

KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises

Een advies opgesteld in opdracht van het Veiligheidsberaad



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Crisisbeheersing
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

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

Opdrachtgever:	Het Veiligheidsberaad
Titel:	KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises?
Datum:	20 februari 2020
Status:	Definitief
Versie:	1.0
Auteur:	Menno van Duin
Projectleider:	Marije Bakker

Voorwoord

Op 24 juni 2019 deed zich bij Nederlands grootste telecomprovider, KPN, een storing voor die er onder meer toe leidde dat het landelijke noodnummer 112 een aantal uren niet bereikbaar was. Gelukkig deden zich in die uren geen grote incidenten voor en wisten hulpdiensten te improviseren om toch bereikbaar te zijn. Om inwoners van Nederland van de storing op de hoogte te stellen, verstuurdde veiligheidsregio's een NL-Alert. Ook ging voor het eerst een landelijke NL-Alert uit.

De afstemming tussen veiligheidsregio's en het Rijk verliep echter niet geheel vlekkeloos. De strubbelingen die zich die middag voordeden, vormden voor het Veiligheidsberaad aanleiding om het lectoraat Crisisbeheersing te vragen een advies op te stellen hoe bij zogenoemde gebiedsontbonden crises kan worden gekomen tot bestuurlijke afstemming tussen veiligheidsregio's onderling en met het Rijk. De vraag die centraal staat is: Welke mogelijkheden zijn bestuurlijk en operationeel denkbaar om zowel de horizontale (tussen veiligheidsregio's onderling) als de verticale afstemming en samenwerking (tussen veiligheidsregio's en nationale partijen) bij een (dreigende) bovenregionale of landelijke crisis te verbeteren?

Ten behoeve van de gedachtenvorming is gesproken met een dertiental leidinggevenden uit verschillende organisaties, die niet alleen in deze casus maar ook in andere vergelijkbare situaties een prominente rol vervulden. Hun input heeft zonder meer bijgedragen aan de totstandkoming van dit advies waarin aanzetten worden gedaan tot verbetering van de bestuurlijke afstemming bij gebiedsontbonden crises. De publicatie kwam tot stand met medewerking van Marije Bakker, Emily Berger, Jana Domrose en Vina Wijkhuijs.

Menno van Duin
Lector Crisisbeheersing

Inhoud

	Inleiding	5
1	Achtergrond	8
1.1	Situatieschets	8
1.2	Bovenregionale samenwerking	10
2	Tussen Rijk en regio's een leemte?	15
2.1	Leemtes bij de KPN-storing	15
2.2	Aandacht voor bovenregionale crises	17
2.3	Enige relativering bij 'de leemte'	17
3	Crisiscommunicatie	19
3.1	Crisiscommunicatie bij de KPN-storing	19
3.2	Samenwerking bij crisiscommunicatie	21
4	Aanzetten om de structuur en de crisiscommunicatie te verbeteren	23
4.1	Bestuurlijk afstemmen in gebiedsontbonden situaties	23
4.2	Operationeel afstemmen in gebiedsontbonden situaties	26
5	Conclusies en aanbevelingen	30
5.1	Conclusies	30
5.2	Aanbevelingen	31
	Literatuurlijst	33
	Bijlage 1 Respondenten	34
	Bijlage 2 Overzicht communicatie veiligheidsregio's tijdens KPN-storing	35

Inleiding

Aanleiding

Op maandagmiddag 24 juni 2019 was er een landelijke telefoonstoring bij KPN, waardoor ook het noodnummer 112 ruim drie uur lang onbereikbaar was. Door de storing van 112 moesten de hulpdiensten improviseren om toch bereikbaar te zijn en zo de noodzakelijke hulp te kunnen bieden. De veiligheidsregio's schaalden op. Op allerlei manieren werden er bypasses gelegd om ervoor te zorgen dat de hulpdiensten bereikbaar waren voor noodmeldingen. Zo werd onder andere gebruikgemaakt van alternatieve telefoonnummers, Whatsapp, Twitter, LCMS en e-mail. Daarnaast gingen agenten de straat op en stelden brandweer en ambulancezorg zich met voertuigen strategisch op. Een aantal veiligheidsregio's verstuurde een NL-Alert om burgers te informeren over de 112-storing en hen op de hoogte te stellen van alternatieve manieren om hulpdiensten te bereiken. Ook werd voor het eerst een landelijke NL-Alert uitgestuurd om de bevolking te informeren hoe de hulpdiensten te bereiken.

In de (sociale) media was ook veel aandacht voor de 112-storing. Hier klaagden burgers met name over NL-Alert. Een deel van de mensen ontving erg veel berichten, terwijl anderen helemaal geen NL-Alert ontvingen. Daarnaast ontstond er commotie over het verkeerde telefoonnummer dat opgenomen was in het landelijk NL-Alert. Het noodnummer om de politie via Whatsapp te bellen, bleek de Whatsapp-tiplijn van *De Telegraaf* te zijn.

De gevolgen van de 112-storing zijn ons niet volledig bekend. Bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) zijn drie meldingen binnengekomen over mensen die zijn overleden tijdens de 112-storing, maar het is niet zeker te zeggen of zij nog hadden geleefd als er geen storing was geweest.

De heer Bruls, voorzitter van het Veiligheidsberaad, stelde enkele dagen na de uitval dat bij een nationale crisis een nationale aanpak logisch is. "Kan hier niet wat sneller landelijke coördinatie op komen, bijvoorbeeld qua NL-Alertberichten, dan hoeven we niet 25 keer die berichten de wereld in te sturen?" (Veiligheidsberaad, 26 juni 2019).¹ En: "Het enige punt om samen te bekijken – ook met de minister – is: we hebben 25 veiligheidsregio's, maar dit was een landelijke storing en er was behoefte aan landelijke coördinatie om samen één boodschap te brengen. Bij een landelijke storing moet je eigenlijk ook landelijke coördinatie hebben" (idem). In dit advies beschouwen we deze kwestie en met name twee bijzondere aspecten.

Ten eerste betreft dat de schaal van het optreden en de regie. Dit keer was duidelijk dat heel Nederland (25 veiligheidsregio's) betrokken raakte, maar het kan natuurlijk ook dat slechts een aantal regio's betrokken is. De laatste tijd zijn er meer – en mogelijk zelfs steeds vaker – casus die een bovenregionaal karakter hebben. Denk bijvoorbeeld aan de droogteperiodes, problemen op Schiphol als gevolg van stakingen die snel verderstreckende repercussie hebben, de boerenprotesten met de tractoren op de Nederlandse (snel)wegen en het

¹ Hubert Bruls over storing 112: "bij een nationale crisis is een nationale aanpak logisch"; ontleend aan Veiligheidsberaad.

schietincident in Utrecht met mogelijke effecten elders. Hoe gaan wij om met bovenregionale en soms landelijke dreigende crises en is de crisisstructuur daarvoor voldoende ingericht?

Ten tweede – en dat maakt het soms extra gecompliceerd – is een deel van deze voorbeelden te typeren als ‘gebiedsontbonden’ crises. Gebeurtenissen die, zoals sommigen aangeven, geen duidelijk herleidbare bron en soms ook geen herkenbaar effectgebied hebben. Het zijn dus gebeurtenissen waar de bron van de problemen soms onduidelijk en lastig traceerbaar is, en soms zelfs ook niet interessant is. Het zijn tegelijkertijd ook gebeurtenissen, waarbij het niet altijd op voorhand vanzelfsprekend en duidelijk is waar de regie zou kunnen of moeten liggen.

Doel

De twee bovengenoemde aspecten van een mogelijke crisis (bovenregionaal wat betreft schaal en gebiedsontbonden wat betreft type) waar de KPN-storing een duidelijk voorbeeld van was, worden in dit advies primair belicht met betrekking tot een tweetal thema's. Het eerste thema betreft de operationele en bestuurlijke samenhang: Hoe zijn de koppelingen tussen de verschillende bestuurslagen ten tijde van crises georganiseerd? Daarbij is in dit verband de meest voor de hand liggende koppeling natuurlijk die tussen veiligheidsregio's en het Rijk. Is die koppeling – ten tijde van crises – goed geborgd of is er sprake van een leemte tussen beide? Omdat dit advies niet alleen betrekking heeft op landelijke maar ook op bovenregionale crises, komt ook de relatie tussen de veiligheidsregio's onderling en met hun (regionale) partners ter sprake.

Het tweede thema betreft de crisiscommunicatie en de informatievoorziening aan het publiek. Iedereen weet dat goed crisismanagement tegenwoordig eerst en vooral gaat om goede informatievoorziening naar de buitenwereld. Hoewel niet vergeten mag worden dat achter de schermen enorm veel werk is verzet, meldkamers met tientallen extra medewerkers werden bemenst en hulpdiensten en anderen 'hun stinkende best' hebben gedaan om de gevolgen van de uitval te beperken, ging het bij de KPN-storing na afloop maar over twee zaken: Hoe kon het gebeuren dat 112 zo lang niet functioneerde? En hoe is met de informatievoorziening richting het publiek omgegaan (inclusief het verkeerde telefoonnummer)?

De KPN-storing vormde de aanleiding tot dit advies, maar dat betekent niet dat in dit advies de situatie wordt geëvalueerd. De KPN-storing geldt als voorbeeldcasus aan de hand waarvan bovenstaande thema's worden belicht met als doel te kijken wat daaruit voor de toekomst kan worden opgemaakt. De hoofdvraag is dan ook de volgende:

Welke mogelijkheden zijn bestuurlijk en operationeel denkbaar om zowel de horizontale (tussen veiligheidsregio's onderling) als de verticale afstemming en samenwerking (tussen veiligheidsregio's en nationale partijen) bij (dreigende) bovenregionale of landelijke crises te verbeteren?

Aanpak

Dit advies is tot stand gekomen op basis van eerder vergaarde kennis, relevante literatuur en gesprekken met dertien betrokkenen (zie bijlage 1). Met de gesprekspartners is de casus van de KPN-storing vooral gezien tegen de achtergrond van de twee eerdergenoemde thema's:

- I. de bovenregionale coördinatie(structuren) en de eventuele aanwezigheid van een leemte in de samenwerking en afstemming binnen de algemene keten.
- II. de invulling van de crisiscommunicatie (wie doet wat, wanneer en waarom?).

Ten tijde van de totstandkoming van dit advies werd ook door de Inspectie Justitie en Veiligheid, de IGJ en het Agentschap Telecom onderzoek gedaan naar de 112-storing. Omdat de Inspectie Justitie en Veiligheid zich deels met dezelfde materie bezighield als het IFV (Lectoraat Crisisbeheersing), heeft vooraf afstemming plaatsgevonden over de scope van de beoogde publicaties, het opvragen van benodigde documenten en het inplannen van interviews. Beide instanties voerden hun werkzaamheden onafhankelijk uit.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt het verloop van de KPN-storing kort geschetst en ingegaan op enkele thema's die in dat verband een rol speelden. Hoofdstuk 2 gaat in op de afstemming tussen het Rijk en de regio's, hoofdstuk 3 op de crisiscommunicatie. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens een aantal aanzetten gedaan ten aanzien van de bovenregionale coördinatie en de crisiscommunicatie. In het vijfde en laatste hoofdstuk worden conclusies getrokken en volgen enkele aanbevelingen.

1 Achtergrond

Dit hoofdstuk begint met een situatieschets van de KPN-storing en de impact daarvan. Vervolgens worden enkele thema's besproken die meer inzicht geven in de voorliggende problematiek.

1.1 Situatieschets

Op maandagmiddag 24 juni 2019 wordt rond 15.45 uur melding gemaakt van een grote storing bij KPN. Diverse bedrijven en gemeenten zijn niet langer telefonisch bereikbaar. Al snel wordt duidelijk dat mensen ook geen contact kunnen krijgen met de alarmlijn 112. Ook het nummer van de politie voor niet-spoedeisende gevallen, 0900-8844, werkt niet. Rond 16.30 uur wordt bij de politie een Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) geactiveerd. In de veiligheidsregio's schalen de hulpdiensten op naar GRIP-2 en zij stellen hun noodplannen in werking. Meldkamers roepen extra personeel op. Bij het Nationaal Crisiscentrum (NCC) in Den Haag wordt besloten om voor het eerst sinds het bestaan van NL-Alert een landelijk waarschuwingsbericht te versturen om de bevolking op de hoogte te stellen van de uitval van 112. Rond 17.20 uur blijkt dat er vanuit het NCC in verband met technische problemen geen landelijk bericht kan worden verstuurd. Uiteindelijk kan het bericht pas om 18.12 uur worden verzonden via het Managing en Monitoring Centre van de politie (MMC) in Utrecht. Dan gaat er wat mis met de verwijzing naar het alternatieve noodnummer en komt de tiplijn van *De Telegraaf* in beeld. In het uur daarna komen hier rond de 600 Whatsappberichten binnen, waarvan uiteindelijk negentien serieuze berichten worden doorgezet naar de meldkamer in Driebergen. Om 19.12 uur wordt middels een tweede landelijke alert het juiste nummer gedeeld.

