



RAMPEN
MANAGEMENT



ACADEMIEJAAR 2022-2023

In welke mate draagt, tijdens een storm, 1722 bij tot de bereikbaarheid van de noodcentrales?

STUDENT: Gerry PAULUS

PROMOTOR : Tom VANDEN BOER en Co-promotor : Geert MAES

Dankwoord

Eerst en vooral gaat mijn dank uit naar mijn promotoren, majoor Tom VANDEN BOER Adjunct-zonecommandant Brandweer Zone Antwerpen en commissaris Geert MAES Sectiechef CIC Vlaams-Brabant, voor hun eerlijke feedback en hun bruikbare tips die enorm hebben geholpen om dit werk continu te optimaliseren en tot een goed einde te brengen. Deze bedanking is geen verplicht stukje maar werkelijk oprecht. Het waren promotoren die, ondanks hun fulltime job en grote verantwoordelijkheden uitgebreid de tijd namen om inhoudelijk en methodologisch mee te brainstormen over hoe ik bepaalde zaken best wel of net niet zou kunnen benaderen. Zo bracht één promotor me via zijn netwerk in contact met de meldkamer in Rotterdam, de andere promotor schreef specifiek voor dit eindwerk een query om de bevraging van de case-studies zo uniform mogelijk te laten verlopen. In mijn universitaire studies heb ik andere promotoren mogen ervaren die beduidend minder tijd staken in hun studenten en hun eindwerken.

Verder wens ik alle bevroegde sleutelfiguren van harte te danken voor de tijd die zij voor mij hebben vrijgemaakt en voor de bijzonder leerrijke en bruikbare informatie die zij in alle openheid met mij hebben willen delen. Zonder hun input en bereidwillige medewerking zou dit werk niet tot stand zijn kunnen komen.

Dank ook aan mijn werkgever, PZ HEKLA en meer in het bijzonder mijn korpschef 1HCP Ivo VEREYCKEN, die enerzijds het hele financiële luik van deze opleiding voor zijn rekening heeft willen nemen en anderzijds ook begrip en faciliteiten heeft verleend, gezien de niet altijd even ideale combinatie tussen full time werken en het volgen van een postgraduaat. Hij gelooft ook in de meerwaarde van dit postgraduaat en neemt ook met plezier en actief deel aan talrijke oefeningen noodplanning, hetgeen niet in elk korps een evidentie is.

Ten slotte gaat mijn grootste dank ook uit naar mijn gezinsleden, die zelf de voorbije maanden deelgenoot mochten zijn van spontaan geformuleerde ideeën over hoe dit werk aan te pakken en die ook niet altijd de aandacht kregen die ze verdienden als hun partner/vader weer met zijn hoofd bezig was met een figuurlijke storm in zijn hoofd.

Executive Summary

In dit eindwerk werd getracht aan te tonen in welke mate, tijdens een storm, 1722 bijdraagt tot een aanvaardbare bereikbaarheid van de noodcentrales.

Om een antwoord te vinden op deze vraag werd een kwalitatief onderzoek gevoerd. Er werden sleutelfiguren bevraagd van diverse noodcentrales 112, de politionele CIC's, de brandweer, de directie 112, de provincie, het nationaal crisiscentrum en een Nederlandse noodcentrale.

Tijdens deze interviews werd gebruik gemaakt van een gestandaardiseerde vragenlijst die polste naar de perceptie van de sleutelfiguren over bovenstaand onderwerp, die cijfermateriaal vroeg om hun perceptie objectief te duiden en die mogelijke bestaande en nieuwe gesuggereerde oplossingen aftoetste naar hun meerwaarde in de praktijk.

Uit het onderzoek komen uiteindelijk volgende elementen naar boven:

Bij grotere stormen volstaan de huidige gangbare oplossingen m.b.t. 1722 absoluut niet. De noodcentrales zijn gedurende de piekuren van dergelijke stormen onvoldoende bereikbaar op hun noodnummers (112, 101). De telefonische aanname van de oproepen 1722 gebeurt ad hoc door dezelfde medewerkers die de eigenlijke noodnummers moeten behandelen, wat als gevolg heeft dat het telefoonnummer 1722 tijdens de piek amper/niet wordt beantwoord terwijl de overheid via de media laat communiceren om net dit nummer te bellen voor niet-dringende storm gerelateerde hulpvragen. Het bewustzijn hiervan is gelukkig wel aanwezig bij de diverse geïnterviewden en een aantal stappen/experimenten in de goede richting zijn gezet of zullen worden opgestart.

Na een impactanalyse van een door het KMI voorspelde storm zou men in sommige gevallen (ernstige mogelijk impact) moeten kunnen beslissen om de telefonische behandeling van het nummer 1722 door externen te laten gebeuren.

Er bestaan geen draaiboeken of protocols die bepalen welke stappen ondernomen kunnen worden tijdens een reële/dreigende saturatie van de noodcentrales ten gevolge van veel-bellers.

Er zijn mijns inziens nog mogelijkheden die actueel niet bestaan die men zou kunnen ontwikkelen en effectief implementeren bij een dreigende verzadiging van de noodcentrale om het menselijk gedrag bij het (foutief) bellen naar een noodnummer te sturen. Zo kan men een sturende pre-tekst voorzien die men hoort als men tijdens een nakend verzadigingsmoment een noodnummer (101/112) belt. Verder kan men bij een saturatie een BE-Alert verspreiden met de vraag om gezien de saturatie van de noodcentrale niet meer naar de noodnummers te bellen behalve bij levensbedreigende situaties.

Bovenstaande punten kunnen elk op zich een factor betekenen om de core-business van de noodcentrales (met name de bereikbaarheid ervan voor dringende hulpverlening) te helpen verzekeren, zeker bij stormen.

Ik hoop dat de overheid in de nabije toekomst niet opnieuw geconfronteerd zal worden met overlijdens, waarbij deze mensen of hun naasten vruchteloos de noodcentrales hebben trachten te bereiken tijdens een storm. Het telefoonnummer 1722 is jammer genoeg op die manier tot stand gekomen en dit eindwerk hoopt ertoe bij te dragen dat men niet hoeft te wachten tot er weer zo'n drama plaatsvindt zodat dit weer een sense of urgency zou betekenen om het beter

aan te pakken. Het toepasselijke gezegde “wacht even, de storm waait wel over” dat men hier letterlijk en figuurlijk kan interpreteren lijkt me alvast geen goede houding te zijn.

Sleutelwoorden

1722

1733

1771

Noodcentrale 112 (NC112)

CIC

Inhoudsopgave

1. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG.....	11
1.1. Probleemstelling.....	11
1.2. Onderzoeksvragen.....	12
2. LITERATUURSTUDIE.....	13
2.1. Definities.....	13
2.1.1. Wat is een storm?	13
2.1.2. KMI Waarschuwingen	13
2.1.3. Wat begrijpen wij onder noodcentrales?.....	15
2.1.4. Wat is het agentschap 112 en waaronder valt dit agentschap?	15
2.2. Hoe werken de noodcentrales in reguliere werking?	15
2.2.1. Algemene structuur CIC en NC112	15
2.2.2. Technisch platform CIC en 112	16
2.2.3. Operationele werking calltaking CIC en 112.....	16
2.3. Hoe werken de noodcentrales (NC112 / CIC) tijdens een storm?	17
2.4. Telefoonnummer 1733	18
2.5. Wat heeft de directie 112 al ondernomen om niet of laattijdige beantwoording van calls te vermijden?	19
2.6. Wat is de situatie in Nederland?	21
2.6.1. Reguliere werking van de noodcentrales in Nederland.....	21
2.6.2. Werking van de noodcentrales in Nederland tijdens storm.....	22
2.6.3. Weerswaarschuwingen in Nederland door KNMI	23
2.7. Onderzoeksrapport NIPV n.a.v. de storm Eunice van 18/02/2022.....	23
2.7.1. Voorafgaande risicocommunicatie.....	24
2.7.2. Crisiscommunicatie	24
2.7.3. Technische en organisatorische elementen	25
2.8. Overload of calls (EENA).....	26
3. ONDERZOEK.....	29
3.1. Methodologie	29
3.2. Bepalen van de te bevragen respondenten	29
3.3. Casestudies.....	30
4. ANALYSE EN RESULTATEN	31
4.1. Algemene dataverzameling.....	31
4.1.1. Verhouding personeelssterkte ten opzichte van het voorziene kader	31
4.1.2. Aantal oproepen 112 (+1733) / 101	34

4.1.3.	Aantal oproepen 1722	34
4.1.4.	112.BE.....	35
4.1.5.	Verhouding aantal oproepen / operator	36
4.2.	Diepte-interviews	37
4.2.1.	Personeelstekorten.....	37
4.2.2.	Uniform softwareplatform / vernevelingsprincipe	38
4.2.3.	Infodeling andere disciplines / interface	40
4.2.4.	Telefoonnummer 1733	40
4.2.5.	Telefoonnummer 1722	40
4.2.6.	Webformulier 1722	42
4.2.7.	Integratie telefoonnummer 1722 en webformulier 1722 in de 112BE-app	43
4.2.8.	Extern callcenter (naar voorbeeld van 1771)	43
4.2.9.	BE-Alert lancering bij dreigende saturatie noodcentrale	44
4.2.10.	Pre-tekst toevoegen aan IVR bij dreigende saturatie 112/101/1722.....	44
4.3.	Casestudies Ciara (09/02/20) en Eunice (18/02/22)	45
4.3.1.	Evolutie aantal oproepen tijdens stormdag	45
4.3.2.	Evolutie aantal afgebroken oproepen 101/112 tijdens stormdag	47
4.3.3.	Evolutie aantal afgebroken oproepen 1722 tijdens stormdag	49
4.3.4.	Inzet personeel en richtlijnen	52
4.3.5.	Webformulier 1722.be	53
5.	CONCLUSIES.....	55
5.1.	Huidige / “To be” werking van de noodcentrales	55
5.2.	Telefoonnummer 1722 via extern callcenter	55
5.3.	Proactief/reactief stormprotocol.....	57
5.3.1.	Drempelwaarden bepalen wanneer pre-tekst aan IVR 112 wordt toegevoegd	57
5.3.2.	Drempelwaarden bepalen wanneer Be-Alert wordt geactiveerd.....	58
6.	BELEIDSADVIES	59
6.1.	Telefoonnummer 1722 via extern callcenter	59
6.2.	Uitwerken van een protocol/procedure i.v.m. de stappen die genomen moeten worden bij een (dreigende) saturatie van de noodcentrales	60
7.	BEPERKINGEN EN SUGGESTIES	61
7.1.	Onderzoek naar beoordelingsmogelijkheden van impact van stormen	61
7.2.	Onderzoek naar impact van de inhoud van waarschuwingsboodschappen	61
7.3.	Opportunitiesonderzoek om 1733 eveneens via een webformulier aan te bieden.	61
8.	LIJST AFKORTINGEN.....	63

9. FIGUREN EN TABELLEN	65
10. REFERENTIES	67
11. BIJLAGEN.....	71

1. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG

1.1. Probleemstelling

Tijdens stormen worden de hulpdiensten massaal gebeld door burgers, in die mate dat de NC112 (noodcentrales 112) en CIC's (Communicatie- en Informatiecentra van de Federale Politie) overbelast worden. Hierdoor geraken oproepers met 'echte' urgente hulpvragen mogelijkwijze niet bij hen binnen. Deze problematiek kende een driest dieptepunt op 06 juni 2016. Een man uit Melsele heeft die dag tussen 20u47 en 22u19 driemaal naar het nummer 112 gebeld maar kwam telkens op een bandje terecht waar hij hoorde dat alle operatoren bezet waren en dat hij aan de lijn moest blijven. De eerste keer zou hij 3 minuten hebben gewacht alvorens in te haken, de tweede keer 4 minuten en 40 seconden en de laatste keer haakte hij in na 44 seconden.¹ Later bleek de man overleden te zijn aan een hartfalen. De FOD Binnenlandse Zaken bevestigde dat de noodcentrale die dag overbelast was door noodweer. Dit verhaal haalde de pers en een sense of urgency was aanwezig om een aanpak te voorzien om dit soort feiten in de toekomst te vermijden.²

Op 1 augustus 2017 werd het telefoonnummer 1722 aangekondigd als oplossing voor bovenstaande problematiek. Toch blijven in de pers bij de volgende grote stormen regelmatig berichten verschijnen over de onbereikbaarheid van de noodcentrales.^{3,4,5}

Sinds juli 2021 kan je ook het e-loket www.1722.be gebruiken. Maar ook na de oprichting van dit e-loket vind je in de pers dezelfde negatieve ervaringen wat de bereikbaarheid van onze noodnummers betreft.^{6,7} Daarom stel ik mij de vraag of de huidige werkwijze rond het telefoonnummer en website 1722 voldoende bijdraagt tot de bereikbaarheid van de noodcentrales. Ik ben ervan overtuigd dat het antwoord op die vraag gemakkelijker zal zijn dan de oplossing ervan te realiseren. Net omwille van de vermoedelijke complexiteit was ik gemotiveerd om dit onderwerp uit te spitten in mijn eindwerk van het postgraduaat rampenmanagement.

¹ Vandekerckhove, S. (2016, 23 juni). Noodnummer 112 schiet tekort: man sterft nadat hij drie keer centrale belde. De Morgen. https://www.demorgen.be/nieuws/noodnummer-112-schiet-tekort-man-sterft-nadat-hij-drie-keer-centrale-belde~bbd26d97/?utm_campaign=shared_earned.

² Ombergen, A. van. (2021, 21 januari). Getuigenis: 'Het noodnummer 1722 is er gekomen na het overlijden van mijn nonkel'. Knack. <https://www.knack.be/nieuws/gezondheid/getuigenis-het-noodnummer-1722-is-er-gekomen-na-het-overlijden-van-mijn-nonkel/>.

³ Noodnummers overbelast door storm: man die in elkaar stuikt moet drie kwartier wachten op hulpdiensten. (z.d.). TVL - Dagelijks nieuws uit Limburg. <https://www.tvl.be/nieuws/noodnummers-overbelast-door-storm-man-die-in-elkaar-stuikt-moet-drie-kwartier-wachten-op-hulpdiensten-74903>.

⁴ Noodcentrale trekt aan alarmbel: "Noodnummer 1722 draait in het honderd". (2018, 9 augustus). hln.be. <https://www.hln.be/binnenland/noodcentrale-trekt-aan-alarmbel-noodnummer-1722-draait-in-het-honderd~a7196ffd/>.

⁵ Goegebeur, D. C. E. A. (2019, 12 maart). Noodcentrale niet bereikbaar door storm: Nathalie rijdt opa met beroerte zélf naar ziekenhuis. Gva.be. https://www.gva.be/cnt/dmf20190312_04247646.

⁶ Verschooren, D. (2022, 21 februari). Buren zien dat huis in brand staat, maar geraken niet binnen bij hulpdiensten omdat lijnen overbelast zijn door stormweer. Gva.be. https://www.gva.be/cnt/dmf20220221_95674636.

⁷ Nws, V. (2022, 21 februari). Vrouw uit Heist-op-den-Berg bevalt thuis tijdens storm en kan nadien hulpdiensten niet bereiken. vrtnews.be. <https://www.vrt.be/vrtnews/nl/2022/02/21/vrouw-uit-heist-op-den-berg-bevalt-thuis-tijdens-storm-en-kan-ov/>.

1.2. Onderzoeksvragen

In welke mate draagt, tijdens een storm, 1722 (telefoonnummer en webformulier) bij tot de bereikbaarheid van de noodcentrales?

Om hier een kwalitatief antwoord op te kunnen bieden, hanteren we onderstaande deelvragen:

- Hoe functioneren de noodcentrales (tijdens stormen) en welke impact heeft 1722 op hun organisatie?
- Is de inzet van een extern callcenter reeds overwogen om het telefoonnummer 1722 te beheren tijdens stormen? In welke omstandigheden is dit wel/niet opportuun en om welke redenen?
- Welke zijn de acties die men proactief en reactief bij een storm onderneemt om een langdurige onbereikbaarheid van de noodcentrales te vermijden?

2. LITERATUURSTUDIE

2.1. Definities

2.1.1. Wat is een storm?

Op de website van het KMI staat storm als volgt gedefinieerd⁸: storm komt overeen met windkracht 9 op de schaal van Beaufort (Bft). Dit betekent dat de wind gemiddeld gedurende 10 minuten en op een hoogte van 10m boven het meetstation een snelheid bereikt van minstens 75 km/u. Haalt de wind gemiddeld gedurende 10 minuten een snelheid van minstens 90 km/u dan wordt gesproken van zware storm (10 Bft), terwijl een gemiddelde snelheid van 103 km/u staat voor zeer zware storm (11 Bft). Indien de gemiddelde windsnelheden boven 117 km/u komen spreekt men van orkaankracht of 12 Bft.

Officieel spreekt men in België van een storm vanaf een waarneming van minstens 9 Bft in minstens 1 station (op zee of op land) dat behoort tot het Belgisch territorium.

Op land wordt officieus van storm gesproken bij rukwinden boven 100 km/u (maar dit geldt niet tijdens buien zoals bij zomeronweer). Het is echter fout om rukwinden, die maar een ogenblik duren en dus geen 10 minuten, in te passen in de beaufortschaal.

2.1.2. KMI Waarschuwingen

Waarschuwing



Wind	Rukwinden tussen 80 en 100 km/u (70 en 90 km/u bij bebladerde bomen)	Verspreide rukwinden tussen 101 en 130 km/u (91 en 120 km/u bij bebladerde bomen)	Verspreide rukwinden van meer dan 130 km/u (>120 km/u bij bebladerde bomen)
Onweer	10 tem 30 l/m ² in 1 uur* of 20 tem 40 l/m ² in 6 uur of 25 tem 50 l/m ² in 24 uur of lokaal zware rukwinden of hagelstenen van 1 tem 2 cm	31 tem 50 l/m ² in 1 uur* of 41 tem 60 l/m ² in 6 uur of 51 tem 100 l/m ² in 24 uur of verspreide zware rukwinden of hagelstenen van 3 tem 5 cm	Reeds grote wateroverlast en nog zware neerslag op komst, of > 50 l/m ² in 1 uur* of > 60 l/m ² in 6 uur of > 100 l/m ² in 24 uur of verspreide extreme rukwinden of hagelstenen > 5 cm

Figuur 1 : Waarschuwingen KMI

⁸ KMI - Storm. (z.d.). KMI. <https://www.meteo.be/nl/info/weerwoorden/storm>.

We merken dat het KMI echter niet rechtstreeks waarschuwt voor het begrip storm. Er zijn wel telkens 3 waarschuwingsgraden voorzien voor “wind” en “onweer”.

Code geel kan maximaal 48u voordat het fenomeen zou optreden worden verspreid en de zekerheid is minstens 65% dat aan de criteria voldaan wordt.

Code oranje kan maximaal 24u op voorhand worden gecommuniceerd met dezelfde procentuele zekerheid.

Code rood wordt op zijn vroegst 12u voordien gecommuniceerd en heeft opnieuw dezelfde procentuele zekerheid.

Verder staat ook op de website dat het KMI met de waarschuwingen enkel het weer aan zich voorspelt en niet het mogelijk risico op schade of overlast. Die schade of overlast is immers afhankelijk van diverse factoren (hoeveelste storm in rij op een relatief korte periode, locatie (landelijke of stedelijke omgeving), tijdstip van de storm,...).

N.a.v. een bevraging bij het KMI verkregen wij een overzicht van het aantal waarschuwingen tussen 2017 en 2022 m.b.t. het item “wind”.⁹

Waarschuwingen KMI WIND	2017	2017	2017	2018	2018	2018	2019	2019	2019	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2022	2022	2022
Brussel	16	0	0	15	2	0	31	0	0	36	3	0	22	0	0	16	0	0
Kust	24	3	0	18	5	0	38	1	0	45	8	0	29	2	0	25	4	0
W-Vlaand.	18	1	0	17	4	0	32	1	0	41	5	0	21	0	0	19	3	0
O-Vlaand.	17	1	0	17	4	0	31	1	0	38	3	0	21	0	0	18	3	0
Antwerp	16	1	0	15	4	0	30	1	0	36	3	0	22	0	0	18	3	0
Limburg	15	0	0	15	4	0	30	0	0	34	3	0	22	0	0	16	0	0
Vi. Brabant	16	0	0	15	2	0	31	0	0	36	3	0	22	0	0	16	0	0
Luik	16	3	0	16	4	0	31	0	0	33	4	0	21	0	0	16	0	0
Henegouwen	17	1	0	17	2	0	31	0	0	39	3	0	22	0	0	16	2	0
Namen	16	2	0	16	2	0	31	0	0	32	4	0	19	0	0	16	0	0
Luxemburg	16	2	0	16	2	0	28	0	0	32	4	0	19	0	0	15	0	0
Waals Brabant	16	0	0	15	2	0	31	0	0	36	3	0	22	0	0	16	0	0
# waarschuwingsmomenten	25	5	0	19	5	0	38	1	0	46	9	0	30	2	0	26	4	0

Figuur 2 : Waarschuwingen KMI WIND 2017-2022

We stellen samen met u vast in bovenstaande tabel dat code rood nog niet werd geactiveerd voor het item “wind”. Meer nog, op de website van het KMI vinden we: “Een code rood voor wind werd nog nooit uitgegeven door het KMI sinds het huidige waarschuwingssysteem in gebruik werd genomen in 2005.”

Wat voorspelbaarheid van stormen betreft, antwoordde het KMI ons dat buiten de zomerperiode stormen doorgaans zeer goed voorspelbaar zijn omdat ze gelinkt zijn aan grotere luchtbewegingen in onze atmosfeer (cyclonen). De tijdschaal van zulke stormen varieert van een groot aantal uren tot een aantal dagen. Tijdens onweders (vooral in de zomer), kunnen ook hoge windsnelheden bereikt worden die moeilijker te voorspellen zijn door hun lokaal karakter en snelle evolutie (van een paar minuten tot een paar uur).

⁹ KMI - Update: geen code rood voor storm Eunice. (z.d.). KMI. <https://www.meteo.be/nl/info/nieuwsoverzicht/mogelijk-code-rood-voor-storm-eunice>.

2.1.3. Wat begrijpen wij onder noodcentrales?

In de wet met betrekking tot de oprichting van de 112-centra en het agentschap 112 staat de definitie van de 112-centra¹⁰: *“de organisatiestructuur waarin de hulpdiensten van de medische discipline, de politie en de civiele veiligheid de oproepen, die bestemd zijn voor de hulpdiensten, behandelen”* en verder: *“De 112-centra verzekeren permanent de behandeling van de noodoproepen naar de nummers 100, 101 en 112 voor de dringende medische hulp en de diensten van de civiele veiligheid en de geïntegreerde politie.”*

In diezelfde wet staat ook dat de dispatching van de interventies van de brandweer en van de politie mag georganiseerd worden op het niveau van respectievelijk de hulpverleningszone en/of intern politie.

Samengevat voor de inhoud van dit eindwerk beschouwen we als noodcentrales deze centrales die de calltaking (en voor zover van toepassing ook de dispatching) uitvoeren voor de noodnummers 100, 101 en 112.

2.1.4. Wat is het agentschap 112 en waaronder valt dit agentschap?

In het KB van 14/01/22 betreffende de oprichting van de FOD Binnenlandse Zaken staan de opdrachten van deze FOD. Daarbij staat o.a. in artikel 2: *“het operationeel en administratief beheer van de 112-noodcentra (met uitzondering van het centrum van Brussel), inclusief het beheer en de ontwikkeling van instrumenten waarmee burgers om dringende of niet-dringende hulp kunnen vragen (het alarmnummer 112, de app 112 BE, het 1722-nummer, enz.)”*¹¹

In de hierboven reeds geciteerde wet staan de opdrachten van het agentschap waaronder: *“evalueren of de behandeling van de noodoproepen conform de protocollen en instructies is, in het bijzonder de doelstellingen inzake snelheid en kwaliteit en de inachtneming van de vertrouwelijke gegevens en het beroepsgeheim”* en *“het voorstellen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en aan de Minister van Volksgezondheid van de strategie voor de behandeling van de noodoproepen overeenkomstig de noden van het publiek en de verwachtingen van de hulpdiensten”*. In het kader van dit eindwerk wordt het agentschap 112 gelijk gesteld met de directie 112 (meer gangbare naam).

2.2. Hoe werken de noodcentrales in reguliere werking?

2.2.1. Algemene structuur CIC en NC112

De Communicatie- en Informatiecentra (vanaf hier CIC genoemd) zijn de centra van de Belgische geïntegreerde politie waar alle noodoproepen naar het alarmnummer 101 toekomen. In totaal zijn er elf CIC's: één per provincie en één voor het arrondissement Brussel-Hoofdstad.¹² Elk CIC verzorgt de calltaking van de noodoproepen naar het nummer 101 voor heel zijn grondgebied, maar zorgt ook voor de dispatching van de

¹⁰ Wet van 29 april 2011 houdende oprichting van de 112-centra en het agentschap 112, Belgisch Staatsblad, 23 mei 2011.

¹¹ KB van 14 januari 2002 betreffende oprichting van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Belgisch Staatsblad, 18 januari 2002.

¹² KB van 26 juni 2002 betreffende de organisatie van de gecentraliseerde dispatchingcentra en van het nationaal invalspunt, Belgisch Staatsblad, 15 augustus 2002.

politieploegen van zowel de Federale Politie als de meeste lokale politiezones op hun grondgebied.

De noodcentrales 112 zijn eveneens gevestigd in elke provinciehoofdplaats en in Brussel. Zij behandelen de oproepen naar 112 en 100. Uitgezonderd in Waals-Brabant is er geen noodcentrale 112, maar worden die oproepen behandeld in de noodcentrale 112 van Henegouwen.¹³

Zowel bij de CIC's als bij de NC112's wordt de calltaking gedaan door neutrale calltakers geleverd door de FOD Binnenlandse Zaken. Het betreffen calltakers of operatoren die telkens zijn opgeleid om respectievelijk 101- of 112-oproepen te verwerken.¹⁴

2.2.2. Technisch platform CIC en 112

De noodcentrales werken op verschillende technische platformen.

Alle CIC's werken op Hexagon CAD. De NC112 zijn verdeeld: sommigen werken op Hexagon CAD, anderen op Citygis CMS (CityGis Meldkamer Systeem). De keuze van het systeem heeft een aantal gevolgen: de NC112 die op Hexagon CAD werken kunnen hun data digitaal delen met de CIC's. In het geval van een verkeersongeval met gewonden bijvoorbeeld kan de info van de calltaker NC112 zo digitaal gedeeld worden met de dispatchers CIC die ook een politieploeg naar het verkeersongeval kunnen sturen. In provincies waar beide noodcentrales niet op hetzelfde systeem werken moet deze informatie via telefonie aan elkaar worden doorgegeven door diezelfde groep calltakers. Aan de andere kant konden de NC112 in het verleden elkaars oproepen niet overnemen, deels door het feit dat ze onderling op verschillende platformen werkten.

