

Bundel – Algemeen Bestuur VGGM van 5 juli 2023

Agenda bijlagen

- 1 1 Conceptagenda AB – 5 juli 2023.docx
- 1 Opening
- 2 Verslagen & algemene organisatie
- 2.a Mededelingen (Ter informatie)
- 2.a.1 Mededelingen van de voorzitter
- 2.a.2 Mededelingen van de portefeuillehouders
- 2.a.3 Mededelingen van de deelnemende gemeenten
- 2.a.4 Mededelingen van de directie
- 2.b Verslag en besluitenlijst vergadering AB d.d. 5 april 2023 (Ter besluitvorming)
 - 2b-1 Conceptverslag AB – 5 april 2023.docx
 - 2b-2 Conceptbesluitenlijst AB 5 april 2023.docx
- 2.c Concept besluitenlijst DB d.d. 21 juni 2023 en besluitenlijst DB 5 april 2023 (Ter informatie)
 - 2c-2 Besluitenlijst extra DB 5 april.docx
 - 2c-1 Conceptbesluitenlijst DB 21 juni.docx
- 2.d Lijst ingekomen stukken (Ter besluitvorming)
 - 2d Lijst ingekomen stukken.docx
- 3 Bedrijfsvoering
- 3.a (Her)ontwerp VGGM 2023 t.b.v. organisatie en governance
3/7 Nagezonden rapport KPMG (3a-3) toegevoegd
 - 3a-2 Notitie Bedrijfsvoeren versie tbv AB.docx
 - 3a-1 oplegnotitie herontwerp VGGM.docx
 - 3a-4 conceptaanbiedingsbrief onderzoek kpmg.docx
 - 3a-3 rapport KPMG over performance VGGM excl bijlage 3 (openbare versie).pdf
- 4 Publieke Gezondheid & GGD
- 4.a Najaarscampagne
 - 4b Memo VGGM risicoparagraaf najaarscampagne.docx
- 5 Brandweer
- 5.a Gebiedsgerichte aanpak Natuurbrandbeheersing
 - 5a-4 – BIJLAGE 3 – Brief aan (een aantal) gemeenten verzoek regiefunctie (GGA NBB).docx
 - 5a-5 – BIJLAGE 4 – Informatieblad GGA_NBB_13062023.pdf
 - 5a-1 Oplegnotitie nieuw gga nbb.docx
 - 5a-2 – BIJLAGE 1 – Voorstel Versnelling Gebiedsgerichte Aanpak Natuurbrandbeheersing (GGA NBB).docx
 - 5a-3 – BIJLAGE 2 – Herzien Plan van Aanpak – Project Gebiedsgerichte Aanpak Natuurbrandbeheersing (GGA NBB).docx
- 6 Crisisbeheersing
- 6.a Benoeming nieuwe Coördinerend Functionaris Gemeenten
 - 6a-2 Taakomschrijving CFG versie 1.0.pdf
 - 6a-1 Oplegnotitie nieuwe CFG versie 2.docx
- 6.b Reactiebrief naar Inspectie inzake Operationele Prestaties
 - 6b-2 uitkomst operationele prestaties.pdf
 - 6b-1 Oplegnotitie DB AB operationele prestaties 2022.docx
- 6.c Standpunt t.a.v. WAS-sirenes
 - 6c-3 Definitieve Rapportage Publieke BuCa WAS.pdf
 - 6c-4 NIPV-Een toekomst voor het WAS-definitief.pdf
 - 6c-1 Oplegnotitie DB-AB standpunt bepaling uitfaseren WAS.docx
 - 6c-2 Brief standpuntbepaling VGGM uitfasering WAS =concept=.docx
- 7 Rondvraag & sluiting

AGENDA

Overleg : Algemeen Bestuur VGGM
Datum : 5 juli 2023
Tijd : 09.00 – 10:45 uur
Locatie : Stadhuis Arnhem, Raadzaal

Agendapunten

Behandelwijze

1. Opening en vaststelling van de agenda
2. Verslagen en algemene organisatie
 - a. Mededelingen Ter informatie
 1. Mededelingen van de voorzitter
 2. Mededelingen van deelnemende gemeenten
 3. Mededelingen van de directie
 4. Mededelingen portefeuillehouders
 - b. Verslag en besluitenlijst vergadering AB d.d. 5 april 2023 Ter besluitvorming
 - c. Conceptbesluitenlijsten DB d.d. 21 juni 2023 en 5 april 2023 Ter informatie
 - d. Lijst ingekomen stukken Ter besluitvorming
3. Bedrijfsvoering
 - a. (Her)ontwerp VGGM 2023 t.b.v. organisatie en governance Ter meningsvorming
4. Publieke Gezondheid / GGD
 - a. Najaarscampagne Ter informatie
5. Brandweer
 - a. Gebiedsgerichte aanpak Natuurbrandbeheersing Ter besluitvorming
6. Crisisbeheersing
 - a. Benoeming nieuwe Coördinerend Functionaris Gemeenten Ter besluitvorming
 - b. Reactiebrief naar Inspectie inzake Operationele Prestaties Ter informatie
 - c. Standpunt t.a.v. WAS-sirenes Ter besluitvorming
7. Rondvraag en sluiting

Concept-verslag Algemeen Bestuur VGGM

Datum	5 april 2023
Tijd	10:00 - 11:00 uur
Locatie	Gemeentehuis Arnhem - Raadzaal
Voorzitter	Burgemeester Ahmed Marcouch
Deelnemers	Zie bijgevoegde deelnemerslijst

1. Opening en vaststelling van de agenda

Dhr. Marcouch opent de vergadering. De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld.

2. Verslagen en Algemene Organisatie

a. Mededelingen

-Dhr. Breukers geeft aan dat hij zijn rol als coördinerend functionaris gemeenten wil gaan overdragen aan een opvolger. Er zal in afstemming met het DB een functiebeschrijving worden opgesteld en in afstemming met de bestuurlijk portefeuillehouder (dhr. Renkema) zal een procedure worden gestart om te komen tot een opvolger vanuit de groep van gemeentesecretarissen.

-Dhr. Slofstra meldt dat werkgevers akkoord zijn met de nieuwe cao voor personeel van VGGM dat valt onder de WVSV. Vandaag zal ook duidelijk worden of de vakbonden hebben ingestemd.

-Dhr. Brill geeft aan dat binnen nu en een jaar vier afdelingsmanagers zullen vertrekken bij VGGM. Voor 3 van de 4 is dit i.v.m. pensionering. De andere afdelingsmanager heeft zelf de keuze gemaakt voor een andere baan.

-Dhr. Van Eert wijst op de totstandkoming van de nieuwe meldkamer in Apeldoorn waarmee een project van bijna 12,5 jaar kan worden beëindigd. Hij zal als voorzitter van de bestuurlijke regiegroep een brief sturen waarin decharge wordt gevraagd. De voorzitter dankt dhr. Van Eert voor zijn inzet. Hij stelt voor over enige tijd een bezoek af te leggen om te bezien hoe een en ander loopt.

b. *Verslagen en besluitenlijst vergaderingen AB d.d. 30 november 2022 en 18 januari 2023*
Vastgesteld.

c. *Conceptbesluitenlijst DB d.d. 22 maart 2023*
Voor kennisgeving aangenomen.

d. *Lijst ingekomen stukken*

Zonder inhoudelijke beraadslaging wordt ingestemd met de voorgestelde afhandeling.

3. Bedrijfsvoering

a. *Opdracht bestuurlijke begeleidingscommissie Beter Bedrijfsvoeren*

Dhr. Van Riswijk geeft in een toelichting aan dat het voorstel eigenlijk een herbevestiging is van de conclusies uit de bestuurlijke tweedaagse. Uit de gevoerde debatten bleek dat er behalve knelpunten in de bedrijfsvoering ook knelpunten in de governance zijn. De wens van de directie is dat de bestuurlijk begeleidingscommissie hen ook daarin begeleidt.

Dhr. Van der Tak vindt het voorgestelde proces helder en blikt terug op de bestuurlijke tweedaagse. Hij vindt het behulpzaam na te denken over de vraag waarom VGGM zo goed werkt. Daarbij maakt hij de vergelijking

met de metafoor “tomatengroentesoep”, dat heel lekker kan zijn maar de onderdelen daarvan ook goed op zichzelf kunnen staan. Hij acht het nuttig in beeld te brengen wat praktische en pragmatisch werkt en hoe keuzes zich verhouden tot het wettelijk kader.

Mw. Kalfs is blij met de toelichting van dhr. Van Riswijk.

Mw. Hoytink steunt het pleidooi van dhr. Van der Taak en vult aan dat zij vindt dat de volgorde is: eerst governance, daarna bedrijfsvoering. T.a.v. de opdracht merkt zij op dat het geen opdracht is van het AB aan het DB maar aan de bestuurlijke begeleidingscommissie.

Mw. Van der Meijs deelt dit standpunt.

Dhr. Van Riswijk deelt het standpunt van dhr. Van der Tak. Het is belangrijk zaken expliciet te maken en vast te leggen. In andere regio's zie je dat regionalisering vaak met compromissen en emoties gepaard gaan. Veel zaken binnen VGGM zijn niet vastgelegd. Soms is dat ook wel logisch maar als je een volwassen organisatie wil zijn hoort daar een zorgvuldige vastlegging in statuten bij. Er is veel te doen voor de directie. In de richting van het AB, DB en richting de eigen organisatie. Hij is het ook eens met de opmerking van Mw. Hoytink maar stelt wel dat het niet mogelijk is om te wachten op de afronding van de governance voordat gestart kan worden met de bedrijfsvoering. Hij stelt dat in het AB ook expliciete keuzes gemaakt moeten gaan worden voor de komende jaren.

De voorzitter besluit dat wordt ingestemd met de gewijzigde opdracht, met inachtneming van de gemaakte opmerkingen en aansporingen.

b. Proces nieuwe Gemeenschappelijke Regeling VGGM

Dhr. Van Neerijnen geeft een toelichting op de notitie. Dhr. Vermeulen wijst op de ervaringen in de regio Food Valley met het werken met raadsrapporteurs. De voorzitter wijst op de raadsinformatiebijeenkomst die in maart in Arnhem is gehouden voor alle raden over de uitwerking van de wet Gemeenschappelijke Regelingen. De opkomst was vrij laag maar wel goed dat er in gezamenlijkheid over het onderwerp is gesproken. Hij merkt op dat VGGM de komende tijd nog drie raadsinformatiebijeenkomsten gaat organiseren over de begroting en ontwikkelingen die spelen binnen VGGM.

4. Publieke Gezondheid /GGD

a. Taakuitvoering GGD

Mw. Teunissen geeft een toelichting. In het BOPG is intensief over de taakuitvoering van de GGD gesproken en voor 2024 is er brede steun voor een investering. Voor 2025 en verder zal in de komende maanden een voorstel voorbereid worden, dat na de zomer richting DB en AB zal gaan.

Dhr. Meijer wijst op het “ravijnjaar 2026” en waarschuwt dat een forse structurele verhoging hoofdbreken ervaart. Hij stelt dat met het voorliggend voorstel alleen maar tijd wordt gekocht. Mw. Teunissen bevestigt dit.

5. Financiën

a. Advies Financiële Commissie

Dhr. Van Hout geeft een toelichting bij het advies van de Financiële Commissie:

“De financiële commissie is op 6 maart bij elkaar geweest. In dat overleg is het resultaat over 2022 en de bouwstenen voor de begroting van 2024 besproken. De accountant heeft zijn werkzaamheden afgerond en heeft een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening verstrekt. In een volgend overleg zullen we de adviespunten van de accountant bespreken. In de begroting zitten autonome ontwikkelingen en versterkingsvraagstukken voor de organisatie. Het betreft een aanzienlijke stijging van de gemeentelijke

bijdragen. Daarnaast zijn er ontwikkelingen met andere stakeholders die tot grote mutaties in de begroting leiden, denk aan het beëindigen van de inzet coronabestrijding, versterking van crisisbeheersing, coördinatie opvang vluchtelingen, SPUK gelden ter versterking van de publieke gezondheid en toename van ambulancekosten. Normaliter stelt het DB de ontwerpbegroting vast ter gemeentelijke consultatie. Gezien deze ontwikkelingen maken we een tussenstap via AB om vast te bespreken of we de opbouw begrijpen en kunnen uitleggen.

Door de veelheid aan taken en financieringsstromen is het complex geworden om de verschillende mutaties in de gemeentelijke bijdrage goed te volgen. Op advies van de financiële commissie is een voorwoord met een samenvatting opgenomen van de autonome ontwikkelingen met bijbehorende impact en de versterkingsvraagstukken met bijbehorende impact. De financiële commissie heeft zich op de impact van de inflatie laten adviseren door gemeentelijke controllers en constateert dat de input van de gemeentelijke controllers is meegenomen in de berekeningen.”

De voorzitter dankt de Financiële Commissie voor haar werkzaamheden en stelt vast dat er geen vragen of opmerkingen zijn naar aanleiding van deze inbreng.

b. Jaarverslag 2022

Dhr. Brill schetst enige highlights uit de rapportage en wijst onder meer op de inzet voor de Corona-aanpak. De externe dienstverlening is toegenomen: meer inzet van ambulance en brandweer, meer grip-incidenten. Intern er sprake van hoog ziekteverzuim en forse krapte op de arbeidsmarkt. Het resultaat is circa 7 ton positief.

c. Ontwerpbegroting 2024 (incl. gewijzigde begroting 2023)

De voorzitter wijst erop dat het DB in een aansluitende vergadering zal spreken over vaststelling van voorliggende ontwerpbegroting met als doel deze ontwerpbegroting voor te leggen aan de raden. Doel van de bespreking nu is om reacties op te halen en eventuele technische vragen te beantwoorden.

Dhr. Hieltjes verwijst naar de opmerking van dhr. Meijer over “ravijnjaar 2026”. Hij verwacht dat raden niet staan te juichen vanwege de extra bijdrage die wordt gevraagd. Hij vindt het goed dat de investering op bedrijfsvoering is vier stappen is vormgegeven waarbij steeds kritisch wordt gekeken naar nut en noodzaak. Hij wijst op de loonprijscompensatie en op de onlangs overeengekomen cao. Vraagt dat nog om bijstelling?

Mw. Kalfs is geschrokken van de bedragen. Zij begrijpt de stijging op lonen en prijzen en hoopt dat het Rijk dit compenseert. Zij mist voldoende onderbouwing op het onderdeel bedrijfsvoering en denkt dat er zonder extra onderbouwing geen akkoord zal komen op dit onderdeel vanuit haar gemeente. Tenslotte stelt zij dat er keuzes gemaakt zullen moeten gaan worden. Dat geldt niet alleen voor de GGD maar ook voor de brandweer.

Mw. Van der Meijs vult aan ook niet zeker te weten of de huidige onderbouwing voldoende zal zijn.

Dhr. Verhulst stelt dat het heel belangrijk is goed aan te geven wat er de afgelopen jaren allemaal op VGGM is afgekomen. Dat zie je nu in de investeringsvraag terug.

Dhr. Van Eert merkt op dat alle investeringen op bedrijfsvoering onder veiligheid zijn geplaatst. Hij stelt dat dit ook na rato in de andere domeinen terug zou moeten komen. Dat is bij de aanbidding ook belangrijk. Dhr. Van de Geijn steunt het standpunt van dhr. Van Eert. Arnhem ziet een enorme toename. Het deel loonprijscompensatie is daarvan onontkoombaar. Hetzelfde geldt voor de JGZ/AGZ en voor de bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering is mager en kwetsbaar georganiseerd en die kwetsbaarheid neemt alleen maar toe. Het zou helpen als duidelijk kan worden gemaakt wat er in 2024 met het extra geld gedaan wordt. De investering in de jaren daarna hangt af van de plannen die moeten gaan komen.

Mw. De Heer wil graag aandacht voor de menselijke component: kijkend naar de medewerkers die op het tandvlees lopen is continuïteit nodig en in deze arbeidsmarktsituatie is het makkelijk medewerkers te verliezen.

Dhr. Van Vulpen wijst op het belang om meer focus aan te brengen en kritisch te bezien welke investering nodig is en hoe de organisatie binnen bandbreedtes kan blijven. Dat is een betere route dan te vergelijken met andere organisaties.

Dhr. Van Riswijk waardeert het dat het DB gekozen heeft voor een voorhangprocedure. Hij deelt het standpunt van dhr. Van Eert dat het gaat om de brede VGGM organisatie. Hij vindt een analyse belangrijk: hoe heeft het kunnen gebeuren? Hij wijst op de uitbreiding van werkzaamheden (JGZ 0-4, Veilig Thuis) zonder daarbij de bedrijfsvoering uit te breiden. Het extra Corona-geld heeft ons overeind gehouden en anders was de problematiek eerder naar boven gekomen. Natuurlijk is het belangrijk om aan te geven wat er met het extra geld gedaan wordt, maar hij vindt het onverstandig om als bestuur op voorhand op de stoel van de directie te gaan zitten. Het is ook mogelijk achteraf de raden mee te nemen wat er met het geld gedaan is.

De voorzitter stelt dat het gaat om het op orde krijgen van de basis. Dhr. Van Hout is het hier mee eens. Als we de raden mee willen krijgen, is het belangrijk te laten zien dat het bestuur er bovenop zit. Mw. Hoytink wijst erop dat in de inleiding een goede duiding van de gevraagde investering gegeven moet worden. De aanbiedingsbrief kan daarin nog aangescherpt worden. Dhr. Vermeulen vult aan dat het goed is om aanvullend aan te geven wat de risico's zijn van niet investeren. Dat zou een onderdeel van de onderbouwing moeten zijn.

Dhr. Van Eert wijst op de geplande raadsinformatiebijeenkomsten. De data komen niet goed uit voor zijn raad. Hij vraagt of er alternatieven zijn.

De voorzitter dankt de leden voor de feedback, deze zal worden gebruikt voor aanscherping.

Dhr. Janssen antwoordt dhr. Hieltsjes dat het effect van de cao is meegenomen in de begroting. Voor de loonprijscompensatie wordt een systematiek gehanteerd waarbij later ook correctie worden uitgevoerd voor de feitelijke prijsstijgingen. Waarschijnlijk zal de feitelijke compensatie wat lager uitvallen.

Dhr. Brill concludeert dat er voor elke gemeente een samenvatting zal worden gemaakt met de effecten voor de gemeente. Hij wijst op de regionale informatiebijeenkomsten. Aanvullend is de directie graag bereid een toelichting te geven aan de raden. De voorzitter concludeert dat de aanbiedingsbrief zal worden aangescherpt en dat er een financieel overzicht per gemeente wordt toegevoegd.

6. Brandweer

a. Deelname Stichting Waarborgfonds

Dhr. Slofstra geeft een korte toelichting. Doel is om als regio's collectief meer risico zelf te dragen en minder een beroep te moeten doen om verzekeraars. Om zelf risicodrager te kunnen zijn moet er in een waarborgfonds premies worden gestort. Daarvoor wordt een stichting opgericht. Voor de deelneming in deze stichting is het noodzakelijk de raden in de gelegenheid te stellen wensen en bedingen in te brengen. In een aantal gemeenten is deze procedure al afgerond, en een aantal nog niet.

b. Proces dekingsplan brandweer / beleidsplan VGGM 2024-2027

Zonder inhoudelijke beraadslaging wordt ingestemd met het voorstel.

c. Ontwikkelingen natuurbrandbeheersing Gelderland

Dhr. Slofstra wijst op een bijeenkomst in het provinciehuis waarin afspraken zijn gemaakt over de gebiedsgericht aanpak van natuurbrandbeheersing. Daarbij wordt een 2-sporen aanpak gehanteerd waarbij ten aanzien van spoor 1 (risicoobjecten) vooral de gemeenten aan zet zijn en ten aanzien van spoor 2 (infra) de provincie. Binnenkort wordt overleg gevoerd met gedeputeerde Drenth over mogelijke extra financiële bijdragen voor spoor 1 om een versnelling mogelijk te maken. Zonder versnelling duurt het 10 jaar om op het gewenste niveau te komen. Op 7 april staat een gesprek met de gedeputeerde gepland waar ook dhr. Verhulst als bestuurlijk portefeuillehouder natuurbrand aan zal deelnemen. Op 12 april zal dhr. Slofstra inspreken bij Gedeputeerde Staten.

Dhr. Vermeulen wijst in dit verband op de film “Only the brave”

7. Crisisbeheersing en meldkamer

a. *Rapportage uitvoering beleidsrealisatie crisisbeheersing 2020-2023*

Voor kennisgeving aangenomen.

8. Rondvraag en sluiting

De voorzitter sluit de vergadering.

Openstaande actiepunten / toezeggingen

Datum	Onderwerp
28 september	Bestuur informeren over procedure t.a.v. continuïteitsproblemen



Bijlage: Deelnemerslijst

Verslag van : Algemeen bestuur VGGM

Gehouden op : 5 april 2023

Plaats : Gemeentehuis Arnhem – Raadzaal

Naam	Gemeente	Aanwezig	Afwezig
A. Marcouch	Arnhem	x	
M. van de Geijn	Arnhem	x	
J. van der Tak	Barneveld	x	
J. de Heer	Barneveld	x	
L. van der Meijs	Doesburg	x	
R. Gossink	Doesburg		x
H. Hieltjes	Duiven	x	
J. Goossen	Duiven	x	
R. Verhulst	Ede	x	
L. Meijer	Ede	x	
N. Kalfs	Lingewaard	x	
A. Slob	Lingewaard	x	
G. Renkema	Nijkerk	x	
A. Rohen	Nijkerk		x
P. Hoytink	Overbetuwe	x	
C. Teunissen	Overbetuwe	x	

Naam	Gemeente	Aanwezig	Afwezig
A. Schaap	Renkum		x
M. Mulder	Renkum		x
C. van Eert	Rheden	x	
G. Hofstede	Rheden	x	
E. Weststeijn	Rozendaal	x	
T. van der Pas	Rozendaal		x
M. Teunissen	Scherpenzeel		x
H. Vlastuin	Scherpenzeel	x	
F. Vermeulen	Wageningen	x	
G. van Vulpen	Wageningen	x	
A. van Hout	Westervoort	x	
J. Derksen	Westervoort	x	
L. van Riswijk	Zevenaar	x	
S. Bijl	Zevenaar	x	

Naam	Organisatie / Functie	Aanwezig	Afwezig
H. Brill	Directeur Publieke Gezondheid	x	
A. Slofstra	Directeur Brandweer	x	
J. Janssen	Concerncontroller VGGM	x	
E. van Neerijnen	Bestuurssecretaris VGGM	x	
P. Breukers	Coördinerend functionaris gemeenten	x	
N. Hoekstra	Districtschef Politie		
J. Aalbers	Eenheidsleiding Politie		x
H. Lurvink	Defensie	x	
P. Wilming	C-RMC Defensie		x
G. Verstegen	Openbaar Ministerie		x
M. Kunst	Openbaar Ministerie		x
H. Pieper	Coördinerend dijkgraaf		x
W-J. Mesters	Liaison J&V		x
W. Kleiboer	Liaison Provincie		x

**Besluitenlijst AB Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden /
Bestuurscommissie veiligheid en gezondheid d.d. 5 april 2023**

- A. De gezamenlijke vergadering stelt het verslag vast van de vergaderingen van 30 november 2022 en 18 januari 2023
- B. De gezamenlijke vergadering stemt in met de voorgestelde wijze van afhandeling van de ingekomen stukken
- C. De gezamenlijke vergadering stemt in met de voorgestelde aanpassing van de opdracht voor de bestuurlijke begeleidingscommissie Beter Bedrijfsvoeren
- D. Het algemeen bestuur besluit het jaarverslag 2022 vast te stellen. Ten aanzien van de bestemming van het resultaat zal aan de raden een voorstel worden gedaan. Dit voorstel wordt meegenomen bij het voorstel m.b.t. de begroting 2024 (incl. gewijzigde begroting 2023). Hierover zal op 13 september door het AB een finaal besluit genomen worden.

Concept-besluitenlijst extra DB Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden d.d. 5 april 2023

- A. Het DB stelt de conceptbegroting 2024 (incl. gewijzigde begroting 2023 en voorgestelde bestemming van het resultaat 2022) vast t.b.v. aanbidding aan de gemeentebesturen t.b.v. zienswijzeprocedure

Concept-besluitenlijst DB Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden d.d. 21 juni 2023

- A. Het DB stelt het verslag + besluitenlijst vast van de vergadering van het DB van 22 maart 2023.
- B. Het DB stemt in met de voorgestelde wijze van afhandeling van de lijst met ingekomen stukken.
- C. Het DB bekrachtigt de wijziging van de arbeidsvoorwaarden VGGM n.a.v. het nieuwe arbeidsvoorwaardenakkoord van de WVS/ LOAV alsmede de wijziging van de arbeidsvoorwaarden i.v.m. de verlofharmonisatie die eind 2022 reeds is afgesproken door partijen.
- D. Het DB stemt in met doorgeleiding naar het AB ter vaststelling van het voorstel “versnelling gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing”.
- E. Het DB besluit de taakomschrijving voor de Coördinerend Functionaris Gemeenten vast te stellen. Het DB heeft kennisgenomen van de toegepaste wervingsprocedure en met het voorstel om in het AB van 5 juli a.s. een voordracht te doen voor de benoeming van een opvolger van de huidige Coördinerend Functionaris Gemeenten te doen.
- F. Het DB stelt de conceptagenda van het AB van 5 juli 2023 vast.

MEMO

Datum : 21 juni 2023
Aan : Algemeen Bestuur
Van : Directie
Betreft : Lijst ingekomen stukken

In deze notitie een overzicht van (een selectie van) ingekomen stukken gericht aan het bestuur. Tevens daarbij een voorstel voor de verdere afhandeling van deze stukken. Voor zover de stukken niet zijn bijgevoegd, zijn deze desgewenst op te vragen bij de bestuurssecretaris van VGGM.

