

# 6

## De KPN-storing: een gebiedsontbonden crisis

*Menno van Duin*

### 6.1 Inleiding

Op maandag 24 juni 2019 waren er grote problemen met de bereikbaarheid van het nationale noodnummer 112. Ook in het verleden hadden zich storingen voorgedaan, maar deze storing was duidelijk anders. De onbereikbaarheid van 112 werd dit keer niet veroorzaakt door een overbelasting van het noodnummer, maar door een storing in het landelijke telefonienetwerk van KPN. Gelukkig deden zich in de uren dat 112 onbereikbaar was, geen grote incidenten voor. Hulpdiensten improviseerden om toch bereikbaar te zijn. Ook ging er voor het eerst een landelijke NL-Alert uit.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe hulpdiensten en anderen op de storing reageerden. Daarbij wordt ingegaan op de vraag wat mogelijk anders zou kunnen. Kwam de onbereikbaarheid van 112 als een volstrekte verrassing of lagen er plannen en procedures voor een dergelijke situatie gereed? En hoe verliep de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het Rijk, nu er van een landelijke storing sprake was? Zo vaak komen dat soort situaties immers niet voor. Wat zou een volgende keer mogelijk anders kunnen?

Bij het schrijven van dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van het rapport dat door drie inspecties – te weten: de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV), het Agentschap Telecom en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) – naar aanleiding van de KPN-storing is opgesteld (Gezamenlijke Inspecties, 2020). Vooral het deel van de Inspectie JenV is hier relevant. Daarin staat de vraag centraal wat tijdens de storing is gedaan om de bereikbaarheid van de hulpdiensten te garanderen en of dit ging zoals beoogd. Daarnaast is het hoofdstuk gebaseerd op een publicatie die ikzelf in opdracht van het Veiligheidsberaad opstelde (Van Duin, 2020).

## 6.2 Feitenrelaas

Op maandagmiddag 24 juni 2019 wordt rond 15.45 uur melding gemaakt van een grote storing bij KPN.<sup>1</sup> Verschillende bedrijven en gemeenten blijken telefonisch niet bereikbaar en al snel wordt duidelijk dat ook geen contact kan worden gelegd met het alarmnummer 112. Ook het nummer van de politie voor niet-spoedeisende gevallen (0900-8844) werkt niet meer.

### Een tweevoudige storing

Naast de storing in het telefonienetwerk trad er op 24 juni 2019 bij KPN ook een storing op in een onderdeel dat de distributie van NL-Alert-berichten via het 4G-netwerk van KPN verzorgt. Als gevolg hiervan ontvingen KPN-klanten die dag geen NL-Alerts met uitzondering van KPN-abonnees op het 2G- of 3G-netwerk; zij konden wel NL-Alerts ontvangen. De storing van NL-Alert via 4G bij KPN duurde van 24 juni 2019 12.00 uur tot de volgende dag 11.40 uur. De storing in het telefonienetwerk en de storing in het onderdeel dat de distributie van NL-Alert-berichten verzorgt, hadden geen relatie met elkaar (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 48-49).

Nadat de politie bij KPN heeft geïnformeerd wat de storing behelst, licht de politie het ministerie van JenV in en adviseert het ministerie een landelijke NL-Alert te versturen. Het ministerie vraagt de politie om een alternatief telefoonnummer, om daarmee burgers een extra mogelijkheid te bieden om contact te leggen met hulpdiensten (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 59).

Via de meldkamers worden alle veiligheidsregio's op de hoogte gebracht en alle regio's schalen onafhankelijk van elkaar op naar GRIP-2. Om 16.18 uur twittert Veiligheidsregio Groningen als eerste over de storing bij 112 en 0900-8844 en dat er gewerkt wordt aan een oplossing. De politie en veiligheidsregio's bieden de mogelijkheid om via e-mail, Facebook, Twitter en Instagram melding te doen van (nood)-situaties. Om 16.39 uur twittert de politie over de onbereikbaarheid van de noodnummers en verzoekt eenieder bij nood naar openbare

1 De storing ving aan om 15.34 uur, zo is achteraf vastgesteld, en zou tot 18.52 uur duren (Gezamenlijke Inspecties, 2020).

gebouwen te gaan en daar hulp in te schakelen (via het daar aanwezige C-2000-systeem). Tien minuten later volgt een tweet met een concreter handelingsperspectief, namelijk dat mensen voor hulp naar een politiebureau of brandweerkazerne bij hen in de buurt kunnen gaan en bij medische nood naar een ziekenhuis. Veertien veiligheidsregio's nemen dit bericht over of geven een vergelijkbaar handelingsperspectief (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 58).

