

Informatienota voor: vergadering algemeen bestuur

Datum: 9 december 2021

Onderwerp: Ingekomen stukken en mededelingen

Agendapunt: 3.

Kenmerk: AB/2131

---

Bijlagen :

- 0a. P&C-cyclus 2022
- 0b. Samenvatting P&C-cyclus 2022
- 1. Bestuurlijke brief verbeterplan ICT meldkamers
- 2. Brief Waterschap Zuiderzeeland
- 3. Crisisplan Waterschap Zuiderzeeland
- 4. Brief J&V brandweervrijwilligheid
- 5. Rapport brandweervrijwilligheid
- 6. Brief RCDV-taskforce Evaluatie Wvr
- 7. Analyse RCDV-taskforce Evaluatie Wvr
- 8. Evaluatie IFV cybercrisisoefening ISIDOOR 2021
- 9. Brief J&V onderzoek WAS
- 10. Brief J&V LCMS als landelijke voorziening
- 11. Brief Provincie Gld m.b.t. begroting/jaarrekening
- 12. Informatienotitie 'Uniform kwaliteitsniveau bevolkingszorg'

---

## Mededelingen

### **1. VNOG Planning & Control cyclus 2022**

De P&C-cyclus van de VNOG voor 2022 is gepland, gebaseerd op de eerder geplande data van de DB- en AB-vergaderingen. In de cyclus is rekening gehouden met de wettelijk verplichte termijnen van de diverse stukken. Tevens is een samenvatting van de P&C-cyclus gemaakt. De samenvatting is bedoeld voor de gemeenten (met name griffies/raden) en wordt met de gemeenten gedeeld. De P&C-cyclus en de samenvatting zijn ter kennisname bijgevoegd.

### **2. Controleprotocol, inclusief normenkader t.b.v. jaarrekening 2021**

Voor de jaarrekeningcontrole gebruikt de accountant als gebruikelijk een controleprotocol, inclusief normenkader, dat door het DB is vastgesteld. Hierin staan onder andere de wetten en bestuursbesluiten die dienen als toetsingskader bij de jaarrekeningcontrole door de accountant. De accountant heeft aangegeven dat het protocol jaarlijks opnieuw moet worden vastgesteld. Het DB heeft op 18 november besloten om voor de jaarrekening 2021 het protocol en normenkader van 2020 te gebruiken, omdat dit actueel is, met dien verstande dat m.i.v. 2021 vernieuwde versies van de Gemeenschappelijke regeling en van het Treasurystatuut zijn vastgesteld. De accountantscontrole vindt plaats vanaf 7 maart 2022. De definitieve jaarrekening met het accountantsrapport komen in het AB van juni 2022.

### **3. Verzending magazine voor stakeholders**

Het team communicatie van de VNOG heeft een magazine samengesteld voor de stakeholders. Dit zijn gemeenten en de crisispartners. De eerste editie verschijnt (digitaal) medio december en wordt onder meer aan de colleges en raden van de 22 VNOG gemeenten gezonden.

#### Ingekomen stukken

#### **1. Verbeterplan ICT meldkamers**

*Brief van mevr. Vogelzang (DG Politie en Veiligheidsregio's) aan de Voorzitters VR, Bestuursvoorzitters RAV, Korpschef Nationale Politie, Hoofd Cluster IV staf KMar, Directieteams Meldkamers, ontvangen op 19 oktober 2021*

De Directeur-Generaal Politie en Veiligheidsregio's informeert besturen en directies van de betrokken meldkamers over de voortgang van de implementatie van de maatregelen om de informatievoorziening en ICT op de verschillende meldkamers te stabiliseren.

Advies: ter kennisname.

#### **2. Zienswijze crisisplan Waterschap Zuiderzeeland**

*Brief van het college van Dijkgraaf en Heemraden aan het Algemeen Bestuur VNOG, ontvangen op 6 oktober 2021*

Het college van Dijkgraaf en Heemraden van het Waterschap Zuiderzeeland nodigt het Algemeen Bestuur VNOG uit om een zienswijze te leveren op het vernieuwde crisisplan Waterschap Zuiderzeeland.

Advies: ter kennisname, de zienswijze ambtelijk af te handelen.

#### **3. Rapport 'De juridische kaders voor maximaal behoud van brandweervrijwilligheid in Nederland'**

*Brief van dhr. Grapperhaus (Minister J&V) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, ontvangen op 14 oktober 2021*

De Minister van J&V biedt de Voorzitter van de Tweede Kamer het rapport 'De juridische kaders voor maximaal behoud van brandweervrijwilligheid in Nederland' aan. De conclusie van de stellers van het rapport (juristen en hoogleraren Boogaard, Cuyvers en Verburg) is dat het Nederlandse stelsel van vrijwillige brandweer grotendeels kan worden gehandhaafd en dat het goed verdedigbaar is dat taakdifferentiatie niet vereist wordt door Europees recht. Onder de voorwaarden dat de rechtspositie van brandweervrijwilligers gebaseerd wordt op vrijwilligheid en dat het contrast tussen vrijwillige brandweer en beroeps wordt verscherpt. Dit betekent concreet dat de huidige categorieën van geconsigneerde en gekazerneerde vrijwilligers, die vrijwilligheid en beroeps vermengen, dienen te verdwijnen.

Advies: ter kennisname.

#### **4. Rapport 'Analyse Taskforce Evaluatie Wet veiligheidsregio's'**

*Brief van de RCDV-taskforce Evaluatie Wet veiligheidsregio's aan het Veiligheidsberaad, ontvangen op 30 september 2021*

In december 2020 heeft de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's haar rapport opgeleverd. Op basis hiervan heeft de RCDV (Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio) een taskforce ingesteld. De taskforce heeft een analyse geschreven, die zij middels deze brief aanbiedt aan het Veiligheidsberaad. Deze analyse dient als leidraad voor de betrokkenheid van de RCDV bij het vervolgproces.

Het ministerie van J&V is momenteel namelijk bezig om het programma 'Versterking crisisbeheersing en brandweezorg' op te zetten, waarin een vervolg wordt gegeven aan het rapport van de evaluatiecommissie en de kabinetsreactie daarop. De taskforce is gevraagd om toe te treden tot de kerngroep, zodat zij op ambtelijk niveau kan bijdragen aan de positie van de veiligheidsregio's in het programma 'Versterking crisisbeheersing en brandweezorg'.

Advies: ter kennisname.

#### **5. Evaluatierapport landelijke cybercrisisoefening ISIDOOR 2021**

*Evaluatierapport van het IFV aan veiligheidsregio's, ontvangen op 5 oktober 2021*

In juni 2021 hebben het VR-ISAC<sup>1</sup> en veiligheidsregio's voor het eerst deelgenomen aan de landelijke cybercrisisoefening ISIDOOR 2021. Het IFV evalueerde het optreden van de veiligheidsregio's, het LOCC en het VR-ISAC tijdens de oefening. De evaluatie was gericht op leren, met een focus op 3 oefendoelen.

1. Informatie-uitwisseling tussen Rijk en regio én met crisispartners.
2. Bovenregionale afstemming tussen LOCC, het VR-ISAC en regio's.
3. Nagaan in hoeverre huidige expertise van crisisfunctionarissen en ingeregelde afspraken zich voldoende lenen voor een landelijke cybercrisis.

Advies: ter kennisname.

#### **6. Onderzoek Waarschuwings- en Alarmeringssysteem (WAS)**

*Brief van dhr. Grapperhaus (Minister van J&V) aan de Voorzitters en Directeuren Veiligheidsregio en de Hoofden van de Regionale Meldkamers, ontvangen op 19 oktober 2021*

De Minister van J&V informeert de Voorzitters en Directeuren Veiligheidsregio en de Hoofden van de Regionale Meldkamers over een onderzoek naar het WAS, en over het aanbieden van dit onderzoek aan de Tweede Kamer. De conclusie van het rapport is dat het WAS een beperkte toegevoegde waarde kent. Echter, dit rapport is slechts één onderdeel m.b.t. de besluitvorming over de toekomst van het WAS, dat een volgend kabinet zal moeten nemen.

Advies: ter kennisname.

---

<sup>1</sup> Het VR-ISAC staat voor Veiligheidsregio's – Information Sharing and Analysis Centre. Het VR-ISAC is onderdeel van het NCSC (Nationaal Cyber Security Centrum), en is een overlegvorm om als veiligheidsregio's onderling gevoelige en vertrouwelijke informatie uit te wisselen over incidenten, dreigingen, kwetsbaarheden en maatregelen m.b.t. cybersecurity.

## **7. Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) als landelijke voorziening voor de crisisbeheersing**

*Brief van dhr. Grapperhaus (Minister van J&V) aan het Veiligheidsberaad, ontvangen op 19 oktober 2021*

De Minister van J&V informeert het Veiligheidsberaad over het feit dat het LCMS als landelijke voorziening is aangeduid: de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing (LVCb). De LVCb is daarmee de centrale voorziening die bij een ramp/crisis wordt gebruikt om middels Netcentrisch Werken de onderlinge informatiedeling en beeld-, oordeels- en besluitvorming te faciliteren. De LVCb wordt de komende tijd bij crisispartners in het land onder de aandacht gebracht, met als doel een breed gebruik te bevorderen.

Advies: ter kennisname.

## **8. Beoordeling begroting 2022 en jaarrekening 2020 door provincie Gelderland**

*Brief van het college van GS van de provincie Gelderland aan het AB VNOG, ontvangen op 5 november 2021*

Het college van GS heeft de begroting 2022 en de jaarrekening 2020 van de VNOG beoordeeld. De begroting 2022 is naar het oordeel van het college structureel en reëel in evenwicht, de VNOG staat daarom voor 2022 onder repressief toezicht. Dit is de lichtste vorm van toezicht.

Advies: ter kennisname.

## **9. Informatienotitie 'Uniform kwaliteitsniveau bevolkingszorg'**

*Informatienotitie van dhr. Out (portefeuillehouder gemeenten van het Veiligheidsberaad) aan de leden van het bestuurlijk overleg bevolkingszorg, ontvangen op 15 november 2021*

De portefeuillehouder gemeenten van het Veiligheidsberaad informeert de leden van het bestuurlijk overleg bevolkingszorg over de ontwikkeling van een landelijk uniform kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg. De portefeuillehouder doet hierbij aan de leden van het bestuurlijk overleg tevens de suggestie om het eigen algemeen bestuur middels deze informatienotitie te informeren.

Advies: ter kennisname.

# Planning & Control-cyclus VNOG 2022



Versie: 28 september 2021

|  | Mondelinge presentatie in AB eerste contouren jaarrekening 2021 | Begroting 2023 (concept) | Begrotingswijziging Demarcatie (ter zienswijze) | Jaarstukken 2021 (voorlopig) | Begroting 2023 (definitief) | Begrotingswijziging Demarcatie (definitief) | Jaarstukken 2021 (definitief) | Halfjaar rapportage 2022 | Controleprotocol en normenkader jaarrekening 2022 | Kadernota 2024-2027 |
|--|---|--------------------------|---|------------------------------|-----------------------------|---|-------------------------------|--------------------------|---|---------------------|
| Aanlevering bij MT secretariaat (formeel)  | n.v.t.  | wo-16-feb-22             | wo-16-feb-22                                    | wo-16-feb-22                 | wo-20-apr-22                | wo-20-apr-22                                | wo-20-apr-22                  | wo-27-jul-22             | wo-12-okt-22                                      | wo-12-okt-22        |
| Verzending naar MT   | n.v.t.  | wo-23-feb-22             | wo-23-feb-22                                    | wo-23-feb-22                 | wo-27-apr-22                | wo-27-apr-22                                | wo-27-apr-22                  | wo-03-aug-22             | wo-19-okt-22                                      | wo-19-okt-22        |
| <i>Accountantscontrole</i>   |   |                          |   | ma-07-mrt-22                 |                             |   |                               |                          |   |                     |
| <b>MT VNOG</b>   | ma-14-feb-22  | ma-28-feb-22             | ma-28-feb-22                                    | ma-28-feb-22                 | ma-02-mei-22                | ma-02-mei-22                                | ma-02-mei-22                  | ma-08-aug-22             | ma-24-okt-22                                      | ma-24-okt-22        |
| Verzending naar Vooroverleg  | n.v.t.  | wo-02-mrt-22             | wo-02-mrt-22                                    | wo-02-mrt-22                 | wo-04-mei-22                | wo-04-mei-22                                | wo-04-mei-22                  | wo-10-aug-22             | wo-26-okt-22                                      | wo-26-okt-22        |
| <b>Vooroverleg portefeuillehouder</b>  | do-24-feb-22  | do-10-mrt-22             | do-10-mrt-22                                    | do-10-mrt-22                 | di-10-mei-22                | di-10-mei-22                                | di-10-mei-22                  | di-16-aug-22             | di-01-nov-22                                      | di-01-nov-22        |
| Verzending naar FAO  | n.v.t.  | wo-16-mrt-22             | wo-16-mrt-22                                    | wo-16-mrt-22                 | wo-11-mei-22                | wo-11-mei-22                                | wo-11-mei-22                  | wo-17-aug-22             | wo-02-nov-22                                      | wo-02-nov-22        |
| <b>Financieel ambtenaren overleg FAO</b>   | nv.t.   | wo-23-mrt-22             | wo-23-mrt-22                                    | wo-23-mrt-22                 | wo-18-mei-22                | wo-18-mei-22                                | wo-18-mei-22                  | wo-24-aug-22             | wo-09-nov-22                                      | wo-09-nov-22        |
| Verzending naar Commissie  | n.v.t.  | do-24-mrt-22             | do-24-mrt-22                                    | do-24-mrt-22                 | do-19-mei-22                | do-19-mei-22                                | do-19-mei-22                  | do-25-aug-22             | do-10-nov-22                                      | do-10-nov-22        |
| <b>Commissie</b>   | n.v.t.  | do-31-mrt-22             | do-31-mrt-22                                    | do-31-mrt-22                 | wo-25-mei-22                | wo-25-mei-22                                | wo-25-mei-22                  | do-01-sep-22             | do-17-nov-22                                      | do-17-nov-22        |
| Verzending naar DB   | n.v.t.  | do-31-mrt-22             | do-31-mrt-22                                    | do-31-mrt-22                 | wo-25-mei-22                | wo-25-mei-22                                | wo-25-mei-22                  | do-01-sep-22             | do-17-nov-22                                      | do-17-nov-22        |
| <b>DB</b>  | do-10-mrt-22  | do-07-apr-22             | do-07-apr-22                                    | do-07-apr-22                 | do-02-jun-22                | do-02-jun-22                                | do-02-jun-22                  | do-08-sep-22             | do-24-nov-22                                      | do-24-nov-22        |
| Verzending naar AB   | n.v.t.  | n.v.t.                   | do-07-apr-22                                    | n.v.t.                       | do-09-jun-22                | do-09-jun-22                                | do-09-jun-22                  | do-08-sep-22             | ter info 1-dec-2022                               | do-01-dec-22        |
| <b>AB</b>  | do-24-mrt-22  | n.v.t.                   | per mail  | n.v.t.                       | do-23-jun-22                | do-23-jun-22                                | do-23-jun-22                  | do-15-sep-22             | ter info 15-dec-2022                              | do-15-dec-22        |
| Verzending concept begr 2023 / begr. wijz. aan raden, zienswijze, min. 8 weken = 7 apr - 2 jun |   | do-07-apr-22             | do-07-apr-22                                    |                              |                             |   |                               |                          |   |                     |
| Verzending voorl jaarrek aan raden ter kennisname bij wet uiterlijk                            |   |                          |   | vr-15-apr-22                 |                             |   |                               |                          |   |                     |
| Verzending aan provincie uiterlijk   |   |                          |   |                              | ma-01-aug-22                |   |                               | vr-15-jul-22             |   |                     |
| Verzending naar CBS uiterlijk  |   |                          |   |                              |                             |   |                               | di-15-nov-22             |   |                     |
| Verzending kadernota ter kennisname aan raden bij wet uiterlijk                                |   |                          |   |                              |                             |   |                               |                          |   | za-15-apr-23        |

Overzicht vergaderdata 2022:

| Vooroverleg  | FAO          | Cie          | DB           | AB             |
|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| di-04-jan-22 |              |              | do-13-jan-22 |                |
| di-01-feb-22 |              | do-03-feb-22 | do-10-feb-22 |                |
| do-24-feb-22 |              |              | do-10-mrt-22 | do-24-mrt-22   |
| do-10-mrt-22 | wo-23-mrt-22 | do-31-mrt-22 | do-07-apr-22 | 20-apr-thema   |
| di-10-mei-22 |              |              | do-19-mei-22 |                |
| di-10-mei-22 | wo-18-mei-22 | wo-25-mei-22 | do-02-jun-22 | do-23-jun-22   |
| wo-29-jun-22 |              |              | do-07-jul-22 |                |
| di-16-aug-22 | wo-24-aug-22 | do-01-sep-22 | do-08-sep-22 | 14+15 sep 2dgs |
| di-04-okt-22 |              | wo-05-okt-22 | do-13-okt-22 | do-03-nov-22   |
| di-01-nov-22 | wo-09-nov-22 | do-17-nov-22 | do-24-nov-22 | do-15-dec-22   |

Ter voorbereiding op het DB is er voor elk DB een vooroverleg met de portefeuillehouder gepland. Rondom de ijkmomenten van de P&C-cyclus komt dit vooroverleg vroegtijdig.

Het FAO en de Commissie zijn gepland rondom de ijkmomenten van de P&C-cyclus. Daarbij is het FAO altijd één dag voorafgaand aan de verzendingsdag van de stukken aan de Cie (die op zijn beurt weer een week voorafgaand aan het DB plaatsvindt). Het DB vergadert vaker, namelijk 10 keer per jaar. In de tussentijdse DB's liggen soms voorstellen, buiten de ijkmomenten van de P&C-cyclus, die een financiële dimensie hebben en die mogelijk voor de Cie en/of het FAO ook interessant zijn. Maar die dus niet in een vergadering van Cie/FAO kunnen worden besproken. In dergelijke gevallen wordt het FAO/de Cie waar nodig per mail over die onderwerpen geïnformeerd/geconsulteerd.

## Samenvatting Planning & Control cyclus VNOG 2022

versie: 28 september 2021

|  | 2 dgse       |              |              |              |             |                          |                       |              |             |                     |             |             |                       |              |             |              |              |                       |                    |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------------------|-----------------------|--------------|-------------|---------------------|-------------|-------------|-----------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-----------------------|--------------------|
|  | DB<br>13 jan | DB<br>10 feb | DB<br>10 mrt | AB<br>24 mrt | DB<br>7 apr | B&W/<br>Raden<br>apr-jun | AB<br>thema<br>20 apr | DB<br>19 mei | DB<br>2 jun | AB<br>23 jun        | DB<br>7 jul | DB<br>8 sep | AB<br>14 en<br>15 sep | DB<br>13 okt | AB<br>3 nov | DB<br>24 nov | AB<br>15 dec | B&W /<br>Raden<br>dec |                    |
| <b>Planning &amp; control</b>  |              |              |              |              |             |                          |                       |              |             |                     |             |             |                       |              |             |              |              |                       |                    |
| Voorlopige Jaarstukken 2021 (jaarrekening en jaarverslag)                              |              |              |              |              | X           | X<br>ken-<br>nism.       |                       |              |             |                     |             |             |                       |              |             |              |              |                       |                    |
| Ontwerp (concept) Begroting 2023 (ter zienswijze)                                      |              |              |              |              | X           | X<br>ziensw.             |                       |              |             |                     |             |             |                       |              |             |              |              |                       |                    |
| Begrotingswijziging demarcatie (ter zienswijze)  |              |              |              |              | X           | X<br>ziensw.             |                       |              |             |                     |             |             |                       |              |             |              |              |                       |                    |
| Jaarstukken 2021 (jaarrekening en jaarverslag), incl. resultaatbestemming (definitief) |              |              |              |              |             |                          |                       |              | X           | X<br>vast-<br>stel. |             |             |                       |              |             |              |              |                       |                    |
| Begroting 2023 (definitief)  |              |              |              |              |             |                          |                       |              | X           | X<br>vast-<br>stel. |             |             |                       |              |             |              |              |                       |                    |
| Begrotingswijziging demarcatie (definitief)  |              |              |              |              |             |                          |                       |              | X           | X<br>vast-<br>stel. |             |             |                       |              |             |              |              |                       |                    |
| Halfjaarrapportage 2022  |              |              |              |              |             |                          |                       |              |             |                     |             | X           | X                     |              |             |              |              |                       |                    |
| Kadernota 2024-2027, incl. uitgangspunten begroting 2024                               |              |              |              |              |             |                          |                       |              |             |                     |             |             |                       |              |             | X            | X            |                       | X<br>ken-<br>nism. |

NB Dit overzicht is onder voorbehoud. Behandeldata kunnen verschuiven, onderwerpen kunnen vervallen, etc. Actuele informatie is te krijgen bij de VNOG.

| Document                | Wettelijke termijnen / verplichtingen   | Formele rol raden, bij wet |
|-------------------------|---|----------------------------|
| Voorlopige Jaarstukken  | <i>DB moet vóór 15 april voorlopig vaststellen.</i><br>Vóór 15 april moeten de voorlopige jaarstukken naar de raden worden gestuurd ter kennisname.   | Raden:<br>Kennis nemen van |
| Definitieve Jaarstukken | <i>AB moet vóór 15 juli vaststellen.</i><br>Vóór 15 juli moeten de definitieve door het AB vastgestelde jaarstukken naar gedeputeerde staten worden gestuurd.   | Raden:<br>Geen rol*        |
| Concept Begroting       | <i>DB moet in april voorlopig vaststellen.</i><br>Raden hebben minimaal 8 weken vóór vaststelling van de begroting in het AB de tijd om een zienswijze op de begroting te geven.  | Raden:<br>Zienswijze geven |
| Definitieve Begroting   | <i>AB moet vóór 1 augustus vaststellen.</i><br>Vóór 1 augustus moet de definitieve door het AB vastgestelde begroting naar gedeputeerde staten worden gestuurd.   | Raden:<br>Geen rol*        |
| Kadernota               | <i>AB moet vóór 15 april 2023 vaststellen. Bij VNOG vindt dat plaats in december 2022.</i><br>Vóór 15 april moet de door het AB behandelde kadernota ter kennisname naar de raden worden gestuurd. Bij VNOG wordt de kadernota al in december behandeld.<br>De kadernota is de basis van de ontwerp (concept) begroting. De ontwerp begroting gaat conform de wet ter zienswijze naar de raden. | Raden:<br>Kennis nemen van |

\* De definitieve begroting en de definitieve jaarstukken worden wel ter informatie aan de raden aangeboden.

## Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ter attentie van:

De Voorzitters Veiligheidsregio's  
De Bestuursvoorzitters Regionale Ambulancevoorzieningen  
De Korpschef Nationale Politie  
Hoofd Cluster IV staf Koninklijke Marechaussee  
Directieteams Meldkamers

In afschrift aan:

Strategisch Meldkamer Beraad

Datum 21 juli 2021

Onderwerp Informatie verbeterplan ICT meldkamers

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

T 070 426 64 26  
F 070 426 86 42

**Projectnaam**

Verbeterplan ICT meldkamers

**Ons kenmerk**

3441043

**Uw kenmerk**

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Geachte heer/mevrouw,

In het meldkamerstelsel wordt gewerkt aan de gezamenlijke opgave om 24/7 hulpverlening aan burgers te borgen en het beheer en de werkwijze op de meldkamers te harmoniseren. Per 1 januari 2020 is daartoe het beheer van de meldkamers van de Veiligheidsregio's overgedragen aan de Nationale Politie. Gedurende dit eerste jaar zijn vier meldkamers, Oost-Brabant, Noord-Holland, Zeeland-West Brabant en Rotterdam, aangesloten op de landelijke IV/ICT infrastructuur. In de toekomst zullen de andere meldkamers volgen, zoals bepaald met de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Meldkamers per 1 juli 2020.

In dit eerste jaar, van de overdracht van het beheer, hebben er meermaals IV/ICT verstoringen plaatsgevonden op de vier aangesloten meldkamers. Die raakten zowel de politie als de meldkamers.

Naar aanleiding van de verstoringen en op grond van onderzoeken die hebben plaatsgevonden hebben de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) en de Dienst ICT van de politie een verbeterplan opgesteld om de stabiliteit van de IV/ICT te verbeteren en te borgen. Ik heb als voorzitter van het Bestuurlijk Meldkamer Beraad (BMB), op advies van het Strategisch Meldkamer Beraad (SMB), in oktober 2020 opdracht gegeven om dit verbeterplan uit te voeren. De leden van het BMB hebben vervolgens ook besloten om verdere aansluitingen van meldkamers op de landelijke IV/ICT-infrastructuur *on hold* te zetten. U bent hier eerder over geïnformeerd<sup>1</sup>.

In het BMB van 30 juni jl. is uitvoerig gesproken over de voortgang van de maatregelen uit het verbeterplan. Een deel van de verbetermaatregelen is inmiddels gerealiseerd. De komende periode zal de rest van de verbetermaatregelen worden geïmplementeerd welke vervolgens hun effect moeten sorteren. Het BMB heeft, met inachtneming van de voortgang van de verbetermaatregelen, besloten om de stabilisatiefase op dit moment nog niet te beëindigen en vastgesteld dat een verlenging hiervan wenselijk is.

---

<sup>1</sup> Brief SMB inzake Triple A verbeterplan met kenmerk LMS-20-015, 20 oktober 2020.

Ik realiseer me dat dit besluit consequenties heeft voor verdere aansluiting van meldkamers op de landelijke IV/ICT-infrastructuur en voor u teleurstellend kan zijn. Het is echter van belang om het vertrouwen in het meldkamerveld en de stabiliteit van de dienstverlening aan burgers te borgen.

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**

**Datum**  
14 juli 2021

**Ons kenmerk**  
3441043

De komende periode wordt gebruikt om te bezien welke effecten de reeds genomen maatregelen hebben en wordt er tegelijkertijd werk gemaakt van de aanvullende aanbevelingen. Tevens wordt deze zomerperiode gebruikt om een aangepaste planning op te stellen voor de aansluiting van de andere meldkamers. Op dit moment kan ik nog niet aangeven op welke datum de stabilisatiefase IV/ICT infrastructuur definitief beëindigd kan worden. Na de zomer verwacht ik dat dit in kaart gebracht is en zal het BMB opnieuw spreken over de stabiliteit van de IV/ICT. De vertegenwoordigers in het SMB en het BMB hebben gevraagd om alle bestuurlijk verantwoordelijken goed geïnformeerd te houden. Ik zeg toe u te informeren over de voortgang van dit verbetertraject.

Ik hoop, mede namens de leden van het BMB, op uw begrip en vertrouwen. Wij staan namelijk samen met u voor de stabiliteit van de dienstverlening van de meldkamers en vinden het van uiterst belang dat u kan vertrouwen op stabiele meldkamer IV/ICT en dat de noodhulp aan burgers te allen tijde geborgd is.

Met vriendelijke groet,  
De DG Politie en Veiligheidsregio's  
Voorzitter Bestuurlijk Meldkamer Beraad



Monique Vogelzang



**DATUM**  
24 september 2021

**BEHANDELD DOOR**  
B.A. van Dijk

**DIRECT NUMMER**  
06-46 91 98 96



Algemeen bestuur Veiligheidsregio Noord en Oost  
Gelderland

Geacht bestuur,

**ONDERWERP**

Zienswijze crisisplan  
Waterschap  
Zuiderzeeland

Het crisisplan Waterschap Zuiderzeeland is vernieuwd en wordt u ter zienswijze aangeboden.

**ONS ZAAKNUMMER**

BOVS-01543

Het crisisplan legt op hoofdlijnen vast hoe het waterschap zich organiseert en optreedt bij crises en wordt gebruikt om betrokken medewerkers, bestuurders en u als crisispartner te informeren.

**REGISTRATIENUMMER**

STBV-533218435-5

Wij nodigen u uit om uw zienswijze te leveren op het crisisplan.

**BIJLAGEN**

1

Na het verwerken van uw zienswijzen wordt het crisisplan vastgesteld door de Algemene Vergadering van Waterschap Zuiderzeeland. Om uw zienswijze te kunnen verwerken verzoeken wij u om deze voor 20 oktober 2021 aan te leveren. U kunt uw zienswijzen per mail sturen aan Bart van Dijk via [b.vandijk@zuiderzeeland.nl](mailto:b.vandijk@zuiderzeeland.nl).

**UW BRIEF VAN**

-

**UW KENMERK**

Voor meer informatie over de inhoud van het crisisplan van Waterschap Zuiderzeeland kunt u terecht bij Bart van Dijk, telefoonnummer 06-46 91 98 96.

**VERZONDEN**

27 september 2021

Hoogachtend,  
het college van Dijkgraaf en Heemraden,

de secretaris-directeur,

de dijkgraaf,

ing. W. Slob MSc.

ir. H.C. Klavers

# Crisisplan

**Waterschap Zuiderzeeland**



---

**UW WATERSCHAP**

---

# Ter inzage

Het concept Crisisplan van Waterschap Zuiderzeeland wordt ter consultatie voorgelegd aan:

Extern:

- Veiligheidsregio Flevoland
- Veiligheidsregio Gooi & Vechtstreek
- Veiligheidsregio Fryslân
- Veiligheidsregio IJsselland
- Veiligheidsregio Noord-en Oost Gelderland
  
- Wetterskip Fryslân
- Waterschap Drents Overijsselse Delta
- Waterschap Vallei en Veluwe
- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
  
- Gemeente Almere
- Gemeente Zeewolde
- Gemeente Dronten
- Gemeente Lelystad
- Gemeente Noordoostpolder
- Gemeente Urk
- Gemeente De Fryske Marren.
- Gemeente Steenwijkerland
  
- Provincie Flevoland
- Rijkswaterstaat

---

## Colofon

Titel: Crisisplan Waterschap Zuiderzeeland

Uitgegeven door: Waterschap Zuiderzeeland

Adresgegevens: Postbus 229  
8200 AE LELYSTAD

Telefoon: 0320-274911

Email: [waterschap@zuiderzeeland.nl](mailto:waterschap@zuiderzeeland.nl)

## Versiegegevens

Status: versie 1.0 - 2021

Datum: 01-09-2021

# Inhoudsopgave

|   |            |
|---|------------|
| <b>Ter inzage</b>   | <b>II</b>  |
| <b>Inhoudsopgave</b>  | <b>III</b> |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>1</b>   |
| 1.1. Kader  | 1          |
| 1.2. Opbouw crisisplan en onderliggende stukken                             | 1          |
| 1.3. Uitgangspunten   | 2          |
| 1.4. Afbakening   | 2          |
| <b>2. Achtergronden</b>   | <b>3</b>   |
| 2.1. Kenmerken beheergebied   | 3          |
| 2.2. Risico's   | 4          |
| <b>3. Crisisorganisatie en werkwijze</b>                                    | <b>5</b>   |
| 3.1. Structuur  | 5          |
| 3.2. Opschalen, alarmeren en informeren                                     | 7          |
| 3.2.1. Opschalen: Het proces om op te schalen naar de crisisorganisatie     | 9          |
| 3.2.2. Alarmeren: Eenmalig en gericht op een actie.                         | 10         |
| 3.2.3. Informeren: Continu en gericht op informatieoverdracht               | 11         |
|   | 11         |
| 3.3. Crisisteams  | 12         |
| Figuur 2. Crisisorganisatie en samenstelling teams waterschap Zuiderzeeland | 12         |
| 3.4. Werkwijze  | 13         |
| 3.4.1. Vergaderen   | 13         |
| 3.4.2. De PBOB structuur  | 13         |
| 3.4.3. Gecoördineerde aanpak  | 13         |
| 3.5. Crisiscommunicatie   | 14         |
| 3.6. Bijzondere bevoegdheden  | 14         |
| 3.7. Evaluatie  | 16         |
| <b>4. Netwerkpartners</b>   | <b>17</b>  |
| 4.1. Algemene en functionele keten  | 17         |
| 4.2. Afstemming op GRIP fasering  | 18         |
| 4.3. Liaisons   | 18         |
| 4.4. Informeren en alarmeren veiligheidsregio's en gemeenten                | 20         |
| <b>5. Borging</b>   | <b>21</b>  |
| 5.1. Het zorgsysteem voor crisisbeheersing                                  | 21         |
| 5.2. Verslag crisiszorg   | 21         |
| 5.3. Borging  | 21         |
| <b>6. Bijlagen</b>  | <b>23</b>  |
| Bijlage 1 Overzichtskaart beheergebied waterschap                           | 23         |
| Bijlage 2 Afkortingenlijst  | 24         |

# 1. Inleiding

---

## 1.1. Kader

Waterschap Zuiderzeeland draagt als waterbeheerder zorg voor het watersysteembeheer (kwantiteit, kering en waterkwaliteit) en het zuiveringsbeheer (zuivering van afvalwater) in zijn beheergebied. Helaas kunnen er situaties ontstaan waardoor het watersysteembeheer en/of het zuiveringsbeheer (ernstig) in gevaar wordt gebracht. Waterschap Zuiderzeeland bereidt zich voor op dergelijke situaties, met als doel schadelijke gevolgen te voorkomen dan wel te beperken.

Artikel 5.29 van de Waterwet verplicht waterbeheerders tot het opstellen van een calamiteitenplan.

Het doel van het plan is tweeledig:

1. Op hoofdlijnen vastleggen hoe het waterschap zich organiseert en hoe het waterschap optreedt bij calamiteiten;
2. Betrokken medewerkers, bestuurders en netwerkpartners daarover informeren.

Dit crisisplan is afgestemd op de crisis- en crisisplannen van de betrokken veiligheidsregio's en waterbeheerders en op andere relevante landelijke planvorming. In aansluiting op landelijke ontwikkelingen en in afstemming met de samenwerkende waterschappen wordt in plaats van de term 'calamiteitenplan' de term 'crisisplan' gebruikt.

## 1.2. Opbouw crisisplan en onderliggende stukken

- Crisisplan: Het crisisplan waterschap Zuiderzeeland is het basisdocument waaronder de onderstaande documenten vallen. Het crisisplan wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering.
- Bestrijdingsplannen: documenten gericht op de specifieke risico's voor het waterschap zoals hoogwater en droogte. Deze plannen geven de kaders aan waarbinnen de crisisorganisatie mag handelen. Indien het tijdens een crisis noodzakelijk is om af te wijken van deze kaders is een besluit in het Waterschaps Beleidsteam (WBT) nodig. De plannen en inhoudelijke wijzigingen op de plannen worden vastgesteld door DenH. De volgende bestrijdingsplannen zijn opgesteld:
  - Bestrijdingsplan hoogwater en dijkdoorbraak
  - Bestrijdingsplan verontreiniging oppervlaktewater
  - Bestrijdingsplan watertekort
  - Bestrijdingsplan wateroverlast
  - Bestrijdingsplan zuivertechnischewerken
- Continuïteitsplannen: documenten die een beschrijving geven van risico's die de continuïteit van de organisatie in gevaar brengen met de mogelijke maatregelen. De volgende continuïteitsplannen zijn opgesteld:
  - Continuïteitsplan grootschalige uitval medewerkers
  - Continuïteitsplan uitval elektriciteit en ICTBij inhoudelijke wijzigingen worden deze plannen vastgesteld door DenH.
- Supplementen: documenten met informatie die relevant zijn voor *meerdere* draaiboeken. De volgende supplementen zijn opgesteld:
  - Supplement 1 Netwerkoverzicht
  - Supplement 2 Personeels en bereikbaarheidsgegevens
  - Supplement 3 Crisiscommunicatieplan
  - Supplement 4 Opleiding- en Oefenplan
  - Supplement 5 Werkwijze van de crisisorganisatie
  - Supplement 6 Juridisch zaken
  - Supplement 7 Informatie en ondersteuningDe verantwoordelijkheid voor het actueel houden van de documenten is belegd bij de afdelingsmanagers. Bij wijzigingen die gevolgen hebben voor de opbouw van de crisisorganisatie worden de plannen vastgesteld door de directie.
- Protocollen: documenten gericht op uitvoering waarin wordt aangegeven wie, waar, wanneer, wat moet doen. In de protocollen is vastgelegd op welke wijze een (onderdeel van) een bestrijdingsplan kan worden uitgevoerd. De protocollen vallen

onder de bestrijdingspannen en worden niet afzonderlijk vastgesteld. Voorbeeld hiervan is de sluiting van een coupure.

### **1.3. Uitgangspunten**

Waterschap Zuiderzeeland hanteert de volgende uitgangspunten:

- Als een crisis het dagelijks werk ontstijgt, dient er opgeschaald te worden.
- Bij opschaling heeft de crisisbeheersing (crisisorganisatie) prioriteit boven de normale werkzaamheden (reguliere organisatie).
- De crisisorganisatie is zo samengesteld dat deze binnen 90 minuten na alarmering paraat is en alle functies continu bezet kunnen worden.
- Het combineren van verschillende crisisrollen in een persoon moet voorkomen worden.
- De bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de leden van de crisisorganisatie hebben tijdens crises zijn duidelijk en vastgelegd.
- De crisisorganisatie sluit qua structuur zoveel mogelijk aan op de reguliere organisatie. De functies in de crisisorganisatie die niet aansluiten op de reguliere functies binnen het waterschap worden op basis van competenties aangevuld.
- De opschaling van het waterschap is afgestemd op de opschalingmethode zoals die in veiligheidsregio wordt gebruikt. In fasen (coördinatiefase 0 t/m 4) kan de crisisorganisatie van het waterschap worden opgeschaald.
- De informatie-uitwisseling gebeurt netcentrisch zodat partijen gelijktijdig een helder beeld hebben. Dit betreft de informatie uitwisseling binnen het waterschap en met de crisispartners.
- De opbouw van het crisisplan en de crisisorganisatie is in alle zeven waterschappen, die deel uitmaken van het Platform Crisisbeheersing Waterschappen Midden-Nederland (PCWMN) uniform.

### **1.4. Afbakening**

In dit crisisplan staat op hoofdlijnen beschreven op welke risico's het waterschap zich voorbereidt, hoe het zich organiseert tijdens crises en hoe het daarbij samenwerkt met netwerkpartners.

## 2. Achtergronden

---

### 2.1. Kenmerken beheergebied

Het waterschap is verantwoordelijk voor de waterstaatkundige zorg in zijn beheersgebied en heeft drie taken, betreffende de zorg voor:

1. de waterkering;
2. de waterbeheersing: het regelen en beheersen van de waterpeilen;
3. zuiveren van afvalwater en de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Een subtaak is het beheren van de muskusrattenpopulatie in Flevoland om schade aan waterstaatswerken tegen te gaan.

Het beheergebied van het Waterschap beslaat de provincie Flevoland en de woonwijk Lemstervaart (gemeente De Fryske Marren, provincie Friesland) en de Blokzijler Buitenlanden (gemeente Steenwijkerland, provincie Overijssel).

Binnen de dijken van Oostelijk en Zuidelijk Flevoland en de Noordoostpolder voert het Waterschap het actieve beheer. Buiten de dijken is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer. Zodra buitendijks, binnen de aangegeven grenzen van het beheergebied, gebieden ontstaan die vragen om actief waterbeheer, dan is het Waterschap daar formeel de aangewezen beheerder van het watersysteem.

Hieronder enkele kengetallen over het beheersgebied.

|                        |                      |
|------------------------|----------------------|
| Oppervlakte land       | 150.000 ha           |
| Dijken                 | 251 km               |
| Hoofdgemalen           | 7                    |
| Ondergemalen           | 5                    |
| Pompen                 | 11                   |
| Inlaatwerken           | 8                    |
| Hevels                 | 7 (9 in 2017)        |
| Zuiveringsinstallaties | 5                    |
| Rioolgemalen           | 62                   |
| Vaarten en tochten     | 1.200 km             |
| Sloten                 | 5.000 km             |
| Stuwen                 | 365                  |
| Inwoners               | ± 430.000 (jan 2021) |

Een overzichtskaart van waterschap Zuiderzeeland is te vinden in bijlage 1.

## 2.2. Risico's

Het waterschap heeft te maken met risico's die kunnen leiden tot crises. Deskundigen van het waterschap hebben in 2016 opnieuw een gewogen inschatting gemaakt welke risico's vragen om voorbereiding door middel van bestrijdingsplannen. Een multidisciplinaire risicoanalyse is door Veiligheidsregio Flevoland uitgevoerd, en is opgenomen in het Regionaal Risicoprofiel Flevoland ([www.veiligheidsregioflevoland.nl](http://www.veiligheidsregioflevoland.nl)). De deskundigen van het waterschap hebben in aanvulling op de multidisciplinaire risicoanalyse gekeken naar de risico's die voor het waterschap relevant zijn.

Geconstateerde risico's worden zo mogelijk gereduceerd met preventieve maatregelen. Bijvoorbeeld door dijkverbetering of verbeteringen van het watersysteem. Ondanks maatregelen blijven er risico's bestaan.

Op basis van de risico's zijn bestrijdingsplannen opgesteld, waarin de wijze van bestrijding van crises is uitgewerkt.

| RISICO'S   | MOGELIJKE OORZAAK  | PLAN   |
|--|--|--|
| Overstroming door falen van waterkering  | Storm<br>Hoog water  | HOOG WATER EN DIJKDOORBRAAK  |
| Overstroming door doorbraak van waterkeringen  | Springen van drukleiding<br>Invaren van een schip<br>Explosie, sabotage en terreur<br>Omvallen windturbine   | HOOG WATER EN DIJKDOORBRAAK  |
| Falen van kunstwerken (sluizen; inlaatwerken; Gemalencoupures)   | Invaren van een schip<br>Explosie, sabotage en terreur   | HOOG WATER EN DIJKDOORBRAAK  |
| Beschadigen van buitendijks gebied (vanuit praktische overweging opgenomen in dit bestrijdingsplan)  | Hoogwater<br>Storm   | HOOG WATER EN DIJKDOORBRAAK  |
| Wateroverlast  | Extreme neerslag<br>Uitval meet- en regelsystemen  | WATEROVERLAST  |
| Extreme droogte  | Geen neerslag en- of kwel.   | WATERTEKORT  |
| Uitval bemalingsinrichtingen   | Breuk in persleiding of storing in (hoofd)rioolgemaal  | ZUIVERINGSTECHNISCHE WERKEN  |
| Falen van een zuivering  | (illegale) lozing<br>Brand of explosie   | ZUIVERINGSTECHNISCHE WERKEN  |
| Verontreiniging oppervlaktewater<br>Verontreiniging in polderwateren   | (illegale) lozing  | VERONTREINIGING<br>OPPERVLAKTEWATER                                |
| Bedreiging gezondheid mens en dier   | Botulisme<br>Kadavers<br>Blauwalg<br>Miltvuur  | Veilig werken instructies  |
| Verontreiniging bodem  | (illegale) lozing  | Regulier werk, werkwijze waterbeheer                               |
| Continuïteit ICT   | Uitval kantoor automatisering<br>Uitval technisch automatisering<br>Bereikbaarheid van gegevens<br>Schade aan of verlies van archief<br>Cybercrime | CONTINUÏTEITSPAN UITVAL<br>ELEKTRICITEIT & ICT                     |
| Continuïteit elektriciteit   | Uitval elektriciteit   | CONTINUÏTEITSPAN UITVAL<br>ELEKTRICITEIT & ICT                     |
| Continuïteit bezetting (crisis) organisatie  | Uitval personeel door pandemie   | CONTINUÏTEITSMANAGEMENT<br>GROOTSCHALIGE UITVAL VAN<br>MEDEWERKERS |
| Continuïteit communicatie  | Uitval telefoonnetwerk   | FACILITAIRE & DOCUMENTAIRE<br>DIENSTVERLENING EN ICT BEHEER        |
| <p>Bij de "mogelijke oorzaak" is niet getracht een compleet overzicht te geven.<br/>                     Bij de afhandeling van de risico's moet rekening gehouden worden met het beeld dat het creëert van het waterschap.<br/>                     Aandachtspunten zijn opgenomen in het CRISISCOMMUNICATIEPLAN.<br/>                     Bij "plan" zijn in hoofdletters de bestrijdingsplannen behorende bij dit crisisplan opgenomen. In kleine letters zijn plannen opgenomen die vallen onder de reguliere organisatie.</p> |  |  |

Tabel 1. Overzicht risicoanalyse

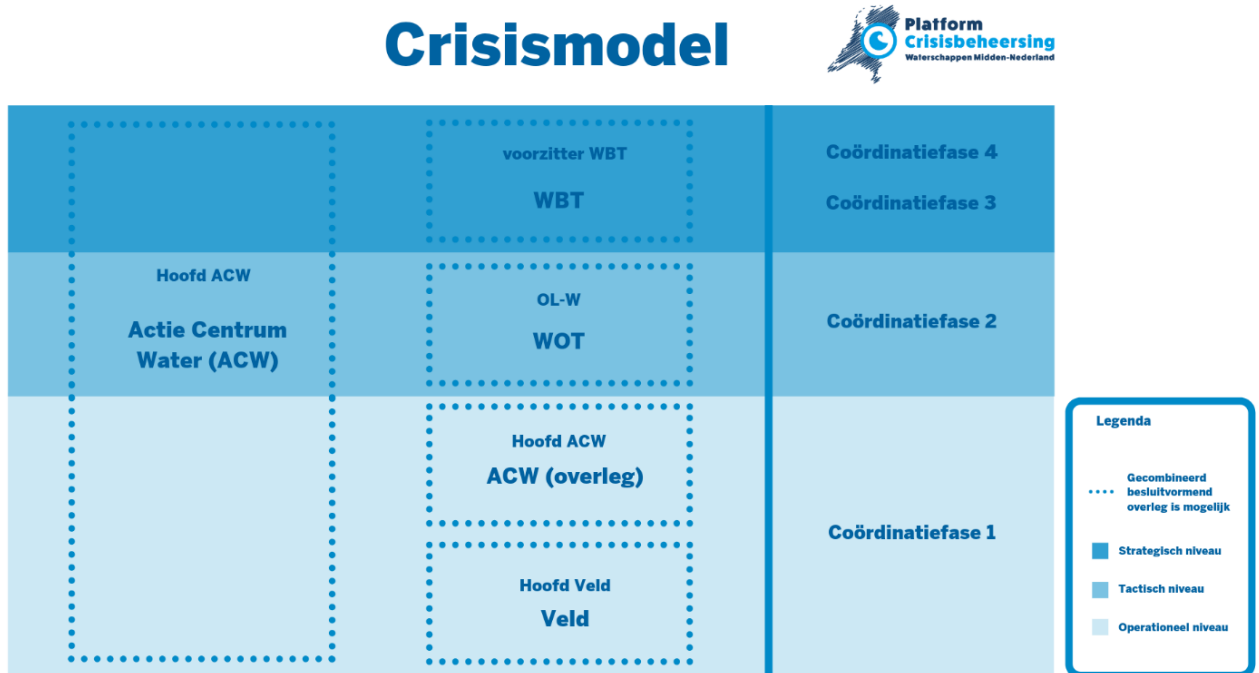


## 3. Crisisorganisatie en werkwijze

### 3.1. Structuur

De crisisorganisatie is het deel van de organisatie dat in actie komt wanneer sprake is van een (dreigende) crisis. Wanneer geen sprake is van een (dreigende) crisis, staat de crisisorganisatie in slaapstand. De crisisorganisatie van het waterschap bestaat uit teams met diverse rollen. Elk team en elke rol hebben eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De afkortingen zijn terug te vinden in bijlage 2.

**Figuur 1.** Structuur van de crisisorganisatie



#### Het Actiecentrum Water (ACW)

Het ACW ondersteunt het veld, het WOT en het WBT. Daarmee is het ACW de backoffice van de crisisorganisatie. Het ACW zorgt voor de uitvoering van de communicatie en het technisch inhoudelijke werk vanuit kantoor. Het ACW houdt overzicht, stuurt aan op afstand, werkt (technische) adviezen (operationele en tactische) scenario's uit.

#### Het veld

Het veld voert maatregelen uit. Het veld is gericht op de korte termijn en uitvoering op de incidentlocatie. Het Hoofd Veld is verantwoordelijk voor de besluitvorming in het veld, hij/zij neemt operationele besluiten zo mogelijk zelf.

#### Het Actiecentrum Water overleg (ACW- overleg)

Het ACW-overleg is het besluitvormend overleg op operationeel niveau. Zaken die niet in het veld kunnen worden besloten, maar wel operationeel van aard zijn, worden behandeld in dit overleg. Het Hoofd ACW neemt de besluiten in het Actiecentrum Water (ACW).

#### Het Waterschap Operationeel Team (WOT)

Het WOT is het besluitvormend overleg op tactisch niveau en is daarmee verantwoordelijk voor de bestrijding van de effecten van een crisis. Het WOT verzorgt de vertaling van het operationeel naar strategisch niveau. De OL-W inneemt de besluiten in het WOT.

#### Het Waterschap Beleidsteam (WBT)

Het WBT is het besluitvormend overleg op strategisch niveau. Dit omvat het stellen van kaders voor de crisisorganisatie, crisiscommunicatie en bestuurlijke vertegenwoordiging bij netwerkpartners. Het WBT houdt zich bezig met de beleidsmatige aspecten van de bestrijding en bepaalt daarmee de strategie van het optreden. De voorzitter WBT is verantwoordelijk voor de besluitvorming in het WBT en eindverantwoordelijke voor het bestrijden van een crisis.

### Fasering

Crises verschillen in aard en omvang. De crisisorganisatie past zich daarop aan. Dit gebeurt gefaseerd en heet opschaling. Bij opschaling veranderen het aantal en type ingezette teams en rollen en wijzigt de aansturing. De fasen heten coördinatiefasen en zijn gebaseerd op de behoefte aan coördinatie. De coördinatiebehoefte is afhankelijk van vier indicatoren:

1. Dreigingsniveau, de (mogelijke) impact van de crisis bij de bron en in het effectgebied;
2. Bestuurlijke betrokkenheid, voor de afstemming met partners en het gebruik van bijzondere bevoegdheden;
3. Financiële gevolgen, de geschatte kosten van de schade en voor de bestrijding;
4. Crisiscommunicatie en media, om burgers te informeren en voor vragen van media.

De koppeling met de GRIP fasering (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure) is relevant bij crises die multidisciplinair worden opgepakt. De koppeling tussen "fase" en "GRIP" zoals in tabel 2. weergegeven wordt gehanteerd om duidelijk te maken welke teams van het waterschap actief zijn bij welke GRIP. Als er multidisciplinair (GRIP) wordt opgeschaald voor een incident waarbij het waterschap een belangrijke rol speelt, schaal het waterschap mee op. Het verband met de GRIP-fasering is uitgewerkt in paragraaf 4.2. Op basis van de indicatoren zijn per fase opschalingscriteria geformuleerd, zie tabel 2 Naast deze opschalingscriteria, zijn specifieke opschalingscriteria in de bestrijdingsplannen geformuleerd.

Bij (dreigende) crisis is het mogelijk om een deel van de teams van de crisisorganisatie te gebruiken. Er wordt dan opgeschaald naar de coördinatiefase behorende bij het hoogst actieve team.