Ingekomen:

1.	Brief van	:	VNOG
	Datum	:	4 april 2023
	Onderwerp	:	Meldkamer Oost-Nederland
	Korte inhoud	:	In de brief wordt verwezen naar de afspraak dat de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) het werkgeverschap invult voor onze gezamenlijke Meldkamer Brandweer/Multi van de MKON (MKON-MKBM), conform de afspraken in het door ons allen vastgestelde Organisatieplan MKON-MKBM. De brief heeft tot doel de besturen van de aangesloten regio's te informeren dat in de begroting van VNOG daartoe een separaat begrotingsprogramma is opgenomen zodat zij inkomsten en uitgaven kunnen beheren en verantwoorden. De begroting voor de rest van 2023 komt inhoudelijk en getalsmatig natuurlijk overeen met hetgeen in het Organisatieplan is vastgelegd. Conform artikel 35 lid 3 van de Wet veiligheidsregio's dienen de vijf veiligheidsregio's formeel nog een convenant af te sluiten om de afspraken vast te leggen. Dit convenant is in voorbereiding en zal na ambtelijke afstemming bestuurlijk voor vaststelling worden aangeboden.
	Voorstel	:	Voor kennisgeving aannemen
2.	Brief van	:	Meldkamer Oost-Nederland
	Datum	:	31 maart 2023
	Onderwerp	:	Verzoek om de portefeuillehouder Meldkamer decharge te verlenen voor de uitvoering van het mandaat voor de realisatie van de Meldkamer Oost-Nederland.
	Korte inhoud	:	De voorzitter van de bestuurlijke regiegroep, Dhr. Van Eert, wijst in zijn brief op de rol van de bestuurlijke begeleidingscommissie bij de bestuurlijke afstemming voor de realisatie van een nieuwe meldkamer in Oost-Nederland. In het najaar van 2017 is door het algemeen bestuur van elk van de vijf veiligheidsregio's een portefeuillehouder Meldkamer benoemd. De portefeuillehouder Meldkamer heeft van het algemeen bestuur het mandaat gekregen voor besluitvorming binnen de vastgestelde kaders van het Samenvoegingsplan over uitwerkingsopdrachten om

MEMO

		<p>een nieuwe meldkamer te realiseren. Eén van de belangrijke besluiten van de Bestuurlijke Regiegroep betref het vaststellen in 2018 van het Specifiek Programma van Eisen voor de bouw van de nieuwe meldkamer in Apeldoorn. Inmiddels is de Meldkamer Oost-Nederland operationeel. Op 21 maart jl. is succesvol gemigreerd van drie oude meldkamerlocaties naar één nieuwe Meldkamer Oost-Nederland aan de Europaweg 77 in Apeldoorn. Een belangrijke en memorabele stap, waarbij de dienstverlening aan burgers en hulpverleners in Oost-Nederland toekomstbestendig en optimaal kan worden uitgevoerd. Door samenwerking met de andere meldkamers in Nederland in een genetwerkte structuur is de continuïteit van de meldkamers beter geborgd. Voor de Bestuurlijke Regiegroep betekent de realisatie van de Meldkamer Oost-Nederland dat de opdracht voltooid is. Daarom kan aan alle portefeuillehouders decharge verleend worden voor de uitvoering van hun mandaat.</p>
	Voorstel	: Instemmen met verzoek
3.	Brief van	: Waterschap Rivierenland
	Datum	: 6 juni 2023
	Onderwerp	: Beoordeling Primaire Waterkeringen 2017-2023 Waterschap Rijn en IJssel
	Korte inhoud	: Volgens de Waterweg moeten alle primaire waterkeringen (onder de nieuwe veiligheidsnorm) worden beoordeeld. In de rapportage wordt toegelicht hoe de betekenis van het veiligheidsoordeel en hoe het vervolgproces eruit ziet. De nieuwe veiligheidsnorm is strenger geworden. 72 kilometer van de dijken in het gebied Rijn en IJssel voldoet niet aan de nieuwe norm. Dat betekent niet dat ze nu onveilig zijn maar wel dat ze nog niet klaar zijn voor de toekomst (focus: 2050). Landelijk wordt jaarlijks een programma voor de komende 12 jaar opgesteld.
	Voorstel	: Voor kennisgeving aannemen

MEMO

Datum : 22 juni 2023

Aan : Algemeen Bestuur

Van : Directie (onder begeleiding van Bestuurlijke Begeleidingscommissie Beter Bedrijfsvoering)

Betreft : (Her)ontwerp VGGM 2023 tbv organisatie en governance (groeidocument)

1. Inleiding

Als vertrekpunt voor het (her)ontwerp VGGM en governance is het volgende proces gelopen:

- 2020-2022: Diverse onderzoeken naar kwaliteit en kwantiteit van de organisatie in opdracht van het Algemeen Bestuur.
- September 2022: opdracht van Algemeen Bestuur aan directie voor versterking van de organisatie en aanpassing van de governance als gevolg van vernieuwde wet Gemeenschappelijke Regeling alsmede de installatie van een bestuurlijke begeleidingscommissie.
- Oktober 2022 – december 2022: verdere organisatieanalyse en impact veranderende wetgeving door begeleidingscommissie
- Januari 2023 – maart 2023: voorbereiding bestuurlijke 2 daagse om richting gevende uitspraken op te halen voor inrichting governance en versterking organisatie. Voor governancevraagstuk is externe expertise aangetrokken
- April 2023 – juni 2023: nadere uitwerking van ontwerp VGGM en governance (voorliggend stuk)
- Juli 2023 – oktober 2023: nadere uitwerking van de governance in een vernieuwde gemeenschappelijke regeling en onderliggende statuten. Hiervoor is externe (juridische) expertise aangetrokken.
- Juli 2023 – december 2023: opstellen programmaplan en onderliggende projectplannen ter versterking van de organisatie. Hiervoor is een extern programmamanagement en -ondersteuning aangetrokken

In het verdere vervolgproces zal onder meer aandacht krijgen:

- Betrekken MT VGGM en medezeggenschap
- Uitwerking rol portefeuillehouders in relatie tot DB

2. Aanleiding

Bestuurders ervaren de huidige sturing op de organisatie en haar taken als complex. De bestuurders zijn in gesprek gegaan om mogelijkheden te verkennen om de sturing eenvoudiger te maken. Daarnaast ziet de directie het als noodzakelijk om de bedrijfsvoering te verbeteren. Hierover zijn verschillende rapportages opgeleverd.

3. Knelpuntenanalyse

In het onderstaande wordt ingegaan op de belangrijkste knelpunten die de directie ziet.

a) *Onduidelijke zeggenschap portefeuillehouders PG*

Portefeuillehouders hebben in het verleden de wens geuit om PG-onderwerpen in een separaat bestuurlijk overleg te bespreken, het zogenaamde bestuurlijk overleg publieke gezondheid. Dit overleg is niet geformaliseerd, waardoor onduidelijkheid bestaat op de sturing van de PG-taken.

Oplossingsrichtingen:

Een mogelijke oplossingsrichting is het vormen van een bestuurscommissie Publieke Gezondheid, waarbij het Algemeen Bestuur haar taken in relatie tot opdrachtgeverschap van de PG-taken (met uitzondering van het vaststellen van de begroting en de jaarrekening) delegeert aan deze bestuurscommissie.

Uitwerking

Zie paragraaf 3.4

b) *Het is niet meer duidelijk waarom om de onderdelen van VGGM bij elkaar zijn gebracht.*

VGGM is organisch gegroeid en ontstaan vanuit de dienst BraVo van de gemeente Arnhem (gemeentelijk brandweer Arnhem en Brandweervoorzieningen, GGD en Ambulance voor Arnhem en omgeving), welke is samengegaan met de regio West Veluwe Vallei (GGD en Ambulance voor Ede en omgeving) in Hulpverlening Gelderland Midden. Met de regionalisering zijn de gemeentelijke brandweeractiviteiten overgedragen aan deze gemeenschappelijke regeling en is de naam veranderd in Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden. Aansluitend zijn met name op het gebied van gezondheid taken aan VGGM toegevoegd, waarbij aansluiting op het GGD-domein en betaalbaarheid doorslaggevend factoren zijn geweest. Met de recente gezondheids crisis werd de meerwaarde van het dicht bij elkaar organiseren zichtbaar van de GGD-taken, ambulancedienst, brandweerbijstand en de crisisbeheersingstaken, alsmede het kunnen steunen op een grotere organisatie waarin specifieke expertises zijn belegd.

Oplossingsrichtingen:

De organisatievisie verder uitwerken op basis van een drietal pijlers:

- Effectief samenwerken in crisissituaties
- Schaalgrootte benutten om een gestandaardiseerde bedrijfsvoering te borgen
- Krachten bundelen op thema's die zowel veiligheid als gezondheid raken en versterken.

Uitwerking

Zie paragraaf 3.2

c) *Bestuur is nauw betrokken bij de primaire taakuitvoering en beperkt betrokken bij en op de hoogte van vereisten aan bedrijfsvoering vanuit wet- en regelgeving.*

De huidige governance (structuur) is niet in lijn met de huidige wetgeving en er is bestaande onduidelijkheid over de rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Oplossingsrichtingen:

Rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dienen goed beschreven te worden in een nieuwe gemeenschappelijke regeling (die uiterlijk 1 juli 2024 van kracht moet zijn) en de daaruit voortvloeiende statuten.

d) *Bedrijfsvoering is te kwetsbaar met risico voor dienstverlening t.a.v. kerntaken.*

Afgelopen periode zijn een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de omvang en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. De conclusie van deze onderzoeken is dat de ondersteunende processen minimaal zijn ingericht en de organisatie ad hoc acteert, leidend tot risico's in het realiseren van de (beleids)doelen. Een van de onderzoekers heeft in haar rapportage per dimensie (Management & organisatie, Data & systemen, Mensen & cultuur en Processen & procedures) een aantal knelpunten benoemd waarbij aanbeveling zijn gedaan voor verbetering. In algemene zin hebben de knelpunten betrekking op een krappe en kwetsbare invulling van de ondersteunende processen leidend tot onduidelijkheid in rollen, taken en verantwoordelijkheden en gebrek aan verbinding tussen beleidsdoelen en ondersteunende processen en middelen. Daarmee zijn de taken onvoldoende in control waardoor suboptimale keuzes

en informele sturingslijnen ontstaan, work arounds plaatsvinden en bestuurlijke vraagstukken bestaan ten aanzien van ambitie en kwaliteit.

Oplossingsrichtingen:

In algemene zin wordt geadviseerd om:

- Starten met (interne) visie op VGGM en op bedrijfsvoering (rekening houdend met wet/regelgeving, governance codes, financiële kaders en relevante ontwikkelingen).
- Uitwerken in een concreet inrichtingsplan met inrichtingsprincipes, de organisatiecultuur/structuur inclusief benodigde capaciteit op basis van kerntaken
- Ter begeleiding voor bestuur en directie opzetten van een programma-organisatie.

e) Complexiteit

Om samen beter te kunnen bedrijfsvoeren zal in analogie met de (beleids)doelen, de onderliggende processen, mensen en middelen de organisatie (in)gericht worden. Nu heeft VGGM een grote diversiteit aan activiteiten, leidend tot een diversiteit aan doelstellingen en bijbehorende processen. De administratieve inrichting is gebaseerd op een paraatheidsorganisatie, terwijl de recent aan de organisatie toevoegde activiteiten het kenmerk hebben van project- of dienstverleningsorganisatie. Hiermee stemt de administratieve inrichting niet voor alle activiteiten overeen met de wijze waarop de organisatie is ingericht.

Daarbij geldt dat, met name binnen de doelstellingen van de GGD, de doelstellingen variëren van gemeente tot gemeente (het lokaal aanbod). Ten aanzien van de Jeugdgezondheidszorg en Algemene Gezondheidszorg zijn trajecten van decompliceren gestart, welke de komende jaren worden uitgewerkt. Vanuit een bedrijfsvoeringsperspectief betekent dit het versterken van de basis en het maximaliseren van de collectieve opdracht om de wettelijke taken uniform uit te voeren.

Ook is verschillende (en soms conflicterende) regelgeving van toepassing. Denk aan de verschillende CAO's, branche standaarden voor kwaliteitszorg, informatievoorziening/beveiliging of (financiële)verantwoording.

Mede door het toegenomen belang van automatisering en daarmee verdere standaardisatie van de (ondersteunende) processen geeft deze diversiteit spanning tussen efficiency, beheersing en ondersteuning. Mede door de krappe invulling van de ondersteunende processen wordt deze spanning dagdagelijks ervaren door alle medewerkers van de organisatie.

Oplossingsrichting

Complexiteit reductie door samen ondersteunende processen uit te voeren waar het kan en dicht op de primaire taakuitvoering waar dit vanuit bijzonderheid nodig is. Hierbij wordt eveneens nadrukkelijker onderscheid gemaakt tussen sturende rollen (beleid & control), ondersteunende (gestandaardiseerde)processen en uitvoeringsondersteuning passend bij de taakuitvoering

Uitwerking

Zie paragraaf 3.4

4. Herontwerp organisatie

4.1 Visie op bedrijfsvoeren

Bedrijfsvoeren is de wijze waarop de bedrijfsprocessen worden bestuurd en uitgevoerd om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Hierbij is bedrijfsvoeren het samenspel van:

- De (beleids)doelen die beoogd zijn

- De processen onderliggend aan de beleidsdoelen
- De mensen die de processen uitvoeren
- De systemen en middelen die mensen en processen ondersteunen
- De omgeving die dingen verwacht en vraagt

Voor het bedrijfsvoeren zijn een aantal randvoorwaarden van toepassing, namelijk:

- Strategische koers van de organisatie
- De organisatiestructuur met bijbehorende verdeling van verantwoordelijkheden
- De organisatiecultuur en hoe er met elkaar wordt samengewerkt.

4.2 Organisatievisie

Om bedrijfsvoering binnen de organisatie te versterken is een heldere organisatievisie van belang. Vanuit deze visie volgen logische organisatieprincipes en onderlinge verbindingen. De volgende ervaringen hebben we gebruikt:

- Door schaalgrootte zijn efficiencyvoordelen te halen (ofwel: schaalgrootte leidt tot kostenvoordeel).
- Door schaalgrootte zijn we niet afhankelijk van derden voor specialistische/complexere bedrijfsvoering vraagstukken (ofwel: schaalgrootte leidt tot kwaliteitsvoordeel).
- In geval van een crisis zijn een aantal cruciale spelers dicht bij elkaar georganiseerd waardoor efficiënt en effectief samengewerkt kan worden (ofwel: effectieve samenwerking in de “warme” fase).
- Bij de taakuitvoering zijn belangrijke voordelen door samen te werken en daarmee tot een integrale aanpak te komen voor gemeenten en burger (ofwel: effectieve samenwerking in de “koude” fase).

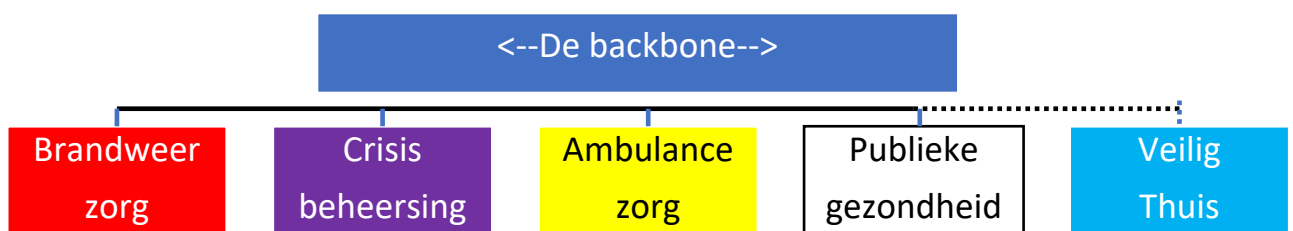
De organisatie visie is dus leidend voor de organisatieprincipes. Zo zal vanuit de ene visie een meer centrale gestuurde organisatie volgen (concern – efficiency op bedrijfsvoering en effectieve samenwerking in reguliere dienstverlening) en vanuit de andere visie een meer taak gestuurde organisatie (bedrijfsverzamelgebouw – hoge kwaliteit en effectieve samenwerking).

De nader uit te werken organisatievisie gaat uit van twee inrichtingsprincipes:

- Effectief samenwerken in crisissituaties.
- Schaalgrootte benutten om een gestandaardiseerde bedrijfsvoering te borgen en krachten bundelen op thema's die zowel veiligheid als gezondheid versterken.

4.3 Organisatie principes

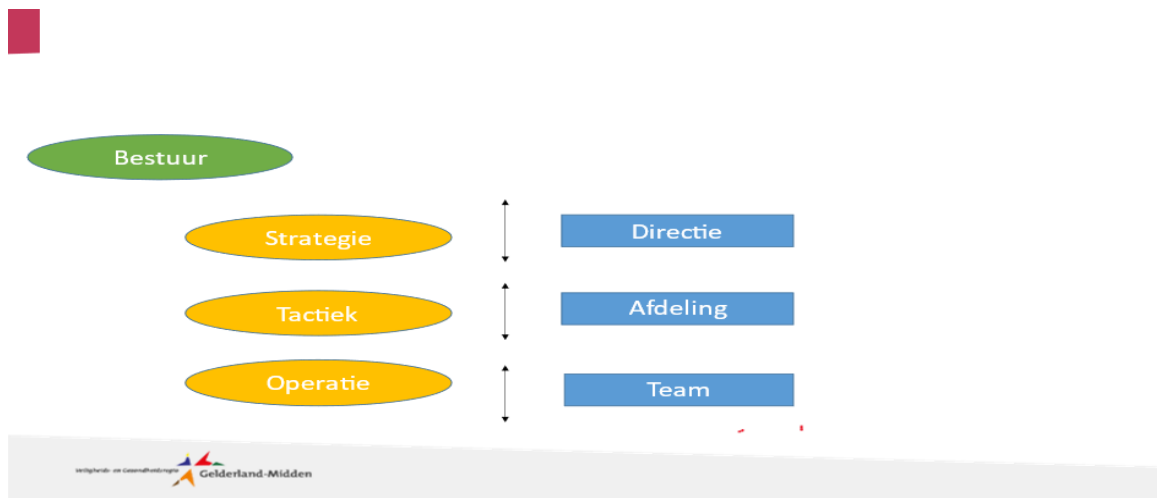
Het ontwerp (richting) gaat vooraf aan de inrichting van een organisatie (structuur). Het ontwerp van de VGGM is in horizontale zin gebaseerd op de wettelijke taken. Er is grote tevredenheid over hoe de taken die worden uitgevoerd in de operatie. Dat moeten we behouden. Zie onderstaand figuur 1.



Figuur 1: (Her)ontwerp VGGM (in horizontale zin)

En in verticale zin is het ontwerp gebaseerd op een gelaagdheid in 4 niveaus ten behoeve van operatie-tactiek-strategie op basis van (bestuurlijk) vastgesteld beleid en voor een opbouw in teams-afdelingen-

directie-bestuur. Die gelaagdheid van belang voor het onderscheid wat op welk managementniveau en door het bestuur wordt gedaan. Zie figuur 2.



Figuur 2: (Her)ontwerp VGGM (in verticale zin)

Deze visie leidt tot een organisatie met een clustering van taken: Brandweezorg, Crisisbeheersing, Ambulancezorg, Publieke gezondheid (GGD) en Veilig Thuis. En vormt de basis voor afdelingen met horizontale dwarsverbanden ertussen. Wij zijn Veiligheid- EN gezondheidsregio (niet OF).

Nota bene: de bedrijfsvoering wordt afzonderlijk vanuit de (clustering van) taken opgebouwd op basis van organisatiebeleid, centrale uitvoering van gestandaardiseerde processen en decentrale ondersteuning van de operatie. Dit leidt tot de volgende backbone van VGGM

Met deze backbone wordt de huidige sectorale indeling (3 sectoren) verlaten, waardoor de organisatie inrichting beter past bij de diversiteit van de verschillende beleidsvelden. Hiermee sluit de backbone ook beter aan de bestuurlijke sturing en reeds bestaande inrichting van de planning & control producten. Ook binnen de organisatie gaan verantwoordelijkheid en verantwoording hand in hand van directie via afdeling naar team en vice versa.

De directie, bestaande uit de directeur Brandweer en de directeur Publieke Gezondheid zijn samen verantwoordelijk voor het beheer en de besturing van de gehele organisatie en vervangen elkaar bij ontstentenis. Zij vormen een collegiale directie. Onderdeel van de besturing is eveneens de coördinatie op de samenwerking tussen de verschillende afdelingen. Ten behoeve van deze besturing beschikt de directie over een concernstaf om te komen tot gezamenlijk (organisatie)beleid, bestuursondersteuning en controltaken (Strategie & Control).

De sturing vanuit het bestuur op de directie sluit zoveel mogelijk aan bij de verantwoordelijkheden die de lokale bestuurders hebben binnen hun eigen college door onder het Algemeen Bestuur twee bestuurscommissies te vormen, één voor brandweezorg, crisisbeheersing (portefeuille burgemeester) en één voor Publieke gezondheid, Ambulancezorg en Veilig Thuis (portefeuille wethouder). Door vanuit het Algemeen Bestuur bevoegdheden te delegeren aan de bestuurscommissies, hebben de bestuurders in deze commissies bestuurlijk zeggenschap over de beleidsvelden. Het Algemeen Bestuur stelt alleen de algemene en financiële kaders vast.

Het DB richt zich op de directie en hun wijze van bedrijfsvoering en voert de regie op het totale besluitvormingsproces.

4.4 Ondersteunende processen

Om tot een adequate invulling van de ondersteunende processen te komen wordt binnen VGGM het volgende onderscheid gemaakt:

- **Strategie & control (concernstaf)**
Op concern niveau wordt organisatiebeleid opgesteld en bewaakt dat binnen de organisatie voldoende maatregelen zijn getroffen ter naleving van dit beleid. Door dit onafhankelijk van de taakuitvoering te positioneren is het mogelijk om bij het opstellen van het beleid een weging te maken tussen regelgeving van buitenaf, de diversiteit in taakuitvoering en harmonisatie voor een effectieve en efficiënte uitvoering. Tevens zijn op concern niveau de strategisch advies rollen belegd voor de PIOFACH taken. Betreft de consolidatie van de organisatie.
- **Centrale uitvoerende BV-taken**
De ondersteunende processen worden op een gestandaardiseerde wijze centraal uitgevoerd. Dit betreft onder andere de financiële-, personele en salarisadministraties of facilitair en ICT beheer. Met de taak specifieke afdelingen zijn (gestandaardiseerde) afspraken gemaakt over deze uitvoering (SLA's). Deze afspraken omvatten ook de verantwoordelijkheden rondom (informatie)definitie, vastlegging van relevante gegevens / transacties binnen de primaire taakuitvoering en betrouwbaarheid van onderlinge data-uitwisseling.
- **Decentrale ondersteunende BV-taken**
Binnen de primaire taakuitvoering ontstaan dag dagelijks verstoringen die invloed hebben op de beleidsdoelstellingen. Denk aan verloop of uitval van personeel, ICT issues, defecten aan materieel, tegenvallende (of juist gunstigere) kosten, cliënten die niet op komen dagen etc. Ook zijn de processen continue aan verandering onderhevig. Denk aan wijzigingen in wet- of regelgeving, nieuwe technologische mogelijkheden, maatschappelijke ontwikkelingen of gevolgen van (bestuurlijke) keuzes ten aanzien van de beleidsdoelstellingen.

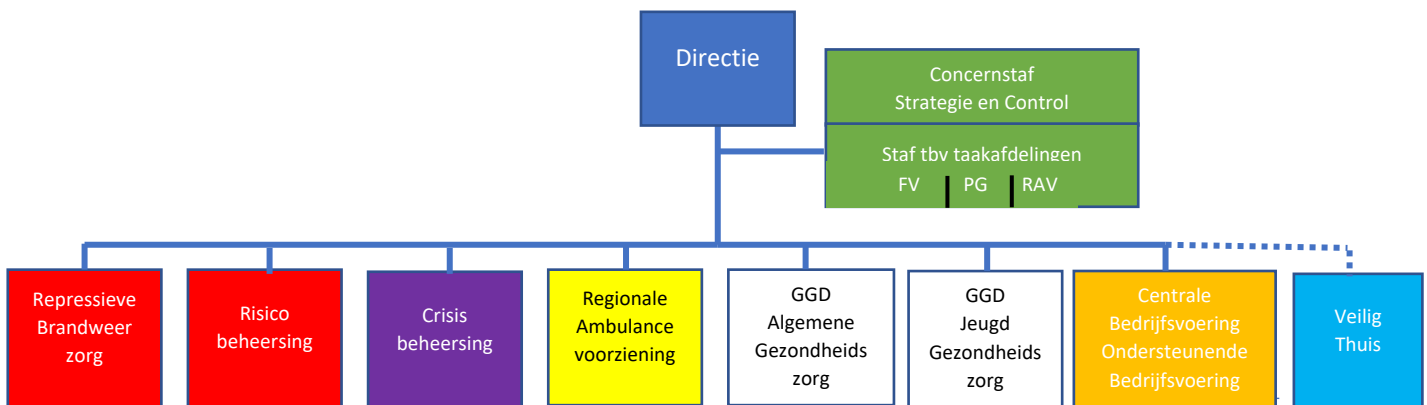
Om op de verstoringen en veranderingen te reageren bestaat de behoefte aan uitvoeringsondersteuning. Op die manier blijven procesbeschrijvingen adequaat, wordt informatie geanalyseerd om keuzes te maken en kan gericht worden ingespeeld op de taak specifieke omstandigheden. Om die reden is voor / binnen elke afdeling een ondersteuningsteam actief. De samenstelling en omvang van dit team varieert naar gelang de (verwachte) omvang van de verstoringen en intensiteit van veranderingen. Op hoofdlijnen valt te denken aan:

- **Financiële uitvoeringsondersteuning:**
De financiële uitvoeringsondersteuning begeleidt team- en afdelingsmanagement van het financiële beleid naar de operationele uitvoering:
 - Ondersteuning bij opstellen en inzichtelijk maken van begroting en financiële rapportages;
 - Ondersteuning bij opstellen van offertes, voor- en nacalculaties
 - Ondersteuning bij het toerekenen van kosten aan activiteiten of producten
 - Ondersteuning bij analyse tussen beoogde investeringen en beschikbare middelen
- **Personele uitvoeringsondersteuning:**
De personele uitvoeringsondersteuning begeleidt team- en afdelingsmanagement bij het HRM beleid naar de operationele uitvoering:
 - Ondersteuning bij werving, selectie en onboardingtrajecten
 - Ondersteuning bij periodieke beoordelingstrajecten
 - Ondersteuning bij interne en externe mobiliteit
 - Ondersteuning bij opleidingstrajecten

- Ondersteuning bij verzuimtrajecten
- Informatieve ondersteuning
 - Ondersteuning bij het inzichtelijk maken van processen en informatie(definities) middels informatie- en/of procesanalist
 - Ondersteuning bij ontwerp en realisatie van informatiedashboards
- Communicatieve ondersteuning
 - Ondersteuning bij het communiceren over de bijdrage van het onderdeel aan veiligheid en/of gezondheid middels communicatiedeskundige
 - Ondersteuning bij ontwerp en realisatie van (externe) communicatieberichten.

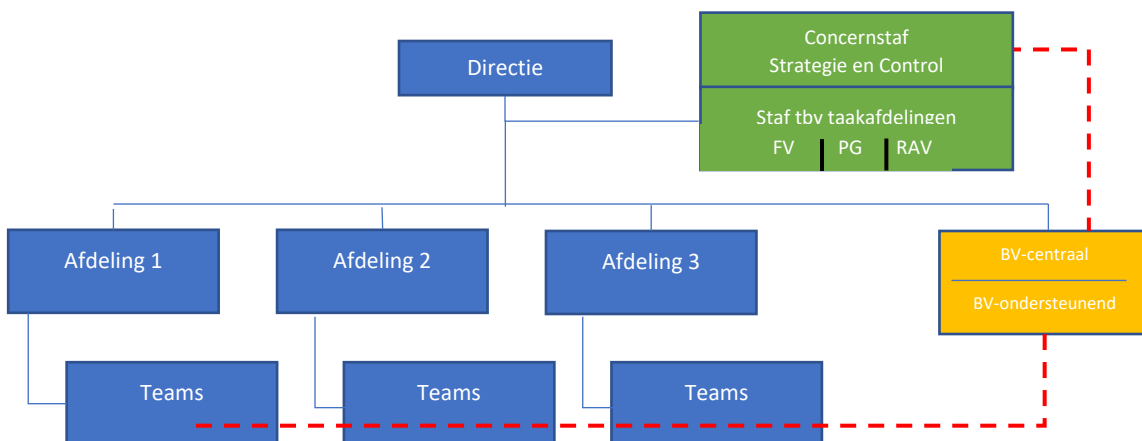
4.5 Organisatie-inrichting

Dit leidt tot een volgende organisatie-inrichting:



Figuur 3 De voorgestelde organisatiestructuur (afdelingen VGGM)

Op basis van die inrichting worden verantwoordelijkheden belegd in de organisatie op directie-afdeling-teamniveau. In onderstaande figuur 3 aangeven hoe verantwoording is ingeregeld voor de bedrijfsvoering (geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording).



Figuur 4: Verantwoordingslijnen bedrijfsvoering

Directie: de VGGM heeft een tweehoofdige collegiale directie. Beide directeuren hebben eigen wettelijke taken en samen zijn ze verantwoordelijk voor concernaangelegenheden die de onderdelen overstijgen. De directeur Brandweer heeft het aandachtsgebied Brandweezorg (afdelingen Repressie Brandweezorg en Risicobeheersing), is tevens Commandant brandweer en heeft namens de directie crisisbeheersing in portefeuille. De directeur Publieke gezondheid heeft de aandachtsgebieden GGD (afdelingen Algemene Gezondheidszorg en Jeugdgezondheidszorg), Ambulancezorg en Veilig Thuis en namens de directie de bedrijfsvoering met de concernstaf in portefeuille. De werking van de collegiale directie wordt verder uitgewerkt in een directiereglement.