Rond 17.00 uur wordt bij de politie een Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (NSGBO) geactiveerd. Meldkamers roepen extra personeel op. Bij het Nationaal CrisisCentrum in Den Haag wordt besloten om, voor het eerst sinds het bestaan van NL-Alert, een landelijk waarschuwingsbericht te versturen om de bevolking op de hoogte te stellen van de uitval van 112. Daarbij speelt een rol dat in een WhatsAppgroep van regionale communicatieadviseurs (waarin ook medewerkers van JenV participeren) wordt gecommuniceerd over het voornemen van veiligheidsregio's om een NL-Alert uit te sturen. Iets na 17.00 uur meldt een medewerker van JenV aan de appgroep dat het Rijk snel met een NL-Alert zal komen, waarin ook het handelingsperspectief zal zijn opgenomen.

Rond 17.20 uur blijkt dat er vanwege technische problemen geen landelijk NL-Alert-bericht kan worden verstuurd.<sup>2</sup> Uiteindelijk wordt het bericht om 18.12 uur verzonden via de meldkamer in Utrecht. Het alternatieve nummer, waarnaar in de landelijke NL-Alert wordt verwezen om via WhatsApp de hulpdiensten te bereiken, blijkt per abuis de tiplijn van *De Telegraaf* te zijn. In een tijdsbestek van één uur komen hier zo'n zeshonderd WhatsAppberichten binnen, waarvan negentien serieuze berichten worden doorgezet naar de meldkamer in Driebergen. In een tweede landelijke NL-Alert, die om 19.12 uur uitgaat, wordt het juiste nummer gedeeld.

Ondertussen zijn in veiligheidsregio's op allerlei manieren bypasses gelegd om ervoor te zorgen dat de hulpdiensten bereikbaar zijn voor noedmeldingen. Zo hebben vier veiligheidsregio's, nog voordat de landelijke NL-Alert uitging, een regionale NL-Alert verstuurd met

2 Voor een beschrijving van wat er allemaal fout ging rond deze verzending, zie Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 60-61.

informatie over de uitval van 112 en lokale telefoonnummers waar burgers voor zolang hulpdiensten kunnen bereiken. Ook gaan agenten zichtbaar de straat op en stellen de brandweer en ambulancezorg zich met voertuigen strategisch op voor het geval iemand hulp nodig heeft. Brandweerkazernes, politiebureaus en soms ook gemeentehuizen stellen hun deuren open voor het publiek. In de loop van de middag en avond melden kleine aantallen mensen zich hier met hulpverzoeken.<sup>3</sup>

Om een beeld te vormen van de maatregelen die in de veiligheidsregio's worden getroffen en ook scenario's op te stellen voor langdurige uitval, wordt voor het eerst het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum-bovenregionaal (LOCC-B) geactiveerd (zie onderstaand kader).

#### **Activering Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum-bovenregionaal (LOCC-B)**

Het LOCC-B bestaat uit vertegenwoordigers van de veiligheidsregio's, de politie, GHOR, bevolkingszorg, het LOCC en Defensie. Omdat het LOCC-B geen acuut actiecentrum is, geldt er een opkomsttijd van drie uur. Op 24 juni bestaat dan ook het LOCC de eerste uren alleen uit de voorzitter, medewerkers van het LOCC en functionarissen van de Nationale Politie in Driebergen. Afstemming met de overige LOCC-B-leden en het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) geschiedt, vanwege de storing bij KPN, via WhatsApp.

Het LOCC-B geeft de veiligheidsregio's het advies om in ieder geval tot 21.00 uur in GRIP-2 te blijven. Alle 25 veiligheidsregio's geven hieraan gehoor. Rond 19.00 uur komt het telefoonverkeer weer op gang en zijn de meldkamers weer te bereiken via 112. Om 21.29 uur wordt een laatste landelijke NL-Alert verstuurd met de mededeling dat de noodnummers 112 en 0900-8844 weer bereikbaar zijn.