Ondertussen worden ook in de veiligheidsregio's op allerlei manieren bypasses gelegd om ervoor te zorgen dat de hulpdiensten bereikbaar zijn voor noedmeldingen. Zo zijn er vier veiligheidsregio's die nog vóór het landelijke bericht een regionale NL-Alert versturen, met daarin informatie over de uitval van 112 en lokale telefoonnummers waarmee burgers in geval van nood de hulpdiensten kunnen bereiken. Twee veiligheidsregio's sturen aanvullend op het landelijke alert een eigen NL-Alert uit. Daarnaast worden agenten, brandweerauto's en ambulances preventief de straat op gestuurd voor het geval iemand hulp nodig heeft. Ook zetten brandweerkazernes, politiebureaus en – in een aantal regio's – gemeentehuizen hun deuren open voor het publiek. In de loop van de middag en avond melden kleine aantallen mensen zich hier met hulpverzoeken (*De Gelderlander*, 24 juni 2016).²

² In Nijmegen e.o. melden vijf mensen zich bij een brandweerkazerne tijdens de 112-storing; ontleend aan *De Gelderlander*.

Opschaling Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC en LOCC-B)

Om een landelijk beeld op te kunnen stellen van alle getroffen maatregelen in de veiligheidsregio's schaalte in Driebergen het LOCC op. Er wordt een landelijk beeld LCMS opgezet waarin alle regio's kunnen lezen wat er in den lande gebeurt en welke maatregelen worden genomen. Het LOCC stelt een landelijk advies op dat het hoofd van het LOCC meeneemt naar het Interdepartementaal Ambtelijk Overleg (IAO).

Daarnaast wordt die middag voor het eerst het LOCC-bovenregionaal (LOCC-B) geactiveerd. In het LOCC-B zitten normaliter de veiligheidsregio, politie, GHOR, bevolkingszorg, LOCC en Defensie. Aangezien het LOCC-B echter geen acuut actiecentrum is en er een opkomsttijd van drie uur geldt, bestaat het LOCC-B op 24 juni in de eerste uren vooral uit de voorzitter, medewerkers van het LOCC en functionarissen van de Nationale Politie in Driebergen.

Afstemming met de overige LOCC-B-leden en het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) is in verband met de KPN-storing alleen mogelijk via Whatsapp. Uiteindelijk wordt vanuit het LOCC-B een landelijk advies geformuleerd om tot 21.00 uur in GRIP-2 te blijven. Hier geven alle 25 veiligheidsregio's gehoor aan.

Rond 19.15 uur komt het telefoonverkeer weer op gang en zijn de meldkamers weer te bereiken via 112. Om 21.29 uur wordt een laatste landelijke NL-Alert verstuurd met de informatie dat de noodnummers 112 en 0900-8844 weer bereikbaar zijn.

In de (sociale) media gaat de gehele middag en avond veel aandacht uit naar deze zogenoemde '112-storing'. Burgers uiten klachten over met name NL-Alert: een deel van de mensen ontvangt een reeks berichten (deels van verschillende veiligheidsregio's, met daarin verschillende handelingsperspectieven), terwijl anderen geen bericht ontvangen en via hun partner, collega's of bureaus van de storing op de hoogte raken. Daarnaast ontstaat er commotie over het verkeerde telefoonnummer in de landelijke NL-Alert.

De gevolgen van de 112-storing zijn nog niet volledig bekend. Tijdens de storing is rond de 40.000 keer geprobeerd om 112 te bellen, waarbij in veel gevallen sprake geweest zal zijn van 'testtelefontjes' door functionarissen en burgers – normaal zijn er gemiddeld circa 1600 telefontjes binnen dit tijdsbestek. Ongeveer 16 procent van de meldingen betrof een echte noodhulpaanvraag. Bij de IGJ zijn tot nu toe drie meldingen binnengekomen over mensen die zijn overleden tijdens de 112-storing, maar het is (nog) niet zeker te zeggen of zij nog hadden geleefd als er geen storing was geweest.

'Uitval 112': planvorming en scenario's

Onmiddellijk na de gebeurtenissen van 24 juni ontstond de nodige ophef. Hoe kon het toch dat er geen scenario klaarlag voor een dergelijke situatie? Er waren in het verleden toch al eerder problemen met de uitval van 112 geweest? Hoe kon zich dan weer zo'n storing voordoen? Waarom was er geen back-up, bijvoorbeeld een alternatief waarbij een andere provider de rol van KPN overnam, zo vroeg het SP-Kamerlid Van Raak zich de volgende dag af bij het mondelinge vragenuur in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 97^e vergadering, dinsdag 25 juni 2019).

Uit de antwoorden van minister Grapperhaus op deze vragen en uit latere brieven bleek dat er wel degelijk zaken waren voorbereid en er een *Operationeel Draaiboek Generiek 112* lag (Kamerstukken II, 2018/2019, 2019Z13221; brief aan de Tweede Kamer met kenmerk 2642945, d.d. 4 juli 2019). In dat draaiboek was – in oplopende mate van ernst en omvang – een viertal scenario's uitgewerkt. Het vierde scenario ging uit van een landelijke uitval van

112 waarbij in dat geval de fall-back lag bij het algemene servicenummer van de politie (0900-8844). In dit geval was dus ook dat nummer niet bereikbaar. Feitelijk was hier dan ook geen sprake van een uitval van 112 maar van een uitval van KPN, waardoor vervolgens het 112-platform niet functioneerde en 112 onbereikbaar was. Vandaar dat hier ook gesproken wordt over de KPN-storing. Inmiddels is het bestaande draaiboek – conform de toezegging van de minister – aangepast en zijn er ook enkele nieuwe alternatieven (een ander telefoonnummer en doorschakeling naar een andere provider) georganiseerd, aldus minister Grapperhaus in antwoord op vragen van het D66-Kamerlid Den Boer. Feitelijk was de situatie dus afwijkend en de verstoring van de 112-functie anders en groter dan waarmee vooraf rekening was gehouden. In wetenschappelijke termen was waarschijnlijk sprake van een ‘black swan’: een situatie die op zich wel denkbaar was, maar waar niet op was geanticipeerd (Taleb, 2008).

1.2 Bovenregionale samenwerking

1.2.1 Geen bron- en effectgebied?

Een typerend kenmerk van de KPN-storing was dat er geen bron- en ook geen duidelijk te markeren effectgebied was. Het was zogezegd een ‘gebiedsontbonden’ crisis. Kenmerkend voor een dergelijke gebeurtenis is dat ‘het domein’ van de crisis (het geografische gebied dat wordt bedreigd) niet helemaal duidelijk is. Ook is de relatie tussen het domein en ‘de oorsprong’ van de crisis onduidelijk. Vaak is in situaties waarin de oorsprong van de crisis niet goed te traceren is, ook het domein van de crisis lastig te bepalen. Bij klassieke rampen is er een duidelijke koppeling tussen de oorsprong en het domein: er doet zich bijvoorbeeld ergens een explosie voor die vervolgens gevolgen heeft voor een bepaald gebied. Sommige moderne crises kennen deze strikte koppeling niet. De moord op Pim Fortuyn (die plaatsvond in Hilversum) had direct grote gevolgen in de rest van het land. Op het Binnenhof in Den Haag namen de spanningen snel toe en braken ongeregelde heden uit.

Toch hoeft de onderliggende problematiek – de relatie tussen veiligheidsregio’s onderling en met het Rijk – zich niet alleen voor te doen bij gebiedsontbonden crises. De thematiek kan immers ook betrekking hebben op een ‘klassieke’ overstroming waarbij drie of vier veiligheidsregio’s direct betrokken zijn en vervolgens het achterland van groot belang wordt (voor bijvoorbeeld de opvang van evacués) en er logischerwijs ook een duidelijke opgave ligt bij de rijksoverheid. Het is lastig als een plaats incident en helder traceerbare effecten ontbreken, maar ook bij aanwezigheid van beide kan het – (mede) vanwege de omvang – lastig worden om de passende schaal te vinden en voldoende onderlinge afstemming tussen de verschillende gremia te organiseren.

1.2.2 Verschillende (bestuurlijke) niveaus

Hoewel het Nederlandse staatsbestel drie bestuurslagen kent (gemeenten, provincies en het Rijk), kunnen in het kader van deze exercitie – waarin de aanpak van (dreigende) crises centraal staat – vijf verschillende niveaus worden onderscheiden.³ Dat is ten eerste (1) het *lokale* niveau: de gemeenten, waar bij rampen en crises feitelijk (in de meeste gevallen) het gezag ligt, te weten bij de burgemeester. In termen van GRIP betreft het lokale niveau alle (dreigende) ongevals- en crisissituaties van geen GRIP of GRIP-0 tot en met GRIP-3.

³ Natuurlijk zijn er formeel maar drie bestuurlijke niveaus ten tijde van een crisis: het lokale (de burgemeester), het regionale (de voorzitter van de veiligheidsregio) en het landelijke (de minister) niveau.

Vervolgens komt (2) de *regio* in beeld. In het kader van het onderwerp van dit advies betreffen dat met name de veiligheidsregio's, de Gemeentelijke Geneeskundige Diensten (GGD'en) en de Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV'en). Veiligheidsregio's spelen bij de multidisciplinaire voorbereiding op rampen en crises een centrale, coördinerende rol. Hoewel er sprake is van verlengd lokaal bestuur, heeft in acute situaties de voorzitter van de veiligheidsregio een bijzondere bevoegdheid, neergelegd in artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De voorzitter van de veiligheidsregio kan, als (naar het idee van de voorzitter zelf) de situatie daartoe aanleiding geeft, een regionaal beleidsteam (RBT) bijeenroepen. Wij spreken met het bijeenroepen van het RBT wel van opschaling naar GRIP-4.

Tabel 1.1 De vijf opschalingsniveaus volgens GRIP

Niveau	Aanleiding voor opschaling
GRIP-1	De nadruk ligt op de operationele, multidisciplinaire coördinatie ter plaatse van het incident en richt zich op die activiteiten die ook vanaf de plaats incident kunnen worden overzien.
GRIP-2	De nadruk ligt nog steeds op operationele coördinatie, maar niet alle processen kunnen worden overzien en aangestuurd vanaf de plaats van het incident of er is (nog) geen duidelijk te definiëren plaats incident.
GRIP-3	Het gaat in dit geval ook of vooral om bestuurlijke opgaven voor het bevoegd gezag (i.c. de burgemeester) die het wenselijk maken dat een Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) de burgemeester ondersteunt. Deze omstandigheid kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de noodzaak tot grootschalige bevolkingszorg (inclusief het informeren van de bevolking), maar er kunnen ook andere bestuurlijke opgaven spelen.
GRIP-4	Er is behoefte aan bestuurlijke coördinatie en leiding bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Deze situatie bestaat als de ramp of crisis, door feitelijke effecten of de maatschappelijke uitstraling, het gezag van een burgemeester overstijgt of dreigt te overstijgen en de noodzaak ontstaat tot eenduidig bestuurlijk optreden onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio.
GRIP-5	Als GRIP-4, maar in dit geval zijn meerdere regio's betrokken. Omdat de Wvr geen voorziening treft voor het overgaan van het gezag, dienen de betrokken voorzitters hiertoe gezamenlijk te besluiten. Uitgangspunt hierbij is dat de bronregio leidend is. De voorzitter van de bronregio neemt de bevoegdheden van de overige betrokken voorzitters van de veiligheidsregio's niet over: zij nemen juist de besluiten van de bronregio over. Wanneer de bron onduidelijk is of als de betrokken voorzitters hier gezamenlijk toe besluiten, kan van bovenstaand uitgangspunt worden afgeweken.

Als verschillende regio's getroffen zijn of door rampspoed getroffen dreigen te worden, kan gesproken worden over (3) het *bovenregionale* niveau. Juridisch zijn hiervoor weinig zaken specifiek geregeld. In situaties waarin verschillende veiligheidsregio's zijn opgeschaald naar GRIP-4, bestaat de mogelijkheid van opschaling naar GRIP-5, maar formeel verandert er dan niets. Vaak zal vooral de afstemming over de crisiscommunicatie een belangrijk

onderwerp zijn. Wie neemt de regie? Wat is de kernboodschap? Wordt tegelijkertijd namens verschillende regio's gesproken?

Vervolgens kan (4) het *nationale* 'niveau' worden onderscheiden. Soms wordt hierbij ook nog het onderscheid tussen het landelijke en het nationale aangebracht. Landelijke betrokkenheid wordt primair van onderaf (vanuit de veiligheidsregio's) georganiseerd of gewenst geacht. Alle 25 veiligheidsregio's kunnen betrokken zijn, maar ook minder. Er is sprake van nationale opschaling in die situaties waarin vanuit de nationale crisisstructuur wordt opgetreden en 'in Den Haag' de regie ligt. Nationale crisisbesluitvorming komt van bovenaf.

Ten slotte is er nog (5) het *internationale* niveau. Uiteraard kunnen op dit niveau vele varianten (bilateraal, EU, NAVO, VN en dergelijke) worden onderscheiden, maar omdat in het kader van dit advies de internationale dimensie niet ter sprake komt, wordt dit niveau hier niet verder uitgewerkt. De KPN-storing bleef beperkt tot Nederland, maar er zijn natuurlijk vele voorbeelden denkbaar waarbij Nederland met één of enkele andere landen bij een (dreigende) crisis betrokken is. Het is dan ook – zeker voor de grensregio's – niet meer dan logisch dat zij bij bovenregionale crises ook de relatie met het buurland (provincie; deelstaat) erbij betrekken.