**Tabel 2.** Coördinatie taken en opschalingscriteria

| Fase          | Actieve teams      | Dreigingsniveau   | Bestuurlijke betrokkenheid  | GRIP   | Trigger opschaling GRIP   |
|---------------|--------------------|---|---|--|---|
| <b>Fase 0</b> | n.v.t.             | Routine afhandeling crisis.   | - Geen  | <b>0</b>   | <i>Motorkap-overleg</i>   |
| <b>Fase 1</b> | Veld ACW           | Gecoördineerde aanpak binnen de eigen organisatie. Geen dagelijkse routine. Vaak monodisciplinair. Beperkte impact op de omgeving.  | OL-W, betrokken afd. manager, secretarisdirecteur en voorzitter WBT worden geïnformeerd | <b>1</b>   | <i>Bronbestrijding, zeer beperkte effecten</i>  |
| <b>Fase 2</b> | Veld ACW/ WOT      | Eenhoofdige operationele leiding nodig. Behoeft aan externe communicatie. Impact op de omgeving. Afwijken van tactische richtlijnen kan noodzakelijk zijn. Over langere tijd veel medewerkers nodig. Op hoog niveau afstemming noodzakelijk met andere organisaties. Prioriteiten stellen in werkzaamheden. | secretarisdirecteur en voorzitter WBT worden geïnformeerd                               | <b>2</b>   | <i>Bron- en effectbestrijding, grote effecten</i>   |
| <b>Fase 3</b> | Veld ACW+ WOT+ WBT | Behoeft aan bestuurlijke leiding i.v.m. besluitvorming/ afstemming (met burgemeester(s)). Zeer grote impact op de omgeving. Bedreigend voor mens en/of milieu. Strategische en beleidsbeslissingen op bestuurlijk niveau. Maximale opschaling binnen het waterschap.  | - Lokaal bestuurlijke dilemma's.  | <b>3</b>   | <i>Grote impact op bevolking, veel aandacht politiek/ bestuurlijk/ media</i>  |
| <b>Fase 4</b> | Veld ACW+ WOT+ WBT | Leiding ligt bij externe bestuurder (burgemeester of voorzitter veiligheidsregio) Intern is crisisstructuur ongewijzigd. Gemeentegrensoverschrijdende crisis. Besluit tot opschaling naar coördinatiefase 4 wordt ingegeven door de opschaling door de algemene keten.                                      | - Lokaal/ regionaal bestuurlijke dilemma's  | <b>3</b><br><br><b>4 &gt;</b><br><br><b>5 &gt;</b> | <i>Zie boven. Burgemeester in rol opperbevelhebber.<br/><br/>Gemeentegrensoverschrijdende effecten eventuele schaarste Bovenregionaal</i> |

## 3.2. Opschalen, alarmeren en informeren

Crises beginnen met een waarneming, een melding, een storing of een waarschuwing. Binnen kantoor tijd komen deze meldingen binnen bij de betreffende afdelingen of bij de receptie en buiten kantoor tijd komen de meldingen terecht bij de wachtdienstmedewerker. Het betreft de volgende soorten meldingen:

- Storingen van de technische installaties of signaleringen van te hoge waterstanden via telemetrie of voorspellingsmodellen;
- Waarschuwingen voor extreme neerslag via externe aanbieders;
- Eigen waarneming of klachten en meldingen over waterkwaliteit of waterkwantiteit van externen;
- Meldingen van de meldkamers van veiligheidsregio's over incidenten.

De behandelend medewerker van het waterschap verifieert de melding en maakt een eerste inschatting van de ernst en omvang van de crisis. Indien de melding niet binnen de dagelijkse routine valt informeert de medewerker zijn teammanager.

De teammanager en wachtdienstmedewerker beoordelen de situatie aan de hand van de opschalingscriteria en besluiten zo nodig om op te schalen naar coördinatiefase 1. Op het moment dat wordt beslist om op te schalen wijkt het waterschap van de normale bedrijfsvoering af en geldt de crisisstructuur zoals in dit plan is omschreven. Een hoofd ACW roept dan een team bijeen.

### Informatief opschalen en afstemmen

Met de opschaling vindt ook informatieve opschaling plaats. Het hoofd ACW informeert bij opschaling van het ACW (fase 1) standaard de operationeel leider waterschap, de betrokken afdelingsmanager en de crisiscoördinator. De crisiscoördinator informeert het cluster communicatie. De operationeel leider waterschap informeert op zijn beurt altijd de dijkgraaf en de secretarisdirecteur (SD). De sleutelfunctionarissen van de crisisorganisatie zijn zo op de hoogte van de situatie en kunnen preventieve maatregelen treffen, of besluiten om verder op te schalen. De dijkgraaf zal zo nodig het bestuur informeren over de situatie. Dit proces van organisatorisch en informatief opschalen herhaalt zich bij opschaling naar fase 2 en 3. De informatielijn van hoofd ACW naar dijkgraaf (en terug) worden gedurende de gehele crisis actief in stand gehouden.

### Bevoegd tot opschalen

Wanneer de lijn verantwoordelijken of de voorzitter van een crisisteam besluit niet op te schalen kan deze een opdracht krijgen van een hogere leidinggevende om dit alsnog te doen. Voor het beleidsteam geldt dat een dergelijke aanwijzing kan komen van Gedeputeerde Staten of de verantwoordelijke minister.<sup>1</sup>

### Streeftijden

Met uitzondering van de medewerkers die op basis van hun reguliere functie wachtdienst hebben of binding wordt opgelegd, bestaan er geen richtlijnen voor opkomsttijden voor waterschapfunctionarissen. De functionarissen in de crisisorganisatie, hebben daarom geen opkomsttijden maar streeftijden. Daarnaast kan er voor gekozen worden om een crisisoverleg te digitaal te voeren. De voorzitter van het team beslist of het (crisis)overleg fysiek, hybride of digitaal wordt gehouden. Van belang is dan wanneer iedereen beschikbaar is voor het overleg

### Afschalen en nafase

Nadat een crisis is bestreden, wordt de crisisorganisatie afgeschaald. De voorzitter van het hoogste opgeschaalde team beslist daartoe. Het is mogelijk in een keer af te schalen, maar dit kan ook gefaseerd. Na het afschalen van de crisisorganisatie keert het waterschap terug naar de normale bedrijfsvoering. De voorzitters van de crisisteams zijn verantwoordelijk voor een soepele overdracht. Deze overdracht wordt vastgelegd in een overdrachtsdocument (of bij kleinere incidenten in LCMS). Er wordt beschreven wat de stand van zaken is bij de overdracht met de lopende acties. Bij grote incidenten kan er een coördinator nafase worden aangesteld die belast is met de afwikkeling van de crisis. Het moment van overdracht naar de reguliere organisatie wordt expliciet benoemd.

---

<sup>1</sup> Art 5.31 Waterwet

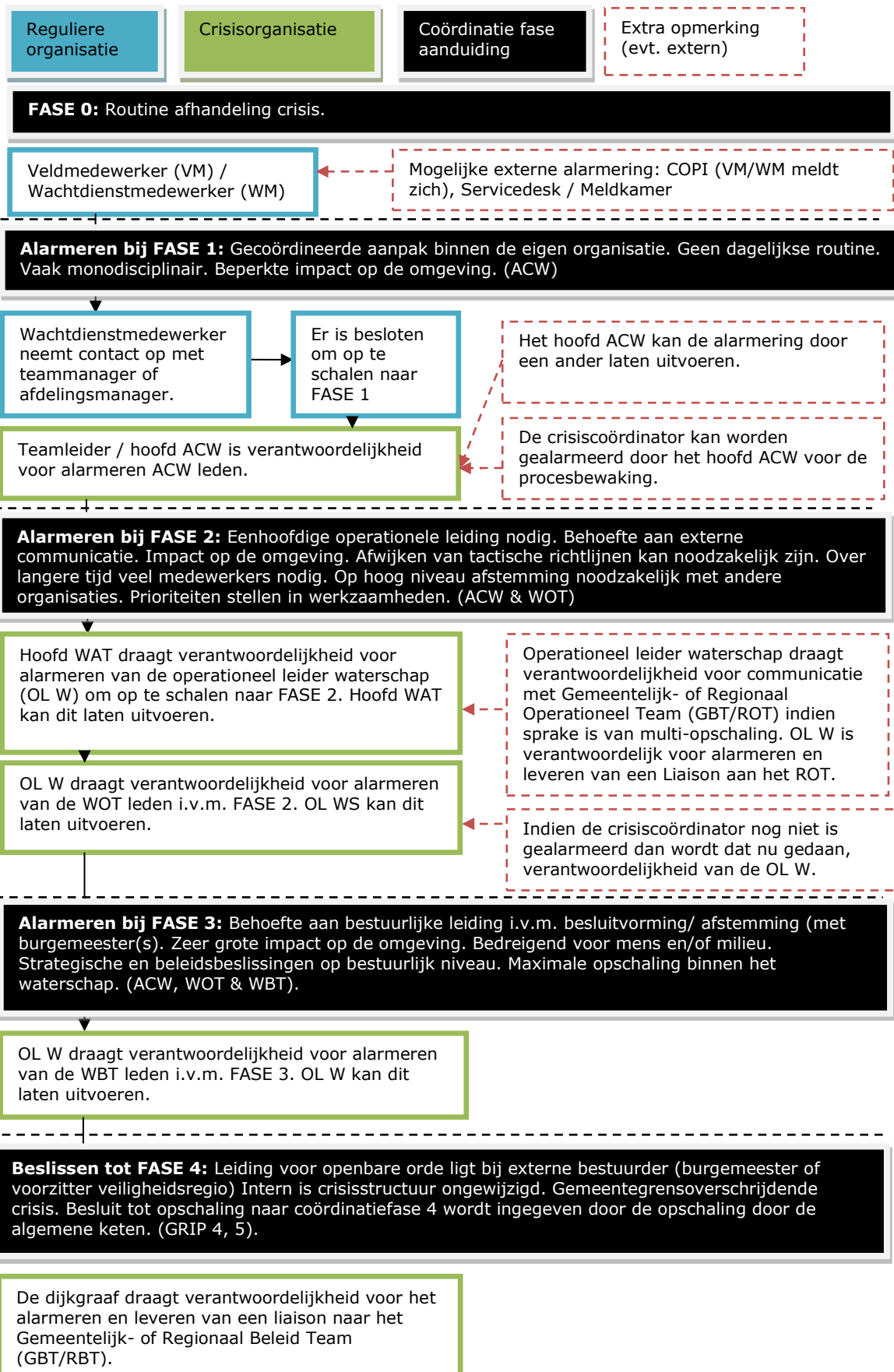
Elke crisis heeft een nafase. In principe geldt: 'hoe groter de crisis hoe langer en intensiever de nafase'. De nafase wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de reguliere organisatie. Vaste activiteiten van de nafase zijn:

- Borging taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de definitieve afhandeling (inclusief een tijdspad).
- Herstel van de schade (aan waterstaats- en/of zuiveringstechnische werken);
- Persoonlijke nazorg voor medewerkers indien die zijn blootgesteld aan schokkende gebeurtenissen;
- Evaluatie van het optreden van de crisisorganisatie;
- Juridische en financiële afhandeling van de crisis.

### 3.2.1. Opschalen: Het proces om op te schalen naar de crisisorganisatie



### 3.2.2. Alarmeren: Eenmalig en gericht op een actie.



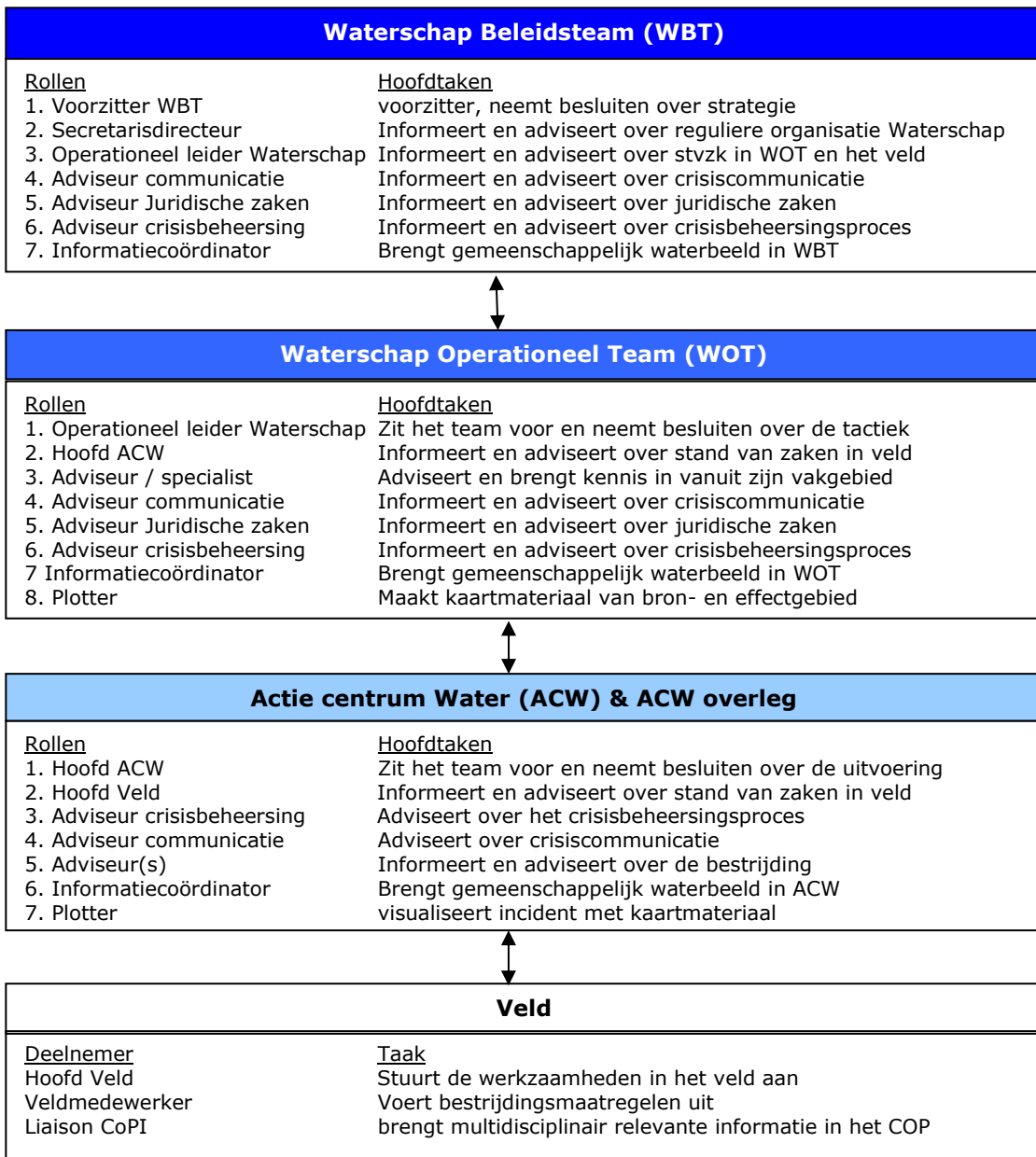
### 3.2.3. Informeren: Continu en gericht op informatieoverdracht

| Reguliere organisatie  | Crisisorganisatie | Coördinatie fase aanduiding  | opmerking |
|--|-------------------|--|-----------|
| <b>Intern informeren FASE 0</b>  |                   | <b>Extern GRIP 0</b>   |           |
| Informatie over incident komt binnen bij wachtdienstmedewerker (WM) via: receptie meldkamer, eigen waarneming.     |                   | Waterschapsmedewerker (WM) neemt indien nodig als liaison deel aan het Commando Plaats Incident (COPI).  |           |
| WM beslist aan de hand van de melding en/of de eigen constatering of het informeren van zijn teammanager nodig is. |                   | Als er niet multidisciplinair is opgeschaald kan de crisiscoördinator de Officier van Dienst Bevolkingszorg (OvD-Bev) informeren.  |           |
| <b>Intern informeren bij FASE 1</b>  |                   | <b>Extern informeren bij GRIP 1</b>  |           |
| Het hoofd ACW informeert de betrokken afdelingsmanager, OL W en de crisiscoördinator over de crisis.               |                   | Als er niet multidisciplinair is opgeschaald kan de crisiscoördinator de Officier van Dienst Bevolkingszorg informeren.  |           |
| De crisiscoördinator informeert de communicatie adviseurs.   |                   | Bij multidisciplinaire opschaling neemt de liaison van het waterschap plaats in het COPI.  |           |
| De OL-W informeert de dijkgraaf en de secretarisdirecteur.   |                   |  |           |
| <b>Intern informeren bij FASE 2</b>  |                   | <b>Extern informeren bij GRIP 2</b>  |           |
| ACW en WOT zijn gevormd.   |                   | Bij en crisis waterschap (geen GRIP), wordt de meldkamer van de hulpdiensten geïnformeerd door de crisiscoördinator.   |           |
| De OL W informeert de dijkgraaf én de secretarisdirecteur.   |                   | Informatie delen tussen de veiligheidsregio en het Waterschap gebeurt via de liaison waterschap in het ROT   |           |
| De crisiscoördinator informeert de communicatie adviseurs.   |                   |  |           |
| <b>Intern informeren bij FASE 3</b>  |                   | <b>Extern informeren bij GRIP 3</b>  |           |
| ACW, WOT en WBT zijn gevormd.  |                   | De OL W informeert het ROT.  |           |
| De OL W informeert de dijkgraaf én de secretarisdirecteur.   |                   | De crisiscoördinator informeert de OvD-Bev.  |           |
| De communicatie adviseur informeert backoffice communicatie.   |                   | De dijkgraaf informeert de burgemeester, bij dreiging voor meerdere gemeenten wordt de voorzitter veiligheidsregio geïnformeerd.   |           |
| Informatie delen tussen de veiligheidsregio en het waterschap via de liaison van het waterschap.                   |                   |  |           |
| <b>Intern informeren bij FASE 4</b>  |                   | <b>Extern informeren bij GRIP 4</b>  |           |
| WBT is gevormd. Voorgaande informatielijnen blijven bestaan.   |                   | De dijkgraaf informeert de Directeur-generaal Rijkswaterstaat als er sprake is van een watercrisis. Externe berichten aan de dijkgraaf worden door de dijkgraaf intern gecommuniceerd. |           |

### 3.3. Crisisteams

De crisisteams zijn op alle niveaus integraal ingericht. Hiermee is geborgd dat de teams vanuit verschillende invalshoeken naar crises kijken. De samenstelling van de crisisteams wordt in onderstaand figuur weergegeven. Hierbij is aangegeven welke rollen standaard in de teams vertegenwoordigd zijn en welke hoofdtak zij hebben. De voorzitters van de teams zijn verantwoordelijk voor de samenstelling van de teams en kunnen rollen aan hun team toevoegen of (in overleg) weglaten.

**Figuur 2.** Crisisorganisatie en samenstelling teams waterschap Zuiderzeeland



#### Bezetting

De crisisteams hebben bij langdurige crises een wisselende bezetting. De wisseling van functionarissen gaat geleidelijk, maar binnen 12 uur, zodat de continuïteit van de crisisteams geborgd is.



### 3.4. Werkwijze

Hier wordt de werkwijze beschreven die gebruikt bij een opschaling.

De crisisorganisatie bestaat uit de teams Veld, ACW, WOT en WBT zoals omschreven in § 3.3. ...

#### 3.4.1. Vergaderen

Voorafgaand aan vergaderingen vindt een kort vooroverleg plaats tussen de voorzitter, de crisiscoördinator en de Informatie coördinator (ICO) over het doel van het crisisonderzoek. De teams ACW, WOT en WBT vergaderen bij voorkeur alleen als er een informatiebehoefte is of zich een knelpunt voordoet waarover het team een besluit moet nemen. Het hoofd van het team bepaald of een vergadering nodig is. De teams vergaderen volgens de PBOB structuur.

#### 3.4.2. De PBOB structuur

|          |   |
|----------|---|
| <b>P</b> | Het maken van procesafspraken   |
| <b>B</b> | Een team vormt zich een beeld over de crisis op basis van de feiten en genomen maatregelen, de informatiecoördinator kantoor presenteert dit beeld. |
| <b>O</b> | Een team vormt zich een oordeel over de situatie door knelpunten en mogelijke oplossingen te benoemen.  |
| <b>B</b> | De besluitvorming voert een team uit door actiepunten voor zichzelf te formuleren en beslispunten voor hogere teams.                                |

#### 3.4.3. Gecoördineerde aanpak

Gecoördineerde aanpak is de manier van werken die de crisisorganisatie gebruikt wanneer er behoefte is aan overzicht, leiding en coördinatie.

Kenmerken:

- werken volgens de PBOB. (proces, beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming);
- afgebakend moment in de tijd;
- samengestelde groep van inhoudelijk experts aangevuld met kernbezetting o.a. voorzitter, communicatie, procesbewaking en informatiemanagement;
- Gedefinieerde acties en actiehouders.

Het gebruik van de gecoördineerde aanpak *kan zonder* opschaling van de crisisorganisatie. Dan geldt de reguliere organisatiestructuur met de daarbij behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De samenstelling bevat dan niet vanzelf de kernbezetting (voorzitter, communicatie, procesbewaking en informatiemanagement).

### Informatievoorziening

De informatievoorziening is een randvoorwaardelijk onderdeel van de crisisbeheersing. Hoe beter de informatievoorziening is georganiseerd, hoe sneller de beeld-, oordeel- en besluitvorming kan plaatsvinden. Het waterschap werkt netcentrisch. Met het netcentrisch werken wordt het continu beschikbaar stellen van informatie voor alle betrokkenen in de crisisbeheersing beoogt.

### Het waterbeeld

Het waterbeeld is de relevante informatie voor de bestrijding van een crisis op alle niveaus binnen de organisatie met tekst en beeld weergeven.

De informatiecoördinator presenteert het waterbeeld. De informatiecoördinator verzamelt de binnenkomende informatie, analyseert die en vertaalt dit in een waterbeeld.

Deelnemers in de crisisorganisatie kunnen continue het waterbeeld inzien via het landelijk crisismanagement team (LCMS) op hun device etc. Het waterbeeld wordt besproken in de crisisteams en die bepalen welke acties er nodig zijn. De Informatiecoördinator legt deze acties vast in het waterbeeld.

#### **Netcentrisch Werken**

Tijdens een crisis komt er heel veel informatie binnen, uit allerlei bronnen. Het is de kunst om uit die veelheid van informatie juist die informatie te filteren die van belang is voor de acties van het waterschap. Het totaal aan relevante informatie noemen we het waterbeeld. Dit waterbeeld wordt steeds actueel gehouden en is beschikbaar voor alle medewerkers die de crisis bestrijden. Dat leidt tot een meer effectieve werkwijze en besluitvorming.

Goede besluitvorming en effectieve inzet tijdens een (dreigende) crisis is alleen mogelijk als de betrokken spelers een actueel gedeeld beeld van de situatie hebben.

De veiligheidsregio's, hulpverleningsdiensten, waterschappen en andere partners delen informatie met elkaar. Daarmee kunnen acties en besluiten in de crisisorganisatie beter op elkaar worden afgestemd. Ons waterbeeld delen wij met onze crisispartners.

### Locatie

Elke ruimte kan volstaan om crises af te handelen. De noodzakelijke middelen moeten eenvoudig beschikbaar zijn en de medewerkers moeten zoveel mogelijk ongestoord kunnen werken. De voorzitter van het hoogste opgeschaald team besluit over de vorm van het overleg; digitaal, hybride of fysiek op locatie. Bij de keus van de locatie wordt rekening gehouden met de kans op escalatie van de crisis en opschaling van de crisisorganisatie. De crisisorganisatie werkt daarom bij voorkeur vanuit het hoofdkantoor in Lelystad.

## **3.5. Crisiscommunicatie**

De communicatie heeft naast het vermelden van feiten als doel de impact van de crisis in de omgeving te duiden en handelingsperspectieven te bieden. Via de interne communicatielijnen (o.a. intranet) informeert de crisisorganisatie de niet betrokken medewerkers en bestuursleden over de crisis. Burgers en media worden via externe communicatiekanalen (o.a. internet, sociale media, persberichten) geïnformeerd.

Bij externe communicatie zal waar nodig afstemming plaatsvinden met betrokken netwerkpartners. Als de regionale crisisorganisatie is opgeschaald, verzorgt de veiligheidsregio de crisiscommunicatie. Bij incidenten tot en met grip 1 zijn de operationele diensten verantwoordelijk voor de woordvoering in het COPI. In de praktijk zijn dit de politie en de brandweer. Vanaf grip 2 wordt de *regie* op de communicatieoperatie overgenomen door de kolom bevolkingszorg. Het waterschap levert hierbij desgewenst een inhoudelijke bijdrage en stemt de eigen crisiscommunicatie hierop af. Een uitgebreide beschrijving van de crisiscommunicatie is uitgewerkt in supplement 3 het crisiscommunicatieplan.

## **3.6. Bijzondere bevoegdheden**

Onderstaand worden de bijzondere bevoegdheden behandeld die het waterschap en externe partijen hebben ten tijde van een crisis.

### Intern

Bij het bestrijden van een crisis kan het noodzakelijk zijn om maatregelen te nemen die in strijd zijn met geldende wet- en regelgeving. Om besluiten daartoe mogelijk te maken, beschikt het waterschap over de volgende bevoegdheden:

- Artikel 5.30 van de Waterwet geeft het dagelijks bestuur van het waterschap de bevoegdheid om bij onmiddellijk en ernstig gevaar voor een waterstaatswerk de nodige maatregelen te treffen. Als de tijd ontbreekt om het dagelijks bestuur bijeen te roepen, oefent de dijkgraaf deze bevoegdheid uit. De maatregelen mogen niet in strijd zijn met de Grondwet of internationaal-rechtelijke verplichtingen. Het waterschap meldt het gebruik van deze bevoegdheid direct bij Gedeputeerde Staten. Het waterschap vergoedt de schade die hierdoor ontstaat. Het waterschap is verplicht om het optreden te evalueren;
- Cao Werken voor waterschappen , artikel 2.3 lid 2  
De werkgever kan de werknemer tijdelijk verplichten om in het belang van de organisatie:
  - a. Niet tot zijn functie behorende werkzaamheden te verrichten of tijdelijk een andere functie waar te nemen
  - b. Werkzaamheden te verrichten buiten de voor hem vastgestelde werktijden. Dit geldt alleen als deze werkzaamheden geen bijzondere functie-eisen met zich meebrengen of als de geschiktheid voor de bijzondere functie-eisen al is vastgesteld

#### Extern

Enkele netwerkpartners van het waterschap beschikken over bijzondere bevoegdheden om in crisissituaties bevelen en opdrachten aan het waterschap te geven. Het waterschap dient die bevelen en opdrachten uit te voeren. Het betreft de volgende bevoegdheden:

- Artikel 5 van de Wet Veiligheidsregio's bepaalt dat de burgemeester het opperbevel heeft bij een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan ervan.
- Artikel 39 van de Wet Veiligheidsregio's bepaalt dat bij rampen van meer dan plaatselijke betekenis, het opperbevel en een aantal bevoegdheden overgaat naar de voorzitter van de veiligheidsregio. Wanneer vanuit het Regionaalbeleidsteam (RBT) aan het bestuur van het waterschap een aanwijzing wordt gegeven, is het bestuur verplicht rekening te houden met deze aanwijzing bij zijn optreden op grond van de aan hem toegekende bevoegdheden, dus ook bij de instructies die hij geeft aan de voor de crisisbeheersing onder zijn gezag staande personen.
- Artikel 5.31 van de Waterwet geeft Gedeputeerde Staten en de minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid om aan het bestuur van het waterschap een opdracht te geven indien het waterschap ten onrechte niet of niet voldoende optreedt bij gevaar.

#### **Bevoegdheden**

Voorzitter WBT: De dijkgraaf heeft alle bevoegdheden zoals die in de wet aan het dagelijks bestuur zijn toegekend en moet zich houden aan de wettelijke verplichtingen van informeren en evaluatie.

Operationeel leider Waterschap: Als niet wordt afgeweken van vastgesteld beleid in bijvoorbeeld de bestrijdingsplannen kan de operationeel leider waterschap alle maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht. Hij kan daarmee in ieder geval beschikken over alle middelen van het waterschap (inclusief al het personeel).

Hoofd ACW: Voor de bestrijding van een crisis kan de hoofd ACW beschikken over extra bevoegdheden. Indien mogelijk moet een hoofd ACW het gebruik van de bevoegdheden zo veel mogelijk afstemmen de operationeel leider waterschap. De hoofd ACW kan alle maatregelen nemen die in de bestrijdingsplannen bij het ACW zijn neergelegd.

Voorzitter WBT, operationeel leider waterschap en hoofd ACW moeten zorg dragen voor voldoende verantwoording achteraf, en aantonen dat het organiseren van maatregelen, materieel en middelen via de normale bevoegdheden en procedures niet mogelijk was.

### **3.7. Evaluatie**

Voor incidenten waarvoor niet wordt opgeschaald (inclusief "fase 0") bepaalt de teammanager van het team die de calamiteit heeft bestreden of er een evaluatie wordt opgesteld. Deze evaluatie blijft beperkt tot het handelen van de eigen organisatie en wordt gedeeld met de hoofden ACW.

Bij crises met opschaling initieert de crisiscoördinator de evaluatie.

Aan het eind van elke crisis wordt de wijze van evalueren in WBT, WOT en/of ACW besloten (*schriftelijke evaluatie, schriftelijke evaluatie aan de hand van het format in supplement 5 Werkwijze van de crisisorganisatie of een (externe) onderzoeksopdracht*). Het opstellen van de evaluatie vindt plaats tijdens de nafase. Er kan beargumenteerd worden besloten af te wijken van bovenstaande werkwijze.

## 4. Netwerkpartners

---

### 4.1. Algemene en functionele keten

Bij de bestrijding van crises zijn vaak veel partijen betrokken. Om te zorgen dat de bestrijding soepel verloopt, is het informeren van, afstemmen op en samenwerken met netwerkpartners onontbeerlijk. Zowel op uitvoerend, tactisch als strategisch niveau.

De netwerkpartners hebben hun eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tijdens een crisis. Daarom is zorgvuldige afstemming noodzakelijk voor een adequate crisisbeheersing. Het netwerk waarmee het waterschap van doen heeft is onder te verdelen in twee groepen: de algemene keten en de functionele keten waterbeheer.

#### De algemene keten

Overheden binnen de algemene keten zijn verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. Onder de algemene keten vallen het ministerie van Veiligheid en Justitie, de provincies, de veiligheidsregio's en de gemeenten. In het beheergebied van Zuiderzeeland zijn 3 provincies (Flevoland, Friesland en Overijssel), 3 veiligheidsregio's (Flevoland, Friesland en IJsselland,) en acht<sup>2</sup> gemeenten actief. De veiligheidsregio's voeren de regie op de regionale crisisbeheersing. Afstemming en samenwerking met de veiligheidsregio's is dan ook noodzakelijk zodra een crisis gevolgen heeft voor de openbare orde en veiligheid. De veiligheidsregio heeft als gemeenschappelijke regeling een belangrijke rol in de voorbereiding op crisis. Tijdens een multidisciplinaire crisis heeft de burgemeester en/ of voorzitter RBT de leiding

#### De functionele keten waterbeheer

De functionele keten waterbeheer bestaat uit het ministerie van Infrastructuur & Milieu, regionale diensten van Rijkswaterstaat en de waterschappen. Waterschap Zuiderzeeland grenst aan Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Wetterskip Fryslân en Waterschap Vallei en Veluwe. Daarnaast heeft het waterschap te maken met Rijkswaterstaat en de landelijke coördinatiecommissies Watervdeling (LCW), Overstromingsdreiging (LCO) en Milieuverontreiniging Water (LCM).

---

<sup>2</sup> Almere, Zeewolde, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk, Steenwijkerland en De Fryske Marren

## 4.2. Afstemming op GRIP fasering

De veiligheidsregio's hanteren de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure (GRIP) om het regionale coördinatie- en opschalingniveau van de hulpdiensten te bepalen. In de onderstaande tabel is de GRIP fasering op hoofdlijnen weergegeven.

**Tabel 3.** GRIP fasering

| Niveau | Team(s) <sup>3</sup> | Reikwijdte van de gebeurtenis                       |
|--------|----------------------|---|
| GRIP 0 | Motorkap overleg     | Normale dagelijkse werkwijze                        |
| GRIP 1 | COPI                 | Bronbestrijding                                     |
| GRIP 2 | (COPI), ROT          | Bron- en effectbestrijding                          |
| GRIP 3 | (COPI), ROT, GBT     | Bedreiging welzijn (grote groepen van) de bevolking |
| GRIP 4 | (COPI), ROT, RBT     | Gemeentegrensoverschrijdend, eventueel schaarste    |
| GRIP 5 | + RBT effectregio's  | Veiligheidsregio overschrijdend                     |

Om de samenwerking met de veiligheidsregio's zo soepel mogelijk te laten verlopen is de opschalingstructuur van de waterschappen afgestemd op de GRIP fasering. Dit biedt de waterschappen en veiligheidsregio's de mogelijkheid om bij watergerelateerde crises zoveel mogelijk tot een gelijk niveau op te schalen.

**Figuur 3.** Coördinatiefasen waterschap versus Gripfasering

| Coördinatie waterschappen | Fase 0                             | Fase 1                          | Fase 2                             | Fase 3                         | Fase 4                                   |   |
|---------------------------|------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|--------------------------------|--|---|
|                           | Dagelijkse routine                 | Veld + ActieCentrum Water (ACW) | Waterschap Operationeel Team (WOT) | Waterschap Beleidsteam (WBT)   | Meerdere waterschap beleidsteams (WBT's) |   |
| GRIP veiligheidsregio's   | Dagelijkse routine/motorkapoverleg | Commando Plaats Incident (CoPI) | Regionaal Operationeel Team (ROT)  | Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) | Regionaal Beleidsteam (RBT)              | Meerdere Regionale Beleidsteams (RBT's) |
|                           | GRIP 0                             | GRIP 1                          | GRIP 2                             | GRIP 3                         | GRIP 4                                   | GRIP 5                                  |

## 4.3. Liaisons

Voor alle veiligheidsregio's geldt dat het waterschap in geval van watergerelateerde crises op alle GRIP niveaus wordt uitgenodigd om deel te nemen aan de regionale crisisteams.

Verder geldt voor de inzet van liaisons het volgende:

<sup>3</sup> De teams tussen haakjes kunnen optioneel worden opgestart

- Afstemming tussen de liaisons en het waterschap verloopt via de voorzitters van de crisisteams van het waterschap. Zo onderhoudt de voorzitter van het WBT contact met de dijkgraaf. *Indien een RBT of GBT actief is, zal een plaatsvervangend dijkgraaf de rol van voorzitter WBT op zich nemen als het gezien de tijdsplanning niet mogelijk is om als dijkgraaf beide rollen te vervullen.*
- De OL W heeft contact met de liaison ROT.
- Het hoofd ACW onderhoudt contact met de liaison COPI.
- Als ruggespraak met het waterschap niet mogelijk is zijn de liaisons van waterschap Zuiderzeeland bevoegd om op hun niveau besluiten te nemen in naam van het waterschap;
- Liaisons kunnen zich laten ondersteunen. Een ondersteuner helpt bij het uitwisselen van informatie tussen de veiligheidsregio en het waterschap en met de liaisons in andere teams. Daarnaast is hij adviseur van de liaison en helpt hij desgewenst bij het duiden van informatie;

#### **4.4. Informeren en alarmeren veiligheidsregio's en gemeenten**

Bij opschaling van de crisisorganisatie van waterschap Zuiderzeeland naar fase 2 of hoger wordt de veiligheidsregio geïnformeerd via de meldkamer. Afhankelijk van de aard en omvang van de crisis worden de betrokken gemeenten, waterschappen en netwerkpartners geïnformeerd.

Wanneer een crisis (mogelijke) gevolgen heeft voor de openbare orde en veiligheid worden de betrokken veiligheidsregio's per direct telefonisch gealarmeerd via de sleutelfunctionarissen. Zo zal het hoofd ACW rechtstreeks contact opnemen met de dienstdoende leider COPI en de OL W met de dienstdoende operationeel leider van het Regionaal Operationeel team (ROT). Het contact wordt zo nodig tot stand gebracht via de meldkamers.

Bij opschaling van het waterschap naar coördinatiefase 3 worden de burgemeesters van de gemeenten waarbinnen een crisis zich voordoet geïnformeerd door de voorzitter van het WBT.



## 5. Borging

### 5.1. Het zorgsysteem voor crisisbeheersing

Crisisbeheersing is geen op zichzelf staande zaak, maar een integraal onderdeel van de reguliere taken en werkzaamheden. Waterschap Zuiderzeeland maakt gebruik van een crisiszorgsysteem om de voorbereiding op crises integraal te borgen in de reguliere organisatie. Het zorgsysteem voor crisisbeheersing bestaat uit:

1. Het vastleggen van de manier van werken in documenten;
2. Het opleiden, trainen en oefenen van de leden van de crisisorganisatie;
3. Het afstemmen en samenwerken met de netwerkpartners;
4. Het verankeren van de crisiszorg in de reguliere organisatie.

### 5.2. Verslag crisiszorg

Jaarlijks doet de coördinator crisisbeheersing verslag van de crisisbeheersing met aanbevelingen voor geconstateerde knelpunten. Dit verslag wordt opgesteld op basis van o.a. praktijk- en oefenevaluaties. Dit verslag wordt opgenomen als onderdeel van het afdelingsrapport.

### 5.3. Borging

Om de kwaliteit van de crisiszorg te borgen maakt waterschap Zuiderzeeland gebruik van de PDCA-cyclus (plan, do, check, act). Zie onderstaand:

Preparatie (koude fase)

| Plan →   | Do ↓  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• het vastleggen van voorgenomen activiteiten op het gebied van de plannen, het opleiden, trainen en oefenen.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• de uitvoering van de activiteiten zoals het opstellen en actualiseren van plannen, het organiseren van opleidingen, trainingen en oefeningen, het afstemmen met netwerkpartners</li> </ul>   |
| Act ↑  | Check ←   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• de activiteiten bijsturen op basis van gesignaleerde knelpunten</li> <li>• nieuwe ontwikkelingen en aanbevelingen uit het jaarverslag vertalen in activiteiten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• de voortgang en bereikte resultaten bewaken in bijeenkomsten met (delen van) de crisisorganisatie en de werkgroep crisiszorg.</li> <li>• het opnemen van crisisbeheersing met een toetsing van het uitgevoerde en aanbevelingen voor geconstateerde knelpunten in een jaarverslag</li> </ul> |

Respons (warme fase)

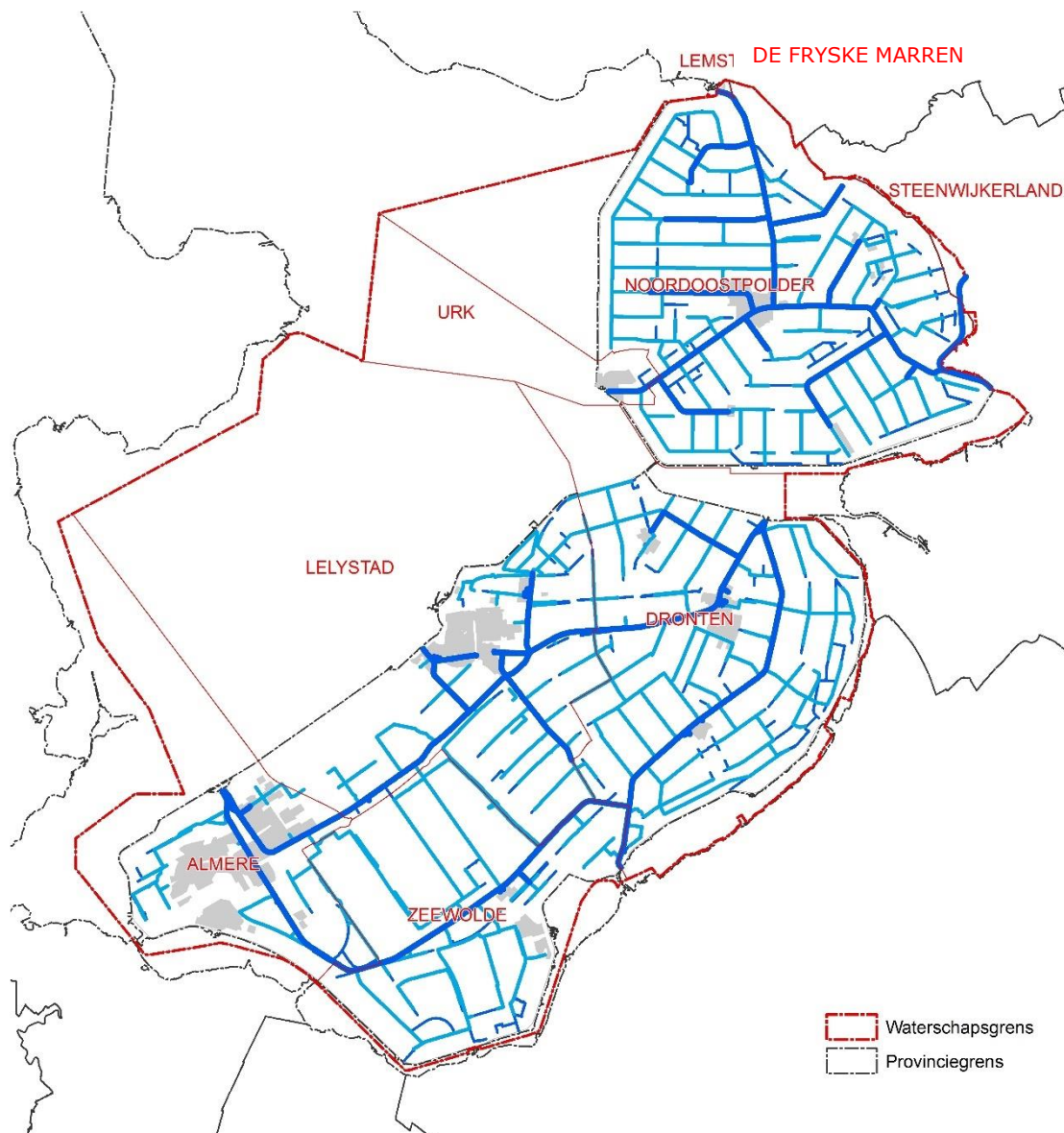
| Plan →  | Do ↓   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• vastleggen van de manier van werken van de crisisorganisatie in het crisisplan, bestrijdingsplannen en de werkdocumenten</li> <li>• het opleiden en trainen om de leden van de crisisorganisatie de benodigde kennis en vaardigheden bij te brengen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• het bestrijden van crises en het testen van de manier waarop de crisisorganisatie uitvoering geeft aan de werkwijze die in de plannen staat beschreven</li> </ul> |
| Act ↑   | Check ←  |

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• het bijstellen van het crisisplan, crisis bestrijdingsplannen of werkdocumenten op basis van de verbeterpunten</li><li>• het opzetten van aanvullende opleidingen en trainingen voor leden van de crisisorganisatie op basis van de verbeterpunten</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• het evalueren van crises en van oefeningen om na te gaan of het optreden van de crisisorganisatie de gewenste resultaten oplevert en om verbeterpunten te signaleren</li><li>• het bewaken van de verbeterpunten door de crisiscoördinator</li></ul> |
|--|--|

---

## 6. Bijlagen

### Bijlage 1 Overzichtskaart beheergebied waterschap



## Bijlage 2 Afkortingenlijst

Afkortingen die alleen in de draaiboeken, supplementen en/ of protocollen zijn opgenomen; worden daar in een afkortingenlijst opgenomen.

|              |   |
|--------------|---|
| AC           | Algemeen Commandant   |
| ACW          | Actie centrum Water   |
| AWZI         | Afvalwaterzuiveringsinstallatie                             |
| CAO          | Collectieve arbeidsovereenkomst                             |
| COPI         | Commando Plaats Incident                                    |
| GBT          | Gemeentelijk Beleidsteam                                    |
| GHOR         | Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio         |
| GIS          | Geografisch Informatie Systeem                              |
| GRIP         | Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijding Procedure      |
| ICT          | Informatie- en communicatietechnologie                      |
| LCM          | Landelijke coördinatiecommissie Milieuverontreiniging Water |
| LCMS         | Landelijk Crisismanagement Systeem                          |
| LCO          | Landelijke coördinatiecommissie Overstromingsdreiging       |
| LCW          | Landelijke coördinatiecommissie Waterverdeling              |
| MCCb         | Ministeriele Commissie Crisisbeheersing                     |
| OL           | Operationeel Leider   |
| OL W         | Operationeel Leider Waterschap                              |
| OTO          | Opleiden, trainen en oefenen                                |
| OVD          | Officier van Dienst   |
| PBOB methode | Proces, beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming     |
| PDCA cyclus  | Plan, Do, Check, Act  |
| RBT          | Regionaal Beleidsteam                                       |
| ROT          | Regionaal Operationeelteam                                  |
| SD           | Secretarisdirecteur .                                       |
| VM           | Veldmedewerker  |
| WBT          | Waterschap beleidsteam                                      |
| WM           | Wachtdienstmedewerker                                       |
| WOT          | Waterschap operationeel team                                |

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Ons kenmerk**  
3573517

**Bijlagen**  
1

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 14 oktober 2021  
Onderwerp Aanbieding rapport 'De juridische kaders voor maximaal behoud van  
brandweervrijwilligheid in Nederland'

Tijdens het Commissiedebat Taakdifferentiatie en Crisisbeheersing (CD) van 27 mei jl. heb ik met uw Kamer uitgebreid gesproken over het behoud van vrijwilligheid voor de Nederlandse brandweer. Ik hecht daar grote waarde aan en maak mij daar ook sterk voor. Zoals ik uw Kamer eerder heb gemeld is uit juridisch onderzoek gebleken dat voortgaan op de bestaande weg (te) risicovol is als het onderscheid tussen vrije-instroomvrijwilligers en beroeps niet wordt aangescherpt.<sup>1</sup>

Voor een finale juridische toets heb ik tijdens het CD toegezegd uw Kamer uiterlijk 15 oktober te informeren over een heroverweging met open vraagstelling door deskundigen, in samenspraak met mensen uit de praktijk, over de wijze waarop het brandweerstelsel toekomstbestendig kan blijven.

Aan de juristen Boogaard, Cuyvers en Verburg heb ik specifiek gevraagd te onderzoeken hoe, gegeven het grote belang dat aan behoud van vrijwilligheid bij de brandweer wordt gehecht, binnen de geldende Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke kaders (in brede zin, inclusief ILO-verdragen en ESH<sup>2</sup>), de huidige rechtspositie van brandweervrijwilligers maximaal behouden kan blijven.

Met deze brief doe ik de toezegging gestand en bied ik uw Kamer het rapport "De juridische kaders voor maximaal behoud van brandweervrijwilligheid in Nederland" aan. De juristen concluderen dat er in beginsel niet meer gewerkt kan worden met gekazerneerde en geconsigneerde vrijwilligers. Deze conclusie is in lijn met de eerdere onderzoeken van Pels Rijcken (2018) en professor Verburg (2019)<sup>3</sup>. Het is daarom volgens alle juridisch adviezen onvermijdelijk dat deze stap wordt gezet.

*Advies 'De juridische kaders voor maximaal behoud van brandweervrijwilligheid in Nederland'*

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2020/201, 29 517, nr. 201.

<sup>2</sup> Verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en het Europees Sociaal Handvest (ESH).

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2018/2019, 29 517, nr. 153; Kamerstukken II, 2018/2019, 29 517, nr. 170.

Op verzoek van de juristen, gegeven de termijn van 15 oktober en het langer lopende traject van het Veiligheidsberaad, valt het onderzoek uiteen in twee fasen. Het rapport van de eerste fase treft u in de bijlage aan. In deze eerste fase is door de juristen in samenspraak met het veld geanalyseerd of, en in welke mate, de huidige organisatie van de brandweer in Nederland in strijd komt met Nederlands, Europees of internationaal recht. Daartoe is gekeken of, in het geval van een risico op strijdigheid, dit risico afdoende vermeden kan worden door de invoering van een of meerdere van de bouwstenen zoals omschreven in de denkrichting van de denktank. Vanuit het veld zijn een vertegenwoordiging van de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) en de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) betrokken geweest.

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**

**Datum**  
14 oktober 2021

**Ons kenmerk**  
3573517

De conclusie van de hoogleraren Boogaard, Cuyvers en Verburg is dat het Nederlandse stelsel van vrijwillige brandweer grotendeels kan worden gehandhaafd en dat het goed verdedigbaar is dat taakdifferentiatie niet vereist wordt door Europees recht. Dit geldt onder de voorwaarden dat de rechtspositie van brandweervrijwilligers expliciet gebaseerd wordt op het concept van vrijwilligheid en het contrast tussen vrijwillige brandweer en beroeps wordt verscherpt. Daarmee is het naar het oordeel van Boogaard, Cuyvers en Verburg juridisch aangewezen om de door de denktank taakdifferentiatie geformuleerde bouwsteen 1 te implementeren. Dit betekent concreet dat de huidige categorieën van geconsigneerde en gekazerneerde vrijwilligers, die vrijwilligheid en beroeps vermengen, in beginsel dienen te verdwijnen. Als dat niet gebeurt, zullen geconsigneerde en gekazerneerde brandweelieden toch kwalificeren als werknemers onder Europees recht en als gevolg recht hebben op gelijke behandeling, én wordt het risico aanzienlijk vergroot dat ook vrije-instroomvrijwilligers als werknemer kwalificeren, en dat dus taakdifferentiatie alsnog noodzakelijk wordt.

Naar overtuiging van de juristen is deze benadering juist onder Europees recht. De juristen benoemen dat de benadering berust op analoge toepassing van rechtspraak, en er bestaan geen directe precedentes waarop een beroep kan worden gedaan.

In de tweede fase van het onderzoek wordt in samenspraak met het veld gekeken naar de wijze waarop de juridische ruimte voor het behoud en de stimulering van brandweervrijwilligers optimaal kan worden vormgegeven en benut.

#### *Vervolgtraject*

Het rapport van Boogaard, Cuyvers en Verburg bevestigt de noodzaak om bouwsteen 1 van de denkrichting van de denktank voortvarend en eenduidig in de veiligheidsregio's te implementeren. Zoals ik aan uw Kamer heb gemeld<sup>4</sup> werkt het Veiligheidsberaad (VB) aan een implementatieplan voor die bouwsteen 1, waarmee een belangrijk deel van het risico van rechtszaken voor de veiligheidsregio's wordt weggenomen. De tweede fase van het onderzoek helpt de veiligheidsregio's de implementatievoorstellen juridisch te toetsen. Aanvullend formuleren de juristen in de tweede fase de spelregels voor het behoud van vrijwilligheid bij de brandweer, net als mogelijke obstakels, risico's en oplossingen daarvoor.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2020/201, 29 517, nr. 200.

In december spreek ik verder met het VB over de rechtspositie van brandweervrijwilligers. In lijn met de motie-Michon-Derkzen/Van Nispen worden dit jaar geen onomkeerbare stappen gezet en worden enkel de implementatiestappen en consequenties in kaart gebracht.<sup>5</sup>

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**

**Datum**

14 oktober 2021

**Ons kenmerk**

3573517

Het rapport van de drie hoogleraren geeft aan dat behoud van vrijwilligheid bij de brandweer in Nederland in de kern mogelijk is binnen de huidige Europese wet- en regelgeving. In mijn contacten in Europa zal ik aandacht vragen voor de inzichten van de hoogleraren Boogaard, Cuyvers en Verburg. In tal van EU-landen en ook in Brussel wordt gezocht naar een dergelijke oplossing voor behoud van vrijwilligheid en van de bescherming van de rechten van werknemers.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2020/201, 29 517, nr. 204.

## De juridische kaders voor maximaal behoud van brandweervrijwilligheid in Nederland

### *Executive summary*

Op verzoek van de minister geeft deze notitie een gezamenlijk juridisch oordeel over de vraag of het Nederlandse systeem inzake de vrijwillige brandweer in strijd is met Europees recht of niet, en zo ja, welke wijzigingen afdoende zijn om deze strijdigheid op te lossen met behoud van maximale ruimte voor vrijwilligheid.

De conclusie van dit advies is dat het Nederlandse stelsel van vrijwillige brandweer grotendeels kan worden gehandhaafd en dat goed verdedigbaar is dat *taakdifferentiatie niet vereist wordt door Europees recht*. Dit geldt onder de voorwaarden dat 1) de rechtspositie van brandweervrijwilligers expliciet gebaseerd wordt op het concept van vrijwilligheid en 2) het contrast tussen vrijwillige brandweer en beroeps wordt verscherpt. Daarmee is het naar ons oordeel juridisch aangewezen om de door de denktank geformuleerde bouwsteen 1 te implementeren. Dit betekent concreet dat de huidige categorieën van geconsigneerde en gekazerneerde vrijwilligers, die vrijwilligheid en beroeps vermengen, in beginsel dienen te verdwijnen. Als dat niet gebeurt, zullen 1) geconsigneerde en gekazerneerde brandweelieden toch kwalificeren als werknemers onder EU recht en als gevolg recht hebben op gelijke behandeling, 2) wordt het risico aanzienlijk vergroot dat ook vrije instroomvrijwilligers als werknemer kwalificeren, en dat dus 3) taakdifferentiatie alsnog noodzakelijk wordt. Het in beginsel afschaffen van consignatie en kazernering is daarmee de juridisch meest verkieslijke optie om strijdigheid met Europees recht te voorkomen en vrijwilligheid te behouden als een van de kernwaarden van de Nederlandse brandweer. Bovendien zouden consignatie en kazernering ook bij een keuze voor taakdifferentiatie geheel moeten verdwijnen. De verdere consequenties en operationele vormgeving van het afschaffen van consignatie en kazernering dienen derhalve met de nodige voortvarendheid nader te worden onderzocht in de volgende fase, dit in nauwe samenwerking met het veld.