In de media gaat die middag en avond veel aandacht uit naar de zogenoemde '112-storing'. Mensen uiten klachten over met name NL-Alert: een deel van de mensen ontving een reeks berichten (deels van verschillende veiligheidsregio's, met daarin verschillende handelings-

3 *De Gelderlander*, 24 juni 2019. Nijmegen e.o.: 'Vijf mensen meldden zich bij brandweerkazerne tijdens 112-storing'. Op 4 september 2020 ontleend aan [www.gelderlander.nl/nijmegen/vijf-mensen-meldden-zich-bij-brandweerkazerne-tijdens-112-storing-a4504b36](http://www.gelderlander.nl/nijmegen/vijf-mensen-meldden-zich-bij-brandweerkazerne-tijdens-112-storing-a4504b36).

perspectieven), terwijl anderen geen bericht ontvingen en via hun partner, collega's of burens van de storing op de hoogte raakten. Daarnaast was er de nodige commotie over het verkeerde telefoonnummer in de landelijke NL-Alert.

Tijdens de storing is zo'n 40.000 keer geprobeerd om 112 te bellen, waarbij in veel gevallen sprake zal zijn geweest van 'testtelefoontjes' van functionarissen van hulpdiensten en burgers; normaal zijn er circa 1600 telefoontjes binnen het tijdsbestek dat de storing duurde. Ongeveer 16 procent (6400 meldingen) betrof een echte noodhulpaanvraag. Bij de IGJ zijn drie meldingen binnengekomen over mensen die tijdens de 112-storing zijn overleden, maar het is niet met zekerheid te zeggen of zij nog hadden geleefd als er geen storing was geweest.

### 6.3 Door de storing verrast?

De oorzaak van de storing was gelegen in het falen van het routeringsplatform dat de route naar de bestemming van ieder telefoongesprek vaststelt. Het falen werd veroorzaakt door een probleem in de software-configuratie, in combinatie met een groot aantal foutmeldingen in het routeringssysteem. Daarnaast waren er nog verschillende indirecte oorzaken (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 14).

Nadien heeft KPN maatregelen genomen om herhaling te voorkomen en om de betrouwbaarheid van de telefoniedienst en de routing van het alarmnummer 112 robuuster te maken. Storingen met een grote impact zijn echter niet volledig te voorkomen, aangezien – zo stelt het Agentschap Telecom – niet iedere situatie op voorhand denkbaar is (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 16).

Onmiddellijk na de gebeurtenissen van 24 juni ontstond er de nodige ophef. Waarom lag er geen scenario klaar voor een dergelijke situatie? Er waren in het verleden toch al eerder problemen met de uitval van 112 geweest? Hoe kon zich dan nu weer zo'n storing voordoen? Waarom was er geen back-up, bijvoorbeeld een alternatief, waarbij een andere provider de rol van KPN overneemt, vroeg het SP-Kamerlid Van Raak zich in het mondelinge vragenuur in de Tweede Kamer af.<sup>4</sup>

4 Handelingen TK 2018-2019, nr. 97, item 2.

De Inspectie JenV richtte zich in haar deel van het evaluatierapport vooral op dergelijke vragen. Hoe was het toch mogelijk dat een zo vitaal systeem uren niet kon functioneren? Waren er geen afspraken gemaakt over *fallback*-opties?

In het verleden hebben zich verschillende, vooral regionale, storingen van 112 voorgedaan. Mede naar aanleiding van die storingen zijn in 2012 voor het eerst afspraken vastgelegd hoe bij een eventuele verstoring de bereikbaarheid van hulpdiensten geregeld zou moeten worden. Dat leidde tot het *Operationeel Draaiboek Generiek 112*, dat in de loop der jaren steeds verder werd verfijnd. In het draaiboek is – in oplopende mate van ernst en omvang – een viertal scenario's uitgewerkt. Bij scenario 1 kunnen één of meer meldkamers het aanbod van de meldingen niet meer aan. Scenario 2 gaat uit van een onbereikbare meldkamer als gevolg van een storing. Scenario 3 van een situatie waarin meerdere meldkamers onbereikbaar zijn voor de landelijke 112-centrale. Bij scenario 4 is de 112-centrale niet bereikbaar door storingen in de openbare structuur of de technische 112-voorziening.