De concernstaf (groen): Op concern niveau wordt organisatiebeleid opgesteld en bewaakt dat binnen de organisatie voldoende maatregelen zijn getroffen ter naleving van dit beleid. De concernstaf is een voorziening waar met een aantal functionarissen die concern breed (organisatorisch) verantwoordelijk zijn voor thema's zoals concerncontrol, bestuursadvisering, organisatieontwikkeling, kwaliteit, Arbo, privacy en informatieveiligheid. Door dit onafhankelijk van de taakuitvoering te positioneren is het mogelijk om bij het opstellen van het beleid een weging te maken tussen regelgeving van buitenaf, de diversiteit in taakuitvoering en harmonisatie voor een effectieve en efficiënte uitvoering. Tevens zijn op concern niveau de strategisch advies rollen belegd voor de PIOFACH taken. Betreft de consolidatie van de organisatie.

Staf tbv taakafdelingen (Fysieke Veiligheid, Publieke Gezondheid en Regionale Ambulancevoorziening) (groen):

De taakinhoudelijke afdelingen en de directie worden ondersteund en geadviseerd door vanuit een staf met daarin te onderscheiden aandachtsgebieden met een eigen identiteit en herkenbaarheid: *Fysieke Veiligheid* (onder aansturing van de directeur Brandweer), *Publieke gezondheid en Ambulancevoorziening* (beiden onder aansturing van de directeur Publieke Gezondheid). In de loop van de implementatiefase van het programma Samen Beter Bedrijfsvoering vorm zal duidelijk worden in hoeverre hier synergievoordelen te realiseren zijn.

De brandweer (rood) kent 2 afdelingen: *Repressieve Brandweer Zorg (RBZ)* en *Risicobeheersing (RB)*. Samen met de afdeling *Crisisbeheersing (CB)* voeren zij werkzaamheden uit met als grondslag de Wet veiligheidsregio's. Hoewel de afdeling CB een 'ontkleurde' kleur heeft, is deze voor het plaatje in paars weergegeven. De *staf Fysieke veiligheid* ondersteunt en adviseert de afdelingen en de directie. Het is denkbaar dat in de loop van de komende jaren een deel van de activiteiten van de staf FV wordt ondergebracht bij de taakafdelingen. De overige activiteiten blijven op concernniveau. Het team GHOR (dat de DPG in zijn crisistaken ondersteunt) is onderdeel van de afdeling Crisisbeheersing.

De (gele) afdeling Regionale Ambulance Voorziening (RAV): voert werkzaamheden uit met als grondslag de Wet op de Ambulancezorgvoorziening. Ondersteuning en advisering van deze afdeling, maar ook van de onderstaande afdelingen GGD en VT, vindt plaats door de *staf Publieke gezondheid*. Deze staf draagt ook zorg voor ondersteuning en advisering van de directie.

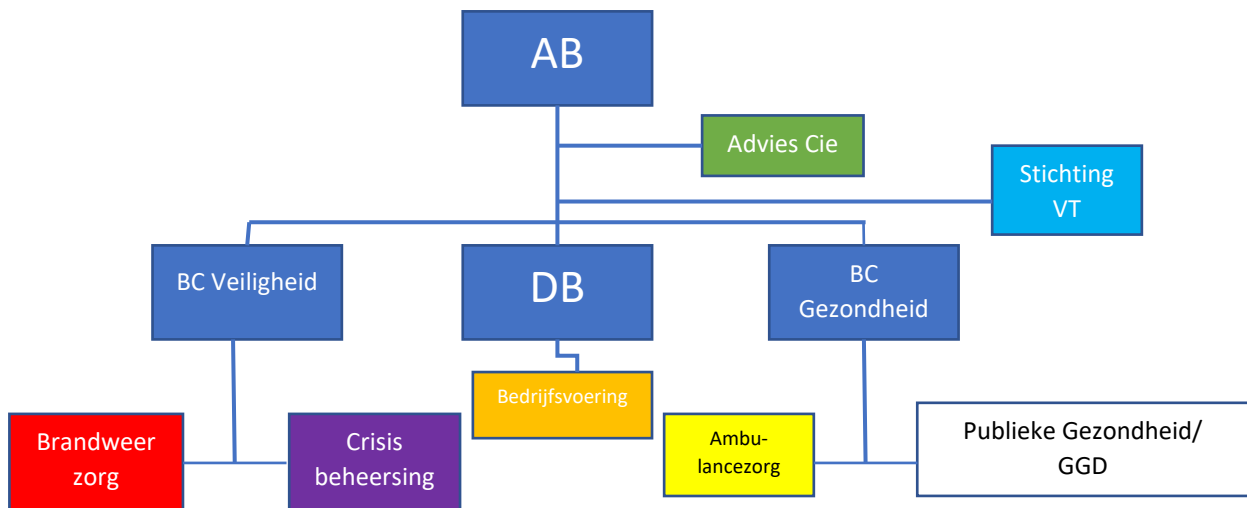
De GGD (wit) heeft ook 2 afdelingen: Algemene Gezondheid Zorg (AGZ) en Jeugd Gezondheid Zorg (JGZ). Samen vormen die afdelingen dus de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en acteren vanuit de Wet Publieke Gezondheid.

Voor de (lichtblauwe) afdeling Veilig Thuis (VT) zijn de Wet op de Maatschappelijke ondersteuning en de Wet Tijdelijk Huisverbod leidend voor de werkzaamheden die worden uitgevoerd. VT is een aparte stichting binnen het VGGM construct. Omdat er ook op landelijk niveau sprake is van mogelijke veranderingen in het jeugdstelsel dat van invloed is op de VT-organisatie, lijkt het verstandig te wachten met veranderingen op het gebied van de governance t.a.v. VT. Vooral nog lijken er twee richtingen voorstelbaar: het losmaken van VT van VGGM en laten voortbestaan als stichting óf het onderbrengen van VT als onderdeel van de gemeenschappelijke regeling VGGM en daarmee dus opheffen van de stichting VT. De aansturing van VT zal dan gelijk zijn als de aansturing van de andere onderdelen.

De (oranje) Afdeling Bedrijfsvoering (BV) voert ondersteunende processen (financiële-, personele en salarisadministraties of facilitair en ICT beheer) op een gestandaardiseerde wijze centraal uit. Met de taak-specifieke afdelingen zijn (gestandaardiseerde) afspraken gemaakt over deze uitvoering (SLA's). De afdeling ondersteunt daarnaast decentraal de taakspecifieke afdelingen bij dagdagelijkse verstoringen die invloed hebben op de beleidsdoelstellingen (denk aan bijv. HRM of ICT issues) en bij de actualisatie van bedrijfsvoeringsprocessen (denk aan bijv. wijzigingen in wet- en regelgeving). Op die manier blijven procesbeschrijvingen adequaat, wordt informatie geanalyseerd om keuzes te maken en kan gericht worden ingespeeld op de taak specifieke omstandigheden. Om die reden is voor / binnen elke afdeling een ondersteuningsteam actief. De samenstelling en omvang van dit team varieert naar gelang de (verwachte) omvang van de verstoringen en intensiteit van veranderingen.

5. Herontwerp governance

Naast het opnieuw inrichten en vormgeven van de organisatiestructuur op basis van het herontwerp, is het ook nodig om de huidige governancestructuur opnieuw vorm te geven. Zie onderstaande figuur 4. Om dat te realiseren is een aantal besturingsprincipes leidend. Deze worden hieronder nader toegelicht. De invulling van de Gemeenschappelijk Regeling wordt hieronder niet weergegeven maar zal een uitwerking zijn nadat deze structuur is vastgesteld.



Figuur 5: de Governancestructuur

Algemeen

- De volgende wetgeving is leidend bij het vormgeven van de governance:
 - a. Wet Veiligheidsregio's (WVr)
 - b. Wet op de Ambulancezorgvoorziening (WAv)
 - c. Wet op Publieke gezondheidszorg (WPG)
 - d. Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)
 - e. Wet Tijdelijk Huisverbod (WTHv)
 - f. Wet Toelating zorginstellingen (WTZ)
- De nieuw op te stellen gemeenschappelijke regeling regelt de bevoegdheden, mandaten en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursonderdelen (AB, DB en voorzitter) alsmede van de in te stellen commissies en portefeuillehouders.
- Het AB blijft bestaan uit 15 burgemeesters, zoals de WGR voorschrijft.
- De huidige situatie waarbij de indruk is gaan bestaan dat het AB bestaat uit burgemeesters en wethouders, wordt beëindigd door het opheffen van de bestuurscommissie Veiligheid en Gezondheid (bestaande uit 15 burgemeesters en 15 wethouders die in gezamenlijkheid met het AB vergaderde met één agenda).
- Er wordt een bestuurscommissie ingericht voor Gezondheid, bestaande uit één collegevertegenwoordiger per gemeente (waarschijnlijk de 15 wethouders met zorg in portefeuille).
- Het AB delegeert haar bevoegdheden t.a.v. inhoudelijke besluitvorming over Gezondheid aan de bestuurscommissie. Dit betekent dat de commissie (binnen financiële en wettelijke kaders) zelfstandig kan besluiten over inhoudelijke voorstellen. De vaststelling van de jaarrekening en begroting zijn AB-bevoegdheden die niet gedelegeerd mogen worden.
- Er wordt een bestuurscommissie ingericht voor Veiligheid, bestaande uit 15 burgemeesters. De argumentatie voor de inrichting van deze commissie is anders dan voor de commissie Gezondheid.

Omdat het AB ingevolge de wet Veiligheidsregio óók al bestaat uit 15 burgemeesters, kan er praktisch voor gekozen worden om aansluitende bijeen te komen met 2 agenda's.

- De bestuursorganen Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en Voorzitter worden hieronder verder toegelicht.

Het Algemeen Bestuur (AB)

- Het AB bestaat uit de 15 burgemeester van de regio Gelderland-Midden onder leiding van de voorzitter;
- Het AB benoemt het dagelijks bestuur en de vicevoorzitter;
- AB bestaat verder uit: (een vertegenwoordiger namens) de commissaris van de koning, de hoofdofficier van justitie, een vertegenwoordiger van het waterschap. Zij hebben een adviserende stem.
- Bij het AB zijn tevens als adviserend lid uitgenodigd; de directie VGGM, de voorzitters van de door het AB ingestelde bestuurs- en adviescommissies, de districtchef Gelderland Midden van Politie Oost-Nederland en een lid van de eenheidsleiding Politie Oost-Nederland en de coördinerend functionaris gemeenten aangewezen op grond van artikel 36 Wet Veiligheidsregio's;
- Het AB is het hoogste orgaan en beslist over de bij wet toebedeelde bevoegdheden.
- Het AB stelt de jaarrekening en algemene en financiële kaders vast.
- Het AB kan bestuurscommissies of adviescommissies instellen, zoals de financiële adviescommissie.
- De voorzitters van commissies die door het AB zijn ingesteld, zijn ook uitgenodigd in de AB vergadering.
- Het AB regelt samenstelling en werkwijze van de financiële commissie.
- Het AB regelt samenstelling en werkwijze van de veiligheidsdirectie.
- Het AB is de toezichthouder voor de uitvoering van de taak Ambulancezorg, zoals benoemd in de Wet Ambulancevoorzieningen.¹

Het Dagelijks Bestuur (DB)

- Het DB is verantwoordelijk voor alle handelingen die door of namens het dagelijks bestuur verricht worden.
- Het DB is verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur.
- Het DB kan uit haar midden portefeuillehouders benoemen die, vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het DB, gemandateerd wordt te besluiten namens het DB over onderwerpen vallend binnen de beschreven portefeuille.
- Het DB bestaat uit de voorzitter (tevens voorzitter is van de BC Veiligheid), plaatsvervangend voorzitter, de portefeuillehouder HR, portefeuillehouder Financiën (allen burgemeesters) en de voorzitter van de bestuurscommissie gezondheid (wethouder).
- Portefeuillehouders worden benoemd voor een periode van 4 jaar, herbenoeming is mogelijk.
- Het DB draagt zorg voor het voorbereiden en uitvoeren van AB besluiten;
- Het DB houdt toezicht op de consequenties ten aanzien van bedrijfsvoering van de VGGM en toetst voorstellen van de commissies hierop.
- Het DB adviseert na toetsing het AB over de voorstellen.
- Het DB houdt toezicht op de werkzaamheden van de directie.
- Het DB laat zich adviseren door de eenheidsleiding van de politie en de directie van VGGM.
- Het DB toetst de rechtmatigheid van besluitvorming door de commissies
- Het DB voert de regie op het totale besluitvormingsproces.
- Het DB is de bestuurder voor de uitvoering van de taak Ambulancezorg, zoals benoemd in de Wet Ambulancevoorzieningen.¹

¹ Er zal nog een juridische toets plaatsvinden of de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de vereisten van een onafhankelijk toezichthouder (Wet toelating zorginstellingen) op deze manier op de juiste wijze wordt vormgegeven. De huidige formulering is gebaseerd op gestelde hierover in de Wet Ambulancezorg.

De Voorzitter

- De voorzitter van het AB en DB is de door de kroon benoemde voorzitter van de Veiligheidsregio.
- De voorzitter vertegenwoordigt de Veiligheidsregio in en buiten rechte.
- De voorzitter vertegenwoordigt de Veiligheidsregio in het Veiligheidsberaad.
- De voorzitter kan anderen, zoals de voorzitters van de bestuurscommissies uitnodigen om deel te nemen aan AB of DB (geen stemrecht);

De Bestuurscommissies (BC)

- Het AB richt twee bestuurscommissies in te weten:
 - a. Veiligheid (15 burgemeesters);
 - b. Gezondheid (één afgevaardigd collegelid per gemeente).
- Het AB delegeert haar bevoegdheden (voor zover wettelijk mogelijk) aan de twee bestuurscommissies
- Deze commissies besluiten zelfstandig (binnen wettelijke en financiële kaders) over inhoudelijke onderwerpen.
 - a. De bestuurlijke commissie veiligheid heeft als aandachtgebied: brandweezorg, crisisbeheersing .
 - b. De bestuurlijke commissie publieke gezondheid heeft als aandachtsgebieden Ambulancezorg en de GGD-taken (uitgevoerd door de afdelingen AGZ en JGZ).
- Bestuurscommissies kunnen uit hun midden portefeuillehouders benoemen. We kennen in elk geval de portefeuillehouders: Brandweer, Crisisbeheersing, Bevolkingszorg, Ambulancezorg, Zorg& Veiligheid, GHOR en Informatievoorziening.
- Deze portefeuillehouders fungeren als ambassadeur van VGGM op deze onderwerpen en vertegenwoordigen VGGM in verschillende bestuurlijke overleggen. Zij hebben geen mandaat om namens de bestuurscommissie besluiten te nemen.

Oplegnotitie

Onderwerp: (Her)ontwerp VGGM 2023 tbv organisatie en governance

Voorgestelde behandelwijze:

- Ter meningsvorming
- Ter informatie
- Vertrouwelijk

Planning bespreking:

- Best. Begel. Commissie d.d.: 8 juni 2023
- Dagelijks Bestuur d.d.: 21 juni 2023
- Algemeen Bestuur (ter informatie) d.d.: 05 juli 2023

Inleiding

Tijdens de bestuurlijke tweedaagse van het Algemeen Bestuur is gesproken over knelpunten op het gebied van governance en bedrijfsvoering. Hierbij is tevens gesproken over de rapportage die KPMG hierover heeft opgesteld. In de periode daarna heeft de directie hieraan met begeleiding van de bestuurlijke begeleidingscommissie nadere uitwerking gegeven. Dit proces heeft geleid tot voorliggende notitie. De voorliggende notitie is een voorstel voor een richting voor verdere uitwerking.

Bij de bespreking zal de voorzitter van de bestuurlijke begeleidingscommissie, Lucien van Riswijk, het advies vanuit de bestuurlijke begeleidingscommissie toelichten.

Voor wat betreft de aanpassing van met name de bestuurlijke governance is het wenselijk, met het oog op de aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling, dat in de vergadering van 13 september een besluit wordt genomen over de voorgenomen aanpassingen. Daarbij gaat het vooral om de keuze om te gaan werken met twee bestuurscommissie die maximaal bevoegdheden gedelegeerd krijgen vanuit het AB en om de samenstelling en rol van het DB.

Terugkoppeling bespreking in DB d.d. 21 juni

Het DB heeft vastgesteld dat het belangrijk is om de wethouders in het BOPG gelegenheid te geven om inhoudelijk te kunnen spreken over de notitie herontwerp. Deze bespreking in het BOPG zal eind augustus plaatsvinden, met het oog op besluitvorming in de gezamenlijke vergadering van het AB en bestuurscommissie veiligheid en gezondheid van 13 september a.s.

Voor het overige steunt het DB de voorgestelde richting beschreven in de notitie.

Het DB heeft kennisgenomen van het feit dat er vanuit enkele gemeenteraden vragen zijn gesteld over het KPMG rapport dat is uitgebracht over dit onderwerp. Het DB is van mening dat er geen beletsel is om dit rapport te delen met de raden. Ter ondersteuning van de bestuurlijk portefeuillehouders is het wenselijk een aanbiedingsbrief op te stellen.

Voorstel

1. In onderliggende notitie wordt op een aantal onderdelen daar een richting in voorgesteld. Gevraagd wordt in hoeverre u deze richting ondersteunt, zodat in de zomermaanden op basis daarvan verdere uitwerking kan worden gegeven aan een ontwerp- gemeenschappelijke regeling, met het oog op finale besluitvorming in september.
2. Voorgesteld wordt kennis te nemen van de KPMG-rapportage en de bijbehorende concept-aanbiedingsbrief die u kunt gebruiken om uw raad te informeren.

Vervolgproces najaar 2023

1. Uitwerking governance in ontwerp Gemeenschappelijke Regeling t.b.v. consultatie in raden medio november/december
 2. Afronding uitwerking programmaplan bedrijfsvoeren voor 2024 t/m medio 2027.
-

Bijlagen

1. Notitie (Her)ontwerp VGGM 2023 tbv organisatie en governance (groeidocument)
2. Rapportage KPMG (=NAZENDING)
3. Concept-aanbiedingsbrief KPMG rapportage

Aan: leden van de gemeenteraden van onze deelnemende gemeenten

Datum 6 juli 2023

Kenmerk

Contactpersoon Eric van Neerrijnen

E-mailadres eric.van.neerrijnen@vggm.nl

Onderwerp Kwalitatief onderzoek KPMG naar
bedrijfsvoeringsprocessen bij VGGM

Geachte leden van de Raad,

Het bestuur en de directie van Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) hebben de afgelopen jaren verschillende gesprekken gevoerd over de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsprocessen binnen VGGM. In de ontwerpbegroting voor het jaar 2024 wordt nader ingegaan op de noodzaak de bedrijfsvoeringsprocessen te versterken.

Tijdens de regionale informatiebijeenkomst d.d. 7 juni jl. is door een aantal raadsleden vragen gesteld over het onderzoek dat KPMG op verzoek van het Dagelijks Bestuur heeft uitgevoerd naar de kwaliteit van de bedrijfsvoeringsprocessen bij VGGM, bedoeld als externe toets van de door de directie aangedragen bevindingen. Tevens is door enkele raadsleden verzocht om inzage in de KPMG-rapportage. In reactie op dit verzoek bieden wij u deze rapportage ter informatie aan.

KPMG heeft de performance van VGGM op de gebieden management & organisatie, data & systemen, Mensen & Cultuur en Processen & Procedures in beeld gebracht. Uit dit beeld blijkt dat VGGM "ad hoc" georganiseerd is als het gaat om de bedrijfsvoering. Tevens wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de bedrijfsvoering te verbeteren. De directie is bezig met de uitwerking van deze aanbevelingen in een (meerjarig) verbeterprogramma, uitgaande van een extra financiële impuls voor de komende jaren. In het najaar kunnen wij u nader informeren over het verbeterprogramma.

Wij hopen u voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Namens het Dagelijks Bestuur van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden,
De voorzitter,

Ahmed Marcouch



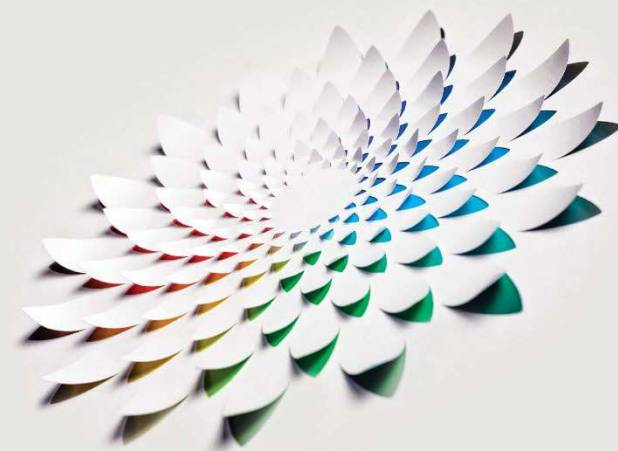
'Wij doen het wel eventjes'

Continuïteit kerntaken onder druk door kwaliteit
bedrijfsvoering

Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden

23 september 2022

Ons referentienr. A2200026540



Inhoud

Introductie	3
Managementsamenvatting en reflectie	4
Performance Model	6
Overall-beeld Performance Bedrijfsvoering VGGM	10
Plan van aanpak – Verbeteracties	12
Detailbevindingen Performance Bedrijfsvoering	14
Bijlagen	
I Overzicht gehanteerde definitie's	26
II Beeld Performance Level volgens geïnterviewden	27
III Overzicht geïnterviewde medewerkers	29
IV Overzicht ontvangen documenten en geraadpleegde websites	31

De contactpersonen bij KPMG voor deze rapportage zijn:

Sikko Bruinsma
Adviesgroep Nationale Praktijk
Partner
KPMG Accountants N.V.
Tel: +31 (0) 6 513 67 392
bruinsma.sikko@kpmg.nl

Jeroen Niehuis
Adviesgroep Nationale Praktijk
Senior Manager
KPMG Accountants N.V.
Tel: +31 (0) 6 512 06 162
niehuis.jeroen@kpmg.nl

Vertrouwelijk

Dagelijks Bestuur van Veiligheids- en
Gezondheidsregio Gelderland-Midden
Postbus 5364
6802 EJ ARNHEM

Arnhem, 23 september 2022

Geacht Bestuur,

In overeenstemming met onze opdrachtbevestiging van 18 juli 2022 doen wij u hierbij ons rapport toekomen naar aanleiding van onze werkzaamheden.

Het doel van de opdracht, zoals aan ons verstrekt, was Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (hierna: VGGM) te assisteren bij het in kaart brengen van de huidige performance, risico's en verbeterpunten van de uitvoeringsorganisatie.

Door middel van deze rapportage geven wij u inzicht in de huidige performance van VGGM op diverse dimensies. Daarnaast zijn verbeterpunten ter verbetering van de performance van de uitvoeringsorganisatie benoemd.

Wij hebben met enthousiasme gewerkt aan deze opdracht en willen VGGM bedanken voor de plezierige samenwerking.

Wij vertrouwen erop dat de bevindingen en aanbevelingen u inzicht geven in de huidige performance van VGGM op de diverse dimensies.

Disclaimers

Ons rapport is uitsluitend bestemd voor en ter informatie van de geadresseerde, zijnde VGGM, dagelijkse bestuur en algemeen bestuur.

Met uitzondering van de geadresseerde, mag niemand, voor welk doel dan ook, vertrouwen op ons rapport en KPMG aanvaardt geen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid tegenover enige andere partij dan geadresseerde voor haar werkzaamheden en ons rapport.

KPMG doet geen toezeggingen en verstrekt geen garantie, uitdrukkelijk of impliciet, en aanvaardt op generlei wijze verantwoordelijkheid tegenover met

betrekking tot ons rapport of enige informatie afkomstig uit of waarnaar wordt verwezen in ons rapport.

Wij maken u erop attent dat het mogelijk is dat zich na het verschijnen van het rapport, d.d. 23 september 2022, belangrijke gebeurtenissen hebben voorgedaan. Het is niet onze rol of de verantwoordelijkheid van KPMG om geadresseerde informatie te verstrekken die KPMG mogelijk bekend is geworden, ongeacht of die informatie aan u is bekend gemaakt, met u is besproken, of aan u is gemeld, op enig moment na die datum.

De aard van de uitgevoerde werkzaamheden brengt met zich mee dat geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie kan worden ontleend.

Onze rapportage is tot stand gekomen op basis van interviews en documentstudie, waarbij onze bevindingen zijn afgestemd met de opdrachtgever.

Tot het verstrekken van nadere toelichting aan VGGM, dagelijks bestuur en algemeen bestuur zijn wij graag bereid.

Met vriendelijke groet,
KPMG Accountants N.V.



Drs. Sikko Bruinsma

Managementsamenvatting en reflectie 1/2

Aanleiding

VGGM heeft een kwantitatieve analyse laten uitvoeren naar de bedrijfsvoering door Berenschot. In reactie op de uitkomsten van deze kwantitatieve analyse heeft het Dagelijks Bestuur in de memo van 28 maart jl. aangeven: *“Zonder het versterken van de bedrijfsvoering voorziet de directie grote risico’s in de taakuitvoering op de korte en middellange termijn.”*

In aanvulling op het kwantitatieve onderzoek heeft het Dagelijks Bestuur KPMG gevraagd een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de huidige performance, risico’s en verbeterpunten van de bedrijfsvoering.

Gehanteerde kader

KPMG maakt voor dit onderzoek gebruik van haar Performance Model bestaande uit de dimensies Management & Organisatie, Data & Systemen, Mensen & Cultuur en Processen & Procedures. Het Performance Model onderscheidt vijf performance levels in volwassenheid van de bedrijfsvoering: incidenteel, informeel, gestandaardiseerd, beheerd en geoptimaliseerd.

Scope onderzoek

Het onderzoek richt zich op de bedrijfsvoering. In lijn met de governancecodes reikt de verantwoordelijkheid voor de inrichting en aansturing van bedrijfsvoering tot en met het bestuur. De kwaliteit van de dienstverlening van de kerntaken van VGGM is expliciet buiten scope gehouden van ons onderzoek.

Tevredenheid geïnterviewde bestuurders

De geïnterviewde bestuurders zijn zeer tevreden over de dienstverlening van VGGM ten aanzien van de kerntaken. Juist de combinatie van veiligheid en publieke gezondheid in één organisatie heeft tijdens de COVID-crisis haar toegevoegde waarde bewezen. Ten aanzien van de bedrijfsvoering kan worden geconcludeerd dat de geïnterviewde bestuurders in grote lijnen tevreden zijn met de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VGGM. Zij geven aan dat de uitvoeringsorganisatie hoofdzakelijk wordt beoordeeld op de kwaliteit van de dienstverlening gekoppeld aan de kerntaken en op de financiën. Daarentegen realiseren zij zich wel dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering steeds verder wordt uitgehold door extra taken aan VGGM toe te kennen zonder aanvullend budget beschikbaar te stellen.

Beperkte kwaliteit bedrijfsvoering met grote risico’s voor uitvoering kerntaken

Uit ons onderzoek blijkt dat de directie en medewerkers met de huidige inrichting van de bedrijfsvoering en beperkte capaciteit zich terecht zorgen maken over de gevolgen ervan. De bedrijfsvoering is te kwetsbaar en dit zal uiteindelijk vroeg of laat de dienstverlening ten aanzien van de kerntaken van VGGM schaden.

VGGM ondervindt veel hinder in de dagelijkse aansturing en in de dienstverlening. De beperkte kwaliteit van de bedrijfsvoering heeft nog niet geleid tot (zichtbare) impact op de uitvoering van de kerntaken.

De uitkomsten van ons onderzoek sluiten daarmee aan bij de reflectie van de directie op de uitkomsten van de kwantitatieve analyse van Berenschot.