In 2019 heeft de FOD Binnenlandse Zaken aan de nv A.S.T.R.I.D. (deze nv is een gespecialiseerde telecomoperator voor de hulp- en veiligheidsdiensten in België) de opdracht gegeven om alle NC112 te migreren naar een vernieuwde Citygis C&D (Calltaking en dispatching). Dit zou interprovinciale samenwerking bij saturatieproblemen tussen de NC112 mogelijk moeten maken. Op dit ogenblik zijn de noodcentrales van Antwerpen, Limburg, Luik, Namen en Luxemburg gemigreerd. De NC112 die op Hexagon CAD werken (Vlaams-Brabant, West- en Oost-Vlaanderen) zouden in 2023 moeten migreren.¹⁵

2.2.3. Operationele werking calltaking CIC en 112

De NC112's en de CIC's werken in normale omstandigheden volgens het principe "first in, first out". Zij kennen met andere woorden de ernst van de oproep niet vooraleer de oproep te beantwoorden. Op de CIC's en de NC112's die werken met Hexagon CAD zien ze wel de aard van de oproep (aan de hand van een callgroup : 101, 112, 1722, 1733, alarmen (personen en goederen),...) verschijnen in een te verwerken call-list. De operator kan via een prioriteitsknop de call aannemen van de callgroup met de hoogste

¹³ Wat doen de noodoproepcentrales 112? | Civiele Veiligheid. (z.d.).

<https://www.securitecivile.be/nl/inhoud/wat-doen-de-noodoproepcentrales-112>.

¹⁴ Binnenlandse Zaken werft 60 calltakers aan voor oproepcentrales van hulpdiensten | Civiele Veiligheid. (z.d.). <https://www.civieleveiligheid.be/nl/press/binnenlandse-zaken-werft-60-calltakers-aan-voor-oproepcentrales-van-hulpdiensten>.

¹⁵ nv A.S.T.R.I.D. (2022). Nieuw platform voor noodcentrales: nieuwe software Citygis C&D. Switch ASTRID-magazine voor de hulp- en veiligheidsdiensten, 51, 14–17.

prioriteit en die het langst in de wacht staat. Hij kan dit ook overrulen indien hij dit opportuun zou vinden en er zelf een call uit pikken (cherry picking), maar dit is niet standaard het proces. Bij de NC112's (die werken met Citygis) gebeurt de toewijzing van de oproepen automatisch. Bij aanvang dienst loggen operatoren daar in voor één of meerdere callgroups (vbv 1733 en 112 samen) en stuurt een software bepaalde calls naar de operatoren, rekening houdende met hun inlog en de werklastverdeling.

Bij de NC112's noteren de operatoren de noodzakelijke gegevens van de oproep en kunnen zij na het einde van hun call:

- ofwel digitaal de informatie doorgeven via XML (aan de grotere ziekenhuizen) waarbij de operatoren deze ambulances dispatchen;
- ofwel telefonisch doorgeven aan de kleinere ambulancediensten waarna de operatoren deze ambulances dispatchen;
- ofwel de gegevens digitaal (via een XML2.0 bestand) doorgeven aan de dispatching van de brandweer die in de respectievelijke hulpverleningszone gelocaliseerd is. Hierbij wordt de brandweer enkel gealarmeerd door de NC112 en heeft de hulpverleningszone van de brandweer een eigen dispatching om hun ploegen op te volgen of aan te sturen.

Er is een Service Level Agreement (SLA) bij de NC112 waarbij gestreefd wordt naar een aanname van de inkomende calls binnen 5 seconden (exclusief pieken), dit in 95% van de gevallen.¹⁶

Bij de CIC's noteren de calltakers de noodzakelijke gegevens van de call en tijdens het telefoongesprek met de oproeper kunnen zij digitaal de ingeputte info (live) delen met de dispatchers van het CIC die de politieploegen (al kunnen) aansturen terwijl de melder nog aan de lijn hangt.

2.3. Hoe werken de noodcentrales (NC112 / CIC) tijdens een storm?

De oproepen naar het telefoonnummer 1722 komen op dit ogenblik enkel binnen bij de NC112's en niet bij de CIC's.

Wat de NC112's betreft trachten zij -voor zover mogelijk- op voorhand extra personeel te plannen. Over het algemeen gaat het over twee operatoren per noodcentrale 112.¹⁷ In de 112-centrales zijn er in het algemeen geen operatoren die enkel voorbehouden zijn voor de behandeling van oproepen naar het nummer 1722. Elke 112-operator kan dit soort oproepen krijgen om te behandelen. Wanneer het nummer 1722 niet geactiveerd wordt, wordt er uiteraard geen enkele 112-operator voorzien voor dit oproepnummer. Wanneer het nummer 1722 geactiveerd wordt, nemen de operatoren belast met de behandeling van de noodoproepen naar het nummer 112, eveneens de oproepen naar het nummer 1722 aan, naar gelang van hun beschikbaarheid. Zij geven voorrang aan de behandeling van de

¹⁶ Oproep tot voorstellen van innovatieve oplossingen in de vorm van een proof of concept, prototype of piloot voor de FOD Binnenlandse Zaken: 112 Challenge. (2019). In <https://govbuysinnovation.belgium.be>. https://govbuysinnovation.belgium.be/wp-content/uploads/2019/12/Bestek_BOSA-2019Nido1_112-challenge_NLdef.pdf.

¹⁷ Goffin, P. (2021, 12 mei). Schriftelijke vraag en antwoord nr 0592 zittingsperiode 55. <https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/55/55K0056.pdf>.

noodoproepen en, indien hun werkvolume het toelaat, nemen zij ook de oproepen naar het nummer 1722 aan.

Wat de CIC's betreft trachten zij eveneens -voor zover mogelijk- op voorhand extra personeel in te plannen. Zij krijgen geen rechtstreekse gesprekken van het nummer 1722 binnen, maar ook zij worden bij stormen snel overbelast met niet-dringende hulpvragen. Voor burgers is het immers niet altijd duidelijk of een stormgerelateerde gebeurtenis aan de politie of aan de brandweer moet gemeld worden: bijvoorbeeld wanneer verkeerslichten in panne zijn door de storm, bij zware takken op fietspaden, bij hindernissen op de rijbaan,... Aangezien bij de CIC's de calltakers en dispatchers in dezelfde locatie gehuisvest zijn en op gemeenschappelijke systemen werken, kunnen de dispatchers – voor zover zij vrij zijn – ook inspringen om de overvloed aan binnenkomende oproepen te beantwoorden.

In de CIC's wordt bij stormgerelateerde vragen – conform richtlijnen van de directie 112 – steeds getoetst of de hulpvraag dringend is (gevaar op openbare weg of voor de fysieke integriteit). Indien dit niet het geval is, wordt de inbeller gevraagd om in te haken en wordt hij doorverwezen naar 1722. Bij dringende hulpvragen wordt de call uiteraard wel afgehandeld zoals dit normaal zou gebeuren.

2.4. Telefoonnummer 1733

In een aantal provincies komt op de NC112 ook het nummer 1733 terecht. Dit nummer is bestemd voor niet-dringende medische hulp als je vaste dokter er niet is ('s avonds, weekends). Als je dit nummer belt, kom je terecht bij een operator in de NC112. Deze operator stelt een aantal vragen via een vast protocol en geeft dan een advies om :

- je naar een wachtpost te begeven
- naar een dokter van wacht te gaan
- te wachten tot je eigen dokter consultatie houdt
- een ziekenwagen te sturen.¹⁸

Het nummer is echter op dit ogenblik niet in alle provincies actief. Sinds 2008 is men ermee gestart en voorlopig is dit enkel “full” actief in de provincies Henegouwen, Luxemburg, West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant. De FOD Volksgezondheid heeft extra middelen vrijgemaakt om de extra-calltakers die deze oproepen behandelen te financieren. Deze extra-calltakers zijn trouwens volwaardige operatoren die ook 112-oproepen kunnen aannemen. Volgens minister VERLINDEN zouden in de loop van 2023 ook de overige NC112's worden ingeschakeld voor de afhandeling van deze oproepen.¹⁹

¹⁸ Dokter van wacht nodig? Bel 1733. (2022, 1 september). FOD Volksgezondheid. <https://www.health.belgium.be/nl/gezondheid/organisatie-van-de-gezondheidszorg/dringende-hulpverlening/wachtdiensten>.

¹⁹ Depoortere, O. (2022, 17 oktober). Schriftelijke vraag en antwoord nr : 1524 - Zittingsperiode : 55: Noodcentrales.

<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaxml.cfm?legislat=55&dossierID=55-Bxxx-1192-1524-2022202317207.xml>.

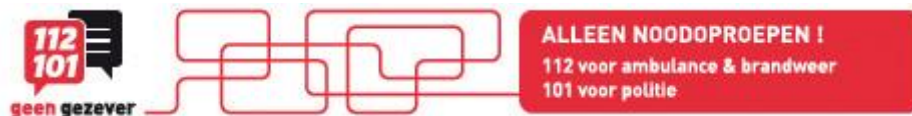
2.5. Wat heeft de directie 112 al ondernomen om niet of laattijdige beantwoording van calls te vermijden?

De directie 112 heeft via Nido (innovatielab voor de overheid) eind 2019 een overheidsopdracht uitgeschreven met als challenge de ontwikkeling van een proof of concept, prototype of piloot om ervoor te zorgen dat er minder nodeloze oproepen zouden binnenkomen in de noodcentrales.²⁰ In deze opdracht werd vermeld wat men binnen de directie 112 reeds in het verleden had ondernomen. Deze worden hieronder verder uiteengezet.

De overheidsopdracht zelf werd gegund aan een bedrijf ML²GROW. Zij stelden in 2022 een systeem, genaamd “Hazira Digital”, voor dat via artificiële intelligentie op basis van de eerste seconden van een oproep deze oproep desgevallend zou kunnen identificeren als een broekzakoproep, m.a.w. als een nodeloze oproep. Hun experiment werd uitgevoerd met amper 300 reële fragmenten van nodeloze oproepen en er werd een precisie van 84% gehaald dat mits verdere ontwikkeling nog hoger zou kunnen geraken. Dit zit met andere woorden nog in een embryonale fase en zou nog verder ontwikkeld kunnen worden. Het zou de bedoeling zijn om dit systeem pas in te schakelen tijdens een moment van saturatie waarbij die oproepen achteraan de wachtlijst komen zodat de risico's beperkt worden en betrokken oproeper ook niet volledig wordt uitgesloten.^{21,22}

Wat heeft de directie in het verleden nog ondernomen:

De directie 112 heeft diverse sensibiliserings- en informatiecampagnes gelanceerd voor het goede gebruik van het nummer 112 en 101.



Figuur 3 : Infographic 112.be : Geen gezever 112 en 101 - alleen noodoproepen

Verder heeft de directie 112 in juni 2017 de app 112BE gelanceerd waarbij burgers zelf al kunnen kiezen welke hulpdienst ze nodig hebben. Sinds de opstart tot februari 2021 zou deze app al 1.447.000 keer gedownload zijn.²³

Sinds 1 augustus 2017 kan je het nummer 1722 bellen tijdens storm of wateroverlast als je de brandweer nodig hebt. De FOD Binnenlandse Zaken activeert tijdens een storm of

²⁰ Oproep tot voorstellen van innovatieve oplossingen in de vorm van een proof of concept, prototype of piloot voor de FOD Binnenlandse Zaken: 112 Challenge. (2019).

In https://govbuysinnovation.belgium.be/wp-content/uploads/2019/12/Bestek_BOSA-2019Nido1_112-challenge_NLdef.pdf.

²¹ AI system ensures faster handling of emergency calls. (2022, 9 juni). ML2Grow. <https://ml2grow.com/case/ai-system-ensures-faster-handling-of-emergency-calls/>.

²² DataNews. (2023, 9 maart). Machine learning verlost 112 van broekzakbellers. <https://datanews.knack.be/magazine/machine-learning-verlost-112-van-broekzakbellers/>.

²³ Depoortere, O. (2022, 17 oktober). Schriftelijke vraag en antwoord nr : 1524 - Zittingsperiode : 55: Noodcentrales. <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvoxml.cfm?legislat=55&dossierID=55-Bxxx-1192-1524-2022202317207.xml>.

wateroverlast het telefoonnummer 1722 voor interventies van de brandweer waarbij geen levens in gevaar zijn. Zoals eerder vermeld komt dit nummer binnen op de NC112's, hiervoor zijn geen extra operatoren aangenomen.

Op 11 februari 2020 heeft men een Interactive Voice Response System (IVR) geïmplementeerd om de oproepen te filteren. Dit is een keuzemenu waarbij je wordt gevraagd te kiezen welke hulp je nodig hebt: van de brandweer of ziekenwagen (druk 1) of de politie (druk 2). Zodra je de keuze gemaakt hebt, word je in contact gebracht met de respectievelijke noodcentrale die onmiddellijk de juiste hulpdiensten kan sturen. Het zou vooral vermijden dat mensen van de 112 naar de 101 moeten doorgeschakeld worden of vice versa en oproepen vermijden van personen die per ongeluk 112 hebben gebeld door een foutieve manipulatie ("broekzak-bellen", per vergissing een noodnummer drukken).²⁴



Figuur 4 : Infographic 112.be : één keuzemenu voor de twee noodnummers

Sinds juli 2021 kan je ook het e-loket www.1722.be gebruiken. In tegenstelling tot het telefoonnummer 1722 is het e-loket permanent bereikbaar. Als je via de 1722-website bijstand wil vragen moet je eerst je gemeente invullen en aanduiden of je een melding hebt i.v.m. storm of overstroming. Vervolgens word je doorgeschakeld naar de website van je hulpverleningszone of kom je terecht op het federaal ontwikkeld e-formulier dat de gegevens daarna doorstuurt naar je hulpverleningszone.²⁵

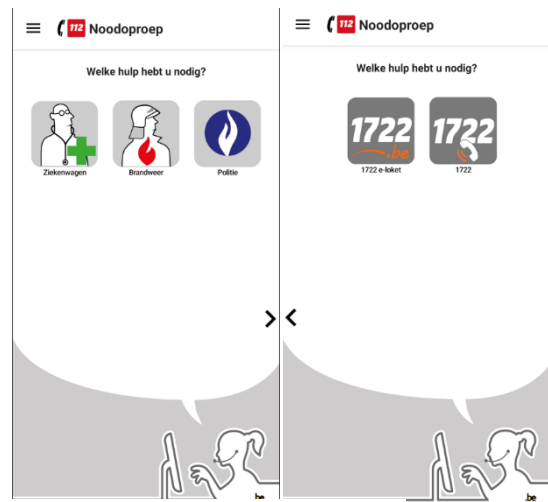


Figuur 5 : Infographic 112.be : 1722 activatie bij storm of wateroverlast

²⁴ Keuzemenu 112. (z.d.-b). <https://www.sos112.be/nl/menu/>.

²⁵ Brandweer nodig en geen mogelijk levensgevaar? (z.d.). <https://www.112.be/nl/niet-dringend>.

Tenslotte heeft de FOD Binnenlandse Zaken op 11 februari 2023 een tweede tabblad laten toevoegen aan de app 112BE waar de burger rechtstreeks op het e-loket 1722 terecht kan voor wateroverlast en stormschade of waar men het nummer 1722 mee kan bellen.²⁶



Figuur 6 : Screenshot app 112 BE

2.6. Wat is de situatie in Nederland?

2.6.1. Reguliere werking van de noodcentrales in Nederland

Als men in Nederland 112 belt komt men automatisch terecht bij de landelijke 112-centrale meldkamer in Driebergen. Daar vraagt men welke discipline u nodig heeft en op welke locatie en verbindt men u vervolgens door naar de lokale meldkamer.²⁷ De landelijke 112-centrale filtert ook verkeerd gebruik of misbruik van het 112-nummer.

Uit literatuurstudie blijkt dat men in Nederland sinds 2010 bezig is aan een grote hervormingsoperatie van die meldkamers. Tegen 2025 zullen er van de 19 meldkamers in Nederland 10 meldkamers overblijven waar politie, brandweer, ambulancezorg en de Koninklijke Marechaussee virtueel genetwerkt samenwerken, zoveel mogelijk geprotocolleerd en multidisciplinair. Ze zullen samenwerken onder de regie van de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS).

De centralist van de lokale meldkamer neemt de 112-noodoproep aan en zorgt dat de hulpdiensten zo snel mogelijk naar de plek van het incident gaan. Elke hulpdienst heeft eigen centralisten in dienst, die opgeleid zijn om de hulpverlening te coördineren. Bij grotere incidenten wordt de onderlinge samenwerking tussen de hulpdiensten aangestuurd door de calamiteitencoördinator (CaCo).²⁸

De samenwerking tussen politie, brandweer en ambulancezorg binnen de meldkamers betekent dat ze in principe ook alle beschikbare informatie met elkaar delen. Ze kunnen elkaars meldingen meelesen op de computer. Op die manier beschikken alle hulpdiensten steeds over dezelfde gegevens en kunnen ze makkelijk met elkaar overleggen. Het is bijvoorbeeld erg handig wanneer een ambulancedienst weet dat een

²⁶ Vanaf nu heden ook rechtstreekse link naar e-loket en nummer 1722 via app 112 BE! | Civiele Veiligheid. (z.d.). <https://www.civieleveiligheid.be/nl/pers/vanaf-nu-heden-ook-rechtstreekse-link-naar-e-loket-en-nummer-1722-app-112-be>.

²⁷ Ministerie van Algemene Zaken. (2020, 9 januari). Wat gebeurt er als ik alarmnummer 112 bel? Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alarmnummer-112/vraag-en-antwoord/wat-gebeurt-er-als-ik-alarmnummer-112-bel>.

²⁸ Home | landelijkemeldkamer.org. (z.d.). <https://www.landelijkemeldkamer.org/>.

melding van een gewond persoon vanuit een straat komt waar om de hoek een vechtpartij aan de gang is.

Bijna alle informatie wordt dus gedeeld binnen de meldkamer, maar er zijn uitzonderingen. Medische gegevens van de ambulancezorg wordt bijvoorbeeld strikt gescheiden zijn van de overige informatie en is alleen te zien voor ambulancecentralisten. Dezelfde logica geldt voor bepaalde politionele informatie.²⁹

2.6.2. Werking van de noodcentrales in Nederland tijdens storm

In Nederland heeft men ook een telefoonnummer voor niet-dringende brandweershulp, met name 0900-0904. Dit is 24/7 actief (en niet enkel bij stormen). We zien in de communicatiestrategie dat men burgers eerst wijst op hun zelfredzaamheid, in 2^{de} fase verwijzen ze naar de gemeenten en dan pas naar dit niet-dringende telefoonnummer en in het laatste geval verwijzen ze naar het bellen van het nummer 112.³⁰



Figuur 7: Infographic Brandweer Nederland : Stormschade wie bel ik ?

Belangrijk voor dit nummer voor niet-dringende brandweershulp is dat de brandweer hiervoor geen apart callcenter met personeel heeft; ook deze oproepen komen bij de reguliere brandweercentralisten van de regionale meldkamers terecht (vergelijkbaar met de oproepen 1722 die in België bij dezelfde operatoren van de 112 terecht komen).³¹

²⁹ Folder Meldkamer Noord Nederland. (z.d.).

<https://www.landelijkemeldkamer.org/binaries/content/assets/klmo/folder-meldkamer.pdf>.

³⁰ Storm- en wateroverlast. (2022, 27 december). Brandweer. <https://www.brandweer.nl/onderwerpen/storm-en-wateroverlast/>.

³¹ De storm Eunice van 18 februari 202: Een onderzoek naar de risico- en crisis-communicatie, de overbelasting van de meldkamers en de afstemming. (2022, 19 december). <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/11/20220704-NIPV-De-storm-Eunice-van-18-februari-2022.pdf>.

Een soortgelijk nummer is er in Nederland voor niet-dringende politiehulp, met name 0900-8844.³² In tegenstelling tot de brandweer is dit wel een apart callcenter met personeel.

2.6.3. Weerswaarschuwingen in Nederland door KNMI³³

In Nederland gebruikt men de kleurencodes vanaf het ogenblik dat het 60% zeker is dat het fenomeen zich zal voordoen (in België 65%).

We merken dat het KNMI geen eenduidige parameters publiceert voor code rood. Voor hen is code rood een weeralarm waarbij extreem weer een grote **impact** op de samenleving heeft. De weersituatie kan voor zoveel schade, letsel en overlast zorgen dat het maatschappij-ontwrichtend kan zijn. Dit kan heel lokaal zijn. Code rood wordt op zijn vroegst 24 uur uitgegeven voordat het weerfenomeen zich voordoet. Code rood kan ook uitgegeven worden als er een kleine kans is op een extreme weersituatie, maar de veiligheidsrisico's groot zijn. Code rood wordt uitgegeven op basis van een impactanalyse waar diverse overheids- en branche-organisaties bij betrokken zijn. Zoals eerder aangehaald, gebeurt in België voor de codering rood bij het KMI geen impactanalyse.

	Code geel	Code oranje
Onweersbuien	Lokale onweersbuien met lokaal één of meer van de volgende verschijnselen: windstoten (≥ 60 km per uur) of lokaal veel neerslag (≥ 30 mm in 1 uur) of hagel (tot 2 cm)	Georganiseerde onweersbuien met lokaal één of meer van de volgende verschijnselen: zware windstoten (≥ 75 km per uur) of lokaal veel neerslag (≥ 50 mm in 1 uur) of grote hagel (≥ 2 cm)
Windstoten	≥ 75 km per uur Kust, winterhalfjaar: 90 km per uur	≥ 100 km per uur Kust, winterhalfjaar: 120 km per uur

Figuur 8 : Weerswaarschuwingen KNMI onweer/wind

2.7. Onderzoeksrapport NIPV n.a.v. de storm Eunice van 18/02/2022³⁴

Tijdens de storm Eunice van 18/02/22 raakte in Nederland 112 en de meldkamers gedurende 1.5u overbelast waarbij melders zelfs een afschakeltoon te horen kregen waarna de verbinding werd verbroken. Tijdens deze storm vielen er 4 doden door omvallende bomen.

³² Wanneer bel ik 0900-8844? (z.d.). politie.nl. <https://www.politie.nl/informatie/wanneer-bel-ik-0900-8844.html>.

³³ KNMI - KNMI waarschuwingen. (z.d.). <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/knmi-waarschuwingen>.

³⁴ De storm Eunice van 18 februari 202: Een onderzoek naar de risico- en crisis-communicatie, de overbelasting van de meldkamers en de afstemming. (2022, 19 december). <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/11/20220704-NIPV-De-storm-Eunice-van-18-februari-2022.pdf>.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het NIPV (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid) gevraagd om een evaluatie uit te voeren naar de overbelasting van 112 tijdens deze storm.

In dit onderzoek werd de voorafgaande risicocommunicatie bekeken, maar eveneens de crisiscommunicatie tijdens de acute fase en de technische/organisatorische zaken die de overbelasting hebben beïnvloed.

2.7.1. Voorafgaande risicocommunicatie

Wat de risicocommunicatie betreft, waren volgende elementen relevant voor de situatie in België:

- Er was niet altijd éénduidige, uniforme communicatie door de diverse actoren. Soms sprak de informatie hoe te handelen op de diverse infographics elkaar tegen.
- Los van de meerwaarde van uniforme inhoudelijke communicatie stelt de studie dat het effect van risicocommunicatie niet zo groot is, zeker niet in landen met een beperkt aantal calamiteiten, zoals Nederland.
- Ook de volgorde waarbij bepaalde zaken vermeld staan zouden een rol kunnen spelen in de wijze waarop mensen handelen. Ik citeer hier een klein stukje uit hun besluit m.b.t. dit item: *“Opvallend is dat in de infographics als eerste wordt benoemd dat bij acuut gevaar 112 gebeld mag worden. Daarna worden de opties voor minder spoedeisende situaties beschreven. Vanuit de psychologie weten we dat bij het maken van keuzes mensen gebruik maken van heuristische. In dit geval is de ‘anchoring bias’ relevant. Anchoring bias is een cognitieve denkfout die mensen onbewust te veel waarde laat hechten aan het eerste stukje informatie dat ze krijgen ten opzichte van de rest van de informatie (Kassin, Fein en Markus, 2011). Dit speelt met name een rol als het nieuwe informatie is en mensen onzeker zijn over bepaalde zaken. Het is dus mogelijk dat door de volgorde waarop de informatie is gepresenteerd in de infographic mensen tijdens de storm tóch 112 belden om hun minder spoedeisende schade door te geven en dus niet gebruik maakten van de alternatieve manieren. Daarnaast is 112 bekender dan de andere nummers die in de infographic worden genoemd. Ook zonder infographic kennen mensen wel 112, maar geen 0900-0904 (geen spoed, wel brandweer) of het calamiteitenummer van de gemeente.”*

2.7.2. Crisiscommunicatie

Wat de crisiscommunicatie betreft is men in Nederland tijdens de overbelasting overgegaan tot volgende maatregelen:

- Er werd een nationaal NL-Alert afgekondigd (vergelijkbaar met een BE-Alert in België) waarin werd gemeld dat het nummer 112 ernstig overbelast werd en waarbij werd aangedrongen enkel te bellen voor levensbedreigende problemen. Het effect hiervan was volgens de studie zeer groot: binnen enkele minuten na verzending nam het aantal telefoontjes af en was de overbelasting snel voorbij. Men ziet in dit NL-alert absoluut een meerwaarde op voorwaarde dat men het enkel gebruikt bij de eerste tekenen van een nakende overbelasting van de noodnummers en zeker niet elke keer om een cry wolf-risico te vermijden. Dit cry wolf-risico is: *“het effect dat optreedt wanneer regelmatig waarschuwingen voor een potentiële gebeurtenis worden gegeven, waarbij de daadwerkelijke gebeurtenis (meestal) uitblijft,*

waardoor het publiek het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van het waarschuwingssysteem afneemt en de waarschuwing op zichzelf door het publiek geneutraliseerd wordt tot een punt waarop de waarschuwingen niet meer leiden tot de gewenste handelingen bij het publiek.”

- In een bepaalde regio in Nederland werd de “grijze lijst” ingezet. Met de “grijze lijst” kan de 112-centrale een gebied in Nederland afbakenen, waarbij alle bellers naar 112 eerst een waarschuwingsmededeling horen waarbij ze vernemen dat het erg druk is en dat het nummer enkel bedoeld is voor levensbedreigende situaties. Met deze ingreep hopen ze dat bellers met een niet-spoedeisende hulpvraag de verbinding verbreken en naar het juiste nummer bellen.

