te voorkomen. De inzet van een landelijk NL-Alert bleek wél effectief: de druk op de meldkamer verminderde direct.

De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk luidt: hoe is invulling gegeven aan de risico- en crisiscommunicatie ter voorbereiding op en tijdens storm Eunice. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre er sprake was van samenwerking op het gebied van communicatie.

4.1 Risicocommunicatie

Storm Eunice was bij uitstek een situatie waarin risicocommunicatie een rol heeft gespeeld. Al enkele dagen voordat hij Nederland bereikte, werd door het KNMI gewaarschuwd voor deze storm met mogelijke windstoten tot 140 kilometer per uur. Toen op donderdag 17 februari code geel werd afgekondigd door het KNMI, begonnen de eerste veiligheidsregio's hun communicatie op te starten. Net als voor diverse andere crisistypes hebben de veiligheidsregio's standaardboodschappen klaarliggen, die snel gedeeld kunnen worden.¹⁹ Door de veiligheidsregio's werd veelvuldig een infographic gedeeld (al dan niet voorzien van een eigen logo en lay-out) van Brandweer Nederland. In deze infographic werd aangegeven

¹⁹ Daarnaast is op veel websites van veiligheidsregio's of daaraan gerelateerde websites (bijv. hollandsmiddenveilig.nl) standaard al risicocommunicatie te vinden. Als een weercode gaat gelden, communiceren veiligheidsregio's daar via die kanalen actief over.

wie gebeld moest worden voor hulp bij welk type stormschade: 112, 0900-0904 (geen spoed, wel brandweer) of de gemeente. Ook stond aangegeven wanneer mensen zelf het probleem moesten oplossen. De politie deelde een vergelijkbare infographic, maar die bleek een verouderde versie te zijn. Dit werd veroorzaakt door onduidelijkheid bij de politie over de meest actuele versie van de infographic. Inmiddels is afgesproken dat bij een toekomstige storm de infographic van de veiligheidsregio's (c.q. die van Brandweer Nederland) wordt gebruikt.

Hoewel de kernboodschap van beide infographics hetzelfde was (bel alleen 112 bij levensgevaarlijke situaties), was de uitleg over die levensgevaarlijke situaties niet eenduidig. Op basis van de infographic van de veiligheidsregio's zou bijvoorbeeld 112 gebeld moeten worden bij instortingsgevaar en 0900-0904 voor losgeraakte dakbedekking of gevelplaten en een boom die over de openbare weg dreigt te vallen, terwijl op basis van infographic van de politie voor alle drie de zaken 112 gebeld zou mogen worden. Een dergelijk gebrek aan eenduidige communicatie kan mensen in verwarring brengen. Het is bekend dat mensen dan terugvallen op hetgeen waar ze het meest vertrouwd mee zijn. In dit geval zou dat het alarmnummer 112 zijn geweest. Maar wás er bij storm Eunice wel sprake van verwarring door de verschillende infographics en was er dus een probleem? Er is een grote kans dat de meeste mensen de verschillen helemaal niet hebben opgemerkt of slechts één van de twee infographics hebben gezien. Daarnaast weten we ook niet wat het bereik is van die infographics. Volgens de NOS leek het echter voor veel mensen niet duidelijk met welke hulpvragen ze nou wel of niet naar 112 moesten bellen (NOS Journaal, 19 februari 18.00 uur).

Het doel van de infographics over stormschade is dat ze mensen helpen de juiste handelswijze te kiezen, om ervoor te zorgen dat 112 niet onnodig wordt belast. Opvallend is dat in de infographics als eerste wordt benoemd dat bij acuut gevaar 112 gebeld mag worden. Daarna worden de opties voor minder spoedeisende situaties beschreven. Vanuit de psychologie weten we dat bij het maken van keuzes mensen gebruikmaken van heuristieken. In dit geval is de 'anchoring bias' relevant. Anchoring bias is een cognitieve denkfout die mensen onbewust te veel waarde laat hechten aan het eerste stukje informatie dat ze krijgen ten opzichte van de rest van de informatie (Kassin, Fein en Markus, 2011). Dit speelt met name een rol als het nieuwe informatie is en mensen onzeker zijn over bepaalde zaken. Het is dus mogelijk dat door de volgorde waarop de informatie is gepresenteerd in de infographic mensen tijdens de storm tóch 112 belden om hun minder spoedeisende schade door te geven en dus niet gebruikmaakten van de alternatieve manieren. Daarnaast is 112 bekender dan de andere nummers die in de infographic worden genoemd. Ook zonder infographic kennen mensen wel 112, maar geen 0900-0904 (geen spoed, wel brandweer) of het calamiteitnummer van de gemeente.

Naast de infographic is in aanloop naar de storm gecommuniceerd via de websites en sociale-mediakanalen van de veiligheidsregio's, gemeenten, Brandweer Nederland en de politie. Ook heeft een aantal veiligheidsregio's gecommuniceerd via de lokale of regionale omroepen. Zo werd geprobeerd om zoveel mogelijk mensen te bereiken. De focus van de informatievoorziening lag enerzijds op het waarschuwen voor de naderende storm en anderzijds op het voorkomen van overbelasting van de 112-keten. Ondanks deze risicocommunicatie raakte de 112-keten tijdens de storm toch overbelast. Diverse respondenten zien daarom een verbetering van en meer aandacht voor een goede risicocommunicatie over stormen (en andere vormen van slecht weer) als een belangrijk speerpunt voor de komende jaren.