Dit advies is als gevolg in lijn met zowel het eerdere advies van prof. L.G. Verburg als het latere advies van prof. G. Boogaard en Prof. A. Cuyvers, maar verbindt de conclusies van beide adviezen in een coherent geheel en vult deze aan op basis van de inmiddels beschikbare conclusies van de denktank taakdifferentiatie. De conclusie van Verburg was dat er een risico bestaat dat het huidige Nederlandse stelsel inzake de brandweer in strijd is met Europees recht en dat taakdifferentiatie een mogelijkheid zou zijn om deze strijdigheid weg te nemen. Boogaard en Cuyvers delen deze conclusie, maar hebben aangevuld dat deze strijdigheid ook zonder taakdifferentiatie kan worden opgelost door het Nederlandse systeem expliciet te baseren op vrijwilligheid en aan te sluiten bij het arrest *Wippel*. Op basis van nader gezamenlijk onderzoek en overleg hebben de auteurs geconcludeerd dat het concept van vrijwilligheid inderdaad een afdoende rechtvaardiging kan vormen onder Europees recht om de vrijwillige brandweer te behouden zonder taakdifferentiatie, maar dat hiertoe wel vereist is dat consignering en kazernering in beginsel beëindigd worden. Voor het bereiken van deze conclusie is het systematische onderzoek van de denktank taakdifferentiatie essentieel geweest. Inmiddels staat vast dat taakdifferentiatie weliswaar voor de meerderheid van de veiligheidsregio's technisch bezien 'praktisch uitvoerbaar' is, maar door betrokken partijen als onwenselijk, slecht werkbaar en schadelijk voor de toekomstbestendigheid en essentie van de Nederlandse brandweercultuur wordt gezien. Deze bevindingen leveren cruciaal nader bewijs voor het centrale belang van vrijwilligheid voor de Nederlandse brandweer alsmede voor de noodzaak om consignering en kazernering uit te faseren. De bevindingen van het onderzoek van de denktank zullen verder ook van groot belang zijn voor de nadere uitwerking in fase 2. Hoewel taakdifferentiatie zelf niet nodig is, blijven deze bevindingen van belang bij het effectief vormgeven van de aanpassingen die wel nodig zullen zijn, waaronder de implementatie van bouwsteen I.



## 1. Inleiding en achtergrond advies

In november 2018 concludeerde het advocatenkantoor Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn (Pels Rijcken) dat er een risico bestaat dat de huidige rechtspositie van brandweervrijwilligers in Nederland in strijd is met Europees recht.<sup>1</sup> In essentie berust deze conclusie op de vrees dat brandweervrijwilligers wellicht kwalificeren als deeltijdwerkers onder EU recht en daarom recht hebben op gelijke behandeling als 'beroeps'.<sup>2</sup> Het bestaan van dit risico werd vervolgens bevestigd in een nader advies van Prof. mr. L.G. Verburg.<sup>3</sup> In zijn advies gaf Verburg verder aan dat, mede gezien de vele gradaties van vrijwilligerschap zoals consignering en kazernering, die steeds dichter tegen werknemerschap aanliggen, er inderdaad een risico is dat brandweervrijwilligers kwalificeren als deeltijdwerkers.<sup>4</sup> Ook gaf hij aan dat, hoewel het Europees recht en met name het arrest *Wippel* meer ruimte laten dan werd aangenomen door Pels Rijcken, de tot dan toe door partijen aangevoerde legitieme doelen geen afdoende basis vormden om een afwijking van het EU recht op gelijke behandeling te kunnen rechtvaardigen.<sup>5</sup>

Gezien het risico op strijdigheid met Europees recht is vervolgens een zoektocht gestart naar oplossingen. De oplossingsrichting die hierbij is onderzocht is de zogeheten taakdifferentiatie. Het idee achter taakdifferentiatie is om weer zoveel verschil aan te brengen in de taken van vrijwilligers en beroeps dat vrijwilligers niet meer als deeltijd brandweeredwerkers kwalificeren. Op het moment dat vrijwilligers niet meer kwalificeren als deeltijdwerkers mogen zij immers anders behandeld worden dan beroeps, en is de strijdigheid met Europees recht opgelost. Deze oplossingsrichting is met name nader uitgewerkt door de denktank taakdifferentiatie.<sup>6</sup>

De bevindingen van de denktank hebben inmiddels aangetoond dat taakdifferentiatie zowel onwenselijk als zeer lastig uitvoerbaar is, ook al is taakdifferentiatie *theoretisch* gezien 'praktisch uitvoerbaar'.<sup>7</sup> Taakdifferentiatie leidt tot grote organisatorische problemen, hoge kosten, en reorganiseert de brandweer op een manier die niet aansluit bij haar kerntaak maar juist in de weg kan staan aan het toekomstbestendig maken van de brandweer. Bovendien bedreigt taakdifferentiatie de essentie van de huidige brandweercultuur. Deze cultuur is voor een belangrijk deel gebaseerd op vrijwilligheid, en die vrijwilligheid is weer mede gegrond op de volwaardige en gelijkwaardige rol van brandweervrijwilligers. Het (zeker in hun eigen ogen) 'degraderen' van vrijwilligers en het verplicht specialiseren van beroeps, ook waar dit op basis van het risicoprofiel niet eens nodig is, tast daarmee het hart van het systeem aan. Kort gezegd: op basis van nader onderzoek wordt taakdifferentiatie door de meeste betrokken partijen gezien als een onwenselijke, onnodige en onlogische stap die alleen overwogen wordt omdat dit schijnbaar vereist wordt door Europees recht. Het feit dat er geen

---

<sup>1</sup> 'Rechtspositie brandweervrijwilligers in het kader van Europees- en internationaalrechtelijke regels' (November 2018), bijlage bij kamerbrief van 10 december 2019.

<sup>2</sup> Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid PB [1998] L 14, p. 9–14.

<sup>3</sup> Prof. mr. dr. L.G. Verburg, 'Oplossingsrichtingen ter behoud van de brandveiligheid (de huidige inrichting en werkwijze ten aanzien van vrijwilligheid bij de brandweer) binnen de bestaande juridische kaders (15 mei 2019).

<sup>4</sup> Verburg, p. 9, par. 15.

<sup>5</sup> Verburg, p. 12, par. 26. Daarbij wordt in par. 27 aangegeven dat andere argumenten wellicht mogelijk zijn, al moeten die wel aan een hoge drempel voldoen.

<sup>6</sup> 'Inzicht in consequentie denkrichting' Notitie van de denktank taakdifferentiatie van 22 februari 2021, Beschikbaar via: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/18/bijlage-inzicht-in-consequenties-denkriching/>>.

<sup>7</sup> Zie notitie denktank p. 10.

inhoudelijke drijfveer is voor taakdifferentiatie, maar enkel een gepercipieerde juridische noodzaak, draagt ook niet bepaald bij aan het draagvlak.

Zoals aangegeven was de conclusie van Pels Rijcken en Verburg echter niet dat taakdifferentiatie verplicht was onder Europees recht. De conclusie was enkel dat er onder het huidige systeem een risico op strijd met Europees recht bestaat, en dat deze strijdigheid niet gerechtvaardigd kon worden op basis van de eerder aangevoerde legitieme doelen. Omdat het onderzoek van de denktank inmiddels de ongeschiktheid van taakdifferentiatie had aangetoond, is vervolgens aan Prof. G. Boogaard en Prof. A. Cuyvers gevraagd of er andere oplossingsrichtingen denkbaar waren om het risico op strijdigheid met Europees recht weg te nemen zonder over te hoeven gaan tot taakdifferentiatie.<sup>8</sup>

In hun notitie van 2 juni 2021 kwamen Boogaard en Cuyvers tot de conclusie dat binnen het EU-recht ruimte gevonden kan worden voor de echte (vrije instroom) brandweervrijwilligers zonder dat hiervoor taakdifferentiatie nodig is.<sup>9</sup> In het bijzonder wijzen zij op twee juridische argumenten op basis waarvan verdedigd kan worden dat vrije instroomvrijwilligers niet gelijk behandeld te hoeven worden als beroeps, en taakdifferentiatie derhalve niet nodig is om strijdigheid met het Europese recht te voorkomen: vrijwilligheid en *Wippel*.

Het eerste argument is gebaseerd op het fundamentele *belang van vrijwilligheid zelf* en de ruimte die Europees recht biedt om dit belang te beschermen.<sup>10</sup> Hoewel aan Pels Rijcken en Verburg verschillende legitieme doelen waren voorgelegd, was het behoud van vrijwilligerschap als zodanig niet voorgelegd als mogelijke rechtvaardiging voor het huidige Nederlandse systeem. Juist door vrijwilligheid te expliciteren als één van de fundamenten van het Nederlandse brandweerstelsel kan echter cruciale ruimte in het Europese recht gevonden worden. Zoals Verburg ook reeds had opgemerkt, wordt deze benadering echter gecompliceerd door de situatie van geconsigneerde en gekazerneerde 'vrijwilligers'. Vanwege de vaste verplichtingen die deze brandweerlieden aangaan, kwalificeren zij al snel als werknemer en is een beroep op vrijwilligheid voor deze groepen minder snel verdedigbaar. Vanwege de verschillende gradaties in vrijwilligerschap, van vrije instroom tot kazernering, is het bovendien moeilijker om afdoende scherp onderscheid te maken tussen 'echte' vrijwilligers en 'schijnvrijwilligers' die *de iure* werknemers zijn. Mét Verburg betogen Boogaard en Cuyvers derhalve om in beginsel geconsigneerde en gekazerneerde brandweerlieden niet onder de noemer van vrijwilliger te scharen. Vervolgens kan het verschil in behandeling tussen echte vrijwilligers en beroeps gerechtvaardigd worden op basis van het inherente belang van vrijwilligheid.

Het tweede argument is gebaseerd op het arrest *Wippel*. Dit arrest bepaalt kort gezegd dat, waar het een persoon met een oproepcontract vrij staat om *geen* gehoor te geven aan een oproep, er geen sprake is van deeltijdarbeid. Pels Rijcken was van mening dat dit arrest in grote mate was ingehaald door *O'Brien*. Verburg had reeds aangegeven dat deze lezing niet overtuigt. Boogaard en Cuyvers beamen dit, en geven aan dat waar een brandweervrijwilliger afdoende vrij is om geen gehoor te geven

---

<sup>8</sup> Dit ook in lijn met de conclusie van Verburg, p. 12, par. 27 dat andere gronden voor rechtvaardiging wellicht gevonden kunnen worden en de conclusie van Pels Rijcken dat alternatieve oplossingen en rechtvaardigingen nog onderzocht konden worden. Zie bijv. Pels Rijcken paras. 2.2.14, 2.2.16 en 5.8.7.

<sup>9</sup> Prof. dr. G. Boogaard en Prof. dr. A. Cuyvers, 'De Europeesrechtelijke ruimte voor Brandweervrijwilligers. De verenigbaarheid van het Nederlandse stelsel van vrijwillige brandweer met het EU recht.' Notitie van 2 juni 2021 ten behoeve van de Vaste Kamer Commissie Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer. Een verkorte versie van deze notitie is gepubliceerd in het NJB. Armin Cuyvers en Geerten Boogaard, 'De professionele vrijwilliger in het Huis van Thorbecke. Waarom de vrijwillige brandweer niet op de schop hoeft van het EU-recht', *Nederlands Juristenblad* 2021/26, p. 2115-2122.

<sup>10</sup> Zie voor de optie om een scherper onderscheid te maken tussen beroeps en vrijwilligers ook reeds Verburg, p. 5, punt 7.

aan een oproep, alleen om deze reden al verdedigd kan worden dat geen sprake is van deeltijdwerk. Daar waar een vrijwilliger niet als deeltijdwerker kwalificeert, bestaat vervolgens ook geen noodzaak tot gelijke behandeling, en dus geen noodzaak tot taakdifferentiatie.

Op basis van deze twee argumenten zien Boogaard en Cuyvers goede kansen om de verschillende behandeling van vrijwilligers en beroeps te rechtvaardigen onder EU recht, mits het systeem van consignering en kazernering wordt aangepast.<sup>11</sup> Daarbij blijft een zeker juridisch risico bestaan, mede omdat er geen directe precedents bestaan. Dit risico is evenwel volgens hen acceptabel, mede omdat de maatschappelijke, professionele en financiële schade van taakdifferentiatie vele malen groter is, zoals mede vast is komen te staan met de notitie van de denktank taakdifferentiatie.

Na de notitie van Boogaard en Cuyvers rees begrijpelijkerwijs bij meerdere partijen de vraag wat het Europees recht nu precies zegt. Er leek immers een tegenstelling te zijn tussen de conclusies van Verburg enerzijds en Boogaard en Cuyvers anderzijds. Vaak werd gedacht dat volgens Verburg taakdifferentiatie juridisch noodzakelijk was, terwijl dit volgens Boogaard en Cuyvers niet zo was. Zoals hierboven aangegeven, berust deze schijnbare tegenstelling echter op een misverstand. Verburg heeft immers niet geconcludeerd dat Europees recht verplicht tot taakdifferentiatie. Zijn conclusie was enkel dat er een risico is dat het huidige systeem in strijd komt met Europees recht, en dat taakdifferentiatie een robuuste manier is om dit risico weg te nemen. Op basis van deze conclusie is vervolgens de werkgroep taakdifferentiatie van start gegaan, waardoor wij nu weten dat taakdifferentiatie geen geschikte oplossing is en zelfs een wezenlijke bedreiging vormt voor het vrijwillige karakter van de Nederlandse brandweer.

Gezien 1) de gepercipieerde tegenstelling tussen Verburg enerzijds en Boogaard en Cuyvers anderzijds, 2) de noodzaak om een helder juridisch kader te hebben voor de te maken keuzes inzake de organisatie van de brandweer, 3) de nieuwe inzichten vanuit de denktank taakdifferentiatie en 4) het grote belang dat wordt gehecht aan vrijwilligheid, is vervolgens aan Verburg, Boogaard en Cuyvers gevraagd of zij, in samenwerking met het veld, tot een gezamenlijke juridische opinie konden komen inzake de Europeesrechtelijke ruimte voor het behoud van vrijwilligheid bij de brandweer. Dit heeft geleid tot de volgende concrete opdracht:

*‘Onderzoek, gegeven het grote belang dat aan behoud van vrijwilligheid bij de brandweer wordt gehecht, op welke wijze, binnen de geldende Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke kaders, (in brede zin, inclusief ILO verdragen en ESH) de huidige rechtspositie van brandweervrijwilligers maximaal behouden kan blijven.’*

Deze opdracht valt uiteen in twee fasen. In de eerste fase wordt een gezamenlijk juridisch oordeel gegeven over of, en zo ja in welke mate, de huidige organisatie van de brandweer in Nederland in strijd komt met Europees recht. Voor zover er een risico op strijdigheid is, wordt bovendien, in samenspraak met het veld, gekeken hoe dit risico kan worden vermeden terwijl vrijwilligheid zo veel mogelijk wordt behouden. Daarbij wordt mede gekeken naar invoering van een of meerdere van de bouwstenen zoals omschreven in de denkrichting van de denktank.

In de tweede fase wordt breder, en in verdere samenspraak met het veld, gekeken naar op welke wijze de juridische ruimte voor het behoud en de stimulering van brandweervrijwilligers optimaal kan worden vormgegeven en benut. Dit omvat mede 1) een analyse van verdere juridische obstakels,

---

<sup>11</sup> Cf. ook reeds Verburg, p. 10, par. 17.

belemmeringen of juridische lacunes voor het optimaal vormgeven en benutten van vrijwilligheid bij de brandweer, en 2) de operationele knelpunten die kunnen ontstaan bij het wijzigen van het huidige systeem op basis van de eerdere juridische bevindingen, alsmede mogelijk oplossingen voor deze knelpunten.

Deze gezamenlijke opinie ziet op fase 1, en geeft derhalve een gezamenlijk standpunt van de Europeesrechtelijke ruimte voor behoud van vrijwilligheid bij de Nederlandse brandweer. De kernconclusies van deze opinie zijn dat:

1. Europees recht afdoende ruimte laat voor vergaand behoud van vrijwilligheid maar dat daartoe wel;
2. Het van belang is om vrijwilligheid zelf centraal te stellen als een van de fundamenten van de Nederlandse Brandweer en als gevolg;
3. Consignatie en kazernering in beginsel niet juridisch houdbaar zijn en doorvoering van bouwsteen I (verplicht en niet verplicht als onderscheid) juridisch verkieslijk is.

Als gevolg concludeert deze opinie dat het *wel* juridisch aangewezen is om bouwsteen 1 uit te voeren, maar dat het *niet* juridisch noodzakelijk is om de bouwstenen 2, 3, en 4 uit te voeren. Indien dit gebeurt, is *taakdifferentiatie niet noodzakelijk onder Europees recht*. Wel zal het centraal stellen van vrijwilligheid en het doorvoeren van bouwsteen 1 op zichzelf al significante consequenties hebben, wat vraagt om een zorgvuldige juridische en organisatorische vormgeving. Als gevolg is het van groot belang om in fase 2 de concrete implementatie en consequenties van deze aanbevelingen nader te onderzoeken, dit in nauwe samenwerking tussen juristen en experts in het veld.<sup>12</sup> Ook op andere terreinen zal de verhouding tussen vrijwilligheid en EU recht een rol gaan spelen. Daarvoor is het van groot belang om goede, constructieve en juridisch houdbare spelregels op te stellen die vrijwilligerschap en maatschappelijke betrokkenheid belonen en motiveren, en niet frustreren, .

Om deze conclusies te staven is deze gezamenlijk opinie als volgt vormgegeven. Paragraaf 2 geeft kort weer waarom er een risico bestaat dat het huidige systeem in strijd is met Europees recht en waarom taakdifferentiatie ongeschikt is om dit risico weg te nemen. Paragraaf 3 beschrijft vervolgens hoe het centraal stellen van vrijwilligheid zelf meer Europeesrechtelijke ruimte geeft voor het behoud van vrijwilligheid in de Nederlandse brandweer en welke voorwaarden hieraan verbonden zijn. Paragraaf 4 gaat vervolgens in op het *Wippel* arrest en de aanvullende ruimte en zekerheid die deze uitspraak biedt. Paragraaf 5 eindigt met de juridische conclusies die uit deze gezamenlijk opinie voortvloeien. Daarbij wordt concreet aangegeven welke stappen, zoals implementatie van bouwsteen 1, juridisch aangewezen zijn, en welke stappen, zoals de implementatie van de verdere bouwstenen en taakdifferentiatie, juridisch niet noodzakelijk zijn en zelfs al op juridische gronden ontraden worden.

---

<sup>12</sup> Deze nadere analyse in fase 2 is extra belangrijk omdat de problematiek rondom vrijwilligheid niet beperkt zal blijven tot de brandweer.

## 2. Het huidige juridische risico en de functie van taakdifferentiatie

De eerdere notities van Pels Rijcken, Verburg en Boogaard en Cuyvers bespreken reeds uitgebreid waarom er een risico bestaat dat het huidige systeem van brandweervrijwilligers in strijd komt met Europees recht. Deze sectie geeft derhalve enkel een zakelijke samenvatting van dit risico. Vervolgens wordt kort verduidelijkt wat de relatie is tussen dit risico en taakdifferentiatie. In de volgende sectie wordt vervolgens aangegeven waarom, in de gezamenlijke analyse van de auteurs, er ook andere juridische oplossingen zijn dan taakdifferentiatie om het risico op strijdigheid met Europees recht op te heffen.

### *Het risico op strijdigheid met Europees recht*

Brandweervrijwilligers verrichten reële en daadwerkelijke arbeid onder gezag van anderen.<sup>13</sup> Ook ontvangen zij een vergoeding die deels is gebaseerd op het aantal gewerkte uren.<sup>14</sup> Gezien de vaste rechtspraak van het HvJEU omtrent het autonome Europeesrechtelijke begrip werknemer, is de kans derhalve groot dat brandweervrijwilligers onder Europees recht kwalificeren als werknemers.<sup>15</sup>

Omdat brandweervrijwilligers werknemers zijn, kan ook de Deeltijdrichtlijn van toepassing zijn.<sup>16</sup> Deze richtlijn bestrijdt onder andere discriminatie van deeltijdwerkers. Zo stelt clause 4 van de Deeltijdrichtlijn:

‘Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden worden deeltijdwerkers niet minder gunstig behandeld dan vergelijkbare voltijdwerkers louter op grond van het feit dat zij in deeltijd werkzaam zijn, tenzij het verschil in behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is.’

Een ‘vergelijkbare voltijdwerker’ is gedefinieerd als ‘een voltijdwerker in dezelfde vestiging, die werkzaam is uit hoofde van dezelfde soort arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding en *hetzelfde of soortgelijk werk verricht* of dezelfde of een soortgelijke functie uitoefent (...)’.<sup>17</sup> De kwalificatie als deeltijdwerker hangt als gevolg met name af van de vraag of deeltijdwerkers *hetzelfde of soortgelijk werk* verrichten als de voltijdmedewerkers.<sup>17</sup>

Nu verrichten vrijwilligers en beroeps van dezelfde repressieve functie grotendeels hetzelfde werk.<sup>18</sup> Het grootste verschil tussen vrijwilligers en beroeps, en tussen vrijwilligers onderling, is daarbij de mate waarin zij verplicht zijn gehoor te geven aan een oproep. Beroeps zijn natuurlijk altijd verplicht om te komen. *Vrije instroom* vrijwilligers hebben daarentegen geen enkele verplichting om te komen opdagen bij een oproep. *Gebonden instroom* vrijwilligers (ook wel bekend als geconsigneerde vrijwilligers) geven daarentegen zelf hun beschikbaarheid op en zijn vervolgens op deze tijden verplicht

---

<sup>13</sup> HvJEU Zaak C-518/15 *Matzak* ECLI:EU:C:2018:82, par. 30.

<sup>14</sup> Zie artikel 19:13 tot en met 19:20 CAR-UWO.

<sup>15</sup> Zie bijv. reeds HvJEU Zaak 196/87 *Steymann* ECLI:EU:C:1988:475, par. 14. Voor de lage drempel bij deeltijdwerk, zie bijv. HvJEU Zaak 53/81 *Levin* ECLI:EU:C:1982:105, par. 17, HvJEU Zaak 139/85 *Kempf* ECLI:EU:C:1986:223 en HvJEU Gevoegde Zaken C-22/08 en 23/08 *Vatsouras* ECLI:EU:C:2009:344 alsmede Verburg, o.a. par. 4 en Boogaard en Cuyvers, p. 4-6.

<sup>16</sup> Richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid PB [1998] L 14, p. 9-14.

<sup>17</sup> Zie analoog HvJEU Zaak C-309/97, *Angestelltenbetriebsrat der Wiener Gebietskrankenkasse* ECLI:EU:C:1999:241 en HvJEU Zaak C-574/16, *Grupo Norte Facility* ECLI:EU:C:2018:390

<sup>18</sup> Zie ook Pels Rijcken par. 5.6.6. en de conclusie van de Rotterdam School of Management (RSM) en de Erasmus Universiteit dat er bij de Brandweer ‘in principe één soort vrijwilliger [is] die hetzelfde werk doet als de beroepskracht’, rapport, p. 22.

om te komen bij een oproep. *Gekazerneerde* brandweervrijwilligers geven ook zelf hun beschikbaarheid op, maar moeten op de tijden die zij opgeven op de kazerne zijn.

Omdat vrijwilligers bij oproepen in essentie hetzelfde of vergelijkbaar werk verrichten als beroeps, bestaat er een aannemelijk risico dat zij onder Europees recht kwalificeren als deeltijdwerkers. De juridische consequentie hiervan is weer dat vrijwilligers in beginsel gelijk behandeld moeten worden als beroeps, tenzij er een objectieve rechtvaardiging is om dit niet te doen. Een dergelijke objectieve rechtvaardiging vereist echter dat de ongelijke behandeling een legitiem doel dient op een geschikte en noodzakelijke wijze.

Op basis van de hen aangegeven legitieme doelen kwamen zowel Pels Rijcken als Verburg tot de conclusie dat deze legitieme doelen geen afdoende basis boden voor een objectieve rechtvaardiging. Als gevolg kwamen zij tot de conclusie dat er een reëel risico is dat brandweervrijwilligers onder Europees recht kwalificeren als deeltijdwerker, en in beginsel dus recht zouden hebben op gelijke behandeling aan beroeps. Hiermee zou het huidige Nederlandse systeem, waarin er geen gelijke behandeling is, in strijd komen met Europees recht.

#### *Opkomst en ondergang van taakdifferentiatie*

Taakdifferentiatie is een manier om te ontkomen aan het risico op strijdigheid met Europees recht. Het recht op gelijke behandeling onder de Deeltijdrichtlijn bestaat namelijk alleen waar beroeps en vrijwilligers 'hetzelfde of soortgelijk werk' verrichten. Door de taken van beroeps en vrijwilligers afdoende verschillend te maken, vervalt derhalve het recht op gelijke behandeling en het risico op strijdigheid met Europees recht. Daarbij is van belang om te beseffen dat bij niet-handelen het risico bestaat dat *alle* brandweervrijwilligers als deeltijdwerknemers kwalificeren, en daarmee vrijwilligheid geheel verdwijnt. Vanuit dit perspectief kon taakdifferentiatie gezien worden als het minste van twee kwaden.

Inmiddels is echter gebleken uit de notitie van de denktank taakdifferentiatie dat taakdifferentiatie geen geschikte oplossing is. Kort gezegd lijkt het middel erger dan de kwaal omdat taakdifferentiatie op gespannen voet staat met de essentie van vrijwilligheid en ook nog eens andere negatieve effecten heeft op de organisatie en toekomstbestendigheid van de brandweer. In de woorden van de denktank taakdifferentiatie:

'Het beeld is dat op basis van een technische interpretatie de denkrichting volgens het overgrote deel van de veiligheidsregio's praktisch uitvoerbaar is, maar wel met omvangrijke organisatorische, personele en financiële consequenties. Tegelijkertijd stelt het overgrote deel van de regio's dat de denkrichting geen oplossing biedt voor andere (toekomstige) vraagstukken en de denkrichting niet in lijn is met de huidige brandweercultuur.'<sup>19</sup>

Daarmee staat vast dat taakdifferentiatie geen uitweg biedt. Gelukkig verplicht Europees recht ook niet tot taakdifferentiatie. Als Nederland op een andere manier kan voldoen aan de eisen van de Deeltijdrichtlijn of een afdoende rechtvaardiging kan vinden voor de ongelijke behandeling van beroeps en vrijwilligers vervalt de noodzaak tot taakdifferentiatie. Naar het gezamenlijke oordeel van de auteurs kan een dergelijke oplossing gevonden worden in het doel van vrijwilligheid zelf alsmede in het arrest *Wippel*.

---

<sup>19</sup> Notitie denktank taakdifferentiatie p. 10, par. 1.3.

### 3. Behoud van echte vrijwilligheid als fundament van de Nederlandse brandweer

Voor wat betreft de mogelijke rechtvaardiging van een onderscheid tussen beroeps en vrijwilligers hebben zowel Pels Rijcken als Verburg enkel gekeken naar de mogelijke rechtvaardigingsgronden die door de verschillende partijen waren aangedragen. Terecht werden geen van deze gronden kansrijk geacht. Wat nog niet op tafel lag bij het opstellen van deze adviezen was echter de notitie van de denktank taakdifferentiatie en de optie om, zoals voorgesteld door Boogaard en Cuyvers, het behoud van echte vrijwilligheid als primaire doel en rechtvaardiging voor het verschil in behandeling tussen vrijwilliger en beroeps centraal te stellen.

Mede op basis van de notitie van de denktank taakdifferentiatie, de eerdere notities van Verburg en Boogaard en Cuyvers, en nader onderzoek zijn de auteurs gezamenlijk van mening dat de beste juridische optie om het risico op strijdigheid met EU recht te adresseren is om 1) de essentiële rol van echte vrijwilligheid meer centraal te stellen in de motivering van de organisatie van de Nederlandse brandweer, 2) deze rol expliciet te koppelen aan de constitutionele traditie in Nederland, en 3) vervolgens het onderscheid tussen vrijwilligers en beroeps te rechtvaardigen op deze basis. Zoals ook de denktank taakdifferentiatie heeft geconstateerd is vrijwilligerschap immers diep geworteld in de Nederlandse brandweercultuur en hechten vrijwilligers juist aan hun professionele en gelijkwaardige bijdrage.

Zoals reeds beschreven in de notitie van Boogaard en Cuyvers vormt vrijwilligerschap een fundamenteel maatschappelijk belang, zowel voor de EU als voor Nederland.<sup>20</sup> Er bestaat echter een inherente spanning tussen echt vrijwilligerschap en de Europeesrechtelijke verplichting om bepaalde vrijwilligers gelijk te behandelen als werknemers. Het vormt immers de essentie van vrijwilligheid dat arbeid wordt verricht *zonder of in ieder geval niet vanwege* een tegenprestatie als loon, pensioen of vakantiedagen. Zodra men de vrijwilliger verplicht om loon en andere vormen van beloning te accepteren, tast men daarmee de essentie van de vrijwilligheid aan.<sup>21</sup> Onverkorte toepassing van de Deeltijdrichtlijn kan daarmee het maatschappelijke doel van echt vrijwilligerschap ondermijnen. Omgekeerd betekent dit dat de noodzaak om echt vrijwilligerschap te waarborgen een objectieve rechtvaardiging kan bieden voor ongelijke behandeling van vrijwilligers en werknemers, ten minste voor zover dit verschil in behandeling geschikt en noodzakelijk is om echte vrijwilligheid te borgen.

#### *Vrijwilligerschap als inherente exceptie*

Meer precies zien wij twee juridische routes voor deze rechtvaardiging op basis van vrijwilligerschap. Primair kan, analoog aan arresten als *Walrave en Koch*, *Albany* en *Wouters* vrijwilligheid aangevoerd worden als een *inherente exceptie* op (een deel van) de Europeesrechtelijke plicht om vrijwilligers gelijk te behandelen als beroeps.<sup>22</sup> Deze exceptie gaat dan op zolang het eigenlijke doel is om burgers in staat te stellen als vrijwilliger bij te dragen aan de maatschappij en de uitzondering niet verder gaat dan nodig is om de inherente kern van vrijwilligheid intact te laten. Deze benadering sluit aan bij andere inherente excepties die het HvJEU heeft geaccepteerd om belangrijke maatschappelijke doelen te beschermen tegen onnodige en/of excessieve beknelling door het EU recht. Het aanvullende

<sup>20</sup> Zie ook de European Charter on the Rights and Responsibilities of Volunteers van 2012, dat mede tot stand is gekomen met steun van de Europese Commissie, beschikbaar via:

<[https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/volunteering\\_charter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/volunteering_charter_en.pdf)>

<sup>21</sup> Daarbij is van belang dat het enkele ontvangen van een zekere financiële verplichting niet inherent in de weg staat aan de kwalificatie als vrijwilliger.

<sup>22</sup> HvJEU Zaak C-36/74, *Walrave en Koch* ECLI:EU:C:1974:140, HvJEU Zaak C-67/96 *Albany* ECLI:EU:C:1999:430, HvJEU Zaak C-309/99, *Wouters* ECLI:EU:C:2002:98.

voordeel van deze benadering is bovendien dat deze een meer structurele juridische ruimte creëert voor vrijwilligerschap, ook in andere sectoren dan de brandweer.

#### *Vrijwilligerschap als objectieve rechtvaardiging*

Subsidiar kan vrijwilligerschap niet worden aangevoerd als inherente exceptie maar als objectieve rechtvaardiging onder de Deeltijdrichtlijn zelf. Onder de Deeltijdrichtlijn kan een ongelijke behandeling van deeltijdwerkers immers toegestaan zijn als deze behandeling objectief gerechtvaardigd is. Hiervoor is weer vereist dat de ongelijke behandeling een legitiem doel op een geschikte en noodzakelijke wijze dient.

Ook bij deze toets kan het *waarborgen van echte vrijwilligheid* zelf als legitiem doel worden aangevoerd. De proportionaliteitstoets wordt dan ook toegespitst op dit specifieke legitieme doel waardoor de vraag wordt of het onderscheid in arbeidsvoorwaarden tussen vrijwilligers en beroeps geschikt en noodzakelijk om echte vrijwilligheid in stand te houden. Om dezelfde redenen als hierboven aangegeven, lijkt ons dit goed verdedigbaar. Zodra men vrijwilligers gelijk gaat behandelen aan werknemers zijn zij immers geen echte vrijwilliger meer. Als gevolg is het noodzakelijk voor echt vrijwilligerschap dat de werkzaamheden niet tegen dezelfde arbeidsvoorwaarden als werknemers geschieden. Hier komt bij dat taakdifferentiatie de enige andere robuuste oplossing lijkt te zijn die voorhanden is om de strijdigheid met Europees recht te voorkomen. Zoals de denktank taakdifferentiatie echter heeft laten zien, komt ook taakdifferentiatie in strijd met het doel van echte vrijwilligheid. Linksom of rechtsom leidt een Europeesrechtelijke plicht tot gelijke behandeling dus tot het ondermijnen van vrijwilligerschap, waardoor een uitzondering op deze plicht objectief noodzakelijk is om echt vrijwilligerschap te behouden.

#### *Grenzen en consequenties rechtvaardiging middels vrijwilligheid*

Op basis van deze overwegingen komen wij tot de conclusie dat de juridisch meest aangewezen wijze om het risico op strijdigheid met Europees recht op te lossen is om beter aan te geven hoe centraal vrijwilligheid is voor de Nederlandse brandweer, en waarom deze echte vrijwilligheid niet verenigbaar is met volledige gelijke behandeling van echte vrijwilligers en beroeps. Tegelijkertijd merken wij op dat deze uitzondering haar grenzen kent, en niet afdoende is om het huidige systeem zonder enige aanpassing in stand te laten. Ook onder deze uitzondering dienen er daarom verschillende aanpassingen plaats te vinden. Hoewel de precieze gevolgen en de beste operationele vormgeving daarvan in fase 2 worden geanalyseerd, zetten wij de belangrijkste juridische consequenties hier kort op een rij.

#### Implementatie bouwsteen I noodzakelijk: scherper onderscheid beroeps en vrijwilliger

Zoals aangegeven in de notities van Verburg en Boogaard en Cuyvers gaat het beroep op echte vrijwilligheid met name op voor de vrije instroom vrijwilligers.<sup>23</sup> Geconsigneerde en gekazerneerde 'vrijwilligers' zijn vaak dermate gebonden dat zij kwalificeren als werknemer en in beginsel gelijk behandeld moeten worden als beroeps. Daar komt bij dat het bestaan van deze verschillende gradaties van vrijwilligheid het onderscheid tussen pure vrijwilligheid en beroeps vertroebeld. Hierdoor ontstaat er soort continuüm waarin vrijwilligheid geleidelijk overgaat in beroeps en het verschil tussen de diverse vormen van vrijwilligheid te klein wordt om een verschil in behandeling nog te rechtvaardigen.

De juridische consequentie is dat geconsigneerde en gekazerneerde brandweerlieden Europeesrechtelijk kunnen kwalificeren als deeltijdwerkers, waardoor een verschillende behandeling

---

<sup>23</sup> Cf. ook Verburg p. 10, par. 19, waar geteld wordt dat het risico met name bestaat waar doorgedaan wordt zonder aanscherping van het onderscheid tussen vrijwilligers en beroeps.



met beroeps niet gerechtvaardigd kan worden op basis van het doel van echte vrijwilligheid. Geconsigneerde en gekazerneerde brandweerlieden kunnen derhalve niet snel als vrijwilliger kwalificeren en daarom moeten deze categorieën van vrijwilligerschap worden afgeschaft of verregaand worden aangepast. In essentie komt dit neer op de conclusie dat de implementatie van bouwsteen I ons inziens juridisch aangewezen is. Daarbij is van belang op te merken dat ook bij een keuze voor taakdifferentiatie consignatie en kazernering afgeschaft moeten worden. Linksom of rechtsom zullen consignatie en kazernering in de huidige vorm dus moeten verdwijnen, waarbij het voordeel van de voorgestelde lijn is dat vrije instroomvrijwilligers wel behouden kunnen blijven. Bovendien kan in fase 2 nader bekeken worden welke mate van planning en verplichting nog wel juridisch verenigbaar is met echt vrijwilligerschap.

#### Ongelijke behandeling enkel waar echte vrijwilligheid op het spel staat

Zowel onder de primaire benadering van een inherente exceptie als onder de subsidiaire benadering van een objectieve rechtvaardiging mag de ongelijke behandeling niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het behoud van echt vrijwilligerschap. Met andere woorden, alleen voor die arbeidsvoorwaarden die niet verenigbaar zijn met vrijwilligerschap, zoals gelijke betaling, hoeven vrijwilligers niet gelijk behandeld te worden als beroeps. Voor al die voorwaarden die *niet* in de weg staan aan vrijwilligheid, zoals het recht op opleiding, goed materiaal of het verbod op discriminatie op basis van geslacht, hebben vrijwilliger wel een recht op gelijke behandeling. Dit is een wezenlijk verschil met taakdifferentiatie. Tegelijkertijd lijkt het ons ook een wenselijke uitkomst: Niet valt in te zien waarom vrijwilligers op deze punten anders behandeld zouden moeten worden, juist ook gezien hun hoge professionele niveau. Ook op dit punt dient dus echter nader in fase 2 gekeken te worden op welke punten vrijwilligers wel en op welke punten zij niet gelijk behandeld hoeven te worden.

#### Gevolgen wegvallen consignatie en kazernering

Zoals ook geconstateerd door de denktank taakdifferentiatie gaat het in beginsel wegvallen van kazernering en vooral consignatie voor bepaalde posten grote effecten hebben. Deze effecten zijn deels onvermijdelijk. Verder is het van belang om in fase 2 nader onderzoek te doen naar zowel de precieze effecten hiervan als naar de precieze juridische ruimte om vervangende constructen voor consigneringsvorm te geven.

#### Expliciete erkenning belang vrijwilligheid in regelgeving

Om de slagingskans van een beroep op deze excepties te vergroten is het van groot belang dat het centrale belang van vrijwilligerschap duidelijk en expliciet verankerd wordt in de Nederlandse regelgeving. Indien voor deze lijn gekozen wordt, is het derhalve aan te bevelen om de centrale rol van vrijwilligheid breder te benoemen en terug te laten keren in de vormgeving en regelgeving van de brandweer in Nederland. Hierbij dient ook gekeken te worden naar de arbeidstijden wetgeving. Verdere erkenning van en ruimte voor vrijwilligheid in deze regelgeving zou bijvoorbeeld ook van groot belang kunnen zijn bij het oplossen van het hierboven gesignaleerde probleem bij het wegvallen van consignatie in de huidige vorm.

#### Resterende onzekerheid

Als laatste moet worden benadrukt dat de bovenstaande juridische oplossing niet ieder risico wegneemt. Deze benadering berust op analoge toepassing van rechtspraak, en er bestaan geen directe precedents waarop een beroep kan worden gedaan. Naar onze overtuiging is deze benadering juist onder Europees recht en is het waarschijnlijk dat zowel de Europese als de Nederlandse rechter Nederland zal volgen in deze lijn, waarmee ook direct belangrijke juridische ruimte voor andere

vrijwilligers zal zijn veiliggesteld. Tegelijkertijd blijft er een zeker risico bestaan dat op een bepaald punt of een bepaalde arbeidsvoorwaarden een rechter op enig moment tot het oordeel komt dat ook vrije instroomvrijwilligers gelijk behandeld moeten worden als beroeps. Mede om die reden kan ook, en parallel, de politieke route in Europa overwogen worden om langs die weg te garanderen dat er afdoende juridische ruimte blijft voor echte vrijwilligheid, mede in de brandweer. Daarnaast worden de juridische risico's, bij een keuze voor bouwsteen I, nog nader beperkt door de *Wippel* exceptie.

#### 4. *Wippel* als tweede anker

In *Wippel* oordeelde het HvJEU dat de oproepkracht *Wippel*, die een oproep om te komen werken mocht weigeren, niet vergelijkbaar was met een voltijdwerker, en dus geen recht had op dezelfde arbeidsvoorwaarden. Volkrachtwerkers mochten een oproep immers niet weigeren en dit recht om te weigeren was genoeg om niet meer te spreken van gelijke werkzaamheden in de zin van de Deeltijdrichtlijn. De vrijheid om geen gehoor te geven aan een oproep is ook een van de essentiële kenmerken van vrije instroom vrijwilligers. Daarom zijn wij van oordeel dat, als aanvullend argument, *Wippel* een verdere grond biedt om vrije instroom vrijwilligers en beroeps niet gelijk te hoeven behandelen.

Ook op dit punt zaten de eerdere adviezen van Verburg en Boogaard en Cuyvers al op een lijn. Het was vooral Pels Rijcken die sterk twijfelde aan de huidige rechtskracht en toepasselijkheid van *Wippel*, met name omdat dit arrest achterhaald zou zijn door *O'Brien*. Vanwege de reeds in de eerdere notities aangegeven overwegingen van Verburg en Boogaard en Cuyvers overtuigen de argumenten van Pels Rijcken op dit punt echter niet en vormt naar onze mening *Wippel* nog steeds goed recht.<sup>24</sup>

Zoals aangegeven geldt voor vrije instroom vrijwilligers een volstrekt recht om oproepen te weigeren (de opt-out). Ook op deze grond, en naar analogie met *Wippel*, is het derhalve in rechte verdedigbaar dat vrijwilligers niet gelijk behandeld hoeven te worden als beroeps. Dit is des te meer het geval omdat het HvJEU op dit punt de door Verburg reeds beschreven holistische benadering volgt.<sup>25</sup> Daarbij zal het HvJEU dus ook de bijzondere maatschappelijke aard en geschiedenis van de vrijwillige brandweer in Nederland meenemen.<sup>26</sup>

Vanzelfsprekend is ook dit argument niet geheel zeker, maar het is zeker een sterk argument. Daarnaast wijst het in exact dezelfde richting als het eerder benoemde argument op basis van vrijwilligheid. Als gevolg versterken de argumenten op basis van vrijwilligheid en *Wippel* elkaar. Hiermee volgt *Wippel* een tweede anker voor een wijziging van de brandeer die inzet op bouwsteen I, en daarmee een scherper onderscheid aanbrengt tussen vrijwilligers en beroepszonder te kiezen voor volledige taakdifferentiatie.

---

<sup>24</sup> Zie in deze context ook reeds HvJEU Zaak C-357/89 *Raulin* ECLI:EU:C:1992:87.

<sup>25</sup> Verburg, p. 7, par. 10 e.v..

<sup>26</sup> Vergelijk in deze context ook de nadruk die het HvJEU in par. 42 van *O'Brien* legt op 'de aard' van de werkzaamheden.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van bovenstaande analyse is onze gezamenlijke conclusie dat het Nederlandse stelsel van vrijwillige brandweer grotendeels kan worden gehandhaafd en dat goed verdedigbaar is dat taakdifferentiatie niet vereist wordt door Europees recht. Dit geldt onder de voorwaarden dat 1) de rechtspositie van brandweervrijwilligers expliciet gebaseerd wordt op het concept van vrijwilligheid en 2) het contrast tussen vrijwillige brandweer en beroeps wordt verscherpt. Daarmee is het naar ons oordeel juridisch aangewezen om de door de denktank geformuleerde bouwsteen I te implementeren.<sup>27</sup>

Dit betekent concreet dat de huidige categorieën van geconsigneerde en gekazerneerde vrijwilligers, die vrijwilligheid en beroeps vermengen, in beginsel dienen te verdwijnen. Als dat niet gebeurt is er een risico dat 1) geconsigneerde en gekazerneerde brandweerlieden kwalificeren als werknemers onder EU recht en als gevolg recht hebben op gelijke behandeling, 2) wordt het risico aanzienlijk vergroot dat ook vrije instroomvrijwilligers als werknemer kwalificeren, en dat dus 3) taakdifferentiatie alsnog noodzakelijk wordt. Het in beginsel afschaffen van consignatie en kazernering is daarmee de juridisch meest verkieslijke optie om strijdigheid met Europees recht te voorkomen en vrijwilligheid te behouden als een van de kernwaarden van de Nederlandse brandweer. Bovendien zouden consignatie en kazernering ook bij een keuze voor taakdifferentiatie geheel moeten verdwijnen. De verdere consequenties en operationele vormgeving van het afschaffen van consignatie en kazernering dienen nader te worden onderzocht in een volgende fase, dit in nauwe samenwerking met het veld. In deze fase is het van belang om in bredere zin goede, constructieve en juridisch houdbare spelregels op te stellen die vrijwilligerschap en maatschappelijke betrokkenheid belonen en motiveren, en niet frustreren. Daarbij moet mede bekeken worden welke mate van binding en gebondenheid nog juridisch verenigbaar zijn met vrijwilligerschap, en omgekeerd, welke mate van binding gezien moet worden als inherent aan gecommiteerd en professioneel vrijwilligerschap.

Prof. mr. dr. G. Boogaard, Prof. mr. dr. A. Cuyvers, Prof. mr. dr. L.G. Verburg

7 oktober 2021

---

<sup>27</sup> Zie op dit punt ook reeds de door Verburg en Pels Rijcken genoemde mogelijkheid dat er wellicht nog juridische alternatieven zijn voor taakdifferentiatie maar dat deze nader onderzoek vergen. Zie bijv. Verburg, p. 12, par. 27 en Pels Rijcken paras. 2.2.14, 2.2.16 en 5.8.7, alsmede Boogaard en Cuyvers p. 5.

Datum 30 september 2021

Onderwerp Analyse RCDV-taskforce 'Evaluatie Wet veiligheidsregio's'

Geachte leden van het Veiligheidsberaad,

In december 2020 heeft de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (Wvr) haar rapport opgeleverd. Omdat de daarin voorgestelde wijzigingen van de Wvr en de geformuleerde adviezen grote consequenties hebben voor de veiligheidsregio's, heeft de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) op 22 januari 2021 geconstateerd dat betrokkenheid van de RCDV bij het vervolgproces urgent en van wezenlijk belang is. De RCDV heeft daarom een taskforce ingesteld, die een analyse heeft geschreven die ze als leidraad wil gebruiken voor het vervolgproces. Met deze brief bieden we u deze analyse ter informatie aan.

### **Werkwijze taskforce**

De leden van de taskforce hebben gesprekken gevoerd met o.a. vertegenwoordigers van J&V (DG Politie en Veiligheidsregio's), VNG, de raad van DPG's en de politie. Ook heeft een uitgebreid gesprek plaatsgevonden met de evaluatiecommissie Wvr. Verder zijn de RCDV-vakraden benaderd, bestaande uit de professionals op tactisch niveau vanuit alle 25 veiligheidsregio's, om een reactie te geven op een aantal concrete adviezen van de evaluatiecommissie. Ook is de voorzitter van de taskforce sinds maart van dit jaar vast lid van het Directeurenoverleg Crisisbeheersing (DOCb), waarin alle ministeries zijn vertegenwoordigd en waar het vervolg op het evaluatierapport en de kabinetsreactie daarop momenteel een dominant onderwerp is.

### **Conclusies**

Op basis van alle input uit bovenstaande gesprekken en overleggen constateert de taskforce dat de adviezen van de evaluatiecommissie in hoofdlijnen aansluiten bij wat nodig is voor de veiligheidsregio's om de eigen rol ten aanzien van crisisbeheersing en brandweezorg te kunnen vervullen. Voor opvolging van de adviezen is het naar de mening van de taskforce noodzakelijk om bestaande wetgeving op een aantal punten te wijzigen. In haar analyse heeft de taskforce een aantal conclusies geformuleerd. Hoewel de taskforce vindt dat aanpassing van de wet vanuit een breed kader moet worden gezien, ziet de taskforce wel een viertal dominante ontwikkelingen in de discussie over het rapport van de Evaluatiecommissie:

- 1) Financiën: de wijze van financiering en de hoogte daarvan.
- 2) Bestuurlijke verhoudingen en bevoegdheden.

- 3) De vraag of de rol van de veiligheidsregio's bij brandweezorg en crisisbeheersing in één wet of in twee afzonderlijke wetten moeten worden opgenomen.
- 4) De positie van de GHOR.

Op 7 juli is de analyse besproken met de voltallige RCDV, wat op een aantal punten tot verduidelijking en aanscherping heeft geleid. De conclusies sluiten, naar mening van de taskforce, goed aan bij het position paper dat door het Veiligheidsberaad aan de leden van de Tweede Kamer is aangeboden, en zijn op een aantal punten al een verdere concretisering.

Op 24 september stond de analyse op de agenda van het MDA. Met de leden van het MDA is gereflecteerd over de getrokken conclusies.

### **Vervolg**

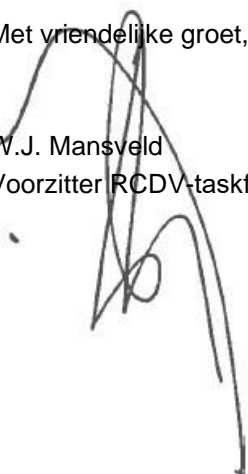
Het ministerie van J&V is momenteel bezig om het programma 'Versterking crisisbeheersing en brandweezorg' op te zetten, waarin een verder vervolg moet worden gegeven aan het rapport van de evaluatiecommissie en de kabinetsreactie daarop. De taskforce is gevraagd om toe te treden tot de kerngroep voor deze programmatische aanpak en op ambtelijk niveau bij te dragen aan de verdere invulling van de hoofdthema's binnen die aanpak. Daarmee is de RCDV op ambtelijk niveau goed aangesloten op het proces om te komen tot een aangepaste wet.

In dat vervolgproces gebruikt de taskforce haar analyse en de daarin getrokken conclusies graag als uitgangspunt om daarmee verder bij te dragen aan de positie van de veiligheidsregio's in het programma 'Versterking crisisbeheersing en brandweezorg'.

Graag vernemen we op welke wijze het Veiligheidsberaad gedurende de looptijd van het programma geïnformeerd wil worden door de RCDV-taskforce.

Met vriendelijke groet,

W.J. Mansveld  
Voorzitter RCDV-taskforce 'Evaluatie Wet veiligheidsregio's'



# Analyse taskforce Evaluatie Wet veiligheidsregio's

-september 2021-

Opdrachtgever: RCDV  
Leden taskforce: Wilma Mansveld (voorzitter), Peter Bos, Diemer Kransen, Jac Rooijmans, Marie-Louise van Schaijk, Krishna Taneja.  
Secretaris taskforce: William Maassen  
Datum: 25 september 2021

# Inhoud

|   |    |
|---|----|
| Achtergrond .....   | 3  |
| Taskforce .....   | 4  |
| Werkwijze taskforce.....  | 4  |
| Analyse .....   | 6  |
| Algemeen .....  | 6  |
| Wijze van invulling van gezamenlijke verantwoordelijkheid ..... | 6  |
| Organisatie aanpassen op schaal en type crisis .....            | 8  |
| Positie van de GHOR .....                                       | 10 |
| Positie van bevolkingszorg .....                                | 11 |
| Adviezen brandweertzorg .....                                   | 12 |
| Informatievoorziening.....                                      | 14 |
| Bedrijfsvoering .....   | 16 |
| Vervolg .....   | 17 |

## Achtergrond

In 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. Doel van de wet is om brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening te integreren. In 2013 is de wet voor het eerst geëvalueerd. In 2019 is een commissie ingesteld die de taak kreeg "de doeltreffendheid en de effecten van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en onderliggende regelgeving in de praktijk te onderzoeken en te bezien of de huidige wet bruikbaar is in het licht van actuele en toekomstige dreigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in de crisisbeheersing in het algemeen<sup>1</sup>."

Op 4 december 2020 heeft de evaluatiecommissie haar eindrapport opgeleverd, met daarin adviezen en aanbevelingen om te komen tot nieuwe wetgeving. Op basis van deze adviezen, zijn de volgende dominante thema's te benoemen:

- wijze van invulling gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- organisatie aanpassen op schaal en type crisis;
- discussie over de positie van de GHOR;
- discussie over de positie van bevolkingszorg;
- standaarden brandweezorg/gezamenlijke inhoudelijke opgave brandweer;
- informatievoorziening.

Het veiligheidsberaad heeft op 21 december 2020 haar bestuurlijke reactie op het eindrapport van de evaluatiecommissie aan de minister van Justitie en Veiligheid aangeboden. Op 3 februari 2021 heeft het kabinet haar standpunt over de evaluatie Wet veiligheidsregio's aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin onderschrijft het kabinet de hoofdlijn van het rapport van de Commissie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Instellingsregeling Commissie evaluatie Wet veiligheidsregio's

<sup>2</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z02244&did=2021D04940>



## Taskforce

Omdat de voorgestelde wijzigingen van de Wvr en de geformuleerde adviezen grote consequenties hebben voor de veiligheidsregio's, heeft de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) op 22 januari 2021 geconstateerd dat betrokkenheid van de RCDV bij het vervolgproces urgent en van wezenlijk belang is. Daarom is besloten een taskforce in te stellen. Deze taskforce bestaat uit Wilma Mansveld, Diemer Kransen, Jac Rooijmans en Marie-Louise van Schaijk en wordt ondersteund door een secretaris vanuit het IFV, in de persoon van William Maassen.