2.7.3. Technische en organisatorische elementen

Uit de studie blijkt dat er ook op technisch en organisatorisch vlak lessen te trekken waren:

- Er was een organisatorische/technische reden voor de overbelasting van de 112, namelijk door de piek van oproepen kon men in de landelijke centrale 112 niet genoeg doorverbinden met de regionale meldkamers. Hierdoor bleven de lijnen 112 bezet en werd op een bepaald ogenblik het maximaal aantal binnenkomende lijnen overschreden. Op dat ogenblik was de landelijke 112-centrale niet meer bereikbaar voor andere oproepen.
- Doordat de brandweer een telefoonnummer heeft voor niet-dringende hulpvragen, maar dat dit telefoonnummer uitkomt bij dezelfde operatoren van de brandweer van de regionale meldkamers, slagen deze er niet in om deze oproepen te beantwoorden aangezien ze al de handen vol hebben met het afhandelen van de 112-meldingen. De slechte of niet-bereikbaarheid van de alternatieve telefoonnummers (zoals dit van de brandweer) brengt mensen ertoe alsnog 112 te bellen omdat zij verwachten dat dat nummer wel bereikbaar is.
- Het routeren of het vernevelen, waarbij de regionale meldkamers de oproepen van elkaar overnemen is goed uitvoerbaar wanneer een minder drukke meldkamer een (tijdelijk) overbelaste meldkamer helpt. Wanneer een grote storm echter quasi alle meldkamers treft is dit geen goede oplossing, temeer omdat sommige meldkamers niet waren opgeschaald.
- De studie raadt aan om na te denken of de niet-dringende vragen om brandweershulp ook niet digitaal zou moeten aangeboden worden op een centraal of regionaal niveau zodat de capaciteit van de meldkamers niet belast wordt. Dit is in Nederland nog onontgonnen terrein. In die situatie zou de melder, aldus de studie, ook op de hoogte kunnen worden gehouden van wat er gaat gebeuren, vergelijkbaar met het online bestellen van een product: ontvangstmelding, enige tijd later gevolgd door de te ondernemen acties (door de burger (zelfredzaamheid) / brandweer)...
- Zij raden ook aan dat er een bovenregionale afstemming en een landelijke opschaling/leiding zou moeten gebeuren. Uit het onderzoek bleek dat sommige meldkamers vooraf hadden opgeschaald, anderen niet omdat ze het risico niet zo hoog hadden ingeschat. Een landelijke opschaling van de meldkamers was hier nuttig gebleken. De politie heeft de HIP-procedure overwogen (Hotline Intake Politie). Bij de afkondiging van de HIP-procedure schalen de regionale operationele centra en regionale service centers op tot maximale capaciteit met als doel de 112 en het nummer voor niet-dringende politiehulp bereikbaar te houden. De HIP-

procedure werd echter niet afgekondigd omdat men vooral brandweerooproepen verwachtte en ze gaven aan dat zij met moeite de normale bezetting konden garanderen.

- Weerswaarschuwing code rood wordt in Nederland beslist na de samenkomst van het Weer Impact Team (WIT) van het Departementaal Crisis Centrum van Infrastructuur en Waterstaat (DCC-IW). Bij dit team zijn er vaste deelnemers: DCC-IW, KNMI, Nationaal Crisiscentrum (NCC), Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), Prorail, Communicatie (monitoring) en Landelijk Advies- en Coördinatieteam wegverkeer. Voor de storm Eunice werden nog toegevoegd: Watermanagement-Centrum Nederland (WMCN) en het Landelijk Advies- en Coördinatieteam Scheepvaart. Zij oordelen over de vermoedelijke impact van de storm en houden met veel meer rekening dan louter de weersverwachting. Een nachtelijke storm kan code oranje krijgen, terwijl een storm met dezelfde weersverwachting tijdens een weekdag misschien code rood zou kunnen krijgen. Ook deze vorm van codering wordt in het rapport aan een kritische noot onderworpen: het zou ertoe kunnen leiden dat burgers bij code oranje denken dat het wel mee valt en gewoon naar buiten gaan en geen extra veiligheidsmaatregelen nemen.
- In concreto over EUNICE communiceerde de overheid dat in bepaalde delen van Nederland code rood van toepassing was. Het treinverkeer werd proactief stilgelegd op de stormdag vanaf 14u00; 167 vluchten vanuit Schiphol werden proactief geannuleerd; veerdiensten werden geschrapt; scholen, kinderopvang en andere voorzieningen gingen op de stormdag vervroegd dicht om ervoor te zorgen dat mensen vóór de storm thuis konden komen.

2.8. Overload of calls (EENA)

EENA staat voor de European Emergency Number Association en is een niet-gouvernementele organisatie gericht op het verbeteren van de respons op noodsituaties in Europa en daarbuiten. De EENA-community telt meer dan 1500 vertegenwoordigers uit hulpdiensten uit meer dan 80 landen over heel de wereld en meer dan 200 leden van het Europees Parlement.

In 2012 hebben ze een rapport/studie gepubliceerd over de saturatie van inkomende gesprekken bij grote noodsituaties.³⁵ Voorbeelden die werden aangehaald zijn ernstige weersomstandigheden, aardbevingen, terroristische aanslagen, kettingbotsingen,... De studie had als doel een aantal best practice benaderingen te delen hoe met deze problematieken om te gaan.

Er werden 4 mogelijke knelpunten geïdentificeerd bij een dergelijke hulpverlening:

- Bottleneck 1: netwerktoegang tot 112 : vaste en mobiele netwerken in het algemeen zijn overbelast.

³⁵ EENA. Overload of calls (2012, 3 december). https://eena.org/knowledge-hub/documents/overload-of-calls/?_rt=MXwxfG92ZXJsb2FkfDE2Nzk2NDQyNTc&_rt_nonce=9094b14bfa.

- Bottleneck 2: toegang tot de PSAP (Public Safety Answering Point) : elke noodcentrale is verbonden met openbare telefoonnetwerken via telefoonlijnen. Deze lijnen zijn kwantitatief bepaald maar moeten voldoende gedimensioneerd zijn.
- Bottleneck 3: bereikbaarheid van een calltaker.
- Bottleneck 4: tekort aan interventiemiddelen.

Volgende mogelijke maatregelen werden gesuggereerd om de knelpunten tot een minimum te beperken:

Preventieve maatregelen (relevant voor dit eindwerk):

- Planning en organisatie: in deze plannen moeten de te nemen stappen in geval van saturatie worden beschreven, dit door alle belanghebbenden (telecom-uitbaters en het platform van de noodcentrales).
- Er moet een beleid worden opgesteld om het omleiden van noodoproepen van de ene naar de andere noodcentrale mogelijk te maken in geval van saturatie. Dit beleid moet geautomatiseerd worden (zonder menselijke interactie). Hierbij moet er zo weinig mogelijk informatieverlies optreden bij het omleiden.
- Middelen voorzien: gebrek aan financiering leidt tot een tekort aan middelen (personeel en uitrusting).
- Afspraken met exploitanten van vaste en mobiele telefonie zodat bij overbelasting van de telefoonnetwerken de 112-oproepen voorrang krijgen op andere oproepen.
- Voldoende dimensionering van de beschikbare telefoonlijnen: bij typische grootschalige calamiteiten zou de abonneelijn niet “bezet” mogen zijn, zelfs als er onvoldoende calltakers zijn om de call te aanvaarden. Inbellers zouden minstens op een wachtlijst moeten komen zodat er geen gegevens verloren gaan en kwalitatieve evaluaties mogelijk zijn om toekomstige aanpassingen (personeel/technisch) mogelijk te maken.
- Er moet een mogelijkheid voorzien worden om extra personeelsleden op te roepen in geval van dergelijke incidenten.
- Automatische berichten kunnen gebruikt worden om burgers te informeren over reeds bekende incidenten om zo snel mogelijk de lijnen vrij te maken: “wij zijn al op de hoogte van de ontploffing in de gemeente X in de X straat, als u hierover slechts algemene info heeft ...” Deze berichten zouden dynamisch moeten geconfigureerd kunnen worden.
- Er kan overwogen worden een niet-noodnummer te verstrekken aan burgers die niet levensbedreigende problemen hebben. Deze oproepen kunnen dan los van de echt dringende incidenten afgehandeld worden. Net zoals in vorig punt kan een voorafgaande tekst voor de inbeller op dit nummer nuttig zijn.
- Voor recidivisten (veel-bellers met niet-dringende hulpvragen) kunnen nummers worden gecatalogeerd / gebrandmerkt om een lagere prioriteit te krijgen dan andere, zonder dat het de bedoeling is dat betrokkene geweigerd wordt.
- Voorlichting van het publiek over het juiste gebruik van het alarmnummer.
- Openbare waarschuwingssystemen: een noodmeldingssysteem (cfr. Be-Alert) aan burgers kan een overbelasting van de noodcentrales vermijden.

Corrigerende maatregelen (relevant voor dit eindwerk):

- Opgestelde noodplannen/procedures bij verzadiging capaciteit dienen gevolgd te worden.
- Oproepen moeten worden omgeleid naar andere noodcentrales (indien mogelijk).
- Het gebruik van public warning systemen wordt aangehaald bij de aanbevelingen in de context van een overload aan oproepen.

In het rapport (anno 2012) worden enkele good practises benoemd (relevant voor dit eindwerk):

- In Oostenrijk heeft de brandweer in sommige provincies een gecentraliseerde noodcentrale voor dagelijkse werking en gedecentraliseerde centrales met veel extra call-taking posities voor zware belasting.
- In Bulgarije, Tsjechië, Servië, Litouwen en Estland worden de oproepen bij overbelasting doorgestuurd naar andere noodcentrales. Dit gebeurt in verschillende landen automatisch.
- In Italië is er in sommige noodcentrales bij overbelasting een vooraf opgenomen bericht te horen. Zij gaan een programmering ontwerpen voor de melding van niet-dringende hulpvragen waarbij burgers op een antwoordsysteem komen tijdens kritische momenten (overstroming, weersgebonden issues,...). Bij andere gebeurtenissen met veel oproepen (fabrieksbrand, groot verkeersongeval) communiceert het antwoordsysteem de reeds gekende gegevens en nodigt het de burgers uit om alleen zaken te melden van bijkomende info. Het antwoordsysteem nodigt de burger uit om te wachten of om de zaken te melden via de website van de brandweer.
- In Malta neemt de civiele bescherming oproepen aan in geval van saturatie.
- In Spanje wordt gebruik gemaakt van automatische berichten om de oproepen te filteren in geval van grote aantallen oproepen (grote stormen).

3. ONDERZOEK

3.1. Methodologie

Vermits het de bedoeling is om te kijken in welke mate het telefoonnummer 1722 en de webpagina 1722 tijdens stormen bijdragen tot de bereikbaarheid van de noodcentrales koos ik voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Het afnemen van diepte-interviews bij verschillende key players van diverse disciplines, zowel op beleidsniveau als mensen dichter bij het terrein, leek voor mij de meest geschikte methode.

Ik heb gekozen om bij elk interview gebruik te maken van een vooropgestelde algemene vragenlijst (zie bijlage 1). Afhankelijk van de discipline waar de key player deel van uit maakt, werden bepaalde vragen/bijvragen (niet) gesteld, personen die deel uitmaakten van eenzelfde discipline kregen telkens dezelfde vragen om steeds dezelfde visies af te toetsen.

De vragenlijst bestaat maximaal uit open vragen en bijvragen. Afhankelijk van de antwoorden van de respondent werden soms niet-voorbereide vragen gesteld om in de diepte naar extra relevante informatie te polsen.

Om *sensu lato* te blijven denken werd steeds een eindvraag gesteld waarbij gepeild werd of de geïnterviewde in de context van het interview nog relevante informatie wou meedelen die hij/zij nog niet had kunnen doen in de loop van het interview.

De key players kregen hun standaard vragenlijst steeds op voorhand doorgestuurd. Dit gaf hen de mogelijkheid om zich voor te bereiden op een aantal vragen (o.a. verzameling van gevraagde data).

Bij het afnemen van de interviews heb ik hen steeds anonimiteit gegarandeerd. Dit gaf hen maximale vrijheid om waarheidsgetrouwe antwoorden te geven tijdens het interview waarbij bijvoorbeeld kritiek op de interne organisatie ook mogelijk zou kunnen zijn. Wanneer bepaalde uitspraken van hen werden geciteerd werd dan ook louter verwezen naar hun (algemene) functie/organisatie.

Tenslotte wil ik aan de hand van 2 casestudies (2 recente stormen) de data zeer lokaal achterhalen ten einde het bevattelijk te maken welke concrete problemen er zijn in één of andere betrokken noodcentrale. Het zou een foute aanpak zijn om met de gemiddelde oproepen in België te werken vermits stormen “relatief” lokaal zijn maar zich wel verplaatsen over het grondgebied van België.

3.2. Bepalen van de te bevragen respondenten

Om de diepte-interviews uit te voeren moest ik bepalen wie ik zou willen interviewen. Hierbij maakte ik enerzijds een overzicht van alle diensten/organen/disciplines die in België betrokken zijn bij het beantwoorden van noodoproepen tijdens stormen en anderzijds van diensten die bij (dreigende) calamiteiten een rol spelen. Gezien uit de literatuurstudie bleek dat er NC112's waren die werkten op andere technische systemen en soms wel/niet aan cohabitatie deden bij de CIC's werd hierbij rekening

gehouden. Daarom werden er diverse NC112's bevroagd waarbij beide werkingen aan bod kwamen.

In de praktijk werden daarom volgende personen/functies/organisaties bevroagd:

- Majoor Joris VAN LINDEN, Diensthoofd Noodcentrale 112 Antwerpen
- Mevr. Sofie VANHOUTTE, Diensthoofd Noodcentrale 112 Oost-Vlaanderen
- Mij nheer Matthias LAMOTE, Site coördinator Noodcentrale 112 Oost-Vlaanderen.
- 1ste Commissaris Sandrien BAKELANTS, Sectiechef CIC Antwerpen
- Commissaris Geert MAES, Sectiechef CIC Vlaams-Brabant
- Dhr. Robert DU PREE, Tactisch Manager Meldkamer Ambulance en Brandweer van Rotterdam
- Dhr. Erwin HERTENS, Adviseur-Generaal FOD Binnenlandse Zaken
- Dhr. Koen VANSCHUERBEECK, directie 112, FOD Binnenlandse Zaken
- Mevr. Lieselotte KUIPERS, directie 112, FOD Binnenlandse Zaken
- Dhr. Yves STEVENS, Woordvoerder Nationaal Crisiscentrum
- Dhr. Gerd VAN CAUWENBERGHE, Directeur Noodplanning bij Federale Diensten Gouverneur Antwerpen
- Mevr. Evi DE VIS, Adjunct Directeur Noodplanning bij Federale Diensten Gouverneur Antwerpen

Er werd besloten om eveneens in Nederland te gaan kijken. Niet zozeer om de technische verschillen of structuren te bestuderen (uit de literatuurstudie bleek dat die volledig anders zijn en dat deze vergelijking een duidelijk appelen/peren verhaal zou worden), maar vooral om globaal te kijken welke lessen Nederland getrokken heeft uit hun diverse pogingen om de noodcentrales optimaal bereikbaar te houden bij stormen. Uit de literatuurstudie bleek immers dat Nederland met gelijkaardige problemen kampte als België.

3.3. Casestudies

Zoals hierboven aangehaald zullen we de lokale impact bestuderen in enkele specifiek getroffen provincies en dit voor 2 recente stormen. Er werd door mij gekozen voor de storm EUNICE van 18/02/2022 en de storm CIARA van 09/02/2020 omdat deze stormen in de laatste 5 jaar voor de meeste schade hebben gezorgd in België.

4. ANALYSE EN RESULTATEN

4.1. Algemene dataverzameling

4.1.1. Verhouding personeelssterkte ten opzichte van het voorziene kader

N.a.v. een parlementaire vraag gaf de Minister van Binnenlandse Zaken in oktober 2022 een overzicht van het voorziene kader van de diverse NC112's en CIC's en hun werkelijke invulling ervan (wat operatoren/calltakers betreft).³⁶

Voor de NC112's gaf dit het volgende resultaat:

Organiek kader NC112

112	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ANT	36	39	39	39	39	39	35
HAI	49	56	56	56	56	56	42
LIE	38	38	38	38	38	38	35
LIM	29	29	29	29	29	29	29
LUX	23	23	23	23	23	23	23
NAM	29	29	29	29	29	29	29
OVL	39	39	39	39	39	39	35
VBR	29	29	29	29	29	29	29
WVL	29	29	29	29	29	29	29
Totaal	301	311	311	311	311	311	286

Figuur 9 : Organiek kader NC112

We stellen hierboven vast dat de organieke kaders enkele keren zijn aangepast, de laatste keer in 2022, n.a.v. een werklasmeting die eind 2021 werd uitgevoerd. Daar waar 1733 reeds in gebruik is werd dit verrekend in het organiek kader.

Reëel kader NC112 (in december van elk jaar, oktober voor 2022)

112	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (10)
ANT	34	31	30,7	33	35,5	34,6	32,2
HAI	48,4	42,3	42,5	40,5	55,8	49,4	46,3
LIE	34,8	32,3	33,9	35,8	37,2	33,8	35,3
LIM	23	19,8	26,3	27	26,5	26,5	24,7
LUX	13	14	14,9	16,5	21	17,2	15,8
NAM	26,8	24,8	29,6	26,2	25,2	26,5	24,4
OVL	32,6	31,7	32,2	28,8	30,3	29,1	27,8
VBR	20	20,9	19,4	20,3	22,7	19,9	29,5
WVL	25,6	24,4	24,6	26	26,8	23,5	28,9
Totaal	258,2	241,2	254,2	254,2	281	260,4	264,9

Figuur 10 : Reëel kader NC112

³⁶ Depoortere, O. (2022, 17 oktober). Schriftelijke vraag en antwoord nr : 1524 - Zittingsperiode : 55: Noodcentrales.

<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrv&language=nl&cfm=qrvaxml.cfm?legislat=55&dossierID=55-Bxxx-1192-1524-202202317207.xml>.

Procentueel tekort VTE NC112

112 % tekort	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (10)
ANT	-5,6	-20,5	-21,3	-15,4	-9,0	-11,3	-8,0
HAI	-1,2	-24,5	-24,1	-27,7	-0,4	-11,8	10,2
LIE	-8,4	-15,0	-10,8	-5,8	-2,1	-11,1	0,9
LIM	-20,7	-31,7	-9,3	-6,9	-8,6	-8,6	-14,8
LUX	-43,5	-39,1	-35,2	-28,3	-8,7	-25,2	-31,3
NAM	-7,6	-14,5	2,1	-9,7	-13,1	-8,6	-15,9
OVL	-16,4	-18,7	-17,4	-26,2	-22,3	-25,4	-20,6
VBR	-31,0	-27,9	-33,1	-30,0	-21,7	-31,4	1,7
WVL	-11,7	-15,9	-15,2	-10,3	-7,6	-19,0	-0,3
België	-14,2	-22,4	-18,3	-18,3	-9,6	-16,3	-7,4

Figuur 11 : Procentueel tekort VTE NC112

We stellen hierboven vast dat het gemiddelde procentuele tekort 7.4% bedraagt in 2022 maar dat dit cijfer enorm verschilt van provincie tot provincie. In de provincie Luxemburg zou het een tekort zijn van 31.3% ten opzichte van het organiek kader in oktober 2022. We geven ook mee dat de tekorten gemeten worden aan de hand van de cijfers van de organieke tabellen die in 2022 werden aangepast. Naast de reële wijzigende personeelssituatie in 2021-2022 speelt uiteraard de gewijzigde organieke tabellen een rol in de verschillende tekorten 2021 t.o.v. 2022.

Voor de CIC's gaf dit het volgende resultaat:

Organiek kader CIC

101	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ANT	45	45	45	45	45	45	45
BW	17	17	17	17	17	17	17
BRU	51	51	51	51	51	51	51
HAI	52	52	52	52	52	52	52
LIE	45	45	45	45	45	45	45
LIM	22	22	22	22	22	22	22
LUX	17	17	17	17	17	17	17
NAM	22	22	22	22	22	22	22
OVL	34	34	34	34	34	34	34
VBR	28	28	28	28	28	28	28
WVL	28	28	28	28	28	28	28
Totaal	361	361	361	361	361	361	361

Figuur 12 : Organiek kader CIC

We stellen hierboven vast dat de organieke kaders de voorbije jaren nooit werden aangepast.

Reëel kader CIC (in december van elk jaar, oktober voor 2022)

101	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (10)
ANT	35,7	32,2	29,9	34	35	36	31
BW	17,8	16,4	14,1	13,9	16,6	13,6	13,9
BRU	25,4	27,1	32,7	34,4	31	31,7	31,8
HAI	44,5	38,6	36,1	33,3	47,3	43,7	47,4
LIE	36,3	28,8	36,2	33,7	34,8	28,4	31,5
LIM	19	14,3	15,7	21,8	24,6	19,5	19,6
LUX	14	11	13,3	15,8	16,7	14,5	16,7
NAM	17,1	15,7	17,8	17,8	17,9	15,1	20,5
OVL	24	22,7	20,4	21,2	22	25,5	21,8
VBR	19,4	19,2	19,1	16,1	23,3	19,6	16,9
WVL	20,6	21,3	19,1	21,1	27,6	24,2	21,8
Totaal	273,8	247,2	254,3	263,1	296,7	271,7	272,8

Figuur 13 : Reëel kader CIC

Procentueel tekort VTE CIC

101 % tekort	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (10)
ANT	-20,7	-28,4	-33,6	-24,4	-22,2	-20,0	-31,1
BW	4,7	-3,5	-17,1	-18,2	-2,4	-20,0	-18,2
BRU	-50,2	-46,9	-35,9	-32,5	-39,2	-37,8	-37,6
HAI	-14,4	-25,8	-30,6	-36,0	-9,0	-16,0	-8,8
LIE	-19,3	-36,0	-19,6	-25,1	-22,7	-36,9	-30,0
LIM	-13,6	-35,0	-28,6	-0,9	11,8	-11,4	-10,9
LUX	-17,6	-35,3	-21,8	-7,1	-1,8	-14,7	-1,8
NAM	-22,3	-28,6	-19,1	-19,1	-18,6	-31,4	-6,8
OVL	-29,4	-33,2	-40,0	-37,6	-35,3	-25,0	-35,9
VBR	-30,7	-31,4	-31,8	-42,5	-16,8	-30,0	-39,6
WVL	-26,4	-23,9	-31,8	-24,6	-1,4	-13,6	-22,1
België	-24,2	-31,5	-29,6	-27,1	-17,8	-24,7	-24,4

Figuur 14 : Procentueel tekort VTE CIC

We stellen hierboven vast dat het gemiddelde procentuele tekort 24,4% bedraagt in oktober 2022 en beduidend hoger ligt dan het gemiddelde tekort bij NC112 (tekort van 7,4%). Bij de CIC's zien we maar liefst 5 provincies waarvan het tekort hoger ligt dan 30% ten opzicht van het organiek kader. In Vlaams-Brabant bedraagt het tekort zelfs 39,6%.

Het spreekt voor zich dat grote tekorten in personeelsaantallen kunnen bijdragen tot de verminderde bereikbaarheid van de noodcentrales tijdens reguliere momenten en zeker tijdens piekmomenten zoals stormen.

4.1.2. Aantal oproepen 112 (+1733) / 101

De minister van Binnenlandse Zaken gaf in hetzelfde parlementair antwoord ook een overzicht van het aantal oproepen per noodcentrale/per provincie over de verschillende jaren:

We zien een ernstige daling van het aantal oproepen in 2020 en 2021 ten opzichte van de cijfers van de vorige jaren. Deels heeft dit vermoedelijk te maken met corona, maar deels ook door de invoering van de IVR (Interactive Voice Response System) sinds 11 februari 2020.

Aantal inkomende oproepen 112 (+ 1733 voor zover van toepassing)

112+1733	2017	2018	2019	2020	2021
ANT	341.095	355.861	364.186	280.629	278.996
HAI	457.289	498.836	486.866	465.434	460.375
LIË	310.481	310.051	304.616	244.249	233.038
LIM	169.055	189.119	204.062	151.056	125.168
LUX	165.029	171.768	187.564	198.380	203.803
NAM	142.442	134.886	166.018	130.859	125.147
OVL	227.124	237.147	253.403	189.752	196.114
VBR	212.104	235.692	231.140	219.105	211.413
WVL	211.990	210.292	230.974	245.028	255.241
Totaal	2.236.609	2.343.652	2.428.829	2.124.492	2.089.295

Figuur 15 : Aantal inkomende oproepen 112 (+1733 voor zover van toepassing)

Aantal inkomende oproepen 101

101	2017	2018	2019	2020	2021
ANT	418.271	416.836	415.979	361.703	377.067
BRU	442.648	475.433	479.244	394.138	394.255
BRW	92.702	97.632	101.688	94.061	88.099
HAI	453.239	485.404	478.869	428.085	392.427
LIE	405.022	429.789	443.476	420.403	429.154
LIM	171.709	177.695	178.179	161.890	161.074
LUX	85.866	86.787	88.956	84.339	78.819
NAM	152.874	162.438	171.087	161.119	156.292
OVL	261.696	259.525	261.307	245.472	253.195
VBR	192.329	188.737	201.874	180.290	180.427
WVL	233.109	230.737	224.781	201.782	203.675
Totaal	2.909.465	3.011.013	3.045.440	2.733.282	2.714.484

Figuur 166 : Aantal inkomende oproepen 101

4.1.3. Aantal oproepen 1722

De minister gaf ook cijfers van de inkomende oproepen naar het nummer 1722. Het telefoonnummer 1722 is op dit moment niet voortdurend bereikbaar en hangt vast aan de activeringsperiodes. Ook het aantal oproepen per operator kan voor deze periodes -aldus de minister- moeilijk gegeven worden gezien de activeringsperiodes vaak over verschillende dagen lopen en de personeelssamenstelling soms ad hoc snel

wijzig bij bepaalde pieken. Gedurende de activeringsperiodes van 2018-2021 ontvingen alle NC112's samen gemiddeld 650 bijkomende oproepen per dag, wat neer zou komen op een stijging van het aantal inkomende oproepen met 10%. Het nummer 1722 werd in totaal 132 maal geactiveerd in de periode 2018-2021. Voor slechts 30 activaties (zie hieronder) geldt dat er sprake was van meer dan 650 inkomende oproepen 1722.

Activeringsperiode van/tot		# oproepen 1722	Gemiddeld per dag
2/01/2018	3/01/2018	5.351	2676
17/01/2018	18/01/2018	29.590	14795
29/04/2018	30/04/2018	877	439
22/05/2018	25/05/2018	3.272	818
28/05/2018	2/06/2018	7.642	1274
7/08/2018	11/08/2018	2.870	574
5/09/2018	7/09/2018	2.477	826
22/09/2018	24/09/2018	1.030	343
9/03/2019	18/03/2019	90.249	9025
4/06/2019	6/06/2019	10.498	3499
7/06/2019	8/06/2019	1.662	831
10/06/2019	11/06/2019	715	358
18/06/2019	20/06/2019	1.411	470
8/02/2020	12/02/2020	60.653	12131
15/02/2020	17/02/2020	15.871	5290
22/02/2020	24/02/2020	1.275	425
29/02/2020	2/03/2020	1.022	341
16/06/2020	18/06/2020	934	311
9/08/2020	31/08/2020	6.469	281
25/09/2020	27/09/2020	6.884	2295
26/12/2020	28/12/2020	2.256	752
10/03/2021	14/03/2021	3.443	689
3/05/2021	5/05/2021	684	228
2/06/2021	6/06/2021	4.841	968
16/06/2021	23/06/2021	2.686	336
27/06/2021	1/07/2021	4.712	942
3/07/2021	8/07/2021	2.473	412
12/07/2021	20/07/2021	40.196	4466
23/07/2021	28/07/2021	3.197	533
20/10/2021	23/10/2021	1.455	364

Figuur 17 : Aantal oproepen 1722

4.1.4. 112.BE

Verder werd het aantal oproepen via de app 112.be ook kort besproken in het parlementaire antwoord. Voor 2022 werden enkel de cijfers tot en met september medegedeeld die we zelf geëxtrapolleerd hebben.