Op alle onderdelen verbetering noodzakelijk

De kwaliteit van de bedrijfsvoering is beperkt op alle vier de dimensies van het KPMG Performance Model. VGGM handelt veelal naar aanleiding van incidenten op ad-hoc-basis. Dit is kenmerkend voor een ‘incidenteel’ performance level.

Management & Organisatie (Incidenteel)

De geïnterviewde bestuurders staan op afstand en zijn onvoldoende op de hoogte van de vereisten die worden gesteld aan de bedrijfsvoering vanuit wet- & regelgeving. De visie op de bedrijfsvoering van VGGM ontbreekt c.q. is bij de geïnterviewden onvoldoende bekend, waardoor voor de medewerkers de samenhang tussen de verschillende ‘merken’ ontbreekt.

Data & Systemen (Incidenteel)

Elk ‘merk’ heeft specifieke kerntaken met bijbehorende bedrijfsvoering en applicaties. De ‘merken’ hebben zelf het beheer, beleid en processen rondom deze applicaties ingericht, waardoor er sprake is van grote kwaliteitsverschillen bij de verschillende ‘merken’, grote afhankelijkheid van de functioneel beheerders en er beperkte synergievoordelen worden behaald met IT.

(Wordt vervolgd op volgende pagina)

Managementsamenvatting en reflectie 2/2

Op alle onderdelen verbetering noodzakelijk (vervolg)

Mensen & Cultuur (Incidenteel/Informeel)

De geïnterviewden hebben een grote betrokkenheid bij VGGM, zijn open en transparant en zijn zich ervan bewust dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VGGM moet verbeteren. De 'merken' worden gekenmerkt door een eigen cultuur. De vraag kan worden gesteld of, gezien de diversiteit in taken, er sprake moet zijn van één cultuur. De geïnterviewden geven aan dat het gemeenschappelijke beeld ontbreekt.

Processen & Procedures (Incidenteel)

De samenhang ontbreekt volgens geïnterviewden in de prioritering van de projecten c.q. het oplossen van incidenten. VGGM heeft beperkt zicht op de belangrijkste risico's. De processen zijn beperkt vastgelegd.

Effect op de uitvoering van kerntaken

Ondanks de beperkte capaciteit – en middelen – is VGGM in staat om de kwaliteit van de kerntaken te leveren, al geven de geïnterviewden aan dat ze er veel hinder van ondervinden in de dagelijkse aansturing en in de dienstverlening. De beperkte kwaliteit van de bedrijfsvoering heeft nog niet geleid tot (zichtbare) impact op de uitvoering van de kerntaken.

Veranderwens versus verandercapaciteit

Bijzonder is dat een groot deel van de geïnterviewden heeft aangegeven dat het noodzakelijk is dat VGGM de kwaliteit van de bedrijfsvoering verbetert. Tegelijkertijd realiseren zij zich dat de huidige capaciteitsproblemen, de verschillen tussen de 'merken' en de cultuur het lastig maken om dit 'er wel eventjes bij te doen'.

Aanbeveling

Wij adviseren het bestuur om te starten met het bepalen van de (interne) visie van VGGM en de visie op de bedrijfsvoering, waarbij rekening wordt gehouden met wet- & regelgeving, governancecodes, financiële kaders en relevante ontwikkelingen.

Vervolgens adviseren wij om deze visie uit te werken in een concreet inrichtingsplan, met onder andere inrichtingsprincipes, de organisatiecultuur en -structuur inclusief de benodigde capaciteit op basis van de kerntaken van VGGM.

Ter begeleiding van het bestuur adviseren wij om een programma-organisatie op te

zetten die naast het begeleiden van het vaststellen van de visie en het inrichtingsplan, VGGM eveneens begeleidt in het realiseren van deze visie.

Reflectie KPMG

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering hebben wij een groot verschil ervaren tussen de beleving van de geïnterviewde bestuurders, de beleving van de directie en de geïnterviewde medewerkers.

Uit de interviews blijkt dat de directie en de medewerkers de kwaliteit van de uitvoering van kerntaken hoog willen houden, ondanks de beperkte capaciteit. Dit zorgt voor tevreden geïnterviewde bestuurders en een hoog afbreukrisico op de kwaliteit van de kerntaken. Doordat de bedrijfsvoering voornamelijk ad hoc acteert op basis van incidenten, is zij niet meer 'in control' ten aanzien van de bedrijfsvoering en daarmee ook niet meer in control ten aanzien van de uitvoering van kerntaken.

VGGM wordt door de geïnterviewde bestuurders alleen beoordeeld op de kwaliteit van de uitvoering van kerntaken en de kosten. De verantwoordelijkheid van het bestuur reikt echter verder. Het bestuur is eveneens verantwoordelijk voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het tot acceptabel niveau terugbrengen van de risico's.

De directie en de medewerkers willen graag de kwaliteit van de bedrijfsvoering verbeteren. Zij kunnen nu niet de kwaliteit van de kerntaken waarborgen, en voelen zich daar verantwoordelijk voor. Daarnaast geeft de directie aan dat VGGM zich moet aanpassen aan de veranderende omstandigheden, zoals de langdurige crisissen en behoefte aan maatwerk bij gemeenten.

Wij adviseren het bestuur om gezamenlijk met de directie en de belangrijkste stakeholders een breed gedragen visie op VGGM en de bedrijfsvoering op te stellen, waarbij rekening wordt gehouden met de geldende wet- en regelgeving, governancecodes, financiële kaders en relevante ontwikkelingen.

De vaststelling van een duidelijke visie en governance leidt tot focus en daarmee tot veranderkracht om de gewenste bedrijfsvoering te realiseren. Ter begeleiding van het bestuur adviseren wij om een programma-organisatie op te zetten.



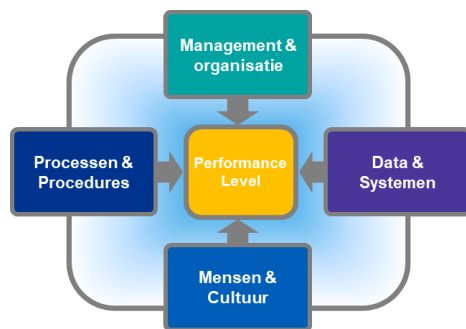
Performance Model

KPMG Performance Model 1/2

KPMG Performance Model

Om de volwassenheid in performance van een organisatie, organisatie-onderdeel of proces te bepalen, maakt KPMG gebruik van een Performance Model.

Het KPMG Performance Model bestaat uit vier dimensies, waarbij voor elke dimensie het performance level in kaart wordt gebracht. De samenhang van de performance levels van de vier dimensies bepaalt uiteindelijk de volwassenheid in performance van de organisatie in zijn geheel.



Figuur 1: KPMG Performance Model

Vier dimensies Performance Model

1. Management & Organisatie

Deze dimensie betreft de inrichting en besturing van de organisatie, waaronder de visie van de organisatie op de inrichting en besturing van de organisatie, de inrichting van de 'Three Lines of Defense' en de overlegstructuren.

2. Data & Systemen

De dimensie Data & Systemen betreft de visie op en de mate van automatisering van werkzaamheden, gebruik van standaard tooling en de beschikbare data voor analyses en managementinformatie.

3. Mensen & Cultuur

De dimensie Mensen & Cultuur richt zich op de gewenste houding en gedrag van medewerkers, de wijze waarop medewerkers worden ingewerkt c.q. worden bijgeschoold en de onderlinge communicatie.

4. Processen & Procedures

In de dimensie Processen & Procedures wordt het eigenaarschap, de kwaliteit van de processen, de inrichting van risicobeheersing in de processen en vastgelegde procedures beschreven.

Performance levels

Het Performance Model onderkent vijf Performance Levels, zijnde:

A. Initieel

De organisatie opereert naar aanleiding van incidenten en voornamelijk op ad-hoc-basis. Het management handelt inconsistent, voornamelijk naar aanleiding van incidenten en is grotendeels afhankelijk van individuen. Processen en beleid zijn niet of slechts beperkt gedefinieerd en/of worden op inconsistente wijze uitgevoerd. De systemen ondersteunen de werkzaamheden slechts beperkt. Er worden vele handmatige werkzaamheden uitgevoerd. De kwaliteit van de data is te beperkt om betrouwbare managementinformatie op te genereren. De systemen en data zijn slechts beperkt geïntegreerd. De medewerkers voelen zich sterk verantwoordelijk voor de eigen werkzaamheden en er is een grote afhankelijkheid van deze medewerkers. Medewerkers worden beperkt aangesproken op houding en gedrag.

B. Informeel

De organisatie handelt consistent, op een informele wijze en voornamelijk gebaseerd op ervaring. De rollen en verantwoordelijkheden zijn informeel belegd in de organisatie en afdelingen opereren in silo's en beperkt afdeling-overstijgend. Processen en beleid zijn aanwezig, maar niet gestandaard en worden informeel nageleefd. De systemen ondersteunen een groot deel van de processen, waarbij handmatige handelingen vooral worden uitgevoerd tussen de verschillende systemen. De organisatie heeft beperkt inzicht in de eigen informatiebehoefte. De organisatie heeft inzicht in de data, alleen vergt de interpretatie en de vertaalslag naar managementinformatie veel inspanning.

(Wordt vervolgd op volgende pagina)

KPMG Performance Model 2/2

Performance levels (vervolg)

B. *Informeel (vervolg)*

Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor de werkzaamheden van de eigen afdeling en het delen van kennis binnen de afdeling. Binnen de afdeling worden de medewerkers aangesproken op houding en gedrag.

C. *Gestandaardiseerd*

De organisatie handelt gestructureerd en consistent. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn helder beschreven. Het management stuurt reactief op het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie en diensten die worden geleverd. Processen en beleid zijn vooraf gedefinieerd, gedocumenteerd en de uitvoering is aantoonbaar. De kwaliteit van beheersing wordt vastgesteld door een Internal Audit-functionaris. De systemen ondersteunen de processen volledig en het aantal handmatige handelingen is beperkt. De organisatie heeft inzicht in de data en heeft de beschikking over relevante managementinformatie om te sturen op het proces. Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor de productie en de kwaliteit van het gehele proces. Het management draagt de gewenste cultuur uit en medewerkers spreken elkaar aan op houding en gedrag, binnen en buiten het eigen team.

D. *Beheerd*

De organisatie handelt gestructureerd, consistent en reflecterend. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn helder beschreven. Het management stuurt proactief op het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie en diensten die worden geleverd. Processen en beleid zijn vooraf gedefinieerd, gedocumenteerd en worden aantoonbaar getoetst en verbeterd. De kwaliteit van beheersing wordt vastgesteld door een Internal Audit-functionaris. De systemen ondersteunen de processen volledig en borgen middels ingebouwde beheersmaatregelen de kwaliteit van het proces. De organisatie heeft inzicht in de data, heeft de beschikking over relevante managementinformatie om te sturen op het proces. Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor het optimaliseren van de productie en het verbeteren van de kwaliteit van het gehele proces. De organisatie heeft een duidelijke cultuur, waardoor medewerkers elkaar aanspreken op houding en gedrag, binnen en buiten het eigen team.

E. *Geoptimaliseerd*

De organisatie handelt gestructureerd, consistent, reflecterend en op basis van 'best practices'. Processen en beleid zijn vooraf gedefinieerd, gedocumenteerd en worden aantoonbaar getoetst en op basis van 'best practices' verbeterd. De kwaliteit van beheersing wordt vastgesteld door een Internal Audit-functionaris. De systemen ondersteunen de processen volledig en borgen middels ingebouwde beheersmaatregelen de kwaliteit van het gehele proces. De organisatie heeft inzicht in de data om scenario-analyses uit te voeren en heeft de beschikking over relevante managementinformatie om te sturen op het proces. Medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor het continu optimaliseren van de productie, het continu verbeteren van de kwaliteit van het gehele proces en verbeteren de performance van de organisatie aan de hand van 'best practices'. De organisatie heeft een duidelijke cultuur, waardoor medewerkers elkaar aanspreken op houding en gedrag, binnen en buiten het eigen team.

Governancecode

Governancecode

Voor de publieke sector, semipublieke sector en de private sector zijn diverse governancecodes opgesteld. Voor VGGM zijn vier governancecodes van toepassing: [Code Goed Openbaar Bestuur](#), [Modelgovernancecode GGD GHOR Nederland](#), [Governancecode Zorg](#) en [Kader Goed Bestuur](#). Voor de brandweer heeft KPMG geen specifieke governancecode kunnen achterhalen.

Code Goed Openbaar Bestuur

De Code Goed Openbaar Bestuur beschrijft hoe een overheidsbestuur hoort te werken. Zo weten burgers wat zij van de overheid kunnen verwachten. De Code Goed Openbaar Bestuur is ingevoerd om de professionaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur in Nederland te vergroten. Volgens de Code Goed Openbaar Bestuur moet elk overheidsbestuur zich houden aan de code.

Inhoudelijk richt de code zich met name op de publieke taak en verantwoording. De Code Goed Openbaar Bestuur regelt geen checks & balances, omdat macht en tegenmacht in het openbaar bestuur al bij wet zijn geregeld via democratische legitimering.

Modelgovernancecode GGD GHOR Nederland

In de modelgovernancecode zijn de verantwoordelijkheden voor directeurs Publieke Gezondheid voor goed bestuur in de publieke gezondheid en veiligheid vastgelegd. Het doel van de governancecode is het stimuleren van de kritische reflectie in de organisatie en tussen besturen en Directeur Publieke Gezondheid (DPG).

Inhoudelijk richt de code zich onder andere op de governance in de organisatie. Het vierde principe van de code beschrijft de verantwoordelijkheid van de DPG voor de governance in de organisatie. De DPG legt de afspraken met de besturen over kwaliteit en prestaties vast, organiseert toetsing op kwaliteit en prestaties (intern en extern) en rapporteert over de afspraken in de planning & controlcyclus.

Governancecode Zorg

De Governancecode Zorg is van toepassing op VGGM uit hoofde van de ambulancezorg. In deze governancecode is vastgelegd dat de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht de inrichting van de governance bepalen, zorgen dat de inrichting en werking voldoet aan de Governancecode Zorg en verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van de governance conform de code. In geval van incidenten bij de levering van zorg, dient de Raad van Bestuur zich te verantwoorden bij de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza). De NZa beoordeelt vervolgens of sprake is van een incident of dat de kwaliteit van de governance/bedrijfsvoering oorzaak is van het incident. In een uiterste situatie kunnen zij bestuurlijke boetes uitdelen en/of ingrijpen in de samenstelling van het bestuur¹.

Kader Goed Bestuur

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) ziet toe op de kwaliteit en veiligheid van de jeugdgezondheidszorg (JGZ). Ze heeft op basis van de Gezondheidswet en de Jeugdwet de taak om te controleren of zorgverleners en -bestuurders verantwoord en professioneel handelen binnen wetten, normen en regelgeving. De taken GGD, AGM en Veilig Thuis vallen onder toezicht van IGJ.

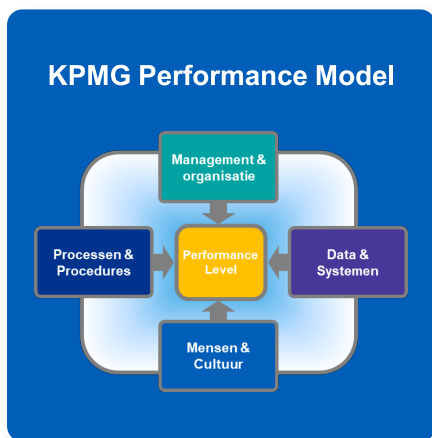
In 2020 heeft een aanscherping plaatsgevonden van het Kader Goed Bestuur, waarbij met name wijzigingen hebben plaatsgevonden op het thema intern toezicht.

¹ Bron: <https://www.igj.nl/onderwerpen/goed-bestuur>



Overall-beeld Performance Bedrijfsvoering VGGM

Overall-beeld Performance bedrijfsvoering



	Incidenteel	Informeel	Gestandaardiseerd	Beheerst	Geoptimaliseerd
Management & Organisatie	●				
Data & Systemen	●				
Mensen & Cultuur	●				
Processen & Procedures	●				

● Performance Level VGGM

Gestandaardiseerd

Belangrijkste eisen

1. Duidelijke visie op VGGM en de bedrijfsvoering
2. Gestandaardiseerde processen, procedures en overlegstructuren
3. Aantoonbaar 'in control' t.a.v. de belangrijkste organisatiesico's
4. Soft controls (houding en gedrag)
5. Three Lines of Defense

Overall-beeld

De performance van de bedrijfsvoering van VGGM bevindt zich op het niveau 'incidenteel'. De beperkte kwaliteit van de bedrijfsvoering is zichtbaar op alle vier de dimensies van het KPMG Performance Model. Het leidt tot een organisatie die veelal ad hoc op basis van incidenten handelt. De geïnterviewden hebben een eenduidig beeld (tussen 'incidenteel' en 'informeel') van de uitvoeringsorganisatie en haar knelpunten. De geïnterviewden zijn zich ervan bewust dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering moet verbeteren. De geïnterviewden hebben een grote betrokkenheid bij VGGM, zijn open en transparant, met de intentie om de performance van de bedrijfsvoering van VGGM echt te verbeteren. Ondanks de beperkte capaciteit – en middelen – is VGGM tot op heden in staat om de benodigde kwaliteit van de uitvoering van kerntaken te leveren, al ondervinden de geïnterviewden veel hinder in de dagelijkse aansturing door de huidige kwaliteit van de bedrijfsvoering. De beperkte kwaliteit van de bedrijfsvoering heeft nog niet geleid tot (zichtbare) impact op de uitvoering van de kerntaken.

De belangrijkste belemmeringen om een hoger performance level te realiseren zijn de volgende:

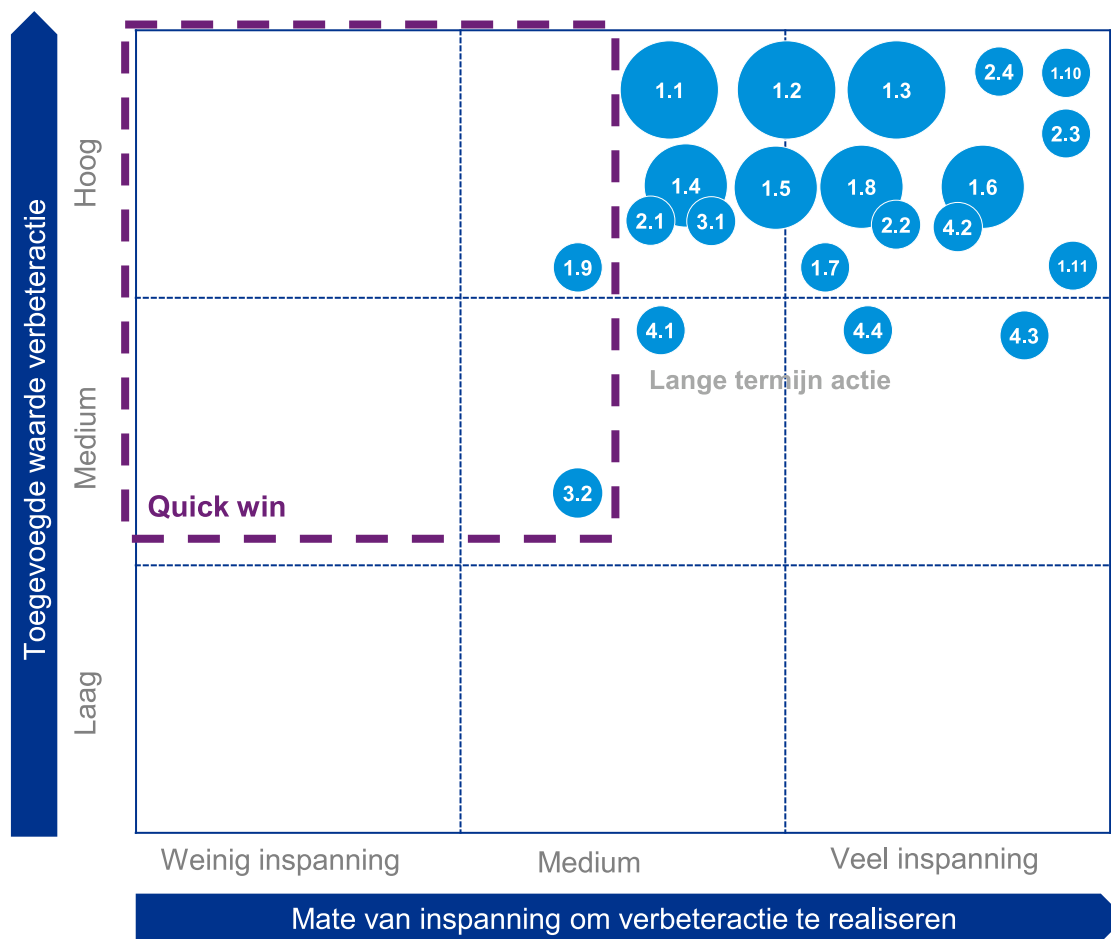
- Het ontbreken van een actuele visie op VGGM en op de bedrijfsvoering.
- Elk 'merk' voert specifieke kerntaken uit met bijbehorende bedrijfsvoering en applicaties. De 'merken' hebben zelf het beheer, beleid en processen rondom deze applicaties ingericht, waardoor sprake is van grote verschillen tussen de 'merken' en beperkte synergievoordelen.
- Een cultuur waarin men opereert naar aanleiding van incidenten, waarbij formele besluitvorming ontbreekt en/of onvoldoende kenbaar wordt gemaakt in de organisatie.
- De bedrijfsvoering is taakgericht, waarbij de beschikbare capaciteit voornamelijk wordt ingezet om de bedrijfsvoering draaiende te houden.
- Een bestuur dat op afstand staat van de uitvoeringsorganisatie en dat met name stuurt op aangedragen agendapunten door de directie en op lage financiële lasten voor de gemeenten, zonder oog voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering.



Plan van aanpak - Verbeteracties

Plan van aanpak - Verbeteracties

Onderstaande verbeteracties zijn noodzakelijk voor VGGM om het performance level 'gestandaardiseerd' te behalen.



De belangrijkste verbeterpunten uitgesplitst naar de mate van inspanning en toegevoegde waarde

Management & Organisatie

- 1.1 Visie dienstverlening en takenpakket
- 1.2 Vaststellen governancestructuur en governancecode
- 1.3 Opstellen dienstverleningsmodel
- 1.4 Opstellen interne visie op VGGM en bedrijfsvoering
- 1.5 Opstellen inrichtingsplan en vaststellen budget (transitie/structureel)
- 1.6 Vastleggen taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en overlegstructuren
- 1.7 Vaststellen benodigde capaciteit (formatie)
- 1.8 Vastleggen van de interne dienstverlening in SLA's
- 1.9 Inrichten van de projectmanagementorganisatie (PMO)
- 1.10 Inrichten Compliance-, Risicomanagement- en Internal Audit-functie
- 1.11 Vertalen governancecodes naar informatiebehoefte bestuur en management

Data & Systemen

- 2.1 Opstellen visie dienstverlening en kaders gehele IT
- 2.2 Herijken van Service Level Agreement IT
- 2.3 Inrichten van General IT Controls (GITC's)
- 2.4 Verbeteren van de kwaliteit van (meta)data

Mensen & Cultuur

- 3.1 Vastleggen van de gewenste houding en gedrag
- 3.2 Organiseren van dilemma-sessies

Processen & Procedures

- 4.1 Beschrijven van van de belangrijkste processen en procedures
- 4.2 Proceseigenaar verantwoordelijk maken voor kwaliteit en efficiëntie van processen
- 4.3 Een proces inrichten voor Compliance en Risicomanagement
- 4.4 Een procuratieregeling opstellen



Detailbevindingen Performance Bedrijfsvoering

Management & Organisatie 1/5

Bevindingen

De overall-volwassenheid ten aanzien van het onderdeel Management & Organisatie bevindt zich op het niveau 'incidenteel'.

Governancestructuur VGGM

In de gemeenschappelijke regeling zijn onder andere het doel, de taken en bevoegdheden van VGGM beschreven. In deze regeling zijn eveneens de bestuursorganen en de besluitvorming, taken en bevoegdheden van het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en van de Directie beschreven.

Het Dagelijks Bestuur rapporteert aan het Algemeen Bestuur en draagt zorg voor een zodanige inrichting van de ambtelijke organisatie dat op doelmatige en efficiënte wijze vorm wordt gegeven aan de belangen, taken en bevoegdheden. In artikel 17 staat dat het Dagelijks Bestuur belast is met een voortdurend toezicht op al wat VGGM aangaat.

Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks en Algemeen Bestuur zeer tevreden zijn over VGGM. Juist de combinatie van veiligheid en publieke gezondheid in één organisatie heeft tijdens de COVID-crisis zijn toegevoegde waarde bewezen.

Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks en Algemeen Bestuur op afstand van de uitvoeringsorganisatie staan. De geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks Bestuur zien zichzelf als een 'agendacommissie', waarbij de verantwoordelijkheid ligt bij de Directie voor het aandragen van agendapunten.

De geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks Bestuur sturen met name financieel en zijn tevreden met de financiële rapportages die zijn ontvangen. De geïnterviewde bestuurders geven aan dat zij acteren op het moment dat stukken worden aangedragen door de Directie en/of in geval van incidenten en heeft een zeer beperkt beeld van de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Geconcludeerd kan worden dat de geïnterviewde bestuurders van zowel het Algemeen als het Dagelijks Bestuur in grote lijnen tevreden zijn met de kwaliteit van de bedrijfsvoering van VGGM. Op dit niveau wordt er geen urgentie gevoeld om aanvullend te investeren in de bedrijfsvoering.

Governancecode VGGM

De geïnterviewden geven aan dat het onduidelijk is welke governancecode van toepassing is op VGGM. Daarnaast geven zij aan dat de uitvoeringsorganisatie hoofdzakelijk wordt beoordeeld op de kwaliteit van de uitvoering van kerntaken en op de financiën. De geïnterviewde bestuurders van het Dagelijks Bestuur geven aan dat zij zeer tevreden zijn over deze dienstverlening en de financiën. Daarentegen realiseren zij zich wel dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering steeds verder wordt uitgehouden door extra taken aan VGGM toe te kennen zonder aanvullend budget beschikbaar te stellen.

Gelieerde stichtingen

VGGM heeft twee gelieerde stichtingen, zijnde Stichting Veilig Thuis Gelderland-Midden en Stichting Publieke Gezondheid Gelderland-Midden. De Stichting Veilig Thuis Gelderland-Midden heeft een eigen financieringsstroom, eigen medewerkers in dienst en een eigen Raad van Toezicht. Deze stichting maakt gebruik van de ondersteuning van VGGM en de directeur Publieke Gezondheid is de directeur/bestuurder van deze stichting. De Stichting Publieke Gezondheid Gelderland-Midden detacheert personeel aan VGGM ten behoeve van de jeugdgezondheidszorg van 0 tot 4 jaar. Deze medewerkers hebben oude arbeidsvoorwaarden op basis van de Cao VVT. Nieuwe medewerkers ten behoeve van de jeugdgezondheidszorg komen wel direct in dienst van VGGM en hebben andere arbeidsvoorwaarden. Geïnterviewden geven aan dat dit leidt tot complexiteit in de bedrijfsvoering en dat medewerkers anders worden beloond voor dezelfde werkzaamheden. Dit leidt tot wrijving.

Uit de interviews blijkt dat de afspraken, risico's en verantwoordelijkheden met betrekking tot deze stichtingen niet eenduidig worden geïnterpreteerd. Daarnaast is het beleid ten aanzien van de stichtingen, bijvoorbeeld ten aanzien van deelname aan het managementoverleg en beslissingsbevoegdheid binnen VGGM, informeel ingevuld.