1.2.3 De regionale en nationale crisisstructuur

In het verleden is vaker nagedacht en geschreven over bovenregionale samenwerking. Vooral naar aanleiding van de zeer grote brand bij Moerdijk (5 januari 2011). Nadien werd, na instemming van de ministerraad en het Veiligheidsberaad, een bestuurlijke werkgroep Bovenregionale Samenwerking gevormd. Na een tussenrapport resulteerden de werkzaamheden van deze commissie in maart 2013 in het eindrapport *Eenheid in verscheidenheid*. Daarin werden verschillende voorstellen gedaan ten aanzien van de leiding en coördinatie in de aansturing en bevelvoering bij rampen en crises. Zo besprak het rapport het concreet vormgeven van het NCC als rijksloket op het gebied van crisisbeheersing en het vereenvoudigen van de landelijke kennisinfrastructuur (systeem met Crisis Expert Teams (CET)). Ook bracht het rapport helderheid over de rol van de rijksoverheid en het besteedde aandacht aan het belang van eenduidigheid bij de crisiscommunicatie.

In het rapport werden onder de noemer 'unité de doctrine' de bredere contouren van de onderlinge afspraken en de invulling van de staven in het kader van GRIP (inclusief de rol van de calamiteitencoördinator) uitgelegd. Ook werden de begrippen GRIP-5 en GRIP Rijk geïntroduceerd, waarbij drie rollen van het Rijk werden onderscheiden: de faciliterende rol (formeel vrijblijvend), de richtinggevende rol (een dringend advies van het Rijk aan veiligheidsregio's) en de sturende rol van het Rijk. Bij deze laatste variant geeft het Rijk een aanwijzing en/of zou GRIP Rijk van kracht kunnen worden verklaard. Bij een aanwijzing neemt het Rijk het niet over maar stelt het de betrokken partijen in staat uitvoering te geven aan de bindende aanwijzing. Bij GRIP Rijk, zo was de gedachte, is de nationale veiligheid in het geding en zal normaliter de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) bijeenkomen.

GRIP Rijk staat feitelijk los van de GRIP-structuur en het begrip is na verloop van tijd ook weer uit het vocabulaire verdwenen.⁴ Toch kan er sprake zijn van een situatie waarin het Rijk een sturende rol op zich neemt.⁵

Verder is nog relevant te vermelden dat in het rapport *Eenheid in verscheidenheid* het NCC werd beschouwd als generiek aanspreekpunt en een rol werd toegedicht in de informatie-uitwisseling via netcentrisch werken en ondersteuning bij mediawatching. In het rapport is een apart hoofdstuk gewijd aan eenduidige crisiscommunicatie. Crisiscommunicatie bij bovenregionale crises wordt in principe aangestuurd vanuit het brongebied. Als dat er niet is, wordt onderling bepaald waar de aansturing geschiedt. Het Rijk ondersteunt met expertise, netwerken en middelen (onder andere www.crisis.nl).

Tabel 1.2 Uitleg opschaling en coördinatiestructuren

Overlegstructuur	
MCCb	In geval van een situatie waarbij de nationale veiligheid in het geding is of kan zijn, of die een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben, kan de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) bijeengeroepen worden. Vaste leden zijn de minister-president, de minister van Algemene Zaken en de minister van Justitie en Veiligheid. Per situatie en zo nodig per vergadering wordt bepaald welke andere ministers aansluiten.
ICCb	Naar behoefte kan op hoog ambtelijk niveau (DG-niveau) een Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) bijeen worden geroepen onder voorzitterschap van de NCTV. Het besluit tot het bijeenroepen van de ICCb wordt genomen door de voorzitter, na overleg met het eerst verantwoordelijke ministerie. In het belang van de coördinatie en besluitvorming over een bepaald onderwerp kunnen deskundigen ad hoc een vergadering van de ICCb bijwonen. Te denken valt aan deskundigen op een specifiek terrein of deskundige vertegenwoordigers van betrokken andere overheden, overheidsdiensten of (vitale) sectoren. De ICCb adviseert in voorkomende gevallen de MCCb en neemt zo nodig zelf besluiten.
LOCC-B	Het LOCC-Bovenregionaal (LOCC-B) kan door één of meerdere veiligheidsregio's worden geactiveerd om de operationele afstemming tussen regio's vorm te geven. De voorzitter van het LOCC-B is een van de directeuren veiligheidsregio's. De overige leden komen – net als de voorzitter – uit een pool (van DPG's, politie e.v.). Ook kunnen liaisons vanuit de functionele ketens deelnemen.
LOCC-N	Het LOCC-Nationaal (LOCC-N) kan door de NCTV worden geactiveerd als er een meerwaarde wordt gezien dat een gedragen advies (over capaciteiten en schaarste) aan de veiligheidsregio's wordt uitgebracht. Liaisons vanuit functionele ketens kunnen aansluiten in het overleg. Zowel het LOCC-B als LOCC-N is multidisciplinair opgebouwd.

⁴ Sinds de publicatie van het *Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2016* in de Staatscourant (d.d. 12 september 2016) geldt het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming 2016* als leidraad. Daarin wordt summier (in een voetnoot) vermeld dat er in principe vijf GRIP-niveaus zijn (GRIP-1 t/m GRIP-5).

⁵ Sturing vanuit het Rijk is altijd gerelateerd aan een specifieke bevoegdheid van een minister.

SGBO	Een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO) wordt binnen een politie-eenheid geactiveerd wanneer een grootchalig incident of een andere grootchalige politie-inzet gecoördineerd dient te worden. De SGBO is dan verantwoordelijk voor de politieke afhandeling van die situatie. Hoewel sprake is van een monodisciplinair team zien wij in de praktijk soms dat andere diensten aansluiten bij de SGBO.
NSGBO	Een Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) wordt binnen de politieorganisatie geactiveerd bij grote of bijzondere (bovenregionale) politie-inzetten. De NSGBO ondersteunt de politie-eenheden (waar een SGBO is ingericht) met advies over bijvoorbeeld de inzet van middelen. Het is dus een landelijk actiecentrum voor en van de politie.

De term GRIP Rijk verdween zoals gezegd alweer snel. Bij de herziening van de crisisbesluitvorming op rijksniveau (najaar 2016) veranderde een aantal bestaande procedures. Ten behoeve van de flexibilisering van de nationale crisisorganisatie zijn departementale handboeken en nationale crisisplannen aangepast. Zo werd de kern van de nationale crisisbeheersing (ICCb/MCCb) meer flexibel en er werd vastgelegd dat ook deskundigen deze vergaderingen kunnen bijwonen. Verder kan op verzoek van een directeur NCTV of een departementaal crisiscoördinator een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) bijeen worden geroepen. Het NCC informeert bij een crisis de betrokken partners, waaronder de veiligheidsregio's, zoveel als mogelijk over welke rollen het Rijk vervult, welke relevante besluiten zijn genomen, welke adviezen worden verstrekt. Wanneer het Rijk gaat sturen door het uitoefenen van formele bevoegdheden, communiceert het hierover met het lokaal en/of regionaal bevoegd gezag.

“Met deze werkwijze wordt nadrukkelijk tegemoetgekomen aan een behoefte uit het veld. Het gebruik van sec de term ‘GRIP Rijk’ als aanduiding voor situaties waarin het Rijk op basis van regelgeving op deelaspecten stuurt, wordt aldus overbodig geacht en derhalve geschrapt” (Brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, 15 september 2016).

1.2.4 NL-Alert

Een belangrijk instrument voor de acute crisiscommunicatie is NL-Alert. In het verleden was het sirenenetwerk (waarschuwing- en alarmeringssysteem) het middel om burgers te attenderen op acuut gevaar en bijzondere situaties. De sirenes waarschuwden voor het gevaar ('ramen en deuren dicht') maar informeerden verder niet. Daarvoor moesten mensen luisteren (later ook kijken) naar de rampenzender (regionale omroepen). Met NL-Alert worden mensen niet alleen gealarmeerd, maar krijgen zij ook in de vorm van een bericht op hun smartphone informatie over wat er waar aan de hand is en wat zij het beste kunnen doen. In de meeste gevallen (bij moderne telefoons) is deze functie standaard geactiveerd. Er wordt vanuit gegaan dat tegenwoordig zo'n twaalf miljoen mensen dergelijke berichten kunnen ontvangen. De 25 veiligheidsregio's hebben de mogelijkheid een bericht te versturen voor degenen die in de betreffende regio verblijven. Daarnaast kunnen zij desgewenst ook het bericht in de buurregio's verspreiden. Het Rijk heeft de mogelijkheid een landelijk bericht te sturen.

2 Tussen Rijk en regio's een leemte?

Kenmerkend voor de KPN-storing was dat de veiligheidsregio's, maar ook de RAV'en en de politie, elk afzonderlijk diverse maatregelen namen om ervoor te zorgen dat mensen in nood toch de hulpdiensten konden bereiken. Iedere regio deed het *nét* even anders, bijvoorbeeld door het verstrekken van alternatieve telefoonnummers of door het advies te geven een noodsituatie te melden via sociale media. Deze storing trof echter heel Nederland en was daarom een landelijke aanpak niet logischer geweest? Hoe verliep tijdens deze casus de samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's en tussen regio's onderling? Wat waren de verwachtingen van de regio's ten aanzien van het Rijk? Wat had op landelijk niveau (eerder) gedaan kunnen worden, zonder de regionale processen te verstoren?

In de publicatie *Verbinding tussen werelden?* is bij een zevental sectoren waar zich bovenregionale problemen kunnen voordoen (stralingsincidenten, terrorisme, infectieziekten, cyber e.a.), een behoorlijk gat geconstateerd tussen zowel de algemene en de functionele keten alsook tussen de veiligheidsregio's en het Rijk (Van Duin & Linck, 2019). Het Rijk – en zo ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) – blijft bij voorkeur op gepaste afstand van de regio's en ook de regio's zelf zijn niet op voorhand enthousiast over een grote rol van het Rijk bij (dreigende) bovenregionale crises. Tegelijkertijd zijn er allerlei ontwikkelingen die maken dat de verbinding tussen beide meer en meer wenselijk wordt. Wederzijds lijkt er sprake van een zekere terughoudendheid om bij een crisis die de grenzen van meerdere regio's te boven gaat, het gezag op te eisen of na te streven.

Feitelijk was ook bij de KPN-storing iets vergelijkbaars te zien. Er was sprake van 'een zeker gat' tussen centrale aansturing die bij een nationale ramp of crisis in de rede ligt en de regionale aansturing die bij een lokale of regionale crisis gebruikelijk is. Als een (dreigende) ramp of crisis de grens van een regio overstijgt, is er vaak onduidelijkheid en terughoudendheid, wat het lastig maakt om de samenwerking goed van de grond te krijgen of (nog lastiger) de regie (operationeel dan wel bestuurlijk) bij een van de partijen te leggen.

2.1 Leemtes bij de KPN-storing

Degenen met wie in het kader van dit advies is gesproken, waren eensgezind in hun antwoord op de vraag of op 24 juni 2019 sprake was van een gat tussen het Rijk en de regio's. Een eensluidend oordeel was dat er sprake was van een leemte c.q. dat de afstemming tussen het Rijk en de regio's niet vanzelfsprekend en soepel tot stand kwam. Op verschillende manieren was deze leemte zichtbaar. De onderlinge afstemming tussen het Rijk en de regio's kwam moeizaam op gang. Terwijl sprake was van een landelijke gebeurtenis – de uitval betrof immers het gehele land en betekende een inbreuk op een vitaal belang – kwam het Rijk niet vanzelfsprekend maar wat schoorvoetend in beweging. De NCTV vond aanvankelijk dat het in deze casus een geringe rol had. In de laatste aanpassingen van het draaiboek *Uitval 112* was de rol van de NCTV ook verdwenen. Terwijl

de nationale politie vanaf het begin in contact stond met het NCC en de koppeling tussen de landelijke meldkamer samenwerking (LMS) en de nationale politie vanzelfsprekend was (beide instanties maar ook het LOCC zitten fysiek bij elkaar), was er geen soortgelijke koppeling – anders dan via het LOCC – tussen de veiligheidsregio's en het Rijk. Typerend voor velen werkzaam bij de veiligheidsregio's – in een aantal gesprekken werd hier ook op gewezen – was het feit dat op departementaal niveau aan het einde van de middag duidelijk werd dat de storing binnen afzienbare tijd zou zijn opgelost, maar dat deze informatie niet gedeeld mocht worden met de regio's. Feitelijk was de casus wat genuanceerder dan hier in één zin beschreven, maar de verantwoordelijken binnen de veiligheidsregio's zijn alleen bekend met deze korte versie, zonder de achterliggende verklaring (het 'waarom') te kennen (zie daarover onderstaand kader).

Bij het LOCC in Driebergen kwam in de loop van de avond een verslag binnen van de vergadering van het IAO. In dit verslag stond vermeld dat de KPN-storing in de loop van de avond weer voorbij zou zijn. Deze informatie werd gedeeld binnen het LOCC-B. Vanuit het LOCC-B wilde men deze belangrijke informatie delen met de veiligheidsregio's. Daarbij deed zich echter het probleem voor dat er – zoals standaard het geval is bij rapportages en verslagen van het IAO – op het verslag de vermelding 'departementaal vertrouwelijk' stond. Er werd contact opgenomen met het NCC en daar werd de werkwijze – opgesteld voor intern gebruik dus niet delen – bevestigd. Enigszins burgerlijk ongehoorzaam deelde de voorzitter van het LOCC-B de informatie over het spoedige herstel van de storing toch met de regio's. Overigens was het wel zo dat al om 19.27 uur door het LOCC in LCMS werd gemeld dat 112 weer bereikbaar was, terwijl het verslag om 19.32 uur werd verzonden. Regio's hadden dus al een en ander kunnen weten.