Welke aanvullende mogelijkheden zijn er om de mensen nog beter te informeren in aanloop van een storm? Diverse respondenten benoemden de mogelijkheid van een publieks-campagne. In Nederland kennen we er vele (om mensen bijvoorbeeld aan te sporen gezonder te eten of meer te bewegen), maar aan hun doeltreffendheid wordt nogal eens getwijfeld. Veel factoren zijn van invloed op de effectiviteit van dergelijke campagnes. Denk hierbij aan de timing en opzet van de campagne, kennis en houding van het beoogde publiek, het zoekgedrag, onbewuste associaties, het type gedrag dat beïnvloed moet worden (nieuw gedrag tot stand brengen of bestaand gedrag veranderen), urgentiebesef en de sociale omgeving (Renes en van der Putte, 2011). Als we kijken naar de risicocommunicatie die is ingezet in aanloop naar de storm Eunice is het de vraag in hoeverre mensen openstonden voor de risicocommunicatie en of ze de informatie daadwerkelijk tot zich hebben genomen. Tevens is het de vraag of mensen de risicocommunicatie überhaupt zijn tegengekomen, als ze zelf niet actief op zoek waren naar informatie. Ten slotte kan de vraag gesteld worden of het nuttig is meer in te zetten op risicocommunicatie. Al snel wordt gedacht dat wanneer we mensen meer informatie geven over hoe te handelen in specifieke situaties, zij dan ook beter beslagen ten ijs komen. Onderzoek laat echter zien dat het effect van risicocommunicatie niet zo groot is, zeker niet in landen met een beperkt aantal calamiteiten, zoals Nederland (Universiteit Twente en I&O Research, 2021).

4.2 Crisiscommunicatie

Ook tijdens storm Eunice zijn de infographics met enige regelmaat gedeeld en zijn er berichten op sociale media geplaatst om mensen erop te wijzen wat ze met welke schade moesten doen. Een deel van de mensen heeft de handelingsperspectieven opgevolgd, maar er zijn signalen dat sommige mensen zijn gaan 'shoppen' tussen de mogelijkheden om schade te melden. Voor bepaalde typen schade werd geadviseerd deze te melden bij de gemeente of het nummer 'geen spoed, wel brandweer' te bellen. Op het moment dat mensen daar geen gehoor kregen of (voor hun gevoel) te lang in de wacht stonden, belden zij alsnog 112 in de hoop sneller geholpen te worden. Tegen dit gedrag is waarschijnlijk weinig te doen.

Inzet en beleidskader NL-Alert

NL-Alert mag worden ingezet bij incidenten, rampen en crises op het moment dat die zich voordoen of in de direct daaraan voorafgaande fase van acute dreiging, als incidenten:

- > om acuut handelen van publiek vragen
- > een fysieke bedreiging kunnen vormen
- > voor grote maatschappelijke onrust of ontwrichting kunnen zorgen.

Bij een ernstig incident met landelijke impact kan het wenselijk zijn om een NL-Alert landelijk uit te zenden. Bij een uitval van 112 is daarom een procedure ontwikkeld waarbij de minister van JenV namens alle veiligheidsregio's een NL-Alert landelijk kan uitzenden. De procedure bestaat uit zes stappen:

1. Verzoek aan het NCC om een NL-Alert landelijk uit te zenden.
2. Het NCC beoordeelt het verzoek en legt het verzoek voor aan de NCTV.
3. De NCTV besluit over het uitzenden van een NL-Alert.
4. Het NCC informeert partners.
5. Het NCC draagt zorg voor het uitzenden van het NL-Alert.
6. Het NCC draagt zorg voor het eventueel uitzenden van een NL-Alert-afmeldbericht.

Een belangrijk crisiscommunicatiemiddel tijdens storm Eunice was NL-Alert. Het was de derde keer dat er een landelijk NL-Alert werd uitgezonden. Eerder was dit gedaan tijdens de KPN-storing waardoor 112 uitviel en aan het begin van de coronapandemie. Hoewel in het inzet- en beleidskader van NL-Alert een procedure (zie het kader hierboven) is opgenomen over het uitzenden van een landelijk NL-Alert, waren diverse veiligheidsregio's hier niet mee bekend.

Tijdens storm Eunice kwam het verzoek voor de inzet van een landelijk NL-Alert via twee kanalen binnen bij het NCC. Zowel de OL van Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland als de dienstdoende HOvD van de landelijke eenheid diende een verzoek in. De situatie buiten was te gevaarlijk voor de bevolking en de meldkamers raakten overbelast. Waar de OL rechtstreeks contact opnam met het NCC, diende de HOvD²⁰ in eerste instantie een verzoek in bij het LOCC voordat hij contact opnam met het NCC.

Regionaal NL-Alert VNOG

Zo'n drie uur nadat het landelijk NL-Alert was uitgezonden, besloot de VNOG om nog een regionaal NL-Alert uit te zenden. Een combinatie van factoren zorgde ervoor dat dit besluit werd genomen. Zo was er sprake van een overbelaste meldkamer en kwam er een verzoek vanuit de afdeling openbare orde en veiligheid van gemeente Apeldoorn.

De politie in Apeldoorn was op dat moment overbelast, er was sprake van drukte in de binnenstad, omdat het de eerste stapavond was zonder eindtijd voor de horeca na corona, er was een dreiging van losliggende daken in het uitgaansgebied van Apeldoorn en van bomen die (alsnog) om konden vallen met mogelijk slachtoffers tot gevolg. Die slachtoffers zouden niet opgevangen kunnen worden in het Gelre Ziekenhuis, omdat dat niet bereikbaar was voor ambulances vanwege een omgevallen boom voor de ingang bij de spoedeisende hulp.

Voordat werd besloten om het NL-Alert uit te zenden, is eerst overwogen of het doel ook bereikt kon worden door de informatie via andere kanalen te verspreiden. Men kwam tot de conclusie dat NL-Alert het meest geschikte middel was: het was belangrijk dat in een kort tijdsbestek veel mensen bereikt konden worden.

De procedure is na de verzoeken gevolgd, maar door een groot aantal respondenten is aangegeven dat de stap van informeren van partners is overgeslagen. Het NCC/ LOCC heeft de inzet van NL-Alert wel vermeld in het landelijk beeld in LCMS, maar die informatie heeft blijkbaar de partners niet bereikt. Voor veiligheidsregio's, meldkamers en onderdelen van de politie kwam daardoor het landelijke NL-Alert als een verrassing. Ze hadden graag vooraf geïnformeerd willen worden, zodat zij zelf hun communicatie al in konden richten. Veiligheidsregio's konden hierdoor pas hun communicatie over het NL-Alert opstarten, nadat mensen het NL-Alert al hadden ontvangen. Een andere reden voor het tijdig informeren van de veiligheidsregio's en meldkamers is, dat voorkomen moet worden dat (vrijwel) gelijktijdig een landelijk en regionaal NL-Alert worden uitgezonden met mogelijk verschillende informatie. Dit was namelijk het geval tijdens de KPN-storing. Mensen ontvingen toen verschillende NL-Alerts met verschillende boodschappen, wat leidde tot enige verwarring. Dit had ook kunnen gebeuren tijdens storm Eunice, want sommige veiligheidsregio's en meldkamers waren aan het overwegen een regionaal NL-Alert uit te zenden. Al is het de vraag of dat in deze situatie had geleid tot verschillende boodschappen.