Uitbreiding taken, maatwerk en verschillende financieringsstromen

Geïnterviewden geven aan dat door gemeenten in het verleden taken aan de uitvoeringsorganisatie zijn toegewezen, zonder afspraken voor een financiële compensatie. Door het dienstbare karakter van VGGM hebben zij deze nieuwe taken *(Wordt vervolgd op volgende pagina)*

Management & Organisatie 2/5

Uitbreiding taken, maatwerk en verschillende financieringsstromen (vervolg)

op zich genomen ten koste van de budgettaire ruimte voor de bestaande taken/merken'. Hierdoor is een scheefgroei ontstaan, waarbij volgens de geïnterviewden de bijdrage vanuit 'de brandweer' voor de bedrijfsvoering significant hoger is dan de interne diensten die worden afgenomen door 'de brandweer'.

De geïnterviewden geven aan dat de gemeenten steeds meer maatwerk willen in de dienstverlening van VGGM. VGGM is momenteel niet toegerust om maatwerk te leveren, aangezien maatwerk een kosten-opdrijvend effect heeft voor VGGM.

De taken van VGGM worden bekostigd vanuit verschillende financieringsstromen. De gemeentelijke bijdrage bedraagt 66%, waarmee 34% van de bekostiging afkomstig is van derden (Rijksbijdrage 6%, Zorgverzekeraars 21% en overige inkomsten 7%). Voor het verkrijgen van de bekostiging van derden sluit VGGM contracten en krijgt VGGM taken toegewezen. Uit de interviews blijkt dat VGGM onvoldoende zicht heeft of sprake is van kostendekkende compensatie c.q. of de juiste kostprijzen worden gehanteerd voor de taken voor de verschillende financieringsstromen. Daarnaast heeft VGGM onvoldoende inzicht in de contractuele risico's verbonden aan de samenwerking met derden, zoals terugbetalings-, aansprakelijkheids-, fiscale en frauderisico's.

Langdurige crisissen

Het Rijk en de gemeenten doen steeds vaker een beroep op VGGM voor het beheersen van de langlopende crisissen, zoals de COVID-pandemie, huisvesting asielzoekers en Oekraïense vluchtelingen. Deze langlopende crisissen stellen andere eisen aan de uitvoeringsorganisatie, zoals het snel en langdurig kunnen opschalen. VGGM heeft haar bedrijfsvoering niet zodanig ingericht dat ze de uitvoering van kerntaken en de ondersteunende diensten snel en langdurig kan opschalen. Het snel opschalen vereist onder andere een strak en georganiseerd proces bij M&O en I&I, zodat tijdelijke medewerkers een arbeidscontract ontvangen voor aanvang van de werkzaamheden, worden getraind in de uit te voeren werkzaamheden en direct de beschikking hebben over de juiste (IT-)werkplek, zodat ze ook aan de slag kunnen.

VGGM heeft volgens de geïnterviewden adequaat gehandeld tijdens de COVID-crisis en de opvang van asielzoekers en Oekraïense vluchtelingen. Deze crisissen hebben echter geleid tot een zeer hoge werkdruk, waardoor de algehele bedrijfsvoering tijdens deze crisissen onder zware druk stond en nog steeds staat.

De geïnterviewden geven aan dat VGGM beperkt is toegerust op haar taak voor het beheersen van langlopende crisissen, met als gevolg een groot afbreukrisico voor de medewerkers en hoge bedrijfsrisico's, zoals medewerkers in dienst nemen zonder een arbeidscontract die daardoor recht hebben op een vast dienstverband of medewerkers die recht hebben op een vast dienstverband, omdat ze te vaak een tijdelijk contract hebben ontvangen. Deze risico's hebben grote impact, want ze kunnen leiden tot een structureel grotere formatie, terwijl onzeker is of de bekostiging daarvoor toereikend is.

In- en externe visie VGGM

Op de website staat beschreven dat VGGM op een efficiënte wijze haar middelen inzet voor een optimale waarborging van de kwaliteit van leven – ofwel de veiligheid en de gezondheid – van de inwoners van het verzorgingsgebied. Deze visie is met name extern gericht.

De geïnterviewden geven aan dat een duidelijk interne visie van VGGM ontbreekt. Dit uit zich onder andere in de wijze waarop de bedrijfsvoering is ingericht. Uit de interviews blijkt dat meer dan drie verschillende managementstijlen worden toegepast, waaronder coachend leiderschap, integraal management en zelforganisatie. Enkele geïnterviewden geven aan dat zij niet begrijpen wat onder integraal management wordt verstaan en wat van hen wordt verwacht. Anderen verstaan onder zelforganisatie dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor het organiseren op een manier die het best passend is bij de eigen afdeling en/of het eigen 'merk' en waarbij beperkt rekening wordt gehouden met de organisatie als geheel.

Het ontbreken van een duidelijke interne visie voor VGGM en de bedrijfsvoering leidt ertoe dat geïnterviewden zoekende zijn naar de toegevoegde waarde van het collectief VGGM. Zij geven aan dat de samenwerking tussen de 'merken' beperkt is.

Inrichting bedrijfsvoering

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de bedrijfsvoering zijn beperkt beschreven c.q. worden informeel uitgevoerd. Uit de interviews blijkt dat de werkzaamheden van het management en de medewerkers voornamelijk gericht zijn op het uitvoeren van de dagelijkse taken en het oplossen van incidenten. Dit wordt versterkt doordat de directie / diverse managers / senior *(Wordt vervolgd op volgende pagina)*

Management & Organisatie 3/5

Inrichting bedrijfsvoering (vervolg)

medewerkers meerdere functies vervullen, waardoor (noodzakelijke) functiescheiding ontbreekt en ze door de hoge werkdruk meer 'leven in de waan van de dag'. Door deze dagelijkse aansturing heeft de directie een beperkte focus op de strategie.

Het vervullen van meerdere functie door de directie / dezelfde manager/medewerker wordt volgens de geïnterviewden veroorzaakt door de beperkte capaciteit. Uit eerdere onderzoeken blijkt volgens de geïnterviewden dat capaciteit in vergelijking met andere uitvoeringsorganisaties beperkt is voor de kerntaken die door de uitvoeringsorganisatie moeten worden uitgevoerd. De geïnterviewden geven aan dat de beperkte capaciteit en de dubbele functies een hoge werkdruk leggen op het management en de senior medewerkers, met een groot afbreukrisico op deze waardevolle managers en senior medewerkers tot gevolg. Een voorbeeld van het effect van dubbele functies is zichtbaar bij de directie. In geval van een crisis is de Directeur Gezondheidszorg ook de crisismanager, waardoor gedurende de langdurige COVID-crisis de Directeur Gezondheidszorg zich primair op de crisiszorg stortte en de weinig tijd had voor zijn rol als directeur van een organisatie in een crisis.

Uit de interviews blijkt dat de samenstelling en de functie van de diverse overlegstructuren onduidelijk zijn. Door deze onduidelijkheid is het voor de geïnterviewden onduidelijk in welk overleg welke besluiten worden genomen en worden gecommuniceerd.

De bevoegdheden van het management zijn beperkt vastgelegd. Door deze beperkte vastlegging gaat het management naar eigen inzicht verplichtingen aan en worden de afspraken ten aanzien van het aangaan van verplichtingen slechts beperkt vastgelegd.

Ten slotte constateren wij dat een beperkt aantal medewerkers verantwoordelijk is voor het opstellen van het beleid om te komen tot betere besluitvorming, prioritering en betere kaders voor het management.

Centrale ondersteunende afdelingen

De afdelingen Mens en Organisatie (M&O), Informatievoorziening & ICT (I&I) en Control, Inkoop & Financiën (CIF) zijn initieel opgezet om alle 'merken' van VGGM te ondersteunen. De activiteiten, de ondersteuningsbehoefte, de cao's en de verschillende financieringsstromen van alle 'merken' zijn zo verschillend, dat de inrichting en uitvoering van de bedrijfsvoering zeer complex is.

De capaciteit van de ondersteunende afdelingen is slechts beperkt meegegroeid met de toegenomen omvang en complexiteit van de uitvoeringsorganisatie. Daardoor zijn de ondersteunende afdelingen voornamelijk gericht op de uitvoering van taken en komen zij beperkt toe aan het stellen van kaders, het toetsen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het ondersteunen van het management bij de besluitvorming.

De geïnterviewden geven een wisselend beeld van de kwaliteit van de centrale ondersteunende afdelingen. Uit de interviews blijkt dat de ervaren kwaliteit sterk afhankelijk is van de persoon die het management van de verschillende 'merken' ondersteunt. Wordt specifiek ingezoomd op de drie ondersteunende afdelingen, dan blijkt dat de geïnterviewden:

- veel klachten en zorgen hebben over de beperkte capaciteit en kwaliteit van I&I. Daarbij geven ze aan dat door de beperkte capaciteit van I&I noodzakelijke/wettelijke wijzigingen te laat of te ad hoc worden geïmplementeerd in de productiesystemen. De geïnterviewden geven aan dat I&I mede door het beperkt prioriteren van wijzigingen en projecten een onmogelijke taak heeft;
- veel klachten hebben over de kwaliteit van de dienstverlening van M&O, de beperkte ondersteuning (ontzorgen) en het gebrek aan begrip voor de diversiteit van de 'merken' en de verschillende cao's.
- aangeven dat de kwaliteit en betrokkenheid van de afdeling CIF is gestegen, waardoor ze nu beter inzicht hebben in de huidige (financiële) performance, maar dat de afdeling CIF het management beperkt ondersteunt bij het opstellen van de Planning & Controlproducten ten behoeve van de besluitvorming.

Decentrale bedrijfsbureaus

Naast deze centrale ondersteunende afdelingen, blijkt uit de interviews dat een aantal 'merken' een eigen bedrijfsbureau hebben waar 'merk'-specifieke werkzaamheden worden uitgevoerd, zoals de operationele planning, zorgregistratie en functioneel beheer van bedrijfsapplicaties die alleen binnen het 'merk' worden gebruikt.

Door de diversiteit van de 'merken' en de specifieke inhoudelijke kennis, is de flexibiliteit om medewerkers te rouleren over de 'merken' beperkt. Keerzijde is dat binnen deze 'merken' een grote afhankelijk bestaat van de specifieke kennis van de medewerker die bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor het functioneel beheer.

Management & Organisatie 4/5

Project Management Organisatie (PMO)

Uit de interviews blijkt dat VGGM een groot aantal projecten in uitvoering heeft. De geïnterviewden geven aan dat zij slechts beperkt zicht hebben op de prioritering, de huidige status van de verschillende projecten en dat projecten door beperkte capaciteit niet tijdig of niet worden afgerond. Onlangs is gestart met de methodiek projectmatig werken. Deze methodiek vergroot de kans op het succesvol uitvoeren van een project. De methodiek is echter niet gericht op het prioriteren van projecten, het alloceren van capaciteit en het bewaken van de samenhang tussen de verschillende projecten.

Compliance en risicomanagement

VGGM heeft beperkt zicht of zij voldoet aan de geldende wet- en regelgeving. De Compliance-functie (voldoen aan wet- en regelgeving) is versnipperd in de organisatie aanwezig, waarbij het totaaloverzicht ontbreekt.

Daarnaast heeft VGGM slechts beperkt zicht op de belangrijkste bedrijfsvoeringsrisico's, (onder andere het niet voldoen aan wet- en regelgeving, onderbreking van de bedrijfsvoering, hoog ziekteverzuim en frauderisico's) en de wijze waarop deze risico's worden gemitigeerd. Er is geen beleid om de risico's te prioriteren en er is geen periodieke rapportage over de kwaliteit van de risicobeheersing.

Uit de interviews blijkt dat nieuw beleid slechts beperkt wordt getoetst op compliance en risicomanagement.

Internal Audit

VGGM heeft geen Internal Audit-functie aangesteld. Een Internal Audit-functie ondersteunt de Directie, het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur in hun verantwoordelijkheid om de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van haar organisatiedoelstellingen 'in control' te houden, inzicht te geven in de kwaliteit van de governance en daarover verantwoording af te leggen.

Door het ontbreken van de Internal Audit-functie heeft VGGM slechts beperkt zicht op de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie en risicobeheersing, waardoor zij een beperkt lerend vermogen heeft voor het verbeteren van de organisatie.

Aanbevelingen

De onderstaande verbeterpunten zijn opgesteld, uitgaande van het performance level 'gestandaardiseerd'. Het performance level 'gestandaardiseerd' komt overeen met de governancecodes die van toepassing zijn op VGGM en geeft duidelijke kaders om de kwaliteit van de bedrijfsvoering op het gewenste niveau te brengen.

De onderstaande aanbevelingen hebben grotendeels een strategisch karakter, omdat ons inziens dit randvoorwaardelijk is om de organisatie stevig neer te zetten. Het grootste risico van de onderstaande aanbevelingen ligt in het door VGGM operationeel zelfstandig oppakken van deze aanbevelingen, met beperkte betrokkenheid van de belangrijkste stakeholders.

Aanbeveling 1.1. Visie op de dienstverlening en het takenpakket van VGGM

Herbeoordeling of de huidige visie van VGGM – in het licht van de ontwikkelingen (meer taken vanuit gemeenten, maatwerk, het Rijk), langdurige crisissen en de verschillende financieringsstromen – nog passend is en voldoende kaderstellend is voor de taken en verantwoordelijkheden die aan VGGM worden toegewezen.

Aanbeveling 1.2. Governancestructuur en governancecode

Bepaal welke governancecodes van toepassing zijn op de gehele uitvoeringsorganisatie en stel vast wat de impact van deze governancecodes is op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals deze zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke en specifieke regelingen (governancestructuur).

Aanbeveling 1.3 Dienstverleningsmodel

Gezien de behoefte aan maatwerk en de verschillende financieringsstromen adviseren wij om te onderzoeken welk dienstverleningsmodel en welke financiering passend is bij VGGM, zodanig dat de gelden die VGGM ontvangt voor specifieke taken kostendekkend zijn.

Aanbeveling 1.4 Interne visie op VGGM en bedrijfsvoering

Advies is om gezamenlijk met het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en het management de interne visie op VGGM en de visie op de bedrijfsvoering (inrichting, managementstijl en sturing) te herijken, rekening houdend met de governancecodes, en middels het uitzetten van duidelijke kaders.

(Wordt vervolgd op volgende pagina)

Management & Organisatie 5/5

Aanbevelingen (vervolg)

Aanbeveling 1.5 Inrichtingsplan en vaststellen budget (transitie/structureel)

Vertaal de interne visie op VGGM en de bedrijfsvoering naar een concreet inrichtingsplan met een passend budget c.q. financiële kaders. Daarnaast adviseren wij om een eenmalig budget beschikbaar te stellen om de transitie naar het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren.

Aanbeveling 1.6 Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en overlegstructuren

Herijk de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in lijn met de visie op de bedrijfsvoering. Zet een overlegstructuur op passend bij de visie op de bedrijfsvoering, waarbij voor elk overleg op alle niveaus (van Algemeen Bestuur tot teamoverleg) de doelstelling en de bevoegdheden (besluitvorming) wordt vastgelegd.

Aanbeveling 1.7. Benodigde capaciteit (formatie)

Maak een inschatting van de benodigde capaciteit op basis van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Verbijzonder de benodigde capaciteit naar functionarissen (rekening houdend met functiescheiding) en in aantallen (rekening houden met de omvang van het takenpakket).

Aanbeveling 1.8 Vastlegging interne dienstverlening in SLA's

Gezien de diversiteit van bedrijfsprocessen bij de 'merken' adviseren wij om, op basis van de visie op de bedrijfsvoering en de specifieke wensen van de 'merken', de centrale dienstverlening aan de 'merken' nader uit te werken en vast te leggen in service level agreements (SLA's).

Wij adviseren om op basis van deze SLA's de gevraagde dienstverlening intern door te belasten, met het principe van een gedwongen 'winkelnering' voor die diensten die binnen de kaders vallen, zodat de directie en het bestuur op VGGM-niveau op een eenduidige kwaliteit kan sturen.

Aanbeveling 1.9. Project Management Organisatie

Wij adviseren een projectmanagementorganisatie (PMO) op te zetten die verantwoordelijk wordt voor het prioriteren van projecten, in lijn met de visie op de bedrijfsvoering, met allocatie van de benodigde capaciteit en een periodieke rapportage over lopende projecten.

Aanbeveling 1.10 Compliance, Risicomanagement- en Internal Audit-functie

Wij adviseren om het beleid ten aanzien van de Compliance-, Risicomanagement- en Internal Audit-functie op te stellen en de Compliance-, Risicomanagement- en Internal Audit-functie formeel te beleggen in de organisatie met rapportagelijnen naar de directie en bestuur.

De Internal Audit-functie is een functie die vaststelt of wordt gewerkt conform de processen, procedures en beheersmaatregelen. Gezien de huidige kwaliteit van de bedrijfsvoering adviseren wij om de Internal Audit-functie in te richten zodra men werkt conform de vastgelegde processen, procesbeschrijvingen en beheersmaatregelen.

Aanbeveling 1.11 Vertaling governancecodes naar informatiebehoefte

Vertaal de governancecodes naar de vereisten ten aanzien van het beleid en de uitvoeringsorganisatie, zodat het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur voldoende zicht krijgen op de wijze en de mate waarin wordt voldaan aan deze vereisten, bijvoorbeeld met betrekking tot 'in control' en 'cultuur'.

Data & Systemen 1/2

Bevindingen

De overall-volwassenheid ten aanzien van het onderdeel 'Data & Systemen' bevindt zich op het niveau 'incidenteel'.

Visie en kaders t.a.v. IT

VGGM heeft geen vastgestelde visie op IT als afgeleide van de visie op de bedrijfsvoering. Mede door het ontbreken van een visie op IT, het ontbreken van het eigenaarschap over de gehele IT en de specifieke kenmerken en belangen van de 'merken', is de afdeling I&I beperkt in staat om kaders te stellen aan de afdelingen en 'merken' ten aanzien van de inrichting en ondersteuning van alle applicaties die door VGGM worden gebruikt.

Inrichting beheersorganisatie IT

De afdeling I&I is verantwoordelijk voor de infrastructuur, kantoorapplicaties, datawarehouse en het technisch beheer van bedrijfsapplicaties. Het functioneel beheer voor specifieke taken (financiële applicaties, zorgapplicaties, brandweerapplicaties) is binnen de verschillende afdelingen en 'merken' belegd.

De afdelingen en 'merken' hebben elk een of meerdere bedrijfsapplicaties. Aan elke bedrijfsapplicatie is een eigenaar gekoppeld en elke eigenaar heeft een apart budget voor het beheer. De eigenaren ervaren rolonduidelijkheid en hebben onvoldoende zicht op de planning en impact van wijzigingen in de applicaties.

De afdelingen en 'merken' hebben elk een eigen functioneel beheerder die verantwoordelijk is voor een of meerdere bedrijfsapplicaties. De functioneel beheerders werken grotendeels zelfstandig. De kennis over de bedrijfsapplicaties wordt onderling beperkt gedeeld, waardoor er een grote mate van afhankelijkheid bestaat van de functioneel beheerder.

De geïnterviewde gebruikers van de IT geven aan dat zij onvoldoende worden betrokken bij inrichtingskeuzes of bij het onderhoud van de infrastructuur (netwerk, standaard applicaties, mobiele telefonie), waardoor zij beperkingen en storingen ervaren bij de uitvoering van de kerntaken.

Veranderbehoefte versus verandercapaciteit

VGGM is een grote en complexe organisatie met een groot aantal verschillende bedrijfsprocessen en applicaties. Daarnaast opereren de verschillende onderdelen van VGGM in een dynamische omgeving met veel wijzigingen in wet- en regelgeving c.q. wijzigingen in de taken die door VGGM worden uitgevoerd. De geïnterviewden geven aan dat I&I te weinig capaciteit heeft om alle (noodzakelijke) wijzigingen tijdig te realiseren, waardoor ze niet of niet tijdig aan wet- en regelgeving kunnen voldoen en aan de wensen van de gebruikers. Tijdens de COVID-crisis is veel van de medewerkers van I&I gevraagd. I&I geeft aan dat ze momenteel de diensten en de benodigde kwaliteit door de hoge werkdruk niet kunnen leveren. Dit wordt versterkt door het feit dat I&I een aantal openstaande vacatures heeft, welke door de huidige arbeidsmarkt niet kunnen worden vervuld.

General IT Controls

De General IT Controls zijn een set aan beheersmaatregelen die de kwaliteit van de IT-omgeving moeten borgen. Uit de interviews blijkt dat de GITC's voor de kantoor- en bedrijfsapplicatie onvoldoende worden geborgd. Daardoor loopt VGGM het risico dat eerder storingen plaatsvinden in de bedrijfsapplicaties met significante effecten (risico's) voor de uitvoeringstaken. De geïnterviewden geven aan dat zij dit beeld herkennen, vooral uit de interviews met de brandweer blijkt dat zij veel hinder ondervinden in de beschikbaarheid van contactgegevens in mobiele telefoons- en tweewegautorisatie.

Specifiek voor informatiebeveiliging geven geïnterviewden aan dat op ad-hoc-basis wordt gestuurd op de kwaliteit van informatiebeveiliging. Uit het gedrag en de houding van de medewerkers blijkt dat ze slecht beperkt bewust zijn van de informatie-beveiligingsrisico's en dat VGGM mede daardoor niet 'in control' is. Door het huidige performance level van 'initieel' loopt VGGM veiligheidsrisico's.

24/7-paraatheid passend bij de bedrijfsvoeringsdienstverlening

De geïnterviewden geven aan dat I&I beperkt bereikbaar is bij de 24/7-paraatheid van onder andere de brandweer. Met I&I is een SLA opgesteld voor de dienstverlening buiten kantooruren. De geïnterviewden geven aan dat in geval van een incident buiten kantooruren, I&I te vaak ondersteuning weigert, omdat de gevraagde dienstverlening niet binnen de SLA valt.

Data & Systemen 2/2

Schaalbaarheid (specifiek IT)

Uit de interviews blijkt dat VGGM ten tijde van de COVID-crisis snel moest kunnen opschalen in formatie. Uit de afgelopen crisissen blijkt dat de IT-organisatie en IT-omgeving van VGGM robuust (beschikbaar, betrouwbaar en informatiebeveiliging) en schaalbaar moet zijn.

Uit de interviews blijkt dat de IT-omgeving van VGGM dankzij de inzet en betrokkenheid van de I&I-medewerkers enige schaalbaarheid heeft gecreëerd, zij het met een grote menselijke inspanning. Uit andere interviews blijkt dat medewerkers nog geen volledig ingerichte laptop meekrijgen op het moment dat deze moet worden vervangen. De gebruikers moeten zelf aanvullende applicaties installeren, alvorens de laptop gereed is voor gebruik. Dit gaat ten koste van de capaciteit van de taakuitvoering en is een belemmering om snel op te schakelen.

(Meta)data

De informatie-uitwisseling tussen de diverse bedrijfsapplicaties is sub-optimaal. De geïnterviewden geven aan dat veel handmatige handelingen nodig zijn in de bedrijfsprocessen c.q. informatie-uitwisseling tussen de verschillende bedrijfsapplicaties. Bij het opstellen van de periodieke rapportages moet met name de afdeling CIF veel handmatige handelingen en correcties uitvoeren om te komen tot de gewenste managementinformatie.

Uit de interviews blijkt dat het management moeite heeft om te sturen op deze managementinformatie en rapportages uit de eigen bedrijfsapplicaties, omdat de informatie uit de verschillende bronnen tot verschillende uitkomsten leidt. Zo geeft het management aan dat ze het aantal FTE's op de eigen afdeling moeilijk kunnen vaststellen, omdat uit verschillende rapportages drie verschillende getallen komen en onduidelijk is welk getal de waarheid is. Dit zegt in ieder geval iets over de betrouwbaarheid van brondata en de processen die leiden tot mutaties in de brondata.

De geïnterviewden geven aan dat het niet duidelijk is wie eigenaar is en daarmee verantwoordelijk is voor de integriteit en betrouwbaarheid van de brondata, c.q. ze weten niet wie ze daarop moeten aanspreken.

Aanbevelingen

De onderstaande verbeterpunten zijn opgesteld uitgaande van het performance level 'gestandaardiseerd'. Het performance level 'gestandaardiseerd' komt overeen met de governancecodes die van toepassing zijn op VGGM en geeft duidelijke kaders om de kwaliteit van de bedrijfsvoering op het gewenste niveau te brengen.

De onderstaande aanbevelingen hebben grotendeels een strategisch karakter, omdat ons inziens dit randvoorwaardelijk is om de Informatievoorziening- en ICT-organisatie breed VGGM-stevig neer te zetten. Het grootste risico van de onderstaande aanbevelingen is, dat dit alleen door I&I wordt opgepakt.

Aanbeveling 2.1. Visie op de dienstverlening en kaders voor de gehele IT

Stel een visie op voor de dienstverlening van de gehele IT, zijnde inrichting van de infrastructuur, applicaties, (meta)data, informatievoorziening en informatiebeveiliging als afgeleide van de organisatiedoelstellingen.

Vertaal deze visie op de dienstverlening naar een passende inrichting en aansturing van de IT-organisatie, waarbij een balans wordt gevonden tussen enerzijds centrale aansturing en verminderen van afhankelijkheden van enkele medewerkers en anderzijds de behoefte van de 'merken' voor bedrijfsspecifieke applicaties.

Vertaal deze visie naar de benodigde capaciteit voor de IT-organisatie, benodigd budget en naar concrete kaders voor de afdelingen en 'merken'.

Aanbeveling 2.2. Herijken Service Level Agreement (SLA)

Stel op basis van de visie en kaders met de verschillende 'merken' een nieuwe SLA op. Neem in deze SLA de afspraken en de daaraan gekoppelde kosten op over robuustheid en de schaalbaarheid van de dienstverlening van bedrijfsvoering.

Aanbeveling 2.3 General IT Controls

Breng aan de hand van de visie, kaders en de SLA in kaart welke delen van de IT bedrijfskritisch zijn en aan welke vereisten de GITC's moeten voldoen om de kwaliteit te borgen.

Aanbeveling 2.4 Kwaliteit van (meta)data

Maak binnen de financiële functie een functionaris verantwoordelijk voor de kwaliteit van de (meta)data en richt een controle-instrument in om de kwaliteit te monitoren.

Mensen & Cultuur 1/2

Bevindingen

De overall-volwassenheid ten aanzien van het onderdeel Mensen & Cultuur bevindt zich op het niveau 'incidenteel'. In het onderzoek hebben we ons specifiek gericht op de onderlinge communicatie en houding en gedrag. Wij hebben geen vragen gesteld of medewerkers voldoende geëquipeerd zijn om de taken uit te voeren en er is geen vlootshouw afgenomen.

Mensen

Uit ons onderzoek blijkt dat de medewerkers elk voor hun eigen 'merk' staan en erg betrokken zijn bij de kerntaken die worden uitgevoerd. De betrokkenheid is zichtbaar van directie tot aan de medewerkers en draagt bij aan de incidentele organisatie, waarbij op incidenten en niet op organisatiedoelstellingen wordt gestuurd.

De medewerkers weten elkaar op een informele wijze te vinden om incidenten op te lossen. Voor het oplossen van deze incidenten benaderen de medewerkers diegene met de meeste kennis die hen direct kan helpen, in plaats van de medewerker die verantwoordelijk is voor het plannen en prioriteren van de werkzaamheden.

De incidentele werkwijze zorgt dat geïnterviewden geen duidelijk beeld hebben van de taken, rollen en verantwoordelijkheden. Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de besluitvorming en welke besluiten worden genomen. Men opereert naar aanleiding van incidenten, waarbij formele besluitvorming onvoldoende kenbaar wordt gemaakt. Deze werkwijze zorgt er eveneens voor dat de 'merken' zoekende zijn naar een vast en duidelijk aanspreekpunt bij de ondersteunende afdelingen die ook begrip en kennis heeft van de kerntaken die het 'merk' uitvoert (visa versa).