#### **Scenario 4, Operationeel Draaiboek Generiek 112**

***Feitelijke maatregelen:***

Alle politiebureaus en brandweerkazernes worden bemenst, zodat burgers daar een melding kunnen doen.

***Communicatie:***

Een landelijke uniforme mediaboodschap wordt door het ministerie van Justitie en Veiligheid opgesteld en bevat in ieder geval de volgende informatie:

- De 112-dienstverlening is tijdelijk onbereikbaar.
- Bel eventueel 0900-8844.
- Wanneer er geen telefoon beschikbaar is; zoek het dichtstbijzijnde politiebureau of brandweerkazerne.

Het besluit tot deze communicatie wordt genomen door de minister van Justitie en Veiligheid, geadviseerd door de korpschef politie en politiechef Landelijke Eenheid.

Begin juni 2013 stuurde het ministerie van JenV een brief aan de korpschef van de Nationale Politie, de voorzitters en directeuren van de veiligheidsregio's, de regionaal brandweercommandanten en de directeuren regionale ambulancevoorziening over een mogelijke uitval van 112. In de brief is ook een handelingsperspectief richting burgers opgenomen (probeer zowel met een vast als mobiel toestel te bellen; als alle telefoonvoorzieningen uitvallen, zoek dan naar het dichtstbijzijnde bureau/station van hulpverlening). Daarnaast wordt in de brief aangegeven welke rol het ministerie zelf in zo'n geval, met name op het gebied van de coördinatie van de crisiscommunicatie, heeft (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 54).

Op 24 juni 2019 werd scenario 4 gehanteerd. Een belangrijk onderdeel van dit scenario is de *fallback*-optie i.c. het algemene servicenummer van de politie (0900-8844). Dat nummer bleek echter eveneens onbereikbaar. Feitelijk was hier dan ook geen sprake van een uitval van 112, maar van een uitval van KPN-voorzieningen, waardoor het 112-platform niet functioneerde en 112 onbereikbaar was. Het worstcasescenario (scenario 4) bleek dus niet *worst enough*.

De veiligheidsregio's, politie en ambulancevoorzieningen namen allerlei maatregelen om burgers alternatieve mogelijkheden te bieden om hulpdiensten te bereiken. Sommige veiligheidsregio's boden een alternatief telefoonnummer en twitterden daarover. Door retweets van de politie werden deze telefoonnummers echter landelijk verspreid. De Inspectie JenV concludeerde dat hulpdiensten veel in het werk stelden om bereikbaar en beschikbaar te zijn, maar dat het allemaal nogal ongecoördineerd geschiedde.

Volgens de Inspectie JenV ontbrak het zowel bij het ministerie van JenV als bij veel veiligheidsregio's aan kennis over richtinggevende documenten over hoe te handelen bij een verstoring van 112. De brief van juni 2013 had – zo bleek – nauwelijks navolging gekregen, en ook was er vanuit het ministerie niets gedaan om te bezien wat de veiligheidsregio's met de betreffende brief hadden gedaan (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 66). De Inspectie concludeerde dat er verschillende *fallback*-mogelijkheden waren, die ook waren gecommuniceerd aan de veiligheidsregio's. Het ministerie had al in 2013 aangegeven welke prestaties het zelf zou leveren bij een grootschalige storing van 112. Maar na 2013, zo stelt de Inspectie JenV, waren zaken veel te

weinig opgepakt. Het eigen ministerie was tot op zekere hoogte nalatig geweest en ook de veiligheidsregio's waren behoorlijk onbekend met de procedures en afspraken zoals die er – in met name de brief van juni 2013 – lagen. Die brief hadden de veiligheidsregio's niet in hun plannen verwerkt. Sommige regio's gingen er zelfs nog van uit dat 112 altijd bereikbaar zou zijn vanwege de back-upvoorzieningen.

Voor de Inspectie JenV is daarmee het antwoord klip en klaar. Het ministerie en de veiligheidsregio's hebben te weinig gedaan ter voorbereiding op een landelijke 112-storing. Feitelijk lag er een scenario waaruit kon worden opgemaakt wat te doen en is op die betreffende dag best het een en ander gedaan, maar daarbij is niet volledig gehandeld op basis van datgene wat in de brief van juni 2013 was aangegeven. Ook de crisiscommunicatie van het Rijk schoot – met het gedoe rond het versturen van de NL-Alert – flink te kort. Het ministerie had geen uitvoering gegeven aan het communiceren van een handelingsperspectief, hetgeen wel in het operationeel draaiboek en in zijn eigen brief was voorgenomen. Daarbij was het handelingsperspectief nogal vaag – 'het dichtstbijzijnde station van hulpverlening'.