Door respondenten van de veiligheidsregio's werd ook een aantal keren genoemd dat afstemming over de inhoud van het bericht werd gemist. Door het NCC is aangegeven dat het niet haalbaar is om af te stemmen met de veiligheidsregio's, gezien het korte tijdsbestek

²⁰ In het draaiboek *Generieke afspraken 112-keten* (2022) staat de optie om een NL-Alert uit te zenden benoemd (als actie voor de HOvD; het NCC voert het uit), maar alleen bij uitval van het nummer 112 of wanneer er een verstoring is in de techniek bij de landelijke 112-centrale. Overbelasting van meerdere meldkamers wordt hierin niet genoemd.

waarin het NL-Alert uitgestuurd moet worden. Om die reden is het ook geen onderdeel van de procedure.

Uiteindelijk heeft de VNOG nog een NL-Alert in de eigen regio uitgezonden met het dringend advies om niet naar buiten te gaan als dat niet nodig was (zie reden in het kader hierboven). Dit NL-Alert had naast het ontmoedigen om naar buiten te gaan nog een ander doel dan het landelijke NL-Alert: ongevallen voorkomen en de druk op de hulpdiensten te verminderen.

Tijdens storm Eunice is besloten NL-Alert in te zetten op het moment dat er sprake was van overbelasting van de meldkamers, wat om acuut handelen vroeg. Het was dan ook terecht dat werd gekozen voor dit crisiscommunicatiemiddel om mensen te alarmeren en informeren. Opvallend is de tijd (bijna een uur) die zat tussen het verzoek om een landelijk NL-Alert in te zetten en het uitzenden van het bericht. Dit is aan de lange kant: het streven is om een NL-Alert binnen 15 minuten uit te zenden, en bovendien was sprake van een acute situatie: de meldkamers waren niet meer bereikbaar. Uit de gesprekken bleek dat er veel tijd verloren was gegaan, omdat er geen standaardbericht voor deze specifieke situatie was voorbereid. Wel lag er een standaardbericht klaar voor de uitval van 112, zoals tijdens de KPN-storing.

Hoewel er veel tijd zat tussen het verzoek om een landelijk NL-Alert in te zetten en het uitzenden van het bericht, was het effect indrukwekkend te noemen. Binnen enkele minuten na het uitzenden van het NL-Alert nam het enorme aanbod van oproepen af en was de overbelasting snel voorbij. Gezien het grote effect op het aantal meldingen had NL-Alert misschien al eerder ingezet kunnen worden om te voorkomen dat de hele 112-keten überhaupt overbelast zou raken. In de gevoerde gesprekken is genoemd dat wel voorzichtig met NL-Alert omgegaan dient te worden om ervoor te zorgen dat het middel zijn waarde behoudt. Het wordt belangrijk gevonden om NL-Alert echt als alarmeringsmiddel te bewaren en alleen te gebruiken in urgente situaties. Door NL-Alert te vroeg in te zetten, devalueert wellicht de attenderingswaarde.

Als er toch gekozen was voor het eerder inzetten van NL-Alert, dan had dat tijdens storm Eunice op twee momenten gekund: in de ochtend voor aanvang van de storm of op het moment dat de eerste tekenen van drukte op de meldkamers zichtbaar werden. Als gekozen was voor de ochtend, zou het de vraag zijn of mensen de informatie uit het NL-Alert nog in hun hoofd zouden hebben op het moment dat ze daadwerkelijk geconfronteerd zouden worden met schade. Daarnaast zou de storm uiteindelijk ook mee kunnen vallen, waardoor het NL-Alert overbodig zou zijn geweest. Tevens zijn er andere communicatiemiddelen die ook, of zelfs beter, ingezet kunnen worden voor bewustwording. Het moment van beginnende drukte op de meldkamer was dan wellicht een betere optie geweest om zo de ernst van de situatie te benadrukken en een mogelijke overbelasting af te kunnen wenden.

Voor ieder NL-Alert dat uitgezonden wordt, moet het uitzendgebied worden gekozen. Het uitzendgebied wordt bepaald aan de hand van de plaats van het incident en het (verwachte) effectgebied. Bij het selecteren van het uitzendgebied is het altijd zoeken naar een balans tussen het bereiken van zoveel mogelijk mensen en niet onnodig verwarring of onrust zaaien. Tijdens storm Eunice is ervoor gekozen om het NL-Alert uit te zenden naar een groot deel van Nederland, met uitzondering van het oosten en Limburg (zie figuur 4.1). Deze keuze riep bij een aantal respondenten vraagtekens op. Waarom is er niet gekozen om het NL-Alert in heel Nederland uit te zenden? Door voor heel Nederland te kiezen, zou voor

Iedereen de ernst van de situatie direct duidelijk zijn. Bovendien had het veel vragen geschied aan de veiligheidsregio's waar NL-Alert niet of niet in de hele regio werd uitgestuurd. Het NCC heeft aangegeven het uitzendgebied geselecteerd te hebben op basis van de overbelaste meldkamers. Het doel van het NL-Alert was namelijk het aantal 112-meldingen snel terug te dringen. Die meldingen kwamen volgens het NCC niet vanuit Limburg en de oostelijke rand van Nederland, omdat daar geen sprake was van storm.