Als de gesprekspartners het ergens over eens waren, dan was het wel dat meer eenduidigheid in de aanpak – en daarbij werd vooral gewezen op meer eenheid in de communicatie – wenselijk was geweest. Daar was nu onvoldoende sprake van: sommige regio's communiceerden wel middels NL-Alert, andere niet; sommige wachtten op een NL-Alert van het Rijk, andere niet. Daarnaast stemden sommige regio's hun activiteiten af met de andere regio('s) vallend onder dezelfde meldkamer, terwijl andere dat niet deden. In sommige regio's bleven gemeentehuizen langer open; in andere regio's niet.

Natuurlijk was het onhandig dat er verschillen waren in de aanpak. Bij de ene regio kan een calamiteitencoördinator (CaCo) een NL-Alert versturen, bij een andere regio is dat belegd bij Communicatie. Omdat de procedures hoe een NL-Alert te versturen in het land verschillen, was het lastig om dit bijvoorbeeld via een gezamenlijke app-groep af te stemmen. Vervelender was echter dat de informatie die burgers ontvingen soms niet strookte met de werkelijkheid. Zo werd er ruim getwitterd over de openstelling van gemeentehuizen, maar dat betrof slechts een beperkt aantal gemeentehuizen in het land. Ook informatie 'van de veiligheidsregio' was zeker niet voor iedereen duidelijk: een aanzienlijk deel van de inwoners van ons land is (nog) onbekend met het bestaan van de veiligheidsregio.

Afstemming onderling en met het Rijk was dus wenselijk geweest om te komen tot een gedeeld beeld. Dat gedeelde beeld was noodzakelijk om de handelingsperspectieven op elkaar af te stemmen, het GRIP-niveau te laten corresponderen, afstemming te hebben over de crisiscommunicatie en mogelijke scenario's (het duurt nog de gehele nacht; het duurt nog 24 uur et cetera).

2.2 Aandacht voor bovenregionale crises

Aangezien rampen en crises gelukkig zeldzaam zijn, is het bijzonder als zich een regiogrensoverschrijdende ramp of crisis voordoet.⁶ Dat kan een reden zijn dit thema verder niet of weinig voortvarend op te pakken. De kans is zeer klein; waarom zou daar dan vooraf in geïnvesteerd moeten worden? Toch zijn er verschillende redenen te noemen waarom een leemte onwenselijk is.

Ten eerste zijn er verschillende indicaties dat de kans dat zich in de toekomst een dergelijke crisis zal voordoen, toeneemt. Veel van de dreigingen van de toekomst – die in menig toekomstverkenning worden genoemd – zijn vaak of zelfs bijna per definitie bovenregionaal. Denk hierbij bijvoorbeeld aan thema's en risico's op het terrein van klimaat, cyber, energietransitie, terrorisme, gezondheid en (de uitval van) basisvoorzieningen (elektriciteit, gas, water, internet).

Ten tweede is een duidelijk zichtbare trend dat de landelijke politiek zich steeds meer mengt, dan wel wordt gevraagd zich te mengen, in lokale aangelegenheden. Onze premier had bijvoorbeeld een duidelijke mening over de gebeurtenissen in Zaanstad toen daar een vlogger uit de band schoot (Eikenaar, Wijkhuijs & Van Duin, 2017). De overboord geslagen lading containers op de Waddenzee leidde direct tot een reeks Kamervragen en ruime belangstelling vanuit Den Haag voor alles wat zich daar de dagen na de calamiteit afspeelde (Wijkhuijs, Van Duin & Domrose, 2019). Aan 'lokale' gebeurtenissen is en wordt vaak een sterke nationale component verbonden. De verwevenheid tussen lokaal, regionaal en nationaal neemt alleen maar toe.

Ten derde zijn er tegenwoordig verschillende keren per jaar gebeurtenissen waarbij bovenregionale afstemming wenselijk is. De boerenacties van dit najaar en de daaropvolgende acties van bouwend Nederland, zijn duidelijke voorbeelden van gebeurtenissen die vanuit verschillende aspecten om boven- of interregionale multidisciplinaire afstemming vroegen. Wat doen we als de tractoren de snelweg op gaan? Moeten wij verzamelplaatsen waar boeren bij elkaar komen faciliteren? Mogen ze de binnenstad in? Welke routes worden afgelegd en wat accepteren wij wel en wat niet? Hoewel de laatste jaren zeker initiatieven zijn ondernomen om ten tijde van rampen en crises de kloof tussen het nationale en lokale/regionale te verkleinen (en misschien is het woord 'kloof' wat zwaar aangezet), eenieder is er wel van overtuigd dat er zeker nog sprake is van een leemte tussen Rijk en regio's bij een bovenregionale of zelfs nationale ramp of crisis. Deze constatering was feitelijk ook de directe aanleiding voor deze adviesopdracht.

2.3 Enige relativering bij 'de leemte'

Veel aandacht was – ook in de aanleiding tot dit advies – gericht op het gat tussen het Rijk en de regio's. Terwijl gemakkelijk door velen over het gat tussen Rijk en regio's wordt gesproken, is een (fors) deel van het probleem niet alleen of misschien wel niet zozeer gelegen in de afstand tussen het decentraal en centraal gezag (regio's en Rijk), maar in de afstand tussen de veiligheidsregio's onderling en de veiligheidsregio's en de politie en

⁶ Als zich een ramp of crisis voordoet, is het steeds waarschijnlijker dat deze gebeurtenis bovenregionale en landelijke consequenties zal hebben: externe effecten worden steeds groter; er is sprake van (inter)nationale media-aandacht; er zijn verwachte en onverwachte koppelingen tussen processen enzovoort.

andere (regionale en andere) partners. Als de relaties tussen de 25 regio's (bestuurlijk en operationeel) onderling hecht en vanzelfsprekend zijn en ook de relaties tussen de regio's en de politie (bijvoorbeeld met de tien eenheden) intensiever en vanzelfsprekender zijn, dan zal ook de koppeling met de nationale crisisbeheersing eenvoudiger tot stand komen. Feitelijk is dat een van de belangrijkste constatering uit dit onderzoek. In dit geval zou dat zeker ook hebben uitgemaakt. Feitelijk betekent deze observatie dat een deel van de verkleining van het gat tussen centraal en decentraal georganiseerd kan worden door juist de decentrale verbindingen onderling te versterken. Juist sterkere onderlinge decentrale verbindingen kunnen immers ook de afstemming met het Rijk versoepelen.

3 Crisiscommunicatie

Hoewel iedereen het belang van goede crisiscommunicatie onderkent, is ook bekend dat het lastig kan zijn om dit goed te organiseren. In principe moet de informatiebehoefte van het publiek leidend zijn in de crisiscommunicatie. Wat is er (waar) aan de hand en wat kan daaraan worden gedaan, en wat betekent dat voor de mogelijk betrokkenen? Tijdens de KPN-storing vroegen mensen zich af waar ze terecht konden als ze de hulpdiensten nodig hadden. Ook werden er veel vragen gesteld over de inzet van NL-Alert. Hoewel er sprake was van een bovenregionale of feitelijk landelijke (dreigende) crisis, gingen veiligheidsregio's (en anderen) veelal naar eigen inzicht communiceren. Dit leidde ertoe dat een breed scala aan handelingsperspectieven werd geboden en dat er zowel regionale als landelijke NL-Alerts werden verstuurd. Dat roept de vraag op hoe de hulpdiensten hun communicatie organiseerden. In hoeverre is er samengewerkt op het gebied van crisiscommunicatie? Het gaat dan om de samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling, met de nationale crisisstructuur en met andere partijen. Samenwerking kan bijdragen aan een betere en effectievere duiding van, en communicatie over, crises.

3.1 Crisiscommunicatie bij de KPN-storing

De hulpdiensten, de rijksoverheid en andere organisaties ontplooiden de nodige activiteiten om de bevolking te informeren over het uitvallen van de 112-functie. Nadat 112 niet meer bereikbaar was, zetten zij al snel allerlei middelen in (Twitter, Facebook, websites, WhatsApp, NL-Alert enzovoort) om zoveel mogelijk mensen te bereiken. Natuurlijk is daarmee niet iedereen bereikt, maar het lijkt er wel op dat de uitval geen dramatische gevolgen had. Tijdens de uitval deden zich gelukkig relatief weinig bijzondere gebeurtenissen voor zoals branden en ongelukken, die de (acute) inzet van hulpdiensten behoeften. Ook uit het nalopen achteraf van gemiste meldingen kwam geen schokkend beeld.

Behalve over het uitvallen van 112, dienden burgers ook geïnformeerd te worden over alternatieven, dat wil zeggen: het handelingsperspectief dat mensen geboden kon worden na het wegvallen van de 112-functie. Mensen werden erop gewezen dat zij in acute situaties terecht konden bij politiekantoren, brandweerposten en dergelijke. Ook was er meer politiepersoneel op straat en stelden ambulances zich op verschillende strategische plekken op. Burgers werden daarmee zichtbaar alternatieven aangeboden. Ook in berichten werd hen hierop gewezen. Daarnaast werden er na verloop van tijd door veiligheidsregio's en de politie alternatieve alarmeringsnummers bekendgemaakt die gebeld konden worden. Ten slotte schaalden de regio's op naar GRIP-2 om daarmee ook de onderlinge relaties tussen de hulpdiensten te formaliseren en zo beter vinger aan de pols te kunnen houden.

Een belangrijk communicatiemiddel was in dit geval ook NL-Alert. Marije Bakker heeft namens het lectoraat Crisisbeheersing de bewegingen van NL-Alert van die betreffende middag in kaart gebracht (zie bijlage 2). Uit het overzicht blijkt dat sommige

veiligheidsregio's ongeveer een uur na de start van de problemen begonnen met het uitsturen van een NL-Alert. Het Rijk kwam pas later.

Een thema dat de nodige aandacht en soms beroering oproept, betrof het feit dat veel personen verschillende berichten ontvingen. Onmiskenbaar heeft de veelheid van de (weinig afgestemde) NL-Alertberichten tot verwarring geleid. Uit de crisisliteratuur is echter ook bekend dat het goed is om burgers herhaaldelijk te voorzien van alarmerings- en waarschuwingsberichten: beter te veel dan te weinig. Juist herhaling vergroot de kans dat de potentiële ontvangers daadwerkelijk een bericht ontvangen. Daarnaast draagt het bij aan de overtuiging van de ontvangers dat er daadwerkelijk wat aan de hand is. De vraag is dus of het nu echt een groot probleem is geweest dat mensen in korte tijd een aantal NL-Alerts ontvingen, al bevatten die berichten soms wat tegenstrijdigheden of verschillen.⁷ Antwoord op deze vraag zullen wij niet krijgen. Misschien is wel een belangrijke les dat inwoners wordt bijgebracht hoe het systeem werkt, zodat ze begrijpen dat ze meerdere berichten kunnen ontvangen. Dat kan zeker bijdragen aan (meer) begrip. Zo heeft Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid een filmpje gemaakt dat uitleg geeft over de werking van NL-Alert en waarom men soms meer en soms geen of pas laat een bericht kan ontvangen.⁸

Verschillende betrokkenen (met name vanuit het Rijk) merkten op dat veiligheidsregio's (en ook de politie en anderen) in de betreffende paar uur wel erg veel verschillende boodschappen verspreidden: "Wat moesten mensen daar nu uit opmaken?" Meer afstemming zou zeker zinvol zijn geweest.

Een vraagstuk waarmee veiligheidsregio's bijvoorbeeld te maken kregen, was wat zij ten aanzien van de crisiscommunicatie moesten doen en wat vanuit het Rijk zou worden opgepakt. Natuurlijk zou het mooi zijn geweest als al heel snel een landelijke NL-Alert met relevante informatie was verzonden. In eerste instantie had deze informatie beperkt kunnen blijven tot informatie over de uitval en een alternatief landelijk nummer. Na afstemming met de regio's had vervolgens meer informatie (politie op straat, politiebureaus en brandweerkazernes geopend) kunnen worden gedeeld. Het lijkt dus logisch dat vanaf het nationale niveau – primair vanuit de facilitaire functie – wordt gecommuniceerd, maar aangezien er vooral lokaal en regionaal moet worden gehandeld en het zwaartepunt van de rampen- en crisisvoorbereiding bij gemeenten/regio's ligt, is er al snel ook regionale, en soms ook lokale (gemeentehuizen blijven langer open), informatie en daarmee dus afstemming nodig.

In dit geval werkte de vertraging bij de uiteindelijke verzending van het eerste NL-Alertbericht van het Rijk niet mee. Veiligheidsregio's die in korte tijd communiceerden hadden achteraf juist gehandeld. Zij hadden hun inwoners nog redelijk snel geïnformeerd. Toen een eerste landelijke NL-Alert ook nog eens een storende fout bevatte (een verkeerd WhatsApp-telefoonnummer) was er achteraf voldoende reden voor de regio's om blijf te geven van ontevredenheid over de rol van het Rijk in deze casus.