Houding en gedrag

Uit de interviews blijkt dat er geen duidelijk interne visie van VGGM is ten aanzien van de houding en gedrag. De gewenste houding en het gewenste gedrag worden niet actief uitgedragen. Dit wordt volgens de geïnterviewden mede veroorzaakt door het ontbreken van een duidelijke centrale visie en door de diversiteit in werkzaamheden. Dit leidt onder andere tot beperkte onderlinge communicatie tussen de 'merken' met als gevolg dat de onderlinge kennis onvoldoende wordt gedeeld, men onvoldoende op de hoogte is van de ontwikkelingen buiten het eigen 'merk' en de geïnterviewden zich vooral verbonden voelen met het eigen 'merk' en beperkt met VGGM. Dit wordt versterkt door de sterk decentrale taakuitvoering, zoals de ambulancepost, het consultatiebureau, de brandweerpost.

De geïnterviewden geven aan dat de 'merken' worden gekenmerkt door een eigen cultuur. De vraag kan worden gesteld, gezien de diversiteit in taken, of sprake moet zijn van één cultuur. De geïnterviewden geven aan dat het gemeenschappelijke beeld ontbreekt.

Binnen enkele 'merken' worden dilemma's ten aanzien van houding en gedrag besproken. Als daarop wordt doorgevraagd, dan blijkt dat binnen de verschillende 'merken' veelal sprake is van een familiecultuur. In deze familiecultuur zijn knelpunten beperkt bespreekbaar en spreken medewerkers elkaar beperkt aan.

Zelfbeeld en veranderwens

Het zelfbeeld van de geïnterviewden komt overeen met onze eigen waarnemingen. In vergelijkbare onderzoeken zijn de geïnterviewden veelal positiever over het performance level.

De geïnterviewden geven aan dat de veranderwens aanwezig is om te komen tot een organisatie die echt 'in control' is ten aanzien van de bedrijfsvoering en de bedrijfsvoering optimaal ondersteunt.

Als wordt gevraagd naar de belangrijkste belemmering om dit te realiseren, dan geven de geïnterviewden aan dat de organisatie geen visie heeft en bang is om de juiste instelling, flexibiliteit en betrokkenheid van de medewerkers te verliezen. Daarnaast geven zij aan dat door de beperkte capaciteit, VGGM onvoldoende 'in control' kan zijn om haar dienstverlening op niveau te houden.

Aanbevelingen

De aanbevelingen voor Mensen & Cultuur hebben deels overlap met de aanbevelingen die bij de dimensies Management & Organisatie en Data & Systemen zijn benoemd. Derhalve zijn onderstaand alleen die aanbevelingen opgenomen die een aanvulling zijn op eerdergenoemde aanbevelingen.

Aanbeveling 3.1. Gewenste houding en gedrag

Bepaal de gewenste houding en het gewenste gedrag voor VGGM als geheel, leg deze vast en communiceer deze duidelijk naar de bedrijfsvoering en 'merken', zodat de medewerkers zich dit eigen kunnen maken.

(Wordt vervolgd op volgende pagina)

Mensen & Cultuur 2/2

Aanbevelingen (vervolg)

Aanbeveling 3.1. Gewenste houding en gedrag (vervolg)

Betrek de medewerkers bij het bepalen van de gewenste houding en het gewenste gedrag en maak de deze onderdeel van de besluitvorming en onderdeel van alle uitingen van de interne communicatie.

Aanbeveling 3.2 Dilemma-sessies

Organiseer dilemma-sessies om met medewerkers te bespreken op welke wijze moet worden gehandeld bij dilemma's. Maak het krachtig door daarbij gebruik te maken van actuele thema's en concrete voorbeelden.

Processen & Procedures

Bevindingen

De overall-volwassenheid ten aanzien van het onderdeel 'Processen & Procedures' bevindt zich op het niveau 'incidenteel'.

Processen en procedures

De processen en procedures zijn beperkt beschreven c.q. gedateerd. VGGM heeft geen overzicht van al haar processen, noch uitgangspunten voor het beschrijven van processen. Door het ontbreken van een volledig overzicht van de processen van VGGM, heeft VGGM slechts beperkt zicht op de wijze waarop ze haar taken uitvoert.

De geïnterviewden geven aan dat belangrijke procedures, bijvoorbeeld een crisisplan, wel aanwezig zijn, maar dat in crisissituaties hier niet altijd gebruik van wordt gemaakt of dat niet conform het crisisplan wordt gehandeld.

Proceseigenaarschap

Voor de processen zijn beperkt proceseigenaren benoemd. Hierdoor is het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de processen (eigenaarschap), de kwaliteit en de efficiëntie van de processen en de aansturing van de processen.

Compliance, risico-identificatie, prioritering en risicobeheersing

Op dit moment is geen formeel proces ingericht voor het identificeren, prioriteren en aantoonbaar beheersen van risico's. Risico's rondom processen worden niet structureel in kaart gebracht, wijzigingen in beleid of wet- en regelgeving worden niet getoetst op risico's. Daarnaast zijn de uitgangspunten voor het prioriteren van risico's niet vastgelegd. Het aantoonbaar 'in control' zijn ten aanzien van de belangrijkste risico's maakt geen deel uit van de (maandelijkse) rapportagecyclus.

Procuratieregeling

VGGM heeft geen procuratieregelingen waarin de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en volmachten zijn vastgelegd. Zo ligt de inkoop deels bij de 'merken' en deels centraal. Er is daardoor geen overall-beeld van de verplichtingen-administratie en het is onduidelijk welke verplichtingen worden aangegaan. Daarnaast is het onduidelijk of deze verplichting ten laste gaat van het juiste budget, of de budgethouder akkoord is, en op welke wijze wordt gehouden aan het procuratieschema en in welke mate facturen betaalbaar worden gesteld zonder dat wordt vastgesteld of feitelijke levering heeft plaatsgevonden.

Aanbevelingen

De aanbevelingen voor Processen & Procedures hebben deels overlap met de aanbevelingen die bij de dimensies Management & Organisatie, Data & Systemen en Mensen & Cultuur zijn benoemd. Derhalve zijn onderstaand alleen die aanbevelingen opgenomen die een aanvulling zijn op eerdergenoemde aanbevelingen.

Aanbeveling 4.1. Beschrijving belangrijkste processen en procedures

Beschrijf de belangrijkste processen en procedures van de 'merken' afzonderlijk en van overkoepelende activiteiten, rekening houdend met de vereisten van de taken van VGGM, waaronder het langdurig opschalen in crisissituaties en het aantoonbaar 'in control' zijn. Zorg voor één omgeving waar deze processen en procedures worden opgeslagen en worden gebruikt voor trainingsdoeleinden, risicobeheersing en voor het bepalen van de impact bij wijzigingen.

Aanbeveling 4.2. Proceseigenaar verantwoordelijk voor de kwaliteit en efficiëntie van de processen

Benoem voor elk proces een proceseigenaar, ook voor overstijgende processen die binnen meerdere 'merken' wordt uitgevoerd, zoals het inkoopproces. Maak de proceseigenaar verantwoordelijk voor de kwaliteit en efficiëntie van de processen en het prioriteren van wijzigingen in de processen.

Aanbeveling 4.3. Inrichten risicomangement

Richt een proces in voor compliance, risico-identificatie, prioritering en risicobeheersing. Stel een controleplan op voor het vaststellen van de kwaliteit van de beheersing en rapportage.

Aanbeveling 4.4. Procuratieregeling en contractregister

Stel een procuratieregeling op, waarin naast de volmachten eveneens de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en het informeren van de betrokkenen in de processen zijn opgenomen (RACI's). Voer tevens een contractregister in.

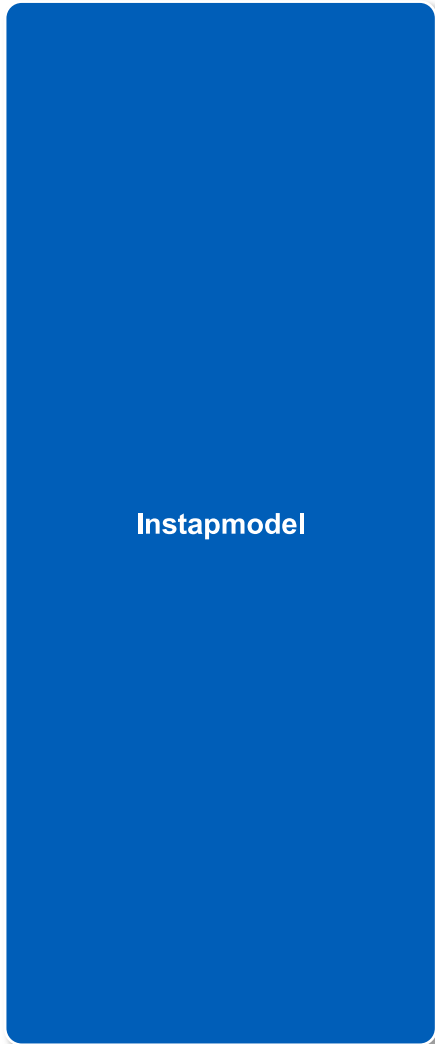


Bijlagen

Overzicht gehanteerde definities

Begrip	Definitie
Performance Model	Het Performance Model is een model dat de performance van een organisatie beoordeelt. De mate van performance wordt beïnvloed door bevindingen ten aanzien van vier dimensies, waarbij voor elke dimensie het performance level in kaart wordt gebracht.
Governancecode	De richtlijnen voor de relatie tussen: het bestuur, de raad van commissarissen en de (algemene vergadering van) aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven.
Three Lines of Defense	De inrichting van het governancekader binnen de organisatie in de eerste lijn (primair proces), tweede lijn (ondersteunende afdelingen) en de derde lijn (Internal Audit) om te borgen dat: <ul style="list-style-type: none"> — risico's op het juiste niveau en in relatie tot de (strategische, tactische en operationele) doelstellingen worden geïdentificeerd en geprioriteerd; — maatregelen worden getroffen om de risico's op het gewenste niveau te beheersen; — controles plaatsvinden die waarborgen dat maatregelen op continue wijze naar behoren functioneren.
Compliance	Het waarborgen dat de geldende wet- en regelgeving en beleids- en nadere regels worden nageleefd.
Risicomanagement	Het identificeren van risico's binnen een organisatie en het opstellen van maatregelen om deze risico's te mitigeren. Risicomanagement is een continu proces bedoeld om risico's te beheersen, de kans van optreden vast te stellen, de gevolgen te bepalen en de benodigde maatregelen in kaart te brengen.
Soft controls	De minder tastbare elementen in de organisatie, de ongeschreven regels, die bepalen hoe mensen met elkaar omgaan.
Merken	Merken verwijzen naar de verschillende kolommen binnen VGGM. Voorbeelden van kolommen zijn: Brandweer, Ambulance en Veilig Thuis.
Kerntaken	De dienstverlening die door de 'merken' wordt geleverd.
Bedrijfsvoering	De ondersteunende afdelingen binnen VGGM. Voorbeelden van ondersteunende afdelingen zijn: Informatievoorziening & ICT (I&I) en Control, Inkoop & Financiën (CIF)

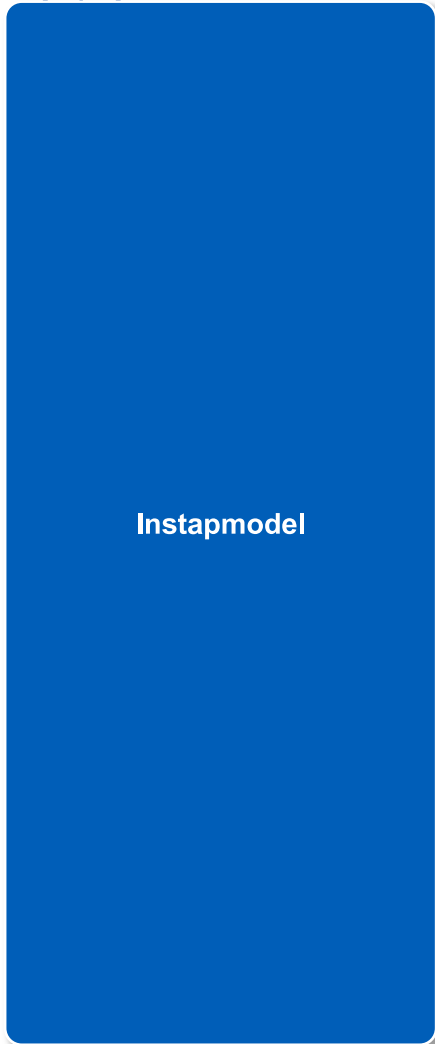
Beeld Performance Level volgens geïnterviewden 1/2



	Incidenteel	Informeel	Gestandaardiseerd	Beheerd	Geoptimaliseerd
Geïnterviewde 1		●			
Geïnterviewde 2		●			
Geïnterviewde 3		●			
Geïnterviewde 4			●		
Geïnterviewde 5	●				
Geïnterviewde 6	●				
Geïnterviewde 7		●			
Geïnterviewde 8		●			
Geïnterviewde 9	●				
Geïnterviewde 10		●			
Geïnterviewde 11	●				
Geïnterviewde 12	●				
Geïnterviewde 13	●				

Beeld Performance Level volgens geïnterviewden

2/2



	Incidenteel	Informeel	Gestandaardiseerd	Beheerd	Geoptimaliseerd
Geïnterviewde 14		●			
Geïnterviewde 15		●			
Geïnterviewde 16		●			
Geïnterviewde 17		●			
Geïnterviewde 18		●			
Geïnterviewde 19	●				
Geïnterviewde 20		●			
Geïnterviewde 21		●			
Geïnterviewde 22		●			
Geïnterviewde 23		●			
Geïnterviewde 24		●			
Geïnterviewde 25		●			

Overzicht ontvangen documenten en geraadpleegde websites

#	Naam document / link website
1	Organogram VGGM.pdf
2.	VGGM applicaties en eigenaren 2-9-22.xlsx
3.	Input Bianca Heijnen.docx
4.	GR_VGGM_complete_met_ondertekening.pdf
5.	Onze missie en visie VGGM
6.	3a-1 Oplegnotitie benchmark rapport.docx
7.	3a-2 Rapport reflectie benchmark brandweezorg en overhead def.pdf
8.	3b memo AB bestuur bedrijfsvoering



KPMG on social media



KPMG app

© 2022 KPMG Accountants N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit.
Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG-organisatie.

MEMO

Datum : 12 juni 2023
Aan : Dagelijks Bestuur
Van : Directie VGGM
Betreft : Risico's t.a.v. voorbereiding van de najaarscampagne i.r.t. afbouw POC

Het coronavirus is sinds dit jaar in een andere fase gekomen waarbij het van pandemisch naar endemisch is gegaan. Dit is een goede ontwikkeling maar de risico's van het virus zijn niet weg. De afgelopen maanden hebben we de Project Organisatie Corona (POC) afgebouwd in lijn met het landelijke beleid en het stoppen van de financiering van de directe kosten per 1 juli 2023 vanuit VWS.

Om mensen de mogelijkheid te geven om zich goed te blijven beschermen volgt dit najaar een nieuwe vaccinatiecampagne. De najaarscampagne wordt uitgevoerd door de afdeling Algemene Gezondheidszorg en zal half september starten.

Hoe de financiering voor de najaarscampagne wordt is nog niet bekend. Uit ervaring weten we dat we 12 weken aan voorbereiding nodig hebben voordat de campagne kan starten. Het is daarom noodzakelijk dat we voor de zomerperiode starten met het werven van nieuwe collega's. We kunnen dus niet wachten op duidelijkheid over de financiering van de najaarscampagne.

Voor de najaarscampagne is tijdelijk extra personeel nodig. De werving hiervan loopt inmiddels. Het is een aantrekkelijk idee om hiervoor ervaren medewerkers aan te trekken die eerder bij de POC hebben gewerkt. Dit geeft het risico dat we collega's aantrekken die i.v.m. het arbeidsrecht een vaste aanstelling moeten krijgen. Deze medewerkers zullen na de najaarscampagne opnieuw bovenformatief worden verklaard. Dat zou kunnen leiden tot arbeidsrechtelijke en financiële risico's.

Op dit moment wordt een kern formatie opgebouwd ter voorbereiding op de najaarscampagne. Deze kernformatie kent tien medewerkers. Het maximale risico strekt zich uit over deze tien medewerkers in combinatie met de onduidelijkheid van wijze van financiering van de najaarscampagne.

Uw naam

Bezoekadres

Telefoon

Datum 22 juni 2023

Geacht college,

Op 21 juni 2023 heeft het Algemeen Bestuur (AB) van Veiligheidsregio Gelderland Midden ingestemd met de tweesporenaanpak Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing. Een aanpak die met urgentie nodig is vanwege de effecten van de klimaatverandering. Binnen deze aanpak is afgesproken dat de regio om te komen tot natuurbrandveilig natuurbeheer en beheer infratracés ligt bij de provincie Gelderland en voor de risicovolle locaties/objecten bij de gemeenten. Dit laatste vraagt naast veel adviescapaciteit van de Veiligheidsregio/Brandweer ook de nodige capaciteit van de gemeenten.

De versnelde aanpak kent een projectfase van twee jaar. In de projectfase ontvangen ondernemingen en bewoners in het natuurbrandrisicovolle gebied adviezen waarmee zij integrale veiligheidsmaatregelen kunnen treffen. De versnelling in de projectfase is uiterst belangrijk om sneller te komen tot een natuurbrandbewuste samenleving. Zonder deze versnelling zou de projectfase, op basis van de huidig beschikbare adviescapaciteit bij de VGGM, 10-12 jaar duren. Ook in de opvolgende beheerfase is capaciteit van VGGM en gemeenten nodig voor monitoring en beheer van natuurbrandrisico's.

In de aanpak, waarvoor de regieverantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten, is voorgesteld dat onze projectleider Natuurbrandbeheersing samen met bijvoorbeeld uw AOV-er een eigen gemeentelijk plan van aanpak opstelt. Dit gemeentelijk plan van aanpak bevat de planning m.b.t. advisering en afspraken rond risicovolle locaties en objecten in 2024 en 2025. Afhankelijk van de omvang van het risico binnen uw gemeente kan in de periode naast ambtelijke capaciteit op het gebied van ruimtelijke ordening, communicatie en de beleidsvelden recreatie, zorg en wijkgericht werken, capaciteit nodig zijn voor het maken van verkeersplannen. Voor u als gemeente heeft dit een financiële impact. In hoeverre de provincie hiervoor subsidie beschikbaar heeft hebben wij reeds onderzocht: dit is niet het geval. De kosten worden derhalve door iedere gemeente zelf gedragen.

Samen met de individuele gemeentelijke plannen van aanpak en de nadere onderbouwing van de aanpak voor de adviescapaciteit van de brandweer zal in het AB van december 2023 definitief worden besloten over de *implementatie* van de versnelde aanpak.

Binnenkort neemt de projectleider Gebiedsgerichte aanpak contact op met uw AOV-er om de gebiedsgerichte aanpak inclusief versnelling toe te lichten. In de periode september/oktober 2023 vinden per gemeente gesprekken plaats om te komen tot nadere afstemming en zo nodig een gemeentelijk plan van aanpak. Het natuurbrandrisico is verschillend per gemeente, dit betekent dat de invulling van het gemeentelijk plan van aanpak maatwerk is.

Wij rekenen op een goede samenwerking bij de uitwerking van de daar waar nodig gemeentelijke regie aanpak in deze.

Met vriendelijke groet,

Het dagelijks bestuur van Veiligheidsregio Gelderland-Midden

secretaris

voorzitter



INFORMATIEBLAD GEBIEDSGERICHTE AANPAK NATUURBRANDBEHEERSING

Dit document bevat beknopte informatie over:

- de aanleiding en de context van deze opgave
- bestuurlijke behandeling bij VNOG en VRGZ
- regionale en landelijke actualiteiten op dit dossier



AANLEIDING EN CONTEXT

Natuurbrand wordt vermeld als een van onze grootste risico's in het **Regionaal risicoprofiel**.

Intentieverklaring VGGM, VNOG en provincie Gelderland Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing (GGA-NBB)

Plan van aanpak GGA-NBB vastgesteld binnen AB VGGM en VNOG

Formele start GGA-NBB

Instemming Provinciale Commissie op **versnelling project** GGA-NBB, tweesporen aanpak en Gelderlandbrede aanpak (**aansluiting VRGZ**)

Bestuurlijke bijeenkomst natuurbrandbeheersing provinciehuis: **oproep aan bestuurders** om regie te nemen bij het verkleinen van de risico's die een onbeheersbare natuurbrand met zich meebrengt

Verkenning met provincie financiering project spoor 1

Start **voorbereiding versnelling per januari 2024** met provincie, VGGM, VNOG, VRGZ

NATUURBRANDRISICO, SAMEN STERK!

SPOOR 1 GEMEENTEN

brandveiligheid van gebouwen en andere functies in de natuur

SPOOR 2 PROVINCIE

brandveiligheid infrastructuur in de natuur

BESTUURLIJKE BEHANDELING VNOG EN VRGZ

VNOG

1 juni 2023 – DB VNOG akkoord op voorgenomen besluit)
22 juni – AB VNOG

VRGZ

VRGZ volgt een ander tijdsplan, dat eveneens leidt naar behandeling en goedkeuring in het AB van december.

REGIONALE EN LANDELIJKE ACTUALITEITEN

Het onderwerp natuurbrandbeheersing krijgt ook op landelijke schaal veel aandacht. Dit blijkt uit:

- Onderzoek NIPV en samenwerking met RCDV
- [Natuurbrandsignaal 2023](#)
- Presentatie in de Kring van Commissarissen van de Koning (19 juni 2023)
- Veiligheidsberaad
- Landelijk debat
- Media-aandacht in Gelderlander, Nieuwsuur, Op1, bezoek minister kenniscentrum in Spanje
- Voorgenomen bezoek van Haagse delegatie in september 2023

Oplegnotitie

Onderwerp:

Voorstel versnelling project Gebiedsgerichte aanpak Natuurbrandbeheersing

Voorgestelde behandelwijze:

- Ter besluitvorming
- Ter informatie
- Vertrouwelijk

Planning bespreking:

- | | |
|---|--------------------|
| <input type="checkbox"/> Financiële Commissie | d.d.: |
| <input checked="" type="checkbox"/> Dagelijks Bestuur | d.d.: 21 juni 2023 |
| <input checked="" type="checkbox"/> Algemeen Bestuur | d.d.: 05 juli 2023 |
-

Samenvatting

Schets context Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing (GGA-NBB)

Sinds 2007 werkt VGGM aan een gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing.

De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij gemeenten, in het AB VGGM (d.d. 4 juli 2018) is besloten om krachten te bundelen. Daarom is de keuze gemaakt om de uitvoering centraal te beleggen bij VGGM. VGGM beschikt over de benodigde specialistische kennis en expertise. VGGM is daarom goed in staat om oa gemeenten en natuurbeheerders te adviseren over maatregelen die zij kunnen treffen om weerbaarder te worden tegen natuurbrand en daarmee het risico te reduceren.

In deze aanpak werkt VGGM intensief samen met VNOG.

Deze aanpak werkt goed echter het beoogde resultaat wordt niet snel genoeg bereikt. En het is een feit dat het risico op natuurbrand toeneemt.

In 2022 hebben Provincie Gelderland en VRGZ zich bij dit initiatief aangesloten en is overeengekomen om deze gebiedsgerichte aanpak per 1 januari 2024 versneld uit te voeren. Dit is nodig omdat het doorvoeren en uitvoeren van het advies dat VGGM verstrekt veel tijd kost zowel in de beleidsmatige cyclus als in de uitvoering zelf (bv wanneer vegetatie moet worden aangepast). Overigens proeft VGGM wel de bereidheid om het advies van VGGM op te volgen.

Deze versnelling houdt in dat het plan binnen een termijn van 2 jaar moet worden gerealiseerd. En niet binnen de oorspronkelijke termijn van 10 jaar.

Er dient in een korter tijdsbestek meer werk te worden verricht. Dit is een wijziging ten opzichte van het bestaande plan. Consequentie van deze wijziging is dat de huidige financiële middelen hiervoor niet toereikend zijn.

De uitvoering van de eerder ingezette lijn op basis van het huidige plan van aanpak wordt uiteraard gecontinueerd. Gezien het feit dat natuurbrand in onze regio een groot risico is, is het geen optie om deze aanpak on hold te zetten. Het is daarom belangrijk om per 2024 deze versnelling te kunnen inzetten.

Risicoparagraaf

De gebiedsgerichte aanpak is gebaseerd op een gedegen risicoprofiel. Extra financiële middelen zijn nodig om dit plan uit te kunnen voeren zodat het risico op (onbeheersbare) natuurbrand(en) beheersbaar wordt. Echter is specialistische kennis en expertise vereist en die is schaars. Nog los van de huidige krapte op de arbeidsmarkt.

Gemeenten met een risico op natuurbrand hebben parallel aan deze aanpak een eigen opgave. Wanneer deze opgave – de regiefunctie - niet met eenzelfde urgentie wordt opgepakt, kan dat de voortgang belemmeren.

Beslispunten

Het Dagelijks Bestuur wordt gevraagd om dit voorstel door te geleiden naar de vergadering van het Algemeen Bestuur op 5 juli 2023 en de vergadering te verzoeken om:

- 1) in te stemmen met het herziene Plan van aanpak GGA-NBB (bijlage 3) als voorgenumen besluit
- 2) in te stemmen met het voorstel GGA-NBB (bijlage 1), inclusief de voorgestelde financiële consequenties, als voorgenumen besluit
- 3) in te stemmen met het versturen van het voorgestelde schriftelijke verzoek aan betreffende gemeenten inzake hun regiefunctie, namens het Dagelijks Bestuur VGGM (bijlage 2)
- 4) in te stemmen met het voorstel om dit agendapunt in december 2023 ter definitieve besluitvorming aan het Algemeen Bestuur voor te leggen.
- 5) kennis te nemen van het informatieblad met achtergrond informatie en actualiteiten op het dossier natuurbrandbeheersing

Proces bestuurlijke besluitvorming

AB juli 2023: voorgenumen besluit

AB dec 2023: definitief besluit

Financiën

De totale kosten van spoor 1 bedraagt ca € 1,5 mln, te verdelen over de veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid. Voor VGGM betekent dit € 450.000 te besteden in 2024 en 2025. Mogelijk dat dit bedrag lager wordt als Rijk of Provincie gaan bijdragen aan dit project.

Voor 2024 is geen dekking voorzien in de ontwerpbegroting, zoals deze momenteel ter consultatie bij de gemeenten ligt. Op basis van dit voorstel zal de eenmalige investering van € 450.000 in de kaders en begroting voor 2025 worden opgenomen.

VGGM zal nog een nadere analyse opstellen welke geplande activiteiten in 2024 eventueel kunnen doorschuiven naar 2025 om dit traject mogelijk te maken.

Bijlagen

1. Voorstel versnelling project GGA-NBB
2. Herzien Plan van aanpak project GGA-NBB
3. Concept-brief aan gemeenten
4. Informatieblad

Voorstel

Onderwerp: Versnelling project Gebiedsgerichte aanpak Natuurbrandbeheersing
(samenwerking provincie Gelderland, VGGM, VNOG, VRGZ).

Voorgestelde behandelwijze:

Ter bespreking
Ter besluitvorming
Ter besluitvorming

Planning bespreking:

<input checked="" type="checkbox"/> Financiële Commissie	d.d.: 5 juni 2023
<input checked="" type="checkbox"/> DB VGGM	d.d.: 21 juni 2023
<input checked="" type="checkbox"/> Algemeen Bestuur	d.d.: 5 juli 2023

Inleiding

Op 23 augustus 2017 is er tussen de besturen van de provincie Gelderland en de veiligheidsregio's Gelderland-Midden (VGGM) en Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) een intentieverklaring ondertekend om te komen tot een Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing. Onderdeel van deze intentieverklaring was het verbreden en verdiepen van het urgentiebesef bij alle betrokken partijen.