App 112.be	2020	2021	2022 (9)	2022 (extrapol)
Keuze brandweer	6239	5842	6616	8821
Keuze medisch	15539	18730	17079	22772
Keuze politie	24944	26767	23990	31987
Totaal	46722	51339	47685	63580

Figuur 18 : Aantal oproepen via de app 112.BE

We stellen daarbij vast dat de oproepen via de app 112.be over het algemeen jaarlijks stijgen, maar dat het aantal oproepen via deze app nog zeer beperkt blijft t.o.v. het totaal aantal oproepen naar 112/101.

Wat brandweer en medische hulpvragen betreft (oproepen naar 112) gaat het voor 2021 bijvoorbeeld amper om 1.5 % van de oproepen die op deze wijze gebeuren.

Wat de politie betreft (oproepen naar 101) gaat het in dit geval zelfs om net geen 1 % van de oproepen van het totaal aantal oproepen naar het nummer 101 in 2021.

Nochtans bieden oproepen via de app 112.be zeer veel voordelen zowel voor de oproeper als voor de noodcentrale:

- De oproeper moet zich geen zorgen maken over het achterhalen van zijn locatie, dit wordt via de app tot op enkele meters nauwkeurig en zeer snel weergegeven (alleszins sneller dan wanneer men rechtstreeks 101/112 zou bellen). Door aanwezige emoties of door het ter plaatse zijn op een niet-vertrouwde locatie kan de communicatie over de plaats waar noodhulp nodig is wel wat tijd en frustraties vergen. De lokalisering is cruciaal om noodhulp te kunnen bieden.
- De identiteitsgegevens van de oproeper zijn (als de oproeper de normale gebruiker van de smartphone is) reeds via de app weergegeven.
- De oproeper kan relevante (medische, stalkingslachtoffer,...) gegevens proactief ingeven in de app zodat de disciplines op het terrein hiermee sneller een correcte analyse kunnen maken met welke problematiek betrokkene kampt (bijv. suikerzieke persoon ↔ dronken persoon).
- De call- en afhandelingstijd kan meestal in veel kortere tijd worden afgerond gezien de beschikbaarheid van een aantal gegevens.
- Door via de app 112.be te bellen wint de oproeper tijd want deze hoeft de IVR niet af te wachten en komt hij/zij onmiddellijk bij de juiste discipline terecht.

4.1.5. Verhouding aantal oproepen / operator

N.a.v. diezelfde parlementaire vraag gaf de Minister van Binnenlandse zaken een overzicht van de werklust per operator (per provincie) weer en dit zowel voor de operatoren NC112 als voor de CIC's. Het is een theoretische berekening van het totaal aantal oproepen per jaar gedeeld door het gemiddeld aantal operatoren per jaar per noodcentrale.³⁷

Voor de NC112 gaf dit het volgende resultaat:

Gemiddeld aantal oproepen 112 (+1733 indien aanwezig) per operator per jaar

112	2017	2018	2019	2020	2021
ANT	11.003	11.592	11.036	7.905	8.063
HAI	10.811	11.737	9.417	6.947	7.597
LIE	9.612	9.146	8.509	6.566	6.895
LIM	8.538	7.191	7.558	5.700	4.723
LUX	11.788	11.528	7.132	6.441	7.548
NAM	5.744	4.557	6.337	5.193	4.723
OVL	7.165	7.365	8.799	6.262	6.739
VBR	10.149	12.149	7.679	6.742	7.118
WVL	8.688	8.548	6.328	6.569	7.507

Figuur 19 : gemiddeld aantal oproepen 112 (+1733 indien aanwezig) /operator/ jaar

³⁷ Depoortere, O. (2022, 17 oktober). Schriftelijke vraag en antwoord nr : 1524 - Zittingsperiode : 55: Noodcentrales. <https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvoxml.cfm?legislat=55&dossierID=55-Bxxx-1192-1524-2022202317207.xml>.

Voor de CIC's gaf dit het volgende resultaat:

Gemiddeld aantal oproepen 101 per operator per jaar

101	2017	2018	2019	2020	2021
ANT	11.031	10.994	11.647	9.607	10.461
BRU	9.993	10.733	10.745	9.594	9.188
BRW	4.321	4.551	4.724	5.093	5.901
HAI	10.009	10.719	10.612	9.557	8.057
LIE	11.195	11.880	10.977	11.266	11.047
LIM	8.258	8.545	8.911	6.385	6.134
LUX	5.817	5.880	5.645	4.698	4.691
NAM	7.169	7.617	8.019	6.827	6.532
OVL	8.556	8.485	8.644	7.502	8.359
VBR	8.558	8.398	7.966	6.617	7.010
WVL	9.845	9.745	8.655	7.205	7.165

Figuur 20 : Gemiddeld aantal oproepen 101 / operator / jaar

4.2. Diepte-interviews

4.2.1. Personeelstekorten

De personeelstekorten zijn bij de diverse bevraagde sleutelfiguren nog steeds zeer groot en vergelijkbaar met de situatie in oktober 2022 (parlementaire vraag).

In NC112 Antwerpen hebben ze op 01/02/23 nog 27 operatoren, wat een tekort impliceert van 8 operatoren t.o.v. het personeelsbehoefteplan (of een tekort van 23%). Dit heeft uiteraard zijn gevolgen op de dagelijkse inzet van operatoren waar de dag/nacht bezetting normaal gezien respectievelijk 7/4 operatoren zouden moeten zijn.

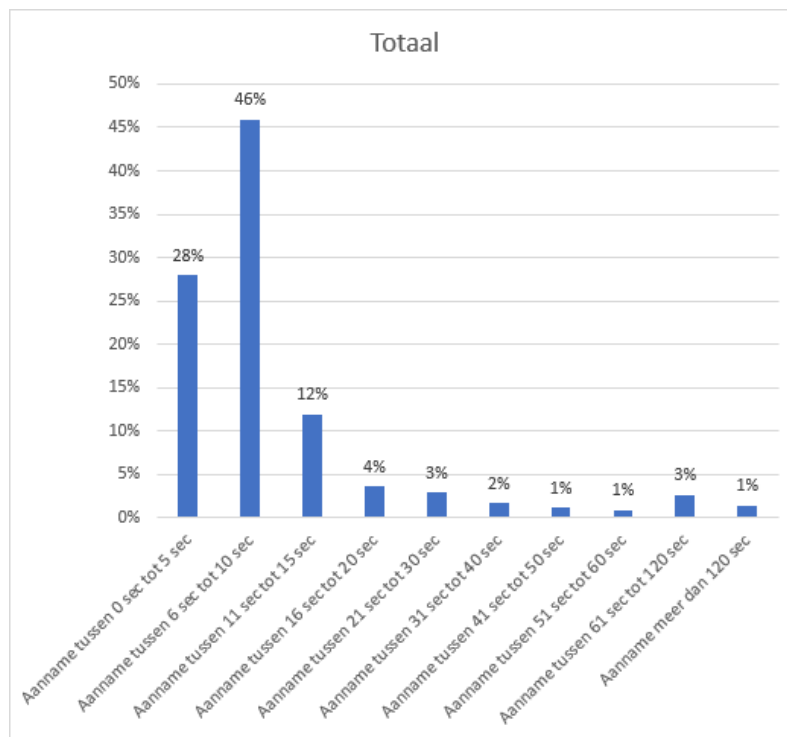
In NC112 Oost-Vlaanderen zou men in realiteit midden februari 2023 nog 28.7 operatoren hebben. Dit geeft een tekort van 18% t.o.v. de 35 VTE's in de voorziene bezetting.

De geïnterviewden haalden wel aan dat dit procentuele tekorten zijn t.o.v. het zeer recent aangepaste personeelsbehoefteplan. Ze haalden aan dat de werklasmeting op een ongelukkig ogenblik is gebeurd, met name onder andere op basis van de analyse van de cijfers van 2020 (februari 2020 was de start van covid) waarbij er door de opgelegde overheidsmaatregelen veel minder mobiliteit / recreatie / werkzaamheidsgraad/... was. Eén geïnterviewde sloot zelfs niet uit dat de cijfers van de werklasmeting politiek niet slecht uitkwam om zo de grootte van de reële tekorten wat te temperen.

Tijdens het interview bij de directie 112 werd gemeld dat er in 2022 inderdaad een lichte stijging te merken valt bij de oproepen door het verdwijnen van de covid gevolgen. Hierdoor zou een kleine aanpassing in opwaartse zin in de personeelsbehoefteplannen opportuun zijn in de toekomst.

De respondenten gaven aan dat de huidige personeelstekorten in elk geval al een ernstige impact hebben op de vooropgestelde SLA's, laat staan de effecten bij een storm.

We hebben een deel van het jaarverslag van 2022 van het NC112 Oost-Vlaanderen kunnen verkrijgen.



Figuur 21 : SLA NC112 Oost-Vlaanderen 2022 : opnametijd oproepen 112

We merken hierbij dat van de vooropgestelde SLA (aanname van de inkomende calls binnen 5 seconden (exclusief pieken), dit in 95% van de gevallen) er weinig in huis komt. Slechts 28% van de oproepen worden aangenomen binnen de 5 seconden. Uit deze grafiek begrijpen we dat 95% van de oproepen wordt aangenomen binnen de 40 seconden.

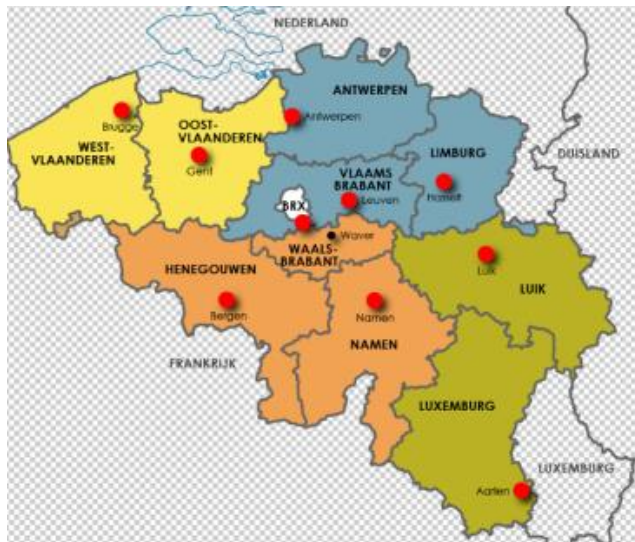
Uit het interview met de directie 112 bleek dat de personeelsbehoefteplannen zo zijn berekend dat men in een normale werking kleine pieken zou moeten aankunnen. Men is zich ervan bewust dat stormen niet beschouwd kunnen worden als kleine pieken, maar dat men begrijpelijk argumenteert dat men de personeelsgrootte niet kan afstemmen op worst-case scenario's. Men is bij de directie 112 wel degelijk bewust van het belang van aanwervingen, maar ze geven aan dat dit niet eenvoudig is in de huidige arbeidsmarkt waar er een algemeen tekort is aan kwalitatieve arbeidskrachten.

4.2.2. Uniform softwareplatform / vernevelingsprincipe

Op het einde van 2023 zouden alle NC112's op Citygis moeten werken (op voorwaarde dat er ook een interface zou bestaan die de digitale info-uitwisseling met de CIC's mogelijk zou maken). Aanvankelijk was bepaald dat de NC112 in clusters zouden werken waarbij ze elkaars overflows zouden kunnen opvangen via het vernevelen van de oproepen naar de centrales die op dat ogenblik niet gesatureerd zijn.³⁸ Deze

³⁸ Oproep tot voorstellen van innovatieve oplossingen in de vorm van een proof of concept, prototype of piloot voor de FOD Binnenlandse Zaken: 112 Challenge. (2019). https://govbuysinnovation.belgium.be/wp-content/uploads/2019/12/Bestek_BOSA-2019Nido1_112-challenge_NLdef.pdf.

vernevelingsmogelijkheid is zeker in reguliere omstandigheden een grote sprong voorwaarts om de noodcentrales maximaal bereikbaar te houden. Een middelgrote brand kan veel telefoontjes veroorzaken waardoor de calltakers in één noodcentrale snel verzadigd zijn. In dit geval kunnen de andere noodcentrales bijspringen waar het op dat ogenblik rustig is.



Figuur 22 : Clustering noodcentrales

In Vlaanderen zouden respectievelijk West- en Oost-Vlaanderen met elkaar geconnecteerd worden en vervolgens Antwerpen met Limburg en Vlaams-Brabant. In het kader van geografische kennis is deze keuze van aangrenzende NC112 logisch. Anderzijds zijn bij stormen vaak de aangrenzende NC112's ook geïmpacteerd en zou men de NC112's beter niet of anders clusteren.

Tijdens het interview met de directie 112 bleek dat men de idee om te werken met clusters ondertussen verlaten heeft en dat men Vlaanderen als één cluster zal beschouwen waarbij de oproep die te lang in wacht staat (ad hoc is de termijn 20") zal worden overgenomen door de calltaker in een andere noodcentrale die al het langst geen call heeft gehad. Dit idee lijkt me zeer goed en zal **tijdens reguliere omstandigheden** zeker en vast ertoe bijdragen dat het saturatierisico van de noodcentrales enorm verlaagd wordt. Het is volgens de directie 112 ook perfect mogelijk om ervoor te zorgen dat bepaalde oproepnummers (door hun eigenheid en een zekere vereiste voorkennis/ervaring bij de noodcentrale) wel steeds bij hun eigen noodcentrale blijven uitkomen (bijv. luchthavens, zeehavens, kerncentrale Doel,...).

Ook in Nederland is een systeem uitgewerkt om bij saturatie van een meldkamer de volgende oproepers automatisch te vernevelen naar een tweede, derde,... regionale meldkamer. In concreto wordt de eerste beller nog in een wachtrij gezet indien de andere calltakers bezet zijn, maar de 2^{de} beller die niet terecht kan, wordt automatisch verneveld naar een andere regionale meldkamer. Er werd daar bevestigd dat in uitzonderlijke gevallen de andere regionale meldkamer dan geconfronteerd kan worden met items waar ze weinig voeling mee hebben (zoals bijv. een lucht/zeehaven). In Rotterdam argumenteerde men dat echter in 95% van de gevallen het gewoon om een woningbrand gaat die dan wel standaardprotocol is en waarbij alles gewoon sneller verloopt dan iemand in de wachtrij te zetten. Indien er zeer specifieke materie is kan er steeds intern met de respectievelijke meldkamer worden gebeld om nazicht of specifieke richtlijnen te vragen.

4.2.3. Infodeling andere disciplines / interface

De zogenaamde interface die men aan het ontwikkelen is om gegevens digitaal tussen disciplines uit te wisselen is evenzeer uitermate belangrijk om de noodcentrales maximaal bereikbaar te houden. Deze voordelen werden al ervaren tussen de CIC's en NC112 die voorheen beiden op CAD werkten. De fiches werden – voor zover het multidisciplinaire incidenten waren – met elkaar gedeeld en er hoefde niet met elkaar gebeld te worden. In de andere NC112's moest men bij multidisciplinaire incidenten naar het CIC bellen en opnieuw de nodige info doorgeven. Nu dat alle NC112 op Citygis gaan overstappen is de ontwikkeling van een dergelijke interface cruciaal om van een verbeterde werking te kunnen spreken. Dit werd bevestigd door quasi alle respondenten.

Ook het wijzigen van de nabelprocedure is toekomstmuziek. De nabelprocedure is momenteel nog van toepassing waarbij de NC112's standaard moeten nabellen naar bijvoorbeeld de brandweer/ziekenhuis om bevestiging te krijgen dat de ploegen de fiche ontvangen hebben en onderweg zijn. Dit zou in de toekomst gewijzigd moeten worden waarbij de ontvanger een digitale bevestiging zou moeten sturen (via een knop) dat ze de opdracht goed ontvangen hebben en de nodige hulp zullen sturen. Enkel indien zij dat niet binnen een afgesproken tijdsvenster doen, zou er nog moeten nagebeld worden door de noodcentrale.

Bij het bezoek van de meldkamer in Rotterdam werd duidelijk dat de infodeling tussen de verschillende disciplines daar automatisch gebeurt bij bepaalde type incidenten (bijvoorbeeld een voertuig met geknelden) waarbij automatisch de overige disciplines een kopie van de gebeurtenisfiche krijgen. Ze kunnen de suggestie wel afvinken indien ze van oordeel zijn dat een bepaalde discipline toch niet ter plaatse moet komen. Ook bestaat er de mogelijkheid voor de medische discipline om een deel van de (medische) info af te schermen van de andere disciplines. Verder zit er in deze regionale meldkamer 24/7 een CaCo (calamiteitencoördinator) die bij incidenten een leidinggevende /coördinerende rol opneemt over alle disciplines in de meldkamer. Dit zijn specifiek daartoe opgeleide personen die uit de verschillende disciplines afkomstig kunnen zijn.

4.2.4. Telefoonnummer 1733

Hoewel het nummer 1733 buiten de scope van dit eindwerk valt, is wel aan te merken dat de invoering van dit nummer in alle provincies uiteraard ook zijn invloed zal hebben op de werklust in reguliere omstandigheden. We stellen ons de vraag of de vooropgestelde timing om dit te voorzien (2023) verstandig is, dit gezien de huidige reeds grote en blijvende personeelstekorten in de betrokken noodcentrales. Ook valt te bestuderen of een e-loket geen (bijkomende) oplossing zou kunnen betekenen, net zoals voor 1722.

4.2.5. Telefoonnummer 1722

Eén respondent zei *“Het telefoonnummer 1722 is het beduvelen van de mensen, want hun telefoons worden bij een echte zware storm niet of amper behandeld, er is daar geen ruimte voor”*. Een andere respondent deed een gelijkaardige uitspraak. Hun uitspraken kunnen gestaafd worden aan de hand van de 2 casestudies die hieronder besproken worden in het hoofdstuk 4.3.

Twee geïnterviewden gaven ook aan dat de invoering van het nummer 1722 zelfs een averechts effect had. Een van hen legde dit als volgt uit: *“Waar vroeger vaak niet gebeld*

werd heeft men nu met de communicatie van het telefoonnummer 1722 zelfs de drempel lager gelegd en wordt er ook gebeld voor bijvoorbeeld een dikke tak op het fietspad. “

Een andere respondent gaf aan dat hij/zij in het verleden jammer genoeg geconfronteerd is geweest met een klacht van een persoon die tijdens een storm de NC112 trachtte te bereiken voor zijn moeder met een urgent medisch probleem. Door de lange wachttijden is betrokkene niet binnen geraakt en diens moeder is overleden. De persoon heeft nadien vrede genomen met de verkregen uitleg van de saturatie van de noodcentrale en zijn verhaal heeft de media niet gehaald, maar bij de geïnterviewde persoon is dit wel altijd bijgebleven.

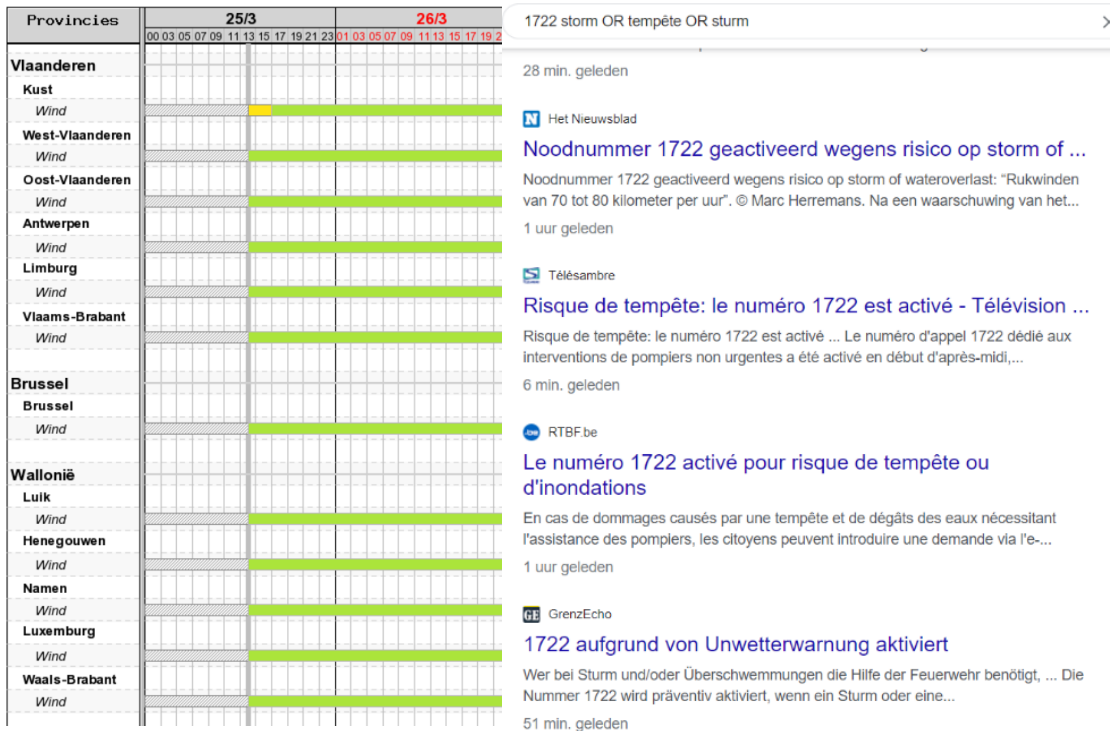
De directie 112 gaf aan dat ze aan de minister van Binnenlandse Zaken gevraagd hebben om een aanbesteding te overwegen om het telefoonnummer 1722 in de toekomst in bepaalde omstandigheden uit te besteden aan een extern callcenter, los van de bestaande noodcentrales. De geraamde kostprijs bedroeg 1.5 miljoen euro per jaar om dit te voorzien.

De minister van Binnenlandse Zaken had ook al in een antwoord op een parlementaire vraag, n.a.v. de storm Eunice geantwoord : *“De belangrijkste les die kan getrokken worden is dat er nog meer moet ingezet worden op het promoten van het digitaal loket en dat er **alternatieve pistes moeten worden onderzocht om zoveel als mogelijk 1722 oproepen uit de noodcentrales 112 weg te houden.**”*³⁹

De directie 112 gaf aan dat men in de toekomst van plan is om het telefoonnummer 1722 permanent te activeren, maar uiteraard zal men dan wel telkens via de media het nummer blijven communiceren. Een aantal geïnterviewden bij de noodcentrales zelf zag géén meerwaarde in een permanente activatie van het telefoonnummer 1722.

Opmerkelijk is ook dat uit de interviews bleek dat het telefoonnummer 1722 wordt geactiveerd vanaf het ogenblik dat het KMI in één provincie (of zelfs streek: de kust) een waarschuwing geel geeft. Ik heb dit proefondervindelijk kunnen vaststellen op 25/03/23 waarbij het KMI code geel gaf louter aan de kust en dit voor slechts enkele uren voor die dag. De media in heel België deelden dit bericht van de FOD Binnenlandse Zaken, zelfs de Franstalige en Duitstalige media zoals hieronder blijkt. Het zijn telkens de individuele noodcentrales die zelf moeten beslissen of, naast het technisch toelaten dat oproepen 1722 worden opgenomen, er andere maatregelen (extra personeel) noodzakelijk zijn of niet.

³⁹ Depoortere, O. (2022, 7 maart). Schriftelijke vraag en antwoord nr : 1161 - Zittingsperiode : 55: Crisisbeheer. 1722. Overbelasting noodnummers.
<https://www.dekamer.be/kvvcv/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dosierID=55-B083-1192-1161-2021202214454.xml>.



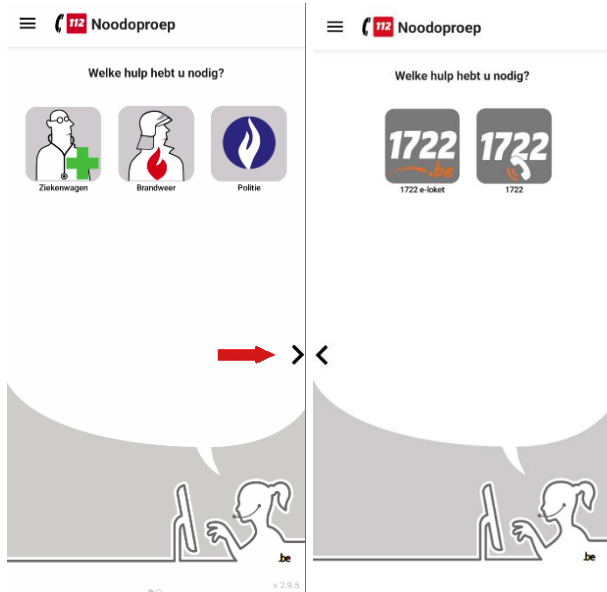
Figuur 23 : KMI-waarschuwingen wind 25/03/23 + google opzoeking 25/03/23

4.2.6. Webformulier 1722

In Nederland kent men een dergelijk webformulier nog niet en uit interviews en de eerder geciteerde studie van het NIPV blijkt dat men die piste zeker wil verder onderzoeken.

Het webformulier is absoluut een grote meerwaarde om de noodcentrales te ontlasten voor niet-dringende hulpvragen. Ook alle geïnterviewden beseffen dat dit het middel is dat absoluut gepromoot moet worden om het aantal telefonische oproepen minimaal te houden. Ook voor de burger is dit de gemakkelijkste oplossing waarbij hij niet zal geconfronteerd worden met een wachtrij.

4.2.7. Integratie telefoonnummer 1722 en webformulier 1722 in de 112BE-app



Figuur 24 : Screenshot App 112 BE

Op 11 februari 2022 werd zowel het telefoonnummer 1722 als het webformulier 1722 toegevoegd aan de 112BE-app, zij het op een apart tabblad.

Weinig van de geïnterviewden geloven in de meerwaarde hiervan, enerzijds gezien het zeer beperkte gebruik van de 112BE-app in het algemeen (1% van de binnenkomende oproepen gebeurt slechts via de app), maar anderzijds door de mindere publiciteit van de nieuwe mogelijkheid en het feit dat de twee nieuwe mogelijkheden amper zichtbaar zijn op de app.

Enkel door op het “>” symbool te drukken (hier links op de tekening aangeduid door een rode pijl) kom je op een tweede tabblad terecht waar dan iconen zichtbaar zijn voor zowel het webformulier 1722 als het telefoonnummer 1722. De directie 112 heeft (terecht) bewust voor een apart tabblad gekozen om de bijkomende nummers te integreren doch het dummie-proof karakter zou nog verhoogd kunnen worden. Een persoon in nood mag niet afgeleid worden door een resem aan nummers waaronder nummers voor niet-dringende hulpverlening. De directie 112 gaf ook de minder gebruiksvriendelijke actuele look toe en gaf aan dat een tekst (bijv. “nummers voor niet-dringende hulp” die het “>” teken zou voorafgaan zal bijdragen aan de vindbaarheid van het tweede tabblad.

Positief is wel dat het icoon dat doorverwijst naar het webformulier 1722 als eerste mogelijkheid werd weergegeven op het tweede tabblad en daarnaast pas de optie om naar 1722 te bellen (cfr. het anchoring bias argument in de studie van het NIPV).