Zoals het zich laat aanzien, leidde een combinatie van (veelal technische) factoren ertoe dat de landelijke NL-Alert bijna een uur na gereedkomen uiteindelijk pas met succes werd verstuurd. Om 17.23 uur werd vanuit het NCC de landelijke NL-Alert verstuurd. Door technische storingen was dit bericht alleen leesbaar op OV-borden en dergelijke maar werd

⁷ Overigens is het niet zo dat alle 25 veiligheidsregio's zelfstandig berichten hebben verstuurd. Feitelijk werkte een deel van de regio's hierin samen (bijvoorbeeld de drie noordelijke regio's en ook regio's in het midden van het land) en zijn enkele NL-Alertberichten mede namens andere regio's verzonden.

⁸ Zie <https://ghorzHz.nl/nieuws/uitleg-nl-alert>.

het niet doorgestuurd naar telefoons. Daarna werd het bericht doorgezonden naar het Management Monitoring Centre (MMC) dat het bericht vervolgens om 18.15 uur verzond.

Het blijkt dus dat de ervaring die de meeste regio's de afgelopen jaren met NL-Alert hebben opgedaan, loonde. Het Rijk had een dergelijke ervaring niet. Dat er nu zo veel tijd zat tussen 'het klaar voor verzenden' en de uiteindelijke ontvangst van het bericht bij alle inwoners, was het gevolg van een keten van (technische) storingen. Als meer ervaring was opgedaan, waren de technische storingen die zich nu voordeden mogelijk al eerder zichtbaar geworden. Feitelijk past dit wel bij een bekend patroon ten tijde van crises: wat je zelden doet, doe je zelden goed. Misschien is dit wel een argument om ook in de toekomst bij een landelijke of nationale crisis niet alleen met landelijke NL-Alerts te gaan werken, maar ook de regio's hun eigen berichten te blijven laten versturen. Zij hebben hier immers al meer ervaring mee opgedaan dan het Rijk waarschijnlijk ooit gaat krijgen.

Vanuit het Ministerie van JenV wordt gewerkt aan een procedure om de communicatie (uitzending van een NL-Alert) vanuit het Rijk beter en sneller te laten verlopen in geval van een ernstige uitval van 112. In de procedure wordt vastgelegd welke stappen doorlopen moeten worden en hoe en wanneer afstemming plaatsvindt. Aangezien het versturen van een NL-Alert gericht is op schadebeperking en een snel bericht mogelijk slachtoffers kan voorkomen, is het de bedoeling dat binnen vijftien minuten na de melding van de storing een landelijke NL-Alert wordt verstuurd. Inmiddels is de procedure opgesteld en ingeregeld.

Ten slotte speelde tijdens en ook nadien een discussie over het al dan niet versturen van een NL-Alert afmeldbericht om burgers te laten weten dat 112 weer bereikbaar was. Langzamerhand wordt het 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 en de dreiging beëindigd. Dat is een goed gebruik. Omdat een NL-Alert gepaard gaat met een stevig signaal (dat niet kan worden uitgezet), wordt 's avonds laat vaak nagelaten nog zo'n afmelding te verzenden. Veel mensen stellen het niet zo op prijs 's nachts nog een afmelding te ontvangen. In dit geval was het echter niet 's nachts maar rond een uur of negen 's avonds dat een dergelijk bericht uit kon. Er is uiteindelijk een landelijk afmeldbericht uitgegaan.

3.2 Samenwerking bij crisiscommunicatie

Een van de meest besproken onderwerpen binnen het brede thema van rampen en crises is tegenwoordig de crisiscommunicatie. De wijze waarop de crisiscommunicatie geschiedt, draagt in belangrijke mate bij aan het beeld dat mensen van een gebeurtenis ontwikkelen. Gebruikelijk is dat drie aspecten van crisiscommunicatie worden onderscheiden: informatieverstrekking, betekenisgeving (duiding) en schadebeperking. Goede crisiscommunicatie kan de nodige problemen voorkomen, maar tegelijkertijd is men zich er steeds meer van bewust dat het met de opkomst van alle (sociale) media voor autoriteiten steeds moeilijker wordt goed te communiceren in een acute situatie. De druk op de autoriteiten wordt door alle niet geverifieerde informatie die via sociale media (en de reguliere media) snel gedeeld wordt, steeds groter.

Crisiscommunicatie is al lastig; nog lastiger wordt het wanneer verschillende bestuurslagen betrokken zijn. Normaliter is de crisiscommunicatie in handen van de organisatie die de

verantwoordelijkheid voor de crisisbeheersing draagt. Daar waar het gezag ligt, heeft de informatievoorziening aan de betrokken burgers plaats. Bij bovenregionale of landelijke crises is dat 'primaat' minder eenduidig.

In het kader van het thema terrorisme is de afgelopen jaren een duidelijk beleid ontwikkeld ten aanzien van de crisiscommunicatie en de relaties daarbij tussen het nationale en het lokale/regionale niveau. In de *Koepelnotitie: Communicatie bij een terroristische dreiging/aanslag* uit 2015 van de NCTV wordt beschreven wie in welke situatie welke verantwoordelijkheid en taken heeft. Uitgangspunt is dat elke partij vanuit de eigen verantwoordelijkheid met de eigen doelgroep communiceert vanuit een gezamenlijke kernboodschap en dat de partijen over en weer elkaar zoveel als mogelijk ondersteunen en naar elkaar verwijzen. Als sprake is van een nationale impact, coördineert het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) de communicatie van de rijksoverheid en verzorgt het actief de afstemming met gemeenten en andere partijen. Ook zijn er afspraken over snelle afstemming middels een 'conference call'.⁹

Een aanslag zal zich normaliter voordoen in een gemeente. Hoewel de minister van JenV een duidelijke rol heeft en ook kan ingrijpen (zelf of via een commissaris van de Koning) in het kader van de terrorismegevolgbestrijding, geldt als uitgangspunt dat de reguliere systematiek (burgemeester 'in the lead') ook hier uitgangspunt is. Waar mogelijk zal vanuit het Rijk (in casu de NCTV) iemand aanschuiven in de plaatselijke driehoek of het beleidscentrum. Het uitgangspunt van 'normaal' maakt dat bij een dergelijke crisis de communicatie in principe bij de burgemeester ligt, maar gezien de ernst en omvang (de impact) ook de minister van JenV of de premier in beeld kunnen komen. Afhankelijk van het strafrechtelijk belang van de situatie kan ook de Hoofdofficier van Justitie een grote rol spelen.¹⁰ Bij het schietincident in Utrecht zagen wij dat terugkomen.

⁹ Voor uitvoeriger informatie over de crisiscommunicatie in het kader van terrorisme zie bijvoorbeeld *Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies aan bestuurders*, Van Duin & Eysink Smeets, 2017.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de casus van Tarik Z ('inbreken' in achtuurjournaal) en de discussie over de verantwoordelijkheden in dergelijke zaken, Wijkhuijs & Van Duin, 2016.

4 Aanzetten om de structuur en de crisiscommunicatie te verbeteren

Er zijn verschillende manieren om de leemte tussen de (bestuurlijke) niveaus – gemeente/veiligheidsregio's en het Rijk – bij bovenregionale en landelijke crises te verkleinen. In dit hoofdstuk wordt voor mogelijke oplossingsrichtingen zowel naar de bestuurlijke samenwerking, coördinatie en afstemming, als naar de operationele samenwerking gekeken. Daarbij wordt niet alleen de relatie tussen het Rijk en de regio's in ogenschouw genomen, maar ook de relatie tussen de veiligheidsregio's onderling en hun relatie met andere partners. In de gesprekken die in het kader van dit advies zijn gevoerd, stonden vooral deze thema's centraal. Daarbij was steeds de insteek dat de KPN-storing aanleiding gaf te zoeken naar (extra) mogelijkheden om de verschillende partners in acute situaties wat dichter bij elkaar te krijgen en daarmee de aanpak bij een volgende bovenregionale of landelijke crisis soepeler te (kunnen) laten verlopen.¹¹

Dit advies beziet in het kader van bovenregionale/landelijke crises twee kanten: de bovenregionale coördinatiestructuren (en de aanwezigheid van een leemte) en de invulling van de crisiscommunicatie (wie doet wat, wanneer, waarom?). Ook dat tweede thema komt in dit hoofdstuk dus terug. Zoals uit het voorgaande kan worden opgemaakt, bestaan er tussen deze twee thema's duidelijke verbindingen.

4.1 Bestuurlijk afstemmen in gebiedsontbonden situaties

Bestuurlijke afstemming kent een horizontale en een verticale lijn. Horizontaal betreft de bestuurlijke afstemming van de burgemeesters onderling. Verticale afstemming betreft de afstemming tussen burgemeesters en de minister van JenV; uiteraard kunnen dit afhankelijk van de soort ramp of crisis ook andere ministers zijn. Ook bij crises op andere terreinen kunnen zich immers openbare orde- en veiligheidsthema's voordoen.

4.1.1 Horizontale bestuurlijke afstemming

De horizontale afstemming betreft de bestuurlijke coördinatie tussen burgemeesters onderling.¹² In eerste instantie kan daarbij natuurlijk worden gedacht aan de uitwisseling van informatie en het contact tussen de voorzitters van de verschillende (potentieel) betrokken veiligheidsregio's. In dit geval waren alle 25 regio's betrokken, al zal dat bij een

¹¹ Ook in het overleg tussen het Veiligheidsberaad en de minister van JenV van 24 september jl. werd ruim een uur aan dit onderwerp gewijd.

¹² In deze notitie wordt niet uitgebreid ingegaan op de afstemming tussen de algemene en de functionele keten op het terrein van openbare orde en openbare veiligheid. Het is al lastig de afstemming binnen de algemene keten goed te organiseren (bijvoorbeeld doordat een burgemeester tegelijk actief is in de eigen gemeente en in een RBT), maar voor de afstemming met de functionele keten blijkt dat in theorie en praktijk nog veel lastiger (zoals bleek ten tijde van de containercalamiteit). Er is zelden sprake van territoriale congruentie. Een functionele gezagsdrager kan zich bijvoorbeeld niet opknippen om in verschillende RBT's tegelijk te verschijnen. Ook de (functionele) prioritering kan boven het niveau van de regio uitstijgen.

bovenregionale (dreigende) crisis lang niet altijd het geval zijn. Aan de GRIP-structuur is enkele jaren geleden GRIP-5 toegevoegd om bij zo'n gebeurtenis de afstemming tussen betrokken regio's te organiseren. Regio's en bestuurders zijn vrij in de wijze waarop zij invulling geven aan GRIP-5, ook wanneer dit betekent dat een van hen bijvoorbeeld communicatief 'in the lead' is, meestal de burgemeester van de bronregio. Wel is het zeer waarschijnlijk dat in zo'n situatie verschillende regio's zijn opgeschaald naar GRIP-4, maar ook dat is niet per se nodig.

Containercalamiteit: een informele GRIP-5

Bij de containercalamiteit van begin 2019 was het leeuwendeel van de problematiek (de vervuiling, de komst van duizenden mensen die wilden helpen bij het opruimen) geconcentreerd in Friesland. Toch was er ook nog wel enige koppeling met de regio's Noord-Holland Noord en Groningen. In deze twee regio's werd opgeschaald naar GRIP-2 (of een soort informeel GRIP-2) en de operationeel leiders van deze regio's legden een stevige relatie met Friesland. De burgemeesters van Texel (Noord-Holland Noord) en Het Hogeland (Groningen) sloten aan bij de vergaderingen van het RBT. Feitelijk was hier sprake van een informele GRIP-5. Binnen deze twee regio's was er vertrouwen dat hun specifieke thematiek ook in de Friese staven voldoende aandacht kreeg (zie Van Duin e.a., 2019).

Bij bepaalde crises is het denkbaar dat vooral horizontale samenwerking wordt gezocht. Bij een cyberincident zullen veiligheidsregio's niet altijd de oorzaak kunnen aanpakken, maar zij worden wel met de gevolgen geconfronteerd. In zo'n situatie kan op rijksniveau een beeld worden gemaakt over oorzaak en aanpak en over duur en omvang. Vanuit de regio's kan dat beeld worden aangevuld met de effecten. Tezamen levert dat een breed beeld op in LCMS.

4.1.2 Verticale bestuurlijke afstemming: drie opties

Daarnaast is er de bestuurlijke relatie tussen de burgemeesters/voorzitters van de veiligheidsregio's en de minister van JenV en eventueel andere ministers. In deze casus heeft geen bestuurlijke afstemming plaatsgevonden, noch tussen burgemeesters onderling noch met de minister. Er was alleen behoefte om bestuurders goed te informeren. De gebeurtenissen gaven daartoe kennelijk te weinig aanleiding. Waarschijnlijk speelde daarbij een belangrijke rol dat reeds enkele uren na aanvang (en dus een nog kortere tijd nadat duidelijk was wat de precieze omvang van de situatie was) het herstel van de systemen werd gerealiseerd. Er was maar betrekkelijk korte tijd onzekerheid en de gevolgen waren te overzien. Veelal is binnen de veiligheidsregio contact geweest met de eigen voorzitter, maar bij ontstentenis van bestuurlijke thema's of dilemma's werd nergens de noodzaak gevoeld om op te schalen naar GRIP-4. Op rijksniveau was er geen noodzaak om bestuurlijk op te schalen. Wel werd in de loop van de middag het IAO geactiveerd. Ook was er contact met KPN en later op de avond met de directie van KPN.

Uit onder andere de gesprekken is naar voren gekomen dat er verschillende opties zijn om in een onverhoopte toekomstige situatie meer bestuurlijk contact en afstemming tussen met name het regionale en het nationale niveau te organiseren.