In de intentieverklaring met de provincie Gelderland is afgesproken dat voor deze aanpak de veiligheidsregio's VGGM en VNOG de regie op zich nemen, waarbij alle drie de partijen in gelijke mate bijdragen aan het faciliteren van het proces. Voor VGGM en VNOG betreft dit vooral de inzet van bestaande beschikbare formatie en voor de provincie een bijdrage in capaciteit en middelen.

De afgesproken intentie heeft ertoe geleid dat binnen de provincie Gelderland in oktober 2019 de Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing formeel is gestart. Hiervoor is een Plan van Aanpak binnen de Algemene Besturen van VGGM en VNOG medio 2019 vastgesteld. De in dit eerste Plan van Aanpak voorgestelde gebiedsgerichte aanpak was afgeleid van de landelijke handreiking Gebiedsgerichte Aanpak Natuurbrandbeheersing van Brandweer Nederland.

Door onder andere Corona, complexiteit en tegenstrijdigheid in belangen werd onvoldoende vooruitgang geboekt in de aanpak. Op 13 april 2022 heeft de Provinciale Commissie (gedeputeerde, gebiedsburgemeesters en directeuren Veiligheidsregio's) ingestemd met het voorstel om de opzet van het project te wijzigen. Dit om sneller meer fysieke resultaten te boeken en meer bestuurlijke regie te organiseren. Afgesproken is om een herziene aanpak provincie Gelderland breed uit te voeren en daarom is de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) gevraagd aan te sluiten bij het project.

Daarnaast is gekozen voor een tweesporenaanpak waarbij de regie voor spoor 1 (risicovolle objecten) komt te liggen bij de gemeenten en voor spoor 2 (natuurbrandpreventieplan natuurgebieden en infratracés) bij de provincie. In de tweesporenaanpak hebben de veiligheidsregio's een belangrijke advies- en aanjaagfunctie.

Voor de overkoepelende regievoering op de gebiedsgerichte aanpak (beide sporen) in de drie veiligheidsregio's is een interregionale projectgroep opgericht. Deze projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers uit de provincie Gelderland en de drie veiligheidsregio's.

In dit voorstel wordt gesproken over een, nog op te richten, tijdelijke werkgroep. Deze heeft betrekking op de uitvoering van de projectfase spoor 1. Beschreven staat waarom de aanpak moet worden herzien, hoe de afstemming rond het thema is en wat de consequenties zijn. Uw bestuur wordt een principe-uitspraak gevraagd, zodat de projectgroep verder kan werken aan een

implementatieplan en cofinanciering. Uitgangspunt is dat iedereen naar eigen verantwoordelijkheid bijdraagt.

Advies-besluit

1. In te stemmen met de 2-sporenaanpak overeenkomstig het herzien plan van aanpak Natuurbrandbeheersing.
2. Met inachtneming van beslispunt 1 in te stemmen met het voorstel voor de versnelde uitvoering 'Gebiedsgerichte aanpak Natuurbrandbeheersing' overeenkomstig het plan van aanpak.
3. De interregionale projectgroep opdracht te geven om een plan uit te werken om te komen tot een tijdelijke interregionale werkgroep ten behoeve van de versnelling projectfase spoor 1.
4. De interregionale projectgroep opdracht te geven om de implementatie op basis van de 2-sporenaanpak en de cofinanciering uit te werken en in de vergadering van december 2023 definitief ter besluitvorming voor te leggen.
5. De VGGM-gemeenten met een natuurbrandrisico middels een brief te verzoeken om in samenwerking met VGGM per gemeente een regiegroep op te zetten ter bevordering van de regie en aanpak natuurbrandrisico's.

Beoogd effect

De Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing heeft als doel de kans op onbeheersbare natuurbranden en de effecten ervan op termijn te verkleinen.

Argumenten

1.1. Dit verbetert en versnelt de aanpak van de gebiedsgerichte natuurbrandbeheersing.

Uit de ervaringen binnen de gebiedsgerichte aanpak tot nu toe is geconcludeerd dat meer bestuurlijke regie nodig is om meer en sneller beweging te krijgen in dit complexe dossier. Ook is geconcludeerd dat het onverantwoord is om de realisatie van natuurbrand-beheersingsmaatregelen uit te stellen, gezien de klimaatontwikkeling, de toename van het natuurbrandrisico en de mogelijk grote maatschappelijke impact. Uitgaande van een grotere regiefunctie voor de provincie en de gemeenten op dit dossier is een tweesporenaanpak uitgewerkt in het plan van aanpak.

1.2./2.1. De herziene aanpak inclusief versnelling wordt breed omarmd

Op 20 oktober 2022 is tijdens een bestuurlijk overleg tussen Gedeputeerde Staten (de Commissaris van de Koning en Gedeputeerde Natuur), de betrokken (loco) burgemeesters en de drie directeuren veiligheidsregio's de urgentie voor de herziene Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing uitgesproken. Ook is toen ingestemd met de tweesporenaanpak en de verschillende regierollen voor de provincie, de gemeenten en de adviesrol van de veiligheidsregio's.

2.2. Hiermee geeft VGGM invulling aan de aanpak natuurbrandrisico als geprioriteerd risico.

Het belang van een versnelling op dit dossier wordt nog eens benadrukt door de in 2022 gepubliceerde nieuwe Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa). In deze analyse is het natuurbrandscenario opgeschaald van waarschijnlijk naar zeer waarschijnlijk en de impact van natuurbranden van ernstig naar tegen zeer ernstig aan. Daarnaast verscheen in januari 2023 'Het Natuurbrandsignaal '23' waarin door de diverse wetenschappelijk instituten gewaarschuwd werd voor meer hitte en droogte en daardoor meer natuurbranden.

3.1. Voor de tijdelijke werkgroep is brandweeradviescapaciteit noodzakelijk voor een versnelde uitvoering.

De benodigde brandweeradviescapaciteit voor de herziene uitvoering van de projectfase en beheerfase, staat uitgewerkt in het plan van aanpak.

Spoor 1: Risicovolle locaties [regie: gemeenten]

Met name in de projectfase is incidentele extra adviescapaciteit noodzakelijk. Voor het VGGM-deel is in de projectfase totaal 6.000 uren nodig (voor 2024 en 2025). De capaciteit wordt aangevuld (tijdelijk) door de interregionale werkgroep. Hierdoor wordt de projectfase teruggebracht naar 2 jaar in plaats van 10-12 jaar op basis van de huidige capaciteit. In de tweede helft van 2023 wordt op basis van het plan van aanpak een implementatieplan opgesteld. Het implementatieplan bevat onder andere een uitwerking van de daadwerkelijke capaciteit, governance en een begrotingsvoorstel.

Spoor 2: Natuur/infra [regie: Provincie Gelderland]

Voor advisering in spoor 2 is bestaande capaciteit beschikbaar.

3.2. Een interregionale werkgroep zorgt voor een bundeling van specialistische kennis over de betrokken veiligheidsregio's.

In de projectfase van 2024 en 2025 is een brandweerbrede interregionale werkgroep noodzakelijk om uitvoering te geven aan het project. Gebleken is dat de deskundigheid die in de deelnemende regio's aanwezig is het meest tot recht komt wanneer deze gebundeld wordt. Zo wordt ook de uniforme uitvoering vanuit brandweerperspectief geborgd.

Voor de projectfase ligt er vooral een grote uitdaging op het gebied van benodigde specifieke deskundige adviescapaciteit bij de brandweer in spoor 1. Binnen het directeurenoverleg van VRGZ, VGGM en VNOG is richting gegeven en verzocht om de inrichting van één interregionale projectorganisatie (werkgroep) die de klus in 2 jaar voor wat betreft de advisering afrondt, door te rekenen. Een nadere duiding van de benodigde deskundigheid staat in het plan van aanpak uitgewerkt.

4.1. Nader onderzoek kan pas starten nadat is ingestemd met de koers.

In de maand juni bespreken de algemeen besturen van de drie betrokken veiligheidsregio's de herziene aanpak waarmee een versnelling in de uitvoering wordt aangebracht. Het implementatieplan kan pas worden uitgewerkt wanneer de drie besturen hebben ingestemd met het plan van aanpak. Ook kan de cofinanciering pas worden aangevraagd wanneer het plan helder is. Ondanks dat de tweesporenaanpak breed is afgestemd is hiermee nog niet formeel ingestemd. Bestuurlijk akkoord op de aanpak is een noodzakelijke volgende stap.

5.1. Op deze wijze kunnen gemeenten hun regiefunctie invullen.

Ook gemeenten moeten hun regiecapaciteit en beleidscapaciteit afhankelijk van de specifieke gemeentelijke situatie organiseren. Eenduidigheid in aanpak is vanuit VGGM-perspectief wenselijk. Ook hoeven individuele gemeenten geen aanpak te ontwikkelen, zij kunnen gebruik maken van een bestaande aanpak. De bestaande aanpak wordt per gemeente afgestemd waarbij ruimte is voor individuele wensen/werkwijzen. Voor gemeenten VGGM betreft dit: Arnhem, Barneveld, Ede, Renkum, Rheden, Rozendaal en Wageningen.

Kanttekeningen

3.1. Het alternatief is om enkel gebruik te maken van al beschikbare capaciteit in regio's.

Binnen de veiligheidsregio's is slechts beperkte specifieke adviescapaciteit beschikbaar voor de adviesfuncties in spoor 1 en 2. Met de huidige capaciteit betekent dit dat er 10-12 jaar nodig is om de risicovolle objecten in spoor 1 van een advies te voorzien in de projectfase. Gelet op de positie van het risico op een onbeheersbare natuurbrand in het regionaal risicoprofiel VGGM en de klimatologische ontwikkelingen is dit onwenselijk. Op spoor 2 is het knelpunt in eerste instantie iets minder groot omdat daar een deskundig adviesbureau gespecialiseerd in landschapsinrichting in de arm genomen is, die bekostigd wordt door de provincie Gelderland. De inspanning die nu al vanuit de veiligheidsregio's wordt geleverd blijft benodigd.

3.2. Ook in de beheerfase is extra capaciteit nodig.

Structureel betekent dit dat conform het herziene plan van aanpak vanaf 2026, 1350 uur wordt gevraagd van VGGM. Hiervan is nu 1100 uur beschikbaar. In het implementatieplan wordt uitgewerkt of de resterende 200 uur structureel gevonden kan worden door werkzaamheden anders te prioriteren of dat extra capaciteit nodig is. Indien extra capaciteit noodzakelijk is, wordt dit als voorstel meegenomen in de kadernota 2025-2028.

3.3. Er zijn incidentele meerkosten voor VGGM van € 450.000 totaal.

Deze kosten worden verminderd door het al dan niet beschikbaar komen van cofinanciering uit het Rijk en de Provincie Gelderland van € 210.000. De veiligheidsregio's hebben op basis van de verhouding (risico's) en de daaraan verbonden prognose van het aantal te besteden uren aan de projectfase een verdeelsleutel is afgesproken.

Financiële raming projectfase spoor 1					
Voor uitvoering in de jaren 2024-2025					
Totale kosten € 1.500.000		Inbreng		Verdeling	
				52%	30%
				18%	
		<i>Cofinanciering</i>	<i>Veiligheidsregio</i>	<i>VNOG</i>	<i>VGGM</i>
				<i>VGZ</i>	
Zonder cofinanciering		€ 1.500.000	€ 780.000	€ 450.000	€ 270.000
Met cofinanciering	€ 700.000	€ 800.000	€ 416.000	€ 240.000	€ 144.000

In de periode juni 2023 – december 2023 vindt nader onderzoek plaats en wordt een implementatieplan uitgewerkt. In deze periode worden mogelijkheden voor co-financiering onderzocht. Voorstel wordt december 2023 voor definitieve besluitvorming bij het AB VGGM geagendeerd.

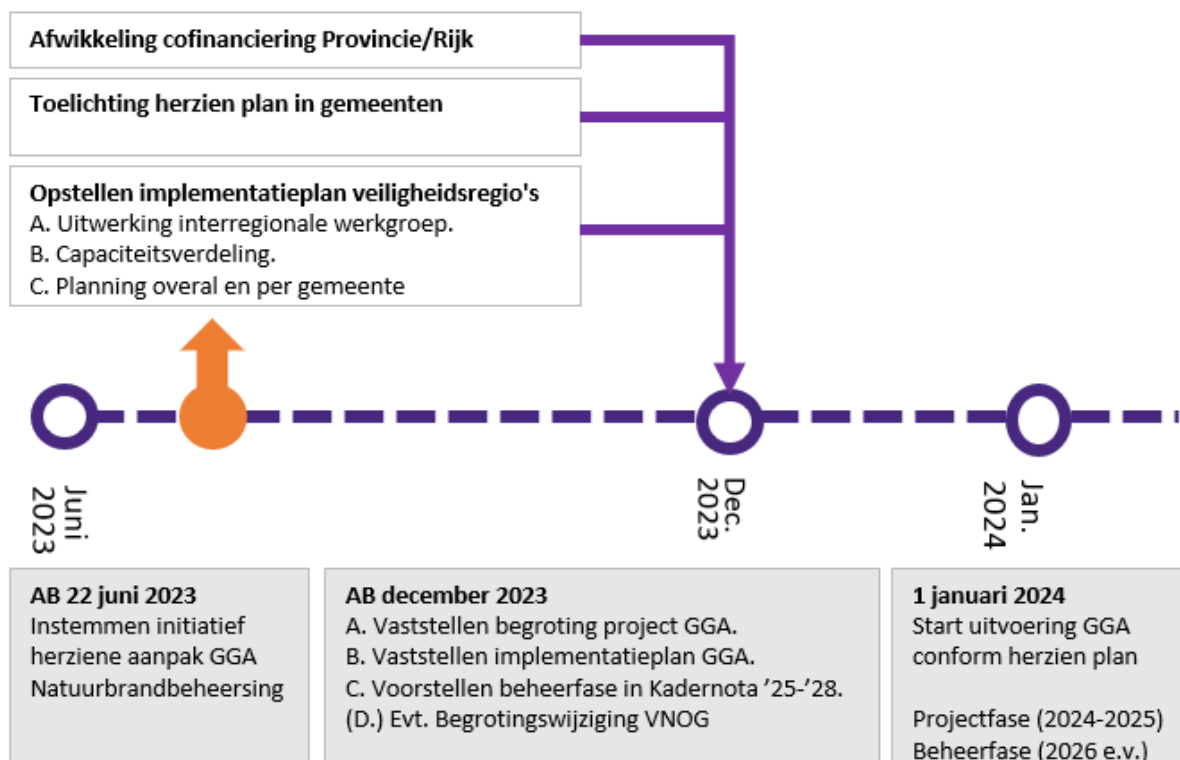
5.1. Ook van gemeenten wordt capaciteit gevraagd.

De door de gemeenten te leveren capaciteit is een essentieel onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak. Zij zijn immers regiehouder van spoor 1. In de tweede helft van 2023 wordt met de individuele gemeenten een raming gemaakt van de te verwachte capaciteitsvraag. In december 2023 is de gewenste inspanning per gemeente inzichtelijk.

5.2. Niet iedere VGGM-gemeente heeft strikt noodzakelijk een gemeentelijke regiegroep nodig.

Dit heeft te maken met de omvang van het natuurbrandrisico in specifieke gemeenten. In gemeenten waar het natuurbrandrisico beperkt is, en/of risicovolle objecten in de natuur gering zijn, kan hiervan worden afgeweken.

Uitvoering/ communicatie/ inwerkingtreding



Personele consequenties

De voorbereiding om te komen tot de interregionale projectorganisatie heeft geen personele consequenties. Vanaf 2024 kunnen er wel personele consequenties zijn, maar deze komen voort uit het nog op te zetten en af te stemmen implementatieplan. Daarover vindt de besluitvorming plaats in december 2023.

Financiële consequenties

In dit voorliggend voorstel zijn nog geen financiële consequenties opgenomen. De financiële consequenties worden op basis van dit voorstel nader uitgewerkt en in december 2023 ter besluitvorming voorgelegd. De governance, financiële afwikkeling en cofinanciering zijn ook onderdeel van dit volgende voorstel.

	Spoor 1	Spoor 2
<i>Projectfase 2024-2025</i>	<p>Juni 2023: ophalen opdracht voor uitwerking implementatieplan</p> <p>December 2023: instemmen begroting voor uitvoering implementatieplan inclusief bijbehorende middelen (incidenteel)</p> <p>Omvang max. 1,5 miljoen euro voor 2024-2025, Gelderland-breed (zie raming plan van aanpak).</p>	Huidige capaciteit
<i>Beheerfase 2026 en verder</i>	Kadernota 2025-2028 (structureel)	Huidige capaciteit



Natuurbrandbeheersing

Gelderland

Herzien plan van aanpak

Project Gebiedsgerichte Aanpak Natuurbrandbeheersing

Verkleinen van de kans op onbeheersbare natuurbranden en de
bijbehorende effecten

Provincie Gelderland
Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VNOG)
Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VGGM)
Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ)

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1. Resultaten afgelopen drie jaar.	3
1.2. Veranderend risicobeeld	3
2. Doel Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing	5
3. Natuurbrandgedrag als basis voor natuurbrandbeheersingsmaatregelen	6
4. Doorstart en versnelling Gebiedsgerichte Aanpak Natuurbrandbeheersing	7
5. Twee sporen aanpak	8
5.1. Spoor 1: Risicovolle locaties (recreatie, zorg, wonen & werken en vitale objecten).....	8
5.2. Spoor 2: Functies natuur en infratracés	9
5.3. Instemming en urgentie	9
6. De opgave	10
6.1. Opgave spoor 1: Risicovolle locaties	10
6.2. Opgave spoor 2: Natuur en infratracés	13
6.3. Algemene capaciteit	14
7. Het knelpunt	15
8. Het voorstel	16



1. Inleiding

Op 23 augustus 2017 is er tussen de provincie Gelderland en de veiligheidsregio's Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) en Gelderland Midden (VGGM) een intentieverklaring ondertekend om te komen tot een Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing. Onderdeel van deze intentieverklaring was



het verbreden en verdiepen van het urgentiebesef bij alle betrokken partijen.

De Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing heeft als doel de kans op onbeheersbare natuurbranden en de effecten ervan op termijn te verkleinen. De natuurgebieden in Gelderland kenmerken zich, naast hun ecologische waarde, door een intensief gecombineerd gebruik door de functies recreatie, zorg en wonen & werken. Daarnaast bevindt zich in de natuurgebieden een groot aantal onderdelen van andere functies, zoals vitale infrastructuur (nutsvoorzieningen) en mobiliteitsinfrastructuur (autowegen en spoorlijnen).

Voor de noodzakelijke beheersing van het natuurbrandrisico is het belangrijk dat alle betrokken en verantwoordelijke partijen samenwerken en dat integrale besluitvorming over en borging van risico-reducerende maatregelen plaatsvindt. Hierbij is het essentieel dat de diverse risico-houdende functies in de natuurgebieden en de overheden die verantwoordelijk zijn voor risico-regulering zich bewust zijn van dit risico en de bereidheid hebben gezamenlijk te komen tot een maatschappelijk verantwoord risico. Hieronder is het actorenschema afgebeeld.

Actoren Natuurbrandbeheersing

Risico-houdende functies in de natuur	Risico-regulerende bestuurslagen met betrekking tot natuur
<p><i>Natuureigenaren/beheerders:</i> landelijke en provinciaal georiënteerde terreinbeheerorganisaties, particuliere terreineigenaren waaronder landgoederen en Defensie</p> <p><i>Infrabeheerders:</i> mobiliteitsinfra en vitale infra</p> <p><i>Recreatie:</i> dag- en verblijfsrecreatie</p> <p><i>Zorg:</i> verblijfszorg en dagbesteding</p> <p><i>Wonen/Werken:</i> bedrijvenkringen, (dorps)gemeenschappen/wijken</p>	<p><i>Rijk:</i> Wet natuurbescherming 2017, nationale omgevingsvisie en decentralisatie provincies</p> <p><i>Provincies:</i> provinciale natuurvisie, provinciale omgevingsvisie, provinciale natuurbeheerplannen, vergunningen en Subsidies Natuur en Landschap (SNL)</p> <p><i>Gemeenten:</i> gemeentelijke omgevingsvisie, vergunningen, Veiligheidsregio's</p> <p><i>Waterschappen:</i> vergunningen, waterschap elementen</p>

De afgesproken intentie heeft ertoe geleid dat binnen de provincie Gelderland in oktober 2019 de Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing formeel is gestart. Hiervoor was een Plan van Aanpak binnen de Algemene Besturen van VGGM en de VNOG medio 2019 vastgesteld. De in dit Plan van Aanpak voorgestelde gebiedsgerichte aanpak was afgeleid van de landelijke handreiking Gebiedsgerichte Aanpak Natuurbrandbeheersing. In de intentieverklaring met de provincie Gelderland was afgesproken dat voor deze aanpak de veiligheidsregio's VNOG en VGGM de regie op zich namen, waarbij alle 3 de partijen in gelijke mate bijdragen voor het faciliteren van het proces. Voor de VNOG en VGGM betrof dit vooral de inzet van bestaande beschikbare formatie en voor de provincie een bijdrage in capaciteit en middelen.

Binnen deze aanpak is uitgegaan van een functionele en geografische projectstructuur waarin alle actoren waar nodig per gebied vertegenwoordigd waren met gebiedsvoorzitters (burgemeesters) en een provinciale commissie als escalatieniveau. Echter mede door de Coronacrisis en de complexiteit in belangen tussen de diverse functies kwam de projectstructuur niet van de grond en werd er te beperkt vooruitgang op dit dossier geboekt.

1.1. Resultaten afgelopen drie jaar.

In de afgelopen 3 jaar is in ieder geval het volgende bereikt:

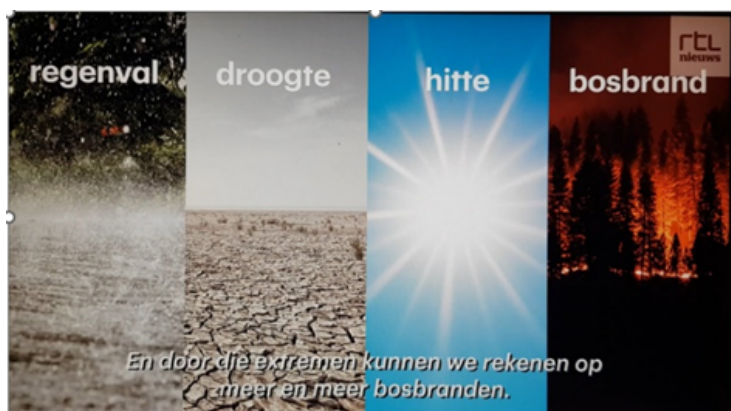
- Brede onderkenning van het risico op natuurbranden bij alle risico-houdende functies en risico-regulerende bestuurslagen.
- Ontwikkeling van de landelijke inzetbare Toolbox natuurbrandbeheersing en de ontwikkeling van risicoanalyse-instrumenten.
- Het in kaart brengen van de meeste risico-objecten met als gebruiksfuncties recreatie, zorg en wonen/werken.
- Totstandkoming van samenwerkingsverbanden (bijv. met Vitale Vakantieparken, Veluwe op 1 en onderling tussen de provincie, de VNOG, de VGGM en VRGZ).
- Diverse adviezen voor hoog risico-objecten zijn gegeven.

1.2. Veranderend risicobeeld

In deze periode groeide, mede door de droge en hete jaren 2018, 2019 en 2020, het urgentiebesef bij alle actoren van de noodzaak tot het beheersen van het natuurbrandrisico. Immers droogte, hitte en daardoor meer kans op onbeheersbare natuurbranden ten gevolge van de klimaatontwikkeling lijken geen uitzondering meer.

Op 13 april 2022 heeft de Provinciale Commissie (gedeputeerde, gebiedsburgemeesters en directeurs Veiligheidsregio's) ingestemd met het voorstel om de opzet van het project te wijzigen. Dit om sneller meer fysieke resultaten te boeken en meer bestuurlijke regie te organiseren. Afgesproken is om een herziene aanpak provincie Gelderland breed uit te voeren en daarom is de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) gevraagd aan te sluiten bij het project (zie hoofdstuk 4). Daarnaast is gekozen voor een 2 sporenaanpak waarbij de regie voor spoor 1 (risicovolle objecten) komt te liggen bij de gemeenten en voor spoor 2 (natuurbrandpreventieplan natuurgebieden en infratracsés) bij de provincie (zie hoofdstuk 5).

Gelet op de klimaatverwachtingen uit de publicaties van het IPCC en het KNMI zullen de komende decennia het aantal zomerse en tropische dagen met drogende oosten winden sterk toenemen afgewisseld door perioden met zware regenval. Door deze extremen is het reëel te veronderstellen dat het aantal grote natuurbranden eveneens zal toenemen.



In het voorjaar van 2020 bleken de meteorologische omstandigheden in Nederland vergelijkbaar te zijn met de omstandigheden die in 2021 geleid hebben tot de verwoestende branden en grootschalige evacuaties in Griekenland en Turkije.

Het belang van een tijdige adequate gebiedsgerichte aanpak om het natuurbrandrisico te beheersen is gezien deze ontwikkelingen cruciaal. Ook het voorjaar en de zomer van 2022 waren extreem droog en warm met een zeer hoog natuurbrandrisico en een zeer groot aantal natuurbranden. Deze effecten van de klimaatontwikkeling werden in januari 2023 door diverse wetenschappelijke instituten geduid in het natuurbrandsignaal '23¹.

In 2022 werd de nieuwe Rijksbrede Risicoanalyse (RbRa) gepubliceerd. In deze analyse is het natuurbrandscenario opgeschaald van waarschijnlijk naar zeer waarschijnlijk en de impact van natuurbranden van ernstig naar tegen zeer ernstig aan.

Figuur 2 Risicodiagram klimaat- en natuurrampen

Bepakt	Aanzienlijk	Ernstig	Zeernstig	Catastrofaal	• Overstroming zee					
					• Geïnduceerde aardbeving		• Overstroming rivier	• Orkaan	• Hitte/droogte	
							• Sneeuwstorm			• Natuurbranden
							• Natuurlijke aardbeving			
					Zeer onwaarschijnlijk	Onwaarschijnlijk	Enigszins waarschijnlijk	Waarschijnlijk	Zeer waarschijnlijk	

¹ [Natuurbrandsignaal '23: meer onbeheersbare natuurbranden met grotere impact op samenleving - Nederlands Instituut Publieke Veiligheid \(nipv.nl\)](https://www.nipv.nl/natuurbrandsignaal-23)

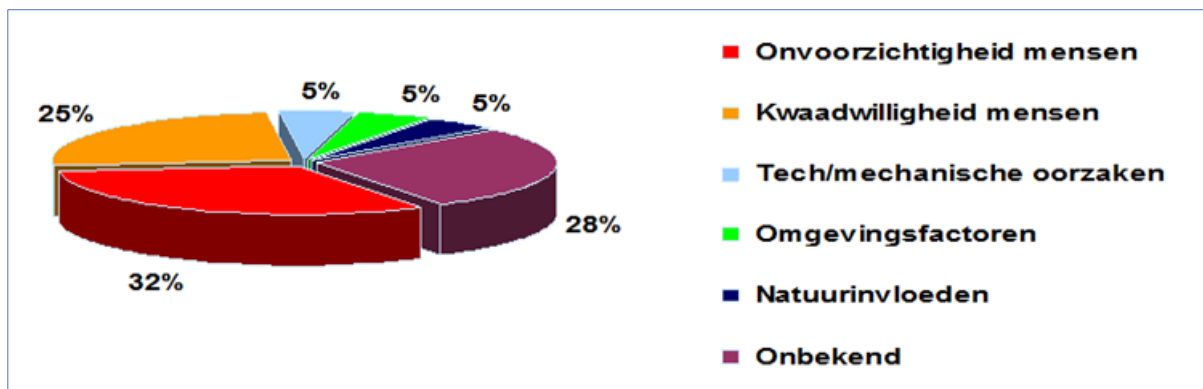
2. Doel Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing

Het doel van de Gebiedsgerichte aanpak is het verkleinen van de kans op en de impact van onbeheersbare natuurbranden. Daarbij heeft de aanpak tot doel het verminderen van effecten van een natuurbrand op de gebruiks- en vitale functies in dan wel direct grenzend aan natuurgebieden. Dit door het formuleren en implementeren van risico-reducerende maatregelen. De beheersing van natuurbrandrisico's moet zoveel als mogelijk voorkomen dat t.g.v. natuurbranden gezondheidseffecten, majeure schade en maatschappij-ontwrichtende omstandigheden optreden.