4.2.8. Extern callcenter (naar voorbeeld van 1771)

In de regionale meldkamer in Rotterdam werden een 10-tal brandweerlui opgeleid om het niet dringend telefoonnummer bij storm te bemannen. Uiteraard betekent dit ook evenveel paar handen minder op het terrein.

Een geïnterviewde sprak over de idee om vrijwilligers te zoeken om de 1722-oproepen mits enige begeleiding te laten opnemen.

In het NC112 Oost-Vlaanderen heeft men al verdere stappen gezet in die richting en zal men -met goedkeuring van de FOD Binnenlandse Zaken- experimenteren met een groep Rode Kruis-medewerkers die zullen opgeleid worden om in de toekomst het telefoonnummer 1722 te behartigen bij bepaalde stormen.

Alle geïnterviewden zagen een meerwaarde in een extern call-center, gezien het professioneel karakter ervan.

4.2.9. BE-Alert lancering bij dreigende saturatie noodcentrale

Zowel uit het interview met een leidinggevende van de Rotterdamse meldkamer als uit de studie van de storm EUNICE uitgevoerd door het NIPV blijkt dat het NL-alert een enorm snelle impact had bij de storm Eunice op het terugdringen van het aantal oproepen door mensen die de 112 belden voor niet-dringende brandweermeldingen. De studie van het NIPV gaf wel aan dat het tijdstip wanneer men zo'n bericht lanceert zijn belang heeft, in concreto pas vanaf het ogenblik dat men vaststelt dat de saturatie is ingetreden en men oordeelt dat die enige tijd zal duren.

Bij de meeste geïnterviewden in België werd aangegeven dat men hier nog niet aan had gedacht en dat het zeker een te overwegen piste zou kunnen zijn. Ook de directie 112 en het nationaal crisiscentrum waren geïnteresseerd naar de Nederlandse bevindingen hieromtrent.

Door één spreker werd wel terecht aangegeven dat we rekening moeten houden dat het Belgische BE-Alert technisch op een andere wijze werkt dan het Nederlandse NL-Alert. In België gebeurt de verspreiding via een location-based sms alert system, in Nederland gebruikt men een andere technologie op basis van cell broadcast. Bij cell broadcast worden de berichten in real-time (op enkele seconden) verstuurd en dit zelfs wanneer het telefonienetwerk gesatureerd zou zijn. Er is wel een beperking van het aantal karakters (1395) van het bericht. De location-based sms alert technologie werkt anders. Deze technologie verzamelt eerst de nummers in het gebied vooraleer het verzenden van het bericht wordt geïnitieerd (dit kost enige tijd) en is ook gevoelig aan de mogelijke verzadiging van het telefonienetwerk.⁴⁰

4.2.10. Pre-tekst toevoegen aan IVR bij dreigende saturatie 112/101/1722

Uit het interview in Rotterdam blijkt dat men in het nationaal invalspunt een aantal standaardteksten heeft klaarstaan om in een bepaalde geografische omschrijving het opnemen van de 112 oproep te laten voorafgaan. Zo zijn er dergelijke pre-teksten ontwikkeld voor storm, maar eveneens voor wateroverlast, rook of gaswolk en bij verkeersinfarcten.

In België is een dergelijke vooraf geprogrammeerde (inschakelbare) pre-tekst actueel nog niet voorzien voor de noodnummers (101/112).

We stellen gelukkig vast dat men een dergelijke kwalitatieve pre-tekst wel al heeft ingesteld wanneer je telefoonnummer 1722 belt. Concreet krijg je nu volgende tekst te horen : *“Welkom bij 1722. De snelste manier om brandweerhulp te vragen is via het digitaal loket op de website www.1722.be. Beschikt u niet over internet blijf dan aan de lijn. Bel niet naar 112, op dit noodnummer zal men u niet verder helpen. 112 is voorbehouden voor situaties waarbij een leven in gevaar is of kan zijn.”*. Alle geïnterviewden zien de positieve effecten van deze pre-tekst in.

Diverse geïnterviewden gaven aan dat het koppelen van een dergelijke pre-tekst (bij zware stormen bijvoorbeeld) aan het nummer 101/112 ook zijn positieve impact zal

⁴⁰ EENA. Public Warning Systems - Update (2019, 30 september). https://eena.org/knowledge-hub/documents/public-warning-systems-2019-update/?_rt=MXwxfHB1YmtpYyB3YXJuaW5nfDE2ODAYNjM4OTE&_rt_nonce=fc1712cef8.

hebben. Eén geïnterviewde gaf aan dat hij/zij dit in het verleden ook al een aantal malen had voorgesteld doch zonder resultaat. Bij de directie 112 gaf men aan dat de vrees voor technische problemen een reden is waarom dit tot op heden nog niet is voorzien.

4.3. Casestudies Ciara (09/02/20) en Eunice (18/02/22)

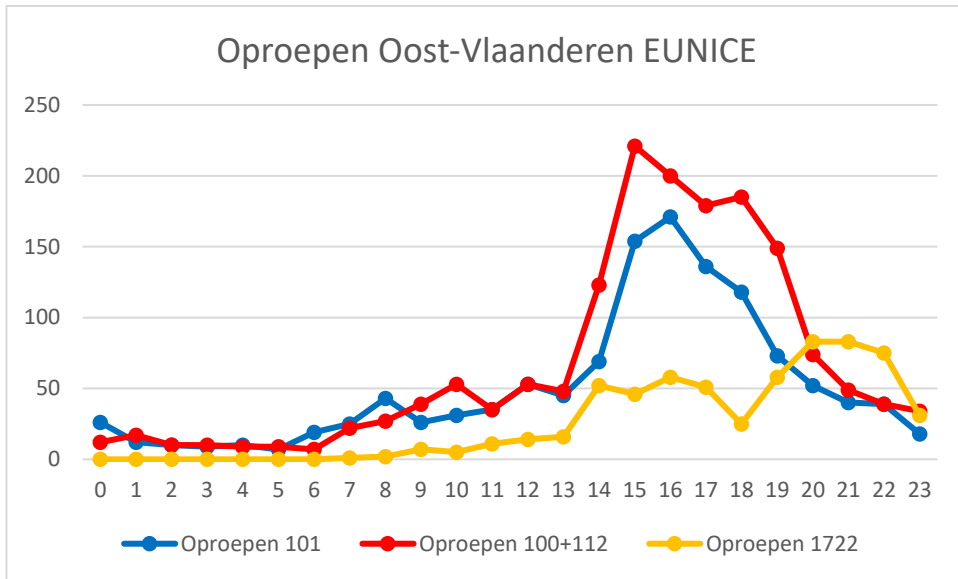
In de onderdelen hieronder zien we een aantal cijfers en grafieken die we bekomen hebben van de NC112/101 in Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant en via de directie 112. Er werd voor deze locaties gekozen omdat ze beiden werken op CAD, waardoor een uniforme bevraging (query) kon worden geschreven en het cijfermateriaal daardoor vergelijkbaar was.

4.3.1. Evolutie aantal oproepen tijdens stormdag

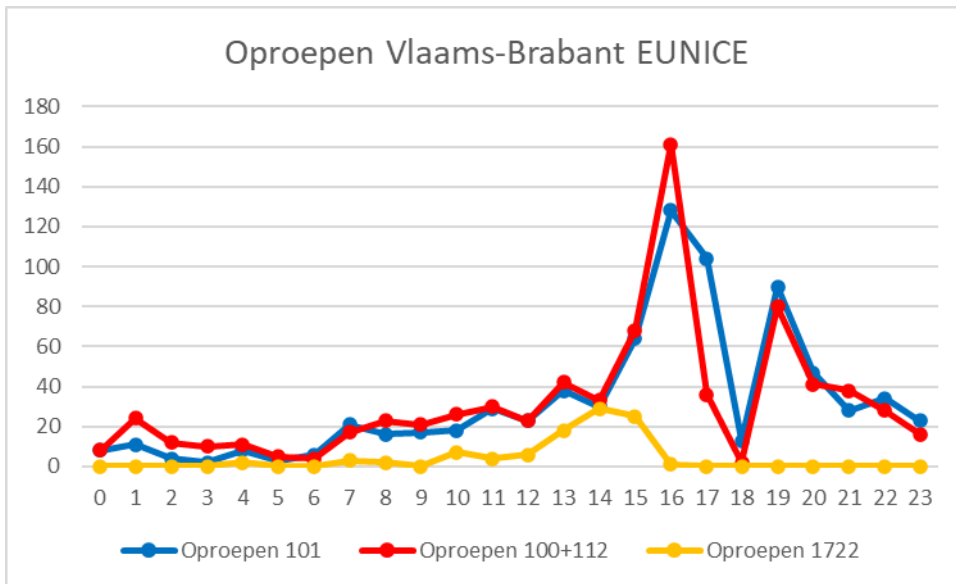
In de grafieken hieronder zien we het aantal oproepen op de twee bestudeerde stormdagen (Eunice en Ciara). Dit aantal duidt op **alle oproepen waarbij de oproeper wel degelijk een operator aan de lijn heeft gekregen** (dus exclusief de afgebroken oproepen).

We merken telkens dezelfde op:

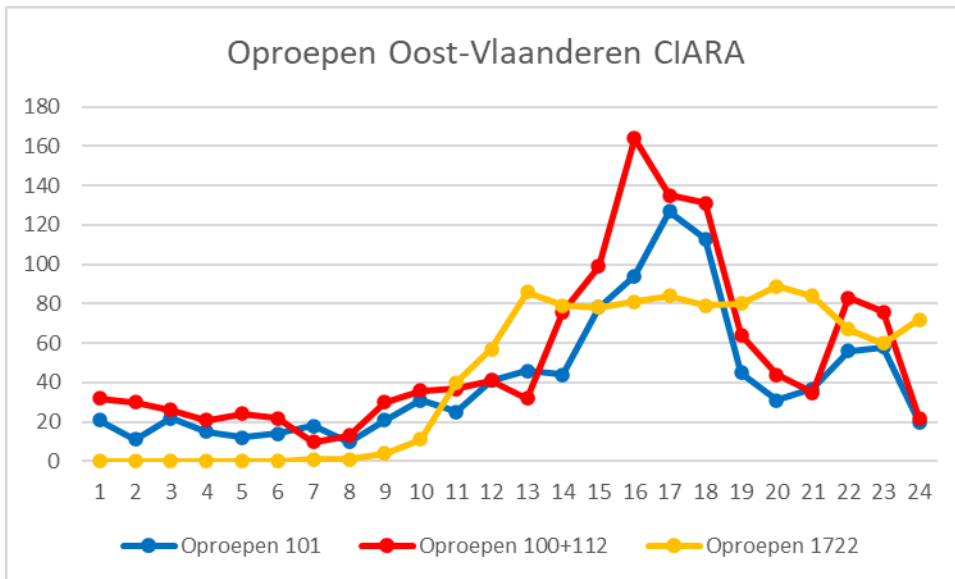
- De curves van het aantal oproepen 101 en 112 evolueren op elke stormdag gelijkaardig. De piek van het aantal oproepen 1722 volgt soms -doch niet altijd- enkele uren later. An sich is dit logisch aangezien 1722 bestemd is voor niet-dringende brandweertussenkomsten. Het lijkt mij waarschijnlijk dat tijdens de storm zelf de meeste mensen binnen blijven en dat de schade aan hun woning/openbaar domein vaak pas wordt vastgesteld als de storm aan het luwen is.
- De curves van het aantal 1722 oproepen verschillen echter enorm. Dit heeft vermoedelijk te maken met de “leiding van het gevecht” in de meldkamer. Beide meldkamers werken op CAD en hebben de mogelijkheid om calltakers zowel de 112 oproepen te laten aannemen als de 1722 oproepen. In geval ze hun calltakers beide oproepnummers laten zien kunnen ze aan cherry-picking doen zodat ze zelf kiezen welke oproep (112 / 1722) ze aanvaardden.
- Het aantal oproepen 101 en 112 stijgt op die piekmomenten enorm, t.o.v. een regulier moment. We spreken duidelijk over een veelvoud van oproepen t.o.v een reguliere situatie.
- Wij hebben eveneens voor Oost-Vlaanderen voor de storm EUNICE gekeken hoe de oproepen evolueerden t.o.v. dezelfde weekdag tijdens 2021 (als er geen storm was). Toen was het maximum aantal oproepen per uur gedurende heel die dag respectievelijk 34 voor de NC112 en 50 voor het CIC.



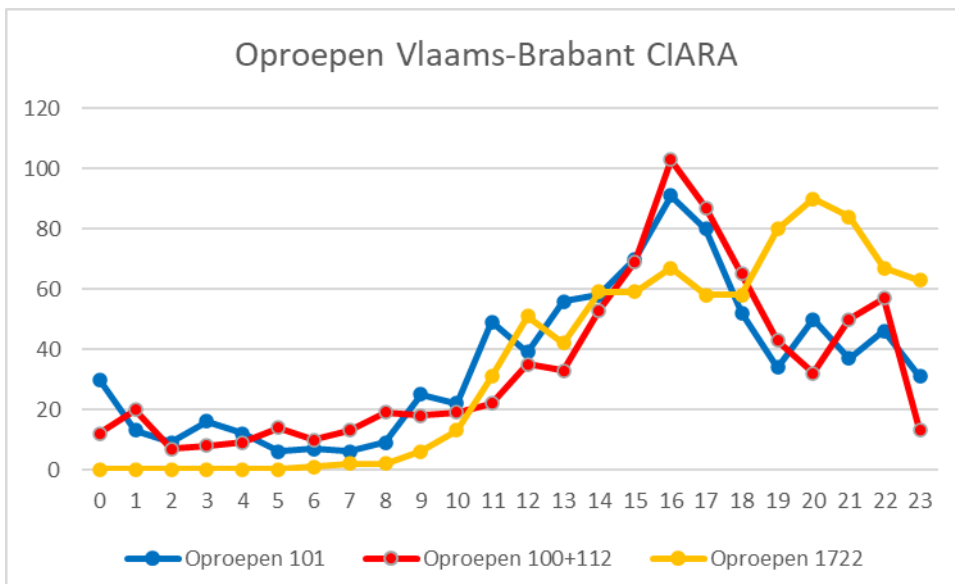
Figuur 25 : Oproepen Oost-Vlaanderen 101/100/112/1722 EUNICE



Figuur 26 : Oproepen Vlaams-Brabant 101/100/112/1722 EUNICE



Figuur 27 : Oproepen Oost-Vlaanderen 101/100/112 /1722 CIARA



Figuur 28 : Oproepen Vlaams-Brabant 101/100/112 /1722 CIARA

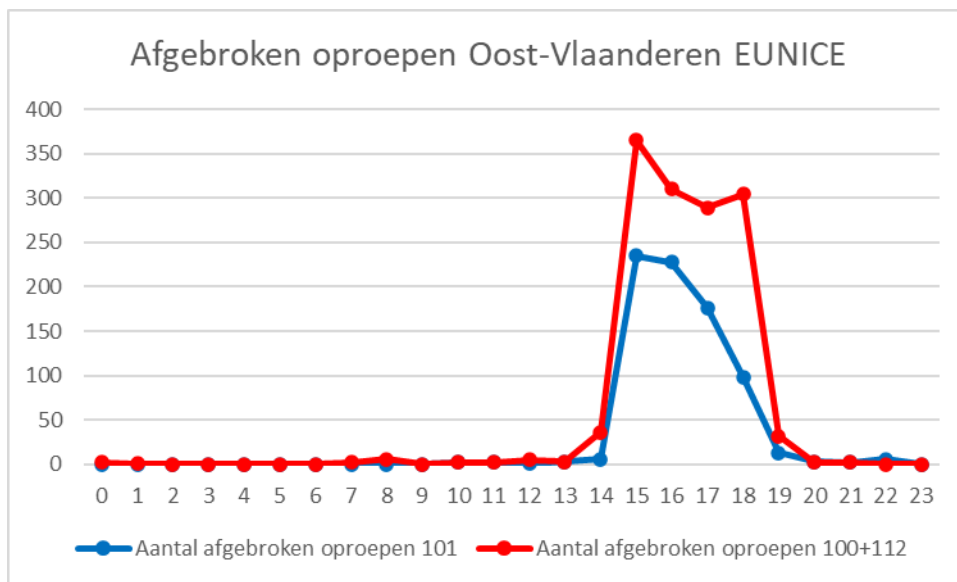
4.3.2. Evolutie aantal afgebroken oproepen 101/112 tijdens stormdag

Afgebroken oproepen zijn oproepen waarbij de oproeper inhaakt vooraleer hij een calltaker aan de lijn heeft gehad. In het punt hierboven werden de reële aangenomen oproepen bekeken, dit heeft uiteraard te maken met de beschikbare capaciteit aan calltakers en werkstations dat er is. Maar **minstens even interessant voor dit eindwerk zijn de oproepen die gemist zijn. In deze oproepen schuilt het gevaar dat er een echt hoogdringende noodoproep zit die niet gehoord werd.**

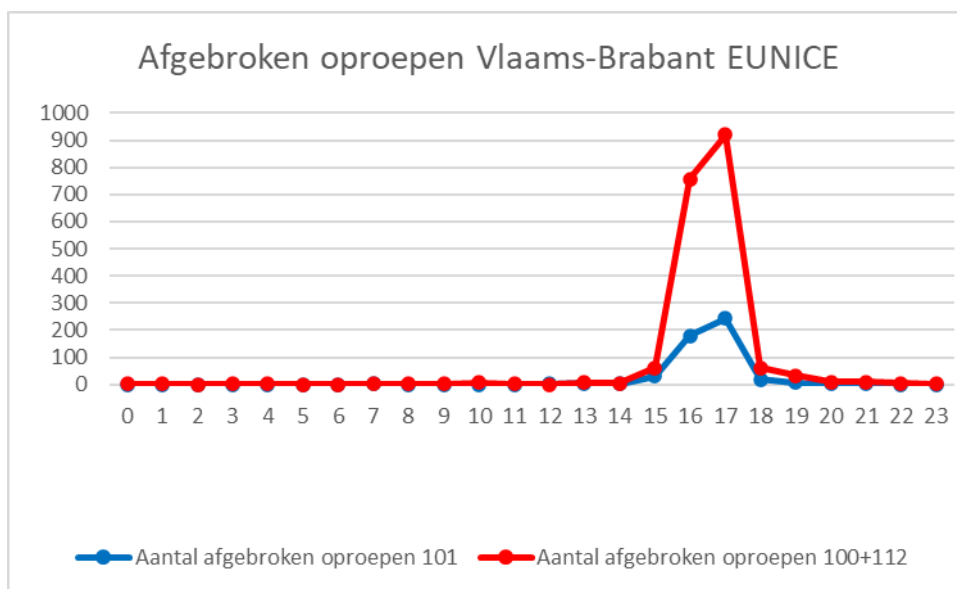
In deze statistieken zitten echter niet de afgebroken oproepen van het nummer 1722, de reden waarom leggen we uit in paragraaf 4.3.3.

Wat de afgebroken oproepen naar het nummer 101 en 112 (en 100) betreft, zien we dat in normale omstandigheden dit quasi steeds nul is. Tijdens de storm zien we dit echter enorm pieken, waarbij er in Vlaams-Brabant tijdens de storm EUNICE zelfs 900 afgebroken oproepen waren op één uur. tijd. Uiteraard kan het zijn dat dit niet gaat om

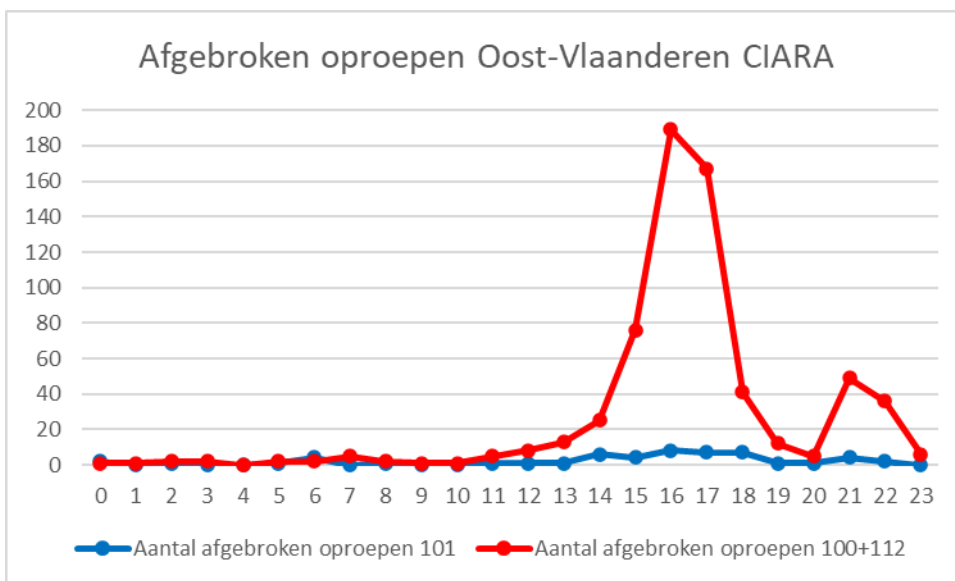
900 verschillende personen in nood en dat diverse personen in die tijdsspanne verschillende keren een poging hebben ondernomen om de noodcentrale te bereiken. Het spreekt voor zich dat, zelfs in de toekomst met de mogelijkheden om de oproepen te vernevelen naar andere provincies, het quasi onmogelijk is om al deze oproepen te beantwoorden, temeer omdat bij de 2 onderzochte stormen de saturaties van de noodcentrales zich grotendeels in dezelfde tijdsblokken afspeelden. Gezien het hier gaat over 2 niet aangrenzende provincies, zouden we gelijkaardige cijfers zien bij de noodcentrales in andere provincies.



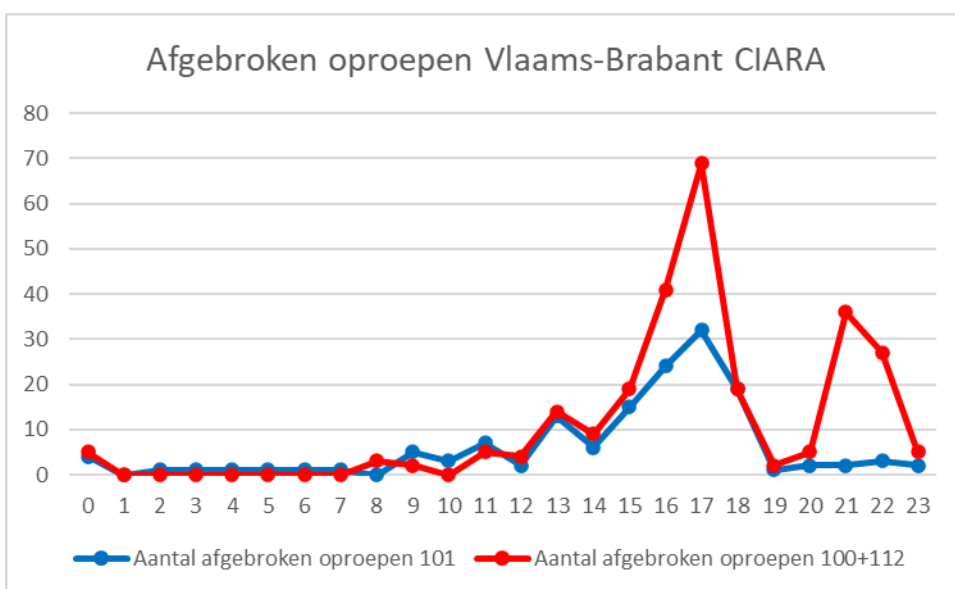
Figuur 29 : Afgebroken oproepen Oost-Vlaanderen 101/100/112 EUNICE



Figuur 30 : Afgebroken oproepen Vlaams-Brabant 101/100/112 EUNICE



Figuur 31 : Afgebroken oproepen Oost-Vlaanderen 101/100/112 CIARA



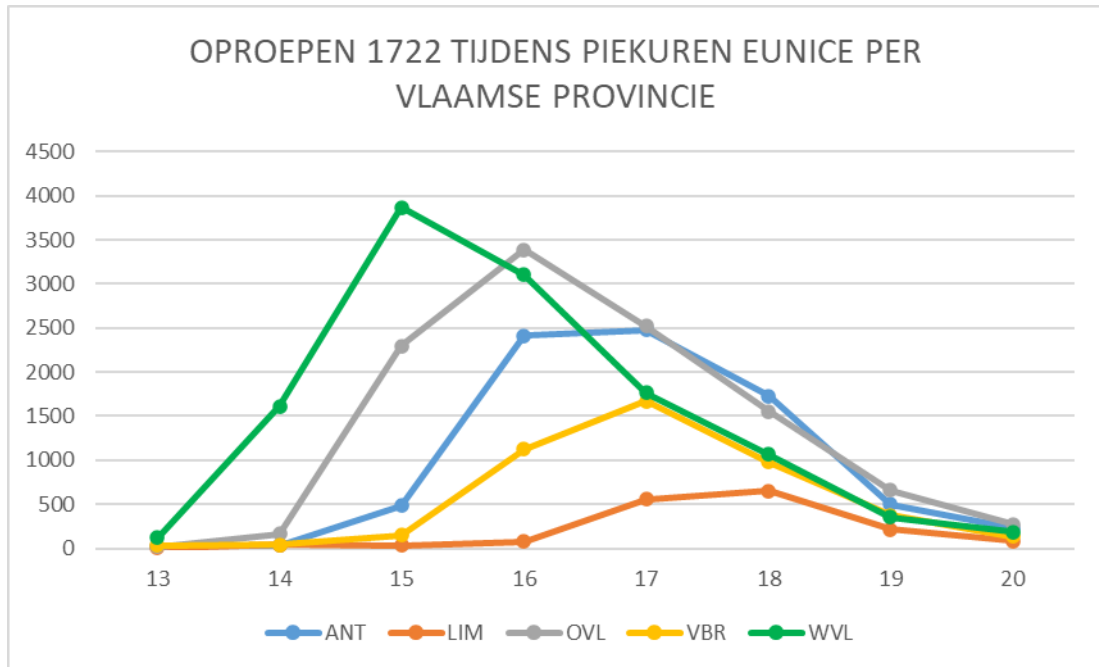
Figuur 32 : Afgebroken oproepen Vlaams-Brabant 101/100/112 CIARA

4.3.3. Evolutie aantal afgebroken oproepen 1722 tijdens stormdag

De werking van het nummer 1722 is anders dan de werking van de noodnummers (101/112). Deze noodnummers 101/112 zorgen ervoor dat je automatisch bij de noodcentrale terecht komt van de provincie waarin je je bevindt. Als je het nummer 1722 belt, kom je eerst op een lijn terecht waarbij je vervolgens je postcode moet ingeven. Daarna wordt aan de hand van het doorgegeven postnummer die lijn pas doorgeschakeld naar een provinciale noodcentrale.

In onderstaande grafiek zie je het aantal oproepen naar 1722 tijdens de piekuren van de storm EUNICE (per Vlaamse provincie waarbij de persoon zijn postcode heeft ingevoerd). Deze cijfers werden verkregen via de directie 112. Dit zegt nog niets over het feit dat betrokkene wel/niet bij een calltaker is terecht gekomen, maar enkel dat de oproeper zijn postcode heeft ingevoerd en zo aan een provinciale noodcentrale kan gekoppeld worden.