De eerste optie is om in een dergelijke situatie afstemming en uitwisseling van informatie tussen de voorzitter van het Veiligheidsberaad en de minister van JenV te organiseren. Deze afstemming kan op verschillende manieren georganiseerd worden, bijvoorbeeld via een telefonische uitwisseling van informatie, maar ook door de betreffende bestuurder via internet aanwezig te laten zijn in een overleg. Bij het recente schietincident in Utrecht (maart

2019) was bijvoorbeeld de burgemeester van Utrecht online aanwezig tijdens een overleg van de MCCb.

Een tweede optie gaat uit van enige specialisatie tussen de burgemeesters (een burgemeester voor terrorisme, cyber, natuurbranden, klimaat enzovoort) waarbij dan afhankelijk van de aard van de ramp/crisis afstemming plaats heeft met de betreffende burgemeester. Tijdens het overleg van het Veiligheidsberaad met de minister in oktober jongstleden kwam ook deze optie ter sprake.

Deze beide opties kunnen van betekenis zijn als ook de burgemeesters onderling iets afspreken over 'het mandaat' van de betreffende burgemeester in de acute situatie en er tevens een koppeling wordt gelegd tussen die burgemeester (of zijn staf) en de andere betrokken burgemeesters (via een telefonische vergadering). Uiteraard zijn er nog tal van andere varianten denkbaar (de grootste regio; de meest betrokken regio; een andere vooraf aangewezen burgemeester of tijdens een eerste overleg onderling overeengekomen 'primus inter pares').

Een derde optie is dat in situaties als deze de minister meer zaken naar zich toetrekt: door te faciliteren ten behoeve van de regio's (bijvoorbeeld voorzien in mediawatching); door richting te geven (een dringend advies) of door daadwerkelijk te sturen. In dat laatste geval wordt de kern van de nationale crisisstructuur (ICCb/MCCb) geactiveerd. Hiervoor is al aangegeven dat in deze casus een fors deel van de feitelijke operatie lag bij de brandweer, politie, ambulancevoorziening, gemeenten en andere organisaties die, met uitzondering van de politieorganisatie, vaak ver van de minister afstaan. Het 'naar zich toetrekken' had natuurlijk ook alleen betrekking kunnen hebben op de crisiscommunicatie. In een dergelijke situatie zou de minister of een woordvoerder of bijvoorbeeld de NCTV naar voren kunnen treden.

4.1.3 Overwegingen

Welke keuze er ook wordt gemaakt, opties één en twee zullen pas dan werken als de contacten en afstemming niet beperkt blijven tot de bestuurders, maar als achterliggend ook operationeel leidinggevenden deze verbindingen maken, dan wel goed kennisnemen van de afspraken die onderling zijn gemaakt. Bestuurlijk overleg tussen bestuurders alleen (zonder garanties en zicht op kennis van de juiste informatie) heeft weinig waarde. Lang niet altijd zal iedere bestuurder betrokken zijn geweest bij het overleg; achteraf zullen altijd verschillende beelden blijven hangen van de afspraken. De waarde van het bestuurlijk overleg wordt in belangrijke mate bepaald door de voorbereiding, inbedding en de snelle verslaglegging (en deling) daarvan.

Daarnaast weten wij uit vele crisiservaringen dat bijzondere en afwijkende procedures speciaal bedacht voor één specifieke situatie zelden werken. Vaak is het slimmer om in crisissituaties reguliere structuren te hanteren, dan nieuwe procedures te ontwikkelen. Daar waar er in het 'normale' nauwelijks een relatie bestaat tussen de minister en de betreffende burgemeester (voorzitter of vakspecialist) is de kans gering dat deze relatie tijdens een bijzondere situatie gelegd zal worden en ook nog zal werken.¹³ Als deze relaties beperkt zijn, zou dat ervoor kunnen pleiten bijvoorbeeld de koppeling met de G4 (overleg tussen de vier grootste gemeenten) te leggen.

¹³ Voor een uitvoerige onderbouwing zie Van Duin, 2011.

4.1.4 Crisiscommunicatie

Toch is dit maar één deel van het verhaal. Naast de meer organisatorische koppelingen en afstemming is er ook het ‘middel’ van de crisiscommunicatie: het informeren van de bevolking over de (dreigende) situatie. Bij terrorismegevolgbestrijding is het uitgangspunt dat de gewone patronen van crisiscommunicatie gehandhaafd blijven, dat mogelijk het NKC meer naar voren treedt en dat de samenwerking en afstemming (onder andere van de berichten) tussen lokaal/regio en Rijk hierbij cruciaal is.

Bij een nationale crisis (een epidemie, een grote overstroming, MH17) zal, met gebruikmaking van de nationale crisisstructuur, de (crisis)communicatie vaak vanuit het Rijk geschieden. Bij een bovenregionale crisis zal dat vooral in gezamenlijkheid moeten gebeuren.¹⁴ Wat de kenmerken van de crisis ook zijn, steeds belangrijker is en wordt de afstemming rond de crisiscommunicatie.¹⁵ Wanneer de KPN-storing langer had aangehouden, zou het daarom logisch zijn geweest als zowel vanuit de regio's als vanuit het Rijk – uiteraard goed afgestemd – zou zijn gecommuniceerd. Dit zou dan dus een situatie zijn geweest, vergelijkbaar met die na het schietincident in Utrecht.

Hoewel het enigszins voor de hand lag om bij een landelijke 112-storing nationaal te communiceren – en dat zeker ook had gekund – zal dat in voorkomende gevallen wel in nauwe afstemming met de regio's moeten gebeuren. Vaak is het verstandig als degene die vooral aan zet is om maatregelen te nemen, ook degene is die communiceert. Dat vergt wel vooraf overleg van de betrokken partijen. In dit geval moesten met name de gemeenten, veiligheidsregio's en de politie het voortouw nemen om burgers over maatregelen te informeren: daar worden al dan niet kazernes geopend, blijven gemeentehuizen langer open en gaan hulpdiensten de straat op of stellen zich op strategische plaatsen op. Dit is dus anders dan bij sommige nationale crises waar deze nauwe communicatieve afstemming wat minder noodzakelijk is, mede omdat vaak rijkspartijen (de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Rijkswaterstaat en andere) in belangrijke mate met de uitvoering zijn belast.

4.2 Operationeel afstemmen in gebiedsontbonden situaties

Uit de gesprekken kwam ook een aantal verschillende opties en thema's rond de operationele afstemming naar voren. Ook hier is het zinvol het onderscheid te maken tussen horizontale afstemming (tussen regio's onderling) en verticale afstemming (samenwerking van de veiligheidsregio's met de nationale crisisstructuur).

4.2.1 Horizontale operationele afstemming: verschillende opties

Een eerste optie is steviger gebruik te maken van het LOCC dat nu al (via LCMS) zorgt voor het landelijke beeld door alle informatie van regio's en anderen te verzamelen en te veredelen. Bij recente casus (boerenprotesten) zien wij al dat deze rol meer betekenisvol is geworden.

Daarnaast is het denkbaar om het LOCC-B dat nu alleen functioneert bij potentiële crises die de betrokkenen zien aankomen, ook in acute situaties inzetbaar te maken. Het is natuurlijk

¹⁴ Let op: een landelijke crisis is dus een situatie waarbij alle regio's betrokken zijn, maar waarbij feitelijk van onder naar boven wordt gewerkt. Bij een nationale crisis wordt van boven naar onder gewerkt. Vanuit de nationale crisisstructuur (MCCb, ICCb, IAO) komen ook de veiligheidsregio's in beeld.

¹⁵ In een evaluatie van het schietincident in Utrecht wordt uitgebreid op dit thema ingegaan (COT, *Een stad in stilte*, september 2019, p. 29-31).

ook denkbaar deze snelle operationele functie elders te situeren, zoals bij een veiligheidsregio annex meldkamer (bijvoorbeeld die van Utrecht, de meest centraal gelegen). De komende periode zal zeker de discussie gevoerd moeten worden of meer acute bovenregionale afstemming wenselijk is.

Een derde optie richt zich op een bovenregionaal operationeel leider. In het geval van de KPN-storing was een directeur van een veiligheidsregio de 'eerstverantwoordelijke' in het LOCC-B.¹⁶ Hoewel alle regio's adviezen van deze eerstverantwoordelijke opvolgden (zoals "blijf nog tot 21.00 uur opgeschaald"), was er geen formele onderbouwing om deze over te nemen. Het is een mogelijkheid om de verantwoordelijkheid van de leider van het LOCC-B wat steviger te verankeren. In een dergelijk geval zouden er waarschijnlijk verschillende personen deze rol van nationaal operationeel leider (afgekort NOL) moeten kunnen vervullen. Enige selectie en specifieke operationele vaardigheden zijn wel noodzakelijk. In betrekkelijk korte tijd (bijvoorbeeld maximaal een uur) zou deze functionaris dan – mogelijk met enig mandaat – leiding moeten kunnen geven aan het LOCC-B.¹⁷

Een vierde optie is te zoeken naar een equivalent voor de NSGBO, maar dan als multi-structuur. Wanneer de politie opschaalt naar NSGBO is er wat bijzonders aan de hand. Het is langzamerhand bijna niet meer denkbaar dat in dat geval er ook niet van anderen dan politie het een en ander gevraagd wordt; er is meer aan de hand dan alleen de politieprocessen.

Bij grote of bijzondere (bovenregionale) politie-inzetten (zoals na het schietincident in Utrecht, tijdens de KPN-storing en de boerenprotesten) wordt regelmatig gebruikgemaakt van een NSGBO, feitelijk het monodisciplinaire 'landelijk actiecentrum politie'. De politie kan zelfstandig – als de korpschef op 'de knop' drukt – een NSGBO instellen, die de eenheden (waar dan een SGBO is ingericht) adviseert, schaarse middelen verdeelt en daarmee (enige) sturing kan geven aan de politie-inzet in de tien eenheden. In veel gevallen waarin een NSGBO actief wordt, zou ook een vergelijkbare landelijke multi-structuur (bijvoorbeeld het LOCC-B) waardevol kunnen zijn om na te gaan wat de consequenties zijn voor de gemeenten/veiligheidsregio's (brandweer, gezondheidszorg, bevolkingszorg). Er zou een min of meer vanzelfsprekende koppeling kunnen worden gelegd tussen het opschalen van een NSGBO en het opschalen van een multi-team (LOCC-B).

Een laatste interessante optie die ook de revue passeerde, was het bij de meldkamer anders invullen van de rol van CaCo. Ook de meldkamer is immers een vorm van een operationeel centrum dat operationele interventies op straat faciliteert. De CaCo is een functionaris die ten tijde van grootschalige incidenten op de meldkamer de eerste multidisciplinaire aansturing geeft aan de hulpdiensten, totdat deze rol wordt overgenomen door de leider CoPI of de operationeel leider. Bij een bovenregionale gebeurtenis – zo zou dan de optie kunnen zijn – neemt de CaCo contact op met de andere betrokken regio's. Dat CaCo-overleg kan vervolgens een stand van zaken opleveren die inzichtelijk maakt wat er waar speelt. In de casus van de KPN-storing hebben de hoofden meldkamer van de politie overeenkomstig hun procedure al vrij kort na de uitval met elkaar een telefonische vergadering gehouden. Dat betrof natuurlijk overleg over de politieprocessen. Het overleg dat in de toekomst door de CaCo's op een vergelijkbare wijze zou kunnen worden belegd, is dan natuurlijk gericht op alle hulpdiensten (en mogelijk ook aspecten met betrekking tot de bevolkingszorg). Ongetwijfeld betekent dit wel iets voor het opleidingsniveau dat een CaCo

¹⁶ Bij deze rol horen momenteel geen (vastgelegde) verantwoordelijkheden.

¹⁷ Daarbij moet wel worden bedacht dat de mogelijkheden en bevoegdheden van de korpschef verder reiken.

zou moeten hebben. Ook is een optie dat de operationeel leider in het dagelijks leven ('de koude situatie') de functie van CaCo heeft, al dan niet werkend in de meldkamer, en in de warme situatie de operationeel leider-taken op zich neemt.

4.2.2 Verticale operationele afstemming

Naast bovenstaande opties voor het versterken van de operationele horizontale afstemming zijn er (onder andere in de gesprekken) ook verschillende opties genoemd voor het versterken van de operationele verticale afstemming.

Het is goed denkbaar (en voor sommigen zelfs logisch) om op verschillende manieren de relatie tussen de veiligheidsregio's en de rijkscrisisstructuur te versterken, zowel preparatief als ten tijde van een crisis. Momenteel is in acute situaties de operationele koppeling tussen veiligheidsregio's en het Rijk primair georganiseerd via het LOCC. Als bij het Rijk de nationale besluitvormingsstructuur opstart, schuift het hoofd van het LOCC aan bij het IAO, het ambtelijk voorportaal van de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb). Het is vooralsnog in de praktijk niet gebruikelijk dat bijvoorbeeld een van de directeuren veiligheidsregio (naast met het hoofd-LOCC) mede namens andere veiligheidsregio's aanschuift in het IAO. Het is een realistische optie op zo'n manier de koppeling te versterken.

Na de KPN-storing werd duidelijk dat het LOCC – dat toch de informatie uit onder meer de regio's verzamelde – dit geaggregeerde landelijke beeld ook voor de gezamenlijke veiligheidsregio's had kunnen opstellen. Dat was tot nog toe ook niet gebruikelijk.