Figuur 4.1 Uitzendgebied landelijk NL-Alert

Ten slotte kan een discussie gevoerd worden over het al dan niet versturen van een NL-Alert-afmeldbericht om mensen te laten weten dat 112 weer bereikbaar is. Het is namelijk gebruikelijk om na een NL-Alert waarin informatie over een (mogelijk) dreigende situatie wordt verstrekt, later ook aan te geven wanneer de situatie weer normaal is geworden. In dit geval is door het NCC in afstemming met de HOvD beoordeeld dat een afmeldbericht niet van toegevoegde waarde was. De afspraak werd gemaakt dat de politie een bericht op haar website zou plaatsen als 112 weer naar behoren zou werken. Terugkijkend is het een verstandige keuze geweest om geen afmeldbericht te sturen. Mogelijk zou een NL-Alert met de melding dat 112 weer bereikbaar was, opnieuw geleid hebben tot een stroom van (niet-spoedeisende) meldingen. Bovendien waren de meldkamers tot laat in de avond nog druk met het terugbellen van alle gemiste oproepen. Al bleken verreweg de meeste meldingen al via andere wegen geadresseerd of opgelost te zijn.

4.3 Samenwerking

In aanloop naar en tijdens storm Eunice is er vanuit verschillende partijen gecommuniceerd. In hoeverre was er sprake van samenwerking op het gebied van risico- en crisiscommunicatie?

Om te kunnen communiceren in aanloop van een storm is in het verleden het initiatief genomen om een infographic te ontwikkelen over waar welke stormschade gemeld moet worden. Deze infographic wordt gebruikt door alle veiligheidsregio's, maar ook door de politie. Uit de gesprekken is gebleken dat er soms iets gewijzigd wordt in de infographics, waardoor er verschillende versies in omloop zijn. Er is geen platform waar dit soort wijzigingen worden besproken en kenbaar worden gemaakt. Het is dus zoeken wat de meest actuele versie is, waardoor het kan gebeuren dat een partij een oude versie deelt.

In de infographics wordt voor bepaalde typen schade doorverwezen naar de gemeente. In het verleden (maar ook tijdens storm Eunice) is gebleken dat lang niet alle gemeenten altijd goed bereikbaar zijn, zeker niet wanneer een calamiteit in het weekend plaatsvindt. Het belang van afstemming van veiligheidsregio's met gemeenten werd dan ook verschillende keren genoemd in de gevoerde gesprekken. Het gaat hierbij om afstemming over de communicatie, maar ook over de bereikbaarheid voor schademeldingen en voorbereidingen. Een positief effect van het afstemmen over communicatie vooraf kan zijn dat gemeenten zich ook beter bewust worden van hun aandeel in de afhandeling van stormschade en zich daarmee tijdig op basis van de informatie van de veiligheidsregio en in lijn met de preparatie van de hulpdiensten kunnen voorbereiden.

Een aantal veiligheidsregio's heeft de communicatie tijdens storm Eunice afgestemd met buurregio's. Zo heeft Noord-3 (Fryslân, Groningen en Drenthe) een protocol waarin de afspraken beschreven staan over de communicatie bij slecht weer door Meldkamer Noord Nederland, Politie Noord-Nederland en de drie veiligheidsregio's. In het protocol staat wanneer communicatieacties plaatsvinden en wie waarover communiceert, en staan contactgegevens van betrokken organisaties en conceptteksten voor verschillende weertypen (zoals windstoten, onweer en extreme regen). Zo wordt zo goed mogelijk geprobeerd om eenduidig te communiceren. Ook de veiligheidsregio's van Noordwest-3 (Kennemerland, Noord-Holland Noord en Zaanstreek-Waterland) hebben in dit samenwerkingsverband tijdens storm Eunice onderling contact gehad over de communicatie.

Daarnaast is er in het WIT samengewerkt tussen organisaties uit de functionele keten (onder andere DCC-IenW, KNMI, NCC, Watermanagementcentrum, Rijkswaterstaat en ProRail). In het WIT adviseren diverse partijen aan het KNMI op basis van de verwachte impact van het weer om wel of geen 'code rood' uit te brengen. In het WIT was vanuit het DCC-IenW communicatie-monitoring aanwezig, zodat het beeld vanuit (social) media meegewogen kan worden in de advisering. Binnen het DCC IenW is in onderzoek om een communicatieadviseur toe te voegen in het WIT. Iedere sector heeft in aanloop naar en tijdens storm Eunice zijn eigen maatregelen gecommuniceerd. Het KNMI communiceerde over code rood, ProRail over treinen, Schiphol over vluchten en scheepvaart over veerdiensten.

De koppeling tussen de functionele en algemene keten is georganiseerd via het LOCC, die ook standaard in het WIT aanwezig is. De informatie vanuit het WIT is door het LOCC gebruikt voor het creëren van een landelijk beeld in LCMS. Het is vervolgens aan de veiligheidsregio's zelf geweest om die informatie uit LCMS te halen en te gebruiken voor hun communicatie.

Al met al is er tijdens storm Eunice gecommuniceerd door veel verschillende partijen, ieder met een eigen focus wat betreft maatregelen en handelingsperspectieven. Er bestaat geen overkoepelend beeld van alle maatregelen en handelingsperspectieven die centraal gecommuniceerd worden.

5 Conclusies en aanbevelingen

Natuurlijk kunnen we van bijna iedere calamiteit of crisis wel iets leren en lessen trekken, maar bedacht moet worden dat in dergelijke gevallen vaak de steekproef slechts 1 is (N=1). Daarom is voorzichtigheid geboden en moeten niet al te gemakkelijk generieke lessen getrokken worden uit een specifieke casus. Het begrip risico-regel-reflex duidt op dat thema: in Nederland zijn we soms veel te snel geneigd om op basis van een geconstateerd risico (de calamiteit) meteen allerlei regels te willen voorschrijven. We moeten echter niet te snel zaken willen veranderen. Er mag tenslotte aangenomen worden dat ook voordien is nagedacht en dus niet elke afwijking van een norm reden moet zijn de regels te wijzigen. Tegelijkertijd kunnen verstoringen, calamiteiten, rampen en crises ook bepaalde processen bloot leggen. Soms waren de achterliggende problemen al eerder geconstateerd, maar was er nog niets of te weinig aan gedaan. In zo'n geval kan die kritieke gebeurtenis er dan toe bijdragen dat een veranderingstraject wordt ingezet. Er wordt dan wel gesproken van 'crisis als kans' en incidenten die een beleidsraam ('policy window') openen waardoor verandering van beleid reëel wordt.