De taskforce heeft op basis van het besluit van de RCDV om een taskforce in te richten en een tweetal overleggen de volgende opdracht geformuleerd, die door de RCDV is vastgesteld in haar vergadering van 19 maart 2021, waarbij de taskforce zich richt op de eigen rol van de veiligheidsregio's: welke (wijziging in) wetgeving is noodzakelijk zodat de veiligheidsregio's de eigen rol ten aanzien van crisisbeheersing en brandweezorg goed kan vervullen.

Stap 1: Breng voor ieder advies uit het rapport van de Evaluatiecommissie Wvr in beeld:

- a. of het wenselijk is om het advies als gezamenlijke veiligheidsregio's op te pakken;
- b. met welke prioriteit het advies moet worden opgepakt;
- c. of voor opvolging van het advies wijziging van wetgeving of nieuwe wetgeving noodzakelijk is;
- d. of de RCDV via de taskforce zelfstandig aan de slag kan met het advies of een opdracht van het VB gewenst of noodzakelijk is;
- e. of een advies van specifieke vakraden wenselijk is;
- f. met welke partijen de taskforce wil overleggen;

Stap 2: Geef aan welke acties te ondernemen naar aanleiding van ieder advies.

Stap 3: Uitvoeren van de geformuleerde adviezen.

### Werkwijze taskforce

De leden van de taskforce zijn in de afgelopen maanden achtmaal bijeen geweest. Om haar beeld verder aan te vullen, heeft de taskforce ook gesprekken gevoerd en informatie opgehaald bij anderen. Zo is bijvoorbeeld gesproken met het ministerie van J&V en met vertegenwoordigers van de VNG over de betrokkenheid van gemeenten bij het vervolgtraject evaluatie Wet veiligheidsregio's. Een gesprek met de politie is inmiddels gepland. De leden van de taskforce hebben ook via andere overleggen, zoals met portefeuillehouder GHOR van de raad van DPG's en met vertegenwoordigers vanuit bevolkingszorg, informatie opgehaald.

De voorzitter van de taskforce is sinds maart 2021 vast lid van het Directeurenoverleg Crisisbeheersing (DOCb), waar het vervolg op het evaluatierapport de komende tijd een dominant thema is. Verder is de taskforce toegetreden tot de 'kerngroep' voor de programmatische aanpak van de opvolging van de kabinetsreactie evaluatie Wet veiligheidsregio's<sup>3</sup>. Het ministerie van J&V werkt de verdere planning hiervoor uit.

---

<sup>3</sup> Ook de VNG maakt deel uit van deze 'kerngroep'.

Ook hebben de leden van de taskforce gesproken met de voorzitter en twee leden van de Evaluatiecommissie Wvr, om nadere duiding te krijgen bij een aantal adviezen<sup>4</sup>. Omdat de wet uiteindelijk ook haar effect heeft in de dagelijkse praktijk van de veiligheidsregio's, is via de RCDV-vakregisseurs ook input opgehaald over de verschillende adviezen van de Evaluatiecommissie bij de vakraden van de RCDV en het POI<sup>5</sup>. Via de bestuurlijk portefeuillehouders in het VB heeft de taskforce input kunnen leveren voor de position paper die op 11 juni 2021 in het VB is besproken. Op 7 juli 2021 heeft de taskforce haar eerste analyse gedeeld met de RCDV. Mede op basis van die bespreking is deze analyse aangescherpt.

---

<sup>4</sup> Bij dat gesprek was ook de portefeuillehouder GHOR van de Raad van DPG's aanwezig.

<sup>5</sup> De reacties vanuit de vakraden en het POI zijn als bijlage bij deze analyse gevoegd.

## Analyse

Op basis van alle informatie die de taskforce tot haar beschikking had, is het onderstaande beeld ontstaan over de eerdergenoemde thema's, waarbij de taskforce per onderdeel een conclusie heeft geformuleerd.

### Algemeen

De commissie heeft een drietal algemene adviezen geformuleerd:

- A1. De commissie adviseert om de Wet veiligheidsregio's te wijzigen in de Wet crisisbeheersing en brandweezorg.
- A2. De commissie adviseert om de Wet crisisbeheersing en brandweezorg minder gedetailleerd te maken dan de huidige Wet veiligheidsregio's en de onderliggende besluiten. De nieuwe wetgeving dient de organisatie- en inrichtingsbepalingen tot een minimum te beperken en zich zoveel mogelijk te richten op de functies van crisisbeheersing en brandweezorg.
- A3. De commissie adviseert om de crisisbeheersing en brandweezorg te blijven organiseren via een wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling. Algemeen besturen van veiligheidsregio's krijgen onder voorwaarden wettelijk de mogelijkheid om veiligheidsregio's onderling of met andere gemeenschappelijke regelingen samen te voegen.

Het advies om de wet minder gedetailleerd te maken, sluit aan bij de wens vanuit de veiligheidsregio's. Ook het stelsel van verlengd lokaal bestuur via een verplichte gemeenschappelijke regeling kan rekenen op steun. De commissie adviseert verder belemmeringen weg te nemen om veiligheidsregio's die dat wensen samen te voegen.

Het advies van de commissie om twee herkenbare delen van de veiligheidsregio (brandweezorg en crisisbeheersing) te behouden, kan op steun rekenen, al vragen grote maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie om een brede integrale blik, van crisisbeheersing én van brandweer én van veel andere partners, waaronder ook andere dan de klassieke hulpverleningsdiensten. Binnen de nieuwe wet moeten de identiteit van de brandweer en van crisisbeheersing beide herkenbaar zijn. Dus wel herkenbare delen maar zeker niet los van elkaar. De brandweer is een substantieel deel van de veiligheidsregio en zorgt ook voor 'massa' waarvan de veiligheidsregio's gebruik kunnen maken bij crisisbeheersing. Het scheiden van crisisbeheersing en brandweezorg in twee verschillende wetten kan er ook toe leiden dat brandweezorg als lokaal wordt gezien, en crisisbeheersing juist als nationaal. Terwijl ook voor brandweezorg bovenregionale en landelijke samenwerking van belang zijn, en er veel crises zijn die lokaal zijn en ook om een lokale aanpak vragen. De afgelopen jaren is juist hard gewerkt aan de integratie van brandweezorg en crisisbeheersing, wat met het scheiden in twee wetten weer teniet wordt gedaan.

**Conclusie taskforce: in de nieuwe wet moeten brandweezorg en crisisbeheersing afzonderlijk te herkennen zijn maar wel in samenhang met elkaar, in één wet.**

### Wijze van invulling van gezamenlijke verantwoordelijkheid

In haar adviezen spreekt de commissie een aantal maal over gezamenlijke verantwoordelijkheid. In het geval van brandweezorg gaat het dan om een collectieve verantwoordelijkheid van de algemeen besturen van de veiligheidsregio's, in het geval van

crisisbeheersing gaat het vooral om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio's en de minister van Justitie en Veiligheid.

De betreffende adviezen heeft de commissie als volgt geformuleerd.

B1. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving collectief verantwoordelijk te maken voor het periodiek formuleren van de gezamenlijke inhoudelijke opgave voor de brandweer. Daarbij hoort ook de vraag hoe die opgave operationeel wordt uitgewerkt en ingevuld.

B2. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving collectief verantwoordelijk te maken voor de risicoanalyse, risicobeheersing, preparatie, respons en herstel van regio-overstijgende (risico's op) branden en ongevallen.

C1. De commissie adviseert om de regie over crisisbeheersing decentraal te beleggen bij de burgemeesters en voorzitters veiligheidsregio en centraal bij de minister van Justitie en Veiligheid. De burgemeester, voorzitter veiligheidsregio en de minister van Justitie en Veiligheid krijgen wettelijk bevoegdheden om te interveniëren wanneer samenwerking ontbreekt of niet het gewenste resultaat geeft.

Voor de collectieve verantwoordelijkheid van de algemeen besturen van de veiligheidsregio's op het gebied van *brandweezorg* is de grote vraag hoe deze zich verhoudt tot het stelsel van verlengd lokaal bestuur. De commissie adviseert om de wet vooral niet te gedetailleerd in te vullen. Volgens de vakraden Incidentbestrijding en Brandveiligheid moet de wet gelden als kader en als kapstok om te kunnen voorzien in een goede brandweezorg. Een kader dat bescherming biedt door brandweertaken te omschrijven en minimale eisen/voorwaarden te stellen (stelselverantwoordelijkheid), een kader dat houvast biedt om langs een uniforme benadering de te leveren brandweezorg te onderbouwen zodat recht kan worden gedaan aan regionale verschillen en een kader dat een kapstok biedt met aanknopingspunten naar onderliggende wet- en regelgeving waaronder ook gedelegeerde verantwoordelijkheid en te maken afspraken over governance en bijbehorende sturingsmethodiek en financieringsmodel.

In de wet moeten dus vooral de principes worden opgenomen die gericht zijn op kwaliteit. De verdere invulling van die principes hoort niet thuis in de wet, maar kan bijvoorbeeld vorm krijgen via brancherichtlijnen. Duidelijke verdere uitwerking van de principes die in de wet worden vastgelegd is essentieel om de bovenregionale en landelijke samenwerking verder te verbeteren. Dat is ook in het belang van de veiligheidsregio's. Maar dat betekent ook minder vrijblijvendheid waar het gaat om het nakomen van afspraken die veiligheidsregio's gezamenlijk maken.

**Conclusie taskforce: Wenselijk is dat in de wet of onderliggende regelgeving wordt vastgelegd over welke onderwerpen collectieve afspraken noodzakelijk zijn, dat aan de algemeen besturen van de veiligheidsregio's gezamenlijk wordt overgelaten om die afspraken te maken, en dat het vervolgens aan het bestuur van iedere veiligheidsregio afzonderlijk is om dat nader te concretiseren en er verder invulling aan te geven.**

Specifiek voor *crisisbeheersing* heeft de commissie een tabel met noodzakelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden opgenomen. Die wijken niet veel af van de huidige wet. We constateren daarbij het volgende:

- De door de commissie genoemde bevoegdheden zijn niet toereikend om te komen tot gezamenlijke crisisbeheersing van Rijk en Regio's ("Algemene en Functionele Ketens met elkaar verbinden").

- In de tabel zijn geen bevoegdheden opgenomen voor voorzitters veiligheidsregio's als het gaat om de interregionale samenwerking / regiogrens overstijgende incidenten en crises.
- De doorzettingsmacht van voorzitter veiligheidsregio en minister van J&V zijn met de in de tabel genoemde bevoegdheden niet afdoende geregeld en zouden aangevuld moeten worden.

**Conclusie taskforce: bevoegdheden en mandaten moeten helder in de nieuwe wet worden geregeld. De governance bij bovenregionale en landelijke samenwerking moet beter dan in de huidige wet worden vormgegeven en moet het juist mogelijk maken dat de algemeen besturen van de veiligheidsregio's gezamenlijke verantwoordelijkheid (kunnen) nemen.**

### Organisatie aanpassen op schaal en type crisis

Een drietal adviezen van de commissie gaat over het aanpassen van de organisatie op schaal en type van de betreffende crisis. Die adviezen zijn als volgt geformuleerd:

C2. De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving flexibel in te richten. Dat houdt in dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel worden vormgegeven afhankelijk van de aard en omvang van specifieke risico's en crises. In de responsfase moet sprake zijn van één eenduidige crisisstructuur.

C3. De commissie adviseert om crisisbeheersing in de nieuwe wetgeving in te richten als een cyclisch proces dat risicoanalyse, preparatie, respons en herstel omvat. Voor dit proces dragen alle bij de crisisbeheersing betrokken partners gezamenlijk verantwoordelijkheid.

C4. De commissie adviseert om crisisbeheersing vorm te geven via netwerksamenwerking. Crisispartners werken vanuit eigen verantwoordelijkheden. De algemeen besturen van veiligheidsregio's en de minister van Justitie en Veiligheid faciliteren de inrichting van de netwerken.

Deze adviezen worden op hoofdlijnen onderschreven. Crisisbeheersing binnen een specifieke regio gaat veelal goed. Verbetering is met name mogelijk en nodig bij de aanpak van bovenregionale en landelijke crises, zoals al eerder is gebleken uit het rapport 'Verbinding tussen werelden'<sup>6</sup>. Daarvoor zijn duidelijke afspraken over de relatie tussen de Rijkscrisisstructuur en die van de veiligheidsregio's vereist. Tijdens de corona-pandemie hebben we gezien dat goede communicatie en informatie-uitwisseling tussen Rijk en regio's noodzakelijk is. Dat heeft een aantal maanden geleden geleid tot de gezamenlijke opdracht om een verkenning te doen naar een Knooppunt Coördinatie Rijk-Regio's (KCR2).

Een flexibele structuur die per veiligheidsregio kan verschillen, lijkt aantrekkelijk maar kan een belemmerende factor zijn voor bovenregionale samenwerking. Ook netwerksamenwerking is niet nieuw, maar we doen dat nog niet met alle partners even goed en het moet ook vooral structureel meer vorm krijgen. Aandachtspunt daarbij is, hoe netwerksamenwerking zich verhoudt tot formele bevoegdheden tijdens een crisis en hoe samenwerking zo nodig kan worden afgedwongen. De nieuwe wet zou hierin moeten voorzien.

Een flexibele structuur biedt ruimte aan een eigen, regionale kernstructuur, maar die moet in het belang van een goede bovenregionale of landelijke aanpak van een crisis naadloos daarop kunnen aansluiten.

<sup>6</sup> Instituut Fysieke Veiligheid (2019). [Verbinding tussen werelden](#). Een verdiepende studie naar de aanpak van zeven bovenregionale crisistypen. Arnhem.

Ook het advies om crisisbeheersing te beschouwen als cyclisch proces wordt onderschreven, waarbij risicoanalyse, preparatie, respons en herstel samen een doorlopend proces vormen. Zodat duidelijk is dat risicobeheersing ook onderdeel is van crisisbeheersing. Van de veiligheidsregio's vraagt dat met name meer aandacht voor de analyse van risico's. Een analyse met partners binnen de eigen regio, maar ook met andere regio's en het ministerie van J&V waar het gaat om bovenregionale en landelijke risico's. Daarvoor zijn duidelijke afspraken nodig.

**Conclusie taskforce: bij de aanpak van crises zijn er veel afhankelijkheden bij de samenwerking met 'andersoortige' partners, zoals private partijen. Dat vereist een goede verankering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de publiek-private samenwerking. Duidelijk moet zijn dat de veiligheidsregio's de regie op multi-crisisbeheersing voeren, waarbij de coördinatie zich moet richten op zowel de voorbereiding als op de uitvoering van de crisisbeheersing. Richting crisispartners kan het helpen als in de wet -en zo nodig ook in andere wetgeving- duidelijk wordt opgenomen wat de kerntaken van veiligheidsregio's zijn en wat de regierol inhoudt.**

Dat crisisbeheersing via netwerksamenwerking moet worden vormgegeven is duidelijk. We worden de laatste jaren geconfronteerd met andersoortige typen crises: geen klassieke crises en rampen zoals een grote brand, maar veel vaker crises die leiden tot multi-problematiek, waaronder maatschappelijke onrust. Voorbeelden daarvan zijn de boerenprotesten, de acties tegen windmolens, maar uiteraard ook de corona-pandemie. Dergelijke typen crises vereisen veel meer dan voorheen netwerksamenwerking met een groot aantal partijen, en dwingen ook om breder te kijken naar de potentiële escalatie en wat dat voor andere partners kan betekenen. Het enige platform dat daarvoor beschikbaar is, is de veiligheidsregio. Daar moet de coördinatie van de aanpak van de crisis plaatsvinden.

Voor crisisbeheersing is tot slot de vraag relevant of de directeur van de veiligheidsregio een positie in de wet vraagt, waar dat nu niet zo is. In de opschalingsstructuur zou dat behulpzaam kunnen zijn, vooral ook in de fase vóóordat er sprake is van een crisis. Daarmee moet voorkomen kunnen worden dat een (potentiële) crisis via de lokale of regionale driehoek wordt aangestuurd, er niet of te laat wordt doorgeschakeld/opgeschaald, of er direct naar bestuurlijk niveau (voorzitter veiligheidsregio) moet worden geschakeld. Dat betekent niet dat de driehoek moet worden uitgebreid naar een vier- of vijfhoek, want de driehoek is het overlegorgaan over het gezag van de politie. Het betekent wel dat een burgemeester in de driehoek tijdig moet onderkennen dat er sprake is van een (dreigende) crisis waarbij ook (de directeur van de) veiligheidsregio, GGD, bevolkingszorg inclusief crisiscommunicatie en zo nodig andere partijen aan tafel zitten in het crisisteam. De vraag is of wetgeving daarvoor noodzakelijk is.

Overigens ziet de taskforce geen noodzaak om, zoals de commissie suggereert, in de wet op te nemen dat de rollen van directeur crisisbeheersing en van directeur brandweer bij verschillende personen belegd zouden moeten worden. Het is goed om de functionaliteit van beide rollen te onderscheiden, maar niet noodzakelijkerwijs bij verschillende personen.

**Conclusie taskforce: In de praktijk blijkt de overgang tussen enerzijds openbare orde en veiligheid en anderzijds een crisis fluïde. Daarom moet ook de structuur waarin een incident wordt aangepakt, fluïde zijn. Als op regionaal niveau een crisis ontstaat kan dan makkelijker worden 'omgeschakeld' naar de situatie waarin de veiligheidsregio haar multi-rol (conform de wet) kan invullen. De huidige wet belemmert dat niet, maar de nieuwe wet zou meer moeten stimuleren dat multidisciplinaire afstemming plaatsvindt en dat de veiligheidsregio daarin de regisseur is.**

## Positie van de GHOR

Na publicatie van het rapport van de Evaluatiecommissie is veel aandacht gegaan naar het advies over de GHOR, dat als volgt is geformuleerd:

C5. De commissie adviseert om de organisaties in de zorg primair zelf verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van opgeschaalde geneeskundige hulpverlening. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces. Hiervoor is geen aparte GHOR-organisatie nodig.

De discussie is vooral gegaan over de organisatie, terwijl de commissie heeft bedoeld een advies te formuleren over de functionaliteit van de GHOR. In het gesprek tussen de taskforce en de Evaluatiecommissie is daar langdurig over gesproken.

Geconcludeerd is, dat er geen langdurige crisis denkbaar is zonder dat de algemene keten (ministerie van J&V, veiligheidsregio's) daarbij betrokken is. Vanuit de algemene keten moet gestuurd/gecoördineerd worden in geval van een multi-crisis, ook wanneer een dergelijke crisis een (belangrijke) gezondheidscomponent heeft. De veiligheidsregio's moeten ook dan de regie kunnen voeren op de verbinding tussen alle betrokken partijen. Met de term 'regie' bedoelt de taskforce hetzelfde als wat de Commissie in haar rapport beschrijft als 'regie': het bevorderen van de consistentie en afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen en het samenbrengen van informatie daarover<sup>7</sup>. Dus geen regie door de veiligheidsregio *binnen* een functionele keten, maar *tussen* functionele ketens en de algemene keten.

De grondplaat waarop de crisisorganisatie voor de aanpak van een specifieke crisis wordt gebouwd, dient dan ook in eerste instantie als basis voor de algemene keten. Uiteraard moet ook de functionele keten zich organiseren om haar rol in de aanpak van de crisis te kunnen spelen. De organisatie hiervan moet aansluiten op de grondplaat en zodanig zijn opgebouwd, dat deze kan aansluiten op de algemene keten. Dat geldt voor alle fasen van opschaling.



Dat geldt voor een gezondheidscrisis, maar ook voor bijvoorbeeld een crisis in de vitale infrastructuur of op het gebied van waterveiligheid. In die zin is het logisch dat de samenwerking in de aanpak van een crisis tussen de veiligheidsregio's en de witte keten op eenzelfde wijze vorm zou moeten krijgen als tussen de veiligheidsregio's en bijvoorbeeld energiebedrijven of partijen in de watersector. In die zin is het niet meer dan logisch dat de commissie adviseert om de organisaties in de zorg (functionele keten) zelf verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van de opgeschaalde geneeskundige hulpverlening, en de veiligheidsregio's verantwoordelijk te maken voor de regie op het proces. Die rol en taak hoort bij de veiligheidsregio's zoals die rol ook bij andersoortige crises bij de veiligheidsregio's hoort.

De commissie heeft aangegeven dat de oriëntatie gericht was op de Wvr en de Wpg verder buiten scope is gebleven. Het borgen van de verbinding tussen de publieke gezondheid en de algemene keten ten tijde van een crisis is belangrijk. In de ogen van de taskforce vindt deze plaats langs de lijn van de opgeschaalde publieke gezondheid.

<sup>7</sup> P 85/86 van het evaluatierapport.

Aandachtspunt is, dat de coronacrisis niet maatgevend moet zijn voor de positionering van de GHOR. Iedere crisis met een gezondheidsaspect vraagt namelijk een passende aanpak.

**Conclusie taskforce: het bevorderen van de consistentie en afstemming tussen de witte kolom en de algemene keten, inclusief het samenbrengen van informatie daarover, is integraal onderdeel van wat de veiligheidsregio in haar crisisorganisatie ondergebracht hoort te hebben, net zoals dat geldt voor regie op en aansluiting met andere functionele kolommen.**

### Positie van bevolkingszorg

De commissie heeft een tweetal adviezen geformuleerd over de rol van gemeenten, en daarbij een onderscheid gemaakt tussen bevolkingszorg en crisiscommunicatie.

C6. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op de bevolkingszorg.

C7. De commissie adviseert om crisiscommunicatie te beschouwen als eigenstandig proces onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. De commissie adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces.

De regierol voor bevolkingszorg heeft tot minder discussie geleid dan de regierol voor de GHOR-taken, terwijl de commissie in wezen eenzelfde soort advies heeft geformuleerd. Voor bevolkingszorg betekent dat advies dat gemeenten zelf verantwoordelijk blijven voor de uitvoering, en dat de veiligheidsregio's m.n. moeten zorgen voor regie en samenhang.

Zowel in het rapport van de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's als in het kabinetsstandpunt daarop, wordt voorgesteld om de veiligheidsregio's een sterkere regierol te geven op bevolkingszorg. Dit is in eerste instantie een regionale opgave, die elke veiligheidsregio met de inliggende gemeenten moet oppakken. Het ligt evenwel voor de hand om de discussie over de invulling van deze regionale regierol landelijk, met de koepelorganisaties op te pakken. Op die manier kan er van elkaar worden geleerd en kan er uniformiteit in het optreden ontstaan (met oog voor de verschillen tussen de regio's). Deze uniformiteit is nodig om samen te kunnen werken bij bovenregionale crises en om tot landelijke opleidingen en kwaliteitswaarborgen te komen. Het voornemen is om in samenspraak met betrokken partijen te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau. Daarbij kan worden gedacht aan:

- een eenduidige beschrijving van bevolkingszorg, inclusief een afbakening tussen bevolkingszorg en gemeentelijke crisisbeheersing;
- landelijke kwaliteitsnormen voor bevolkingszorg (incl. crisiscommunicatie), die ten minste een verbetering inhouden ten opzichte van de huidige gemiddelde situatie bij de gemeenten;
- certificering van opleidingen, examens en nascholing, gericht op het vakbekwaam worden en blijven van functionarissen;
- een eenduidige beschrijving van de rol van de veiligheidsregio's op de monitoring van het vastgestelde kwaliteitsniveau en op de ondersteuning van de inliggende gemeenten op de uitvoering;
- kaders voor regionale inkleuring en flexibiliteit;
- uitgangspunten voor wetteksten in het kader van de wetswijziging;



Crisiscommunicatie is door de commissie afzonderlijk benoemd omdat het een ondersteunende taak is, die in de praktijk verworden is tot een zelfstandig proces. Vooral bij bovenlokale en bovenregionale crises is harmonisatie relevant. Vanuit burgers geredeneerd is uniformiteit en centrale crisiscommunicatie belangrijk.

De portefeuillehouder Gemeenten van het Veiligheidsberaad (Marco Out) heeft verzocht om een ambtelijke verkenning uit te voeren naar de regionale regierol op bevolkingszorg en crisiscommunicatie. Concrete vraagstukken daarbij zijn:

- Wat is in de toekomstige setting de verhouding tussen de zorgtaken van de gemeenten en de regierol van de veiligheidsregio – hoe kunnen beide in samenhang worden gezien?
- Kan de regie vanuit de veiligheidsregio's op bevolkingszorg en crisiscommunicatie op eenzelfde wijze worden ingevuld?
- Hoe kan deze discussie landelijk worden gefaciliteerd?
- Op welke termijn moet een en ander zijn gerealiseerd? Daarbij is een relevante vraag welke aspecten om een wetswijziging vragen en welke aspecten nu al kunnen worden gerealiseerd.

De eerste bevindingen naar aanleiding van deze opdracht zullen naar verwachting gelijktijdig met deze analyse van de taskforce aan MDA en vervolgens Veiligheidsberaad worden aangeboden.

**Conclusie taskforce: de regie op bevolkingszorg hoort bij de taken van de veiligheidsregio. Crisiscommunicatie erkennen we als afzonderlijk proces, waarbij tijdens een bovenlokale, bovenregionale of landelijke crisis centrale regie en uniformiteit in communicatie richting de burgers noodzakelijk zijn. Dat is, net als bijvoorbeeld informatiemanagement, een kerntaak van de veiligheidsregio tijdens een crisis. Voor de regie op bevolkingszorg moet de wet of onderliggende regelgeving meer duidelijkheid bieden over taken, kwaliteiten en resultaten op hoofdlijnen.**

### Adviezen brandweezorg

Naast de adviezen die gaan over de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de algemeen besturen van de veiligheidsregio's, heeft de commissie nog een aantal andere specifieke adviezen geformuleerd over brandweezorg:

B3. De commissie adviseert om de brandweer wettelijk te positioneren als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het adviseren, stimuleren en regisseren van brandveiligheid, ook in verwante wetgeving.

B4. De commissie adviseert om nader te onderzoeken of het nodig is de wettelijke mogelijkheden te verruimen om bedrijven een bedrijfsbrandweeraanwijzing te kunnen geven.

B5. De commissie adviseert om de gezamenlijke algemeen besturen van de veiligheidsregio's wettelijk verantwoordelijk te maken voor het vaststellen en handhaven van de normen en standaarden voor de brandweezorg.

Ook in deze adviezen van de commissie kan de taskforce zich vinden, maar ze behoeven nog wel verdere concretisering.

De verantwoordelijkheid van de brandweer zou zich moeten richten op het adviseren van bevoegde gezagen. Het inwinnen van advies zou dan verplicht moeten zijn. Tevens moet dan verplicht worden om te verantwoorden hoe invulling gegeven is aan deze adviezen. Hier is natuurlijk voor de veiligheidsregio "de wettelijke adviestitel" een voorwaarde.

Positief is dat geadviseerd wordt om de brandweer wettelijk te positioneren als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het adviseren, stimuleren en regisseren van brandveiligheid. Daarmee wordt duidelijk dat brandweezorg niet alleen gericht is op het bestrijden van incidenten is, maar juist ook het beheersen van risico's. De zinsnede 'ook in verwante wetgeving' zien de vakraden brandveiligheid en incidentbestrijding in het licht van de Omgevingswet en de energietransitie waar grote opgaven liggen om 'aan de voorkant' in positie te komen. Het feit dat noch brandweer noch de veiligheidsregio in de Omgevingswet een nadrukkelijke positie en taak heeft gekregen kan als een gemiste kans worden gezien. De invulling van de adviesfunctie van de veiligheidsregio's zal met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, maar ook als gevolg van veranderende risico's zoals de energietransitie en de toenemende complexiteit tussen brandweezorg en crisisbeheersing, juist steeds meer proactief en gericht op de vraag van de omgeving moeten worden ingericht.

De brandweer positioneren als "het orgaan" dat adviseert op het gebied van brandveiligheid is een lang gekoesterde wens van de brandweer. Dit vergt een "bovenregionaal orgaan brandweer" die namens de brandweer (en niet vrijblijvend) kan deelnemen aan allerlei verbanden (b.v. Voedsel- en Warenautoriteit, totstandkoming aanpassingen bouwbesluit, ruimtelijke ordening, natuurbeheer, enz.) om haar invloed uit te oefenen. Hier hoort dan ook onlosmakelijk de verantwoordelijkheid bij bedoeld in de adviezen B1 en B2 van de commissie.

Waar veiligheidsregio's in de praktijk tegenaan lopen is dat niet alle bedrijven die een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid vormen in het kader van artikel 31 Wvr aanwijsbaar zijn. Dit heeft te maken met het feit dat artikel 7.1 van het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) slechts een aantal categorieën benoemt die aanwijsbaar zijn. Dit zou betekenen dat artikel 7.1 van het Bvr zodanig zou moeten wijzigen dat:

1. bedrijven die risicovolle activiteiten uitvoeren en naar oordeel van de veiligheidsregio een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid vormen, aangewezen kunnen worden (dit betreft bedrijven met activiteiten die zijn opgenomen in artikel 12 Bevi (straks artikel 4.33 Omgevingsbesluit), veiligheidsregio is hiervoor al wettelijk adviseur)
2. ook een 'bedrijfsbrandweer milieu' in de aanwijzing op grond van artikel 31 Wvr kan worden opgenomen.

Bovenstaande is ook geadviseerd aan de evaluatiecommissie door het Landelijke Expertisecentrum BrandweerBRZO.

Dat het vaststellen van en het handhaven van de normen en standaarden (nog meer dan nu) een verantwoordelijkheid wordt van de gezamenlijk besturen lijkt een logische ontwikkelstap (met een let op: dat er binnen het kader van verlengd lokaal bestuur mogelijkheden blijven om daar (gemotiveerd?) van af te wijken).

Specifiek voor het leren en ontwikkelen heeft de Evaluatiecommissie het volgende advies geformuleerd:

B6. De commissie adviseert om in de nieuwe wetgeving vast te leggen dat algemeen besturen van veiligheidsregio's, zowel individueel als gezamenlijk, investeren in het lerend vermogen van de brandweer.

Ook hier is de wens om het niet te gedetailleerd in de wet op te nemen. Opnemen in de wet kan helpen, maar leidt niet noodzakelijkerwijs tot de gewenste verandering. Belangrijke aandachtspunten op dit thema zijn:

- Blijvend leren/blijvende verandering: zorgen dat kennis uit onderzoek en evaluaties terugkeren in het onderwijs en vervolgens op de werkvloer, zowel bij repressie als bij preparatie. Evaluaties zijn niet het einde van het leren van een incident, maar onderdeel van een verbeterproces. Het belang om de kenniscirkel rond te (blijven) maken wordt onderkend.
- Het lerend vermogen moet gericht zijn op kwaliteit, niet op het 'afvinken' van doelen en het beperken of beheersen van het opleidingsbudget.
- Om echt te leren en ontwikkelen is niet alleen de harde, technische kant van het vak van belang, maar vooral ook de soft skills. Coaching van leidinggevendenden kan daaraan bijdragen.
- Verandering van cultuur is van belang om het lerend vermogen blijvend te vergroten, dat moet vooral op regionaal niveau plaatsvinden.

#### **Conclusie taskforce:**

**Voor een goede uitvoering van de taken op het gebied van brandweezorg is een duidelijk wettelijk kader noodzakelijk. Waarin de brandweer niet alleen taken krijgt toebedeeld, maar ook bevoegdheden om die taken waar te kunnen maken.**

**Voor risicobeheersing wordt de rol van de brandweer als adviseur en deskundige steeds belangrijker. Dat (het advies van) de brandweer onderdeel is van het vergunningentrajec vraagt wettelijke vastlegging. De onafhankelijke positie ten opzichte van marktpartijen moet hierbij worden gewaarborgd. Voor het kunnen vervullen van deze rol is een stevige informatiepositie van belang. De conclusies over informatievoorziening gelden daarom ook voor risicobeheersing.**

**Bij het vaststellen en handhaven van normen en standaarden voor brandweezorg moet de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de algemeen besturen van de veiligheidsregio's zodanig worden ingevuld dat er altijd ruimte blijft voor regionaal maatwerk, wat aansluit bij het advies van de commissie om het systeem van verlengd lokaal bestuur in stand te laten.**

#### **Informatievoorziening**

Over informatievoorziening heeft de evaluatiecommissie één advies geformuleerd:

**R1. De commissie adviseert om een wettelijke basis te creëren voor gemeenschappelijke informatievoorziening in alle fasen van crisisbeheersing en brandweezorg. De regie over informatievoorziening ligt bij de burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio en minister van Justitie en Veiligheid.**

De commissie vindt een goede informatievoorziening een buitengewoon essentiële randvoorwaarde in het stelsel van brandweezorg en crisisbeheersing en ziet in de huidige situatie vooral belemmeringen om informatie te delen.

Veiligheidsregio's moeten toegang hebben tot relevante informatie van andere partijen, maar moeten ook zorgen dat hun eigen informatievoorziening op orde is. Voor het goed kunnen uitvoeren van haar taken is een wettelijke basis voor gemeenschappelijke informatievoorziening een belangrijk en gewenst uitgangspunt.

Een groot aantal ontwikkelingen rondom de veiligheidsregio's heeft een grote landelijke IV-component, zoals de ontwikkelingen rondom informatieveiligheid, het nieuwe omgevingsrecht, landelijk meldkamerbeheer en KCR2. Een aanpassing van de Wvr op het

gebied van gemeenschappelijke informatievoorziening kan daarin helpen, maar kan ook ambities blokkeren. Ook het Veiligheidsberaad heeft met de vaststelling van het tweede programma informatievoorziening voor de veiligheidsregio's (2020-2025) het toenemende belang van gezamenlijke veilige informatievoorziening onderkend. Een wettelijke verankering van gemeenschappelijke informatievoorziening kan helpen in het behalen van de ambities uit dit programma. Het gaat daarbij ook om de wederkerigheid in informatieuitwisseling van Rijk naar regio's en vice versa. Een wettelijke basis is hiervoor nodig.

Maar dat is wel afhankelijk van hoe de verdere invulling in de wet plaatsvindt. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- **Architectuur:** Om naadloos te kunnen samenwerken (tussen veiligheidsregio's onderling en in de keten van risico- en crisisbeheersing) zijn meer gedetailleerde afspraken en standaardisatie van datasets noodzakelijk. Voor een gestructureerd landelijk proces van dataverzameling en data-analyse zijn vastgestelde en toegepaste standaard definities van indicatoren en termen noodzakelijk. Daar ontbreekt het nu deels aan.
- **Beheer:** In de afgelopen jaren zijn veiligheidsregio's steeds meer gezamenlijke informatiesystemen gaan gebruiken, die in beheer zijn bij het IFV. De huidige Wvr zegt wel iets over het inrichten van de informatievoorziening, maar niets over het verplicht gebruik en de instandhouding. Om een verbetering te maken in informatiegestuurd werken, is dat wel nodig.
- **Informatiebeveiliging:** Er ontbreekt toezicht en handhaving op het geheel (stelsel) van de naleving van informatieveiligheidsrichtlijnen in het domein van risico- en crisisbeheersing. Dit is cruciaal voor de samenwerking van veel verschillende overheidsorganisaties in risico- en crisisbeheersing (bijv. in KCR2), waar de gehele keten zo sterk is als de zwakste schakel. Ook ontbreekt het de veiligheidsregio's aan bevoegdheden om haar ketenpartners te laten werken aan preventie (voorlichting, maatregelen, audits) en repressie van cyberincidenten
- **Samenwerkingsstructuur:** Het gebruik van landelijke voorzieningen door de veiligheidsregio's en haar ketenpartners kan momenteel niet worden afgedwongen.
- **Financiering:** De ambities van de veiligheidsregio's (en ook het Rijk) op het gebied van informatievoorziening zijn hoog: omdat we veel kansen zien, omdat dit ook wordt verwacht vanuit de maatschappij en ook omdat de afhankelijkheid van informatie en dreigingen steeds groter worden. Zonder verandering in het financiële stelsel (incl. toezicht) en zonder een flinke financiële impuls om de informatie-uitwisseling professioneel (functioneel, redundant en veilig) te organiseren zijn deze ambities niet haalbaar. De huidige omvang van de financiële middelen heeft een remmende factor op de ambitie van informatievoorziening.

**Conclusie taskforce: Veiligheidsregio's moeten deel gaan uitmaken van de vitale digitale infrastructuur. Daarmee wordt enerzijds de belangrijke positie van de veiligheidsregio's bij informatie-uitwisseling rondom risico's en crises onderkend. Anderzijds zorgt dat ervoor dat duidelijk is dat partijen binnen die infrastructuur verplicht zijn om elkaar de noodzakelijke informatie te verstrekken en erop mogen rekenen dat zij de noodzakelijke informatie ontvangen. Want alleen dan kunnen partijen gezamenlijk risico- en crisisbeheersing naar een hoger niveau tillen. Voor de dekking van de kosten die de aansluiting op de vitale digitale infrastructuur met zich meebrengen, is een doelgerichte financiële bijdrage vanuit het Rijk noodzakelijk.**

## Bedrijfsvoering

Over de financiering van crisisbeheersing en brandweezorg heeft de commissie het volgende advies geformuleerd:

R3. De commissie adviseert om crisisbeheersing en brandweezorg ook in de toekomst te financieren door een combinatie van landelijke (BDuR) en gemeentelijke (gemeentefonds) financiering. De commissie adviseert om wettelijk onderscheid aan te brengen tussen de financiering van crisisbeheersing en brandweezorg.

Feitelijk bestaat het gegeven advies uit twee elementen:

1) Het continueren van een hybride financiering van de veiligheidsregio's door een combinatie van rechtstreekse bijdrage vanuit het Rijk middels de BDuR en indirecte gemeentelijke financiering via het gemeentefonds.

Vanuit de vakraad bedrijfsvoering wordt dit advies onderschreven, waarbij de verhouding van deze twee geldstromen meer richting het zwaartepunt van de BDuR zou kunnen verschuiven voor borging van de minimale taken en om veiligheidsregio's minder gevoelig te maken voor de 'conjunctuur' in gemeentelijke begrotingen, zonder voorbij te gaan aan regionaal gewenste accenten.

2) Een wettelijk onderscheid tussen de financiering van crisisbeheersing en brandweezorg.

Het volledig formaliseren van de scheiding tussen de financiering van crisisbeheersing en brandweezorg leidt mogelijk tot verminderde flexibiliteit of tot een takendiscussie met de opdrachtgevers. Mocht de wettelijke verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing en brandweezorg worden gescheiden, dan adviseren we om dit onderscheid nader te concretiseren, inclusief bijbehorende richtbedragen over de hoogte van de bijbehorende bijdragen. Mogelijk kan de financiering van crisisbeheersing in dat geval geheel via een separate Rijksbijdrage verlopen.

**Conclusie taskforce: Daar waar de nieuwe wet extra taken en bevoegdheden bij veiligheidsregio's belegt, hoort daar ook een vergoeding voor de extra kosten bij. Voor het op orde brengen van de informatievoorziening van de veiligheidsregio's en de aansluiting van de veiligheidsregio's op de vitale digitale infrastructuur is een (geormerkte) financiële bijdragen vanuit het Rijk noodzakelijk.**

## Vervolg

De taskforce heeft met dit document een eerste analyse willen geven van haar bevindingen tot nu toe en op basis daarvan een eerste discussie op gang willen brengen binnen de RCDV over de vraag welke (wijziging in) wetgeving noodzakelijk is zodat de veiligheidsregio's de eigen rol ten aanzien van crisisbeheersing en brandweezorg goed kan vervullen.

Deze eerste bespreking heeft plaatsgevonden op 7 juli 2021. Met deze analyse heeft de taskforce stap 1 uit haar opdracht afgerond<sup>8</sup>.

Kort samengevat constateert de taskforce ten aanzien van stap 1 dat het wenselijk is dat het advies van de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's door de veiligheidsregio's gezamenlijk wordt opgepakt, en dat daaraan prioriteit wordt gegeven. Voor opvolging van de adviezen is het naar de mening van de taskforce noodzakelijk om bestaande wetgeving te wijzigen. De (leden van de) taskforce hebben inmiddels met verschillende partijen gesproken en een eerste beeld bij de vakraden opgehaald. Ook in het vervolgtraject zal de taskforce met relevante partijen in gesprek blijven. En ook in het vervolgtraject zullen de vakraden waar nodig worden betrokken. Via de 'kerngroep' voor de programmatische aanpak van de opvolging van de kabinetsreactie evaluatie Wet veiligheidsregio's en via het DOCb zal de taskforce de denkrichting van de RCDV verder brengen.

Naar aanleiding van de bespreking van deze analyse binnen de RCDV op 7 juli 2021 is de analyse daartoe waar nodig aangevuld. Hiermee wordt invulling gegeven aan stap 2 van de opdrachtformulering. Hiermee is ook het moment gekomen om het Veiligheidsberaad te informeren over de opbrengst van de RCDV-taskforce tot nu toe. De taskforce bespreekt haar analyse voorafgaand aan aanbidding aan het Veiligheidsberaad graag eerst met de leden van het MDA. Om het MDA te informeren over de totstandkoming en inhoud van deze analyse en om de leden van het MDA de gelegenheid te geven de eigen denkbeelden naast die van de RCDV te leggen.

---

<sup>8</sup> Zie voor de opdrachtoomschrijving pagina 3 van deze analyse.

# Evaluatie veiligheidsregio's ISID00R 2021



Van 1 t/m 3 juni 2021 vond de landelijke cyberoefening ISID00R-3 plaats. De oefening werd georganiseerd door het NCSC in samenwerking met de NCTV. De oefening simuleerde een digitale 'crisis' die uit meerdere soorten cyberaanvallen bestond, met fysieke gevolgen voor de samenleving: geen of vervuild drinkwater, uitval van energie en digitaal betaalverkeer, en een verstoring van de transportsector. Uiteindelijk vormden de aanvallen een bedreiging voor de nationale veiligheid. Tijdens ISID00R 2021 zijn afspraken, structuren en processen uit het Nationaal Crisisplan Digitaal (NCP-Digitaal) geoefend. Aan de oefening namen meer dan 80 operationele diensten en 1500 mensen deel, waaronder de Rijksoverheid, veiligheidsregio's, uitvoeringsorganisaties, vitale partners en professionals op het gebied van cybersecurity.<sup>1</sup> Het was de eerste keer dat veiligheidsregio's deelnamen aan ISID00R.

<sup>1</sup> Cyberoefening ISID00R 2021 (NCSC, 2021)

# Ervaren uitdagingen tijdens de cyberoefening

## Crisisbeheersing

1. Het ontbreken van fysieke effecten, waardoor de operationele crisisteam van de veiligheidsregio's meer dan normaal 'op hun handen moesten zitten'. En de langere aanloopfase en duur van de 'crisis' dan bij klassieke flitsrampen ('creeping crisis').
2. Het grensoverschrijdende karakter met betrokkenheid van partijen uit meerdere sectoren.
  - > Informatie: het grensoverschrijdende karakter zorgde voor het ontstaan van meerdere informatiestromen (cybersecurity, sociale media, fysieke effecten).
  - > Beeld- en oordeelsvorming: het bemoeilijkte de beeld- en oordeelsvorming, zowel de overkoepelende duiding als de beeld- en oordeelsvorming over de regionale impact.
  - > Coördinatie: het grensoverschrijdende karakter bemoeilijkte de onderlinge coördinatie.
3. De 'cyberdimensie' van de crisis, waardoor
  - > het doorgronden van risico's en potentiële dreigingen voor veiligheidsregio's lastig bleek,
  - > expertise voor het duiden van risico's en dreigingen ontbrak in de crisisbeheersing en
  - > het zoeken was naar de rol en wijze van optreden van de veiligheidsregio.

## VR-ISAC

1. De afhankelijkheid van het NCSC voor gevalideerde informatie.
2. Koppeling en escalatieprocedure VR-ISAC-CISO / RCDV-Crisisbeheersing
3. Het leveren van een bijdrage als VR-ISAC aan beeld- en oordeelsvorming voor de crisisbeheersing door de veiligheidsregio's.
4. Actief monitoren van informatie uit verschillende (informele) kanalen, waaronder sociale media en de security community. Dergelijke informatie is mogelijk bruikbaar, maar niet gevalideerd.



# Zes overkoepelende observaties

"Het spel spelen zonder de regels te kennen" (deelnemer veiligheidsregio)

## 1. Weinig zicht op het grotere geheel

De deelnemende crisisteams (OT's, LOCC) waren in de eerste uren erg gericht op het eigen functioneren. Daarbij hielden de teams zich aan bestaande planvorming, gebruikten specifieke cyberplannen en traden behoorlijk rolvast op. De teams hadden weinig gevoel en beeld bij de bredere dreigingssituatie en responsoperatie en hoe daaraan bij te dragen. De afwezigheid van fysieke effecten biedt veiligheidsregio's wel enige voorbereidings-tijd: tijd om informatie in te winnen, contacten met vitale partijen te leggen en scenario's op te stellen.

## 2. Cyberexpertise ontbreekt

Operationele teams en LOCC beschikten niet over specifieke cyberexpertise. Dat was een gemis, onder meer voor het duiden van cyberrisico's en potentiële dreigingen, voor het interpreteren van informatie en het goed doorgronden van de gehele responsstructuur. Opvallend is dat dezelfde informatie door veiligheidsregio's/LOCC en VR-ISAC anders wordt geïnterpreteerd.

## 3. Het spel spelen zonder de regels te kennen

Voor de veiligheidsregio's, het LOCC en het VR-ISAC was het de eerste keer dat zij oefenden met een grootschalig cyberscenario. Voor crisisfunctionarissen was dat onwennig. Ook ervaren sommige deelnemers een andere wijze van optreden: meer terughoudend en onderzoekend, dan actiegericht. De operationele crisisteams moesten het spel spelen, zonder dat zij de regels van het spel kenden. Dat was leerzaam, maar roept wel de vraag op hoe veiligheidsregio's en crisisprofessionals hierin verder te bekwamen.

## 4. Beperkte samenhang en kennisdeling

Doordat teams erg op zichzelf gericht waren (terugkerend patroon in de eerste crisisfase), hebben we weinig onderlinge samenhang en kennisdeling gezien. Zowel tussen de veiligheidsregio's, tussen de veiligheidsregio's en het VR-ISAC en tussen de algemene en functionele (cyber)keten. Onderlinge coördinatie en gezamenlijke oordeelsvorming kwam niet tot stand. Verzachtende omstandigheid is evident de complexe responsstructuur, met diverse sectoren, cybersecurity en crisisbeheersing; die complexiteit bemoeilijkt onderlinge coördinatie.

## 5. Bijdrage VR-ISAC aan cybersecurity respons niet helder

De rol, taken en verantwoordelijkheden van het VR-ISAC waren voor veiligheidsregio's en LOCC niet duidelijk. Het VR-ISAC was bovendien sterk afhankelijk van gevalideerde informatie van het NCSC. Voor veiligheidsregio's is nu nog niet duidelijk hoe het VR-ISAC tijdens cyberdreigingen en -verstoringen kan bijdragen aan incidentbestrijding en crisisbeheersing door veiligheidsregio's. Het VR-ISAC vormt de schakel tussen NCSC en CISO's van de veiligheidsregio's. Operationele teams hebben het VR-ISAC niet herkend en gebruikt als experts en vertegenwoordigers van veiligheidsregio's in het Landelijk Dekkend Stelsel.

## 6. Veiligheidsregio's niet actief benaderd door vitale partners

Voor veiligheidsregio's bleek het lastig informatie van en afstemming met de vitale partners te vinden, waardoor onduidelijk bleef wat de mogelijke risico's op het optreden van maatschappelijke effecten was. Dat maakte preparatie op mogelijke risico's en maatschappelijke effecten voor regio's lastig.

# Specifieke observaties VR-ISAC

1. Het VR-ISAC is voor zijn optreden sterk afhankelijk van informatie van het NCSC. Zonder gevalideerde informatie kan het VR-ISAC geen invulling geven aan zijn kerntaak: informatie delen en analyseren.

2. Het VR-ISAC heeft de juiste expertise in huis om zijn taken goed te vervullen. Winst is dat het VR-ISAC tevens beschikt over ruime ervaring met crisisbeheersing. Zij heeft geen toegang tot LCMS, wat nuttig kan blijken voor de eigen informatiepositie.

3. Het VR-ISAC heeft op basis van beschikbare informatie cyberbeelden opgesteld en gedeeld binnen het eigen netwerk (CISO's/RCDV). De cyberbeelden bevatten informatie, voorzien van duiding en handelingsperspectief, gericht op cybersecurity van veiligheidsregio's. De cyberbeelden voegen ons inziens waarde toe voor de beeldvorming in veiligheidsregio's.

4. Technische (dreigings)informatie wordt door het VR-ISAC anders geïnterpreteerd dan door operationele teams. Voor crisisteams bleek het lastig technische dreigingsinformatie te vertalen naar crisisinformatie. Het VR-ISAC kan veiligheidsregio's helpen in de duiding en analyse van technische informatie. Dat is nu onvoldoende gebeurd.

5. Formaliseer de escalatielijnen vanuit het VR-ISAC naar de regionale CISO's en RCDV.

6. Het VR-ISAC is momenteel slecht bereikbaar. Er is geen centraal nummer, geen gegarandeerde bereikbaarheid buiten kantoor tijd en geen piket. Het VR-ISAC is geen lid van het Nationaal Respons Netwerk, waardoor deze geen IOC's (Indicators Of Compromise) ontvangt.

# Lessen en goede praktijken

1. Deelname van de veiligheidsregio's aan deze cyberoefening had waarde op zichzelf. Het was de eerste keer dat regio's mee oefenden en gevoel konden krijgen bij het verloop van zo'n grootschalig cyberscenario.
2. De operationele crisisteamen waren tevreden over het verloop van het scenariodenken en het gebruik van cyberplannen, zoals de multidisciplinaire scenariokaart Cyber.
3. De operationele crisisteamen van veiligheidsregio's traden op met grote rolvastheid. Ze waren zich bewust van de eigen rol en verantwoordelijkheid, weerstonden de neiging om direct tot actie over te gaan en 'aapjes op de schouder' te nemen.
4. Het LOCC werd goed gevonden bij het opstellen van scenario's op nationaal niveau.
5. Op basis van beschikbare informatie heeft het VR-ISAC twee cyberbeelden opgesteld en gedeeld binnen het eigen netwerk (CISO's en RCDV). De cyberbeelden bevatten informatie, voorzien van duiding en handelingsperspectief, gericht op cybersecurity van veiligheidsregio's.
6. Het verloop van de informatiedeling tussen het NCSC en het VR-ISAC in de eerste uren van de oefening verliep adequaat: tijdig, gevalideerd en conform afspraak. De informatiedeling tussen sectoren binnen het Landelijk Dekkend Stelsel wordt door het VR-ISAC als goede praktijk beschouwd: laagdrempelig, intensief en gericht op zicht krijgen op de cyberdreiging en oplossingen.
7. Het VR-ISAC beschikt over de juiste expertise om zijn kerntaak uit te voeren, namelijk het delen en analyseren van informatie op het gebied van cybersecurity.



# Adviezen voor bovenregionale afstemming

## > Gezamenlijke situatiedriefings

Organiseer periodieke gezamenlijke situatiedriefings met Rijk en regio's voor 'shared consiousness'. Breng verschillende disciplines aan één (digitale) tafel bijeen: ICT, cybersecurity, crisisbeheersing en communicatie. Betrokken organisaties en teams krijgen zo meer gevoel en begrip voor de situatie en de 'bredere crisisoperatie'.

## > OL calls

Organiseer gezamenlijke situatiedriefings tussen veiligheidsregio's: 'OL calls' met daarbij (leden van) VR-ISAC en communicatie. Juist bij complexere crises zorgen meerdere verschillende perspectieven voor betere beeldvorming en nieuwe oplossingsrichtingen. Veiligheidsregio's kunnen zelf zo'n call organiseren, maar enige vorm van facilitering (voorbereiden, verslaglegging) door een landelijk platform is, zeker bij langdurige crises, wel handig. Zo'n platform kan tevens bijdragen aan de afstemming tussen Rijk en regio's.

## > Onderzoek

Onderzoek nieuwe vormen van bovenregionale coördinatie en verbindingen tussen algemene en functionele ketens die meer recht doen aan de inherente complexiteit.



# Adviezen voor de veiligheidsregio's

## › **Cybersecurity & crisisbeheersing**

Zorg voor verbinding tussen crisisfunctionarissen en ICT-professionals. Zorg bij in- en externe cyberverstoringen voor meer specialistische cyberexpertise in het operationeel team, b.v. in de vorm van de CISO of adviseur IT. Onderzoek de toegevoegde rol en taken van een 'OvD-Cyber'. Doorloop met alle betrokkenen binnen de eigen regio enkele cyberscenario's voor het beter begrijpen en benutten van elkaars expertise.