In het verleden was er in de gehele rijkscrisisstructuur nog te weinig aandacht voor de koppeling met regionale processen en de veiligheidsregio's. Opleidingen in het kader van de nationale crisisbeheersing (de Nationale Academie Crisisbeheersing) waren primair bedoeld voor de ministeriële ambtenaren. De werelden van de nationale aanpak en die van de regionale aanpak hadden nog relatief weinig verbindingen. Recentelijk zien wij daarin verandering komen en zijn er ook plannen om die lijnen te versterken. Zo zullen de Nationale Crisisplannen worden omgevormd waarbij veel meer koppelingen met de regionale factoren worden gelegd. Andere manieren om de leemte tussen de regionale en nationale crisisstructuur te verkleinen, is door vaker regionale crisisfunctionarissen bij de nationale crisisbesluitvorming te betrekken en ook vice versa. Zoals een functionaris van de NCTV in geval van een terroristische aanslag aanschuift bij de driehoek, zou dat ook verbreed kunnen worden naar andersoortige (boven)regionale crises. Als dit in acute situaties gebeurt, zal dat uiteraard ook gevolgen (moeten) hebben bij de voorbereiding en oefeningen.

4.2.3 Overwegingen

Enkele respondenten gaven aan dat vrijwel alle wat meer structurele veranderingen die gewenst worden op dit vlak slechts dán mogelijk zijn als daarover vooraf bestuurlijke consent bestaat. Zo zou de functie van een nationaal operationeel leider pas mogelijk zijn na wijziging van het huidige stelsel. Tegelijkertijd is binnen de huidige juridische kaders meer mogelijk dan soms wordt gedacht.

Hiermee wordt ook meteen het verschil met de politieorganisatie die opschaalt naar een NSGBO zichtbaar; zoiets is bij de veiligheidsregio's ondenkbaar. In deze situaties moet het bestuur instemmen met een regio-overstijgend besluit of mandaat. Zo lang het huidige bestel bestaat, kan er formeel op het bovenregionale operationele vlak weinig georganiseerd worden, zo was de stelling van verschillende gesprekspartners. Een van hen zei het als

volgt: “Je hebt wel de nationale politie, maar geen nationale brandweercommandant. Als je iets wil sturen, moet dat wel via de bestuurders lopen.”

4.2.4 Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie kent een bestuurlijk aspect, maar zeker ook een belangrijk operationeel aspect. Het NCC kan zorgdragen voor een nationale NL-Alert. Uiteraard is daarvoor bij een bovenregionale of landelijke crisis een goede afstemming vooraf met de betrokken regio's van belang. Bij de KPN-storing is het (Whatsapp)netwerk van het landelijk platform crisiscommunicatie gebruikt (overigens niet ingericht voor het acute!). Een dergelijk netwerk kan ook een vooraf vastgelegde rol tijdens incidenten en crises vervullen ten behoeve van de afstemming van de bovenregionale crisiscommunicatie. Wij hebben vaak de neiging crisiscommunicatie alleen maar bestuurlijk in te vullen, maar in een casus als de KPN-storing is het zeker ook goed denkbaar dat namens het Rijk bijvoorbeeld het hoofd van de NCTV (een deel van) de woordvoering doet.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

- > Ten onrechte is de KPN-storing van 24 juni 2019 de wereld in gegaan als de 112-storing. Feitelijk betrof het immers een algemene storing bij KPN die grote gevolgen had voor het noodnummer 112 en het niet-spoedeisende nummer 0900-8844. Overigens betekende de uitval van het nummer ook zeker iets voor andere instellingen en organisaties (waterschappen e.a.).
- > De KPN-storing – en dan met name het niet functioneren van het noodnummer 112 – leidde tot de aantasting van een vitaal belang. Gelukkig bleef de duur van de storing beperkt en werd er tamelijk snel gereageerd op deze uitval, hetgeen de aantasting beperkte. Er was sprake van een landelijke crisis die vooral tot handelen van operationele diensten (politie, brandweer, ambulancevervoer et cetera) leidde.
- > Er kan kritiek worden gegeven op zaken die beter en anders hadden gekund en soms ook anders hadden gemoeten. Tegelijkertijd dient ook gezegd te worden dat de gevolgen van het gedurende zo'n drie uur wegvallen van 112 relatief beperkt bleven en dat er al snel (opschaling meldkamers, hulpdiensten zichtbaarder aanwezig enzovoort) en ook nadien (achterhalen van gemiste oproepen) vele maatregelen zijn genomen.
- > De ernst, duur en gevolgen van de storing bleven zo gering dat de bestuurlijke bemoeienis met deze verstoring (met uitzondering van de minister van JenV) zeer beperkt is gebleven. Er waren ook geen bestuurlijke dilemma's of beslissingen die hiertoe noopten.
- > Bij deze situatie kwamen de onderlinge afspraken en relaties tussen de regio's in beeld, alsmede de relatie tussen het nationale en het gemeentelijke/regionale niveau.
- > Hoewel bovenregionale rampen en crises gelukkig schaars zijn, zijn er toch redenen om in de toekomst meer aandacht aan deze thematiek te besteden.
 - De huidige bestuurlijke en operationele afspraken en bindingen zijn nog niet zo sterk.
 - De verwachting is dat de kans toeneemt dat zich, als gevolg van (nieuwe) potentiële dreigingen, in de toekomst meer van dergelijke bovenregionale situaties zullen voordoen (met betrekking tot klimaat, cyber, gezondheid, terrorisme enzovoort).
- > Deze KPN-uitval bracht ook de (organisatie van) crisiscommunicatie – juist ook in de relaties onderling en met het Rijk – in beeld. Ook hier is aan kwaliteit te winnen.

- > Er bestaan voor verschillende soorten van (dreigende) bovenregionale en daarmee soms ook landelijke crises relatief weinig snelle, sterke en logische koppelingen tussen het Ministerie van JenV (dit geldt ook voor de andere ministeries) en de gemeenten/veiligheidsregio's. In dit geval kwam de koppeling tussen de nationale crisisbeheersing en de regionale crisisbeheersing tot stand door enkele relatief lichte en deels toevallige constructies.
 - Het hoofd van het LOCC schoof aan bij de nationale besluitvormingsstructuur (in dit geval het IAO).
 - De voor 'koude situaties' ingerichte crisiscommunicatiepool vervulde een rol bij de afstemming van de crisiscommunicatie.

- > In een casus als deze waar het hele land 'getroffen is', zou logischerwijs het zwaartepunt van de eerste crisiscommunicatie bij het Rijk hebben gelegen. Er was immers sprake van een landelijke uitval waarover gecommuniceerd moest worden. Tegelijkertijd was afstemming met de regio's wenselijk en lag er ook daar een communicatieve rol vanwege de handelingsopties die regionaal werden bepaald en ingevuld. Feitelijk kon het een niet goed zonder het ander.

5.2 Aanbevelingen

- > In het advies is onderscheid gemaakt tussen horizontale (tussen gemeenten/regio's onderling) en verticale afstemming (tussen gemeenten/regio's en het Rijk), zowel operationeel als bestuurlijk. Hoewel de verticale afstemming de meeste aandacht krijgt, is er zeker ook bij de horizontale afstemming (tussen bestuurders, maar belangrijker nog tussen de directies van de veiligheidsregio's en hun partners) veel te winnen. Ook kan een versterking van de horizontale afstemming de verticale afstemming vergemakkelijken.

- > De kwaliteit van de bovenregionale crisisbeheersing zal vooral verbeteren als de veiligheidsregio's onderling intensiever gaan samenwerken en ook de samenwerking met de politie intensiveren. Zowel langs bestuurlijke weg als via de directeuren van de veiligheidsregio's dient dit te geschieden.

- > De belangrijkste optie waaraan gedacht kan worden om een goede samenwerking te verwezenlijken ten tijde van een crisis, is om in het dagelijkse – zowel horizontaal als verticaal – meer gezamenlijk op te trekken tijdens de preparatie (oefenen, planvorming, gezamenlijk opleiden et cetera) en wederzijds vertrouwen te stimuleren.

- > Bij veel van de opties die de revue zijn gepasseerd speelt mee dat binnen het huidige bestuurlijke bestel de betreffende optie lastig realiseerbaar is. Het huidige bestel met het opperbevel dat bij de burgemeester is belegd en de strikte koppelingen tussen gebied en verantwoordelijkheid maakt echte verandering op het gebied van bovenregionale afstemming moeilijk.

- > Voor de horizontale bestuurlijke afstemming vormt in principe GRIP-5 het kader. Ook een lichtere vorm (zoals bij de containercalamiteit) is denkbaar.

- > De verticale bestuurlijke afstemming (tussen gemeenten/regio's en het Rijk) kan versterkt worden langs meerdere wegen, waarbij nadere afspraken over afstemming tussen de minister (dit kan ook een andere zijn dan de minister van JenV) en de burgemeesters/voorzitters van de veiligheidsregio worden vastgelegd. Welke optie er ook wordt gekozen, de randvoorwaarden waarbinnen dit gebeurt (via een telefonische vergadering, met deelname van een burgemeester of anderen in het MCCb/ICCb, enzovoort) zijn net zo belangrijk als de gekozen optie (en het overleg) zelf.
- > Voor de horizontale operationele afstemming zijn verschillende opties denkbaar:
 - het LOCC versterken
 - het LOCC-B steviger maken en ook een rol geven in acute situaties
 - de rol van eerstverantwoordelijke binnen het LOCC-B (een directeur van een veiligheidsregio) steviger verankeren
 - het LOCC-B meer koppelen aan de opschaling naar een NSGBO
 - de rol van de CaCo sterk upgraden en hem of haar ook een rol geven bij de bovenregionale afstemming.
- > Ongeacht de keuze is minstens zo belangrijk dat zowel de voorzitters als directeuren van de veiligheidsregio's veel sterker als een eenheid gaan handelen en optreden. Grote verschillen tussen regio's en hun voorzitters en directeuren (wat willen wij met onze veiligheidsregio?) bemoeilijken bovenregionale uniformiteit en samenwerking.
- > Verticale operationele afstemming kan versterkt worden door (directeuren van de) veiligheidsregio's sterker te betrekken bij landelijke/nationale crises. Laat ook een directeur van een veiligheidsregio vaker aanschuiven bij het relevante Rijksoverleg (IAO of ICCb).
- > De relatie tussen de nationale en regionale crisiscommunicatie dient, zoals al was aangegeven in het rapport *Eenheid in verscheidenheid*, steviger te worden ontwikkeld. "Bij de veiligheidsregio's en het Rijk dient capaciteit te worden vrijgemaakt – voor zover deze al niet aanwezig is – voor professionalisering, voor regionale en bovenregionale afstemming en samenwerking Rijk/regio op het gebied van crisiscommunicatie" (*Eenheid in verscheidenheid*, p. 27). Niet alleen als aanvulling voor de koude, maar ook voor de warme situatie.
- > Het is goed om (zie bijvoorbeeld het filmpje dat Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft gemaakt) inwoners van ons land meer uit te leggen over de werking van NL-Alert (soms geen bericht; soms meerdere, e.v.).

Literatuurlijst

Duin, M. van (2011). [Veerkrachtige crisisbeheersing: nuchter over het bijzondere](#) (lectorale rede). Arnhem/Apeldoorn: NIFV/Politieacademie.

Duin, M. van & Eysink Smeets, M. (2017). [Veerkrachtig omgaan met aanslagen: een advies voor bestuurders](#). Arnhem: IFV.

Duin, M. van & Linck, R. (2019). [Verbinding tussen werelden? Een verdiepende studie naar de aanpak van zeven bovenregionale crisistypen](#). Arnhem: IFV.

Duin, M. van, Wijkhuijs, V., Leentvaar, E., Bakker, M. & Domrose, J. (2019). [Containercalamiteit: crisisbeheersing in het Waddengebied](#). Arnhem: IFV.

Eikenaar, T., Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2017). [Zaanse vlogger: mediastorm over een 'straatterrorist'](#). In M. van Duin & V. Wijkhuijs, *Lessen uit crises en mini-crisis 2016*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Taleb, N.N. (2008). *De Zwarte Zwaan*. Amsterdam: Nieuwezijds B.V.

NCTV en Veiligheidsberaad (2013). [Eenheid in verscheidenheid, Uitwerking advies Bestuurlijke Werkgroep Bovenregionale Samenwerking](#). Arnhem: NCTV en Veiligheidsberaad.

NCTV (2015). *Koepelnotitie: Communicatie bij een terroristische dreiging/aanslag*. Den Haag: NCTV.

NCTV (2016). [Herziening crisisbesluitvorming rijksniveau: meer flexibiliteit en maatwerk per situatie](#), 98009.

Wijkhuijs, V. & Duin, M. van (2016). [Tarik Z.: verwarde man of terrorist?](#) In M. van Duin & V. Wijkhuijs (red), *Lessen uit crises en mini-crisis 2015*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Wijkhuijs, V., Duin, M. van & Domrose, J. (2019). [Containercalamiteit in het Noorden: de aanpak en impact](#). Arnhem: IFV.