Als we kijken naar storm Eunice met als gevolg de overbelaste meldkamers, dan zijn er in het verleden wel vergelijkbare situaties geweest van stormen en/of overbelaste meldkamers. Maar ook die situaties waren onderling verschillend en verschilden bovendien van storm Eunice, zodat ook in dit geval geldt: N=1 en dus voorzichtigheid geboden is bij het trekken van lessen. Dat gezegd hebbende, is het goed mogelijk om op basis van storm Eunice enkele conclusies te trekken en een aantal thema's te benoemen waarvan wij denken dat het mogelijk of zelfs wenselijk is om veranderingen in aan te brengen, maar waarvan wij vooral vinden dat het goed is met de relevante betrokkenen de discussie over te starten (of in sommige gevallen te heropenen of continueren).

1. Risicocommunicatie

Storm Eunice bracht een situatie waarin volop gebruik is gemaakt van risicocommunicatie door bijvoorbeeld veiligheidsregio's, gemeenten, politie, Rijkswaterstaat en ProRail. In aanloop naar de storm is gecommuniceerd door middel van infographics en berichtgeving op sociale-mediakanalen en websites. Ondanks deze risicocommunicatie (en crisiscommunicatie) raakte de 112-keten tijdens de storm toch overbelast. Een fors aantal van de respondenten ziet een sterke verbetering van en meer aandacht voor goede risicocommunicatie over stormen (en andere vormen van slecht weer) als een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren.

We moeten echter niet de illusie hebben dat wanneer mensen meer informatie vooraf ontvangen over hoe te handelen in specifieke crisissituaties, zij ook daadwerkelijk beter beslagen ten ijs komen. Veel verschillende factoren zijn van invloed op de effectiviteit van risicocommunicatie en (dus) ook op het gedrag van mensen. Natuurlijk helpt het als er sprake is van eenduidige informatie en (waar mogelijk) handelingsperspectieven geboden

worden door de verschillende partijen, maar het biedt geen garantie dat hiermee bijvoorbeeld een overbelasting van de meldkamers in de toekomst voorkomen kan worden.

We bevelen dan ook aan om niet direct grote nieuwe zaken (zoals een overheids campagne) op te tuigen in het kader van risicocommunicatie over stormen. Wel is het zinvol dat betrokken organisaties (de betrokken onderdelen van IenW en JenV²¹, veiligheidsregio's, politie) de discussie aangaan of en voor welke situaties gerichte risicocommunicatie zinvol is. Daarnaast kunnen de mogelijkheden verkend worden om zoveel mogelijk uniformiteit te creëren in de risicocommunicatie binnen en tussen de verschillende partijen (veiligheidsregio's, gemeenten, politie, mogelijk het KNMI enzovoort). Inmiddels in ieder geval voor de infographic afgesproken dat bij een toekomstige storm de politie de infographic van de veiligheidsregio's (c.q. die van Brandweer Nederland) gebruikt.

2. Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie betreft die informatie die in de acute fase wordt verspreid over hetgeen er aan de hand is en hoe mensen het beste kunnen handelen. In het geval van storm Eunice betrof het informatie over zaken als code oranje of rood, hoe te handelen bij schade en later in de middag over de overbelaste meldkamers. Het belangrijkste crisiscommunicatiemiddel tijdens storm Eunice was het landelijke NL-Alert. Het effect van het bericht was groot: binnen enkele minuten na verzending nam het aanbod van telefoontjes bij de landelijke 112-centrale af en was de overbelasting snel voorbij. We concluderen dan ook dat de inzet van NL-Alert in deze situatie passend was. Wel zat er veel tijd tussen de verzoeken om een landelijk NL-Alert en het daadwerkelijk uitzenden van het bericht.

Had NL-Alert wellicht al eerder (en dan: hoeveel eerder?) als waarschuwingmiddel ingezet moeten worden gezien het effect? Hierover zijn de meningen verdeeld. De meeste respondenten zitten sterk op de lijn dat het moet gaan om acuut dreigende situaties en het instrument NL-Alert niet breder moet worden ingezet. Tegelijkertijd zijn er ook respondenten die de meerwaarde inzien van een vroeg NL-Alert om zo te voorkomen dat de meldkamers overbelast raken. Juist vanwege het grote bereik en het effect van NL-Alert kan een dergelijke boodschap met het juiste handelingsperspectief (niet 112 bellen als het niet echt nodig is!) mogelijke problemen voorkomen of beperken. Tegenstanders van een wat breder gebruik komen snel met het zogeheten 'cry wolf-risico': te veel en te vaak mensen alarmeren over iets wat uiteindelijk meevalt, draagt snel bij aan het sleets worden van het instrument. Natuurlijk is dat risico aanwezig, maar tegelijkertijd kan de vraag gesteld worden hoe vaak zich nu écht potentieel bedreigende situaties voordoen in ons land. Wij bevelen aan om met betrokkenen de discussie aan te gaan hoe breed of hoe smal het gebruik van NL-Alert zou moeten c.q. mogen zijn. Het is zelfs denkbaar een keer gericht 'te experimenteren' met NL-Alert. Gezien het grote effect van het landelijke NL-Alert bevelen we bovendien aan om te kijken hoe het proces van uitzenden versneld kan worden.

3. Perceptie van kleurcodes

Voor de risico's op 'gevaarlijk' of 'extreem' weer gebruikt het KNMI, oplopend met de ernst van de waarschuwing, de kleurcodes groen, geel, oranje en rood. Wat betreft de opschaling van de kleurcodes bestaat een risico op onduidelijkheid, niet zozeer bij de direct betrokken partijen in het WIT, maar wel in de samenleving. De eerste opschalingen (van groen naar geel, van geel naar oranje) zijn gebaseerd op de weersomstandigheden zelf, die steeds

²¹ Wij noemen de namen van de ministeries, maar realiseren ons terdege dat verschillende onderdelen van de ministeries hierbij betrokken moeten worden, zoals het KNMI, DCC vanuit IenW en het NCC vanuit JenV.

gevaarlijker situaties opleveren. Die lijn wordt deels doorbroken in de opschaling naar code rood, waarin de maatschappelijke impact centraal staat.