## › **Vitale partners**

Investeer in de relaties met vitale partners. Bespreek onderlinge informatiebehoefte bij cyberdreigingen en -verstoringen op basis van 'need to know'. Veiligheidsregio's zijn voor hun eigen preparatie gebaat bij informatie over prognoses en scenario's bij vitale partners zoals drinkwater en energie (en niet bij bedrijfsgevoelige en anderszins sensitieve informatie over dreigingen en maatregelen). Een stap verder in het versterken van de onderlinge relaties (en opbouw van begrip en wederzijds vertrouwen) is het uitwisselen van liaisons.

## › **Oefenen**

Oefen kleinschalig om crisisfunctionarissen bekend te maken met cyberplannen, actoren en basis-terminologie. Nodig daarbij vertegenwoordigers van het VR-ISAC en het NCSC uit voor nadere uitleg.

## › **Communicatie**

Maak een overzicht van actoren en informatieposities voor Communicatie: wie beschikt over welke informatie?



# Opleidingsadvies

## › **Verhogen kennisniveau crisisfunctionarissen**

Gebruik oefeningen en opleidingen om het kennisniveau van crisisfunctionarissen op het gebied van cyber te verhogen. Een mogelijkheid is het ontwikkelen van een 'opleidingsmodule Cyber' voor operationeel leiders en andere crisisfunctionarissen van de veiligheidsregio's, die meer duidelijkheid geeft over hun taken en verantwoordelijkheden tijdens een cyberincident. Daaraan kunnen veiligheidsregio's, landelijke netwerken (zoals de werkgroep Cyber en het VR-ISAC) en IFV bijdragen, onder andere door het uitwisselen van eigen oefenervaringen, evaluaties en kennisopbouw.

## › **Sectorale cyberoefening voor veiligheidsregio's**

Organiseer als veiligheidsregio's in 2023 een sectorale cyberoefening, waaraan alle 25 veiligheidsregio's deelnemen. Hierbij kan geleerd worden van de sectorale cyberoefening in het hoger onderwijs door SURF.



## Evaluatie optreden

Het IFV evalueerde het optreden van de veiligheidsregio's, het LOCC en het VR-ISAC tijdens de ISIDOOR 2021 oefening. Deze evaluatie was gericht op leren, waarbij de focus lag op drie oefendoelen:

1. Informatie-uitwisseling tussen Rijk en regio én met crisispartners.
2. Bovenregionale afstemming tussen LOCC, het VR-ISAC en regio's.
3. Nagaan in hoeverre huidige expertise van crisisfunctionarissen én ingeregelde afspraken zich voldoende lenen voor een landelijke cybercrisis.

## Aanpak

Voor de evaluatie is door het IFV een evaluatiekader opgesteld. De evaluaties hadden de vorm van tussentijdse intervisie tijdens de oefening (1 t/m 3 juni 2021) en waren gericht op leren en verbeteren. De evaluatoren begeleidden twee evaluatiemomenten per team. Daarnaast vond op 17 juni een gezamenlijke evaluatie plaats met deelnemers van de oefening. De bevindingen zijn op 23 juni 2021 besproken met de werkgroep Digitale ontwricting en cyber.

Opdrachtgevers: Portefeuillehouder Digitale ontwricting en cyber en POI

Contactpersonen: Jana Domrose, Laurens van der Varst

September 2021 | Instituut Fysieke Veiligheid | 026 355 24 00 | [www.ifv.nl](http://www.ifv.nl) | [info@ifv.nl](mailto:info@ifv.nl)



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De **Voorzitters** van de Veiligheidsregio's  
i.a.a. de Directeuren Veiligheidsregio  
de Hoofden van de Regionale Meldkamers

21-58134/21-081477

|   |                               |                   |
|---|-------------------------------|-------------------|
| Veiligheidsregio Noord- en Oost-Geierland |                               |                   |
| Rnr.                                      |                               |                   |
| Sector/<br>afdeling:                      | INGEKOMEN:<br><br>19 OKT 2021 | Behan-<br>delaar: |
| Kopie:                                    |                               |                   |

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Programma Meldkamers,  
Crisiscommunicatie en  
Alerteren

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**  
Wendela Neeft  
Coördinerend  
beleidsmedewerker  
T 06 211 608 45  
[w.neeft@minjenv.nl](mailto:w.neeft@minjenv.nl)

**Ons kenmerk**  
3555217

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 13 oktober 2021

Onderwerp Onderzoek Waarschuwings- en Alarmeringssysteem

Geachte heer/mevrouw,

Met deze brief informeer ik u over een onderzoek naar het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem en de brief waarmee ik dit onderzoek heb aangeboden aan de Tweede Kamer. Voor nadere toelichting over het onderzoek verwijs ik u naar de bijgevoegde brief.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus





> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Minister van Justitie en  
Veiligheid**

Programma Meldkamers,  
Crisiscommunicatie en  
Alerteren

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Ons kenmerk**  
3554446

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 13 oktober 2021  
Onderwerp Onderzoek Waarschuwings- en Alarmeringssysteem

In oktober 2014 heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie het Veiligheidsberaad geïnformeerd over het voornemen om het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem (WAS, ook wel «de sirenes») uit te faseren. Sindsdien hebben mijn voorgangers en ik hier verschillende malen met uw Kamer over gesproken. Namens het kabinet heb ik mij recent uitgesproken voor de instandhouding van het WAS op risicolocaties waarbij het lokaal bestuur verantwoordelijk zal zijn voor het aanwijzen van deze locaties en voor het beheer van de sirenes op die locaties. Een definitief besluit over de toekomst van het WAS is nog niet genomen.

In september 2020 heb ik het WODC verzocht onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van het WAS binnen het geheel van crisiscommunicatiemiddelen. Directe aanleiding voor dit onderzoek was het feit dat over een aantal jaar een besluit moet worden genomen over de toekomst van het WAS, omdat het huidige systeem in een *end of life*-fase zal komen. Zie voor een nadere toelichting mijn brief van 12 november 2019.<sup>1</sup>

Het WODC heeft voor de uitvoering van het onderzoek het onderzoeksbureau Cebeon geselecteerd, dat deze vraag heeft benaderd vanuit het denkkader van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Bij deze brief heb ik het onderzoeksrapport gevoegd. De conclusie is dat het WAS een beperkte toegevoegde waarde kent.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29 517, nr. 179.

Dit onderzoeksrapport is slechts één van de bouwstenen voor de uiteindelijke besluitvorming over de toekomst van het WAS. Zoals aangegeven in mijn brief van 30 april 2021<sup>2</sup> zal een volgend kabinet een besluit moeten nemen over de toekomst van het WAS. Dit besluit zal te zijner tijd eerst aan uw Kamer worden voorgelegd, conform de motie van het lid-Wolbert<sup>3</sup>. De bevindingen uit dit onderzoek zullen op dat moment worden betrokken bij de besluitvorming.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2020/21, 30 821, nr. 129.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2014/15, 29 628, nr. 529.

---

# Kosten en bereik van het waarschuwings- en alarmeringssysteem

---

*een analyse van het WAS vanuit het denkkader van een MKBA*



20628  
eindrapport

**onderzoeksteam**

Wiebe Korf

Wilfred Nijhof

Coen van Rij, eindverantwoordelijke

© 2021; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veelelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

---

# I Inhoudsopgave

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>V</b> | <b>Voorwoord</b> .....   | <b>5</b>  |
| <b>S</b> | <b>Managementsamenvatting</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>T</b> | <b>Management summary</b> .....  | <b>12</b> |
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b> .....   | <b>17</b> |
| 1.1      | Aanleiding en beleidscontext .....   | 17        |
| 1.2      | Doelstelling onderzoek .....   | 18        |
| 1.3      | Onderzoeksvragen.....  | 18        |
| 1.4      | Methodologische verantwoording.....  | 19        |
| 1.5      | Maatschappelijke kosten-batenanalyse als denkkader .....                       | 19        |
| 1.6      | Leeswijzer.....  | 20        |
| <b>2</b> | <b>Nulalternatief en beleidsalternatieven</b> .....                            | <b>21</b> |
| 2.1      | Probleemanalyse .....  | 21        |
| 2.2      | Werking WAS en NL-Alert in de praktijk .....                                   | 22        |
| 2.3      | Probleemanalyse MKBA .....   | 24        |
| 2.4      | Nulalternatief: uitfaseren WAS.....  | 25        |
| 2.5      | Beleidsalternatieven.....  | 25        |
| 2.6      | Toelichting op kosten in het nulalternatief.....                               | 25        |
| 2.6.1    | NL-Alert .....   | 25        |
| 2.6.2    | Andere (publieke) crisiscommunicatiemiddelen.....                              | 27        |
| <b>3</b> | <b>Bouwstenen voor inschatting kosten</b> .....                                | <b>28</b> |
| 3.1      | Verlenging tot 2025 .....  | 28        |
| 3.2      | Ontmantelen vanaf 2025 .....   | 30        |
| 3.3      | Volledige instandhouding in jaren 2025-2040 .....                              | 31        |
| 3.4      | Instandhouding op risicolocaties in jaren 2025-2040.....                       | 33        |
| <b>4</b> | <b>Inschatting baten: bereik van WAS en NL-Alert</b> .....                     | <b>37</b> |
| 4.1      | Uitgangspunten bereikmetingen .....  | 37        |
| 4.2      | Nuancering kwantitatief beeld door interviews .....                            | 39        |
| 4.3      | Alternatieven voor meten van baten .....                                       | 40        |
| <b>5</b> | <b>Overzicht van kosten en baten (beantwoording onderzoeksvragen)</b> .....    | <b>43</b> |
| 5.1      | Kosten en baten van het WAS (onderzoeksvraag 1 en 2) .....                     | 44        |
| 5.2      | Toegevoegde waarde van het WAS (onderzoeksvraag 4).....                        | 45        |
| 5.3      | Baten en lasten van andere crisiscommunicatiemiddelen (onderzoeksvraag 3)..... | 46        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Bijlagen</b> .....  | <b>49</b> |
| <b>A Begeleidingscommissie</b> .....                         | <b>51</b> |
| <b>B Analyse van beleidsdocumenten en kamerstukken</b> ..... | <b>52</b> |
| <b>C Literatuurlijst</b> .....                               | <b>57</b> |
| <b>D Verantwoording steekproef veiligheidsregio's</b> .....  | <b>59</b> |

---

## V Voorwoord

Bijna iedereen is bekend met het testen van de sirenes ('luchtalarm') op de eerste maandag van de maand om 12 uur. Desgevraagd geeft circa 80% van de bevolking (van 12 jaar en ouder) aan de sirene in een dergelijke testsituatie daadwerkelijk te hebben gehoord.

Het systeem staat ter discussie omdat het bereik van alternatieven zoals NL-Alert veelal hoger is (circa 90%) en een sirene geen informatie over de situatie of het handelingsperspectief verstrekt; bijvoorbeeld 'verlaat het gebied' of 'drink geen leidingwater'. Tegelijk zien we dat in de praktijk de sirenes nauwelijks worden ingezet vanwege de mogelijkheid om een NL-Alert uit te zenden.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft om die reden het WODC verzocht nader onderzoek te doen naar de *toegevoegde waarde van het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem (WAS)* in de crisiscommunicatie, mede omdat in de nabije toekomst (2025) de huidige apparatuur tegen het einde van de technische levensduur aan loopt en (extra) investeringen noodzakelijk worden geacht.

Vanwege de politieke gevoeligheid (zie bijlage B) is er behoefte aan een heldere, objectieve analyse van de (toegevoegde) waarde van het WAS. In voorliggend rapport hebben we deze vraag benaderd vanuit het *denkkader van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)*. In termen van een MKBA is een investering (economisch) rendabel als de baten de kosten van de investering overstijgen. Een belangrijke vraag, waar wij mee zaten, is hoe je precies baten van crisiscommunicatie kan definiëren. Wat is de baat van een systeem dat nauwelijks wordt ingezet? En, als het dan wordt ingezet, zijn deze baten uit te drukken in een beperking van het aantal slachtoffers doordat burgers door een sirene zijn gealarmeerd? In het onderzoek is hiernaar gekeken, maar hierover hebben we geen betrouwbare cijfers gevonden. Om die reden kijken we niet naar het werkelijke bereik in een crisis, maar naar het *potentiële aanvullende bereik van het WAS*. Dit is het aantal mensen dat op dit moment – in de testsituatie eerste maandag van de maand om 12 uur - alleen wordt bereikt door het WAS. Het gaat dan om circa 8% van de bevolking van 12 jaar en ouder. We zien in de cijfers dat dit percentage daalt, omdat NL-Alert steeds meer mensen bereikt. De bereikcijfers van het WAS zetten we af tegen de kosten van de investering. Op deze manier kan een afweging worden gemaakt van de extra kosten en de extra burgers die in potentie kunnen worden bereikt.

Twee aandachtspunten willen we nog meegeven.

Allereerst moet worden opgemerkt dat het bereik is gemeten in een testsituatie. In een crisis kan een sirene - in combinatie met NL-Alert - ertoe leiden dat sneller en op een adequate wijze wordt gereageerd: veel mensen horen de sirene en krijgen vervolgens het juiste handelingsperspectief via bijvoorbeeld een NL-Alert of een regionale zender. Situaties waarbij in de praktijk zowel het WAS als NL-Alert zijn ingezet, komen te weinig voor en hebben vaak te specifieke kenmerken om deze veronderstelling met cijfers te kunnen onderbouwen.

Ten tweede, de dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode januari-juni 2021. In juli 2021 werd Zuid-Limburg geteisterd door extreem hoogwater en uitgeroepen tot rampgebied. Op 16 juli 2021 zijn de sirenes na een gat in de dijk van het Julianakanaal afgegaan. Hetgeen opmerkelijk is, omdat bij het horen van de sirene burgers worden geacht naar binnen te gaan, ramen en deuren te sluiten en de radio of televisie aan te zetten op de regionale rampenzender. Daarnaast zijn een maand later (16 augustus 2021) de sirenes in grote delen van de regio Utrecht (rond 11 uur) afgegaan. Er ging volgens de Veiligheidsregio Utrecht iets mis tijdens het testen. Deze casussen zijn niet meer in het onderzoek betrokken. De evaluatie van deze casussen zou nog betrokken kunnen worden bij de overwegingen om het WAS wel of niet uit te faseren.

Tot slot willen wij de begeleidingscommissie en alle informanten, van veiligheidsregio's, wetenschap en belangenorganisaties, hartelijk bedanken voor hun tijd, de verstrekte informatie en inzet.

Wiebe Korf, Wilfred Nijhof en Coen van Rij



## S Managementsamenvatting

### *crisiscommunicatie in Nederland*

De overheid heeft de plicht om, in geval van een ramp of crisis, de burger informatie te verschaffen over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de ramp of crisis die een gebied bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn. Deze plicht ligt bij de burgemeester, of, in het geval van een opgeschaalde situatie, de voorzitter van de veiligheidsregio. Om aan deze verplichting te voldoen, is het noodzakelijk zoveel mogelijk burgers te alarmeren en informeren. Op dit moment kunnen twee landelijke systemen worden ingezet in het geval van een ramp of crisis: het WAS (Waarschuwings- en Alarmeringssysteem) en NL-Alert. Daarnaast heeft het lokale/regionale gezag nog andere crisiscommunicatiemiddelen tot haar beschikking, zoals lokale/regionale rampenzenders op radio en tv, het publieksinformatienummer 0800-1351, [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl), eigen websites, sociale media en/of geluidswagens.

Het WAS is in 1998 in gebruik genomen en bestaat uit 4.278 sirenes over heel Nederland. In het geval van een ramp of crisis kunnen de sirenes worden aangezet vanuit de alarmcentrale van de regionale brandweer. Burgers worden geacht wanneer zij de sirene horen om naar binnen te gaan, ramen en deuren te sluiten en de radio of televisie aan te zetten op de regionale rampenzender. Het WAS wordt elke eerste maandag van de maand om 12:00 uur getest, zodat burgers bekend zijn met het alarmmiddel. Bij een test wordt de sirene slechts één maal aangezet, in tegenstelling tot een daadwerkelijke ramp of crisis waarbij de sirene meerdere malen te horen is.

NL-Alert is sinds 2012 operationeel. In het geval van een ramp of crisis kan een bericht worden uitgezonden door alle zendmasten van Nederlandse telecomproviders die bereik hebben binnen het desbetreffende gebied. NL-Alert kan ook door zendmasten worden uitgezonden als het netwerk overbelast is. Burgers ontvangen het bericht op hun mobiele telefoon, waarbij de telefoon een luid, doordringend geluid maakt en/of een trilsignaal geeft. In het bericht staat informatie over de crisissituatie, wat de burger moet doen en waar informatie of updates over de situatie te vinden zijn. NL-Alert wordt daarnaast ook via andere kanalen verspreid, zoals via digitale reclamezuilen en borden in het openbaar vervoer. Twee keer per jaar wordt er een NL-Alert testbericht uitgezonden om de bekendheid van (de ontvangst van) NL-Alert bij burgers te vergroten en om burgers erop te attenderen dat NL-Alert voor hen persoonlijk relevant is als alarmmiddel in het geval van een ramp of crisis.

De minister van Justitie en Veiligheid is sinds 2014 voornemens het WAS uit te faseren. De minister heeft hiervoor twee redenen aangegeven<sup>1</sup>. Ten eerste heeft het WAS slechts een beperkte operationele waarde, aangezien er geen informatie over de situatie of alternatief handelingsperspectief<sup>2</sup> kan worden verstrekt. Ten tweede is het bereik van NL-Alert hoger dan het bereik van het WAS. Het WAS wordt minder ingezet door veiligheidsregio's vanwege de mogelijkheid om NL-Alert in te zetten. De minister geeft aan dat het WAS hierdoor nog maar weinig toegevoegde waarde heeft. In 2014 is de beleidslijn ingezet om het WAS uit te faseren en vanaf 1 januari 2018 te vervangen door NL-Alert. De uitfasering is meerdere keren uitgesteld. In april 2021 heeft de minister van Justitie en Veiligheid aangegeven het WAS niet per 1 januari 2022 uit te faseren, en de beslissing over uitfasering over te laten aan het volgende kabinet<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 517, nr. 117, brief van 25 oktober 2016.

<sup>2</sup> Voor het WAS geldt een standaard handelingsperspectief ('ga naar binnen, sluit ramen en deuren, luister naar de rampenzender'). Het WAS kan niet gebruikt worden in situaties waarin een ander handelingsperspectief nodig is (zoals 'verlaat het gebied' of 'drink geen leidingwater').

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 30 821, nr. 129, brief van 30 april 2021.

### **doel van het onderzoek**

Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in de toegevoegde waarde van het WAS binnen het geheel van crisiscommunicatiemiddelen. Daarbij dient te worden ingegaan op de financiële consequenties van de voorgenomen uitfasering van het WAS en de gevolgen voor de informatievoorziening omtrent rampen en crises.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*Wat is de toegevoegde waarde van het WAS in verhouding tot de lasten ervan en in vergelijking met de baten en lasten van andere crisiscommunicatiemiddelen?*

Bij de start van het onderzoek bleek dat al veel informatie over de uitfasering van het WAS en de positieve en negatieve effecten daarvan beschikbaar was. Wat ontbrak was een samenhangende analyse waarin verschillende kosten en baten van het WAS in relatie tot alternatieven in één rapport met elkaar in verband worden gebracht. Deze lacune is met voorliggend rapport opgevuld aan de hand van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). In overleg met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen de maatschappelijke kosten-batenanalyse vooral als *denkkader* te gebruiken. Deze keuze hangt samen met het feit dat de baten moeilijk eenduidig te moneteriseren zijn. Hier gaan we nog apart op in. De onderzoeksbevindingen zijn gebaseerd op uitgebreid deskresearch, aangevuld met gerichte interviews met diverse experts van veiligheidsregio's, wetenschap en belangenorganisaties.

### **nulalternatief: uifaseren WAS**

Als nulalternatief<sup>4</sup> in het onderzoek wordt het WAS nog verlengd tot 2025 waarna de installaties worden ontmanteld. Het is mogelijk – indien de politiek daartoe besluit - eerder te starten met ontmantelen. In het onderzoek is daar niet voor gekozen en wordt uitgegaan van 2025. Dit sluit aan bij de (lopende) onderhoudscontracten die tot 2025 (gaan) lopen. Naast het nulalternatief zijn twee beleidsalternatieven onderzocht.

### **beleidsalternatief: volledige instandhouding vanaf 2025**

In het eerste beleidsalternatief wordt het WAS volledig in stand gehouden vanaf 2025 tot (ten minste) 2040. Voor deze instandhouding zijn nieuwe investeringen nodig. De huidige apparatuur loopt namelijk tegen het einde van de technische levensduur. Daarbovenop zijn ook minder reserve-onderdelen beschikbaar. Sommige onderdelen van het huidige WAS zijn vaak niet meer verkrijgbaar op de markt.

### **beleidsalternatief: instandhouding op risicolocaties vanaf 2025**

In het tweede beleidsalternatief wordt het WAS vanaf 2025 tot (ten minste) 2040 alleen in stand gehouden op risicolocaties. Het WAS wordt dan vooral ingezet op risicolocaties waar sprake is van grote industriële complexen en/of het vervoer van gevaarlijke stoffen. In interviews met veiligheidsregio's die beschikken over bovengemiddeld veel van deze risicolocaties wordt aangedrongen om het WAS te handhaven op deze locaties.

---

<sup>4</sup> In een MKBA schetst het nulalternatief de (economische) ontwikkeling wanneer het project niet wordt uitgevoerd. Deze wordt afgezet tegen één of meerdere beleidsalternatieven. In dit geval betekent 'niet uitvoeren', niet doorgaan met het WAS, ofwel ontmantelen van (alle) WAS-installaties vanaf 2025.

Tabel S 1.1: Overzicht van kosten en baten van het WAS

| nulalternatief en beleidalternatieven  | kosten (in mln. euro's) |                  |                   |                   | baten                   |
|--|-------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
|  | inciden-<br>teel        | structu-<br>reel | totaal            | NCW               | bereik (najaar<br>2020) |
| <b>nulalternatief:</b>   |                         |                  |                   |                   |                         |
| uitfaseren per 2025  | 37                      | 21               | 58                | 53 à 54           | -/- 8%*                 |
| <b>beleidalternatieven:</b>  |                         |                  |                   |                   |                         |
| volledige instandhouding vanaf 2025 tot 2040   | 58 + PM                 | 109 à 111        | 166 à 169 +<br>PM | 145 à 147 +<br>PM |                         |
| verschil ten opzichte van nulalternatief   | 21 + PM                 | 88 à 90          | 109 à 111 +<br>PM | 92 à 93 + PM      | 8%*                     |
| instandhouding op risicolocaties vanaf 2025 tot 2040   | 32                      | 45 à 46          | 78 à 79           | 70 à 71           |                         |
| verschil ten opzichte van nulalternatief   | -/- 5                   | 25               | 20                | 17                | PM                      |
| *dit percentage heeft betrekking op 1,2 miljoen inwoners van 12 jaar of ouder en daalt.<br>In het najaar van 2018 was dit nog 19%; in het najaar van 2019 was dit 10%.<br>** de kosten van het nulalternatief en de beleidalternatieven zijn inclusief kosten tot 2025 |                         |                  |                   |                   |                         |

#### uitfaseren per 2025

De kosten van het WAS bij uitfaseren per 2025 bedragen 58 mln. euro. Dit komt overeen met een contante waarde van 53 à 54 mln. euro<sup>5</sup>. Deze kosten bestaan voor het grootste deel uit incidentele kosten voor het ontmantelen van de installaties (ongeveer 64%). De overige kosten hangen samen met de structurele exploitatiekosten van het WAS van 2020 tot en met 2024. Het gaat om onderhoud, huur, verplaatsingen, werkzaamheden veiligheidsregio's, et cetera.

Het uitfaseren van het WAS betekent dat het potentiële bereik met circa 8% (van de inwoners van 12 jaar en ouder) daalt. Dit zijn circa 1,2 miljoen inwoners van 12 jaar en ouder die in *testsituaties* op dit moment alleen worden gealarmeerd door het WAS (zie bereikmetingen van Kantar).

#### volledige instandhouding

De kosten van instandhouding van het WAS (tot 2040) bedragen in totaal ten minste 166 à 169 mln. euro. Dit komt overeen met een contante waarde van ten minste 145 à 147 mln. euro. Ongeveer 35% van de gekwantificeerde kosten hangt samen met incidentele kosten voor het uitvoeren van een upgrade (aanpassen van verouderde technologie) van de installaties en uitbreiding van het aantal WAS-installaties door toegenomen bebouwing. De overige kosten hangen samen met de structurele exploitatiekosten. Hiermee bedragen de kosten voor volledige instandhouding ten minste 109 à 111 mln. euro (contante waarde van ten minste 92 à 93 mln. euro) meer dan bij het uitfaseren per 2025.

In deze kostenopstelling zijn incidentele kosten voor veiligheidsregio's bij de overgang van oud naar nieuw nog buiten beschouwing gelaten; dit is aangegeven met een PM in de tabel.

De instandhouding van het WAS leidt tot een hoger (potentieel) bereik (8%). Het is te verwachten dat dit percentage in de toekomst verder daalt, mede door een hogere toekomstige dekking van NL-Alert.

<sup>5</sup> Euro's in de toekomst rekent men in een MKBA terug met een vast percentage per jaar (de discontovoet, in dit geval 1,6% per jaar). De contante waarde geeft dan de waarde van (toekomstige) kosten (en baten) van het project uitgedrukt in de euro's van het basisjaar (2020).

### ***instandhouding op risicolocaties***

De kosten van instandhouding van het WAS (tot 2040) op alleen risicolocaties bedragen in totaal 78 à 79 mln. euro. Dit komt overeen met een contante waarde van 70 à 71 mln. euro. Deze kosten bestaan voor ruim 40% uit incidentele kosten vanwege de ontmanteling van WAS-locaties die niet in risicogebieden staan. Extra investeringen in de WAS-installaties die worden gehandhaafd, zijn dan niet nodig omdat er vooralsnog voldoende reserve-onderdelen beschikbaar blijven door ontmanteling van installaties in niet-risicogebieden. Hiermee bedragen de kosten voor instandhouding op risicolocaties circa 20 mln. euro (contante waarde van 17 mln. euro) meer dan bij het uitfaseren per 2025.

Er zijn geen (potentiële) bereikcijfers beschikbaar voor alleen risicolocaties.

### ***overwegingen bij het meten van het bereik van het WAS***

Het meten van baten van crisiscommunicatiemiddelen in termen van het voorkomen van slachtoffers (doden, gewonden, getraumatiseerden, et cetera) is zeer lastig door het ontbreken van statistieken over (voorkomen) aantallen slachtoffers en de diversiteit aan situaties waarbij de inzet van crisiscommunicatiemiddelen gewenst is. In dit onderzoek is ervoor gekozen de baten niet in euro's uit te drukken (te monetariseren), in tegenstelling tot hetgeen wel gebruikelijk is in een maatschappelijke kosten- en batenanalyse. Het monetariseren van baten zou namelijk onnodig veel discussie opleveren over de gemaakte aannames voor het berekenen van de baten en daarbij de afweging om het WAS wel of niet (deels) uit te faseren (te) sterk afhankelijk maken van deze – veelal niet wetenschappelijk te onderbouwen – aannames. Om die reden is gekozen voor een inschatting van het bereik op basis van uitgevoerde testen.

Bij het bepalen van het potentiële (aanvullende) bereik van het WAS zijn vier kanttekeningen te plaatsen:

- het bereik geeft aan hoeveel mensen bereikt zijn, maar niet wat zij vervolgens hebben gedaan of hoe snel zij handelen;
- het bereik zegt niks over de snelheid waarmee het WAS ingezet kan worden. Door veiligheidsregio's wordt aangegeven dat de inzet van het WAS sneller mogelijk is dan NL-Alert, met name rond risicogebieden, waardoor ook slachtoffers en schade kunnen worden voorkomen;
- het bereik is niet voor elke bevolkingsgroep hetzelfde; uit de cijfers komt de groep ouderen naar voren als een groep die minder wordt bereikt door NL-Alert, in de interviews worden nog andere kwetsbare groepen genoemd die mogelijk afhankelijker zijn van het WAS. Hier zijn echter geen cijfers van voorhanden;
- het potentiële bereik verandert over de tijd: er is een stijgende trend zichtbaar in het bereik van NL-Alert en daarmee een daling van het aantal mensen dat *alleen* door de sirene wordt bereikt (in 2018 was dit nog 19% en in 2020 is dit 8%).

### ***kosten per aanvullend bereikte inwoner en een inschatting van de betalingsbereidheid***

Om toch een meer economische afweging in termen van een MKBA mogelijk te maken, is gekeken naar de kosten per bereikte inwoner én de betalingsbereidheid voor (gezonde) levensjaren. Op basis van de meest recente bereikmeting van Kantar wordt de groep die in een testsituatie *alleen* met het WAS wordt bereikt, geschat op circa 1,2 miljoen mensen.

Het bereik van de sirene varieert in de periode 2018-2020 tussen de 74 à 80% (en is licht stijgend). Situaties waarin mensen mogelijk wel worden bereikt door de sirene en niet door NL-Alert zijn niet eenduidig vast te stellen. Daarbij zijn verschillende factoren van belang, zoals het tijdstip (overdag, avond of nacht), specifieke doelgroepen die minder gebruikmaken van mobiele telefonie of minder zelfredzaam zijn en het effect op bereik als een combinatie van communicatiemiddelen wordt ingezet. Het WAS en NL-Alert versterken elkaar in een crisissituatie. Uitgaande van een aanvullend bereik van het WAS van circa 1,2 miljoen mensen, kan worden ingeschat wat ongeveer de kosten per extra bereikte inwoner met het WAS zijn. Deze

kosten komen op circa 120 euro per aanvullend bereikte inwoner (tot 2040)<sup>6</sup>. Dat is circa 6 euro per bereikte inwoner per jaar.

In gezondheidsonderzoek wordt vaak gerekend met QALY's om te bepalen wat een extra levensjaar mag kosten. De betalingsbereidheid waarmee dan wordt gerekend, varieert tussen de 3,3 en 6,6 mln. euro (de waarde van een 'statistisch mensenleven'). Dat zou betekenen dat het WAS minimaal 22 dodelijke slachtoffers zou moeten voorkomen, dan wel circa 1.750 levensjaren zou moeten opleveren wil het economisch rendabel zijn<sup>7</sup>. Naast het voorkomen van dodelijke slachtoffers en verloren levensjaren blijven andere vormen van economische schade, zoals schade aan roerende zaken, gebouwen, natuur en bedrijfsuitval, maar mogelijk ook een sneller handelingsperspectief, bij dergelijke analyses buiten beschouwing.

#### **toegevoegde waarde van het WAS beperkt**

De drempel om tot inzet van het WAS over te gaan, blijkt in de praktijk hoog. In veel gevallen is er bij incidenten geen sprake van een direct levensbedreigende situatie, maar van een verhoogd gezondheidsrisico. Om die reden wordt de inzet van het WAS gezien als een té zwaar middel om de bevolking te alarmeren. Men wil geen paniek veroorzaken en geen afbreuk doen aan de ernst van het laten afgaan van sirenes. Er ontstaat een vicieuze cirkel waarin de drempel tot inzetten van het WAS steeds hoger komt te liggen, omdat het niet wordt ingezet<sup>8</sup>.

Uit dit onderzoek blijkt dat binnen het geheel aan crisiscommunicatiemiddelen de *toegevoegde* waarde van het WAS beperkt is. Sinds 2019 is de sirene één keer ingezet en de groep mensen die alleen met het WAS wordt bereikt, is eveneens beperkt (8%). Tot slot weten veel mensen niet direct wat ze moeten doen als de sirene gaat. De sirene heeft een beperkte operationele waarde mede door een beperkt handelingsperspectief.

---

<sup>6</sup> 146 mln. euro gedeeld door circa 1,2 miljoen mensen (van 12 jaar en ouder) is circa 120 euro.

<sup>7</sup> 146 mln. euro gedeeld door 6,6 mln. is circa 22 slachtoffers. 146 mln. euro gedeeld door 84.000 (waardering levensjaar) euro is circa 1.750 levensjaren.

<sup>8</sup> Het voortliggende onderzoek en de dataverzameling heeft plaats gevonden in de periode januari-juni 2021. In juli 2021 werd Zuid-Limburg geteisterd door extreem hoogwater en uitgeroepen tot rampgebied. Op 16 juli 2021 zijn de sirenes na een gat in de dijk van het Julianakanaal afgegaan. Deze casus is niet meer in het onderzoek betrokken. Het gebruik van een sirene bij een 'gat in de dijk' is nieuw. Dit zou kunnen leiden tot een evaluatie van wat een risicolocatie is en welk handelingsperspectief bij het afgaan van sirenes gewenst is.

## T Management summary

### *crisis communication in the Netherlands*

In the event of a disaster or crisis, the government has a duty to provide information to citizens about the origin, extent and consequences of the disaster or crisis threatening or affecting an area, as well as the course of action to be followed. This duty lies with the mayor or, in case of a scaled-up situation, the chairman of the safety region. To meet this obligation, it is necessary to alert and inform as many citizens as possible. Currently, two national systems can be deployed in case of a disaster or crisis: the WAS (Emergency Alert and Warning System) and NL-Alert. In addition, the local/regional authority has other crisis communication resources at its disposal, such as local/regional disaster channels on radio and TV, the public information number 0800-1351, [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl), own websites, social media and/or sound trucks.

The WAS was put into operation in 1998 and consists of 4,278 sirens throughout the Netherlands. In the event of a disaster or crisis, the sirens can be turned on from the emergency centre of the regional fire department. When they hear the siren, citizens are expected to go inside, close windows and doors, and turn on their radio or television to the regional emergency channel. The WAS is tested at noon on the first Monday of every month so that citizens are familiar with the means of alarm. In a test, the siren only sounds once, unlike in an actual disaster or crisis when it sounds heard several times.

NL-Alert has been operational since 2012. In the event of a disaster or crisis, a message can be broadcast by all masts of Dutch telecom providers that have coverage within the area in question. NL-Alert can also be broadcast by masts if the network is overloaded. Citizens receive the message on their cell phone, and the phone makes a loud, piercing sound and/or gives a vibrating alert. The message contains information about the crisis situation, what citizens should do and where information or updates on the situation can be found. NL-Alert is also distributed through other channels, such as digital advertising columns and displays in public transport. Twice a year, an NL-Alert test message is broadcast to increase awareness of (receiving) NL-Alert among citizens and to make citizens aware that NL-Alert is personally relevant to them as a means of alarm in the event of a disaster or crisis.

Since 2014, the Minister of Justice and Security has planned to phase out the WAS. The minister has given two reasons for this<sup>9</sup>. First, the operational value of the WAS is limited, as no information about the situation or alternative action perspective<sup>10</sup> can be provided. Second, the range of NL-Alert is higher than the range of the WAS. The WAS is deployed less often by safety regions because of the possibility to deploy NL-Alert. The minister indicated that because of this, the WAS has little added value. In 2014, the policy was initiated to phase out the WAS and replace it with NL-Alert from 1 January 2018. The phasing out was postponed several times. In April 2021, the Minister of Justice and Security indicated that the WAS would not be phased out by 1 January 2022, and that the decision on phasing out would be left to the next cabinet.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Second Chamber, parliamentary year 2016–2017, 29 517, no 117, letter of 25 October 2016.

<sup>10</sup> A standard action perspective applies to the WAS (go inside, close windows and doors, listen to the emergency channel). The WAS cannot be used in situations where a different action perspective is required (such as 'leave the area' or 'do not drink tap water').

<sup>11</sup> Second Chamber, parliamentary year 2020–2021, 30 821, no 129, letter of 30 April 2021.

### ***purpose of the study***

The purpose of the study is to provide insight into the added value of the WAS within the set of crisis communication tools. This includes the financial consequences of the intended phasing out of the WAS and the consequences for the provision of information concerning disasters and crises.

The central research question is:

*What is the added value of the WAS in relation to its costs and in comparison with the benefits and costs of other crisis communication tools?*

At the start of the study, it appeared that a lot of information about the phasing out of the WAS and its positive and negative effects was already available. What was missing was a coherent analysis in which different costs and benefits of the WAS are described in relation to alternatives in one single report. This gap is filled with the present report by means of a social cost-benefit analysis (SCBA). In consultation with the supervisory committee, it was decided to use the social cost-benefit analysis mainly as a frame of reference. This choice is related to the fact that the benefits are difficult to monetise unambiguously. We will deal with this separately. The research findings are based on extensive desk research, supplemented by targeted interviews with various experts from safety regions, the scientific community and interest groups.

### ***base case: phasing out the WAS***

In the base case<sup>12</sup> of the study, the WAS is extended until 2025, after which the installations will be dismantled. It is possible – if politicians decide so – to start dismantling earlier. This has not been considered in the study and the starting point is 2025. This is in line with the current maintenance contracts, which run until 2025. In addition to the base case, two policy alternatives have been examined.

### ***policy alternative: full maintenance from 2025 onwards***

In the first policy alternative, the WAS is fully maintained from 2025 to (at least) 2040. Maintenance requires new investments. This is because the current equipment is reaching the end of its technical lifetime. On top of that, fewer spare parts are available. Some parts of the current WAS are no longer available on the market.

### ***policy alternative: maintenance at risk locations from 2025 onwards***

In the second policy alternative, the WAS is only maintained at risk locations from 2025 to (at least) 2040. The WAS is then mainly deployed at risk locations where there are large industrial complexes and/or where hazardous substances are transported. In interviews with safety regions that have an above-average number of these risk locations, it is urged to maintain the WAS at these locations.

---

<sup>12</sup> In an SCBA, the base case outlines the (economic) development if the project is not carried out. This is compared with one or more policy alternatives. In this case, 'not carrying out the project' means not continuing with the WAS, or dismantling (all) WAS installations from 2025.

Table S 1.2: Overview of costs and benefits of the WAS

| base case and policy alternatives   | costs (x million euros) |                 |                   |                   | benefits               |
|---|-------------------------|-----------------|-------------------|-------------------|------------------------|
|   | inci-<br>dental         | struc-<br>tural | total             | NCW               | reach (autumn<br>2020) |
| <b>Base case:</b><br>phasing out by 2025  | 37                      | 21              | 58                | 53 à 54           | -/- 8%*                |
| <b>Policy alternatives:</b>   |                         |                 |                   |                   |                        |
| full maintenance from 2025 to 2040  | 58 + PM                 | 109 à<br>111    | 166 à 169 +<br>PM | 145 à 147 +<br>PM |                        |
| difference in relation to base case   | 21 + PM                 | 88 à 90         | 109 à 111 +<br>PM | 92 à 93 + PM      | 8%*                    |
| maintenance at risk locations from 2025 to<br>2040  | 32                      | 45 à 46         | 78 à 79           | 70 à 71           |                        |
| difference in relation to base case   | -/- 5                   | 25              | 20                | 17                | PM                     |
| <p>*this percentage involves 1.2 million inhabitants of 12 years or older and is decreasing.<br/>In the autumn of 2018 this percentage was still 19%; in the autumn of 2019 it was 10%.<br/>** the costs of the base case and the policy alternatives include the costs until 2025.</p> |                         |                 |                   |                   |                        |

#### phasing out by 2025

The costs of the WAS when phased out by 2025 are €58 million. This corresponds with a present value of €53-54 million<sup>13</sup>. These costs consist for the most part of incidental costs for dismantling the installations (about 64%). The remaining costs are related to the structural operating costs of the WAS from 2020 to 2024. These include maintenance, rental, relocations, safety region activities, et cetera.

Phasing out the WAS means that the potential reach decreases by approximately 8% (of inhabitants aged 12 and older). This corresponds to approximately 1.2 million inhabitants aged 12 and older who in test situations are currently only alerted by the WAS (see range measurements by Kantar).

#### full maintenance

The total costs of maintaining the WAS (until 2040) amount to at least €166-169 million. This corresponds with a present value of at least 145 to 147 million euros. About 35% of the quantified costs are related to incidental costs for performing an upgrade (replacing obsolete technology) of the facilities and increasing the number of WAS facilities due to increased building developments. The remaining costs are related to structural operating costs. With this, the costs for full maintenance are at least 109 to 111 million euros (present value of at least 92 to 93 million euros) higher than when phasing out by 2025.

This cost estimate does not include incidental costs for safety regions during the transition from old to new; this is indicated by a PM in the table.

Maintaining the WAS leads to a higher (potential) coverage (8%). It is expected that this percentage will further decrease in the future, partly due to higher future coverage of NL-Alert.

<sup>13</sup> In an SCBA, the base case outlines the (economic) development if the project is not carried out. This is compared with one or more policy alternatives. In this case, 'not carrying out the project' means not continuing with the WAS, or dismantling (all) WAS installations from 2025.



### ***maintenance at high-risk locations***

The total costs of maintaining the WAS (until 2040) only at high-risk locations amount to between 78 and 79 million euros. This corresponds with a present value of €70-€71 million. Over 40% of these costs consist of incidental costs due to the dismantling of WAS sites that are not located in risk areas. Additional investments in the WAS installations that are continued are not necessary in this case, because sufficient spare parts remain available from dismantling installations in non-risk areas. This means that the costs for maintenance at risk locations are about €20 million (present value of €17 million) higher than when phasing out by 2025.

No (potential) range figures are available for high-risk locations only.

### ***considerations when measuring the reach of the WAS***

Measuring the benefits of crisis communication tools in terms of the prevention of casualties (deaths, injuries, traumatised persons, etc.) is very difficult due to the lack of statistics on (prevented) numbers of casualties and the diversity of situations in which the deployment of crisis communication tools is desirable. In this study it was decided not to express the benefits in euros (to monetise them), contrary to what is usual in a social cost-benefit analysis. The monetisation of benefits would unnecessarily lead to much discussion about the assumptions made for the calculation of the benefits and would make the decision whether or not to (partially) phase out the WAS too dependent on these assumptions, which often cannot be scientifically substantiated. For this reason, an estimate of the range was chosen based on tests carried out.

In determining the potential (additional) reach of the WAS, four comments can be made:

- the range indicates how many people were reached, but not what they subsequently did or how quickly they acted;
- the range has no bearing on the speed with which the WAS can be deployed. Safety regions indicate that the WAS can be deployed more quickly than NL-Alert, especially around high-risk areas, which can also prevent casualties and damage;
- the reach is not the same for each population group; from the figures, the elderly group emerges as a group that is less reached by NL-Alert; in the interviews other vulnerable groups are mentioned that may be more dependent on the WAS. However, no figures are available on this;
- the potential reach changes over time: there is an increasing trend in the reach of NL-Alert and therefore a decrease in the number of people reached by the siren alone (in 2018 this was 19% and in 2020 it is 8%).

### ***costs per additional inhabitant reached and an estimate of the willingness to pay***

In order to enable a more economic assessment in terms of an SCBA, the costs per inhabitant reached and the willingness to pay for (healthy) years of life have been examined. Based on the most recent range measurement by Kantar, the group that is reached in a test situation only with the WAS is estimated at about 1,2 million people.

The reach of the siren varies between 74-80% (and is slightly increasing) in the period 2018-2020. Situations in which people may be reached by the siren and not by NL-Alert cannot be determined unequivocally. Various factors are important, such as the time of day (day, evening, or night), specific target groups that are less inclined to use mobile phones, or are less able to do things independently, and the effect on reach when a combination of communication tools is used. The WAS and NL-Alert reinforce each other in a crisis situation. Assuming an additional range of the WAS of about 1.2 million people, the approximate

costs per extra inhabitant reached by the WAS can be estimated. These costs are about 120 euros per additionally reached inhabitant (until 2040)<sup>14</sup>. This equals about 6 euros per reached inhabitant per year.

In health research, QALYs are often used to determine what an extra year of life may cost. The willingness to pay that is calculated varies between 3.3 and 6.6 million euros (the value of a 'statistical human life'). This would mean that the WAS would have to prevent at least 22 fatalities or result in about 1,750 years of life for it to be economically viable<sup>15</sup>. Apart from the prevention of fatalities and lost years of life, other forms of economic damage, such as damage to movable property, buildings, nature, and business failure, but possibly also a faster action perspective, are not considered in such analyses.

#### ***added value of the WAS is limited***

In practice, the threshold to deploy the WAS is high. In many cases, incidents do not involve an immediate life-threatening situation, but rather an increased health risk. For this reason, the use of the WAS is seen as too heavy a means to alarm the population. The authorities do not want to cause panic and neither do they want to detract from the seriousness of sounding the sirens. This creates a vicious circle in which the threshold to use the WAS gets higher and higher because it is not used<sup>16</sup>.

This study shows that within the set of crisis communication tools, the added value of the WAS is limited. Since 2019, the siren was deployed once, and the group of people reached by the WAS alone is also limited (8%). Finally, many people do not immediately know what to do when the siren goes off. The siren has limited operational value partly due to limited action perspective.

---

<sup>14</sup> 146 million euros divided by approximately 1.2 million people (of 12 years and older) is about 120 euros.

<sup>15</sup> 146 million euros divided by 6.6 million is approximately 22 victims. 146 million euros divided by 84,000 (value of year of life) euros is approximately 1,750 years of life.

<sup>16</sup> The present study and data collection took place in the period January-June 2021. In July 2021, South Limburg was ravaged by extreme high water and declared a disaster area. On 16 July 2021, the sirens went off after a hole was discovered in the dike of the Juliana Canal. This case has not been included in the study. The use of a siren when a 'hole in the dike' occurs is new. This could lead to an evaluation of what a risk location is and what action perspective is desired when sirens go off.

---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding en beleidscontext

### *crisiscommunicatiemiddelen: verplichtingen en wensen*

De overheid heeft de plicht om, in geval van een ramp of crisis, de burger informatie te verschaffen over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van de ramp of crisis die een gebied bedreigt of treft, alsmede over de daarbij te volgen gedragslijn<sup>17</sup>. Deze plicht ligt bij de burgemeester, of, in het geval van een opgeschaalde situatie, de voorzitter van de veiligheidsregio. Om aan deze verplichting te voldoen, is het noodzakelijk zoveel mogelijk burgers te alarmeren en informeren. Op dit moment kunnen twee landelijke systemen worden ingezet in het geval van een ramp of crisis: het WAS (Waarschuwings- en Alarmeringssysteem) en NL-Alert. Daarnaast heeft het lokale/regionale gezag nog andere crisiscommunicatiemiddelen tot haar beschikking, zoals lokale/regionale rampenzenders op radio en tv, het publieksinformatienummer 0800-1351, www.crisis.nl, eigen websites, sociale media en/of geluidswagens.

Het WAS is in 1998 in gebruik genomen en bestaat uit 4.278 sirenes over heel Nederland. In het geval van een ramp of crisis kunnen de sirenes worden aangezet vanuit de alarmcentrale van de regionale brandweer. Burgers worden geacht wanneer zij de sirene horen om naar binnen te gaan, ramen en deuren te sluiten en de radio of televisie aan te zetten op de regionale rampenzender. Het WAS wordt elke eerste maandag van de maand om 12:00 uur getest, zodat burgers bekend zijn met het alarmmiddel. Bij een test wordt de sirene slechts één maal aangezet, in tegenstelling tot een daadwerkelijke ramp of crisis waarbij de sirene meerdere malen te horen is.

NL-Alert is sinds 2012 operationeel. In het geval van een ramp of crisis kan een bericht worden uitgezonden door alle zendmasten van Nederlandse telecomproviders die bereik hebben binnen het desbetreffende gebied. NL-Alert kan ook door zendmasten worden uitgezonden als het netwerk overbelast is. Burgers ontvangen het bericht op hun mobiele telefoon, waarbij de telefoon een luid, doordringend geluid maakt en/of een trilsignaal geeft. In het bericht staat informatie over de crisissituatie, wat de burger moet doen en waar informatie of updates over de situatie te vinden zijn. NL-Alert wordt daarnaast ook via andere kanalen verspreid zoals via digitale reclamezuilen en borden in het openbaar vervoer. Twee keer per jaar wordt er een NL-Alert testbericht uitgezonden om de bekendheid van (de ontvangst van) NL-Alert bij burgers te vergroten en om burgers erop te attenderen dat NL-Alert voor hen persoonlijk relevant is als alarmmiddel in het geval van een ramp of crisis.

### *crisiscommunicatiemiddelen: bereik en inzet*

Sinds het WAS in 1998 operationeel is, gaat gemiddeld twee keer per jaar ergens in Nederland de sirene af. Sinds 2019 is de sirene slechts één keer ingezet. Het bereik van het WAS varieerde in de periode 2018-2020 in testsituaties tussen 74% en 80%<sup>18</sup>.

Jaarlijks worden voor ongeveer 75 incidenten NL-Alerts uitgezonden. Wanneer een NL-Alert wordt uitgezonden, ontvangen alle burgers binnen het desbetreffende gebied het bericht op hun mobiele telefoon, mits zij de standaard instellingen op hun telefoon voor het ontvangen van NL-Alerts niet hebben uitgezet en zij op dat moment mobiel bereik hebben binnen het desbetreffende gebied. Het bereik van NL-Alert vertoont

---

<sup>17</sup> Artikel 7 van de Wet Veiligheidsregio's, lid 1.

<sup>18</sup> Zie Bereikmetingen Kantar Public Nederland.

een stijgende trend, van 67% in het voorjaar van 2018 tot 89% in het najaar van 2020<sup>19</sup>. Bovendien werd van de 11% die het testbericht niet had ontvangen, 3% alsnog op de hoogte gesteld door vrienden, familieleden of burens, wat neerkomt op een totaal bereik van 92%. Het bereik verschilt per leeftijdsgroep: in december 2020 ontving 91% van de mensen tussen de 12 en 64 jaar het testbericht, 8% ontving het niet, en 1% gaf aan het niet te weten. Van de 75-plussers ontving 73% het testbericht, 25% niet (20% gaf aan het bericht niet te hebben ontvangen en 5% gaf aan geen mobiele telefoon te hebben) en 2% gaf aan het niet te weten. Het bereik onder 75-plussers volgt een stijgende trend: een jaar eerder ontving 62% van de 75-plussers het testbericht, 33% niet (28% gaf aan het bericht niet te hebben ontvangen en 5% gaf aan geen mobiele telefoon te hebben) en 5% gaf aan het niet te weten.

#### ***crisiscommunicatiemiddelen: beleid en aanleiding***

De minister van Justitie en Veiligheid is sinds 2014 voornemens het WAS uit te faseren. De minister heeft hiervoor verschillende redenen aangegeven<sup>20</sup>. Het WAS heeft slechts een beperkte operationele waarde, aangezien er geen informatie over de situatie of alternatief handelingsperspectief<sup>21</sup> kan worden verstrekt. Daarnaast is het bereik van NL-Alert hoger dan het bereik van het WAS. Het WAS wordt minder ingezet door veiligheidsregio's vanwege de mogelijkheid om NL-Alert in te zetten. De minister geeft aan dat het WAS hierdoor nog maar weinig toegevoegde waarde heeft. In 2014 is de beleidslijn ingezet om het WAS uit te faseren en vanaf 1 januari 2018 te vervangen door NL-Alert. De uitfasering is meerdere keren uitgesteld. In april 2021 heeft de minister van Justitie en Veiligheid aangegeven het WAS niet per 1 januari 2022 uit te faseren, en de beslissing over uitfasering over te laten aan het volgende kabinet<sup>22</sup>.

---

## **1.2 Doelstelling onderzoek**

Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in de toegevoegde waarde van het WAS binnen het geheel van crisiscommunicatiemiddelen. Hierbij zal worden ingegaan op de financiële consequenties van de uitfasering van het WAS en de gevolgen voor de informatievoorziening aan burgers omtrent rampen en crises.

---

## **1.3 Onderzoeksvragen**

#### ***centrale onderzoeksvraag***

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek luidt:

***Wat is de toegevoegde waarde van het WAS in verhouding tot de lasten ervan en in vergelijking met de baten en lasten van andere crisiscommunicatiemiddelen?***

De volgende onderzoeksvragen moeten zo volledig mogelijk beantwoord worden.

1. Wat zijn de baten en de lasten van het WAS?
2. Wat zijn de baten en de lasten om het WAS alleen te behouden voor specifieke risicolocaties, zoals havens en chemische industrie?

---

<sup>19</sup> Zie Bereikmetingen Kantar.Public Nederland.

<sup>20</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 517, nr. 117, brief van 25 oktober 2016.

<sup>21</sup> Voor het WAS geldt een standaard handelingsperspectief ('ga naar binnen, sluit ramen en deuren, luister naar de rampenzender'). Het WAS kan niet gebruikt worden in situaties waarin een ander handelingsperspectief nodig is (zoals 'verlaat het gebied' of 'drink geen leidingwater').