We zien hierbij duidelijk dat de stormmeldingen het hoogst hebben gepiekt in West-Vlaanderen en vervolgens zich verplaatste van west naar oost en in kracht/impact afnam. We merken ook dat tussen 15u en 17u quasi alle provincies tegelijkertijd piekten in oproepen.



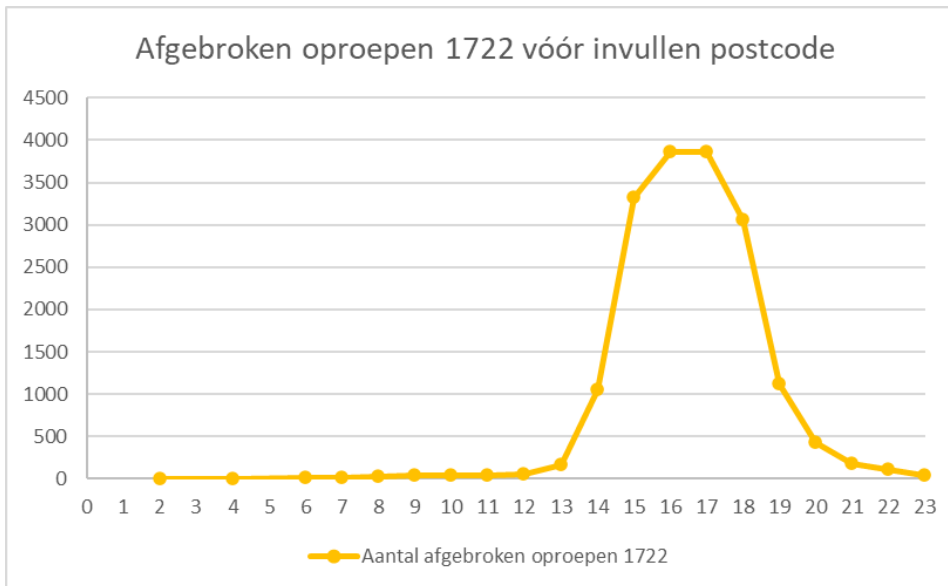
Figuur 33 : Oproepen 1722 tijdens piekuren EUNICE per Vlaamse provincie

Vanuit de directie 112 werden cijfergegevens verkregen voor de storm EUNICE die we hebben verwerkt in onderstaande grafieken voor afgebroken oproepen.

In totaal zijn er voor die dag (18/02/22) 66.642 oproepen naar 1722 geregistreerd over heel België. Slechts 4.975 van deze oproepen zijn uiteindelijk in een noodcentrale in België terecht gekomen. Dit is slechts een kleine 7%. Dit wil zeggen dat 93% van de oproepen door betrokkene zelf of om een technische reden (bijvoorbeeld de maximum wachttijd van 30 minuten werd overschreden of het maximum aantal lijnen per provincie (30) werd overschreden) werd afgebroken.

De onderstaande grafiek betreft het aantal oproepen die de oproeper heeft afgebroken vóór dat de oproeper zijn postnummer heeft ingegeven. Deze afgebroken oproepen kunnen m.a.w. niet toegewezen worden aan een provincie of noodcentrale en worden nationaal geteld. Op de piek van de storm betreffen dit bijna 4.000 oproepen per uur.

Het is mogelijk dat deze oproepers de pre-tekst hebben gehoord waarmee de oproep begint (zie hiervoor) en bewust hebben ingehaakt om naar het gesuggereerde webformulier te gaan.

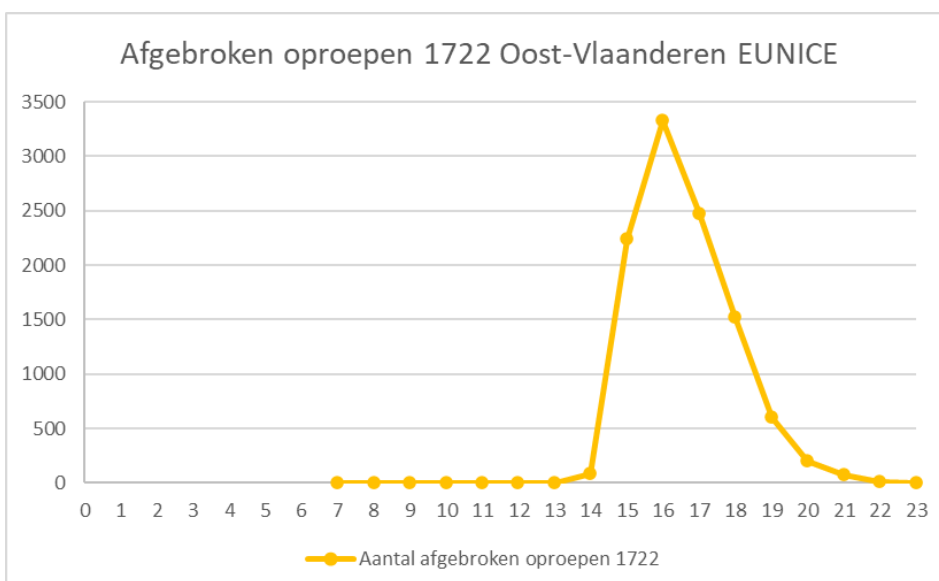


Figuur 34 : Afgebroken oproepen 1722 vóór invullen postcode

Vervolgens hebben we het aantal oproepen die wel de IVR hebben voltooid en hun postnummer hebben ingegeven, maar toch hebben of werden afgebroken.

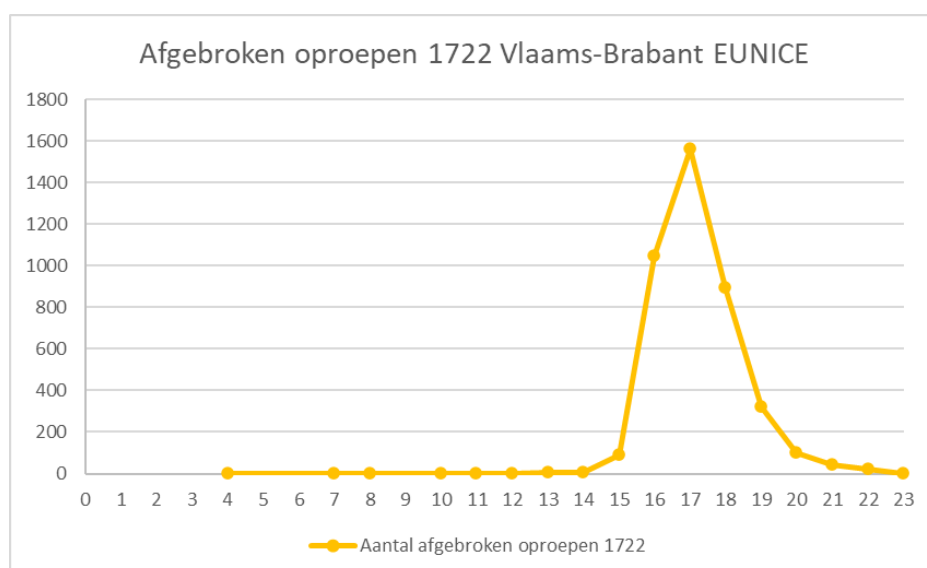
Per provinciale noodcentrale zijn er telkens voor het nummer 1722 in totaal 30 lijnen beschikbaar. Vanaf beller 31 geraak je niet meer binnen en krijg je een boodschap in de zin van “probeer later opnieuw” of de bezetton. Mensen worden ook maximaal 30 minuten in een wachtrij gehouden, daarna verbreekt de verbinding. Ook zullen sommige mensen de verbinding zelf hebben verbroken omdat ze de wachttijd te lang vonden.

Voor NC112 Oost-Vlaanderen gaf dit onderstaande resultaten. We merken dat er meer dan 3.000 oproepen per uur werd afgebroken tijdens de piek van de storm. Zoals voorheen gemeld zijn dit uiteraard soms dezelfde oproepers.



Figuur 35 : Afgebroken oproepen Oost-Vlaanderen 1722 EUNICE

Voor de NC112 Vlaams-Brabant gaf dit onderstaande resultaten.



Figuur 36 : Afgebroken oproepen Vlaams-Brabant 1722 EUNICE

4.3.4. Inzet personeel en richtlijnen

In de noodcentrale 112 in Oost-Vlaanderen wordt er in reguliere omstandigheden tijdens dag-shiften standaard 6 operatoren gepland/ingezet (1 operator met als opdracht de radio te bedienen en 5 om de oproepen 112/100 aan te nemen).

Tijdens stormen hebben ze in Oost-Vlaanderen een protocol uitgewerkt dat hun inzet op 1722/112 (en 100) bepaalt, dit afhankelijk van het aantal inzetbare operatoren.

		DAGUREN 07.00 uur tot 22.00 uur		NACHTUREN 22.00 uur tot 07.00 uur	
Bezetting # operatoren	Radio	Dringende oproepen (112/100)	Niet dringende oproepen (1722)	Dringende oproepen (112/100)	Niet dringende oproepen (1722)
4	1	2	1	2	1
5	1	2	2	2	2
6	1	3	2	2	3
7	1	3	3	3	3
8	1	4	3	3	4
9	1	4	4	4	4
10	1	4	4	4	4

Figuur 37 : Inzetschema personeel 1722

We merken hierbij op dat -indien er dubbel zoveel operatoren zijn dan in reguliere omstandigheden- men in de NC112 Oost-Vlaanderen bij bijvoorbeeld een totale bezetting van 10 operatoren ze er toch voor kiezen om slechts 4 operatoren bij voorrang de oproepen 112/100 te laten doen. Dit is m.a.w. **minder** dan in reguliere omstandigheden (geen storm) waar er 5 operatoren dit doen. Dit leek mij vreemd omdat bij stormen en de bovenstaande cijfers van aangenomen en afgebroken oproepen

duidelijk blijkt dat het aantal oproepen naar de 112/100 bij de piek van de storm exponentieel stijgt t.o.v. de reguliere situatie en zo het risico stijgt dat men een reële dringende hulpvraag zou missen. Er werd echter aangegeven dat de operatoren aangeduid voor 1722 weliswaar ook de oproepen 100/112 aannamen en hiervoor ook waren ingelogd.

Tijdens de storm CIARA waren er in realiteit op het piekmoment van de storm 10 operatoren op dienst en is de bovenstaande verdeling toegepast. Tijdens de storm EUNICE waren er in realiteit op het piekmoment van de storm 12 operatoren op dienst.

Er bestaan richtlijnen aan het personeel om inbellers op het nummer 112/100 voor niet-dringende stormgerelateerde gebeurtenissen door te verwijzen om het webformulier 1722 te gebruiken of om 1722 te bellen.

4.3.5. Webformulier 1722.be

Gezien het webformulier pas ontwikkeld is in juli 2021 kunnen we voor de casussen enkel gegevens aanreiken voor de storm EUNICE.

Dit werd eveneens bevraagd via een parlementaire vraag en de minister van Binnenlandse Zaken gaf toen volgende antwoorden⁴¹:

“Afgezien van de meldingen die rechtstreeks zijn binnengekomen bij de hulpverleningszones zijn er 17.796 aanvragen via 1722.be gedaan.” “Wel is het zo dat er op een bepaalde ogenblik problemen waren met de bereikbaarheid van het e-loket en lieten verschillende noodcentrales de centrale administratie weten dat burgers, omwille van lange wachtrijen op 1722, voor niet-dringende brandweertussenkomst ook naar het nummer 112 begonnen bellen. De servercapaciteit was berekend op voorgaande stormen en aanvragen die de brandweer kreeg op haar e-loketten. De servercapaciteit bleek ontoereikend op het piekmoment. Er is toen snel gehandeld en extra servercapaciteit werd gecreëerd.” “De belangrijkste les die kan getrokken worden is dat er nog meer moet ingezet worden op het promoten van het digitaal loket en dat er alternatieve pistes moeten worden onderzocht om zoveel als mogelijk 1722 oproepen uit de noodcentrales 112 weg te houden.”

Het spreekt voor zich dat mits een goede dimensionering van de website www.1722.be dit het eerste middel is waarnaar burgers moeten gestuurd worden bij storm.

⁴¹ Depoortere, O. (2022, 7 maart). Schriftelijke vraag en antwoord nr : 1161 - Zittingsperiode : 55: Crisisbeheer. 1722. Overbelasting noodnummers. <https://www.dekamer.be/kvocr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dosierID=55-B083-1192-1161-2021202214454.xml>.

5. CONCLUSIES

Met betrekking tot de behandelde onderzoeksvragen om te zien hoe het nummer 1722 kan bijdragen tot de maximale bereikbaarheid van de noodcentrales zijn onderstaande conclusies te nemen.

5.1. Huidige / “To be” werking van de noodcentrales

Gezien de noodcentrales (voorlopig enkel de NC112) in volle ontwikkeling zijn om intergeconnecteerd te worden en in de nabije toekomst daardoor het hiervoor vermelde vernevelingsprincipe kan toegepast worden, beperk ik mij tot deze “to-be” situatie. Ik denk dat dit vernevelingsprincipe een grote sprong voorwaarts is om saturaties te vermijden bij reguliere situaties. Bij stormen echter waarbij veel provincies tegelijkertijd kampen met een veelvoud van oproepen vrees ik dat dit niet voldoende zal zijn waardoor de huidige werking niet kan aangehouden worden om de 1722 oproepen eveneens door de noodcentrales te laten behandelen.

Bovendien zien we dat de noodcentrales ernstig tot zeer ernstig kampen met personeelstekorten waardoor de SLA's in reguliere omstandigheden niet gehaald kunnen worden. Het spreekt voor zich dat de nodige inspanningen hiervoor moeten verder gezet worden, ondanks de moeilijke arbeidsmarkt omdat dit de core-business van de noodcentrales in gedrang brengt en zo ook de hulpverlening in haar eerste schakel.

Er is ook nog goed nieuws: de interface die ontwikkeld wordt zodat de CIC's en de NC112's digitaal met elkaar informatie zullen kunnen uitwisselen over heel het land is een goede stap voorwaarts om ervoor te zorgen dat de noodcentrales minder call-taken hebben bij bijvoorbeeld multidisciplinaire incidenten. Voor de ontwikkeling van software waarbij de hulpverleningszones en de ziekenhuizen digitaal kunnen bevestigen dat ze een gebeurtenisfiche hebben ontvangen, geldt het zelfde: het nabellen door de calltakers wordt vermeden. Op deze manier komt er capaciteit vrij om andere en urgente oproepen aan te nemen.

5.2. Telefoonnummer 1722 via extern callcenter

Aangezien het aantal oproepen naar 101 en 112 tijdens een storm enorm piekt en zelfs met een versterkte bezetting nauwelijks/niet kan verwerkt worden, lijkt het overduidelijk dat men diezelfde meldkamerbezetting niet zou mogen belasten met het bijkomend laten verwerken van de 1722 oproepen. Dit leidt tot 2 mogelijke gevolgen. Ofwel dat elke calltaker die een 1722 oproep behandelt niet tegelijkertijd een 112-oproep kan opnemen met mogelijk ernstige gevolgen, ofwel dat 1722 oproepen überhaupt amper of niet worden opgenomen wat frustraties en uitwijkgedrag van de burger tot gevolg heeft. Deze neemt in sommige gevallen alsnog contact met 112 /101 / lokale politiekorpsen of brandweerkorpsen.

In de casusstudie zien we overduidelijk het onaanvaardbaar hoog aantal afgebroken oproepen in de diverse noodcentrales, dit zowel voor de noodnummers 101/112 als voor het stormnummer 1722.

In verschillende antwoorden op parlementaire vragen zegt de minister van Binnenlandse Zaken dat elke oproep naar 1722 er ééntje minder impliceert naar het nummer 112. Als je die terechte redenering volgt, moet je er absoluut voor zorgen dat de oproepen naar 1722 ook kunnen worden opgenomen en moet je je organisatie hierop aanpassen, wat tot op heden nog niet is gebeurd en het key-element is van de huidige problematiek.

Mij lijkt het niet noodzakelijk dat voor elke weerswaarschuwing m.b.t. een storm het extern callcenter moet worden ingeschakeld. Aan de hand van een doorgedreven analyse hoeveel 1722 telefonische meldingen of meldingen via het webformulier er zijn binnen gekomen bij de diverse weerswaarschuwingen code geel en oranje die er al zijn geweest zou men nadien kunnen oordelen dat de inzet van een extern callcenter enkel noodzakelijk is vanaf code oranje of van andere drempels. Ook de dimensionering van de inzet (aantal calltakers) binnen het extern callcenter kan men laten afhangen van het aantal provincies waarvoor er een dergelijke waarschuwing is gegeven. Ook een ad hoc voorafgaande multidisciplinaire impactanalyse kan bijdragen tot een efficiënte inzet van een extern callcenter.

Waarschuwingen	2017	2017	2017	2018	2018	2018	2019	2019	2019	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2022	2022	2022
KMI WIND																		
Brussel	16	0	0	15	2	0	31	0	0	36	3	0	22	0	0	16	0	0
Kust	24	3	0	18	5	0	38	1	0	45	8	0	29	2	0	25	4	0
W-Vlaand.	18	1	0	17	4	0	32	1	0	41	5	0	21	0	0	19	3	0
O-Vlaand.	17	1	0	17	4	0	31	1	0	38	3	0	21	0	0	18	3	0
Antwerp	16	1	0	15	4	0	30	1	0	36	3	0	22	0	0	18	3	0
Limburg	15	0	0	15	4	0	30	0	0	34	3	0	22	0	0	16	0	0
Vi. Brabant	16	0	0	15	2	0	31	0	0	36	3	0	22	0	0	16	0	0
Luik	16	3	0	16	4	0	31	0	0	33	4	0	21	0	0	16	0	0
Henegouwen	17	1	0	17	2	0	31	0	0	39	3	0	22	0	0	16	2	0
Namen	16	2	0	16	2	0	31	0	0	32	4	0	19	0	0	16	0	0
Luxemburg	16	2	0	16	2	0	28	0	0	32	4	0	19	0	0	15	0	0
Waals Brabant	16	0	0	15	2	0	31	0	0	36	3	0	22	0	0	16	0	0
# waarschuwingsmomenten	25	5	0	19	5	0	38	1	0	46	9	0	30	2	0	26	4	0

Figuur 38 : Waarschuwingen KMI WIND 2017-2022

In eerste orde lijkt een contract met een professioneel callcenter het meest opportuun. Dit zorgt voor kwalitatief opgeleide mensen met ervaring in de call-center werking en een contractuele zekerheid dat bij afroep voldoende mensen ingezet kunnen worden. Maar uiteraard heeft dit zijn kostenplaatje.

Mocht de overheid dit kostenplaatje teveel vinden, ben ik van mening dat het werken met vrijwilligers toch nog voor een betere oplossing is dan het verderzetten van de huidige werking. Idealiter werkt men met semi-professionele vrijwilligers (zoals het proefproject in Oost-Vlaanderen waarbij men Rode Kruis-medewerkers ging opleiden). Mits de inzet beperkt blijft tot één of maximum enkele keren per jaar zou men evengoed afspraken kunnen proberen te maken met politie/brandweerscholen (tijdens covid is ook medisch personeel in opleiding ingezet geweest voor elementaire medische basistaken). Deze scholen zouden voldoende agile moeten zijn om de meerwaarde van zo'n stagemoment in te zien en hun organisatie hier last-minute op aan te passen (laten vallen van een aantal geplande les-momenten).

In laatste orde zou men kunnen werken met de “gewone” vrijwilligers. Ook hier heeft de covid periode aangetoond dat vele lokale overheden / (medische) eerstelijnszones in hun

vaccinatiecentra uitstekend werden geholpen door vrijwilligers, onder andere voor callcenter-taken. Mits een vorm van minimale selectie van de kandidaat-vrijwilligers is dit ook nog een aanvaardbare piste, aangezien het gaat om het begeleiden van burgers die NIET-dringende hulp vragen en die zelf deze informatie ook kwijt zouden kunnen via het e-loket.

5.3. Proactief/reactief stormprotocol

Bepaalde delen van een stormprotocol bestaan doorgaans wel: bij het NC112 Oost-Vlaanderen werd vooraf bedacht hoeveel medewerkers zouden moeten inloggen op 1722 aan de hand van de personeelsbezetting, zij hebben een stappenplan wie allemaal moet verwittigd worden bij 1722 en er zijn richtlijnen over hoe om te gaan met personen die foutief 101/112 bellen. Op het vlak van voorafgaande risicocommunicatie liggen er op provinciaal vlak stappenplannen klaar welke communicatie wanneer in de ether gaat bij code geel/oranje. Bij het NCCN (Nationaal Crisiscentrum) zijn er adviezen met betrekking tot de fase vóór, tijdens en na een storm.⁴²

Bij diverse sprekers heb ik de vraag gesteld of er een stormprotocol of een deel van een protocol bestond met daarin specifiek de diverse te zetten stappen om verzadiging te vermijden en wat te doen bij verzadiging. Dit bleek vooralsnog niet het geval te zijn. Wel zijn er enkele zaken afgesproken met de noodcentrales waarbij bijvoorbeeld het nabellen uitzonderlijk niet meer gebeurt tijdens een storm en de calltaking minder kwalitatief verloopt (bijv. de identiteitsgegevens van melders worden niet meer altijd bevraagd door de CIC's).

Mij lijkt net daarom een vooraf afgesproken multidisciplinair protocol toch zeker een meerwaarde te hebben zodat er uniform gehandeld kan worden door alle actoren bij een storm (noodcentrales, provincies, nationaal crisiscentrum). Dit zorgt ervoor dat er tijdens de volgende storm met saturatieproblemen niet (teveel) tot improvisatie moet worden overgegaan. Onderstaande zaken zouden deel moeten uitmaken van een dergelijk protocol.

5.3.1. Drempelwaarden bepalen wanneer pre-tekst aan IVR 112 wordt toegevoegd

In Nederland kan men een “grijze lijst” inzetten. Met deze lijst kan de 112-centrale een gebied afbakenen, waarbij alle bellers naar 112 eerst een waarschuwingsmededeling horen waarbij ze vernemen dat het erg druk is en dat het nummer enkel bedoeld is voor levensbedreigende situaties. Met deze ingreep hopen ze dat bellers met een niet-spoedeisende hulpvraag de verbinding verbreken en naar het juiste nummer bellen.

Een soortgelijke pre-tekst heeft de directie 112 al standaard voorzien voor het nummer 1722 waarbij er vooral op gewezen wordt dat je je melding eveneens kan doen via het webformulier en dat er daar geen wachttijden zijn. Deze standaardtekst is zeker een zeer goede ingreep die mijns inziens zijn effect zal hebben.

Het lijkt me echter ook noodzakelijk om zo'n pre-tekst dynamisch te kunnen activeren wanneer men naar de effectieve noodnummers belt (101/112). Men zou een aantal mogelijke pre-teksten vooraf kunnen klaarzetten (voor storm, wateroverlast, terrorisme,...) die men kan activeren wanneer er sprake is van een dergelijke situatie.

⁴² Hevig onweer en storm - Crisiscentrum. (z.d.). <https://crisiscentrum.be/nl/risicos-belgie/natuurlijke-risicos/hevig-onweer-en-storm>.

Uiteraard verlengt deze pre-tekst, samen met de huidige bestaande IVR de tijd vooraleer de inbeller zijn verhaal kwijt kan; vandaar dat men deze pre-tekst pas moet activeren wanneer men vaststelt dat een saturatie van noodcentrales nakend of aanwezig is. Slechts dan biedt een dergelijke pre-tekst zijn meerwaarde, in concreto door ervoor te zorgen dat mensen die bellen met niet dringende hulpvragen in een zo vroeg mogelijk stadium hun oproep beëindigen om de verdere saturatie te vermijden/verminderen.

5.3.2. Drempelwaarden bepalen wanneer Be-Alert wordt geactiveerd

Zowel uit de studie van het NIPV die de Nederlandse overheid heeft laten uitvoeren na de storm EUNICE, als uit het interview met een verantwoordelijke van een Nederlandse meldkamer bleek het positieve en snelle effect van het afkondigen van een NL-Alert bij de verzadiging van de 112-centrale.

Het lijkt me nuttig om vooraf een drempelwaarde te definiëren vanaf wanneer zo'n BE-alert dan zou afgekondigd worden. Vermits de noodcentrales binnenkort allemaal intergeconnecteerd zullen worden en het vernevelingsprincipe in heel het taalgebied van toepassing kan zijn, zal deze maatregel (BE-alert) pas nodig zijn op het ogenblik dat in alle noodcentrales tegelijkertijd wachtrijen ontstaan. Men zou een drempel kunnen definiëren vanaf wanneer deze gemiddelde wachttijd in elke noodcentrale te groot is.

De directie 112 wees er ook op dat zij bijvoorbeeld niet bevoegd zijn om een BE-Alert bericht te activeren, dit kan enkel via gemeente, provincie of het nationaal crisiscentrum. Destemeeer moet een dergelijk protocol multidisciplinair worden opgesteld.

Verder moet er rekening gehouden worden met het feit dat de Belgische BE-Alert op een andere wijze werkt dan het Nederlandse NL-Alert. Vanaf het ogenblik dat er een "start" wordt gegeven zou in Nederland het bericht sneller bij de bevolking zijn dan dat dit in België het geval is. Dit impliceert dat men deze vertraging mee moet incalculeren om tijdig een positief effect te bewerkstelligen.

Tenslotte moet men kijken of een provinciaal BE-alert voldoende is (is de **oorzaak** van de verzadiging lokaal (en het **effect** regionaal/nationaal door het vernevelingsprincipe)) of is de oorzaak verspreid over diverse provincies waardoor een bredere of nationaal BE-Alert noodzakelijk zou kunnen zijn.

6. BELEIDSADVIES

De uitvoering van onderstaande adviezen impliceert afstemming tussen verschillende partners/overheden (NCCN, provincies, directie 112, KMI, ...) en vraagt een initiatief van de politieke overheden (Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid). In de wet van 29 april 2011 houdende oprichting van de 112-centra en het agentschap 112⁴³ staat immers bij de taken van het agentschap 112 : *“het voorstellen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en aan de Minister van Volksgezondheid van de strategie voor de behandeling van de noodoproepen overeenkomstig de noden van het publiek en de verwachtingen van de hulpdiensten”*.

6.1. Telefoonnummer 1722 via extern callcenter

Zoals uiteengezet in mijn conclusie is de huidige werking waarbij het telefoonnummer 1722 (op papier) wordt behandeld door de noodcentrales tijdens een storm niet realistisch noch wenselijk. De aangeleverde cijfers van oproepen tijdens een storm en vooral van de afgebroken oproepen tonen dit aan. Het risico dat er - zonder dit aan te pakken - in de toekomst personen overlijden doordat zij niet tijdig de noodcentrales bereiken is jammer genoeg nog steeds bestaande.

De idee achter 1722, met name de bevolking weggeleiden van de noodnummers via een aparte input (aanvankelijk enkel het telefoonnummer 1722, nu ook via een webformulier) voor niet-dringende hulpvragen aan de brandweer was zeer goed. De uitwerking ervan om tot een doeltreffende oplossing te komen, moet absoluut nog bijgestuurd worden.