Wij constateren dan ook een lastig dilemma rond de kleurcodes. In situaties zoals storm Eunice waarbij er sprake is van zeer ernstige weersomstandigheden, is het lastig om code oranje af te geven, omdat burgers de extreme weersituatie ondergaan en zich afvragen wanneer rood dan wel gegeven zou worden. Ook kan ertoe leiden dat mensen bij code oranje denken 'het valt kennelijk wel mee' en toch maar gewoon naar buiten gaan en geen extra (voorzorgs)maatregelen nemen. Het onderscheidend criterium tussen oranje en rood is beleidsmatig logisch en verstandig (eenzelfde weersituatie zondagavond oranje en maandagochtend rood), maar zal zeker niet door iedereen goed begrepen worden.

Wij hebben begrepen dat er op het punt van waarschuwen en alarmeren er momenteel discussies gaande zijn over de rol van het KNMI (mede tegen het licht van de huidige wettelijke beperkingen). Er wordt gewerkt aan een bredere rol bij (on)veiligheidssituaties, hetgeen wij juist vanwege de publieke taak van het KNMI en de grote bekendheid en betrouwbaarheid van dat instituut ook logisch en verstandig achten. De weersvoorspellingen zelf worden ook beter en nauwkeuriger (naar plaats en tijd), wat het mogelijk maakt meer specifiek betrokken partners vroegtijdig te informeren (bijvoorbeeld de veiligheidsregio's en waterschappen) en mogelijk ook het brede publiek (via een specifieke applicatie, infographics, sociale media).

Wij bevelen IenW (onder andere het DCC, KNMI en WIT) aan om nog eens goed na te denken over de criteria voor opschaling van code oranje naar code rood en te bezien of het hier geopperde bezwaar (een gebrek aan congruentie tussen de opschaling en de perceptie in de samenleving) een reden is om de criteria te veranderen of om zowel de betrokken partijen als de samenleving iets duidelijker te maken waar het verschil nu in zit. Daarnaast kan een verkenning uitgevoerd worden naar de mogelijkheden om aan de kleurcodes een specifiek handlingsperspectief te koppelen in de publiekscommunicatie (nu is oranje: wees voorbereid en rood: onderneem actie) en eventueel apart te communiceren richting de hulpdiensten (inclusief de meldkamers).

4. De rol van de CaCo en bovenregionale afstemming

Over de storm en de te verwachten belasting van de meldkamers heeft voorafgaand aan en in de loop van de dag zelf geen bovenregionale multidisciplinaire afstemming plaatsgevonden. Waar het voor de politie inmiddels standaard is dat dagelijks overleg plaatsvindt tussen de (monodisciplinair) leidinggevenden van de meldkamers, is een dergelijke afstemming tussen de regio's nog niet gerealiseerd voor de CaCo's. Wel is het inmiddels gebruikelijker geworden dat de OL'en tijdens landelijke crises een gezamenlijk overleg hebben, maar ook die vorm van afstemming is niet structureel.

Wij achten het wenselijk dat ook voor de CaCo's – startend met bijvoorbeeld een wekelijkse call – het regelmatig afstemmen met elkaar vast onderdeel van hun taak wordt. Dat is dan een goede opmaat om in situaties als dreigende weersomstandigheden vooraf en van daaruit ook gedurende de situatie zelf met elkaar informatie te delen en waar nodig op één lijn te komen. Wij bevelen de betrokken organisaties (de veiligheidsregio's, politie, ambulancezorg en LMS) aan de discussie aan te gaan rond de noodzaak van en de behoefte aan een gestructureerd overleg tussen de CaCo's en wat ervoor nodig is om daar invulling aan te geven.

5. Landelijke opschaling en een landelijk operationeel leider

Deze storm gaf vooral veel werk voor de brandweer/de veiligheidsregio's. Dat is niet bijzonder en is bij iedere storm het geval. Preparatief en ook in de responsfase was er ons inziens (en ook gedeeld door verschillende respondenten) meer mogelijk geweest als de veiligheidsregio's landelijk meer organiseren met elkaar. Deze casus liet zien dat voor de veiligheidsregio's bovenregionaal er een lacune is. Bij langduriger crisis zien wij dat via de bestuurlijke lijn (het Veiligheidsberaad) een deel van die lacune wordt gedicht. Voor acute crisis zal dat anders kunnen en ons inziens dienen te gaan.

Deze casus is een voorbeeld van een situatie waarin het goed zou zijn als de veiligheidsregio's met elkaar komen tot een (ontkleurd) landelijk operationeel leider die in een dergelijke situatie landelijk een operationele rol speelt. Als de regio's (samen met hun partners) afspreken dat er een Landelijk Operationeel Leider is (LOL), dan zou in een situatie als deze die betreffende persoon al in de voorfase (na aankondiging van code rood) een aantal zaken kunnen organiseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een landelijk opschaling van de meldkamers – zeker voor het brandweerdeel en het informeren van mensen om alleen bij echt dringende spoed 112 te bellen.

Gedurende de dag zou deze persoon zich zowel bij de regio's (via de CaCo's of via de Regionaal Operationeel Leiders) als bij de landelijke 112-centrale hebben vergewist van de situatie. Dat zou betekenen dat deze persoon als eerste aan de bel zou hebben getrokken dat zaken begonnen te knellen. In overleg met andere partners en bijvoorbeeld verschillende directeurs veiligheidsregio's was dan vrijwel zeker al in de vroege middag het verzoek gekomen om een landelijke NL-Alert uit te zenden. Het is zelfs denkbaar dat met een landelijk operationeel leider niet eens een landelijke NL-Alert nodig zou zijn geweest. Wij adviseren de veiligheidsregio's dan ook echt werk te gaan maken van de functie van (ontkleurd) landelijk operationeel leider. Uiteraard kan dit gekoppeld worden aan de ontwikkeling van KCR2.