<sup>22</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 30 821, nr. 129, brief van 30 april 2021.

3. Wat zijn de baten en lasten van andere crisiscommunicatiemiddelen; landelijk, regionaal en lokaal? We betrekken hierbij in elk geval NL-Alert, lokale/regionale rampenzenders op radio en tv, het publieksinformatienummer, www.crisis.nl, websites van gemeenten/veiligheidsregio's, sociale media en geluidswagens.
4. Hoe verhouden de baten en lasten van de diverse crisiscommunicatiemiddelen zich tot elkaar en wat kan er aldus gezegd worden over de toegevoegde waarde van het WAS binnen het geheel van crisiscommunicatiemiddelen?

---

## 1.4 Methodologische verantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is deskresearch uitgevoerd (zie bijlage B voor een chronologische analyse van beleidsdocumenten en kamerstukken en de literatuurlijst in bijlage C voor een overzicht van bestudeerde documenten en websites).

Om de bevindingen uit de deskresearch te verdiepen en nader te duiden, zijn gericht interviews gehouden met:

- een medewerker van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV);
- diverse medewerkers van de veiligheidsregio's en meldkamers (zie bijlage D);
- wetenschapper/expert in menselijk gedrag bij rampen en evacuaties van TU Delft;
- een medewerker van de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO);
- medewerkers van Ieder(in), netwerk voor mensen met een beperking of chronische ziekte.

### *verantwoording werkzaamheden*

- het opstellen van de kosten (hoofdstuk 3) is gedaan op basis van de Business case WAS - Continuering 5 jaar en WAS2.0 van het Instituut Fysieke Veiligheid. In gesprekken met het IFV zijn de kosten verder gespecificeerd;
- de kosten die de veiligheidsregio's maken voor het WAS zijn uitgevraagd in vijf interviews met veiligheidsregio's. Voor de selectie van de veiligheidsregio's is gekeken naar een spreiding naar inwoners en bebouwingsdichtheid (zie bijlage D);
- de bereikcijfers in testsituaties zijn aangeleverd door het ministerie van Justitie en Veiligheid en komen van onderzoeksbureau Kantar Public Nederland;
- voor de nuancering van de bereikcijfers (in termen van baten) is in hoofdstuk 4 gebruik gemaakt van de input van de genoemde veiligheidsregio's en zijn interviews afgenomen met een gedragswetenschapper van de TU Delft en belangenbehartigingsorganisaties ANBO en Ieder(in);
- om de politieke context te kunnen schetsen, is gebruik gemaakt van Kamerstukken en eerdere onderzoeken;
- voor de casussen in de probleemanalyse (hoofdstuk 2) is een websearch gedaan naar goed gedocumenteerde crisissituaties. In overleg met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om drie casussen (in hoofdstuk 2) te beschrijven.

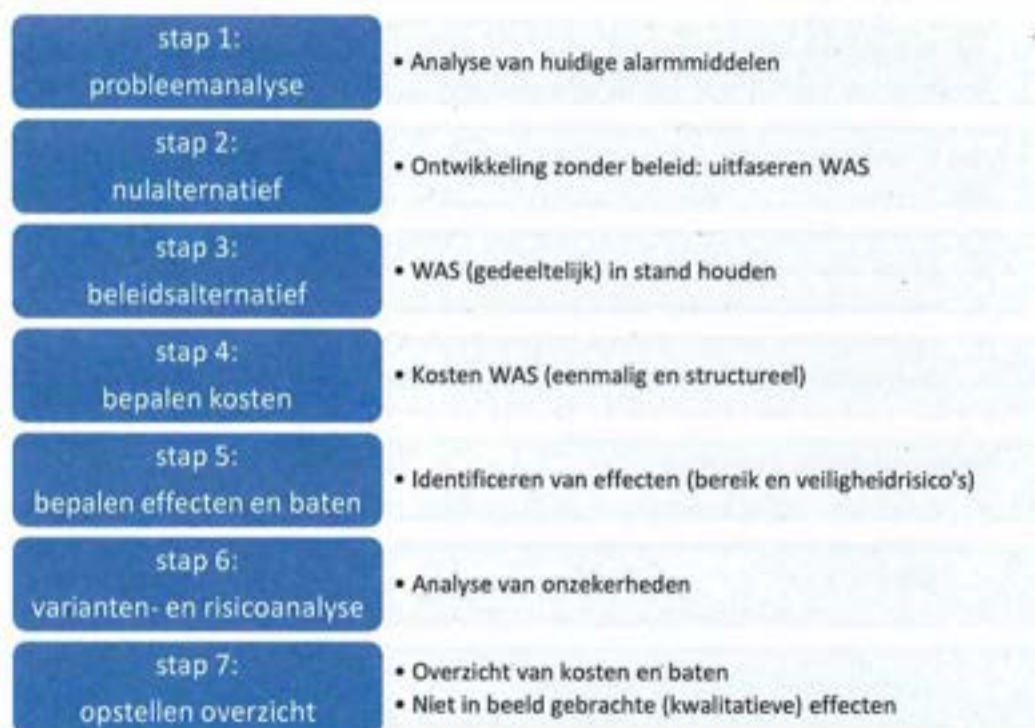
---

## 1.5 Maatschappelijke kosten-batenanalyse als denkkader

Bij de start van het onderzoek bleek dat al veel informatie over de uitfasering van het WAS en de positieve en negatieve effecten daarvan beschikbaar was. Wat ontbrak was een samenhangende analyse waarin verschillende kosten en baten van het WAS in relatie tot alternatieven in één rapport met elkaar in verband worden gebracht. Deze lacune kan het beste worden opgevuld aan de hand van een maatschappelijke kos-

ten-batenanalyse (MKBA). In overleg met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen de kosten-batenanalyse vooral als *denkkader* te gebruiken. Het moneteriseren (in euro's uitdrukken) van de baten zou een andere insteek van het onderzoek vragen dan waarvoor is gekozen. Bij het vaststellen van het plan van aanpak is ervoor gekozen vooral de aandacht te richten op de kostenkant, zodat die de uiteindelijke politieke besluitvorming kan ondersteunen. In hoofdstuk 4 doen we wel aanbevelingen om desgewenst aan de baten meer handen en voeten te geven. In het gekozen denkkader zijn in dit onderzoek de richtlijnen van de Algemene MKBA-leidraad gevolgd.<sup>23</sup>

**Figuur 1.1: MKBA-stappenplan (denkkader), gebaseerd op het stappenplan van de Algemene MKBA-leidraad van het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de leefomgeving (PBL)**



## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het nulalternatief en de beleidsalternatieven. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de bouwstenen aan de orde voor de inschatting van de kosten van het WAS. Daarna wordt ingegaan op de inschatting van de baten (het bereik) van het WAS en NL-Alert als alternatief (publiek) crisiscommunicatiemiddel. In het afsluitende hoofdstuk 5 is een overzicht opgenomen van de kosten en baten en worden de onderzoeksvragen beantwoord.

<sup>23</sup> Romijn, G. en G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag: CPB/PBL.

---

## 2 Nulalternatief en beleidsalternatieven

---

### 2.1 Probleemanalyse

Het beleid om het WAS uit te faseren, ligt politiek gevoelig. Verschillende burgemeesters, veiligheidsregio's en leden van de Tweede Kamer hebben vragen gesteld bij het bereik en de effectiviteit van andere crisiscommunicatiemiddelen. Over alternatieven, zoals NL-Alert, zeggen zij dat dit geen volwaardige alternatieven zijn, dat zij niet alarmeren maar vooral informeren, en dat de alternatieven zich nog niet hebben bewezen als betrouwbare instrumenten. Dit gaat gepaard met de aanname dat het WAS alle burgers in Nederland bereikt<sup>24</sup>, dat men weet wat men moet doen als de sirene gaat<sup>25</sup>, en dat iedereen deze handelingen ook daadwerkelijk uitvoert. De vraag rijst echter of het idee van het WAS als 'gouden standaard' wel juist is. In bijlage B zijn de belangrijkste punten uit het politieke debat chronologisch weergegeven.

In maart 2015 heeft de Tweede Kamer vragen gesteld aan de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie over de voorgenomen uitfasering van het WAS en de mogelijke consequenties voor kwetsbare groepen, zoals ouderen, die minder goed bereikt zouden worden met NL-Alert en gebaat zouden zijn bij continuering van het WAS<sup>26</sup>. In april 2015 is een motie<sup>27</sup> ingediend waarin de regering wordt verzocht het WAS niet uit te faseren voordat NL-Alert breed bekend is, een zeer ruim bereik heeft en stabiel functioneert, en er voor kwetsbare groepen alternatieven zijn.

De effecten van mogelijke uitfasering van het WAS hebben allereerst betrekking op hoeveel mensen potentieel (aanvullend) bereikt worden in het geval van een ramp of crisis. Naast het (aanvullende) bereik dient ook te worden gekeken naar het gedrag van burgers wanneer zij worden gealarmeerd. Het is niet alleen belangrijk om burgers te bereiken, maar ook om hen daadwerkelijk een handelingsperspectief te bieden zodat ze tot actie kunnen overgaan.

In de periodieke onderzoeken van Kantar is niet alleen gevraagd of men bereikt is door het WAS en/of NL-Alert, maar ook of men weet wat men moet doen wanneer de sirene gaat of wanneer men een NL-Alert krijgt. Van de ondervraagden geeft 57% in december 2020 aan te weten wat hij of zij moet doen als de sirene gaat, 43% weet dit niet. Van de ondervraagden weet 73% wat hij of zij moet doen als er een NL-Alert binnenkomt, 27% weet dit niet. Uit het burgerbelevingsonderzoek van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)<sup>28</sup> komt een positief aspect naar voren van NL-Alert dat het WAS niet kent: met NL-Alert kan ook worden aangegeven dat een situatie weer veilig is. De meeste burgers vinden het prettig om naderhand een bericht te ontvangen waarin wordt aangegeven dat de situatie onder controle is.

Vanwege de politieke gevoeligheid is er behoefte aan een heldere, objectieve analyse van de toegevoegde waarde van het WAS. Alvorens een beslissing te nemen over het wel of niet uitfaseren van het WAS dient er voldoende vertrouwen te zijn in de robuustheid van de crisiscommunicatie, zo schrijft de minister in een brief aan de Kamer in 2019<sup>29</sup>. Het is daarom zaak om de mogelijke effecten rondom de uitfasering van het WAS zo objectief mogelijk weer te geven.

---

<sup>24</sup> Lansbergen, M., Müller, M. (2019). Kamemeerderheid: luchtalarm toch niet afschaffen voor NL-Alert. EenVandaag.

<sup>25</sup> Burgemeester wil in tegenstelling tot ministerie dat luchtalarm blijft (2019). Sliedrecht24.

<sup>26</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, nr. 1982, aanhangsel van de Handelingen van 17-04-2015.

<sup>27</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 628, nr. 529, motie van 29 april 2015.

<sup>28</sup> Domrose, J., E. Berger, M. Bakker (2020). *Burgerbeleving van NL-Alert. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met NL-Alert in de periode 1 juli tot en met 31 december 2019*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

<sup>29</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 29 517, nr. 179, brief van 12 november 2019.

## 2.2 Werking WAS en NL-Alert in de praktijk

Er zijn niet veel incidenten bekend waarbij zowel het WAS als andere crisiscommunicatiemiddelen worden gebruikt, die ook nog goed gedocumenteerd zijn. Een oorzaak hiervoor is de schaarse inzet van het WAS. Het WAS is sinds de ingebruikname ongeveer één tot twee keer per jaar ingezet; in de periode 2016-2020 in totaal twee keer. De drempel om tot inzet over te gaan, is hoog. In veel gevallen is er bij incidenten geen sprake van een direct levensbedreigende situatie, maar van een verhoogd gezondheidsrisico. Om die reden wordt de inzet van het WAS gezien als een té zwaar middel om de bevolking te alarmeren. Andere redenen variëren van het niet willen veroorzaken van paniek en geen afbreuk willen doen aan de ernst van het inzetten van het WAS<sup>30</sup>, tot de veronderstelling dat mensen niet direct weten wat ze moeten doen als de sirene gaat<sup>31</sup>. Er ontstaat een vicieuze cirkel waarin de drempel tot inzetten van het WAS steeds hoger komt te liggen, omdat het middel niet wordt ingezet.

Ook de mogelijkheid tot het inzetten van NL-Alert speelt hierin mee. NL-Alert wordt gezien als een minder zwaar middel. De boodschap tot het sluiten van ramen en deuren kan worden overgebracht in gevallen waar sprake is van veel rookontwikkeling maar er geen risico is van vrijgekomen gevaarlijke stoffen. Het NL-Alert werd sinds de ingebruikname ongeveer 60 tot 70 keer per jaar gebruikt.

We hebben drie incidenten gevonden waarbij gebruik is gemaakt van zowel het WAS als andere crisiscommunicatiemiddelen, die zoals aangegeven ook nog eens goed gedocumenteerd zijn: een brand bij het Chemelot-terrein in 2015<sup>32</sup>, een brand bij metaalbewerkingsbedrijf AHC in Venlo-Blerick in 2018<sup>33</sup>, en een incident met een vrijgekomen giftige stof bij Chemelot in 2019<sup>34</sup>. Andere incidenten waarbij zowel het WAS als andere crisiscommunicatiemiddelen in zijn gezet, zoals bijvoorbeeld een ongeval met gevaarlijke stoffen op de A73 in 2015<sup>35</sup> of een brand bij een fruitbedrijf in Kapelle in 2017<sup>36</sup>, zijn niet (openbaar) gedocumenteerd.

De dataverzameling van dit onderzoek heeft plaats gevonden in de periode januari-juni 2021. In juli 2021 werd Zuid-Limburg geteisterd door extreem hoog water en uitgeroepen tot rampgebied. 16 juli 2021 zijn de sirenes na een gat in de dijk van het Julianakanaal afgegaan. Deze casus is niet meer in het onderzoek betrokken.

### **brand Chemelot november 2015**

Maandagmiddag 9 november 2015 kwam er om 11.45 uur op het Chemelot-terrein in Geleen een melding van een brand. De brand was ontstaan in een opslagloods waar chemische stoffen waren opgeslagen en leverde veel rookontwikkeling op. Vanwege de rookontwikkeling en het risico op de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen werden om 12.30 uur WAS-installaties geactiveerd in delen van de gemeente Sittard-Geleen. Ook wordt via Twitter en de website van de gemeente een bericht geplaatst met informatie over de brand, het advies om ramen en deuren te sluiten, en dat meer informatie volgt via Twitter. Twintig minuten later, om 12.50 uur, volgde een eerste NL-Alert bericht. Om 13.36 uur wordt het Twitterbericht herhaald, een uur na het eerste bericht. De WAS-installaties gaan nogmaals af, dit keer ook in Sittard-Noord. Een tweede NL-Alert volgt. Om 14.20 uur wordt een extra bericht op Twitter geplaatst met dezelfde informatie als eerst, met een extra mededeling over de brand (geen chemische stoffen). Tussen 15.49 en 16.49 volgen nog twee berichten op Twitter en twee NL-Alerts om de waarschuwing in te trekken.

<sup>30</sup> Brand ADDAPT Chemicals onder controle, politie liet sirenes bewust niet loeien (2015). Omroep Brabant.

<sup>31</sup> Joustra, T. H. J., Visser, M. (2015). Explosies MSPO2 Shell Moerdijk. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

<sup>32</sup> Evaluatie crisisbeheersing GRIP 4 Chemelot 9 november 2015 (2016). Veiligheidsregio Zuid-Limburg.

<sup>33</sup> Gutteling, J. M., & Stel, M. (2018). GRIP3 Brand Venlo-Blerick 7 augustus 2018. University of Twente.

<sup>34</sup> Evaluatie Crisiscommunicatie Incident Chemelot 3 augustus (2019). Veiligheidsregio Zuid-Limburg.

<sup>35</sup> Tankauto lekt zoutzuur op A73 na botsing (2015). Instituut Fysieke Veiligheid.

<sup>36</sup> Grote brand bij fruitbedrijf in Kapelle (2017). Instituut Fysieke Veiligheid.



In de evaluatie wordt aandacht besteed aan de vraag hoe het waarschuwen van de bevolking is verlopen, en wat aandachtspunten zijn. Inwoners van de wijk Lindenheuvel, die aan het Chemelot-terrein grenst, geven aan dat zij drie kwartier voor de inzet van het WAS al wisten dat er iets aan de hand was, aangezien ze de eigen sirenes van het Chemelot-terrein al hoorden. In de evaluatie wordt aanbevolen om te onderzoeken of de activering van het WAS voor de wijken die aan het Chemelot-terrein grenzen gelijkgesteld kan worden met de sirenes van het Chemelot-terrein. Ook wordt aanbevolen om voor deze wijken afzonderlijke activatie-gebieden te realiseren om de drempel tot activering van het WAS te verlagen en de alarmering te versnellen.

Door het Regionaal Operationeel Team (ROT) zijn scholen gewaarschuwd, en door de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) is contact geweest met verschillende zorginstellingen, die passende maatregelen namen. Later bleken kinderdagverblijven niet geïnformeerd te zijn, terwijl daar wel behoefte aan was.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat veel mensen niet weten wat te doen wanneer de sirenes gaan. Zo bleven streekbussen rijden, sloten winkels hun deuren na klanten naar buiten te hebben gestuurd en gingen medewerkers van het gemeentehuis van Sittard de straat op. Ook het NL-Alert riep, ondanks de duidelijke instructie, vragen op. Er wordt geconcludeerd dat de navolging van de waarschuwing vragen opriep bij de bevolking.

Ook wordt aandacht besteed aan het feit dat het tijdens deze situatie niet gelukt is om contact te krijgen met (rampzender) L1, en er daardoor geen radio- en televisie-uitzending was en geen teletekstpagina. De brandweervoorlichter heeft meermaals geprobeerd contact te zoeken met L1, maar dat contact is niet tot stand gekomen. Mede hierdoor kwam de informatievoorziening naar de bevolking (te) laat op gang en kon niet voldaan worden aan de grote informatiebehoefte die vanuit de bevolking was ontstaan als gevolg van het activeren van het WAS.

#### **brand Venlo-Blerick augustus 2018**

Op 7 augustus 2018 werd om 02.30 uur een brand gemeld bij een metaalbewerkingsbedrijf met gevaarlijke stoffen in Venlo-Blerick. In een eerste Tweet om 02.52 uur van de Veiligheidsregio wordt gerept over een brand met mogelijk gevaarlijke stoffen in Venlo-Blerick, met het advies om uit de rook te blijven. Bijna een uur later volgt de activering van de WAS-installaties, bijna tegelijk vergezeld door twee Tweets en een NL-Alert, waarin locatie en aard van het incident nogmaals worden gegeven, met in het NL-Alert een advies om ramen en deuren te sluiten en de mededeling dat verdere informatie volgt. Om 04.45 uur begint L1 als rampzender informatie te geven over de brand. Op dezelfde tijd wordt een blog ingericht, waarnaar in een tweede NL-Alert om 05.15 uur wordt verwezen.

In het rapport wordt gesproken over een goede crisiscommunicatie, waarin verschillende communicatiemiddelen elkaar ondersteunen en samen een heldere boodschap uitdragen en uitvoerbare handelingsperspectieven bevatten. Zo is het WAS ingezet om in de nacht mensen te waarschuwen en te kunnen attenderen op berichtgeving op internet en Twitter. Vervolgens zijn Twitter en NL-Alert gebruikt om de inzet van het WAS te duiden. Ook is verwezen naar het blog, waar de bevolking meer informatie kon verkrijgen dan mogelijk was via Twitter of NL-Alert en waarin het handelingsperspectief afhankelijk van de ontwikkelingen kon worden aangepast.

De crisiscommunicatie kwam laat op gang. Bijna een uur na de activering van het WAS werd de informatie-uitzending over de ramp ingericht, terwijl één van de voorgeschreven handelingen voor de bevolking is om direct in te schakelen op de regionale publieke omroep. Ook gaven burgers aan niet altijd te weten welke crisiscommunicatiemiddelen bij een incident worden ingezet en bleek er verwarring tussen de lokale zender

(Omroep Venlo) en de aangewezen rampenzender (L1). In het rapport is alleen gekeken naar de kwaliteit van de crisiscommunicatie en niet naar de uitvoering van handelingsperspectieven.

### **vrijgekomen giftige stof Chemelot 2019**

Op 3 augustus 2019 komt om 11:42 uur melding binnen bij de brandweer over vrijgekomen stikstofoxide op het terrein van Chemelot in Geleen, met het verzoek om de WAS-installaties te activeren. Chemelot heeft het mandaat om dit te verzoeken en om 11.45 uur worden dan ook direct de WAS-installaties in één sirenegebied geactiveerd. Om 11.54 uur wordt een NL-Alert verzonden met de mededeling dat er een ongeval met giftige stof heeft plaatsgevonden op Chemelot. De burger wordt verzocht ramen en deuren te sluiten en wordt voor nadere info verwezen naar L1 Text, het teletekstkanaal van L1. Om 11.58 uur wordt het sirenegebied uitgebreid en wordt het WAS nogmaals geactiveerd. Om 12.10 uur wordt L1 Text ingericht, waarin wordt verzocht ramen en deuren te sluiten als men de sirenes hoort en dat nadere informatie volgt. Er volgen tweets van de Brandweer Zuid-Limburg en de Veiligheidsregio met dezelfde informatie.

Om 12:17 uur is het incident 'meester'. Er ontsnapt geen stikstofoxide meer en de ontsnapte wolk is uit elkaar gedreven. Wegens gebrekkige communicatie tussen verschillende instanties is dit geruime tijd niet duidelijk. Ook in het eerste radiobericht via L1, om 12:24 uur, was de informatiepositie nog niet compleet en werd alleen herhaald wat eerder in het NL-Alert en op L1 Text stond. Pas om 13:07 uur wordt in een Tweet van de Veiligheidsregio duiding gegeven over de aard van het incident: er zijn metingen uitgevoerd en geen alarmerende waarden geconstateerd. Om 13:12 uur wordt het advies om ramen en deuren te sluiten ingetrokken en om 13:28 uur wordt gecommuniceerd dat de situatie veilig is.

Bij de burger is er een incompleet beeld ontstaan, aangezien er in eerste instantie geen informatie beschikbaar was en daarna slechts summier. Nadere informatie volgt pas laat en verschillende communicatiemiddelen verwijzen naar radio en televisie, terwijl op dat moment radio en televisie nog niet berichten over de crisissituatie.

Uiteindelijk is door mensen niet gehandeld conform het handelingsperspectief dat hoort bij het activeren van het WAS, ondanks extra inspanningen en campagnes rondom Chemelot. Waargenomen is dat mensen zijn doorgegaan met de activiteiten die zij aan het uitvoeren waren (wandelen, grasmaaien, auto wassen), en de mogelijke ernst van de situatie niet adequaat in hebben geschat, mede door het ontbreken en uitblijven van publieke beeldvorming rondom het incident.

---

## **2.3 Probleemanalyse MKBA**

Op dit moment zijn er twee landelijke systemen beschikbaar om de bevolking te informeren over een ramp of crisis, het WAS en NL-Alert. Het WAS is in gebruik genomen in 1998, en kan door het regionale gezag worden ingezet om op verschillende vaste locaties een luid signaal (sirene) af te geven. Wanneer de bevolking het WAS hoort, dient zij het handelingsperspectief op te volgen: naar binnen gaan, ramen en deuren sluiten, en de lokale rampenzender aanzetten.

NL-Alert is sinds 2012 in gebruik. Als NL wordt ingezet ontvangen burgers een bericht op hun mobiele telefoon, waarbij de telefoon een luid, doordringend geluid maakt en/of een trilsignaal geeft. In het bericht staat informatie over de crisissituatie, wat de burger moet doen en waar informatie of updates over de situatie te vinden zijn. NL-Alert wordt daarnaast ook via andere kanalen verspreid zoals via digitale reclamezuilen en borden in het openbaar vervoer

Deze systemen kunnen in geval van een ramp of crisis een groot deel van de bevolking bereiken, maar geen van beide systemen bereikt iedereen (hetgeen waarschijnlijk ook niet haalbaar is). NL-Alert heeft als voordeel dat er informatie aan het bericht kan worden toegevoegd, waar dit bij het WAS niet het geval is. De

toegevoegde waarde van het WAS staat hierom ter discussie in het politiek-maatschappelijke debat (zie bijlage B). Tegenstanders wijzen op de (structurele) kosten van een systeem dat aan vervanging toe is en de geringe toegevoegde waarde in het bereik en handelingsperspectief in vergelijking met NL-Alert. Voorstanders benadrukken dat het WAS personen bereikt die door NL-Alert niet worden bereikt en het WAS mensen sneller bereikt en activeert.

---

## 2.4 Nulalternatief: uifaseren WAS

Als nulalternatief<sup>37</sup> in het onderzoek wordt het WAS nog verlengd tot 2025 waarna de installaties worden ontmanteld. Het is mogelijk – indien de politiek daartoe besluit - eerder te starten met ontmantelen. In het onderzoek is daar niet voor gekozen en wordt uitgegaan van 2025. Dit sluit aan bij de (lopende) onderhoudscontracten die tot 2025 lopen.

---

## 2.5 Beleidsalternatieven

### *beleidsalternatief: volledige instandhouding vanaf 2025*

In het eerste beleidsalternatief wordt het WAS volledig in stand gehouden vanaf 2025 tot (ten minste) 2040. Voor deze instandhouding zijn nieuwe investeringen nodig. De huidige apparatuur loopt namelijk tegen het einde van de technische levensduur. Daarbovenop zijn ook minder reserve-onderdelen beschikbaar. Sommige onderdelen van het huidige WAS zijn vaak niet meer verkrijgbaar op de markt.

### *beleidsalternatief: instandhouding op risicolocaties vanaf 2025*

In het tweede beleidsalternatief wordt het WAS vanaf 2025 tot (ten minste) 2040 alleen in stand gehouden op risicolocaties. Het WAS wordt dan vooral ingezet op risicolocaties waar sprake is van grote industriële complexen en/of het vervoer van gevaarlijke stoffen. In interviews met veiligheidsregio's die beschikken over bovengemiddeld veel van deze risicolocaties wordt aangedrongen om het WAS te handhaven op deze locaties.

---

## 2.6 Toelichting op kosten in het nulalternatief

---

### 2.6.1 NL-Alert

In het nulalternatief is het uitgangspunt dat NL-Alert blijft bestaan. Strikt genomen zijn deze kosten voor de afweging tussen nulalternatief en beleidsalternatieven niet relevant. De kosten zitten namelijk in beide alternatieven. In het kader van dit onderzoek (onderzoeksvraag 3) zijn wel de verschillende kostenonderdelen op een rij gezet.

---

<sup>37</sup> In een MKBA schetst het nulalternatief de (economische) ontwikkeling wanneer het project niet wordt uitgevoerd. Deze wordt afgezet tegen één of meerdere beleidsalternatieven. In dit geval betekent 'niet uitvoeren', niet door gaan met het WAS (ofwel ontmantelen van alle WAS-installaties vanaf 2025).

De kosten voor het beheer van NL-Alert bestaan uit de kosten voor beheer voor de (sub)broker en applicatie, operationeel beheer, communicatie en bereik, en de kosten van veiligheidsregio's<sup>38</sup>.

#### ***beheer (sub)broker en applicatie***

De (sub)broker is een server (tussenstation) die door de minister van Justitie en Veiligheid is aangewezen om het onder andere mogelijk te maken dat een bericht door de alarmeringsdienst kan worden aangemaakt en voor het aanbieden van het bericht aan de aanbieder.<sup>39</sup> De kosten voor het beheer bestaan uit de kosten van de dienstverlening, lifecyclemanagement en kosten voor kleine aanpassingen. De bedragen worden doorgaans ieder jaar opnieuw vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met indexering. Momenteel wordt de vernieuwing van het NL-Alert systeem opnieuw aanbesteed. Daarnaast zijn er kosten voor de dienstverlening voor het verspreiden van NL-Alerts via andere distributiekanaalen, zoals via digitale reclamezuiden.

#### ***operationeel beheer***

De kosten voor het operationeel beheer bestaan uit de kosten van de Landelijke Meldkamer Samenwerking (LMS) en kosten voor workshops en e-learnings. LMS is belast met het relatiebeheer van partijen (broker, telecoomaanbieders, meldkamers), stuurt deze aan om storingen op te lossen en doet ook onderzoek (of laat onder regie onderzoek uitvoeren) naar storingen<sup>40</sup>. LMS verricht ook werkzaamheden voor de doorontwikkeling en verbetering van NL-Alert. De workshops en e-learnings worden uitgevoerd door het IFV en betaald door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

#### ***communicatie en bereik***

De kosten voor communicatie en bereik bestaan uit publiekscampagnes, zowel in algemene zin als campagnes specifiek gericht op bepaalde doelgroepen of nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast worden er kosten gemaakt voor halfjaarlijkse bereikmetingen.

#### ***veiligheidsregio's***

De kosten voor veiligheidsregio's bestaan voornamelijk uit de inzet voor personeel voor het volgen van de e-learnings en trainingen en voor het ontwikkelen en beheren van procedures. Dit zijn structurele kosten die worden gemaakt op het niveau van de meldkamerorganisaties. Ook worden beperkte kosten gemaakt ten behoeve van communicatie. De kosten van veiligheidsregio's zijn ingeschat op basis van een bevraging van een steekproef van regio's en worden geraamd in een bandbreedte.

De kosten voor NL-Alert tellen op tot circa 2,3 à 2,4 mln. euro per jaar. In 2021 zijn er geen eenmalige kosten gemaakt.

---

<sup>38</sup> NL-Alert maakt gebruik van de technologie van *cell broadcasting*. Dit is een standaard waarvan gebruik wordt gemaakt om de eindgebruiker in levens- en gezondheidsbedreigende situaties te waarschuwen door onverwijld en locatiespecifiek een bericht te versturen. Er is geen compensatieregeling voor telecoomaanbieders voor het gebruik van NL-Alert.

<sup>39</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 28 oktober 2018, nr. WJZ/18260520, houdende regels voor aanbieders van openbare mobiele communicatienetwerken inzake de alarmeringsdienst NL-Alert (Regeling alarmeringsdienst NL-Alert)

<sup>40</sup> Er worden dan service communiqués naar de meldkamer verstuurd bij onderhoud en aanpassingen van de applicatie.

Tabel 2.1: Kosten voor beheer NL-Alert in 2021 (bedragen in mln. euro's afgerond)

| Onderdelen kosten                | 2021             |                    |           |
|----------------------------------|------------------|--------------------|-----------|
|                                  | eenmalige kosten | structurele kosten | totaal    |
| beheer (sub)broker en applicatie |                  | 0,7                | 0,7       |
| operationeel beheer              |                  | 0,4                | 0,4       |
| communicatie en bereik           |                  | 1,0                | 1,0       |
| veiligheidsregio's               |                  | 0,1 à 0,2          | 0,1 à 0,2 |
| <b>TOTAAL*</b>                   | 0,0              | 2,3 à 2,4          | 2,3 à 2,4 |

\*als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen

## 2.6.2 Andere (publieke) crisiscommunicatiemiddelen

Er worden ook nog kosten gemaakt voor andere (publieke) crisiscommunicatiemiddelen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het algemene publieksinformatienummer 0800-1351, [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl), social media en geluidswagens.

### publieksinformatienummer 0800-1351

De structurele (jaarlijkse) kosten voor het algemene publieksinformatienummer 0800-1351 bedragen 40.000 euro als deze niet wordt ingezet. Als het nummer wel wordt ingezet, zoals momenteel met de Covid-pandemie, liggen de kosten hoger.

### crisis.nl

De website [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl) kan worden ingezet door bijvoorbeeld veiligheidsregio's bij een acute crisis, omdat deze website een grote capaciteit heeft. De kosten bedragen 300.000 euro per jaar als de website niet wordt ingezet. Tot op heden is [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl) nog niet direct ingezet bij een ramp of incident.

### overige websites en social media

Een aantal veiligheidsregio's beschikt over eigen websites die specifiek zijn ingericht voor de communicatie bij alarmeringen en incidenten. Ook een deel van de capaciteit bij afdelingen communicatie van veiligheidsregio's via social media<sup>41</sup> (of een eigen app) kan worden toegerekend aan alarmeringen en incidenten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om preventieve activiteiten, aankondigen van testen van WAS en NL-Alert en beantwoorden van vragen daarover en het beantwoorden van persvragen<sup>42</sup>. Deze kosten van veiligheidsregio's zijn ingeschat op basis van een bevraging van een steekproef van regio's. Dit komt neer op circa 0,6 à 1,0 mln. euro.

### geluidswagens

Geluidswagens zijn reguliere voertuigen van hulpdiensten met speakers op het dak. Deze kosten zijn dus niet specifiek voor crises en de kosten van voertuigen liggen bij de hulpdiensten.

<sup>41</sup> Het ministerie van JenV heeft ook een Twitter-account, maar dat wordt voor allerlei doeleinden gebruikt en niet specifiek voor crises.

<sup>42</sup> De beantwoording van vragen over incidenten zelf is buiten beschouwing gelaten.

---

## 3 Bouwstenen voor inschatting kosten

In dit hoofdstuk komen inschattingen van de kosten voor het WAS aan bod. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt naar vier bouwstenen die input leveren aan de verschillende scenario's (beleidsalternatieven en het nulalternatief):

- verlenging tot 2025 (paragraaf 3.1);
- ontmanteling vanaf 2025 (paragraaf 3.2)
- volledige instandhouding in jaren 2025-2040 (paragraaf 3.3);
- instandhouding op risicolocaties in jaren 2025-2040 (paragraaf 3.4).

De kostenramingen zijn gebaseerd op de business case van het WAS door IFV<sup>43</sup>, aangevuld met een door ons gevraagde toelichting daarop. Voor de raming van de kosten van veiligheidsregio's is een aantal gesprekken gevoerd met diverse regio's. Om de huidige waarde van toekomstige kosten te berekenen, worden de kosten gediscoteerd, oftewel omgezet naar de (netto) contante waarde<sup>44</sup>. Voor de berekening van de (netto) contante waarde wordt een discontovoet van 1,6% gehanteerd, uitgaande van vooral vaste verzonken kosten<sup>45</sup>. Voor de kosten en investeringen zijn er veelal geen alternatieve aanwendingsmogelijkheden om bij tegenvallende benutting een substantieel deel van de kosten terug te verdienen.

---

### 3.1 Verlenging tot 2025

#### *uitgangspunten kostenraming*

Bij een verlenging tot 2025 gaat het om de huidige kosten van het WAS. Formeel is door de minister het besluit genomen om het WAS niet per 1 januari 2022 uit te faseren<sup>46</sup>. De beslissing over uitfasering wordt overgelaten aan het volgende kabinet. De kosten zijn afgeleid uit de onderhoudsstaat van de huidige WAS-apparatuur en de aanbesteding voor verlenging van de onderhoudsovereenkomsten.

#### *structurele kosten Rijk*

De structurele kosten bestaan uit de kosten voor onderhoud (onderhoudscontracten met Siemens en KPN), huurovereenkomsten met derden over de huur van masten en overige exploitatie-uitgaven voor onder andere het verplaatsen van installaties<sup>47</sup>. Deze structurele kosten zijn per jaar met 2% geïndexeerd. Bij de raming van de structurele kosten is ervan uitgegaan dat het huidige aantal installaties (4.278) gehandhaafd blijft.

#### *incidentele kosten Rijk*

In 2021 en 2022 is er extra preventief onderhoud nodig, omdat in de jaren ervoor een verlicht onderhoudsprogramma is afgewerkt vooruitlopend op de eerdere mogelijkheid tot uitfasering. Na 2022 kan weer worden volstaan met dit verlichte onderhoudsregime. Daarnaast zijn er eenmalige investeringen nodig voor de vervanging van apparatuur en onderhoud van het transmissiesysteem en WAS-apparatuur (industriële pc's

---

<sup>43</sup> Haasdijk, W. (2019). *Business case WAS - Continuering 5 jaar en WAS 2.0*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

<sup>44</sup> In de vraagstelling van het onderzoek wordt gesproken van 'lasten' terwijl men het in een MKBA heeft over 'kosten'. Binnen het kader van dit onderzoek zijn deze twee termen uitwisselbaar.

<sup>45</sup> Ministerie van Financiën (2020). *Rapport Werkgroep discontovoet 2020*.

<sup>46</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 821, nr. 129, brief van 30 april 2021.

<sup>47</sup> Daarnaast gaat het om de lasten van gebruiksovereenkomsten van WAS-opstellocaties van eigenaren en elektriciteit.

van de bedieningssystemen). De aanbesteding van deze eenmalige investeringen vindt plaats in 2021.<sup>48</sup> Met de aanbesteding zijn ook projectkosten gemeoid.

#### werkzaamheden veiligheidsregio's

Veiligheidsregio's voeren verschillende werkzaamheden uit met betrekking tot het operationeel houden van het WAS. Ten eerste gaat het om het uitvoeren van testen en het bewaken van procedures. Ten tweede gaat het om het signaleren en monitoren van storingen. Dit gebeurt meestal op basis van meldingen van burgers. Deze meldingen worden doorgegeven aan (en bewaakt door) Siemens. Ten derde zijn gemeenten betrokken bij het verplaatsen en bijplaatsen van WAS-installaties. Bij het verplaatsen gaat het vooral om WAS-installaties die op particuliere grond zijn geplaatst of zich bevinden op gebouwen die worden gesloopt. In een enkel geval worden er nog nieuwe WAS-installaties geplaatst, met name in specifieke risicolocaties.

De kosten van veiligheidsregio's zijn ingeschat in een bandbreedte, omdat deze op basis van een bevraging van een steekproef van regio's zijn geïnventariseerd<sup>49</sup>.

#### kostenoverzicht verlenging tot 2025

De kosten bij het verlengen van de huidige situatie van de WAS-installaties tot 2025 leidt tot onderstaand beeld van de kosten.

Tabel 3.1: Kosten verlenging WAS-installaties tot 2025, bedragen in mln. euro's (q=4.278)

| Onderdelen kosten                              | incidentele kosten       |                    | structurele kosten       |                    | totaal             | NCW                | gemiddeld per jaar (NCW) |
|--|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|
|  | aangegane verplichtingen | toekomstige kosten | aangegane verplichtingen | toekomstige kosten |                    |                    |                          |
| Preventief onderhoud                           | 0,0                      | 0,0                | 4,2                      | 3,0                | 7,3                | 7,0                | 1,4                      |
| Huur masten                                    | 0,0                      | 0,0                | 1,8                      | 1,3                | 3,1                | 3,0                | 0,6                      |
| Overige exploitatie-uitgaven                   | 0,0                      | 0,0                | 5,5                      | 3,9                | 9,4                | 9,1                | 1,8                      |
| Extra preventief onderhoud                     | 0,9                      | 0,0                | 0,0                      | 0,0                | 0,9                | 0,9                | 0,2                      |
| Investeringen transmissiesysteem en apparatuur | 0,6*                     | 0,0                | 0,0                      | 0,0                | 0,6                | 0,5                | 0,1                      |
| Projectkosten aanbesteding                     | 0,2                      | 0,0                | 0,0                      | 0,0                | 0,2                | 0,2                | 0,0                      |
| Werkzaamheden veiligheidsregio's               | 0,0                      | 0,0                | 0,5 à 0,8                | 0,3 à 0,5          | 0,8 à 1,3          | 0,8 à 1,3          | 0,2 à 0,3                |
| <b>Totaal**</b>                                | <b>1,6</b>               | <b>0,0</b>         | <b>12,1 à 12,4</b>       | <b>8,4 à 8,7</b>   | <b>22,1 à 22,6</b> | <b>21,4 à 21,9</b> | <b>4,3 à 4,4</b>         |

\*verwachting aanbesteding  
 \*\*als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen

De kosten van verlenging tot 2025 tellen op tot circa 22 à 23 mln. euro lasten voor een periode van 5 jaar. Dit komt neer op een netto contante waarde van 21 à 22 mln. euro (gemiddeld 4,3 à 4,4 mln. euro per jaar). Hiervan heeft het grootste deel (meer dan 90%) betrekking op structurele lasten. Het grootste deel van deze

<sup>48</sup> Ten opzichte van de initiële raming van deze investeringen is hiermee een aanbestedingsvoordeel gemeoid van ongeveer 50%. Er is vertraging opgelopen in deze aanbestedingsprocedure waardoor de gerealiseerde investeringskosten nog niet bekend zijn.

<sup>49</sup> De geïnventariseerde ureninzet van veiligheidsregio's zijn gemonetariseerd waarbij is gerekend met een gemiddeld schaalniveau 10 inclusief overhead.

lasten heeft betrekking op onomkeerbare kosten voor nieuwe investeringen en afgesloten contracten; het betreft ongeveer 60% van de structurele kosten en de eenmalige kosten (totaal 14 mln. euro). Gemiddeld bedragen de kosten in de periode 2020-2024 ruim 1.000 euro per WAS-locatie per jaar.

## 3.2 Ontmantelen vanaf 2025

### *uitgangspunten kostenraming*

Bij een (toekomstige) uitfasering zal de aanwezige WAS-configuratie moeten worden ontmanteld of (deels) moeten worden overgenomen door een andere partij.

Bij de raming van de kosten voor het ontmantelen wordt ervan uitgegaan dat alle installaties worden ontmanteld en dat daarmee een periode van 5 jaar gemoeid zal zijn (bij een ontmanteling per 2025 zal de ontmanteling dus per 2030 zijn afgerond). Gedurende deze periode zullen de installaties gelijkmatig over de tijd worden ontmanteld, waarbij ontmantelingskosten zich naar rato over deze periode zullen voordoen<sup>50</sup>.

### *kostenraming Rijk*

De ontmantelingskosten bestaan uit de uitbestede kosten voor het ontmantelen van de installaties en projectkosten. De ontmanteling per installatie wordt geraamd op gemiddeld 8.000 euro op basis van een inschatting van Siemens. Tegen de achtergrond van deze gemiddelde kosten zullen de kosten per afzonderlijke locatie sterk uiteen kunnen lopen afhankelijk van de situering van de WAS-installaties. Hoger dan gemiddelde kosten worden geraamd op eigendomslocaties van derden en daar waar de WAS-installatie op een gebouwd object staat<sup>51</sup>. Met de ontmanteling zijn ook projectkosten gemoeid voor management en begeleiding van de uitvoering (beëindigen van huurcontract, afspraak maken met verhuurder/eigenaar grond en Siemens over ontmanteling, zorgen dat men bij de installaties kan. Er wordt geraamd dat hiermee gemiddeld 2 uur is gemoeid tegen een gemiddeld uurtarief van 135 euro per uur.

### *restwaarde*

Er is op basis van een inschatting van het IFV sprake van een beperkte economische restwaarde van de installaties (met name van de masten en vernieuwingen van het transmissiesysteem uit de periode 2021-2025). Enkele jaren geleden bleek de belangstelling bij exploitanten van zendmasten voor de WAS-configuratie beperkt te zijn. Mogelijk heeft een enkele veiligheidsregio belangstelling voor het transmissiesysteem dat als back-up dient van het C2000-systeem voor verbinding van portofoons met de meldkamer. Naar verwachting gaat het IFV hier in de loop van 2021 aanvullend (actualiserend) onderzoek naar doen. Aangezien er geen aanleiding is om te verwachten dat er alsnog substantiële baten mee zijn gemoeid, blijft dit aspect in de cijferopstelling buiten beschouwing.

### *werkzaamheden veiligheidsregio's*

Veiligheidsregio's hebben nog geen goed beeld van de werkzaamheden die zij dienen te verrichten bij de ontmanteling. Mogelijk dienen veiligheidsregio's de werkzaamheden op de locatie te begeleiden en dienen er ook handelingen plaats te vinden op de meldkamercentrale (aanpassen en verwijderen van apparatuur).

<sup>50</sup> Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de kosten voor onderhoud, huur van de masten en overige exploitatie-uitgaven bij het besluit over te gaan tot ontmanteling per 2025 in de periode 2025-2030 zich niet meer zullen voordoen of verwaarloosbaar klein zullen zijn.

<sup>51</sup> In een enkel geval is er een gebouw om de paal met de WAS-installatie heen gebouwd.



Ten slotte verwachten sommige veiligheidsregio's een bepaalde inzet te verrichten op het vlak van communicatie (met gemeenten en richting de bevolking)<sup>52</sup>. De beelden bij veiligheidsregio's zijn omgeven met een te grote onzekerheidsmarge om een goede inschatting op landelijk niveau te kunnen presenteren, maar zullen naar verwachting niet substantieel zijn. In de cijferopstelling is dit aspect buiten beschouwing gelaten.

#### **kostenoverzicht ontmanteling vanaf 2025**

De kosten voor het ontmantelen van de WAS-configuratie vanaf 2025 leidt tot onderstaand beeld van de kosten.

**Tabel 3.2: Kosten ontmanteling WAS-installaties in mln. euro vanaf 2025 (q=4.278)**

| Onderdelen kosten                       | Totaal 2025-2029   |       |        | NCW   |
|---|--------------------|-------|--------|-------|
|   | incidentele kosten | baten | totaal |       |
| <i>Uitbesteding kosten ontmanteling</i> | 34,2               |       | 34,2   | 30,6  |
| <i>Projectkosten ontmanteling</i>       | 1,2                |       | 1,2    | 1,0   |
| <b>Totaal*</b>                          | 35,4               | 0     | 35,4   | 31,6  |
| <b>Gemiddeld per installatie</b>        |                    |       |        | 7.400 |

\*als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen

De kosten voor het ontmantelen vanaf 2025 worden ingeschat op circa 35 mln. euro. Dit komt neer op een contante waarde van circa 31,6 mln. euro oftewel circa 7.400 euro gemiddeld per installatie. Mogelijk kunnen er nog baten worden gerealiseerd door een beperkte restwaarde van de installaties.

### **3.3 Volledige instandhouding in jaren 2025-2040**

#### **uitgangspunten kostenraming**

Bij volledige instandhouding van het WAS tot 2040 dient de aansturingselektronica te worden herzien en vervangen, omdat het einde van de levensduur wordt bereikt. Daarnaast dient het aantal locaties te worden uitgebreid vanwege uitbreiding van bebouwd gebied.

#### **upgrade**

Bij een langere instandhouding van het WAS dient de aansturingselektronica te worden vervangen (protocol, communicatie met de meldkamer, adressering en tijdcode). Naast dat deze technologie is verouderd, ontstaat er ook een tekort aan reserveonderdelen. Bij een vervanging hiervan zullen nieuwe functionaliteiten worden toegevoegd. Zo zal een terugmelding van de technische status van elke WAS-locatie via een openbaar netwerk worden opgenomen. Het betreft functionaliteiten die standaard op de markt worden aangeboden bij de huidige stand van de technologie en die passen bij de apparatuur.<sup>53</sup> Het IFV heeft niet in beeld of er op de markt nog mogelijkheden zijn tegen lagere kosten die aansluiten bij de huidige apparatuur (masten, speakers, versterkers). De kosten van de upgrade van het huidige aantal WAS-installaties zal circa 10.000 euro per installatie gaan kosten tegen het huidige prijspeil. De totale investering van de upgrade bedraagt 40 mln. euro en vindt (uiterlijk) in 2025 plaats.

<sup>52</sup> Veiligheidsregio's houden bij een besluit tot ontmantelen van WAS-installaties rekening met extra inzet voor overleg en het beantwoorden van vragen.

<sup>53</sup> Daarnaast is het mogelijk over te gaan op een nieuwe transmissietechnologie voor de aansturing van de WAS-locaties die meer gebruik maakt van openbare infrastructuur (satellietcommunicatie, 5G, C2000).

### **uitbreiding aantal WAS-installaties**

Vanaf 2007 zijn er door gemeenten slechts in beperkte mate WAS-installaties bijgeplaatst, terwijl zich wel uitbreidingen van bebouwd gebied hebben voorgedaan. Op basis van ontwikkelingen van de oppervlakte bebouwd gebied (CBS-cijfers) levert dit een globale raming op van (een uitbreiding met) 474 installaties (waarvan er 37 zijn geplaatst in de periode 2007-2014).

Deze raming houdt geen rekening met het criterium van het aantal inwoners per (risico)gebied maar kijkt alleen naar de oppervlakte bebouwd gebied. Het Rijksbeleid (sinds begin jaren negentig) is om alleen sirenes te plaatsen in gebieden (woonkernen) met meer dan 1000 inwoners en in risicogebieden met meer dan 300 inwoners. In de praktijk zal het aantal benodigde locaties lager zijn. IFV gaat in haar *business case* uit van circa 400 plaatsingen. De kosten worden geraamd op circa 40.000 euro per locatie tegen het huidige prijspeil en komen daarmee in totaal op 16 mln. euro (per 2025)<sup>54</sup>.

### **structurele kosten Rijk**

De structurele kosten voor onderhoud, huurovereenkomsten en overige exploitatie-uitgaven nemen toe naar rato van de uitbreiding van het aantal WAS-installaties. Voor de nieuwe locaties zijn deze kosten wel mede afhankelijk van de beschikbaarheid en eigendomssituatie van de locatie waar de installaties worden geplaatst. Over de periode 2025-2040 worden deze kosten jaarlijks met 2% geïndexeerd.

### **werkzaamheden veiligheidsregio**

De werkzaamheden van de veiligheidsregio's zullen bij volledige instandhouding plaatsvinden in de overgang van oud naar nieuw. De beelden die veiligheidsregio's daarvan hebben, lopen sterk uiteen. Mogelijk dienen veiligheidsregio's de installatiewerkzaamheden te begeleiden, zowel op de locatie van de WAS-installaties als op de meldkamer (testen uitvoeren, apparatuur inregelen). Ook wordt verwacht dat de centralisten opnieuw moeten worden opgeleid en bij veranderende functionaliteiten wordt ook inzet in de voorlichting genoemd. De ramingen lopen uiteen van enkele minuten tot enkele dagen per WAS-installatie. Ook zijn er veiligheidsregio's die aangeven nog onvoldoende een beeld te hebben van hun inzet, omdat de technische gevolgen van de update nog onduidelijk zijn. Deze beelden bieden onvoldoende houvast om tot een goede raming van de inzet van veiligheidsregio's te komen<sup>55</sup>.

In structurele zin verwachten veiligheidsregio's niet dat de kosten afwijken van de huidige situatie. Voor de nieuwe WAS-installaties zijn daarbij geen kosten geraamd, omdat de verwachting is dat deze minder storingsgevoelig zijn en er veel minder verplaatsingen van installaties hoeven plaats te vinden.

### **kostenoverzicht volledige instandhouding tot 2040**

De instandhouding van het WAS tot en met 2040 leidt tot onderstaand beeld van de kosten.

<sup>54</sup> Kosten voor de nieuwe WAS-locaties (zoeken locaties, sluiten huurovereenkomsten, elektriciteitskosten) zijn hierin niet betrokken.

<sup>55</sup> Naast de inzet in de overgangsfase bij de upgrade geeft een aantal veiligheidsregio's aan dat er mogelijk WAS-installaties dienen te worden bijgeplaatst. Het gaat dan bijvoorbeeld om kleine kernen of in de buurt van industriële risico's.

Tabel 3.3: Kosten volledige instandhouding en uitbreiding WAS-installaties (q=4.678) 2025-2040

| Onderdelen kosten                | Totaal 2025-2040 in mln. euro's |                    |                    |                    | gemiddeld per jaar (NCW) |
|----------------------------------|---------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|
|                                  | incidentele kosten              | structurele kosten | totaal             | NCW                |                          |
| Preventief onderhoud             | 0,0                             | 31,4               | 31,4               | 25,5               | 1,6                      |
| Huur masten                      | 0,0                             | 13,2               | 13,2               | 10,8               | 0,7                      |
| Overige exploitatie-uitgaven     | 0,0                             | 40,7               | 40,7               | 33,2               | 2,1                      |
| Upgrade                          | 40,0                            | 0,0                | 40,0               | 36,9               | 2,3                      |
| Uitbreiding WAS-installaties     | 16,0                            | 0,0                | 16,0               | 14,8               | 0,9                      |
| Werkzaamheden veiligheidsregio's | PM                              | 3,0 à 4,3          | 3,0 à 4,3 + PM     | 2,4 à 4,0 + PM     | 0,2 + PM                 |
| Totaal*                          | 56,0 + PM                       | 88,3 à 90,2        | 144,3 à 146,2 + PM | 123,5 à 125,1 + PM | 7,7 à 7,8 + PM           |
| Gemiddeld per installatie        |                                 |                    |                    |                    | 1.650 + PM               |

\*als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen

De kosten van volledige instandhouding tot en met 2040 tellen op tot ten minste 144 à 146 mln. euro lasten voor een periode van 16 jaar. Dit komt neer op een (netto) contante waarde van ten minste 123 à 125 mln. euro. Hiervan heeft 88 à 90 mln. euro (ruim 60%) betrekking op structurele lasten en ten minste 56 mln. euro (bijna 40%) op incidentele kosten. Gemiddeld bedragen de gekwantificeerde kosten per WAS-installatie in de periode 2025-2040 ruim 1.650 euro per jaar. In deze kostenopstelling zijn incidentele kosten voor veiligheidsregio's nog buiten beschouwing gelaten.