Vanuit een formalistische benadering is weinig tegen deze redenering van de Inspectie in te brengen. Er waren scenario's en er lag een brief over de gewenste aanpak. Toch heeft de analyse van de Inspectie ook wel iets gemakkelijks. Als er maar draaiboeken, plannen en dergelijke zijn en de betrokkenen is gemeld wat ze in een betreffende situatie moeten doen, wordt ervan uitgegaan dat betrokkenen hiernaar handelen. De discrepantie tussen plannen en werkelijkheid vormt dan het (kritische) oordeel; vooral het ministerie van JenV zou steken hebben laten vallen. Gezien de uitgangspunten van het in 2019 vigerende scenario 4 was echter de veronderstelling dat er altijd een fall-back optie zou zijn, namelijk het politieservicenummer. In die zin was deze casus een voorbeeld van een *black swan*: een situatie waarmee vooraf geen rekening was gehouden. De werkelijkheid overtrof het worstcasescenario. Natuurlijk verdiende de reactie op deze onvoorziene situatie geen schoonheidsprijs, maar om de analyse en het oordeel over hoe men handelde op te hangen aan een brief uit 2013, roept wel wat vragen op, zoals: wat heeft bijvoorbeeld de Inspectie JenV zelf in de afgelopen jaren op het betreffende dossier gedaan? De missie van de Inspectie JenV luidt:



'[Toezicht houden] op het terrein van justitie en veiligheid om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering' (Gezamenlijke Inspecties, 2020, p. 95).

In het rapport lezen wij niets over de inspanningen die de Inspectie heeft gepleegd. Inmiddels is het operationeel draaiboek – conform de toezegging van de minister – aangepast en zijn er ook enkele aanvullende maatregelen (een extra alternatief telefoonnummer en doorschakeling naar een andere provider) georganiseerd, aldus minister Grapperhaus in antwoord op vragen van het D66-Kamerlid Den Boer.<sup>5</sup>

#### 6.4 Samenwerking bij gebiedsontbonden crises

Gelukkig bleven de gevolgen van de KPN-storing relatief beperkt. In enkele uren was de situatie weer hersteld. Uiteraard wisten de verschillende overheden dat niet bij aanvang en daarom is het goed achteraf meer zicht te krijgen op de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het Rijk. Achteraf waren alle betrokkenen wel van mening dat het nu nog net goed ging. Maar de afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's behoeft wel verbetering. Bij de voorzitters van de veiligheidsregio's (verenigd in het Veiligheidsberaad) was er behoefte om meer inzicht te krijgen in de samenwerkingsarrangementen tussen veiligheidsregio's en het Rijk. De komende tijd zouden zich immers wel vaker (dreigende) crises kunnen voordoen, die de schaal van één of meer veiligheidsregio's overstijgen; daar hoef je geen groot waarzegger voor te zijn. Meer en meer zullen gevolgen van een (dreigende) crisis op bijvoorbeeld het gebied van ICT, uitval van nutsvoorzieningen of de volksgezondheid zich weinig aan gemeente- of regiogrenzen houden. In 2019 volgden na de KPN-storing nog de boerenprotesten en andere demonstraties waarvoor velen vanuit het hele land massaal naar het Malieveld trokken. Vooral de boeren met hun trekkers zorgden voor veel openbare orde- en veiligheidsproblemen die noopten tot coördinatie tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. Ook bij de aanslag in de

5 TK 2019-2020, 29517, nr. 186, p. 11.

Utrechtse tram was er de nodige afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's geweest.