6. De brandweer en extreme weersituaties

Het is tot nog toe vrij gebruikelijk dat de brandweer 'all out' gaat bij storm en echt heel veel uit de kast haalt om de samenleving te ondersteunen. Natuurlijk is dat een nobel streven, maar het roept wel de vraag op tot hoever de brandweer daarmee zou moeten gaan en of ook niet tijdens storm Eunice de brandweer soms meer ondersteuning bood dan vanuit het oogpunt van (on)veiligheid strikt nodig was. Daarbij speelt zeker ook mee dat optreden in zo'n storm ook risico's oplevert voor de brandweer zelf. Immers, een deel van de niet-prioritaire (en niet per se risicovolle) werkzaamheden had ook één of enkele dagen later kunnen worden verricht door dakbedekkers, hoveniers en bosbeheerders.

Wij raden de brandweer daarom aan om de discussie aan te gaan over welke mate van ondersteuning zij wil en kan bieden in situaties waarbij de vraag bijna onbeperkt is. Betrek daar ook het thema van de eigen veiligheid bij.

7. Reflecties op het melden en de terugkoppeling

Het huidige proces van melden van een verstoring of een extreme situatie waarbij snel hulp wenselijk is, is nog weinig 'sophisticated'. In de meeste gevallen is dat ook niet nodig, want er wordt gewoon actie ondernomen en hulp gestuurd (door zowel politie, ambulance, als brandweer). Wanneer te voorzien is dat het druk wordt op de meldkamers door een grote hoeveelheid meldingen, kan meer en beter gebruikgemaakt worden van telefoonnummers

voor niet-spoed-meldingen. Een betere bereikbaarheid en bekendheid van deze nummers verbeteren de beschikbaarheid van 112 voor spoedmeldingen.

Naast de mogelijkheid om telefonisch melding te doen, is het doen van digitale meldingen (voor niet-spoed situaties) nog een onontgonnen terrein, dat waardevol lijkt om te verkennen. In die situaties zou het zelfs denkbaar zijn de melder op de hoogte te houden van wat er gaat gebeuren, vergelijkbaar met het bestellen van een product via internet, waarbij de koper (steeds vaker en beter) geïnformeerd wordt over het verwerken van de bestelling en het moment van levering. Zonder dat dit nu geheel gekopieerd zou moeten worden, kan wel nagedacht worden over de manier waarop de terugkoppeling naar de melder wat meer vorm zou kunnen krijgen, zeker in de situaties waarvoor een lagere prioriteit geldt.

Wij bevelen de brandweer aan om ten minste serieus te overwegen een werkwijze te ontwikkelen, waarin hulpvragen van burgers voor de brandweer bij de niet-spoedsituaties centraal of regionaal gemeld kunnen worden, zonder dat dit de capaciteit van de reguliere meldkamer belast. Een tweede aanbeveling is om binnen de LMS de ideeën voor het digitaliseren van meldingen multidisciplinair nader uit te werken.²²

²² Zie het rapport “*Wie belt er nog?*” van TNO (2016).

Literatuurlijst

De Leeuw, G. & Anink, D. (2022). *Evaluatierapport code rood 'Voorjaarsstormen Dudley, Eunice en Franklin'*. DCC-IenW.

Instituut Fysieke Veiligheid (2019). *KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises?* Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Kassin, S., Fein, S., & Markus H.R. (2011). *Social Psychology*. Wadsworth Cengage Learning.

LMS (2022a). *Multidisciplinaire evaluatie overbelasting 112 als gevolg van storm Eunice*.

LMS (2022b). *Draaiboek Generieke afspraken 112-keten versie 2022*.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *Inzet- en Beleidskader NL-Alert*. Geraadpleegd op 18 mei 2022 van <https://crisis.nl/nl-alert-toolkit>.

Politie (2021). *Evaluatie storm Eunice*.

Renes, R.J. & Van der Putte, B. (2011). *Gedragsverandering via campagnes*. Ministerie van Algemene Zaken.

TNO (2016). *Wie belt er nog? Het nieuwe melden, een toekomstverkenning*. Geraadpleegd op 18 mei 2022 van <https://repository.tno.nl/islandora/object/uuid:46802481-184c-467f-9df0-1206010e94cc>.

Universiteit Twente en I&O Research (2021). *Doeltreffende risicocommunicatie: een inventariserend onderzoek*. Geraadpleegd op 1 juni 2022 van https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/265512146/3032_doeltreffende_risicocommunicatie_volledige_tekst.pdf.

Bijlage 1 Invalshoeken

Thema			
Fase	A. Bereikbaarheid 112	B. Informatievoorziening	C. Crisiscoördinatie
1. Voorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> - Welke procedures zijn binnen de regionale meldkamers of binnen de LMS voorbereid om piekbelasting te hanteren / overbelasting te voorkomen? Zijn deze procedures geoeftend? - Welke procedures kennen de hulpdiensten en/of veiligheidsregio's voor de situatie dat de meldkamer(s) overbelast raakt (raken)? - Welke (f)actoren zijn van belang om overbelasting te voorkomen? Welke lessen zijn getrokken uit eerdere momenten van overbelasting en (hoe) is hier opvolging aan gegeven? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wie is verantwoordelijk voor de (uitvoering van de) communicatie over dit onderwerp? - Wie is verantwoordelijk voor de onderlinge afstemming / coördinatie tussen partijen die hierover communiceren? - Welke communicatieberichten en -kanalen zijn voorbereid om de bevolking te kunnen informeren? 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe was de crisiscoördinatie in de voorbereiding ingericht? - In hoeverre was er sprake van een overkoepelende coördinatie op landelijk of bovenregionaal niveau? - Wie had wat kunnen voorbereiden en welke effecten zou dat sorteren?