### 3.4 Instandhouding op risicolocaties in jaren 2025-2040

#### uitgangspunten kostenraming

Een alternatief voor het volledig in stand houden van de WAS-installaties is een gedeeltelijke instandhouding op alleen risicolocaties. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de overige locaties worden ontmanteld. De selectie van risicolocaties vindt plaats op basis van de huidige WAS-installaties.

In de raming van de kosten van het in stand houden op risicolocaties wordt uitgegaan van 700 locaties; 10 risicogebieden waarbij gemiddeld 70 installaties per risicolocatie benodigd zullen zijn. Dit gemiddelde aantal installaties per risicolocatie is gebaseerd op een opgave van enkele veiligheidsregio's. Bij deze 10 risicolocaties wordt ten minste uitgegaan van 6 chemieparken in Nederland<sup>56</sup> en daarbij locaties met zware industrie dichtbij woongebieden (zoals Moerdijk). Er wordt daarbij dus geen rekening gehouden met risicolocaties met vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water of spoor en/of gebieden met een dichte bebouwingsstructuur.

Veiligheidsregio's geven aan dat ze vooral WAS-installaties willen handhaven bij industriële complexen, hoewel die soms verspreid liggen over de regio. Bij het handhaven van die locaties wordt rekening gehouden met de aanwezigheid van woonkernen en verschillende windrichtingen.<sup>57</sup> De dekking is op die risicolocaties op dit moment voldoende, waardoor geen extra sirenes hoeven te worden neergezet. Naast indu-

<sup>56</sup> Industripark Delfzijl, Chemelot (Sitard-Geleen), Botlek en Pernis (Rotterdam), Valuepark Temeuzen en Erntec (Emmen).

<sup>57</sup> Binnen deze industriële complexen heeft men dan ook een eigenstandige bevoegdheid om de WAS-locaties te activeren. Dit zorgt voor een snellere alarmering dan via NL-Alert waarbij eerst de regionale meldkamer moet worden ingesend.

striële risico's overwegen veiligheidsregio's ook WAS-installaties te handhaven op plekken met een verminderde mobiele bereikbaarheid, maar dit probleem lijkt met de toegenomen dekking en de komst van 5G minder relevant.

#### ***incidentele kosten***

Voor de handhaving van 700 locaties is een eenmalige investering nodig voor het opnieuw indelen van de netwerkconfiguratie en aanpassing van contracten van 1 mln. euro. Voor deze 700 locaties is het niet (direct) nodig om deze te voorzien van een upgrade, omdat met de ontmanteling van de overige locaties een ruimere beschikbaarheid ontstaat van reserveonderdelen<sup>58</sup>.

De overige WAS-installaties dienen te worden ontmanteld. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de ontmantelingskosten per installatie gelijk zijn als bij een volledige ontmanteling (circa 8.000 euro per installatie), inclusief gemiddeld 2 uur aan projectkosten<sup>59</sup>. De selectie van de risicolocaties kan van invloed zijn op de feitelijke ontmantelingskosten, bijvoorbeeld omdat WAS-installaties in gebieden met een hoge bebouwingsstructuur veelal lastiger zijn te bereiken dan op industrielocaties.

#### ***structurele kosten***

De structurele kosten voor onderhoud, huurovereenkomsten en overige exploitatie-uitgaven zullen doorlopen voor de WAS-installaties die worden gehandhaafd. Vanwege de kleinere sirenenetwerken wordt hierbij uitgegaan van meerkosten die oplopen tot circa 1.700 euro per installatie op basis van huidig prijspeil.

#### ***restwaarde***

Aanvullend op een eventuele restwaarde bij een volledige ontmanteling van de WAS-installaties, vertegenwoordigen ook de recente investeringen in het transmissiesysteem die nodig zijn om de levensduur tot 2025 te verlengen mogelijk een restwaarde.

#### ***werkzaamheden veiligheidsregio's***

In voorgaande paragrafen is opgenomen dat veiligheidsregio's nog onvoldoende beelden hebben van de incidentele inzet die verbonden is met de ontmanteling. Veiligheidsregio's ramen geen incidentele kosten voor het verplaatsen of bijplaatsen van WAS-installaties op risicolocaties, omdat de dekking daar nu voldoende is. Wel lopen de structurele kosten door van de gehandhaafde WAS-installaties bestaande uit de kosten voor het uitvoeren van testen, het bewaken van (veiligheids)procedures, het signaleren en monitoren van storingen en verplaatsingen.

#### ***kostenoverzicht instandhouding op risicolocaties tot 2040***

De instandhouding op risicolocaties van het WAS tot 2040 leidt tot onderstaand beeld van de kosten.

---

<sup>58</sup> Of het mogelijk is om hiermee te voorzien tot en met 2040 is nu nog niet duidelijk en mede afhankelijk van een verdere veroudering van apparatuur en de beheersstrategie.

<sup>59</sup> Voor management en begeleiding uitvoering (beëindigen van huurcontract, afspraak maken met verhuurder/eigenaar grond en Siemens over ontmanteling, zorgen dat men bij de installaties kan (sommige staan ingebouwd of op daken).

Tabel 3.4: Kosten instandhouding op risicolocaties (q=700) en ontmanteling (q=3.578) van WAS-installaties 2025-2040

| Onderdelen kosten                | Totaal 2025-2040 in mln euro's |                                 |                    |       |             | NCW         | gemiddeld per jaar (NCW) |
|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|--------------------|-------|-------------|-------------|--------------------------|
|                                  | incidentele kosten handhaving  | incidentele kosten ontmanteling | structurele kosten | baten | totaal      |             |                          |
| Preventief onderhoud             | 0,0                            | 0,0                             | 9,0                |       | 9,0         | 7,3         | 0,5                      |
| Huur masten                      | 0,0                            | 0,0                             | 3,8                |       | 3,8         | 3,1         | 0,2                      |
| Overige exploitatie-uitgaven     | 0,0                            | 0,0                             | 11,7               |       | 11,7        | 9,5         | 0,6                      |
| Netwerkconfiguratie              | 1,0                            |                                 | 0,0                |       | 1,0         | 0,9         | 0,1                      |
| Uitbestede kosten ontmanteling   | 0,0                            | 28,6                            | 0,0                |       | 28,6        | 26,4        | 1,7                      |
| Projectkosten ontmanteling       | 0,0                            | 1,0                             | 0,0                |       | 1,0         | 0,9         | 0,1                      |
| Werkzaamheden veiligheidsregio's |                                |                                 | 0,5 à 0,8          |       | 0,5 à 0,8   | 0,4 à 0,6   | 0,0                      |
| <b>Totaal*</b>                   | 1,0                            | 29,6                            | 25,0 à 25,3        | 0     | 55,6 à 55,9 | 48,6 à 48,8 | 3,0 à 3,1                |
| <b>Totaal per installatie</b>    |                                |                                 |                    |       |             |             | 4.300                    |

\*als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen

De kosten van instandhouding op risicolocaties tot 2040 tellen op tot ruim 55 mln. euro lasten voor een periode van 16 jaar. Dit komt neer op een contante waarde van circa 49 mln. euro. Hiervan heeft circa 45% betrekking op structurele lasten en 55% op incidentele kosten (exclusief eventuele incidentele kosten voor veiligheidsregio's). Deze incidentele kosten hangen vooral samen met de ontmanteling van bestaande WAS-locaties. Een eventuele restwaarde van de installaties is hierbij buiten beschouwing gelaten.

#### alternatieve benadering aantal benodigde installaties

Voor het bepalen van het aantal benodigde installaties in risicogebieden is naast de hierboven beschreven benadering vanuit risicogebieden ook een alternatieve benadering gevolgd.

Het aantal risicovolle bedrijven is een belangrijke graadmeter voor het bepalen van het aantal WAS-installaties. Het aantal Brzo-bedrijven geeft hiervoor een indicatie<sup>60</sup>. Deze bedrijven zijn een belangrijk criterium geweest bij het bepalen van de locaties van de WAS-installaties. Gemeenten met Brzo-bedrijven hebben gemiddeld bijna dubbel zoveel WAS-installaties staan.

In deze alternatieve benadering is gekeken naar het aantal WAS-locaties in gemeenten met Brzo-locaties:

- er is bepaald hoeveel van de huidige WAS-installaties in gemeenten staan met 1 of meer Brzo-bedrijven; als varianten is ook gerekend met 2, 3 of minimaal 4 Brzo-bedrijven). Hieruit kan worden berekend hoeveel WAS-installaties er gemiddeld staan in gemeenten met en zonder Brzo-bedrijven;
- het gemiddeld aantal Brzo-locaties is bepaald voor gemeenten die hierover beschikken;
- gemeenten met meerdere Brzo-locaties hebben die vaak geconcentreerd, waardoor het hogere aantal WAS-locaties niet lineair toeneemt met het aantal Brzo-bedrijven. Hiervoor is gecorrigeerd in de berekening van de benodigde WAS-installaties:
  - gemeenten met minstens 1 Brzo-bedrijf hebben gemiddeld 2,9 meer WAS-installaties per Brzo-bedrijf;

<sup>60</sup> Bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde, vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (BRZO-2015/Seveso III).

- gemeenten met minstens 2 Brzo-bedrijven hebben gemiddeld 2,4 meer WAS-installaties per Brzo-bedrijf;
  - gemeenten met minstens 3 Brzo-bedrijven hebben gemiddeld 2,1 meer WAS-installaties per Brzo-bedrijf;
  - gemeenten met minstens 4 Brzo-bedrijven hebben gemiddeld 1,7 meer WAS-installaties per Brzo-bedrijf.
- er is ook berekend hoeveel WAS-installaties benodigd zijn in gemeenten met alleen hogedrempelinrichtingen<sup>61</sup>.

Op basis van deze alternatieve benadering is bepaald hoeveel WAS-installaties dienen te worden gehandhaafd en welke (structurele) kosten hiermee dan zijn gemoeid in de periode 2025-2040. Hierbij is aangenomen dat de incidentele kosten naar rato meebewegen met het aantal WAS-locaties dat wordt ontmanteld (inclusief projectkosten) en blijft gehandhaafd (voor investeringen in het opnieuw indelen van de netwerkconfiguratie).

De werkzaamheden van veiligheidsregio's nemen naar rato toe met het aantal WAS-locaties.

**Tabel 3.5: Alternatieve benadering aantal WAS-installaties en contante waarde totale kosten 2025-2040 (in mln. euro's)**

| gemeenten met            | aantal WAS-installaties |                         | totale kosten 2025-2040 |                         |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
|                          | alle BRZO-bedrijven     | hogedrempelinrichtingen | alle BRZO-bedrijven     | hogedrempelinrichtingen |
| 1 of meer BRZO-bedrijven | 1.200                   | 719                     | 62,0 à 62,5             | 51,3 à 51,6             |
| 2 of meer BRZO-bedrijven | 780                     | 488                     | 52,7 à 53,0             | 46,2 à 46,4             |
| 3 of meer BRZO-bedrijven | 583                     | 384                     | 48,3 à 48,5             | 43,9 à 44,0             |
| 4 of meer BRZO-bedrijven | 421                     | 279                     | 44,7 à 44,9             | 41,6 à 41,7             |

Via deze benadering komt er een beeld van de kosten tussen de 42 en 62 mln. euro uit. Hierbij is er rekening mee gehouden dat investeringen in de netwerkconfiguratie, ontmantelingskosten en projectkosten naar rato meebewegen met het aantal WAS-locaties. Bij de structurele kosten is ervan uitgegaan dat er geen hogere of lagere meerkosten worden verwacht van een groter of kleiner sirenenetwerk.

De raming van de kosten in 10 risicogebieden van circa 49 mln. euro valt binnen deze bandbreedte.

<sup>61</sup> Afhankelijk van de aard en hoeveelheid van de stoffen worden Brzo-bedrijven ingedeeld als lagedrempel- of hogedrempelbedrijven met daarbij horende verplichtingen en inspectiefrequentie. De hogedrempelbedrijven zijn meer risicovol dan de lagedrempelbedrijven.

---

## 4 Inschatting baten: bereik van WAS en NL-Alert

In dit hoofdstuk gaan we in op inschattingen van de baten van het WAS en NL-Alert. Inschatten van baten van crisiscommunicatiemiddelen is lastig; statistieken over aantallen (voorkomen) slachtoffers ontbreken en de grote diversiteit aan rampen en incidenten waarvoor het WAS en NL-Alert de burger kan waarschuwen, maken het schatten van het aantal te verwachten slachtoffers onmogelijk. Om een schatting te kunnen maken van de toegevoegde waarde van het WAS en de baten van de verschillende crisiscommunicatiemiddelen kijken we naar het (potentiële) bereik in een testsituatie.

Het potentiële bereik staat een vergelijking tussen crisiscommunicatiemiddelen toe, maar dient met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. In de praktijk kunnen bereik, het op te volgen handelingsperspectief en het gedrag van burgers uiteenlopen, zoals in de casussen in de probleemanalyse zichtbaar is gemaakt. De praktijk zou weerbarstiger kunnen zijn dan potentiële bereikcijfers laten zien. Om nader inzicht in het bereik en het gedrag van mensen te krijgen en nuance aan te brengen bij bereikcijfers, hebben we drie interviews gehouden, waarvan één met een wetenschappelijk expert in menselijk gedrag bij rampen en evacuaties. In de andere twee interviews is gesproken met belangenorganisaties van kwetsbare groepen (ANBO en Ieder(in)), omdat het bereik en de effectiviteit van crisiscommunicatiemiddelen bij kwetsbare groepen zoals ouderen deel uitmaakt van de politieke gevoeligheid. Uit de interviews komen kanttekeningen naar voren die kunnen worden geplaatst bij het gebruik van de bereikcijfers als schatting van de baten. Om toch een economische afweging in termen van een MKBA te maken, kijken we tot slot naar de kosten per bereikte inwoner en de betalingsbereidheid. Dit zijn alternatieve manieren om naar baten te kijken.

---

### 4.1 Uitgangspunten bereikmetingen

Twee keer per jaar wordt binnen een aantal dagen na het versturen van het NL-Alert testbericht en het testen van de sirenes een representatieve groep burgers door onderzoeksbureau Kantar verschillende vragen gesteld met als doel het bereik van beide middelen in kaart te brengen. De respondenten wordt onder andere gevraagd of zij het NL-Alert testbericht hebben ontvangen en of zij de sirene hebben gehoord. Ook is de respondenten gevraagd of zij alleen zijn bereikt door de sirene, alleen door NL-Alert, alleen door vetrek-borden en reclamezuilen of een combinatie van deze middelen. De resultaten zijn herwogen op de kenmerken geslacht, leeftijd, hoogst gevolgde opleiding, Nielsen-indeling CBS, gezinsgrootte en (voor ouder dan 18 jaar) internetgebruik.

In voorliggend onderzoek wordt niet alleen een overzicht van de meest recente data gegeven, maar is gekozen om data van de jaren 2018, 2019 en 2020 (juni en december) mee te nemen. Dit is enerzijds om een trend te kunnen laten zien, anderzijds omdat in het voorjaar van 2020 de eerste maandag van de maand in juni op een feestdag viel, waardoor het WAS niet is getest en zodoende de helft van de gegevens ontbreekt.

Opgemerkt wordt dat de vragen niet elk jaar hetzelfde zijn. Zo worden vragen over handelingsperspectieven pas vanaf 2019 meegenomen in de vragenlijst. Ook vragen over berichten op reisinformatieschermen en digitale reclamezuilen zijn pas later opgenomen in de vragenlijst, aangezien pas vanaf 2018 (reisinformatieschermen) en 2019 (digitale reclamezuilen) gebruik werd gemaakt van deze mogelijkheden.

#### toegevoegde waarde van het WAS

De respondenten is gevraagd door welke (combinatie van) middelen zij zijn bereikt. Het percentage respondenten dat door geen van de ingezette instrumenten is bereikt en het percentage respondenten dat alleen is bereikt door de sirene is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 4.1: Toegevoegde waarde bereik WAS

|                                   | 2018     |        | 2019     |        | 2020     |        |
|-----------------------------------|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
|                                   | voorjaar | najaar | voorjaar | najaar | voorjaar | najaar |
| <i>alleen bereikt door sirene</i> | -        | 19%    | 15%      | 10%    | -        | 8%     |
| <i>door niets bereikt</i>         | -        | 7%     | 6%       | 5%     | 10%      | 3%     |

8% van de respondenten geeft aan alleen bereikt te worden door de sirene.

Het niet testen van het WAS (in verband met een feestdag) in het voorjaar van 2020 heeft ervoor gezorgd dat het percentage respondenten dat aangeeft door geen crisiscommunicatiemiddel bereikt te zijn hoger ligt dan in andere jaren of in het najaar van hetzelfde jaar.

#### bereik NL-Alert

In het onderzoek van Kantar is de respondenten gevraagd of zij het NL-Alert testbericht op hun telefoon hebben ontvangen en of zij het bericht op reisinformatieschermen of digitale reclamezuilen hebben gezien. Ook is de respondenten gevraagd in hoeverre zij het eens waren met de stelling: 'In geval van een noodsituatie weet ik dankzij NL-Alert wat ik moet doen'. Van de respondenten die het eens of zeer eens waren met deze stelling veronderstellen we dat zij het juiste handelingsperspectief kennen. De resultaten staan in onderstaande tabel 4.2.

Tabel 4.2: Bereik NL-Alert

| Bereik NL-Alert  | 2018     |        | 2019     |        | 2020     |        |
|--|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
|  | voorjaar | najaar | voorjaar | najaar | voorjaar | najaar |
| <i>testbericht op telefoon ontvangen</i>   | 67%      | 74%    | 78%      | 85%    | 90%      | 89%    |
| <i>berichten reisinformatieschermen gezien</i>   | -        | 2%     | 2%       | 2%     | 1%       | 2%*    |
| <i>berichten digitale reclamezuilen gezien</i>   | -        | -      | 2%       | 2%     | 1%       | 1%*    |
| <i>juiste handelingsperspectief (weet door NL-Alert wat hij/zij moet doen in geval van een noodsituatie)</i> | -        | -      | -        | 72%    | 76%      | 73%    |

\*deze cijfers zijn niet cumulatief maar onafhankelijk van het aandeel mensen dat het NL-Alert op zijn/haar telefoon ontving

#### bereik WAS

De respondenten is ook gevraagd of zij de sirene hebben gehoord en of zij de specifieke instructie van de Rijksoverheid kennen over wat men moet doen wanneer men de sirene hoort op een ander moment dan de eerste maandag van de maand. De resultaten staan in onderstaande tabel.



Tabel 4.3: Bereik WAS

| Bereik WAS  | 2018     |        | 2019     |        | 2020     |        |
|---|----------|--------|----------|--------|----------|--------|
|   | voorjaar | najaar | voorjaar | najaar | voorjaar | najaar |
| sirene gehoord                                    | 76%      | 77%    | 78%      | 74%    | -        | 80%    |
| juiste handelings-perspectief (instructie bekend) | -        | -      | 62%      | 54%    | -        | 57%    |

Het bereik van de sirene varieert in de periode 2018-2020 tussen de 74 à 80% (en is licht stijgend). De bekendheid met het juiste handelingsperspectief schommelt in 2019 en 2020 rond de 60%.

## 4.2 Nuancering kwantitatief beeld door interviews

### *interview expert*

In het interview met de wetenschappelijk expert in menselijk gedrag bij rampen en evacuaties kwamen de volgende nuancering over de bereikcijfers van het WAS en NL-Alert naar voren:

- het gelijktijdig testen van het WAS en NL-Alert zorgt ervoor dat het bereik van beide systemen elkaar versterkt. De cijfers weerspiegelen daarmee geen scenario waarbij slechts één van beide middelen ingezet wordt. Een uitzondering hierop is de meting in het voorjaar van 2020, toen alleen een NL-Alert testbericht verstuurd werd.
- het bereik (maar ook het aantal mensen dat aangeeft dat de instructie bekend is) zegt slechts ten dele iets over het daadwerkelijke gedrag dat mensen vertonen in een crisissituatie. Zo moeten volgens het Protective Action Decision Model (PADM) naast een alarmeringssignaal verschillende 'ingrediënten' aanwezig zijn om tot actie over te gaan, zoals informatie over waar het gevaar is, wat de aard van het gevaar is, wat het handelingsperspectief is en op welke termijn dit gevolgd dient te worden, maar ook welk effect de situatie op jou persoonlijk heeft. Deze ingrediënten zijn bij inzet van het WAS slechts ten dele aanwezig, terwijl deze in een NL-Alert bericht allemaal aanwezig zijn. Het aantal mensen dat daadwerkelijk overgaat tot actie ligt hierom waarschijnlijk hoger bij NL-Alert.
- Het bereik zegt niks over de snelheid waarmee burgers tot eventuele actie overgaan na het inzetten van het WAS of NL-Alert. Door het eenzijdige signaal van het WAS (men hoeft niet eerst een bericht te lezen) is het mogelijk dat de snelheid waarmee burgers in actie komen hoger ligt wanneer het WAS ingezet wordt dan wanneer een NL-Alert wordt uitgezonden.

De bereikcijfers zeggen niet alleen weinig over de snelheid waarmee tot actie wordt overgegaan, maar geven ook niet weer hoe snel het middel kan worden ingezet. Uit gesprekken met veiligheidsregio's komt naar voren dat bedrijven op hoog-risicocomplexen ook de mogelijkheid hebben om zelfstandig, zonder tussenkomst van de meldkamer, het WAS in te zetten, wat de snelheid ten goede komt.

### *interview belangenorganisaties*

De geïnterviewde belangenorganisaties wijzen erop dat ouderen waarschijnlijk oververtegenwoordigd zijn in het deel dat niet wordt bereikt door NL-Alert en in het deel dat door geen enkel communicatiemiddel (inclusief WAS) wordt bereikt. In onderstaande tabel zijn de bereikcijfers uitgesplitst naar verschillende leeftijdsgroepen (12 t/m 64 jaar, 65 t/m 74 jaar, en 75+ jaar). Zoals eerder aangegeven viel de eerste maand van de maand in juni 2020 op een feestdag. Hierdoor ontbreken deze cijfers.

Tabel 4.4: Bereik WAS en NL-Alert per leeftijdsgroep

| Bereik per leeftijdsgroep                  | najaar 2019 |           |     | voorjaar 2020 |           |     | najaar 2020 |           |     |
|--|-------------|-----------|-----|---------------|-----------|-----|-------------|-----------|-----|
|  | 12 t/m 64   | 65 t/m 74 | 75+ | 12 t/m 64     | 65 t/m 74 | 75+ | 12 t/m 64   | 65 t/m 74 | 75+ |
| alleen bereikt door sirene                 | 8%          | 17%       | 23% | -             | -         | -   | 7%          | 10%       | 20% |
| door niks bereikt                          | 5%          | 4%        | 14% | 7%            | 16%       | 27% | 3%          | 4%        | 7%  |
| NL-Alert testbericht op telefoon ontvangen | 87%         | 79%       | 62% | 92%           | 84%       | 73% | 91%         | 86%       | 73% |
| sirene gehoord                             | 72%         | 82%       | 75% | -             | -         | -   | 80%         | 81%       | 82% |

Het aandeel 65-74-jarigen en het aandeel 75-plussers dat alleen wordt bereikt door het WAS is groter dan het aandeel 12-64-jarigen (10% respectievelijk 20% versus 7% in 2020). Ouderen zijn afhankelijker van het WAS, maar de trend is dalend. Voor de groep 65-74 jarigen is een daling van 17% (in 2019) naar 10% (in 2020). Daarnaast geeft 73% van de 75-plusser aan in 2020 bereikt te zijn door het NL-Alert testbericht. In 2019 lag dit percentage op 62% (van de 75-plussers).

In de interviews met belangenorganisaties zijn, naast ouderen, andere kwetsbare groepen naar voren gekomen die mogelijk minder worden bereikt door NL-Alert en meer afhankelijk zijn van het WAS. Hier zijn echter binnen het Kantar-onderzoek geen cijfers van. De volgende kwetsbare groepen worden genoemd die mogelijk meer afhankelijk zijn van het WAS:

- laaggeletterden; zij kunnen de tekst van het NL-Alert bericht minder goed begrijpen. Wanneer zij niet bekend zijn met NL-Alert weten zij niet dat er sprake is van een ramp of crisis;
- mensen die de Nederlandse en Engelse taal<sup>62</sup> niet machtig zijn; zij begrijpen het NL-Alert minder goed of niet;
- dak- en thuislozen en mensen die in armoede leven; zij worden minder bereikt door NL-Alert wanneer zij geen telefoon hebben of wanneer deze niet opgeladen is.

Hierbij moet worden opgemerkt dat voor groepen die in het algemeen als 'kwetsbaar' worden bestempeld de sirene niet per definitie de oplossing is: weten zij wat het betekent als de sirene afgaat, en zo ja, hebben ze dan ook het juiste handelingsperspectief?

### 4.3 Alternatieven voor meten van baten

Het meten van baten van crisiscommunicatiemiddelen in termen van het voorkomen van slachtoffers (doden, gewonden, getraumatiseerden et cetera) is moeilijk, door het ontbreken van statistieken over aantallen slachtoffers en de diversiteit aan situaties waarbij de inzet van crisiscommunicatiemiddelen gewenst is.

Binnen een MKBA zijn er verschillende manieren om in dergelijke situaties tot schattingen te komen. Men zou bijvoorbeeld uit kunnen gaan van een worst-case scenario, waarbij alle onzekere factoren zo ongunstig mogelijk worden ingeschat. In dit geval biedt dit minder soelaas, vanwege het grote aantal onzekerheden. Verschillende aannames zouden de baten (en daarmee de verhouding van kosten en baten) helemaal kunnen scheeftrekken, waardoor uiteindelijk geen goede afweging tussen kosten en baten kan worden gemaakt.

Een tweede alternatief zou zijn om, in plaats van met 'slachtoffers', te rekenen met een bepaalde vermindering van risico, of een vergroting van (hun gevoel van) veiligheid. Om tot een monetarisering te komen,

<sup>62</sup> De veiligheidsregio's kunnen NL-Alerts meertalig uitzenden (het systeem biedt deze mogelijkheden) maar ze doen het momenteel niet.

zouden we in een dergelijke aanpak van burgers (of gemeenten) moeten weten wat zij bereid zijn te betalen voor een bepaalde vermindering van risico of een vergroting van (hun gevoel van) veiligheid.

De betalingsbereid van Nederlanders voor veiligheid is niet zichtbaar in de (markt)kosten van geïnformeerd (bereikt worden) zijn. Een methode om toch de betalingsbereidheid te achterhalen, is stated preference (conjunct meten). Door keuze-experimenten voor te leggen, komt men er beter achter wat mensen bereid zijn te betalen voor het WAS (of een verandering van crisiscommunicatie).

Een belangrijk nadeel van deze methode is dat respondenten in een theoretische situatie antwoorden kunnen geven die afwijken van wat ze in werkelijkheid zouden doen. De vertekening kan worden versterkt door strategisch antwoordgedrag (zie ook Koopmans en Hof, 2012).

Het burgerbelevingsonderzoek van Kantar uit 2018 gaat in op de attitudes van burgers over NL-Alert en het WAS, maar de waardering van beide crisiscommunicatiemiddelen in termen van betalingsbereidheid blijft onderbelicht. Wel komt uit dit onderzoek naar voren dat de waardering voor beide crisiscommunicatiemiddelen en eventuele uitfasering van het WAS zeer uiteenloopt: Enerzijds zijn burgers die positief tegenover uitfasering staan van mening dat NL-Alert een prima alternatief is, en dat daarmee het WAS overbodig wordt. Daarentegen noemen burgers die negatief tegenover uitfasering staan vaak dat hoge onderhoudskosten de directe aanleiding voor uitfasering van het WAS zijn, en dat het WAS niet uitgefaseerd moet worden omdat er altijd omstandigheden blijven waarin het WAS van waarde zou kunnen zijn.

Binnen het kader van dit onderzoek was er onvoldoende ruimte om de baten te waarderen. Mede om die reden, en de grote onzekerheden die met het bepalen van de baten samenhangen, is ervoor gekozen om de baten niet te monetariseren. Het verdient aanbeveling nader te onderzoeken wat baten zijn (indirect en direct, materieel en immaterieel et cetera) om vervolgens te onderzoeken welke waarderingsmethodiek in deze situatie het beste kan worden gehanteerd.

#### ***kosten per bereikte inwoner en inschatting betalingsbereidheid***

Om toch een meer economische afweging in termen van een MKBA mogelijk te maken, is gekeken naar de kosten per potentieel (aanvullend) bereikte inwoner én de betalingsbereidheid voor (gezonde) levensjaren.<sup>63</sup>

Op basis van de meest recente bereikmeting van Kantar wordt de groep die alleen met het WAS wordt bereikt, geschat op circa 1,2 miljoen mensen. Het bereik van de sirene varieert in de periode 2018-2020 tussen de 75 à 80% (en is licht stijgend). Situaties waarin mensen mogelijk wel worden bereikt door de sirene en niet door NL-Alert zijn niet eenduidig vast te stellen. Daarbij zijn verschillende factoren van belang, zoals het tijdstip (overdag, avond of nacht), specifieke doelgroepen die minder gebruik maken van mobiele telefonie of minder zelfredzaam zijn en het effect op bereik als een combinatie van communicatiemiddelen wordt ingezet. Het WAS en NL-Alert versterken elkaar in een crisissituatie. Uitgaande van een aanvullend bereik van het WAS van circa 1,2 miljoen mensen, kan worden ingeschat wat ongeveer de kosten per extra potentieel bereikte inwoner met het WAS zijn. Deze kosten komen op circa 120 euro per aanvullend bereikte inwoner (tot 2040).<sup>64</sup> Dat is circa 6 euro per bereikte inwoner per jaar.

In gezondheidsonderzoek wordt vaak gerekend met QALY's om te bepalen wat een extra levensjaar mag kosten. De betalingsbereidheid waarmee dan wordt gerekend, varieert tussen de 3,3 en 6,6 mln euro (de

<sup>63</sup> Zie ook Mouter N, Hernandez JI, Iltis AV (2021). *Public participation in crisis policymaking. How 30,000 Dutch citizens advised their government on relaxing COVID-19 lockdown measures*. PLoS ONE 16(5): e0250614. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250614>.

<sup>64</sup> 146 mln. euro gedeeld door circa 1,2 miljoen mensen (van 12 jaar en ouder) is circa 120 euro.

waarde van een 'statistisch mensenleven').<sup>65</sup> Dat zou betekenen dat het WAS minimaal 22 dodelijke slachtoffers zou moeten voorkomen, dan wel circa 1.750 levensjaren zou moeten opleveren wil het economisch rendabel zijn.<sup>66</sup> Naast het voorkomen van dodelijke slachtoffers en verloren levensjaren blijven bij dergelijke analyses andere vormen van economische schade zoals schade aan roerende zaken, gebouwen, natuur en bedrijfsuitval, maar mogelijk ook een sneller handelingsperspectief buiten beschouwing.

---

<sup>65</sup> Van Gils, P. F., Schoemaker, C., & Polder, J. J. (2014). Hoeveel mag een gewonnen levensjaar kosten? Onderzoek naar de waardering van de QALY. *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*, 157, A6507.

<sup>66</sup> 146 mln. euro gedeeld door 6,6 mln. is circa 22 slachtoffers. 146 mln. euro gedeeld door 84.000 (waardering levensjaar) euro is circa 1.750 levensjaren.

## 5 Overzicht van kosten en baten (beantwoording onderzoeksvragen)

In voorgaande hoofdstukken zijn de kosten van het WAS in beeld gebracht en is ingegaan op het potentieel (aanvullende) bereik als inschatting van de baten. Bij de kosten zijn verschillende bouwstenen afzonderlijk benoemd; incidentele kosten als investeringen en projectkosten, alsook structurele kosten zoals de exploitatie-uitgaven die door verschillende actoren worden gemaakt. In dit hoofdstuk worden die bouwstenen vertaald naar het nulalternatief en de twee beleidsopties. In het nulalternatief wordt het WAS uitgefaseerd per 2025 en ontmanteld. In de beleidsopties wordt het WAS ook vanaf 2025 in stand gehouden, volledig of alleen op risicolocaties. In elk van deze scenario's lopen de exploitatiekosten ten minste nog door tot 2025.

De baten worden geïndiceerd met het aandeel van de inwoners dat alleen wordt bereikt door het WAS (in een testsituatie).

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek luidt:

*Wat is de toegevoegde waarde van het WAS in verhouding tot de lasten ervan en in vergelijking met de baten en lasten van andere crisiscommunicatiemiddelen?*

De volgende onderzoeksvragen zijn hierbij als leidraad meegegeven:

1. Wat zijn de baten en de lasten van het WAS?
2. Wat zijn de baten en de lasten om het WAS alleen te behouden voor specifieke risicolocaties, zoals havens en chemische industrie?
3. Wat zijn de baten en lasten van andere crisiscommunicatiemiddelen; landelijk, regionaal en lokaal? Betrek hierbij in elk geval NL-Alert, lokale/regionale rampenzenders op radio en tv, het publieksinformatienummer, [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl), websites van gemeenten/veiligheidsregio's, sociale media en geluidswagens.
4. Hoe verhouden de baten en lasten van de diverse crisiscommunicatiemiddelen zich tot elkaar en wat kan er aldus gezegd worden over de toegevoegde waarde van het WAS binnen het geheel van crisiscommunicatiemiddelen?

## 5.1 Kosten en baten van het WAS (onderzoeksvraag 1 en 2)

Tabel 5.1: Kosten en baten van het WAS

| nulalternatief en beleidalternatieven  | kosten (in mln. euro's) |                  |                   |                   | baten                   |
|--|-------------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
|  | inciden-<br>teel        | structu-<br>reel | totaal            | NCW               | bereik (najaar<br>2020) |
| <b>nulalternatief:</b><br>uitfaseren per 2025                                  | 37                      | 21               | 58                | 53 à 54           | -/- 8%*                 |
| <b>beleidalternatieven:</b><br>volledige instandhouding vanaf 2025 tot<br>2040 | 58 + PM                 | 109 à 111        | 166 à 169 +<br>PM | 145 à 147 +<br>PM |                         |
| verschil ten opzichte van nulalternatief                                       | 21 + PM                 | 88 à 90          | 109 à 111 +<br>PM | 92 à 93 + PM      | 8%*                     |
| instandhouding op risicolocaties vanaf<br>2025 tot 2040                        | 32                      | 45 à 46          | 78 à 79           | 70 à 71           |                         |
| verschil ten opzichte van nulalternatief                                       | -/- 5                   | 25               | 20                | 17                | PM                      |

\*\*dit percentage heeft betrekking op 1,2 miljoen inwoners van 12 jaar of ouder en daalt.  
In het najaar van 2018 was dit nog 19%; in het najaar van 2019 was dit 10%.  
\*\* de kosten van het nulalternatief en de beleidalternatieven zijn inclusief kosten tot 2025

### uitfaseren per 2025

De kosten van het WAS bij uitfaseren per 2025 bedragen 58 mln. euro. Dit komt overeen met een contante waarde van 53 à 54 mln. euro<sup>67</sup>. Deze kosten bestaan voor het grootste deel uit incidentele kosten voor het ontmantelen van de installaties (ongeveer 64%). De overige kosten hangen samen met de structurele exploitatiekosten van het WAS van 2020 tot en met 2024. Het gaat om onderhoud, huur, verplaatsingen, werkzaamheden veiligheidsregio's et cetera.

Het uitfaseren van het WAS betekent dat het potentiële bereik met circa 8% (van de inwoners van 12 jaar en ouder) daalt. Dit zijn circa 1,2 miljoen inwoners van 12 jaar en ouder die in *testsituaties* op dit moment alleen worden gealarmeerd door het WAS (zie bereikmetingen van Kantar).

### volledige instandhouding

De kosten van instandhouding van het WAS (tot 2040) bedragen in totaal ten minste 166 à 169 mln. euro. Dit komt overeen met een contante waarde van ten minste 145 à 147 mln. euro. Ongeveer 35% van de gekwantificeerde kosten hangt samen met incidentele kosten voor het uitvoeren van een upgrade (aanpassen van verouderde technologie) van de installaties en uitbreiding van het aantal WAS-installaties door toegenomen bebouwing. De overige kosten hangen samen met de structurele exploitatiekosten. Hiermee bedragen de kosten voor volledige instandhouding ten minste 109 à 111 mln. euro (contante waarde van ten minste 92 à 93 mln. euro) meer dan bij het uitfaseren per 2025.

In deze kostenopstelling zijn incidentele kosten voor veiligheidsregio's bij de overgang van oud naar nieuw nog buiten beschouwing gelaten; dit is aangegeven met een PM in de tabel.

De instandhouding van het WAS leidt tot een hoger (potentieel) bereik (8%). Het is te verwachten dat dit percentage in de toekomst verder daalt, mede door een hogere toekomstige dekking van NL-Alert.

<sup>67</sup> Euro's in de toekomst rekenen men in een MKBA terug met een vast percentage per jaar (de discontovoet in dit geval 1,6% per jaar). De contante waarde geeft dan de waarde van (toekomstige) kosten (en baten) van het project uitgedrukt in de euro's van het basisjaar (2020).

### ***instandhouding op risicolocaties***

De kosten van instandhouding van het WAS (tot 2040) op alleen risicolocaties bedragen in totaal 78 à 79 mln. euro. Dit komt overeen met een contante waarde van 70 à 71 mln. euro. Deze kosten bestaan voor ruim 40% uit incidentele kosten vanwege de ontmanteling van WAS-locaties die niet in risicogebieden staan. Extra investeringen in de WAS-installaties die worden gehandhaafd, zijn dan niet nodig omdat er vooralsnog voldoende reserve-onderdelen beschikbaar blijven door ontmanteling van installaties in niet-risicogebieden. Hiermee bedragen de kosten voor instandhouding op risicolocaties circa 20 mln. euro (contante waarde van 17 mln. euro) meer dan bij het uitfaseren per 2025.

Er zijn geen bereikcijfers beschikbaar van inwoners die binnen risicolocaties wonen of werken. Daarbij wordt aangetekend dat er gemiddeld meer WAS-installaties staan op risicolocaties, ook omdat rekening wordt gehouden met verschillende windrichtingen. De impact van instandhouding op risicolocaties zou hiermee in potentie groter kunnen zijn, maar dat zegt nog niets over de toegevoegde waarde. Deze is mede afhankelijk van NL-Alert bereik op risicolocaties en hierover is – zoals aangegeven - geen informatie beschikbaar. Om die reden zijn de baten in de tabel PM.

### ***kanttekeningen bij het bepalen van het bereik***

Bij het bepalen van het potentiële (aanvullende) bereik van het WAS zijn vier kanttekeningen te plaatsen:

- het bereik geeft aan hoeveel mensen bereikt zijn, maar niet wat zij vervolgens hebben gedaan of hoe snel zij handelen;
- het bereik zegt niks over de snelheid waarmee het WAS ingezet kan worden. Door veiligheidsregio's wordt aangegeven dat de inzet van het WAS sneller mogelijk is dan NL-Alert, met name rond risicogebieden, waardoor ook slachtoffers en schade kunnen worden voorkomen;
- het bereik is niet voor elke bevolkingsgroep hetzelfde; uit de cijfers komt de groep ouderen naar voren als een groep die minder bereikt wordt door NL-Alert, in de interviews worden nog andere kwetsbare groepen genoemd die mogelijk afhankelijker zijn van het WAS. Hier zijn echter geen cijfers van voorhanden;
- het potentiële bereik verandert over de tijd: er is een stijgende trend zichtbaar in het bereik van NL-Alert en daarmee een daling van het aantal mensen dat *alleen* door de sirene wordt bereikt (in 2018 was dit nog 19% en in 2020 is dit 8%).

---

## **5.2 Toegevoegde waarde van het WAS (onderzoeksvraag 4)**

Het bereik van de sirene varieert in de periode 2018-2020 tussen de 74 à 80% (en is licht stijgend). Situaties waarin mensen mogelijk wel worden bereikt door de sirene en niet door NL-Alert zijn niet eenduidig vast te stellen. Daarbij zijn verschillende factoren van belang, zoals het tijdstip (overdag, avond of nacht), specifieke doelgroepen die minder gebruik maken van mobiele telefonie of minder zelfredzaam zijn en het effect op bereik als een combinatie van communicatiemiddelen wordt ingezet. Het WAS en NL-Alert versterken elkaar in een crisissituatie. Uitgaande van een aanvullend bereik van het WAS van circa 1,2 miljoen mensen, kan worden ingeschat wat ongeveer de kosten per extra bereikte inwoner met het WAS zijn. Deze kosten komen op circa 120 euro per aanvullend bereikte inwoner (tot 2040).<sup>68</sup> Dat is circa 6 euro per bereikte inwoner per jaar.

In gezondheidsonderzoek wordt vaak gerekend met QALY's om te bepalen wat een extra levensjaar mag kosten. De betalingsbereidheid waarmee dan wordt gerekend, varieert tussen de 3,3 en 6,6 mln euro (de

---

<sup>68</sup> 146 mln. euro gedeeld door circa 1,2 miljoen mensen (van 12 jaar en ouder) is circa 120 euro.

waarde van een 'statistisch mensenleven'). Dat zou betekenen dat het WAS minimaal 22 dodelijke slachtoffers zou moeten voorkomen, dan wel circa 1.750 levensjaren zou moeten opleveren wil het economisch rendabel zijn<sup>69</sup>. Naast het voorkomen van dodelijke slachtoffers en verloren levensjaren blijven andere vormen van economische schade, zoals schade aan roerende zaken, gebouwen, natuur en bedrijfsuitval, maar mogelijk ook een sneller handelingsperspectief, bij dergelijke analyses buiten beschouwing.

#### **toegevoegde waarde van het WAS beperkt**

De drempel om tot inzet van het WAS over te gaan blijkt in de praktijk hoog. In veel gevallen is er bij incidenten geen sprake van een direct levensbedreigende situatie, maar van een verhoogd gezondheidsrisico. Om die reden wordt de inzet van het WAS gezien als een té zwaar middel om de bevolking te alarmeren. Men wil geen paniek veroorzaken en geen afbreuk doen aan de ernst van het laten afgaan van sirenes. Er ontstaat een vicieuze cirkel waarin de drempel tot inzetten van het WAS steeds hoger komt te liggen, omdat het niet wordt ingezet.<sup>70</sup>

Uit dit onderzoek blijkt dat binnen het geheel aan crisiscommunicatiemiddelen de *toegevoegde* waarde van het WAS beperkt is. Sinds 2019 is de sirene één keer ingezet en de groep mensen die alleen met het WAS wordt bereikt, is eveneens beperkt (8%). Tot slot, weten veel mensen niet direct wat ze moeten doen als de sirene gaat. De sirene levert een beperkt handelingsperspectief op.

Wel moet worden opgemerkt dat veiligheidsregio's, ook als er zich geen risicolocaties op hun grondgebied bevinden, zeer terughoudend zijn als het gaat om het volledig uitfaseren van het WAS.

### **5.3 Baten en lasten van andere crisiscommunicatiemiddelen (onderzoeksvraag 3)**

*Wat zijn de baten en lasten van andere crisiscommunicatiemiddelen; landelijk, regionaal en lokaal? We betrekken hierbij in elk geval NL-Alert, lokale/regionale rampenzenders op radio en tv, het publieksinformatienummer, [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl), websites van gemeenten/veiligheidsregio's, sociale media en geluidswagens.*

In het onderzoek zijn de kosten bekeken van achtereenvolgens NL-Alert, het algemene publieksinformatienummer 0800-1351, [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl), social media en geluidswagens.

#### **NL-Alert**

De kosten voor het beheer van NL-Alert bestaan uit de kosten voor beheer door de (sub)broker en applicatie, operationeel beheer, communicatie en bereik en de kosten van veiligheidsregio's.

De kosten voor NL-Alert tellen op tot circa 2,3 à 2,4 mln. euro per jaar. In 2021 zijn er geen eenmalige kosten gemaakt.

#### **publieksinformatienummer 0800-1351**

De structurele (jaarlijkse) kosten voor het algemene publieksinformatienummer 0800-1351 bedragen 40.000 euro als deze niet wordt ingezet. Als het nummer wel wordt ingezet, zoals momenteel met de Covid-pandemie, liggen de kosten hoger.

<sup>69</sup> 146 mln. euro gedeeld door 6,6 mln. is circa 22 slachtoffers. 146 mln. euro gedeeld door 84.000 (waardering levensjaar) euro is circa 1.750 levensjaren.

<sup>70</sup> Het voorliggende onderzoek en de dataverzameling heeft plaats gevonden in de periode januari-juni 2021. In juli 2021 werd Zuid-Limburg geteisterd door extreem hoog water en uitgeroepen tot rampgebied. 16 juli 2021 zijn de sirenes na een gat in de dijk van het Julianakanaal afgegaan. Deze casus is niet meer in het onderzoek betrokken. Het gebruik van een sirene bij een 'gat in de dijk' is nieuw. Dit zou kunnen leiden tot een evaluatie van wat een risicolocatie is en welk handelingsperspectief bij het afgaan van sirenes gewenst is.



#### *crisis.nl*

De website [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl) kan worden ingezet bij een acute crisis door bijvoorbeeld veiligheidsregio's, omdat deze website een grote capaciteit heeft. De kosten bedragen 300.000 euro per jaar als de website niet wordt ingezet. Tot op heden is [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl) nog niet direct ingezet bij een ramp of incident.

#### *overige websites en social media*

Een aantal veiligheidsregio's beschikt over eigen websites die specifiek zijn ingericht voor de communicatie bij alarmeringen en incidenten. Ook een deel van de capaciteit bij afdelingen communicatie van veiligheidsregio's via social media<sup>71</sup> (of een eigen app) kan worden toegerekend aan alarmeringen en incidenten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om preventieve activiteiten, aankondigen van testen van WAS en NL-Alert en beantwoorden van vragen daarover en het beantwoorden van persvragen.<sup>72</sup> Deze kosten van veiligheidsregio's zijn ingeschat op basis van een bevraging van een steekproef van regio's. Dit komt ongeveer neer op circa 0,6 à 1,0 mln. euro.

#### *geluidswagens*

Geluidswagens zijn reguliere voertuigen van hulpdiensten met speakers op het dak. Deze kosten zijn dus niet specifiek voor crises en de kosten van voertuigen liggen bij de hulpdiensten.

---

<sup>71</sup> JenV heeft ook een Twitter-account maar dat wordt voor allerlei doeleinden gebruikt en niet specifiek voor crises.

<sup>72</sup> De beantwoording van vragen over incidenten zelf is buiten beschouwing gelaten.

---

## **Bijlagen**

---

---

## **A Begeleidingscommissie**

Leden van de begeleidingscommissie WAS-onderzoek:

- prof. dr. Carl Koopmans (Vrije Universiteit Amsterdam), voorzitter;
- dr. Sanneke Kuipers (Universiteit Leiden), extern lid;
- dr. mr. Niek Mouter (Technische Universiteit Delft), extern lid;
- drs. Wendela Neeft (Politie en Veiligheidsregio's/JenV), lid begeleidingscommissie en aanvrager van het onderzoek;
- drs. Theo van Mullekom (WODC), lid begeleidingscommissie en opdrachtgever van het onderzoek

## B Analyse van beleidsdocumenten en kamerstukken

In een kamerbrief van 12 november 2019<sup>73</sup> schrijft minister Grapperhaus dat er voor de uitfasering van het WAS voldoende vertrouwen moet zijn in de robuustheid van de alternatieve crisiscommunicatie. Om de vinger te kunnen leggen op het gebrek aan vertrouwen, de politieke gevoeligheden, en de verschillende standpunten en tegenwerpingen zijn de beleidsdocumenten inzake het WAS en NL-Alert geanalyseerd. De belangrijkste punten zijn chronologisch weergegeven.

Op **12 april 1990** schreef de minister van BZK<sup>74</sup> dat het oude, uit de vijftiger jaren daterende sirenestelsel niet was afgestemd op de toenmalige risico's en technisch was verouderd. Hierom besloot de regering het oude systeem te vervangen met een modern, op de toenmalige risico's afgestemd, selectief waarschuwingssysteem. Met het nieuwe systeem zou, in het geval van een (dreigende) ramp, de bevolking zo snel mogelijk gealarmeerd worden. In de brief wordt gesproken over een onlosmakelijke samenhang tussen waarschuwen en informeren: na de alarmering door het waarschuwingssysteem is het essentieel om verdere informatie over de te volgen gedragslijn te geven via radio en televisie. Het nieuwe systeem zou elke burger moeten bereiken, ongeacht de plaats waar hij of zij zich bevindt. Het gebied waarin gewaarschuwd wordt, moest kunnen variëren van klein tot groot.

Na een overeenkomst te hebben gesloten met Siemens informeerde de minister van BZK op **13 november 1992** de Kamer<sup>75</sup> over het project Vernieuwing Waarschuwingssysteem en over het streven om elke burger te kunnen waarschuwen, waar hij of zij zich ook bevindt. Echter wordt ook gezegd dat deze dekkingseis in risicogebieden strikter gehanteerd zal worden, waarmee er direct water bij de wijn gedaan wordt: de dekkingseis zal in andere gebieden minder strikt gehanteerd worden.

In eerste instantie werd begonnen met een proeffase en op **19 juli 1995** informeerde de minister van BZK de Kamer over de evaluatie in een brief<sup>76</sup>. Een van de conclusies was dat er meer sirenes nodig waren dan voorzien om een enigszins betrouwbare dekking te verkrijgen. In plaats van landelijk 3.350 sirenes moest eerder uitgegaan worden van 3.850.

Eind 1997 was het project Vernieuwing Waarschuwingssysteem afgerond en waren er 3.800 sirenes geïnstalleerd. De minister van BZK informeerde de Kamer hierover op **4 maart 1998** in een brief.<sup>77</sup> Vastgesteld werd dat het daadwerkelijke bereik niet toereikend was en achter was gebleven bij de theoretische prognoses. Er werd besloten tot bijplaatsing van ongeveer 400 sirenes voor gebieden waar sprake was van onderdekking. Dit gold alleen voor kernen van meer dan 1.000 inwoners; de inwoners van kernen onder dit inwoneraantal vielen in principe buiten het sirenebereik.

Vanaf 1997 wordt eens per jaar een luid proefalarm gehouden. In 2001 is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om na te gaan hoe de werking van het WAS ervaren wordt en wat men van de voorlichtingscampagne vindt. De evaluatie is op **6 mei 2002** door de minister van BZK samengevat in een brief<sup>78</sup>. Hierin wordt geconcludeerd dat:

- de dekking van het WAS nog onvoldoende is;
- de hoorbaarheid van de sirene onvoldoende is;
- de techniek kwetsbaar is;

<sup>73</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 517, nr. 179, brief van 12 november 2019.

<sup>74</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 516, nr. 1, brief van 12 april 1990.

<sup>75</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 21 516, nr. 3, brief van 13 november 1992.

<sup>76</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 516, nr. 5, brief van 19 juli 1995.

<sup>77</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 21 516, nr. 8, brief van 4 maart 1998.

<sup>78</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 956, nr. 9, brief van 6 mei 2002.

- en dat de bekendheid van de sirene te klein is.

Over de voorlichting wordt geconcludeerd dat:

- deze tekort schiet bij scholen, organisaties en bedrijven;
- de communicatie niet beperkt moet blijven tot een jaarlijks proefalarm;
- de slechte hoorbaarheid afbreuk doet aan het effect van de voorlichtingscampagne;
- en dat ondanks de campagne er sprake is van cognitieve dissonantie tussen boodschap (kennis door de voorlichting) en uiteindelijke uitvoering; men gaat toch naar buiten en belt 112.

Hierom wordt aangegeven een aantal stappen te ondernemen, waaronder het verhogen van de dekkingsgraad (de bijplaatsing zoals genoemd in de brief van 1998 is nog niet volledig gerealiseerd), onderzoeken of de sirenes luider en indringender gemaakt kunnen worden, het opvoeren van de frequentie van het proefalarm, en het onderzoeken van een bredere voorlichtingscampagne. Ook het onderzoeken van andere waarschuwingmiddelen wordt genoemd.