Alle communicatie vanuit de overheidsdiensten bij stormen moet maximaal en uniform gericht zijn om de burgers voor niet-dringende hulpvragen bij storm naar het e-loket te leiden. Deze weg is reeds ingeslagen en moet verder gevolgd worden.

Uiteraard zal steeds een deel van de bevolking via het telefoonnummer 1722 zijn hulpvraag willen uiten, dit zagen we ook bij de storm EUNICE. Mij lijkt het absoluut noodzakelijk dat hiervoor een apart professioneel callcenter wordt ingeschakeld dat op afroep binnen korte termijn een aantal calltakers kan voorzien. Dit kan op eenzelfde manier zoals de overheid voor het infonummer 1771 een contract heeft met een callcenter om de bevolking antwoorden te geven op hun vragen bij grotere calamiteiten, zoals 1771 bijvoorbeeld werd gebruikt bij onder andere de terrorisme-dreiging⁴³, de overstromingen in de Maasstreek,...

Enkel door burgers een alternatieve contactmogelijkheid (e-formulier /1722-telefoonnummer **dat opgenomen wordt**) te bieden om hun hulpvraag kwijt te kunnen, verhoogt de kans dat deze burgers de noodnummers niet zullen gebruiken voor hun niet-dringende hulpvragen. De minister haalde in diverse parlementaire antwoorden terecht aan dat elke oproep naar het nummer 1722 er ééntje minder naar de noodnummers (101/112)

⁴³ Informatienummer 1771 wordt overstelpt door oproepen. De Standaard.
https://www.standaard.be/cnt/dmf20151122_01983940.

betreft. Dit klopt uiteraard enkel maar als de inbellers op dit nummer daar ook iemand aan de lijn krijgen.

6.2. Uitwerken van een protocol/procedure i.v.m. de stappen die genomen moeten worden bij een (dreigende) saturatie van de noodcentrales

Eerst en vooral moet bepaald worden aan de hand van diverse parameters wanneer een bovenstaand extern callcenter moet ingeschakeld worden. Hiervoor dient er diepgaande analyse te gebeuren van de voorafgaande KMI-waarschuwingen (geel, oranje) en de telefonie-load die dit telkens tot gevolg heeft gehad, maar ook door parameters te bepalen die de impact van een storm beïnvloeden. Enkel door zo'n doorgedreven impactanalyse kan men criteria bepalen wanneer 1722 wel/niet door zo'n extern callcenter dient behartigd te worden.

Verder is er nood aan een aantal instrumenten die burgers bij stormen erop wijzen dat ten gevolge van de storm de noodcentrales (bijna) gesatureerd zijn.

Een modulair inschakelbare pre-tekst die de huidige IVR op de 112 voorafgaat is zo'n instrument. Men dit zou dit kunnen inschakelen wanneer men naar 101/112 belt op het ogenblik van een (dreigende) saturatie. Deze pre-tekst zou iets kunnen melden in de zin van :*“De noodcentrales zijn actueel overbelast en zijn enkel bedoeld voor levensbedreigende situaties. Indien u niet met een levensbedreigende situatie te maken heeft haak dan in en bel later terug”*.

Als een noodcentrale effectief verzadigd is, zal dit in de toekomst, door het feit dat ze intergeconnecteerd zijn, impact hebben op heel het taalgebied. Vandaar dat m.i. in een dergelijk protocol voorzien moet zijn dat vanaf een vooraf te bepalen drempelwaarde overschreden wordt een provinciaal, regionaal of nationaal BE-alert verspreid wordt.

Noodplanning impliceert het uitschrijven van scenario's en stappenplannen als het misloopt. De verzadiging van noodcentrales door veel-bellers is m.i. actueel onvoldoende voorbereid.

7. BEPERKINGEN EN SUGGESTIES

7.1. Onderzoek naar beoordelingsmogelijkheden van impact van stormen

Zoals hierboven aangehaald is het van belang om een callcenter efficiënt in te zetten, gezien de kostprijs om zoiets te voorzien (bij een professioneel callcenter). Om deze efficiëntie te maximaliseren zou er een studie moeten zijn om te oordelen hoe men voorafgaand aan de storm de impact ervan het best kan inschatten. Uiteraard spelen de KMI-waarschuwingen hierbij een rol en zou het KMI een partner moeten zijn om dit te onderzoeken, maar er zijn ook andere factoren die spelen, met name het aantal stormen op een relatief korte tijd; de omgeving (stedelijk / ruraal) / het tijdstip van de te verwachte storm ('s nachts, overdag,..). Deze studie was te omvattend om dit mee te integreren in dit eindwerk.

7.2. Onderzoek naar impact van de inhoud van waarschuwingsboodschappen

In Nederland werden n.a.v. de storm EUNICE diverse aspecten bekeken waaronder de voorafgaande risicocommunicatie aan de bevolking. Men stelde daarbij onder andere vast dat diverse overheden/disciplines andere inhoudelijke preventieve boodschappen gaven over hoe te ageren tijdens een storm.⁴⁴ De impact van de diverse voorafgaande risicoboodschappen bij stormen op het menselijk gedrag is mijns inziens ook interessant om te bestuderen maar is van die aard dat dit een apart eindwerk zou kunnen zijn.

7.3. Opportuïteitsonderzoek om 1733 eveneens via een webformulier aan te bieden.

Ik suggereer dit onderzoek, omdat het an sich los staat van storm, maar anderzijds ook wel een impact heeft op de bereikbaarheid van de noodcentrale voor dringende oproepen. Als

Bepaal binnen 1 minuut of u naar de dokter moet
Wij voorzien u direct van advies

Bent u (de patiënt) een man of een vrouw?

Man Vrouw

niet/nauwelijks medisch geschoold personeel via een protocol in staat zouden moeten zijn om mensen op basis van de vooropgestelde bevraging correct door te verwijzen, zou een dergelijk protocol ook verwerkt moeten kunnen worden in een webformulier.

Via dit eindwerk kwam ik toevallig op een huisartsenwachtpost in Antwerpen waarbij ze zo'n tool gebruiken.⁴⁵ Uit de website blijkt dat de link <https://www.moetiknaardedokter.be/> een samenwerking is met de universiteit van Antwerpen (iCAREdata), waarbij de universiteit de bruikbaarheid en effectiviteit ervan onderzoekt, dit naar Nederlands voorbeeld.

⁴⁴ De storm Eunice van 18 februari 202: Een onderzoek naar de risico- en crisis-communicatie, de overbelasting van de meldkamers en de afstemming. (2022, 19 december). <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/11/20220704-NIPV-De-storm-Eunice-van-18-februari-2022.pdf>.

⁴⁵ Huisartsenwachtpost Antwerpen Noord. (z.d.). <https://www.hwpantwerpen.be/>.

Daar waar minstens 93% van de volwassen bevolking internet heeft en 82% een smartphone (cijfers eind 2021),⁴⁶ kunnen we mijns inziens een dergelijke tool introduceren. Bij een ouder segment van de bevolking liggen die cijfers lager, maar de vraag stelt zich of dit ouder segment wel gebruik gaat maken van het telefoonnummer 1733 gezien zij al quasi heel hun leven gewoon zijn om zelf de afweging te doen welke medische hulpvorm (huisarts, dokter van wacht, ambulance) zij nodig hebben.

Eén van de geïnterviewden was tegen zo'n webformulier omdat de menselijke factor inbellers beter kan inschatten. Het voorbeeld dat gegeven werd is dat mensen van Noord-Afrikaans origine over het algemeen iets meer paniek vertonen met verwondingen waar bloed zichtbaar is. Door een menselijk contact zal – in sommige gevallen (lichte verwondingen) - zo iemand minder snel naar de spoed gaan dankzij de interactie met de calltaker. Ook gaf deze persoon aan dat mensen hun problemen vaak onderschatten en net door de menselijke interactie dit naar boven kan gehaald worden.

⁴⁶ Mediabezit. (z.d.). [www.vlaanderen.be. https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/media-en-mediagebruik/mediabezit.](https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/media-en-mediagebruik/mediabezit)

8. LIJST AFKORTINGEN

- 1HCP: Eerste Hoofdcommissaris
- ASTRID : All-round Semi-cellular Trunking Radio communication with Integrated Dispatchings
- Bft: Beaufort
- C&D: Calltaking en disptaching
- CaCo: Calamiteitencoördinator
- CAD: Computer Aided Dispatching
- CIC: Communicatie- en Informatiecentra van de Federale Politie
- CMS: CityGis Meldkamer Systeem
- D1: Discipline 1 – De hulpverleningsoperaties van de brandweer
- D2: Discipline 2 – Medische, sanitaire en psychosociale hulp
- D3: Discipline 3 – Het politioneel beheer van de plaats van de noodsituatie
- DCC-IW: Departementaal Crisis Centrum van Infrastructuur en Waterstaat (Nederland)
- EENA: European Emergency Number Association
- FOD: Federale Overheidsdienst
- HIP: Hotline Intake Politie
- IVR: Interactive Voice Response System
- KB: Koninklijk Besluit
- KMI: Koninklijk Meteorologisch Instituut
- KNMI: Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
- LMS: Landelijke Meldkamer Samenwerking
- LOCC: Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (Nederland)
- NC112: Noodcentrale 112
- NCC: Nationaal Crisis Centrum (Nederland)
- NCCN : Nationaal Crisis Centrum (België)
- Nido: Nurturing ideas, developing opportunities
- NIPV: Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
- PSAP: Public Safety Answering Point
- PZ: Politiezone
- SLA: Service Level Agreement
- XML: Extensible Markup Language
- VTE: Voltijds Equivalenten

- WIT: Weer Impact Team (Nederland)
- WMCN: Water Management Centrum Nederland

9. FIGUREN EN TABELLEN

- Figuur 1: Waarschuwingen KMI, KMI
- Figuur 2: Waarschuwingen KMI WIND 2017-2022, KMI
- Figuur 3: Geen gezever 112 en 101 - alleen noodoproepen, 112.be
- Figuur 4: Eén keuzemenu voor de twee noodnummers, 112.be
- Figuur 5: 1722 activatie bij storm of wateroverlast, 112.be
- Figuur 6: Screenshot app 112 BE
- Figuur 7: Stormschade wie bel ik ?, Brandweer Nederland
- Figuur 8: Weerswaarschuwingen KNMI onweer/wind, KNMI
- Figuur 9: Organiek kader NC112
- Figuur 10: Reëel kader NC112
- Figuur 11: Procentueel tekort VTE NC112
- Figuur 12: Organiek kader CIC
- Figuur 13: Reëel kader CIC
- Figuur 14: Procentueel tekort VTE CIC
- Figuur 15: Aantal inkomende oproepen 112 (+1733 voor zover van toepassing)
- Figuur 16: Aantal inkomende oproepen 101
- Figuur 17: Aantal oproepen 1722
- Figuur 18: Aantal oproepen via de app 112.BE
- Figuur 19: gemiddeld aantal oproepen 112 (+1733 indien aanwezig) per operator per jaar
- Figuur 20: Gemiddeld aantal oproepen 101 per operator per jaar
- Figuur 21 : SLA NC112 Oost-Vlaanderen : opnametijd oproepen 112
- Figuur 22: Clustering noodcentrales
- Figuur 23: KMI-waarschuwingen wind 25/03/23 + google opzoeking 25/0323
- Figuur 24: Screenshot App 112 BE
- Figuur 25: Oproepen Oost-Vlaanderen 101/100/112/1722 EUNICE
- Figuur 26: Oproepen Vlaams-Brabant 101/100/112/1722 EUNICE
- Figuur 27: Oproepen Oost-Vlaanderen 101/100/112/1722 CIARA
- Figuur 28: Oproepen Vlaams-Brabant 101/100/112/1722 CIARA
- Figuur 29: Afgebroken oproepen Oost-Vlaanderen 101/100/112 EUNICE
- Figuur 30: Afgebroken oproepen Vlaams-Brabant 101/100/112 EUNICE
- Figuur 31: Afgebroken oproepen Oost-Vlaanderen 101/100/112 CIARA
- Figuur 32: Afgebroken oproepen Vlaams-Brabant 101/100/112 CIARA
- Figuur 33: Oproepen 1722 tijdens piekuren EUNICE per Vlaamse provincie
- Figuur 34: Afgebroken oproepen 1722 vóór invullen postcode
- Figuur 35: Afgebroken oproepen Oost-Vlaanderen 1722 EUNICE
- Figuur 36: Afgebroken oproepen Vlaams-Brabant 1722 EUNICE
- Figuur 37: Inzetschema personeel 1722
- Figuur 38: Waarschuwingen KMI WIND 2017-2022

10. REFERENTIES

Wetteksten

KB van 14 januari 2002 betreffende oprichting van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Belgisch Staatsblad, 18 januari 2002.

KB van 26 juni 2002 betreffende de organisatie van de gecentraliseerde dispatchingcentra en van het nationaal invalspunt, Belgisch Staatsblad, 15 augustus 2002.

Wet van 29 april 2011 houdende oprichting van de 112-centra en het agentschap 112, Belgisch Staatsblad, 23 mei 2011.

Wetenschappelijke artikelen

Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), Bakker, Leentvaar, E., & van Duin, M. (2022). De storm Eunice van 18 februari 2022: Een onderzoek naar de risico- en crisiscommunicatie, de overbelasting van de meldkamers en de afstemming. In <https://nipv.nl>. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Video's

KNMI. (2019, 3 september). Hoe komen de KNMI-waarschuwingen tot stand ? KNMI. <https://youtu.be/vfudsfPUAEg>

Kranten en tijdschriften

Goegebeur, D. C. E. A. (2019, 12 maart). Noodcentrale niet bereikbaar door storm: Nathalie rijdt opa met beroerte zélf naar ziekenhuis. *Gazet van Antwerpen*.

Noodcentrale trekt aan alarmbel: “Noodnummer 1722 draait in het honderd”. (2018, 9 augustus). *Het Laatste nieuws*.

nv A.S.T.R.I.D. (2022). Nieuw platform voor noodcentrales: nieuwe software Citygis C&D. *Switch ASTRID-magazine voor de hulp- en veiligheidsdiensten*, 51, 14–17.

Ombergen, A. van. (2021, 21 januari). Getuigenis: ‘Het noodnummer 1722 is er gekomen na het overlijden van mijn nonkel’. *Knack*.

Vandekerckhove, S. (2016, 23 juni). Noodnummer 112 schiet tekort: man sterft nadat hij drie keer centrale belde. *De Morgen*.

Verschooren, D. (2022, 21 februari). Buren zien dat huis in brand staat, maar geraken niet binnen bij hulpdiensten omdat lijnen overbelast zijn door stormweer. *Gazet van Antwerpen*.

Websites

Binnenlandse Zaken werft 60 calltakers aan voor oproepcentrales van hulpdiensten | Civiele Veiligheid. (z.d.).

<https://www.civieleveiligheid.be/nl/press/binnenlandse-zaken-werft-60-calltakers-aan-voor-oproepcentrales-van-hulpdiensten>.

Brandweer nodig en geen mogelijk levensgevaar? (z.d.).

<https://www.112.be/nl/niet-dringend>.

De storm Eunice van 18 februari 2022: Een onderzoek naar de risico- en crisiscommunicatie, de overbelasting van de meldkamers en de afstemming. (2022, 19 december).

<https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/11/20220704-NIPV-De-storm-Eunice-van-18-februari-2022.pdf>.

Depoortere, O. (2022, 7 maart). Schriftelijke vraag en antwoord nr: 1161 - Zittingsperiode : 55: Crisisbeheer. 1722. Overbelasting noodnummers.

<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dossierID=55-B083-1192-1161-2021202214454.xml>.

Depoortere, O. (2022, 17 oktober). Schriftelijke vraag en antwoord nr: 1524 - Zittingsperiode : 55: Noodcentrales.

<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=55&dossierID=55-Bxxx-1192-1524-2022202317207.xml>.

Dokter van wacht nodig? Bel 1733. (2022, 1 september). FOD Volksgezondheid.

<https://www.health.belgium.be/nl/gezondheid/organisatie-van-de-gezondheidszorg/dringende-hulpverlening/wachtdiensten>.

EENA. Overload of calls (2012, 3 december).

https://eena.org/knowledge-hub/documents/overload-of-calls/?_rt=MXwxfG92ZXJsb2FkfDE2Nzk2NDQyNTc&_rt_nonce=9094b14bfa.

EENA. Public Warning Systems - Update (2019, 30 september).

https://eena.org/knowledge-hub/documents/public-warning-systems-2019-update/?_rt=MXwxfHB1YmxpYyB3YXJuaW5nfDE2ODAyNjM4OTE&_rt_nonce=f c1712cef8.

Folder Meldkamer Noord Nederland. (z.d.).

<https://www.landelijkemeldkamer.org/binaries/content/assets/klmo/folder-meldkamer.pdf>.

Goffin, P. (2021, 12 mei). Schriftelijke vraag en antwoord nr 0592 zittingsperiode 55.

<https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/55/55K0056.pdf>.

Hevig onweer en storm - Crisiscentrum. (z.d.).

<https://crisiscentrum.be/nl/riscos-belgie/natuurlijke-riscos/hevig-onweer-en-storm>.

Home | landelijkemeldkamer.org. (z.d.).
<https://www.landelijkemeldkamer.org/>.

Informatienummer 1771 wordt overstelpt door oproepen. De Standaard.
https://www.standaard.be/cnt/dmf20151122_01983940

Keuzemenu 112. (z.d.-b).
<https://www.sos112.be/nl/menu/>.

KNMI - KNMI waarschuwingen. (z.d.).
<https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/knmi-waarschuwingen>.

KMI - Storm. (z.d.). KMI.
<https://www.meteo.be/nl/info/weerwoorden/storm>.

KMI - Uitleg Waarschuwingen. (z.d.). KMI.
<https://www.meteo.be/nl/weer/waarschuwingen/uitleg>.

Ministerie van Algemene Zaken. (2020, 9 januari). Wat gebeurt er als ik alarmnummer 112 bel? Rijksoverheid.nl.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/alarmnummer-112/vraag-en-antwoord/wat-gebeurt-er-als-ik-alarmnummer-112-bel>.

Noodnummers overbelast door storm: man die in elkaar stuikt moet drie kwartier wachten op hulpdiensten. (z.d.). TVL - Dagelijks nieuws uit Limburg.
<https://www.tvl.be/nieuws/noodnummers-overbelast-door-storm-man-die-in-elkaar-stuikt-moet-drie-kwartier-wachten-op-hulpdiensten-74903>.

Nws, V. (2022, 21 februari). Vrouw uit Heist-op-den-Berg bevalt thuis tijdens storm en kan nadien hulpdiensten niet bereiken. vrtnews.be.
<https://www.vrt.be/vrtnews/nl/2022/02/21/vrouw-uit-heist-op-den-berg-bevalt-thuis-tijdens-storm-en-kan-ov/>.

Oproep tot voorstellen van innovatieve oplossingen in de vorm van een proof of concept, prototype of piloot voor de FOD Binnenlandse Zaken: 112 Challenge. (2019).
[https://govbuysininnovation.belgium.be/wp-content/uploads/2019/12/Bestek_BOSA-2019Nido1_112-challenge_NLdef.pdf](https://govbuysinnovation.belgium.be/wp-content/uploads/2019/12/Bestek_BOSA-2019Nido1_112-challenge_NLdef.pdf).

Scourneau, V. (2022, 11 juli). Schriftelijke vraag en antwoord nr : 1372 - Zittingsperiode : 55 : App 112 BE om levens te redden.
<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=nl&cfm=qrva.xml.cfm?legislat=55&dossierID=55-B090-1192-1372-2021202216209.xml>.

Storm- en wateroverlast. (2022, 27 december). Brandweer.
<https://www.brandweer.nl/onderwerpen/storm-en-wateroverlast/>.

Wanneer bel ik 0900-8844? (z.d.). politie.nl.
<https://www.politie.nl/informatie/wanneer-bel-ik-0900-8844.html>.

Wat doen de noodoproepcentrales 112? | Civiele Veiligheid. (z.d.).
<https://www.securitecivile.be/nl/inhoud/wat-doen-de-noodoproepcentrales-112>.

11. BIJLAGEN

- Bijlage 1 : Basis vragenlijst
- Bijlage 2 : De storm Eunice van 18 februari 202: Een onderzoek naar de risico- en crisis-communicatie, de overbelasting van de meldkamers en de afstemming. (2022, 19 december). <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/11/20220704-NIPV-De-storm-Eunice-van-18-februari-2022.pdf>.

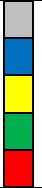
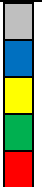
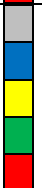


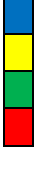

Bijlage 1



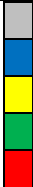

Gestandaardiseerde vragenlijst

NC112	CIC	Directie 112	NCCN / Prov	BW
-------	-----	--------------	-------------	----

1.	<p>Wat is de globale personeelssamenstelling (organogram/reëel) van uw/alle NC112 / CIC's wat calltakers betreft op dit ogenblik ?</p> <ul style="list-style-type: none"> In welke mate is deze personeelssamenstelling (organogram/ reëel) voldoende om het werk kwalitatief te kunnen doen voor reguliere werkomstandigheden ? In welke mate is deze personeelssamenstelling (organogram/ reëel) voldoende om het werk kwalitatief te kunnen doen bij kritische omstandigheden, meer bepaald tijdens een storm ? 	
2.	<p>Is het aantal binnenkomende lijnen op een NC112/CIC (technisch) beperkt, m.a.w. hoeveel mensen kunnen tegelijkertijd naar 112 / 101 / 1722 bellen in een provincie ?</p>	
3.	<p>Wat is de standaardbezetting (calltakers) voor uw NC112/CIC op papier en in realiteit ?</p> <ul style="list-style-type: none"> Verschilt dit per weekdag of dag / nacht ? 	
4.	<p>Hoe is de calltaking en dispatching georganiseerd in een NC112 / CIC ?</p> <ul style="list-style-type: none"> Is dit overal in België hetzelfde ? Zijn de calltakers en dispatchers aparte personen ? Zitten de dispatchers met de calltakers in één gebouw of communiceren ze digitaal / telefonisch ? In welke mate zorgen dispatchers van de D1/D2/D3 ook voor calltaking indien de calltaking overbelast is ? 	
5.	<p>Welke NC112/CIC's werken via Citygis en welke via CAD ?</p> <ul style="list-style-type: none"> Wat is uw mening over beide systemen ? Wat zijn de voor/nadelen hiervan ? Waarom is het wel/niet mogelijk om op één gemeenschappelijk platform te werken ? Hoe ziet de toekomst er uit ? In welke mate draagt dit bij tot een verhoogde bereikbaarheid van de noodcentrales ? 	
6.	<p>Welke NC112 zijn geïntegreerd op één locatie met de CIC's ?</p> <ul style="list-style-type: none"> In welke zin is een cohabitatie van calltakers (NC112/CIC) een voor- of nadeel ? Wat zijn de voor/nadelen van multidisciplinaire calltakers ? In welke mate draagt dit bij tot een verhoogde bereikbaarheid van de noodcentrales ? 	
7.	<p>Hoeveel oproepen komen er gemiddeld per dag/uur binnen bij uw/alle NC112/CIC ?</p>	
8.	<p>Wat is de gemiddelde afhandelingstijd van één call ?</p> <ul style="list-style-type: none"> Afhandelingstijd van het loutere binnenkomende telefoongesprek Afhandelingstijd inclusief dispatching ? 	
9.	<p>Op een reguliere dag hoeveel % oproepen zijn oneigenlijk gebruik ?</p> <ul style="list-style-type: none"> Over wat gaat dit meestal (% meest voorkomende : broekzakoproepen, kwaadwillige oproepen, sociale gesprekken, kinderen, niet dringend medisch vervoer, stroomonderbreking, arts van wacht, niet-dringende hulpvragen,...) ? Hoe wordt dit gemeten ? 	

10.	Hoe evolueren de cijfers van de oneigenlijke oproepen over de jaren ? <ul style="list-style-type: none"> • Welke cijfers kan u ons meedelen ? • Welke redenen kan u geven voor de evolutie ? 	
11.	Hoe gaat de NC112 om met oproepen voor de BW die niet superurgent zijn (in reguliere omstandigheden) ? (NC112 toch doorgeven aan de dispatching van de respectievelijke hulpverleningszone of verplichten ze de burgers om zelf contact op te nemen met de HVZ (permanente educatie)? <ul style="list-style-type: none"> • In welke mate zou het permanent doorverwijzen bijdragen tot een hogere bereikbaarheid van de noodcentrales ? 	
12.	Welk effect heeft het IVR (interactive voice response system) op de bereikbaarheid van de noodcentrales of op het aantal oneigenlijke oproepen ? <ul style="list-style-type: none"> • In welke mate kan u dit cijfermatig aantonen ? 	
13.	In welke mate beïnvloedt het nummer 1733 de bereikbaarheid van het nummer 112 (indien 1733 bij uw NC112 aanwezig is / zou zijn in de nabije toekomst) ?	
14.	Hoeveel extra personeel wordt er gepland bij een aankondiging storm ? <ul style="list-style-type: none"> • Is dit volgens u voldoende om de bereikbaarheid van de noodcentrale (112/101) te verzekeren ? • Hoe organiseert u 101/112/1722 indien de 1722 werd afgekondigd ? • Welke procedures zijn er voorzien wanneer de 101/112 gesatureerd is ? • Wordt CIC telkens in kennis gesteld van elke fiche die naar de BW gaat door de calltaker NC112 tijdens een storm ? • Zijn er diverse drempels voorzien (van wachttijd 101/112) om bepaalde operationele stappen te zetten ? • Zou bij relatief langdurige saturatie een BE-ALERT bericht aan de bevolking een middel zijn om minder niet-dringende oproepen te krijgen ? 	
15.	Hoeveel personeel (calltaking) was er effectief aanwezig voor calltaking bij de storm EUNICE dd 18/02/2022 (namiddag) en storm CIARA dd 09/02/2020 (vroeg avond) ?	
16.	Welke data kan u ons overhandigen van oproepen op 112 / 101/ 1722 / tijdens storm EUNICE (18/02/2022) en CIARA (09/02/2020) (opgesplitst in aanvaarde en gemiste oproepen per uur) ? <ul style="list-style-type: none"> • Vraagstelling : op de datum van de stormen per uur het aantal aanvaarde/gemiste oproepen via 101/112/1722 • Hoeveel meldingen zijn er binnen gekomen via het e-loket www.1722.be ? 	
17.	Wordt bij afkondiging van 1722 louter beroep gedaan op medewerkers (calltakers) van de NC112 ?	
18.	Waarom zou een permanente activatie van het telefoonnummer 1722 wel/geen goed idee zijn om de bereikbaarheid van de noodcentrales te optimaliseren ?	
19.	Is er technisch de mogelijkheid dat een andere NC112/ CIC oproepen overneemt van uw NC112/ CIC ? <ul style="list-style-type: none"> • Hoe gebeurt dit in realiteit ? • Welke protocollen/afspraken bestaan hier al over ? • Gebeurt dit continu ? Waarom wel/niet? • Gebeurt dit vanaf een bepaalde wachttijd voor inkomende oproepen ? • Gebeurt dit slechts op 'commando/afroep' ? 	