Thema			
Fase	A. Bereikbaarheid 112	B. Informatievoorziening	C. Crisiscoördinatie
2. Dreiging	<ul style="list-style-type: none"> - Welke maatregelen hebben meldkamers genomen om de verwachte piekbelasting op te vangen? - Hoe is de bereikbaarheid / belasting van de meldkamers gemonitord? - Welke maatregelen hebben hulpdiensten en veiligheidsregio's genomen ter voorbereiding op de verwachte piekbelasting? 	<ul style="list-style-type: none"> - Welke kernboodschap(pen) hebben hulpdiensten of veiligheidsregio's voorafgaand aan de storm verstuurd om de bevolking te informeren? Op welke informatie waren deze berichten gebaseerd? - Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen regio's in deze communicatie? In hoeverre zijn de verschillen hierin situationeel te onderbouwen? 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre is sprake geweest van (behoefte aan) onderlinge afstemming of coördinatie tussen regio's of met landelijke gremia? - Welke redenen hebben regio's of landelijke partijen om deze afstemming niet te zoeken? - Wie had wat kunnen afstemmen in de dreigingsfase? In welke mate had afstemming effect kunnen sorteren?

Thema			
Fase	A. Bereikbaarheid 112	B. Informatievoorziening	C. Crisiscoördinatie
3. Acuut	<ul style="list-style-type: none"> - Welke factoren hebben tot overbelasting geleid? - Tot welke directe gevolgen heeft de overbelasting geleid in de hulpverlening of regionale coördinatie? - Welke maatregelen of aanpassingen hebben geleid tot regulering van de bereikbaarheid van 112? - Zijn mogelijke maatregelen om overbelasting te voorkomen of de gevolgen te beperken onbenut gebleven? 	<ul style="list-style-type: none"> - Welke kernboodschap(en) hebben hulpdiensten of veiligheidsregio's op het moment van overbelasting van 112 verstuurd om de bevolking te informeren? - Wie heeft het versturen van een landelijk NL-Alert geïnitieerd? - Hoe is de inhoud en het bereik van het NL-Alert-bericht tot stand gekomen? - Wat zijn de voor- en nadelen van de inzet van NL-Alert, waren alternatieven beschikbaar? - Hoe is de bevolking geïnformeerd op het moment dat 112 weer voldoende bereikbaar was? 	<ul style="list-style-type: none"> - Welke afstemming is er regionaal tussen meldkamers en veiligheidsregio's / hulpdiensten geweest vanaf het moment van overbelasting? - Welke afstemming is er tussen meldkamers onderling en tussen regio's onderling geweest? In hoeverre is sprake geweest van (behoefte aan) landelijke coördinatie? - Hoe is afgestemd met de veiligheidsregio's over het landelijke NL-Alert? - Hoe verhoudt landelijke communicatie zich tot de regionale coördinatie van dit incident? - Wie had wat kunnen afstemmen tijdens de acute fase? In welke mate had afstemming effect kunnen sorteren?

Thema			
Fase	A. Bereikbaarheid 112	B. Informatievoorziening	C. Crisiscoördinatie
4. Nafase	<ul style="list-style-type: none"> - Wie was verantwoordelijk voor de nafase van het incident? Hoe heeft overdracht plaatsgevonden? - Op welke manier is onderzocht welke effecten de overbelasting van 112 heeft gehad op de bevolking? - Welke evaluaties hebben betrokken partijen individueel of gezamenlijk al uitgevoerd en waar zijn deze op gericht / wat zijn de uitkomsten van deze evaluaties? 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe hebben hulpdiensten / veiligheidsregio's de bevolking geïnformeerd in de nafase? - Is een directe relatie te leggen tussen de inzet van het landelijke NL-Alert en het verminderen van de druk op de meldkamers? - Welke evaluaties hebben betrokken partijen individueel of gezamenlijk al uitgevoerd en waar zijn deze op gericht / wat zijn de uitkomsten van deze evaluaties? 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre is er in de nafase sprake geweest van onderlinge afstemming of coördinatie tussen regio's of met landelijke gremia? - Wie had wat kunnen afstemmen tijdens de nafase? In welke mate had afstemming effect kunnen sorteren?

Bijlage 2 Respondentenlijst

Naam		Functie
Mevr. M.	Ackerman	LMS – 112 adviseur
Dhr. T.	Boschert	LMS – politie
Dhr. J.	Brusse	AC Brandweer
Dhr. M.	Dewachter	Hoofd LOCC
Dhr. D.	van Duijn	HON Brandweer
Dhr. R.	van Eck	Operationeel Leider
Dhr. B.	Ham	Operationeel Leider
Dhr. J.	Heerkens	Operationeel Leider
Dhr. T.	Heerts	Burgemeester gemeente Apeldoorn/ Voorzitter VNOG
Dhr. R.	van der Helm	Adviseur security and crisismanagement DCC IenW
Dhr. P.	Gelton	Directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamer
Dhr. E.	Groenendijk	HOvD/ Leider CoPI
Mevr. M.	van Kampen	Burgemeester gemeente Schagen
Dhr. A.	de Kreek	Ambulancezorg Nederland
Dhr. G.	de Kruijff	Hoofd NCC
Mevr. E.	Kuijper	Hoofd DCC IenW
Dhr. B.	de Leeuw	Hoofd meldkamer
Dhr. J.	Lemereis	LMS – politie
Dhr. J.	Van Loosbroek	Directeur LMS
Dhr. A.	van der Maarl	Woordvoerder brandweer/ CoPI
Mevr. F.	Machielse	Coördinator communicatie NCTV en NCC
Dhr. N.	Manzoli	Beleidscoördinator Veiligheidsregio's
Mevr. C.	Monster	Afdelingshoofd/ programmamanager Veiligheidsregio's en Crisisbeheersing
Dhr. M.	Nazih	AC Brandweer
Mevr. H.	Otten	Communicatieadviseur

Dhr. J.	Overes	HOvD Dienst Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
Dhr. R.	Du Pree	Tactisch Manager Meldkamer Ambulance en Brandweer
Dhr. F.	Schippers	Directeur Veiligheidsregio Kennemerland en voorzitter strategisch meldkamerberaad LMS
Dhr. R.	Sluijter	KNMI
Dhr. R.	Sinselmeijer	Hoofd meldkamer
Mevr. L.	Weber-Teuben	Directeur risico- en crisisbeheersing
Dhr. J.	van Wessel	LMS - projectmanager
Dhr. M.	Zannoni	Directeur Nationale Crisisbeheersing en Bewaken en Beveiligen