Op **7 februari 2006** volgt een Kamerbrief<sup>79</sup> waarin teruggeblikt wordt op de opstartfase en de ondernomen stappen. Het systeem is tot dan toe zes keer ingezet en de conclusie is dat het als alarmmiddel voldoet, maar als communicatiemiddel slechts beperkte waarde heeft. Het stelsel wordt nog één keer uitgebreid met 100 sirenes tot een totaal aantal van 4.175, waarna gemeenten op eigen kosten over dienen te gaan tot het bijplaatsen van sirenes op hun grondgebied. Het verhogen van de attentiewaarde van de sirenes was technisch niet mogelijk gebleken, waardoor de alarmering van burgers die zich niet buiten bevinden te wensen overlaat.

Hierom, maar ook vanwege de ontwikkeling van 'een eenzijdig waarschuwings- en alarmeringsbeleid naar een meer complex crisiscommunicatiebeleid', acht de minister van BZK het noodzakelijk op zoek te gaan naar nieuwe methoden die, in tegenstelling tot het sirenestelsel, meer dan één signaal kunnen uitzenden. Als mogelijke nieuwe methode wordt *cell broadcasting* genoemd, een techniek waarmee via radiogolven berichten worden uitgezonden die door mobiele telefoons kunnen worden opgepikt. Het ministerie zal deelnemen aan een proef van twee jaar om te onderzoeken of gelijktijdig alarmeren en informeren van het publiek mogelijk is met cell broadcasting. In de brief van 7 februari 2006 wordt ook vermeld dat het WAS tot 2017 zal worden gehandhaafd en onderhouden.

Op **20 augustus 2008**<sup>80</sup> informeert de minister van BZK de Kamer over de invoering van cell broadcast als alarmerings- en informatiesysteem en de hiervoor gestarte Europese aanbestedingsprocedure. In deze brief wordt ook aangegeven dat vervanging van het sirenenet door cell broadcast in elk geval de eerste jaren nog niet aan de orde is, omdat burgers en overheid eerst moeten wennen aan cell broadcast als alarmerings- en informatiesysteem.

In een brief van de minister van BZK van **16 juli 2010**<sup>81</sup> wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang. De aanbesteding is afgerond, het systeem zal, ten bate van uniforme herkenning door de bevolking, NL-Alert heten en zal eind 2010 technisch geïnstalleerd zijn in de veiligheidsregio's en twee nationale coördinatiecentra. Voordat het systeem in het tweede kwartaal van 2011 daadwerkelijk in gebruik genomen kan worden, zullen gebruikers opgeleid worden en vinden er tests plaats. Ook zal de burger van NL-Alert op de hoogte gebracht worden door een uitgebreide voorlichtingscampagne.

Op **19 december 2013**<sup>82</sup> informeert de minister van VenJ de Kamer naar aanleiding van vragen over een stroomstoring bij de NOS op 3 november en over de NL-Alert testberichten die het bereik van NL-Alert

<sup>79</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 668, nr. 9, brief van 7 februari 2006.

<sup>80</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 668, nr. 24, brief van 20 augustus 2008.

<sup>81</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 668, nr. 30, brief van 26 juli 2010.

<sup>82</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 668, nr. 39, brief van 19 december 2013.

meten en burgers bekend maken met het systeem. Op 4 februari 2013 bereikte het NL-Alert testbericht 1,4 miljoen burgers, op 4 november 2013 waren dit 3,9 miljoen burgers. De minister spreekt zijn tevredenheid uit, omdat uit het testrapport van TNS/NIPO naar voren komt dat veel burgers de noodmelding bij een daadwerkelijk incident doorsturen aan anderen en omdat er steeds meer juist ingestelde toestellen op de markt komen waardoor het bereik steeds groter wordt. Ook blijkt uit een effectmeting van de voorlichtingscampagne dat er een groot draagvlak is onder burgers voor NL-Alert.

Na de stroomstoring bij de NOS ontstond er discussie over de betrouwbaarheid van de publieke radio- en televisiezenders in het geval van een incident. De minister wijst hiervoor naar de eigen verantwoordelijkheid van de publieke zenders en de door de overheid beschikbaar gestelde alternatieven: [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl), het publieksinformatienummer 0800-1351, NL-Alert, sociale media en de regionale rampenzenders.

In oktober 2014 informeert de minister van VenJ het Veiligheidsberaad (de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's) om het WAS met ingang van 1 januari 2018 uit te faseren, in lijn met het eerdere voornemen om het WAS tot 2017 te handhaven. Het ministerie van VenJ mandateert het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), waar het WAS sinds 2013 in beheer is, om namens de Staat alle noodzakelijke handelingen te verrichten die horen bij het beheer en de uitfasering van het WAS. In de brief aan het Veiligheidsberaad wordt genoemd dat het WAS slechts één à twee keer per jaar wordt ingezet, omdat de drempel om het WAS in te zetten te hoog blijkt te zijn en omdat de bruikbaarheid bij verschillende soorten incidenten te wensen overlaat. Deze lage operationele inzetwaarde zou niet opwegen tegen de kosten voor een eventuele vervangingsoperatie, nieuwe aanbestedingen, en de jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud. Het voornemen tot uitfasering roept vervolgens weerstand op bij zowel de veiligheidsregio's, die belast zijn met de uitvoering van de alarmering, als in de politiek.

Op 20 maart 2015 volgt de reactie van het Veiligheidsberaad, waarin de eerste bedenkingen over het uitfaseren van het WAS worden genoemd. Het Veiligheidsberaad vindt het uitfaseren van het WAS op termijn bespreekbaar, maar heeft een tweetal tegenwerpingen. Er wordt genoemd dat verschillende gemeenten op eigen kosten het WAS hebben uitgebreid, waardoor het besluit tot uitfasering in samenspraak met de financiers genomen zou moeten worden. Ook vindt het Veiligheidsberaad het alternatieve pakket aan middelen voor het alarmeren en informeren nog onvoldoende uitgewerkt. Het Veiligheidsberaad wil uitgewerkt hebben:

- hoe de dekking en het bereik van alternatieve middelen is,
- of de bekendheid van alternatieve middelen onder burgers voldoende is,
- wat het tijdspad van uitfasering is en welke knelpunten voorzien worden,
- wat de afspraken zijn over het gebruik van alternatieve middelen.

Het voornemen tot uitfasering bereikt nu ook de politiek. Op 9 april 2015 worden er in een algemeen overleg (AO)<sup>83</sup> van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie door het Kamerlid Wolbert vragen gesteld aan de minister van VenJ over de bekendheid van NL-Alert onder burgers en het gebruik van mobiele telefoons als alternatief voor het WAS. De minister stelt dat het totaalpakket aan maatregelen dat ook NL-Alert omvat het WAS overbodig maakt en dat, mede doordat het gebruik van mobiele communicatie de voorgaande jaren erg gegroeid was, het niet bereiken van bepaalde groepen mee zal vallen. Wolbert vraagt de minister hierop wat er verder nog gebeuren zal om aan 100% bereik te komen. De minister zegt hierop toe om, in de periode tot de daadwerkelijke start van de uitfasering, aandacht te houden voor de vraag of het bereik hoog genoeg is om de sirenes weg te halen, maar dat het niet doelmatig of kosteneffectief zou zijn om deze slechts voor 5-15% van de mensen in stand te houden.

<sup>83</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 628, nr. 533, VAO van 9 april 2015.

Op **17 april 2015** beantwoordt de minister van VenJ Kamervragen<sup>84</sup> die 25 maart gesteld waren door het Kamerlid Krol. De minister werd onder andere gevraagd of hij het ermee eens was dat het uitfaseren van het WAS mensen buitensloot die geen toegang tot een mobiele telefoon hadden en of ouderen niet achtergesteld bleven omdat zij minder online zijn. De minister antwoordde dat met het WAS in de huidige vorm slechts een beperkte groep mensen bereikt werd voor een beperkt aantal incidenttypen en dat bij de doorontwikkeling van het totaalpakket aan crisiscommunicatiemiddelen aandacht besteed zou worden aan het bereiken van kwetsbare groepen. De minister haalt het belang van het indirecte bereik (het percentage mensen dat de alerteringsboodschap naar ten minste één persoon doorstuurt) van NL-Alert aan, dat op dat moment op 86% ligt.

Ook vroeg Krol of de minister de stelling deelde dat 'het luchtalarm zeer doeltreffend is, aangezien dit bij de hele bevolking een directe associatie met een gevaarlijke situatie oplevert en het geluid bovendien niet te missen is?' De minister antwoordde dat, hoewel de sirenes doorgaans goed hoorbaar zijn, het geluid toch niet door iedereen werd gehoord, mede door verbeterde isolatie van huizen. De minister gaf ook aan dat het bereik ook weinig zegt over de doeltreffendheid als niet bekend is hoeveel mensen uiteindelijk overgaan tot het juiste handelingsperspectief, wat voor elk incidenttype anders is, terwijl de sirenes maar één signaal afgeven.

Op **29 april 2015** dient Wolbert een motie<sup>85</sup> in waarin de regering verzocht wordt a) het WAS niet uit te faseren voordat NL-Alert breed bekend is, een zeer ruim bereik heeft en stabiel functioneert, er voor kwetsbare groepen een alternatief is, en b) de Kamer te betrekken in het voornemen tot uitfasering. De motie wordt hierop aangenomen.

Op **26 september 2016** informeert de minister van VenJ het Veiligheidsberaad over het uitstellen van de begindatum van de uitfasering van het WAS tot 1 januari 2020, hiermee uitvoering gevend aan de motie Wolbert. De minister benadrukt de samenwerking met veiligheidsregio's in het nader uitwerken van de crisiscommunicatiemiddelen, alvorens tot uitfasering over te gaan. Verder geeft de minister onder andere een update over de bereikmetingen en het onderzoek naar alternatieve technische mogelijkheden (bijvoorbeeld het gebruik van vaste telefonie). Omdat het Veiligheidsberaad als tegenwerping noemde dat verschillende gemeenten zelf kosten hadden gemaakt door sirenes bij te plaatsen en dus niet tot eenzijdige uitfasering kon worden overgegaan, zegt de minister toe het IFV een businesscase/kostenraming op te laten stellen voor een mogelijke situatie dat het WAS na 1-1-2021 gecontinueerd dient te worden.

Ook de Kamer werd in een brief op **25 oktober 2016** geïnformeerd over het uitstellen van de uitfasering. Ook wordt in deze brief extra aandacht besteed aan de alarmering van kwetsbare groepen en deelt de minister mee dat hij het WODC heeft verzocht onderzoek te doen naar het alarmeren van kwetsbare groepen<sup>86</sup>.

In het overleg van het Veiligheidsberaad en de minister van JenV op **9 oktober 2018** maken de veiligheidsregio's hun standpunt over de voorgenomen uitfasering kenbaar: 11 regio's zijn voor, 8 regio's zijn voor mits aan de in 2015 gestelde randvoorwaarden is voldaan, en zes regio's zijn tegen uitfasering op korte termijn vanwege een te laag bereik van alternatieve communicatiemiddelen (met extra aandacht voor kwetsbare groepen) of de nabijheid van risicovolle objecten en industriële complexen. Eén van de veiligheidsregio's tegen uitfasering stelt dat iedereen gewend is aan de sirenes en radio of televisie aanzet, terwijl veel mensen 's nachts hun mobiel op stil of uit hebben staan.

<sup>84</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, nr 1982, aanhangsel van de Handelingen van 17-04-2015.

<sup>85</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 628, nr. 529, motie van 29 april 2015.

<sup>86</sup> Stel, M., D. Ketelaar, J. Gutteling, E. Giebels, & J. Kerstholt (2017). *Het alarmeren en informeren van kwetsbare groepen bij crisissituaties*, Universiteit Twente, Vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid in opdracht van het WODC.

Op **25 maart 2019** wordt de uitfasering met een jaar uitgesteld naar 1 januari 2021. In een brief<sup>87</sup> stelt de minister van JenV dat de eerdere datum niet haalbaar is doordat het aanpakken van roaming-problematiek in grensstreken en het maken van afspraken over eventuele overname van sirenes rond risicolocaties meer tijd kost dan vooraf geraamd.

Op **20 juni 2019** vond het AO<sup>88</sup> Nationale veiligheid en crisisbeheersing plaats, waarin Kamerlid Van Dam de minister van JenV vraagt serieus te kijken of het WAS niet veel langer in stand gehouden moet worden, omdat veel mensen er afhankelijk van zijn. De minister geeft aan dat het WAS nauwelijks meer wordt ingezet, gezien de beperkte operationele waarde en de komst van NL-Alert. De minister zegt de Kamer toe een brief te sturen over de mogelijkheid van het naast elkaar bestaan van het WAS en NL-Alert.

Op **24 juni 2019** was er een grote storing bij KPN, waardoor het noodnummer 112 geruime tijd onbereikbaar was. Op precies hetzelfde moment was er, eveneens bij KPN, een andere storing waardoor geen van de 3,9 miljoen gebruikers van het 4G-netwerk van KPN NL-Alertberichten over de storing bij het noodnummer kon ontvangen. Uit het Inspectierapport<sup>89</sup> dat een jaar later volgde, bleek dat overheden, hulpdiensten en zorgorganisaties de gemaakte afspraken bij uitval van 112 niet kenden of naleefden.

Naar aanleiding van het AO van 20 juni dienden Kamerleden Laan-Geselschap en Van Dam op **25 juni 2019** een motie<sup>90</sup> in tijdens het VAO Nationale veiligheid en crisisbeheersing, waarin de regering verzocht werd inzichtelijk te maken welke maatregelen en kosten voorzien werden indien het WAS niet per 1 januari 2021 zou worden uitgefaseerd. In de motie wordt meegenomen dat meerdere veiligheidsregio's kenbaar hadden gemaakt tegen uitfasering op korte termijn te zijn. Ook wordt in de motie gesteld dat nog steeds miljoenen Nederlanders aangewezen zijn op de alarmering via het WAS. De motie werd aangenomen.

Op **12 november 2019** laat de minister van JenV zowel de Kamer als de voorzitters van de veiligheidsregio's in een brief<sup>91</sup> weten dat hij besloten heeft het WAS vooralsnog te continueren, naar aanleiding van zorgen onder Kamerleden en veiligheidsregio's. De minister geeft nogmaals aan dat het WAS in het geheel van crisiscommunicatiemiddelen een beperkte operationele waarde heeft, maar dat het draagvlak en vertrouwen om te komen tot een besluit tot uitfasering essentieel is.

Op **30 april 2021** laat de minister van JenV de Kamer in een brief<sup>92</sup> weten dat NL-Alert doorontwikkeld wordt om verschillende doelgroepen nog beter te kunnen bereiken. Ook laat hij weten dat het WAS vanaf 2025 in een end-of-life fase terecht komt en dat hij het besluit om wel of niet uit te faseren aan een volgend kabinet laat.

---

<sup>87</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 517, nr. 167, brief van 25 maart 2019.

<sup>88</sup> Tweede kamer, vergaderjaar 2018-2019, 30 812, nr. 90, AO van 20 juni 2019.

<sup>89</sup> Inspectierapport Onbereikbaarheid van 112 op 24 juni 2019 (2020). Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

<sup>90</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 30 821, nr. 84, motie van 25 juni 2019.

<sup>91</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 517, nr. 179, brief van 12 november 2019.

<sup>92</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2021, 30821, nr. 129, brief van 30 april 2021.



## C Literatuurlijst

1. Domrose, J., E. Berger, M. Bakker (2020). *Burgerbeleving van NL-Alert*. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met NL-Alert in de periode 1 juli tot en met 31 december 2019. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
2. Gutteling, J. M., & Stel, M. (2018). *GRIP3 Brand Venlo-Blerick 7 augustus 2018*. University of Twente.
3. Haasdijk, W. (2019). *Business case WAS - Continuering 5 jaar en WAS 2.0*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
4. Instituut Fysieke Veiligheid (2015). *Tankauto lekt zoutzuur op A73 na botsing*.
5. Instituut Fysieke Veiligheid (2017). *Grote brand bij fruitbedrijf in Kapelle*.
6. Joustra, T. H. J., Visser, M. (2015). *Explosies MSPO2 Shell Moerdijk*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
7. Koopmans en Hof (2012). *Expertfiche: aard en achtergrond van MKBA en soorten rentabiliteitsanalyses*.
8. Lansbergen, M., Müller, M. (2019). *Kamermeerderheid: luchtalarm toch niet afschaffen voor NL-Alert*. Een Vandaag.
9. Ministerie van Financiën (2020). *Rapport Werkgroep discontovoet 2020*.
10. Mouter N, Hernandez JI, Itten AV (2021). *Public participation in crisis policymaking. How 30,000 Dutch citizens advised their government on relaxing COVID-19 lockdown measures*. PLoS ONE 16(5): e0250614. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250614>.
11. Omroep Brabant (2015). *Brand ADDAPT Chemicals onder controle, politie liet sirenes bewust niet loeien*.
12. Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 28 oktober 2018, nr. WJZ/18260520, houdende regels voor aanbieders van openbare mobiele communicatienetwerken inzake de alarmeringsdienst NL-Alert (Regeling alarmeringsdienst NL-Alert).
13. Romijn, G. en G. Renes (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag: CPB/PBL.
14. Stel, M., D. Ketelaar, J. Gutteling, E. Giebels, & J. Kerstholt (2017). *Het alarmeren en informeren van kwetsbare groepen bij crisissituaties*, Universiteit Twente, Vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid in opdracht van het WODC.
15. Sliedrecht24 (2019). *Burgemeester wil in tegenstelling tot ministerie dat luchtalarm blijft*.
16. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 628, nr. 529, motie van 29 april 2015.
17. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, nr. 1982, aanhangsel van de Handelingen van 17-04-2015.
18. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 517, nr. 117, brief van 25 oktober 2016.
19. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 517, nr. 179, brief van 12 november 2019.
20. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 30 821, nr. 129, brief van 30 april 2021.
21. Van Gils, P. F., Schoemaker, C., & Polder, J. J. (2014). Hoeveel mag een gewonnen levensjaar kosten? Onderzoek naar de waardering van de QALY. *Nederlandsch Tijdschrift voor Geneeskunde*, 157, A6507.
22. Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2016). *Evaluatie crisisbeheersing GRIP 4 Chemelot 9 november 2015*.
23. Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2019). *Evaluatie Crisiscommunicatie Incident Chemelot 3 augustus (2019)*.

Literatuur analyse van beleidsdocumenten en kamerstukken:

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989–1990, 21 516, nr. 1, brief van 12 april 1990.
2. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 21 516, nr. 3, brief van 13 november 1992.
3. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 516, nr. 5, brief van 19 juli 1995.
4. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 21 516, nr. 8, brief van 4 maart 1998.
5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 956, nr. 9, brief van 6 mei 2002.
6. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 668, nr. 9, brief van 7 februari 2006.
7. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 668, nr. 24, brief van 20 augustus 2008.
8. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 668, nr. 30, brief van 26 juli 2010.
9. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 668, nr. 39, brief van 19 december 2013.
10. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 628, nr. 533, VAO van 9 april 2015.
11. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, nr. 1982, aanhangsel van de Handelingen van 17-04-2015.
12. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 628, nr. 529, motie van 29 april 2015.
13. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 517, nr. 167, brief van 25 maart 2019.
14. Tweede kamer, vergaderjaar 2018-2019, 30 812, nr. 90, AO van 20 juni 2019.
15. Inspectierapport Onbereikbaarheid van 112 op 24 juni 2019 (2020). Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.
16. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 30 821, nr. 84, motie van 25 juni 2019.
17. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 517, nr. 179, brief van 12 november 2019.
18. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2021, 30821, nr. 129, brief van 30 april 2021.

## D Verantwoording steekproef veiligheidsregio's

Bij het inventariseren van de kosten van de veiligheidsregio's in de verschillende scenario's en hun werkzaamheden daarbij is gebruik gemaakt van informatie van een steekproef van veiligheidsregio's. Daarbij is relevant dat kosten zowel worden gemaakt op het niveau van de organisatie van de veiligheidsregio als op het niveau van de organisatie van de meldkamer. Deze organisatorische indeling is niet identiek. Er zijn 25 veiligheidsregio's en 14 (toekomstige) meldkamerorganisaties<sup>91</sup>.

De verdeling van de populatie en de steekproef is als volgt:

| <i>indeling veiligheidsregio's</i> | <i>totaal NL</i> | <i>steekproef</i> |
|------------------------------------|------------------|-------------------|
| <i>weinig inwoners</i>             | 10               | 1                 |
| <i>matig veel inwoners</i>         | 8                | 2                 |
| <i>veel inwoners</i>               | 7                | 2                 |
| <i>dun bebouwd</i>                 | 7                | 1                 |
| <i>matig dicht bebouwd</i>         | 10               | 2                 |
| <i>dicht bebouwd</i>               | 8                | 2                 |
| <b>TOTAAL</b>                      | 25               | 5                 |

| <i>indeling meldkamerorganisaties</i> | <i>totaal NL</i> | <i>steekproef</i> |
|---------------------------------------|------------------|-------------------|
| <i>weinig inwoners</i>                | 5                | 1                 |
| <i>matig veel inwoners</i>            | 6                | 1                 |
| <i>veel inwoners</i>                  | 3                | 1                 |
| <b>TOTAAL</b>                         | 14               | 3                 |

<sup>91</sup> Niet al deze 14 meldkamerorganisaties zijn op dit moment al volledig geïntegreerd op één locatie.



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Het Veiligheidsberaad  
de voorzitter van het Veiligheidsberaad  
de heer H.M.F. Bruls  
Postbus 7010  
6801 HA ARNHEM

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Veiligheidsregio's  
en Crisisbeheersing

Turfmarkt 147  
2511 DP Nederland  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Ons kenmerk**  
3549058

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 29 september 2021  
Onderwerp Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) als landelijke  
voorziening voor de crisisbeheersing

Geachte heer Bruls,

Uw organisatie draagt bij aan de bestrijding en beheersing van rampen en crises in ons land. Als stelselverantwoordelijk minister ben ik bijzonder trots op de manier waarop wij dit in Nederland met elkaar doen. Ik zie dat crisispartners gezamenlijk optrekken in de crisisbeheersing, elkaar actief opzoeken en innovatief te werk gaan. Daar heb ik veel waardering voor.

Met deze brief informeer ik u en de andere gebruikers van het Landelijk Crisis Management Systeem (LCMS) dat ik, mede op verzoek van het Veiligheidsberaad, het LCMS als landelijke voorziening aanduid: de Landelijke Voorziening Crisisbeheersing (LVCB). Daarmee geef ik aan dat de LVCB de centrale voorziening is die bij een ramp of crisis wordt gebruikt door de bij de bestrijding en beheersing van de ramp of crisis betrokken partners, om via de doctrine<sup>1</sup> Netcentrisch Werken (NCW) hun onderlinge informatiedeling en gezamenlijke beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming te faciliteren. Hiervoor is het van belang dat zoveel mogelijk betrokken partners gebruik maken van de LVCB. In de komende periode zal de LVCB daarom bij crisispartners onder de aandacht worden gebracht met als doel een breed gebruik te bevorderen. Mijn overwegingen om LCMS tot landelijke voorziening te verklaren zet ik hieronder uiteen.

Het beheersen van een crisis is altijd een taak van meerdere organisaties. Informatievoorziening en informatiemanagement faciliteren de samenwerking en het gezamenlijk optreden van de crisispartners. Informatievoorziening en informatiemanagement vormen daarmee een wezenlijk onderdeel van de crisisbeheersing. Om tot een optimale ondersteuning van de gezamenlijke crisisbestrijding te komen, is het wenselijk dat de crisispartners werken volgens een gezamenlijke methode voor informatievoorziening en informatiemanagement, ondersteund door een gezamenlijk ICT-platform. De veiligheidsregio's hebben hiertoe de doctrine NCW geïntroduceerd. Doel van het NCW is dat crisispartners

<sup>1</sup> <https://www.ifv.nl/kennisplein/Paginas/Netcentrisch-Werken.aspx> [Netcentrisch Werken \(ifv.nl\)](https://www.ifv.nl)

onderling op een gestructureerde wijze informatie delen en managen om zo tot een gedeeld beeld van de situatie te komen. LCMS is hét bijbehorende ICT-systeem dat deze processen ondersteunt.

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Veiligheidsregio's  
en Crisisbeheersing

In de loop van de tijd zijn steeds meer partijen aangesloten op NCW en LCMS en tegenwoordig kan er worden gesproken van een breed gedragen voorziening. Inclusief de veiligheidsregio's zijn inmiddels ruim 70 organisaties uit verschillende sectoren aangesloten op de werkwijze en het ondersteunend informatiesysteem. Het aantal deelnemende crisispartners neemt nog steeds toe. Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) beheert LCMS en de doctrine NCW in opdracht van de deelnemende crisispartners, die zijn vertegenwoordigd in het Bestuurlijk Opdrachtgeversoverleg.

**Datum**  
29 september 2021

**Ons kenmerk**  
3549058

De laatste jaren krijgt Nederland steeds vaker te maken met een nieuw type complexe en/of langdurige crises, vaak met een landelijke uitstraling. Voorbeelden van dit soort crises zijn de coronacrisis, langdurige droogte of een cyberaanval op vitale systemen. De aanpak hiervan vraagt om een steeds intensievere en bredere samenwerking tussen crisispartners. Ik acht het van groot belang dat de bij de beheersing van een crisis betrokken partijen beschikken over een gezamenlijk beeld van wat er speelt. Een goed afgestemd en voor alle crisispartners beschikbaar beeld is noodzakelijk om de benodigde samenwerking te faciliteren. Voor het effectief opbouwen van een dergelijk beeld is het belangrijk dat zo veel mogelijk crisispartners van dezelfde werkwijze en ondersteunende ICT-voorziening gebruik maken en hiervoor ook gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen.

Om crisispartners breed aan te moedigen netcentrisch samen te werken en van LCMS gebruik te maken, heeft het Veiligheidsberaad mij als stelselverantwoordelijk minister voor de crisisbeheersing gevraagd om LCMS tot landelijke voorziening te verklaren. Om te bezien of LCMS daarvoor gereed was, heb ik samen met de portefeuillehouder Informatievoorziening van het Veiligheidsberaad en met de directie van het IFV LCMS via een zgn. 'Gateway Review' doorgelicht op kansen en risico's. De Gateway Review heeft een aantal aanbevelingen opgeleverd, die inmiddels zijn opgevolgd. De crisispartners zijn in dit traject intensief betrokken geweest, onder meer waar het gaat om de visie op de doorontwikkeling van het NCW en LCMS. Hiermee is de toekomstbestendigheid van NCW en LCMS verzekerd. De landelijke voorziening kan de samenwerking tussen partners bij de daadwerkelijke beheersing van een crisis optimaal ondersteunen, ook bij bovenregionale en landelijke samenwerking. De deelnemende crisispartners zijn als mede-eigenaar in de governance opgenomen. Zij zijn gezamenlijk opdrachtgever jegens het IFV in zijn rol als beheerder en ontwikkelaar. Onder aansturing van de gezamenlijke gebruikers zal de LVcb worden doorontwikkeld om aan te blijven sluiten op de ontwikkelingen in de crisisbeheersing.

Het aanduiden als landelijke voorziening en streven naar een breder gebruik is een erkenning van het resultaat van deze gezamenlijke inspanning, alsmede van het belang van LCMS en het netcentrisch samenwerken voor een effectieve crisisbeheersing.



Voor vragen gerelateerd aan deze brief kunt u contact opnemen met de heer mr. E.R.M. Kroon, beleidsmedewerker op mijn ministerie, telefoonnummer 06 517 867 44, email [e.r.m.kroon@minjenv.nl](mailto:e.r.m.kroon@minjenv.nl).

**Directoraat-Generaal  
Politie en  
Veiligheidsregio's**  
Portefeuille Veiligheidsregio's  
en Crisisbeheersing

Voor vragen betreffende de aansluiting op de LVCb en over netcentrisch samenwerken kunt u zich wenden tot het Hoofd Informatieservices van het Instituut Fysieke Veiligheid, de heer drs. ing. P.M.C.H.F. Jansen, telefoonnummer 06 108 861 76, email [Patrick.Jansen@ifv.nl](mailto:Patrick.Jansen@ifv.nl).

**Datum**  
29 september 2021

**Ons kenmerk**  
3549058

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus





# Besluit

Het Algemeen bestuur van  
de Veiligheidsregio Noord - Oost Gelderland  
Postbus 234  
7300 AE APELDOORN

Datum  
1 november 2021

Zaaknummer  
2021-006151

Onderwerp  
Begroting 2022

Inlichtingen bij  
Provincieloket  
026 359 99 99  
[post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl)

Blad  
1 van 2

| Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland |                               |                              |
|--|-------------------------------|------------------------------|
| Rnr.                                       | 21-55710 / 21-001704          |                              |
| Sector/<br>afdeling:                       | INGEKOMEN:<br><br>05 NOV 2021 | Behan-<br>delaar:<br><br>Mid |
| Kopie:<br><del>Staf Dir.</del> Staf Dir.   |                               |                              |

eachte leden van het bestuur,

U heeft uw begroting 2022 aan ons toegestuurd. Gelet op het bepaalde in artikel 35, lid 6 Wgr jo. artikel 203 Gemeentewet hebben wij uw begroting beoordeeld. Daarbij hebben wij ook de toezending van de door u vastgestelde jaarrekening 2020 betrokken.

De begroting 2022 is naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht. De begroting 2022 en ook de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven daarmee geen goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Dit betekent dat uw gemeenschappelijke regeling voor het jaar 2022 onder *repressief* toezicht staat. Dit is de lichtste vorm van toezicht.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te informeren en gaan ervan uit dat u onze brief dan wel de inhoud daarvan deelt met de colleges en raden van de deelnemende gemeenten aan uw gemeenschappelijke regeling.

Markt 11 | 6811 CG Arnhem  
Postbus 9090 | 6800 GX Arnhem

026 359 99 99  
[post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl)  
[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)

BNG Bank Den Haag  
NL74BNGH0285010824  
BIC-code BNG Bank: BNGHNL2G

Btw-nummer: NL001825100.B03  
KvK-nummer: 51468751

 provincie  
**Gelderland**



**Datum**

1 november 2021

**Zaaknummer**

2021-006151

**Blad**

2 van 2

**Meer informatie**

Wilt u meer informatie over deze brief?

Neem dan contact op met het provincieloket via telefoonnummer 026 359 99 99.

Hoogachtend,  
namens Gedeputeerde Staten van Gelderland,



Jürgen Rau  
Teammanager Interbestuurlijk Toezicht

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na dagtekening van dit besluit bezwaar maken. Richt uw bezwaarschrift aan: Gedeputeerde Staten, secretariaat Commissie rechtsbescherming, Postbus 9090, 6800 GX Arnhem. Graag 'bezwaarschrift' vermelden op de envelop en op de brief.

U kunt uw bezwaarschrift ook elektronisch indienen op het portaal Rechtsbescherming. Hiervoor gebruikt u DigiD, eHerkenning of eIDAS.

Meer informatie vindt u op [www.gelderland.nl/bezwaren](http://www.gelderland.nl/bezwaren) en bij het Provincieloket 026 359 99 99.

Als u een bezwaarschrift indient, kunt u bij de rechter een verzoek indienen voor een voorlopige voorziening. Zie [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Kopie

Dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Noord - Oost Gelderland  
Postbus 234  
7300 AE APELDOORN



# Besluit

Het Algemeen bestuur van  
de Veiligheidsregio Noord - Oost Gelderland  
Postbus 234  
7300 AE APELDOORN

**Datum**  
1 november 2021

**Zaaknummer**  
2021-006151

**Onderwerp**  
Begroting 2022

**Inlichtingen bij**  
Provincieloket  
026 359 99 99  
[post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl)

**Blad**  
1 van 2

eachte leden van het bestuur,

U heeft uw begroting 2022 aan ons toegestuurd. Gelet op het bepaalde in artikel 35, lid 6 Wgr jo. artikel 203 Gemeentewet hebben wij uw begroting beoordeeld. Daarbij hebben wij ook de toezending van de door u vastgestelde jaarrekening 2020 betrokken.

De begroting 2022 is naar ons oordeel structureel en reëel in evenwicht. De begroting 2022 en ook de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven daarmee geen goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Dit betekent dat uw gemeenschappelijke regeling voor het jaar 2022 onder *repressief* toezicht staat. Dit is de lichtste vorm van toezicht.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te informeren en gaan ervan uit dat u onze brief dan wel de inhoud daarvan deelt met de colleges en raden van de deelnemende gemeenten aan uw gemeenschappelijke regeling.

Markt 11 | 6811 CG Arnhem  
Postbus 9090 | 6800 GX Arnhem

026 359 99 99  
[post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl)  
[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)

BNG Bank Den Haag  
NL74BNGH0285010824  
BIC-code BNG Bank: BNGHNL2G

Btw-nummer: NL001825100.B03  
KvK-nummer: 51468751

---



provincie  
**Gelderland**

---

**Datum**  
1 november 2021

**Zaaknummer**  
2021-006151

**Blad**  
2 van 2

**Meer informatie**

Wilt u meer informatie over deze brief?

Neem dan contact op met het provincieloket via telefoonnummer 026 359 99 99.

Hoogachtend,  
namens Gedeputeerde Staten van Gelderland,



Jürgen Rau  
Teammanager Interbestuurlijk Toezicht

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na dagtekening van dit besluit bezwaar maken. Richt uw bezwaarschrift aan: Gedeputeerde Staten, secretariaat Commissie rechtsbescherming, Postbus 9090, 6800 GX Arnhem. Graag 'bezwaarschrift' vermelden op de envelop en op de brief.

U kunt uw bezwaarschrift ook elektronisch indienen op het portaal Rechtsbescherming. Hiervoor gebruikt u DigiD, eHerkenning of eIDAS.

Meer informatie vindt u op [www.gelderland.nl/bezwaren](http://www.gelderland.nl/bezwaren) en bij het Provincieloket 026 359 99 99.

Als u een bezwaarschrift indient, kunt u bij de rechter een verzoek indienen voor een voorlopige voorziening. Zie [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

## Informatienotitie 'Uniform kwaliteitsniveau bevolkingszorg' t.b.v. besturen veiligheidsregio

### 1. Aanleiding

Op 4 december 2020 verscheen het eindrapport Evaluatie Wet veiligheidsregio's<sup>1</sup> (Wvr) en op 3 februari 2021 het Kabinetsstandpunt evaluatie Wet veiligheidsregio's<sup>2</sup>. Zowel in het rapport van de evaluatiecommissie Wvr als in het kabinetsstandpunt daarop wordt voorgesteld om de veiligheidsregio's een sterkere regierol te geven op bevolkingszorg en crisiscommunicatie. Het Veiligheidsberaad heeft op 4 oktober jl. besloten de adviezen van de evaluatiecommissie en het Kabinetsstandpunt verder uit te werken in een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg (incl. crisiscommunicatie), ter vaststelling door de 25 besturen veiligheidsregio. Het vastgestelde kwaliteitsniveau kan vervolgens dienen voor implementatie in de regio's en daarnaast worden meegenomen in het traject van de wetsontwikkeling

In deze informatienotitie leest u meer over deze uitwerking, de achtergronden en de context en het besluit van het Veiligheidsberaad om te komen tot een landelijk uniform kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie.

### 2. Achtergrond

De (door)ontwikkeling van bevolkingszorg speelt al ruim 10 jaar.<sup>3</sup> In die periode zijn goede resultaten behaald, onder andere in het komen tot eenduidige processen en prestatie-eisen voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie en in de praktische samenwerking tussen gemeenten. Maar er zijn ook nog stappen te zetten. Verdere kwaliteitsverbetering is nodig, gezien ook de toekomstige maatschappelijke uitdagingen.

In maart 2020 heeft het Landelijk Netwerk Bevolkingszorg (LNB) reeds een ambitieagenda opgeleverd. Deze is door de coronacrisis niet geagendeerd in het Veiligheidsberaad. De huidige wetsevaluatie biedt kansen, met name om de opleidingen en examinering verder te uniformeren en (daarmee) de samenwerking tussen regio's verder te faciliteren. Dit laatste is nodig omdat er in toenemende sprake is van het risico op 'moderne crises', die worden gekenmerkt door een complex, bovenregionaal karakter, met een veelheid aan actoren en aspecten, en kans op maatschappelijke ontwrichting. De Covid-crisis is daar een voorbeeld van, maar ook de recente wateroverlast in Limburg. Ook valt te denken aan scenario's als langdurige droogte of grootschalige uitval van digitale systemen.

---

<sup>1</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D50388&did=2020D50388>

<sup>2</sup> [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2021Z02244&did=2021D04940](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z02244&did=2021D04940)

<sup>3</sup> Zie bijlage a voor historisch overzicht van projecten op gebied van kwaliteitsverbetering bevolkingszorg

### 3. Aanloop naar besluit Veiligheidsberaad van 4 oktober

Het besluit van het Veiligheidsberaad op 4 oktober jl. om te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg kende de volgende aanloop:

- > In het Veiligheidsberaad van 22 maart 2021 is besloten dat de portefeuillehouder Gemeenten (Marco Out) een ambtelijke verkenning laat uitvoeren die moet leiden tot een eerste globale uitwerking van de adviezen (ontwikkelrichtingen) uit de wetsevaluatie en tot een concrete opdrachtbeschrijving voor verdere uitwerking.
- > Op 11 juni 2021 heeft het Veiligheidsberaad een position paper vastgesteld naar aanleiding van de evaluatie Wet veiligheidsregio's, met daarin ook een passage over bevolkingszorg.
- > In het tweede kwartaal van 2021 heeft, op verzoek van de heer Out, door de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV) en het LNB, in afstemming met de koepelorganisaties VNG en VGS, een verkenning plaatsgevonden van een regionale regierol op bevolkingszorg en crisiscommunicatie.
- > Op 1 juli en op 6 september 2021 heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden van de portefeuillehouder Gemeenten van het Veiligheidsberaad met de bestuurlijk portefeuillehouders Bevolkingszorg/Crisisbeheersing van de veiligheidsregio's over doorontwikkeling van bevolkingszorg.
- > Op 4 oktober 2021 heeft het Veiligheidsberaad besloten tot het instellen van een 'stuurgroep kwaliteitsniveau bevolkingszorg' met als opdracht te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg (incl. crisiscommunicatie), op basis van zeven deelproducten.

### 4. Besluit en Opdracht Veiligheidsberaad 4 oktober 2021

#### **Instelling Stuurgroep kwaliteitsniveau bevolkingszorg**

Om te komen tot een uniform kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg is samenwerking nodig tussen de gemeenten, de veiligheidsregio's en het IFV.<sup>4</sup> Het Veiligheidsberaad kan hierin een agenderende rol vervullen. Vandaar het besluit om een stuurgroep in te stellen onder voorzitterschap van de portefeuillehouder Gemeenten van het Veiligheidsberaad, burgemeester Marco Out, en verder bestaande uit drie bestuurlijk portefeuillehouders Bevolkingszorg uit de veiligheidsregio's, te weten de burgemeesters Mark Buijs, Ada Grootenboer en Cora-Yfke Sikkema, en vertegenwoordigers vanuit het LNB, de RCDV, het IFV en het ministerie van JenV.

#### **Opdracht Veiligheidsberaad aan stuurgroep**

Opdracht aan de stuurgroep is te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg (incl. crisiscommunicatie). Het gaat hierbij om het formuleren van kaders, normen en beleid (het 'wat'), ter vaststelling (op voorstel van het Veiligheidsberaad) door de 25 besturen veiligheidsregio. De implementatie hiervan (het 'hoe') valt niet binnen de scope van de opdracht, maar is na bestuurlijke vaststelling aan alle gemeenten samen met hun veiligheidsregio afzonderlijk (desgewenst met ondersteuning vanuit de landelijke koepelorganisaties). Wel

---

<sup>4</sup> Het IFV vanwege zijn kennis en ervaring als opleidingsinstituut

is onderdeel van de opdracht om een indicatie te geven van de financiële consequenties bij implementatie in de regio's.

Beoogd resultaat is een voorstel aan het Veiligheidsberaad, dat is gericht op:

- a) een eenduidige beschrijving van bevolkingszorg, inclusief een afbakening tussen bevolkingszorg en gemeentelijke crisisbeheersing;
- b) landelijke kwaliteitsnormen voor bevolkingszorg (incl. crisiscommunicatie), die ten minste een verbetering inhouden t.o.v. de huidige gemiddelde situatie bij de gemeenten;
- c) certificering van opleidingen, examens en nascholing, gericht op het vakbekwaam worden en blijven van functionarissen;
- d) een eenduidige beschrijving van de rol van de veiligheidsregio's op de monitoring van het vastgestelde kwaliteitsniveau en op de ondersteuning van de inliggende gemeenten op de uitvoering;
- e) kaders voor regionale inkleuring en flexibiliteit;
- f) indicatie van de financiële consequenties bij implementatie in de regio's;
- g) uitgangspunten voor wetteksten in het kader van de wetswijziging.

### **Bestuurlijke aandachtspunten**

Uit het bestuurlijk overleg van de portefeuillehouder Gemeenten van het Veiligheidsberaad met de bestuurlijk portefeuillehouders Bevolkingszorg/Crisisbeheersing van de veiligheidsregio's is veel steun gebleken om te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie.

Er zijn daarbij enkele aandachtspunten meegegeven:

- > Om bij bovenregionale crises te kunnen samenwerken, is een landelijk uniform, geborgd kwaliteitsniveau nodig. Dat vereist eenduidigheid in opleidingen en examinering;
- > Zorg voor duidelijke rollen en taken van gemeenten en veiligheidsregio's, bijvoorbeeld door scheiden van de verantwoordelijkheid voor regie (op voorbereiding en kwaliteitsbewaking) en uitvoering;
- > Zorg voor scheiden van het 'wat' (landelijk uniforme kwaliteitseisen vaststellen) en het 'hoe' (beschikbaarheid en continuïteit op regionaal/lokaal niveau organiseren);
- > Doe nu al wat kan en regel waar nodig zaken in de nieuwe wet.

## **5. Context**

Uitgangspunt bij de opdracht aan de stuurgroep zijn:

- > de adviezen van de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's;<sup>5</sup>
- > het Kabinetsstandpunt n.a.v. de adviezen van de evaluatiecommissie;<sup>6</sup>
- > de position paper van het Veiligheidsberaad t.a.v. de wetsevaluatie;<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Zie bijlage b

<sup>6</sup> Zie bijlage b

<sup>7</sup> Zie bijlage c

- > de resultaten van eerdere landelijke projecten gericht op kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg.<sup>8</sup>

## 6. Consequenties

De kwaliteitsverbetering van bevolkingszorg en crisiscommunicatie is primair een verantwoordelijkheid van de gemeenten en hun veiligheidsregio. De resultaten vanuit de stuurgroep worden om die reden – na bespreking in het Veiligheidsberaad – ter instemming voorgelegd aan de 25 algemeen besturen veiligheidsregio. Ook consulteert de stuurgroep tussentijds bestuurlijk de 25 veiligheidsregio's over de denkrichting en het proces om te komen tot een landelijk beschreven kwaliteitsniveau.

Het vastgestelde kwaliteitsniveau kan vervolgens dienen voor implementatie in de veiligheidsregio's en daarnaast worden meegenomen in het traject van de wetsontwikkeling.

## 7. Andere trajecten voor doorontwikkeling Bevolkingszorg

Vanuit het ministerie van JenV is een programma Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg gestart. Een van de onderdelen van dit programma is gericht op de rol en positie van Bevolkingszorg. Door deelname van de programmamanager van JenV aan de Stuurgroep uniform kwaliteitsniveau bevolkingszorg is afstemming geborgd.

In 2020 heeft het LNB een ambitieagenda Bevolkingszorg 2020-2024 omarmd. Om de doorontwikkeling van bevolkingszorg en crisiscommunicatie inhoudelijk vorm te geven, is vanuit het Landelijk Overleg Coördinatoren Bevolkingszorg (LOCB) een programmaplan opgesteld. Dit programma is gericht op de langere termijn, om te komen tot een verdere versterking van Bevolkingszorg. De door de stuurgroep in opdracht van het Veiligheidsberaad te formuleren kaders en normen kunnen daarbij helpen. Om te zorgen voor afstemming tussen de verschillende trajecten, neemt de voorzitter van het LOCB deel aan de stuurgroep.

## 8. Vervolg

De opdracht van het Veiligheidsberaad wordt nu ambtelijk uitgewerkt in een projectplan. Dit plan wordt ter instemming voorgelegd aan de stuurgroep en vervolgens geagendeerd in het Veiligheidsberaad. Onderdeel van het projectplan is een begroting voor de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het project en de dekking daarvan.

Naar het zich nu laat aanzien, wordt het projectplan in de vergadering van 21 maart 2022 aan het Veiligheidsberaad voorgelegd. In de tussentijd worden voorbereidingen getroffen om, na het besluit van het Veiligheidsberaad, het projectplan ten uitvoer te kunnen brengen.

---

<sup>8</sup> Zie bijlage a voor een beknopt historisch overzicht van projecten op het gebied van kwaliteitsverbetering bevolkingszorg



## Bijlage a – Historisch overzicht projecten Bevolkingszorg

| Periode   | Project                | Doelstelling   | Realisatie   |
|-----------|------------------------|--|--|
| 2010-2011 | GROOT                  | Het opleveren van uniforme functiespecifieke opleidingsproducten voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Kwalificatieprofielen, opleidingskaders</li> <li>&gt; Eindtermen en opleidingskaders voor de basisopleiding van enkele functies</li> </ul>   |
| 2012      | Bevolkingszorg op orde | Antwoord geven op de vraag wat wordt verstaan onder adequate bevolkingszorg                                | Rapport 'Bevolkingszorg op orde – de vrijblijvendheid voorbij', met een nieuwe visie <sup>9</sup> op bevolkingszorg en daaraan gekoppelde prestatie-eisen  |
| 2012-2013 | GROOTER                | Ondersteunen bij de realisatie van de gemeentelijke crisisbeheersingsorganisatie                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Eenduidige beschrijving van de sleutelfuncties en van uitvoerende en ondersteunende processen</li> <li>&gt; Uniforme opleidingskaders met bijbehorende (kaders voor) proeven van bekwaamheid voor de sleutelfuncties en procesopleidingen Bevolkingszorg</li> <li>&gt; Borging en beheer van de opgestelde producten op landelijk niveau.</li> </ul> |

<sup>9</sup> De visie ging uit van de zelfredzaamheid van het overgrote deel van de bevolking en het redeneren vanuit maatschappelijk belang. De opgenomen prestatie-eisen kwamen voort uit de erkenning dat ook voor bevolkingszorg binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing minimumeisen moeten bestaan om over te kunnen gaan tot operationele invulling en zo de vrijblijvendheid voorbij te gaan.

|           |                                    |   |   |
|-----------|------------------------------------|---|---|
| 2014      | Bevolkingszorg op orde 2.0         | Toetsen van de prestatie-eisen aan incidenten en oefeningen   | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Positieve ontwikkeling en professionalisering van bevolkingszorg op regionaal en gemeentelijk niveau.</li> <li>&gt; Het rapport Bevolkingszorg op orde gaf nog geen antwoord op de vraag wat de visie en de prestatie-eisen betekenen voor de invulling en organisatie van bevolkingszorg</li> <li>&gt; Meer aandacht nodig voor normen en toetsingskaders bij de praktijk</li> </ul> |
| 2016-2017 | Project Versterking Bevolkingszorg | Ondersteunen van de implementatie van 'Bevolkingszorg op orde 2.0' en het creëren van gemeenschappelijk inzicht in het verloop van de implementatie   | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Interregionale gesprekken gevoerd en visitaties per veiligheidsregio gepland</li> <li>&gt; Deze methodiek bleek onvoldoende aan te slaan en heeft er gaandeweg toe geleid dat dit onderdeel werd stopgezet</li> <li>&gt; Dit heeft wel geleid tot een vervolgonderzoek om te komen tot een toekomstagenda</li> </ul>  |
| 2019-2020 | Toekomst bevolkingszorg            | <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Een betere zorg aan, met en door de bevolking bij een crisis</li> <li>&gt; De opgaven van vandaag en morgen oppakken, zodat Bevolkingszorg zich nog beter kan aanpassen aan de toekomstige ontwikkelingen in de samenleving en de aard en omvang van toekomstige crisisvormen</li> <li>&gt; Handvatten bieden om de prioriteiten binnen bevolkingszorg te bepalen en te kijken waar de samenwerking kan worden gezocht op thema's binnen de veiligheidsregio's</li> </ul> | <p>Ambitieagenda Bevolkingszorg 2020-2024, waarin ambities zijn bepaald op vier thema's:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; bevolkingszorg in de toekomst</li> <li>&gt; stimuleren (bestuurlijke) verbinding</li> <li>&gt; doorontwikkeling netwerkfunctie bevolkingszorg</li> <li>&gt; versterken van bevolkingszorg</li> </ul>   |

## Bijlage b – Aanbevelingen evaluatiecommissie Wvr en bijbehorend Kabinetsstandpunt

Onderstaand zijn de voor bevolkingszorg en crisiscommunicatie relevante aanbevelingen van de evaluatiecommissie weergegeven, met daarbij de reactie van het kabinet.

- > Aanbeveling: Maak de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk voor de regie op de bevolkingszorg.

Kabinetsstandpunt: Het kabinet gaat de regierol van het bestuur van de veiligheidsregio op de bevolkingszorgtaken verder versterken langs de lijn van het advies van de Commissie. Passend daarbij is de aanstelling van een regionaal functionaris Bevolkingszorg door en in dienst van de veiligheidsregio.

- > Aanbeveling: Laat gemeenten gezamenlijk een eenduidige beschrijving van bevolkingszorg opstellen, inclusief een afbakening met gemeentelijke crisisbeheersing.

Kabinetsstandpunt: Het kabinet beschouwt bevolkingszorg als aan incidenten en crises gekoppelde zorgtaken van gemeenten. Het kabinet neemt het initiatief om met het Veiligheidsberaad en de VNG te verduidelijken wat daartoe wordt gerekend; te lang bestaat daarover al verwarring.

- > Aanbeveling: Voor de bevolkingszorgtaken zijn de lokale kennis en de lokale inbedding van gemeenten cruciaal. Daarom moet de bevolkingszorgtaak een gemeentelijke verantwoordelijkheid blijven.

Kabinetsstandpunt: Het kabinet doet hier geen uitspraken over.

- > Aanbeveling: Het bestuur van de veiligheidsregio krijgt de verantwoordelijkheid om kwaliteitsnormen voor bevolkingszorg op te stellen en uitspraken te doen over de gewenste beschikbaarheid en continuïteit van bevolkingszorg op regionaal en interregionaal niveau en over de wijze waarop samenwerking tussen gemeenten op het gebied van bevolkingszorg wordt vormgegeven (bijvoorbeeld door gezamenlijke preparatie of uniformering van kernprocessen).

Kabinetsstandpunt: Het kabinet doet hier geen uitspraken over.

- > Aanbeveling: Beschouw crisiscommunicatie als eigenstandig proces onder verantwoordelijkheid van de gemeenten en adviseert om de algemeen besturen van de veiligheidsregio's in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk te maken voor de regie op dit proces.

Kabinetsstandpunt: Het kabinet steunt de lijn van de Commissie, dat veiligheidsregio's decentraal, in navolging van hun crisisrol, een coördinerende rol moeten invullen t.a.v. de crisiscommunicatie.

### Bijlage c – Position paper Veiligheidsberaad

In een position paper naar aanleiding van de evaluatie Wet veiligheidsregio's heeft het Veiligheidsberaad op 11 juni 2021 aangegeven zich te kunnen vinden in de suggestie die zowel in het rapport van de evaluatiecommissie als in het Kabinetsstandpunt is verwoord, om de veiligheidsregio's een sterkere regierol te geven op bevolkingszorg en crisiscommunicatie. Uitgangspunt daarbij is voor het Veiligheidsberaad dat dit leidt tot versterking van de kwaliteit van bevolkingszorg en crisiscommunicatie en daarmee tot betere hulpverlening aan de burger bij een crisis. Deze kwaliteitsverbetering kan worden bereikt door uniformiteit in het optreden (met oog voor de verschillen tussen de veiligheidsregio's), zodat gemeenten en veiligheidsregio's beter kunnen samenwerken bij bovenregionale crises. Het Veiligheidsberaad staat daarbij voor, dat de gemeenten de processen van bevolkingszorg en crisiscommunicatie uitvoeren op een gezamenlijk (landelijk) vastgesteld kwaliteitsniveau, waarbij zij waar nodig en mogelijk samenwerken onder coördinatie van hun veiligheidsregio. Landelijke certificering op de opleidingen en examens draagt daaraan bij. De veiligheidsregio's monitoren en ondersteunen het vastgestelde kwaliteitsniveau voor de inliggende gemeenten op de uitvoering waar dat vanuit de gemeenten gewenst is.