Bijlage 1 Respondenten

Dhr. P. Bos	Algemeen Directeur, Veiligheidsregio Utrecht
Dhr. M. Dewachter	Hoofd Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
Dhr. P. Gelton	Directeur Veiligheidsregio's, Crisisbeheersing en Meldkamerdomein, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. G. de Kruijff	Hoofd Nationaal Crisiscentrum, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Dhr. A. Littoij	Algemeen Directeur, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Dhr. J. van Loosbroek	Hoofd Landelijke Meldkamer Samenwerking, Landelijke Meldkamer
Dhr. N. Manzoli	Beleidscoördinator Veiligheidsregio's, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. E. Meekes	Hoofd Veiligheidsregio's, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. I. Nijhuis	Directeur Communicatie, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. C. Punter	Beleidsadviseur, Nationale Politie
Mw. L. Scheer	Hoofd eenheid Communicatie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Dhr. H.P. Schreinemachers	Directeur Analyse en Strategie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Dhr. W. Woelders	Politiechef Landelijke Eenheid, Nationale Politie

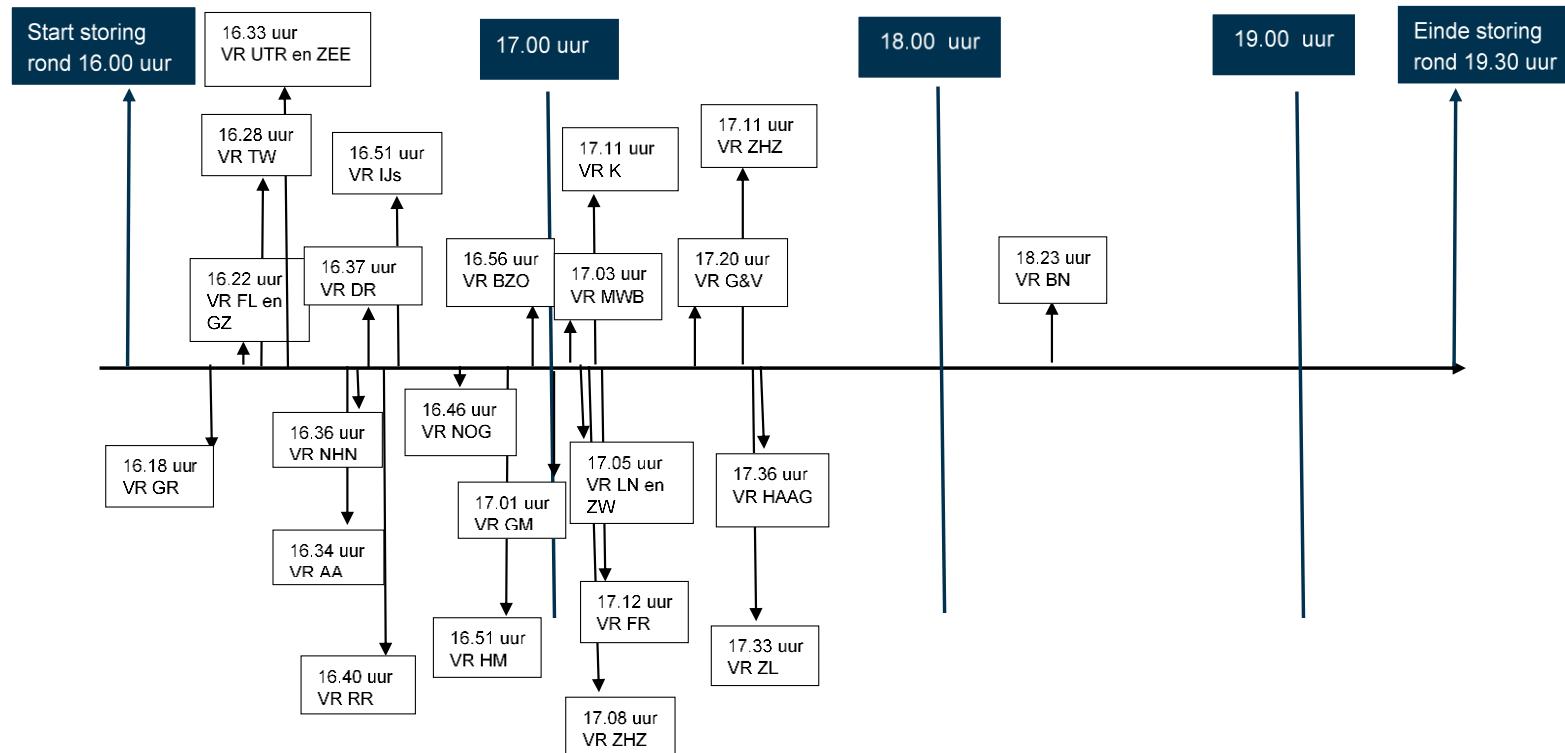
Bijlage 2 Overzicht communicatie veiligheidsregio's tijdens KPN-storing

Het lectoraat Crisisbeheersing heeft een beknopt overzicht opgesteld van de communicatie door veiligheidsregio's tijdens de onbereikbaarheid van 112, inclusief de verstuurde regionale en landelijke NL-Alerts. Het overzicht is gebaseerd op een analyse van sociale media, waarbij gekeken is naar verstuurde tweets en tweets die geretweet zijn.¹⁸ Ook is gebruikgemaakt van een presentatie van de landelijke meldkamer over observaties tijdens de KPN-storing. Daarnaast is van het Ministerie van Justitie en Veiligheid informatie verkregen over de verstuurde NL-Alerts.

¹⁸ Een aantal veiligheidsregio's heeft tijdens of na de storing tweets verwijderd, waardoor het mogelijk is dat het overzicht niet volledig is.

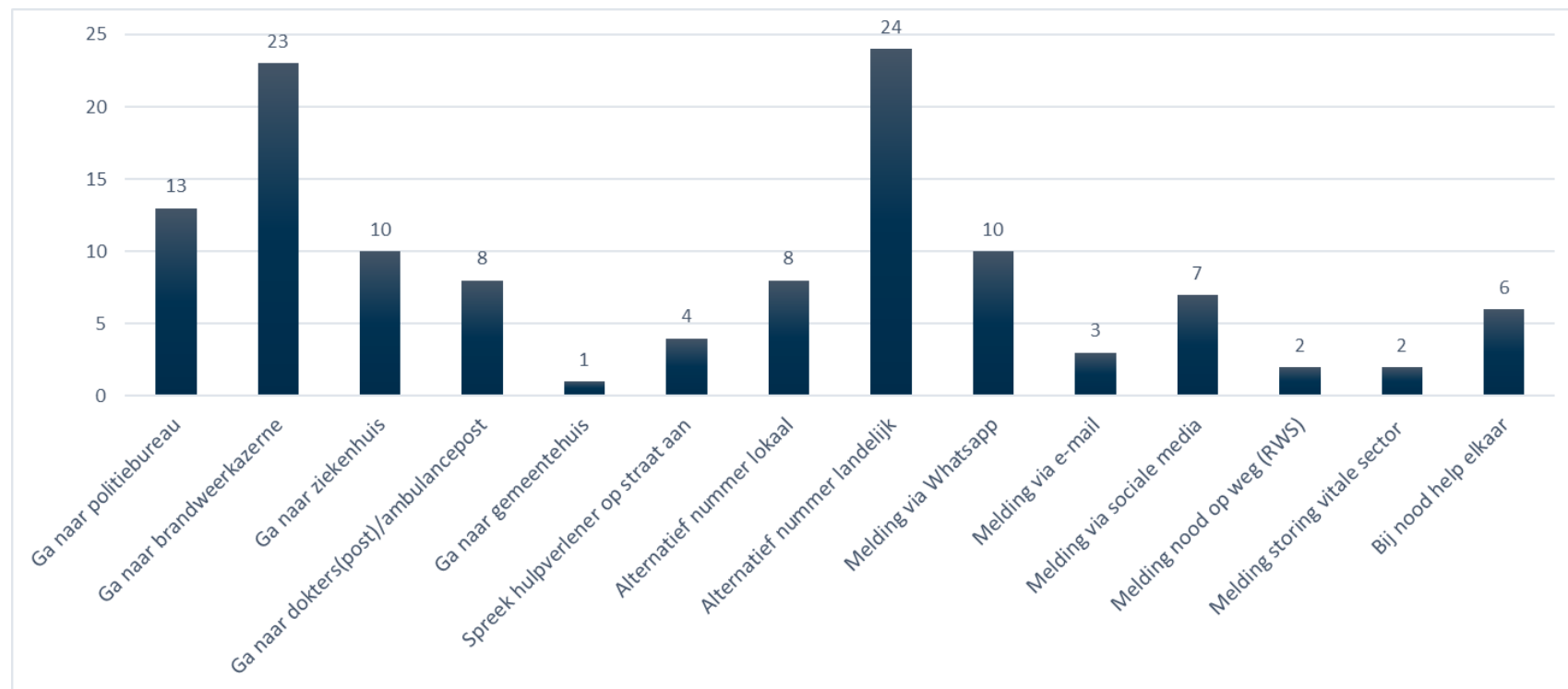
Tijdlĳn aanvang communicatie

Onderstaande figuur geeft een tijdlĳn weer met de momenten waarop veiligheidsregio's hun externe communicatie opstartten. Twaalf van de vijfentwintig regio's (48 procent) startten in het eerste uur na aanvang van de storing van 112 met hun communicatie. De regio die als eerste (om 16.18 uur) een bericht plaatste, was Veiligheidsregio Groningen. Als laatste volgde Veiligheidsregio Brabant-Noord (om 18.23 uur). De 112-storing was rond 19.30 uur verholpen. Al na vijf minuten (om 19.35 uur) meldde Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant dat 112 weer bereikbaar was. Veiligheidsregio Utrecht meldde dit als laatste om 21.44 uur. Eén regio (Gooi en Vechtstreek) liet niet weten dat 112 weer bereikbaar was.



Geboden handelingsperspectieven door veiligheidsregio's

Onderstaande tabel laat zien hoeveel veiligheidsregio's tijdens de onbereikbaarheid van 112 een bepaald handelingsperspectief boden. In totaal zijn veertien verschillende handelingsperspectieven te onderscheiden. Opvallend is dat vijf veiligheidsregio's burgers ook in het Engels hebben geïnformeerd over de 112-storing. Veiligheidsregio Zeeland heeft dit tevens in het Duits gedaan.



NL-Alert

Tijdens de KPN-storing zijn in totaal zes regionale NL-Alerts verstuurd en vier landelijke NL-Alerts. De regionale NL-Alerts zijn in drie gevallen verstuurd vanuit meerdere veiligheidsregio's. De eerste landelijke NL-Alert die verstuurd zou worden om 17.21 uur is niet verzonden in verband met technische problemen. Hieronder staat een overzicht van de verstuurde NL-Alertberichten:

NL-Alert regionaal

- > Limburg-Noord, Zuid-Limburg: NL-Alert 24-06-2019 17:07 112 werkt niet. Bij echte spoed bellen met 088-1689789.
- > Flevoland: NL-Alert 24-06-2019 17:07 Landelijke telefoonstoring. Heeft u spoedhulp nodig in Flevoland probeer hulpdiensten te bereiken via: 0900-0165 of stuur een Whatsapp bericht naar 06-83161205. Help elkaar waar mogelijk.
- > Amsterdam-Amstelland, Flevoland, Gooi en Vechtstreek, Haaglanden, Hollands Midden, Kennemerland, Utrecht, Zaanstreek-Waterland: NL-Alert 24-06-2019 17:21 Alarmnummer 112 en 0900-8844 zijn niet bereikbaar. Bel bij spoed 020-6212121. Indien niet bereikbaar ga dan naar dichtstbijzijnde ziekenhuis, politie- of brandweerpost. Meer info volgt.
- > Drenthe, Friesland, Groningen: NL-Alert 24-06-2019 18.49 uur: Landelijke storing KPN: 112 niet bereikbaar. Hulpdiensten hebben alternatief telefoonnummer 088-6628240 Whatsapp 0613557756, mailen 112@mknn.nl volg regionale omroep. 112 not reachable. In case of emergency use numbers above.
- > Gelderland-Zuid: NL-Alert 24-06-2019 18:11 112 werkt niet door telefoonstoring. Meld u bij spoed via telefoon 088-6628240 of ga naar de dichtstbijzijnde brandweerkazerne of ziekenhuis. Er zijn nu meer hulpdiensten op straat. Help elkaar als nodig. Meer info op [Twitter.com/CrisisGLZ](https://twitter.com/CrisisGLZ) en [Facebook.com/CrisisGLZ](https://facebook.com/CrisisGLZ). 112 Not reachable. In case of emergency use number above.
- > Twente: Landelijke storing 112. Alternatief nr spoed: 088-6628240 niet spoed telnr: 088-9659630 info: www.politie.nl.

NL-Alert landelijk:

- > NL-Alert 24-06-2019 18:12 Landelijke storing KPN: 112 niet bereikbaar. Politie heeft alternatief telefoonnummer 088-6628240, Whatsapp 0613650952, Twitter @Politie. 112 not reachable. In case of emergency use numbers above.
- > NL-Alert 24-06-2019 18:15 Landelijke storing 112. Alternatief nr spoed: 088-6628240. Niet spoed tel nr: 088-9659630.
- > NL-Alert 24-06-2019 19:12 UPDATE: Landelijke storing KPN: 12 niet bereikbaar. Politie heeft alternatief telefoonnummer 0610000011 CORRECTIE Whatsapp telefoonnummer 0610000011, Twitter @Politie. 112 not reachable. In case of emergency use numbers above.
- > NL-Alert 24-06-2019 21:29 Afsluitend bericht KPN-storing: 112 en 0900-8844 zijn weer bereikbaar.