Kenmerkend aan de KPN-storing was het ontbreken van een duidelijk te herkennen bron- en effectgebied. Er was geen brongebied te onderscheiden, zoals bij een brand of lekkage, terwijl de effecten het hele land en specifiek de dienstverlening van hulpdiensten raakten, die deels nationaal en deels regionaal georganiseerd zijn. Dat maakte enige afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's wenselijk, vooral om te komen tot een gedeeld beeld van de situatie en om handelingsperspectieven en de crisiscommunicatie op elkaar af te stemmen. Het was betrokkenen achteraf al vrij snel duidelijk dat deze afstemming maar in zeer beperkte mate had plaatsgevonden. Hoewel de gevolgen van de storing overal hetzelfde waren, was de aanpak overal weer anders geweest. Sommige veiligheidsregio's stuurden op eigen initiatief een NL-Alert uit, andere regio's wachtten op het Rijk. In sommige veiligheidsregio's werden niet alle brandweerkazernes bemenst of juist ook gemeentehuizen geopend of bij grotere huisartsenpraktijken ambulances gestationeerd. Hoewel er dus veel initiatieven werden ontplooid, deed men het overal anders, waardoor het lastig bleek de crisiscommunicatie daarop goed te laten aansluiten. Veel regionale initiatieven kregen – vooral via sociale media – ook landelijk aandacht, hetgeen tot verwarring leidde.

Op bestuurlijk niveau was er op 24 juni geen contact geweest tussen de minister van JenV en de voorzitters van veiligheidsregio's. Ook op operationeel niveau was er maar in beperkte mate sprake van afstemming tussen de hulpdiensten en tussen de veiligheidsregio's (als overkoepelend gremium). Dit beeld sloot aan bij eerdere constateringen over een gemis aan afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's. De Inspectie had daar al eerder op gewezen, bijvoorbeeld na de stroomstoring in Noord-Holland in 2015 (Inspectie VenJ, 2016). Ook in het rapport *Verbinding tussen werelden?* is geconstateerd dat er een fors gat bestaat tussen de algemene en de functionele keten, maar ook tussen het Rijk en de veiligheidsregio's (Van Duin, Linck & Eikenaar, 2019). Het Rijk blijft bij voorkeur op gepaste afstand van de veiligheidsregio's en ook de veiligheidsregio's zelf zijn op voorhand niet enthousiast over een grote rol van het Rijk bij dreigende bovenregionale crises.

Hoewel er werk van gemaakt zou moeten worden om bij bovenregionale crises zowel bestuurlijk als operationeel de koppelingen tussen het Rijk (met het ministerie van JenV voorop) en de veiligheidsregio's te verbeteren, is misschien nog wel belangrijker dat de veiligheidsregio's ook zelf veel meer de onderlinge samenwerking zoeken. Feitelijk kan een fors deel van de verkleining van het gat tussen het Rijk en de veiligheidsregio's gerealiseerd worden als de veiligheidsregio's in bijzondere situaties elkaar onderling veel meer gaan vinden. Sterkere decentrale verbindingen kunnen de afstemming met het Rijk versoepelen (Van Duin, 2020).

## 6.5 Afronding

Als er duidelijk iets mis is gegaan, is het meestal eenvoudig daarvoor schuldigen aan te wijzen. Zo ging er in deze casus onmiskenbaar het nodige mis. Allereerst ging het mis bij KPN. Er werd nu vooral in technische termen gesproken, maar het is niet ondenkbaar dat de systemen verouderd waren en er sprake was van houtje-touwtje. Het noodnummer (en ook NL-Alert) kreeg bij KPN sowieso weinig prioriteit. Vervolgens ging er het nodige mis bij het ministerie van JenV, dat er maar niet in slaagde snel via een NL-Alert landelijk te communiceren. Verder ging er – mede door al het getweet – nog wel meer mis en bleek afstemming tussen het Rijk en de veiligheidsregio's over de te volgen koers niet eenvoudig tot stand te komen. Gelukkig werd op veel plaatsen ook veerkrachtig gehandeld. Zo wist de politie snel bypasses te organiseren, stelden hulpdiensten hun voertuigen op specifieke plaatsen op en werden gemeentehuizen opengesteld.

In evaluaties van dergelijke gebeurtenissen zijn de waarom-vragen minstens zo belangrijk als de wat-vragen. Waarom hadden het ministerie en de veiligheidsregio's kennelijk geen aandacht geschonken aan een brief uit 2013? Is dat bijzonder of gebeurt dat wel vaker? Waarom was het ministerie niet in staat snel een NL-Alert te versturen? Waarom was de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en het Rijk zo matig georganiseerd? Juist antwoorden op deze vragen helpen ons vaak meer vooruit dan alleen de constatering dat er zaken zijn misgegaan.