20.	Is bij aankondiging van een storm ooit overwogen om een externe centrale (callcenter) in te schakelen om de oproepen 1722 voor hun beurt te nemen ? Wat zouden de voor-/nadelen/bezwaren kunnen zijn ?	
21.	Zou het TIC 1771 deze rol op zich kunnen nemen ? Waarom wel/niet ? Wat is de kostprijs om 1771 op preadvies te zetten ? Binnen welke minimale termijn kan het 1771 actief worden gezet ? Wat is de kostprijs voor een reëel inzet van het nummer 1771 ?	
22.	De website 1722 linkt een burger naar zijn lokale hulpverleningszone voor stormschade en wateroverlast. De inhoud van het webformulier verschilt van zone tot zone. (Vbv Taxandria : veel neen verkoop en accent op zelfredzaamheid ⇔ Antwerpen (melding, geen vermeldingen van neen verkoop, neen verkoop wordt misschien nadien gecommuniceerd na het piekmoment van de storm ?) Waarom is er niet gekozen voor een uniform webformulier ? <ul style="list-style-type: none"> • Welke impact zou de verschillende approaches van het webformulier kunnen hebben op de bereikbaarheid van NC112 ? • Stel dat je nationaal / provinciaal kan kiezen, welk systeem geniet jouw voorkeur? Waarom? 	
23.	Zetten lokale politiekorpsen / BW bij aankondiging storm ook extra volk in met calltaking taken ? Idee van aantal extra oproepen tijdens storm tov reguliere dag ?	
24.	Heeft de app112 een impact op het aantal oneigenlijke oproepen ? <ol style="list-style-type: none"> Aantal downloads app112 ? Hoe evolueert het gebruik van de ap112 : stijgen het percentage van de oproepen via app112 tov het percentage totale oproepen naar 101/112 tussen 2018 en 2022 ? Hoe kan deze evolutie maximaal gestimuleerd worden en in welke mate vindt u dit kosten/baten opportuun ? Welke voor-/nadelen ziet u in een implementatie van het telefoonnummer 1722 via de app 112 ? Welke voor-/nadelen ziet in u een implementatie van het webformulier 1722 via de app 112 ? In welke mate kan dit bijdragen tot een verhoogde bereikbaarheid van de noodcentrales bij storm ? 	
25.	In NL heeft men n.a.v. storm een analyse gemaakt. Hieronder 2 oplossingen die in België niet gebruikt worden bij stormen. Kan u uw zienswijze hierover kwijt ? <ul style="list-style-type: none"> - Be-Alert bericht lanceren via gsm mast met boodschap “NC112 niet te bellen tenzij hoogdringend/levensgevaar wegens acuut dreigende saturatie noodcentrale” - Bij stormen een prétekst laten voegen aan de IVR wanneer burgers 112 bellen met de “boodschap 112 enkel te gebruiken bij hoogdringendheid/levensgevaar wegens dreigende saturatie noodcentrale” 	
26.	In welke mate draagt het telefoonnummer 1722 en de website 1722 bij stormen voldoende bij om de bereikbaarheid van de noodnummers te verzekeren ?	

	<p>Welke zijn volgens u maatregelen om dit nog verder te optimaliseren (out of the box, dus niet louter ivm 1722) ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inzet extern callcenter (zoals bvb. 1771 of alternatieven) • Permanente activatie telefoonnummer 1722 • Alle noodcentrales op eenzelfde platform brengen of minstens een interface ontwikkelen zodat alle relevante gegevens digitaal gedeeld kunnen worden met elkaar • Opvullen huidige personeelstekorten • Eénzelfde webformulier 1722 ontwikkelen (inhoud uniformiseren) • Telefoonnummers 1722 en 1733 niet meer bij noodcentrales laten toekomen maar rechtstreeks bij anderen (3^{de} partij, Brandweer, artsen van wacht) • Integreeren webformulier 1722 in de 112BE app • Integreeren telefoonnummer 1722 in de 112BE app • Be-Alert bericht lanceren via gsm mast met boodschap NC112 niet te bellen tenzij hoogdringend/levensgevaar wegens acuut dreigende saturatie noodcentrale • Bij stormen een prétekst laten voegen aan de IVR wanneer burgers 112 bellen met de boodschap 112 enkel te gebruiken bij hoogdringendheid/levensgevaar wegens dreigende saturatie noodcentrale • Werken met multidisciplinaire calltakers (CIC / NC112) al dan niet met cohousing. • Andere : 	
27.	<p>Is er bij aangekondigde stormen waar er ernstige impact wordt verwacht telkens een overleg op nationaal/provinciaal niveau ? Quid bij storm Eunice en Ciara? Welke zaken werden toen desgevallend besproken en beslist om wel/niet te doen ? Zijn er van beide stormen verslagen van vergaderingen ?</p>	
28.	<p>Wie/wat zijn relevante bronnen/organisaties/personen om te lezen/bevragen die mij nog meer inzicht zouden kunnen geven in dit onderwerp ?</p>	
29.	<p>Welke andere relevante informatie die we nog niet besproken hebben, maar die toch belangrijk is in het kader van dit eindwerk zou u nog kunnen delen met mij ?</p>	

Bijlage 2

De storm Eunice van 18 februari 2022

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



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

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2022

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

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

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

Samenvatting

Medio februari 2022 krijgt Nederland te maken met drie verschillende stormen binnen één week tijd. Storm Eunice is de zwaarste van de drie. Tijdens deze storm raken 112 en de meldkamers gedurende 1,5 uur overbelast. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid gevraagd om een evaluatie uit te voeren naar de overbelasting van 112 tijdens de storm Eunice. De evaluatie is bedoeld om inzichtelijk krijgen hoe de (overkoepelende) crisiscoördinatie was ingericht en hoe tijdens de storm is omgegaan met de overbelasting van 112. Voor het uitvoeren van de evaluatie is met 33 personen gesproken die werkzaam zijn bij onder andere veiligheidsregio's, gemeenten, het meldkamerdomein en ministeries. Daarnaast zijn twee digitale leersessies gehouden met in totaal 28 functionarissen die een operationele rol hadden ten tijde van storm Eunice. Ten slotte zijn diverse documenten geraadpleegd.

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

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

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

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

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

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

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

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

Afkortingenlijst

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

Inhoud

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

Inleiding

Aanleiding

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

Tijdens storm Eunice raken 112 en de meldkamers gedurende 1,5 uur overbelast, ondanks een maximale bezetting van de 112-centrale in Driebergen en de uitwijklocatie in Zeist. De overbelasting bij de landelijke 112-centrale wordt onder andere veroorzaakt door de hoge piek van oproepen en het niet kunnen doorverbinden van oproepen naar regionale meldkamers vanwege de drukte aldaar. Bij piekbelastingen tijdens eerdere incidenten was het overgrote deel van de oproepen bestemd voor brandweer en politie samen, maar tijdens storm Eunice blijkt maar liefst zo'n 50% van de oproepen bedoeld voor alleen de brandweer. Meerdere meldkamers kunnen hierdoor de stroom van 112-oproepen voor de brandweer niet aan, waardoor de 112-keten vastloopt en uiteindelijk ook niet meer bereikbaar is voor andere oproepen.

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

Doel van de evaluatie

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

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

Afbakening en onderzoeksvragen

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

De vier fasen zijn:

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

De drie thema's zijn:

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

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

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

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

Aanpak

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

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

Leeswijzer

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

1 Feitenrelaas

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

1.1 Verloop van storm Eunice

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

Storm Ciara

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 De voorbereidingen op de storm

Meldkamers

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

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

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

Veiligheidsregio's

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

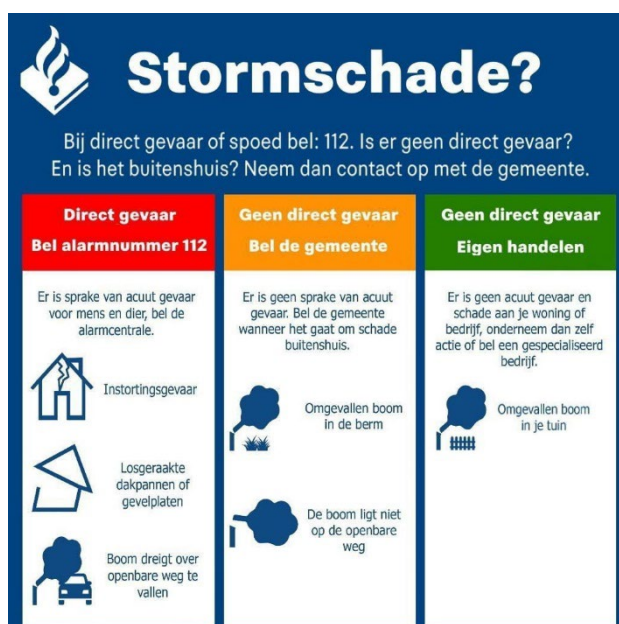
⁷ Bij een afkondiging van de HIP-procedure schalen de (regionale) Operationele Centra en Regionale Service Centers op tot maximale capaciteit. Dit met als doel de bereikbaar van 112 en 0900-8844 maximaal te kunnen garanderen in geval van een massale toestroom van meldingen.

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

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



Figuur 1.1 Infographic stormschade Brandweer Nederland



Figuur 1.2 Infographic stormschade politie

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

1.3 Tijdens de storm

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

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

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

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

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

Ondanks alle inspanningen raakt het alarmnummer 112 omstreeks 15.45 uur toch overbelast. Mensen die 112 bellen, horen een afschakeltoon (tuut-tuut), waarna de verbinding wordt verbroken. De bellers die wel verbinding krijgen met één van de beschikbare lijnen, worden gewoon te woord gestaan door de centralist van de 112-centrale en vervolgens doorverbonden naar de gevraagde discipline in de betreffende meldkamer¹¹ (LMSa, 2022).

NL-Alert

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



Figuur 1.3 Landelijk NL-Alert

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

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

Normalisering van de situatie

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

Belasting hulpdiensten

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

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

2 Typering van storm Eunice

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

2.1 Wat was het probleem?

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

Geen wonder dat in zo'n situatie een groot beroep werd gedaan op de hulpdiensten en dan vooral op de brandweer. In een relatief beperkt aantal uren moest door de brandweer in een heel groot deel van ons land extreem veel werk verzet worden. Bomen die hinder gaven, moesten worden verwijderd en van allerlei verschillende situaties (loshangende platen, mogelijk instortende daken, een kerktoren die dreigde te vallen) moest bepaald worden hoe dreigend ze waren. Vaak werden maatregelen genomen om de risico's te verkleinen of de situatie te stabiliseren. Al degenen die wij spraken, gaven aan dat het aantal meldingen en inzetten ongekend was en ook dat deze die van een gemiddelde jaarwisseling (de grootste brandweerklus jaarlijks) verre overschreed. Dit betekende, dat in pakweg 24 uur de brandweer een fors deel uitvoerde van het gemiddeld aantal inzetten dat normaal in een jaar geschiedt. Op zich is dat niet zo verwonderlijk als bedacht wordt dat dit de hevigste storm was van de afgelopen 32 jaar. Ook zagen wij in dit geval dat in zo'n extreme mate beroep werd gedaan op hulp dat in de loop van de middag het aantal oproepen de capaciteit overtrof van wat de 112-keten kon verwerken; **in de middag voldeed de bereikbaarheid van 112 vanaf 15.15 uur tot 17.45 uur niet aan de gestelde eisen. Tussen 15.40 uur en 17.20 uur was er spraken van overbelasting van 112¹³. Dat was natuurlijk een probleem: het 112-**

¹³ Van overbelasting is bij de landelijke 112 centrale sprake wanneer 90% van de oproepen niet binnen 10 seconden worden beantwoord. In die periode waren alle lijnen bezet. Voor en na de fase van overbelasting is sprake van een respectievelijk afnemende en weer toenemend percentage in beantwoording binnen de 10 seconden.

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

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

Een fors aantal oproepen had feitelijk een lage prioriteit; er was geen sprake van een acuut dreigende situatie die snel om een oplossing vroeg. Niet alleen respondenten meldden ons dit. Er was namelijk ook sprake van flinke aantallen bellers die in eerste instantie niet 112 maar andere nummers belden (politie en brandweer), maar daarna toch 112 probeerden, omdat ze er bij de andere nummers niet doorkwamen. Veel van de meldingen werden ook als prio 2 tot 4 beoordeeld.¹⁴ Ten slotte laat ook het effect na het uitzenden van het NL-Alert het belang van de derde kant van het probleem zien. Nadat de meeste mensen het bericht hadden ontvangen, nam direct het aantal 112-bellers fors af. Binnen 15 minuten kon de landelijke 112-centrale alle oproepen weer beantwoorden. Het zal duidelijk zijn dat deze sterke afname niet toevallig was, maar ongetwijfeld het gevolg was van het bericht.

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

2.2 Reflecties

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

¹⁴ Er blijkt geen landelijke uniformiteit te bestaan voor de labeling van de prioriteiten.

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

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

2.3 De schaal en de aansturing

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

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

3 Operationele voorbereiding en inzet

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

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

3.1 Duiding

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Overbelasting 112

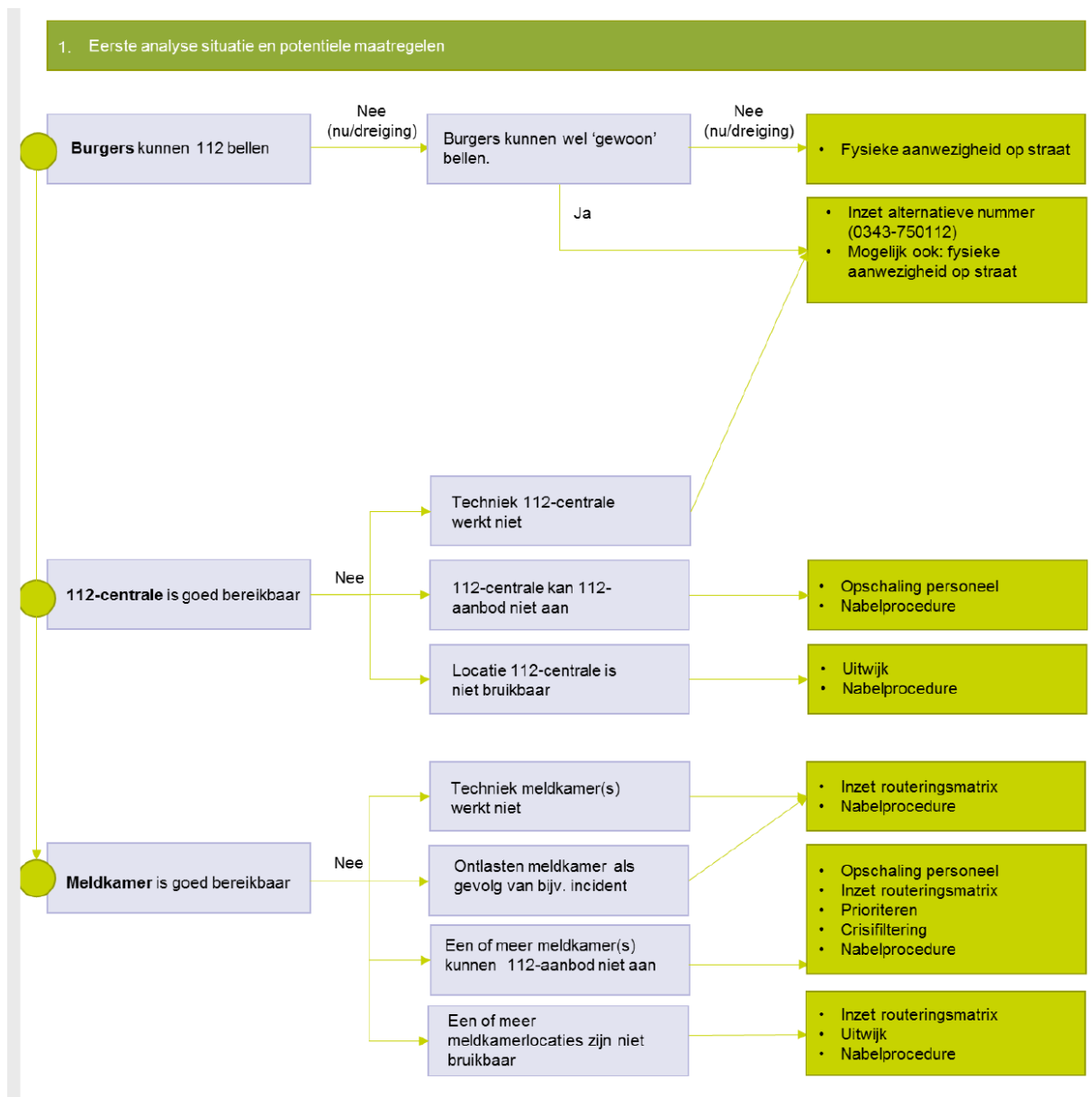
Alle oproepen voor 112 (van vaste en mobiele telefonie) komen via de verschillende providers uit bij de landelijke 112-centrale. In totaal kunnen op deze meldkamer met het beschikbare aantal lijnen 240 meldingen tegelijk beantwoord worden. De landelijke 112-centrale filtert verkeerd gebruik of misbruik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

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

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

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

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



Figuur 3.1 Stroomschema inzet maatregelen bij verstoringen 112 (LMS, 2022b)¹⁵

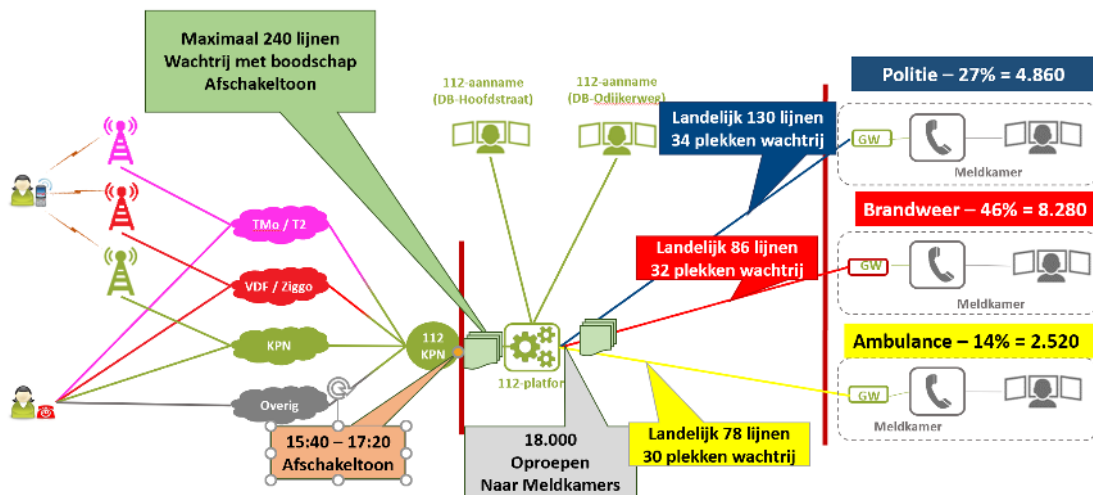
Naast het regionaal in te zetten DCU om de druk op de meldkamers te verminderen, beschikt de brandweer, vergelijkbaar met de politie, over een landelijk niet-spoed-nummer voor meldingen: 0900 – 0904. Een belangrijk verschil met de politie is echter dat de brandweer hiervoor geen apart callcenter met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

¹⁵ Het stroomschema zoals hierboven is weergegeven is vanaf 1 juni 2022 opgenomen in het draaiboek generieke afspraken 112-keten. Ten tijde van storm Eunice was dit stroomschema dus nog niet aanwezig.

telefoonnummers van huisartsenposten en ziekenhuizen gebruiken of zich melden bij de huisarts, spoedeisende hulp of ambulancepost.

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

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



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

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

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

Veel van de meldingen voor de brandweer waren te rubriceren als stormschade. In principe krijgen dergelijke meldingen een prio-2-status, tenzij er sprake is van acuut gevaar. Voor dergelijke meldingen is een verminderde bereikbaarheid van 112 of vertraging in de opvolging van een melding geen direct knelpunt. Het risico van de ruim anderhalf uur durende overbelasting van 112 was dat de hulpverlening bij spoedmeldingen voor zowel brandweer, politie als ambulancezorg, niet gerealiseerd zou kunnen worden. Uit de nabelprocedure is echter naar voren gekomen dat er, voor zover bekend, geen meldingen van levensbedreigende situaties gemist zijn (LMS, 2022b). Het is wel aannemelijk dat enkele mensen in spoedsituaties, zoals bij hartfalen, hersenletsel of ernstige inwendige bloedingen, gezondheidsschade hebben opgelopen als gevolg van de onbereikbaarheid van 112. Met een gemiddelde van zo'n 40 mensen per dag die buiten het ziekenhuis een hartaanval krijgen¹⁶, is van geluk te spreken dat deze acute hulpvragen zich niet hebben voorgedaan.

3.3 Bovenregionale of landelijke afstemming

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

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

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

¹⁶ Hartslagnu.nl.

hulpdiensten of veiligheidsregio's een verzoek tot bijstand doen (waar tijdens storm Eunice geen sprake van was).

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

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

3.4 Verbeterpunten

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

De eerste schakel daarin is het anders afhandelen van de niet-spoedeisende oproepen door middel van een alternatief telefoonnummer of een andere methode waar mensen terecht kunnen met hun hulpvragen. Daarnaast moet voorkomen worden dat mensen 112 bellen voor minder spoedeisende hulpvragen door middel van goede informatie en handelingsperspectieven in publiekscommunicatie (zie de uitwerking in hoofdstuk 4). Daarnaast is verbetering mogelijk in de bereikbaarheid van telefoonnummers voor niet-spoed-meldingen, zowel voor de brandweer als gemeenten. Ook de politie kent een niet-spoednummer dat dagelijks in gebruik is en een ondersteunende functie kan hebben.

Voorts kan onderlinge afstemming tussen regio's indirect bijdragen aan het voorkomen of opvangen van overbelasting door een gezamenlijke duiding van en inzicht in effecten in andere regio's en het tijdiger nemen van maatregelen. Naast het verbeteren van bestaande processen liggen kansen in nieuwe oplossingen en alternatieven. Een internationale vergelijking¹⁷ kan de uitwerking van een eerdere toekomstverkenning (TNO, 2016) concretiseren.

¹⁷ Zo kwam tijdens dit onderzoek al de werkwijze van digitaal melden in België naar voren, zie: <https://www.vlaanderen.be/niet-dringende-interventies-van-de-brandweer-bij-extreem-weer>.

4 Risico- en crisiscommunicatie

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

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

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

4.1 Risicocommunicatie

Storm Eunice was bij uitstek een situatie waarin risicocommunicatie een rol heeft gespeeld. Al enkele dagen voordat hij Nederland bereikte, werd door het KNMI gewaarschuwd voor deze storm met mogelijke windstoten tot 140 kilometer per uur. Toen op donderdag 17 februari code geel werd afgekondigd door het KNMI, begonnen de eerste veiligheidsregio's hun communicatie op te starten. Net als voor diverse andere crisistypes hebben de veiligheidsregio's standaardboodschappen klaarliggen, die snel gedeeld kunnen worden.¹⁸

Door de veiligheidsregio's werd veelvuldig een infographic gedeeld (al dan niet voorzien van een eigen logo en lay-out) van Brandweer Nederland. In deze infographic werd aangegeven

¹⁸ Daarnaast is op veel websites van veiligheidsregio's of daaraan gerelateerde websites (bijv. hollandsmiddenveilig.nl) standaard al risicocommunicatie te vinden. Als een weercode gaat gelden, communiceren veiligheidsregio's daar via die kanalen actief over.

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

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

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

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

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

4.2 Crisiscommunicatie

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

Inzet en beleidskader NL-Alert

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

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

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

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

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

Tijdens storm Eunice kwam het verzoek voor de inzet van een landelijke NL-Alert via twee kanalen binnen bij het NCC. Zowel de OL van Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland als de dienstdoende HOvD van de landelijke eenheid diende een verzoek in. De situatie buiten was te gevaarlijk voor de bevolking en de meldkamers raakten overbelast. Waar de OL rechtstreeks contact opnam met het NCC, diende de HOvD¹⁹ in eerste instantie een verzoek in bij het LOCC voordat hij contact opnam met het NCC.

Regionaal NL-Alert VNOG

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

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

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

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

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

¹⁹ In het draaiboek *Generieke afspraken 112-keten* (2022) staat de optie om een NL-Alert uit te zenden benoemd (als actie voor de HOvD; het NCC voert het uit), maar alleen bij uitval van het nummer 112 of wanneer er een verstoring is in de techniek bij de landelijke 112-centrale. Overbelasting van meerdere meldkamers wordt hierin niet genoemd.

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

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

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

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

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

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

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



Figuur 4.1 Uitzendgebied landelijk NL-Alert

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

4.3 Samenwerking

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

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

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

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

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

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

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

5 Conclusies en aanbevelingen

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

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

1. Risicocommunicatie

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

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

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

We bevelen dan ook aan om niet direct grote nieuwe zaken (zoals een overheids campagne) op te tuigen in het kader van risicocommunicatie over stormen. Wel is het zinvol dat betrokken organisaties (de betrokken onderdelen van IenW en JenV²⁰, veiligheidsregio's, politie) de discussie aangaan of en voor welke situaties gerichte risicocommunicatie zinvol is. Daarnaast kunnen de mogelijkheden verkend worden om zoveel mogelijk uniformiteit te creëren in de risicocommunicatie binnen en tussen de verschillende partijen (veiligheidsregio's, gemeenten, politie, mogelijk het KNMI enzovoort). **Inmiddels in ieder geval voor de infographic afgesproken dat bij een toekomstige storm de politie de infographic van de veiligheidsregio's (c.q. die van Brandweer Nederland) wordt gebruikt.**

2. Crisiscommunicatie

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

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

3. Perceptie van kleurcodes

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

²⁰ Wij noemen de namen van de ministeries, maar realiseren ons terdege dat verschillende onderdelen van de ministeries hierbij betrokken moeten worden, zoals het KNMI, DCC vanuit IenW en het NCC vanuit JenV.

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

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

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

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

4. De rol van de CaCo en bovenregionale afstemming

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

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

5. Landelijke opschaling en een landelijk operationeel leider

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

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

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

6. De brandweer en extreme weersituaties

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

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

7. Reflecties op het melden en de terugkoppeling

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

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

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

Wij bevelen de brandweer aan om ten minste serieus te overwegen een werkwijze te ontwikkelen, waarin hulpvragen van burgers voor de brandweer bij de niet-spoedsituaties centraal of regionaal gemeld kunnen worden, zonder dat dit de capaciteit van de reguliere meldkamer belast. Een tweede aanbeveling is om binnen de LMS de ideeën voor het digitaliseren van meldingen multidisciplinair nader uit te werken.²¹

²¹ Zie het rapport “*Wie belt er nog?*” van TNO (2016).

Literatuurlijst

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

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

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

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

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

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

Politie (2021). *Evaluatie storm Eunice*.

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

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

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

Bijlage 1 Invalshoeken

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

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

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

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

Bijlage 2 Respondentenlijst

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

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