De vraag is legitiem of natuurbranden te voorkomen zijn? Uit de statistiek blijkt dat het onmogelijk is om alle oorzaken van natuurbranden uit te sluiten. Natuurbranden worden voor ongeveer 70 % veroorzaakt door activiteiten waarbij sprake is van menselijk handelen:

- **Onvoorzichtig handelen:** in droge perioden in de natuur roken, barbecueën op vaste brandstoffen, kampvuur maken, etc.
- **Kwaadwilligheid mensen:** het bewust brandstichten in het kader van baldadigheid of een roep om aandacht.
- **Technisch/Mechanische oorzaken:** zoals vonken van de remschijven van een trein of hete wegspringende delen bij een klapband die in de berm belanden.
- **Omgevingsfactoren:** zoals een autobrand in de berm, een brandende elektrische batterij van een fiets, een caravanbrand op een recreatiepark of een woning-/schuurbrand in dan wel grenzend aan het bos.
- **Natuurinvloeden:** droge blikseminslag en broei.



Doordat het ontstaan van natuurbranden niet volledig te voorkomen is, is het belangrijk om prioriteit te geven aan het voorkomen van onbeheersbare natuurbranden door:

- Het fysiek treffen van natuurbrandbeheersingsmaatregelen.
- Het inzetten op een verhoogd risicobewustzijn op natuurbrandrisico's bij gebruikers van de natuur en het bieden van handelingsperspectief om dit risico te verminderen.

3. Natuurbrandgedrag als basis voor natuurbrandbeheersingsmaatregelen

Een grote natuurbrand is voor de brandweer moeilijk te bestrijden. Dit vraagt een grote, complexe en langdurige inzet die dagen of weken kan duren. Brandontwikkeling gaat frequent zodanig snel dat de brandweer dit onmogelijk op tijd kan beheersen. Afhankelijk van de ontstaansplek van de natuurbrand en de ontwikkelrichting kan dit leiden tot gezondheidsschade en maatschappelijke ontwrichting. Zoals in de vorige paragraaf geduïd zullen klimatologische veranderingen leiden tot meer perioden van langdurige droogte en tropische temperaturen, afgewisseld met perioden van heftige en overvloedige regenval, voorspelt het KNMI.

Voorheen lag en nog steeds ligt de nadruk sterk op de bestrijding van natuurbranden. Het investeren in nog meer brandweercapaciteit is echter niet de enige oplossing gezien de ervaring met de



onbeheersbare kenmerken en vele ontwikkelvariabelen van dit brandtype. De winst ligt vooral in de beheersing van natuurbranden door middel van het treffen van preventieve maatregelen. Daarbij spelen de terreininrichting van het natuurgebied en het landschap een cruciale rol. De gebiedsgerichte aanpak gaat uit van het samenbrengen van verschillende gebiedspartners zoals de terreinbeheerders, de gebruikers, de bestuurslagen van gemeenten/provincie en de brandweer om zo nodig op elkaar afgestemde preventieve maatregelen te nemen en voorbereide plannen te maken voor een effectievere bestrijding.

Het natuurbrandgedrag en de ontwikkeling van een natuurbrand laat zich het best schetsen door de hieronder geplaatste natuurbrandgedrag driehoek. Hiervan is alleen de zijde vegetatie/landschapsinrichting beïnvloedbaar. Immers de topografie is een gegeven en de meteorologische omstandigheden worden steeds extremer.

Er zal prioriteit gegeven moeten worden aan het beheersen van natuurbranden door o.a. het beheersbaar maken/houden van de brandstof in de natuur, de vegetatie. Daarnaast is om een adequate brandweerinzet mogelijk te maken de toegankelijkheid van de natuurgebieden en de aanwezigheid van voldoende bluswatervoorzieningen essentieel.



De meeste beïnvloeding van het natuurbrandrisico zit, zoals blijkt uit de natuurbrandgedragdriehoek, in het beheersen van de component brandbare vegetatie: de brandstof. Binnen de landelijke opgestelde Toolbox Natuurbrandbeheersing zijn hiervoor de volgende drie hoofd natuurbrandbeheersingsmaatregelen beschreven:

1. Weerbaardere natuur tegen natuurbrandgevaar (verloving van naaldhoutgebieden, hydratering van bossen, minder brandgevaarlijke haag-, tuin- en parkbeplanting).
2. Compartimenteren van natuurgebieden met brandweerbaardere vegetatie langs paden en wegen.
3. Voorkomen van brand bevorderende landschapselementen.

4. Doorstart en versnelling Gebiedsgerichte Aanpak Natuurbrandbeheersing

Met de doorstart wordt beoogd een versnelling te realiseren in de gebiedsgerichte aanpak. Hierbij is het uitgangspunt dat de voor dit dossier relevante bestuurslagen binnen de provincie Gelderland meer de regie nemen over die functies waarop zij invloed kunnen uitoefenen. Deze beïnvloeding is belangrijk omdat vooralsnog regelgeving om natuurbrandbeheersingsmaatregelen te treffen ontbreekt. De Veiligheidsregio's hebben hierbinnen een belangrijke advies- en aanjaagfunctie.

De grootste complexiteit is aanwezig bij de functies natuur en infra vanwege de uitgestrektheid, de diversiteit aan terreineigenaren en hun diversiteit aan belangen. Deze zijn veelal gemeente- overstijgend en soms zelfs veiligheidsregio-overschrijdend. De bestuurlijke regulering van dit risico ligt bij een groot aantal bestuurslagen (het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen). Daar de provincie hier binnen Gelderland de meeste beïnvloedingsinstrumenten heeft (verantwoordelijkheid voor realisatie natuurdoelstellingen, subsidieverlening Natuur en Landschap (SNL), provinciale Infra) Daarnaast heeft de provincie de verantwoordelijkheid om op korte termijn natuurherstelmaatregelen te treffen en is het logisch en efficiënt om waar mogelijk natuurbrandbeheersing en natuurherstel te combineren. Voorgesteld is dat de provincie meer regie neemt op de functies natuur en infratracsés (dus landschapsinrichting) neemt.

De risicovolle objecten zoals de gebruiksfuncties zorg, recreatie en wonen/werken en vitale objecten zijn veelal binnen de gemeentegrenzen van een gemeente gelegen. Zij hebben een grote verscheidenheid van opzet, omvang en eigenaren en komen in grote aantallen voor in onze natuurgebieden binnen Gelderland. De meest complexe situatie treffen we aan in het grootste aaneengesloten natuurgebied van Nederland: De Veluwe. Gemeenten hebben in het kader van ruimtelijke ontwikkeling, hun verantwoordelijkheid voor veiligheid en zij beschikken over diverse vergunningstelsels om te kunnen reguleren voor activiteiten binnen de gemeenten. Daarom is het logisch dat de gemeenten de regie nemen op de gebruiksfuncties recreatie, zorg, vitale objecten en wonen/werken.

5. Twee sporen aanpak

Uit de ervaringen binnen de gebiedsgerichte aanpak tot nu toe is geconcludeerd dat meer bestuurlijke regie nodig is om meer en sneller beweging te krijgen in dit complexe dossier (zie hoofdstuk 4). Ook is geconcludeerd dat het onverantwoord is om de realisatie van natuurbrandbeheersingsmaatregelen uit te stellen, gezien de klimaatontwikkeling, de toename van het natuurbrandrisico en de mogelijk grote maatschappelijke impact. Brandweer Nederland duidt dit risico nu als volgt: “Het is niet de vraag of er een onbeheersbare natuurbrand komt, maar wanneer en het is niet de vraag of er slachtoffers vallen, maar afhankelijk van waar de natuurbrand is, hoeveel”. Uitgaande van een grotere regiefunctie voor de provincie en de gemeenten op dit dossier is een 2 sporenaanpak uitgewerkt.

5.1. Spoor 1: Risicovolle locaties (recreatie, zorg, wonen & werken en vitale objecten)

De risicovolle locaties in de natuurgebieden dan wel grenzend aan natuurgebieden behorend tot de gebruiksfuncties recreatie, zorg, wonen & werken en de vitale objecten liggen allen binnen gemeentelijke grenzen. De betreffende gemeente waarbinnen de betrokken functie ligt, is verantwoordelijk voor toezicht op de veiligheid en beschikt in het kader van haar beschikbaar instrumentarium zoals het vergunningstelsel over beïnvloedingsmogelijkheden.

Spoor 1 bestaat uit een lokale, objectgerichte aanpak onder regie van de gemeente met advisering vanuit de veiligheidsregio. De recreatieonderneming, zorginstelling of houder van het vitale object wordt geadviseerd om te komen tot een brandveilige terreininrichting, ontruimingsplannen waarin rekening gehouden is met een naderende natuurbrand en het communiceren over natuurbrandrisico's en gedragsmaatregelen voor recreanten of cliënten en bezoekers. Eventuele maatregelen zijn voor rekening van de onderneming/instelling. Daarnaast een brandveiligheidsbenadering (Fire Wise) voor de gebieden met een woon-/werkfunctie gelegen in, dan wel direct grenzend aan natuurbrandgevaarlijke natuurgebieden. Hierbij komt naast tuinrichting ook bereikbaarheid en een gezamenlijke community-aanpak aan de orde voor het gebied. Verder een risicogerichte benadering voor vitale objecten zoals trafostations, gasreducerstations, data masten, waterpompstations, etc.

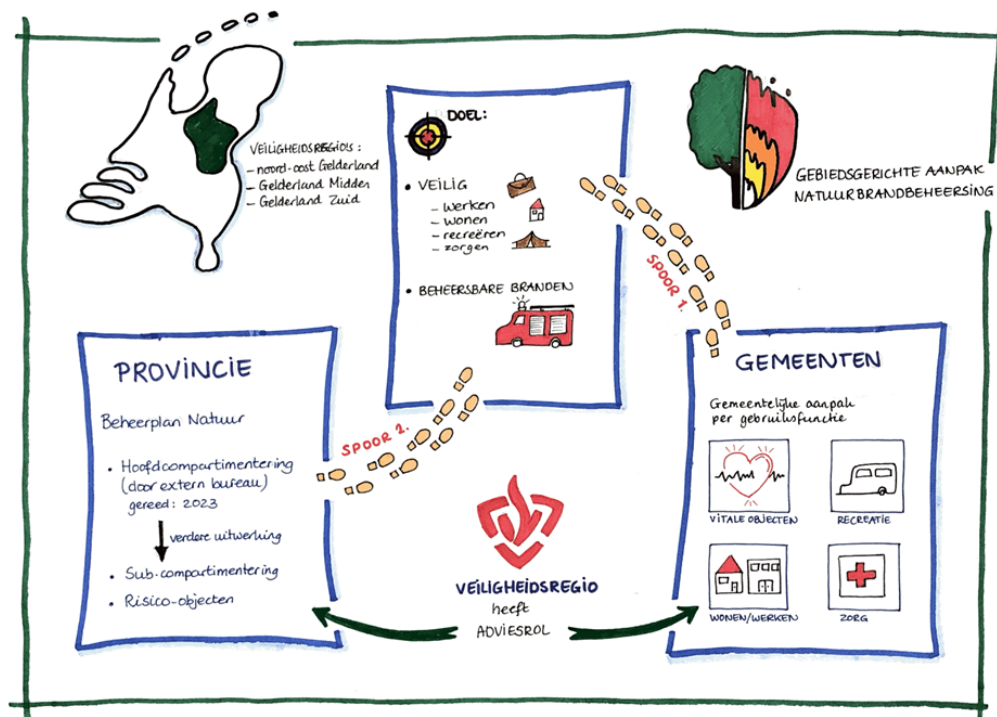
Om spoor 1 in een betreffende gemeente te realiseren wordt voorgesteld dat het college van B&W een soort regie- of focusgroep instelt. Deze groep wordt samengesteld met medewerkers vanuit de voor dit dossier relevante gemeentelijke beleidsterreinen en met advies van de Veiligheidsregio. Zij heeft tot taak te komen tot een prioritering en planning voor spoor 1 in de betreffende gemeente. Daarnaast moet de gemeentelijke regie- of focusgroep de tijdige advisering, realisatie van maatregelen en de voortgang ambtelijk monitoren en borgen (inclusief bestuurlijke rapportage). Deze groep kan bijvoorbeeld onder voorzitterschap van de Ambtenaar Crisisbeheersing/Openbare Orde & Veiligheid functioneren met een rechtstreekse bestuurlijke lijn naar de burgemeester.

Diverse hoog-risicovolle locaties zijn met de beperkt beschikbare adviescapaciteit de afgelopen 3 jaar al binnen VGGM en VNOG bezocht en hebben een advies gekregen van de brandweer. De stand hiervan m.b.t. de opvolging is voorsnog onvoldoende inzichtelijk. Natuurlijk betreft dit ook vooral een eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer, de instelling of de bewoner. Het is wel belangrijk dat de gemeente op dit onderdeel vinger aan de pols houdt. Binnen VRGZ staat de uitvoering van spoor 1 nog in de beginfase, omdat zij pas in 2022 aangesloten zijn bij de gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing. Het gebied in VRGZ is doordat het minder omvangrijker is wel overzichtelijker maar niet minder kwetsbaar. Uit de inventarisatie blijkt dat de functiedichtheid hier zeer hoog is.

5.2. Spoor 2: Functies natuur en infratracés

De natuurgebieden en de gebieden hierbinnen gelegen waar ook een infratracé doorheen loopt hebben allen de (mede)doelstelling voor het leveren van natuurwaarden. Sommigen gebieden behoren tot de zogenaamde Natura2000 gebieden.

De provincie en het rijk, voor wat betreft rijks infra, zijn hierbij bestuurlijk de belangrijkste actoren. Er is een breed gedragen, integraal natuurbrandpreventieplan nodig voor de natuurgebieden Veluwe, Achterhoek en het Rijk van Nijmegen. In dit plan moeten natuurbrandbeheersingsmaatregelen en afspraken voor de realisatie zijn opgenomen die vervolgens terugkomen in de onderscheiden natuurbeheerplannen van de natuurterreineigenaren. Realisatie van natuurbeheersingsmaatregelen binnen de vegetatie kunnen wel 20-30 jaar kosten. Snel beginnen met de klus is dus het advies. De provincie neemt de regie om samen met de natuurbeheerders en de infrabeheerders te komen tot dit natuurbrandpreventieplan waarbij de veiligheidsregio's adviseren.



Visualisatie 2-sporenaanpak Natuurbrandbeheersing:

5.3 Instemming en urgentie

Op 20 oktober 2022 is in het provinciehuis tijdens een bestuurlijk overleg tussen Gedeputeerde Staten (de Commissaris van de Koning en Gedeputeerde Natuur), de betrokken (loco) burgemeesters en de drie directeurs veiligheidsregio's de urgentie voor de doorstart Gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing uitgesproken. Ook is toen ingestemd met de 2-sporenaanpak en de verschillende regierollen voor de provincie, de gemeenten en de adviesrol van de veiligheidsregio's.

6. De opgave

Om de provincie, de gemeenten en de risico-houdende functies adequaat te adviseren rondom natuurbrandbeheersing is de komende jaren veel advies-capaciteit nodig om hierin te voorzien. Daarnaast vergt het ook beperkte capaciteit van de kolommen betrokken bij de Crisisbeheersing (Politie, GHOR, Bevolkingszorg, Communicatie) en de risico-regulerende bestuurslagen gemeente en de provincie. Verder is ook capaciteit nodig bij de risico-houdende functies als natuurbeheer, infra-beheer en de risicovolle objecten van de gebruiksfuncties van recreatie, zorg, wonen & werken en vitale objecten noodzakelijk. Voor de opgave is rekening gehouden met een projectmatige aanpak zodat onderscheid gemaakt is in adviescapaciteit voor de projectfase (fase om te komen tot uitgewerkte adviezen en plannen) en de beheerfase (begeleiding en monitoring realisatie natuurbrandbeheersingsmaatregelen)

6.1 Opgave spoor 1: Risicovolle locaties

Spoor 1 betreft de advisering omtrent risicovolle objecten gelegen in dan wel direct grenzend aan het natuurgebied. Binnen spoor 1 maken we onderscheid in objecten behorend tot de recreatie (verblijfs- en dagrecreatie), de zorg, wonen & werken (woongebieden inclusief kleinschalige bedrijvigheid), en vitale objecten (gasreducerstations, trafo stations, schakelstations, 10 KV-stations, datamasten, verkeerscentrales, waterpompstations, rioolzuivering etc.). Afhankelijk van de grootte van het te beschouwen object/gebied is er meer of minder adviescapaciteit nodig. Er is onderscheid gemaakt in groot, middel en klein. Afhankelijk van de risico van het object, mede gebaseerd op de ligging in de omgeving, is een hogere prioriteit nodig. Er is onderscheid gemaakt in hoog, middel en laag.

Daarnaast kunnen objecten en gebieden wonen & werken zodanig geconcentreerd in een gebied liggen dat gezamenlijk gebruik gemaakt wordt van bijvoorbeeld ontsluitingswegen. In zo'n situatie is naast de individuele object-aanpak ook een clusteraanpak nodig. Clusteraanpakken komen alleen voor als het risico ingeschat wordt in middel en hoog en vergen meer adviescapaciteit en meer multi-capaciteit voor afstemming.

Naast adviescapaciteit voor de projectfase is ook capaciteit nodig voor de beheerfase. Immers na advisering zal realisatie van maatregelen gemonitord moeten worden. Afhankelijk van het ingeschatte risico van het object is een frequentie begroot van bij hoog risico-objecten jaarlijkse controle, middel risico-objecten eenmaal per drie jaar en laag risico-objecten eenmaal in de vijf jaar. Begroting nog benodigde adviescapaciteit projectfase: (Let op zijn begrote getallen op basis dashboard informatie, samengevat en afgerond weergegeven).

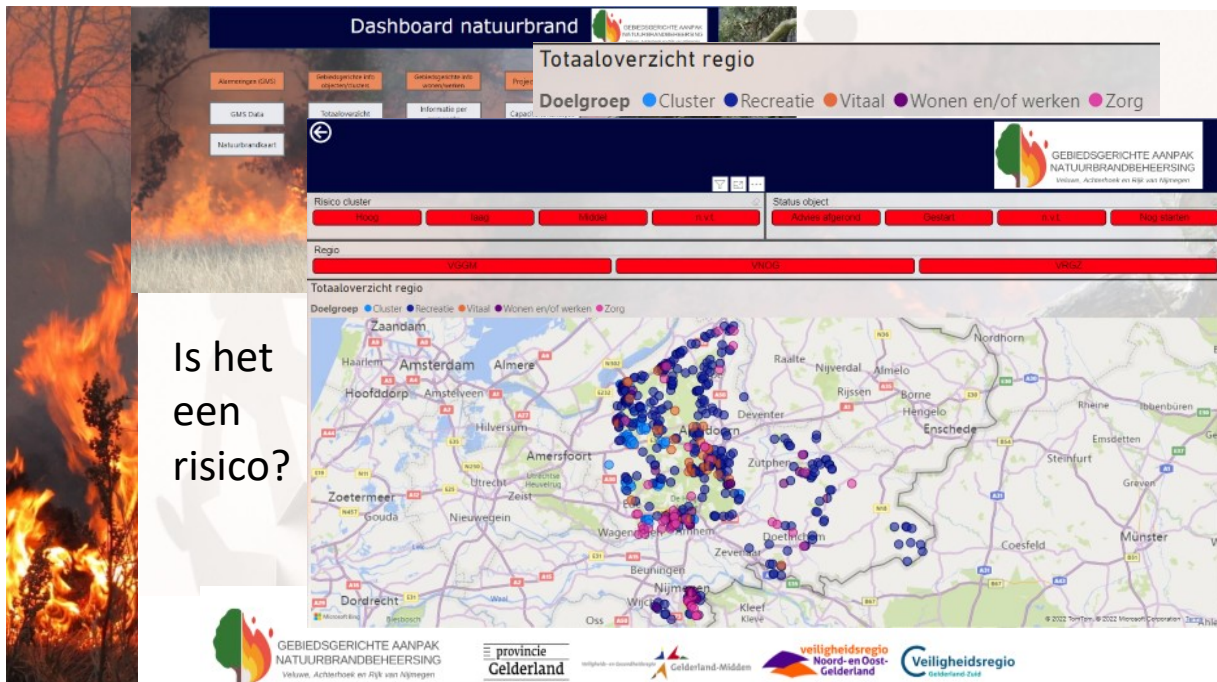
Berekening brandweeradviescapaciteit spoor 1:

De brandweeradviescapaciteit is berekend op basis van de huidig beschikbare dashboard gegevens. Hierbij zijn vooral voor de VRGZ diverse schattingen gedaan. De adviescapaciteit is verdeeld over de diverse categorieën van objecten, en gebieden wonen & werken waarbij in een aantal gevallen hierboven op een clusteraanpak nodig is en verkeersplannen ontwikkeld moeten worden. Voor een gedetailleerdere uitwerking zie bijlage 1. Op basis van deze informatie kan gesteld worden dat percentagegewijs van de objecten en de aanpakken gemiddeld 20% Hoog scoort, 60% middel en 20% laag. Indicatief komen we afgerond op de volgende getallen:

Prioriteit	VNOG		VGGM		VRGZ		Totaal uren	
	Projectf.	Beheerf	Projectf	Beheerf	Projectf	Beheerf	Projectf	Beheerf
Hoog	2.000	900	1.200	550	700	300	3.900	1750
Middel	6.000	900	3.500	530	2.100	350	11.600	1780
Laag	2.000	300	1.100	170	600	100	3.700	570
Bijdrage Verkeerspl.	500	150	200	100	100	50	800	300
Totaal uren	10.500	2.250	6.000	1.350	3.500	800	20.000	4.400

De objecten circa 40 VNOG en 40 VGGM, waarvoor al een advies gegeven is, zijn buiten de capaciteitsberekening voor de projectfase gelaten.

Op hoofdlijnen zijn 20.000 uren nodig in de projectfase om in het gemeentelijk spoor 1 te komen tot adequate advisering omtrent natuurbrandveiligheid m.b.t objecten en gebieden wonen & werken al dan niet in clusterverband. Naast de projectfase is structurele capaciteit nodig in de beheerfase om zo de voortgang van geadviseerde maatregelen te monitoren en op ontwikkelingen te anticiperen. Voor de capaciteitsinschatting in de beheerfase is gerekend met de volgende frequentie van monitoring: hoog risico-objecten jaarlijks, middel risico-objecten 3-jaarlijks en laag risico-objecten, 5-jaarlijks. Op basis hiervan is structurele capaciteit nodig van 4.400 uur op controlerend /adviserend functieniveau.



De puntlocaties op de afbeelding hierboven vertegenwoordigen risicovolle locaties in de natuur binnen de drie veiligheidsregio's.

Naast brandweeradviescapaciteit is in spoor 1 in de projectfase o.a. de volgende capaciteit nodig bij ketenpartners:

Organisatie	VNOG	VGGM	VRGZ	Opmerking
GHOR	275	280	225	Objecten Zorg
Politie	750 (32)	350 (15)	250 (10)	Verkeersplanen advies
Coördinatie Verkeersplan*	1760	825	550	Bij gemeenten of bij politie of verdeeld
Gemeenten Regiegroep per gemeenten 5 personen keer 18 uur per jaar	1400	630	360	VNOG 15 gemeenten, 5 gemeenten beperkt en 2 gemeenten geen). VGGM 7 gemeenten en VRGZ 4 gemeenten)
Gemeenten Cluster:	700 (16)	350 (nog 8)	250 (6)	Coördinatie en ondersteuning
Gemeenten Woonwerkgebieden	4500 (80)	2400 (43)	560 (10)	Coördinatie, ondersteuning en communicatie++
Gemeenten Verkeersplan	750	350	250	Afdeling Verkeer en RO

Verder is in deze projectfase nodig capaciteit op het gebied van algemene Communicatie

6.2 Opgave spoor 2: natuur en infratracés

Binnen spoor 2 is adviescapaciteit benodigd voor het adviseren van Terrein Beherende Organisaties (TBO's) en Infra beheerders op het gebied van de te nemen natuurbrandbeheersingsmaatregelen zoals: 1. Weerbaardere vegetatie, 2. Compartimentering en 3. Beheersen van brandbevorderende landschapselementen. Hierbij behoort ook de advisering aan het door de provincie in juli 2022 ingehuurde Bureau Borgmanadvies voor stap 1 binnen spoor 2: Advies rond de hoofdcompartimentering.

De benodigde brandweer adviescapaciteit voor deze inhoudelijke advisering rond spoor 2 t.a.v. de natuurbrandbeheersingsmaatregelen en de bestrijdbaarheid (bereikbaarheid, bluswatervoorziening en planvorming) zal naast capaciteit in de projectfase ook de nodige capaciteit vergen in de beheerfase. Deze capaciteit is geschat op basis van eerdere ervaringen en aan de hand van de omvang van de natuurgebieden. De omvang van de natuurbrandgevoelige natuurgebieden is bij benadering:

- Veluwe: ca. 100.000 ha, waarvan 66.000 ha gelegen binnen de VNOG en 34.000 ha binnen VGGM.
- Natuurgebieden Achterhoek: ca. 10.000 ha VNOG.
- Natuurgebieden Rijk van Nijmegen ca. 5.000 ha VRGZ.



Berekening brandweeradviscapaciteit spoor 2:

Binnen de VNOG is voor dit takenpakket structureel 1 fte (1500 uur) ingeschat. Deze structurele capaciteit kan in aanvang allereerst ingezet worden in de projectfase om dan in een vloeiende beweging op te gaan in de beheerfase er na. Deze adviescapaciteit vereist specifieke kennis op gebied van vegetatie, natuurbrandgedrag, en natuurbrandbestrijding. De volgende schatting voor de benodigde capaciteit is gedaan:

Omvang natuurgebieden	VNOG		VGGM		VRGZ	
	Project	Beheer	Project	Beheer	Project	Beheer
76.000 ha. VNOG	1,0 fte	1,0 fte				
33.000 ha. VGGM			0,6 fte	0,5 fte	0,3 fte	0,2 fte
5.000 ha. VRGZ						
Coördinatie	Structureel 0,3 -0.2 fte (advisering Provincie, ontwikkeling en afstemming)					
Totale capaciteit VRGZ, VGGM en VNOG:	Projectfase: 2,2 fte Beheerfase: 2,0 fte					

- 1 fte is ca. 1500 effectieve werkuren.

6.3 Algemene capaciteit

Ten behoeve van de coördinatie en communicatie:

Ten behoeve van de projectcoördinatie is ca. 5 % capaciteit nodig in de projectfase. Voor de VNOG is dit ca. 500 uur, voor VGGM 300 uur en voor VRGZ 175 uur. Dit is voor afstemming met gemeentebesturen en voor afstemming met de provincie in spoor 2.

Om geadviseerde maatregelen te realiseren moeten veelal tegengestelde belangen overwonnen worden en moeten de maatregelen in ruimtelijke ordening ingepast worden. Hierbij is naast ondersteuning van communicatie ook juridische ondersteuning van belang. De ruimtelijke en juridische ondersteuning ligt vooral bij de gemeenten en de provincies. De communicatieve ondersteuning bij gemeenten en bij de Veiligheidsregio's. De communicatiecapaciteit van de Veiligheidsregio's is vooral van belang bij het maken van voorlichtingsmateriaal, het uitleggen van geadviseerde maatregelen en het meenemen van betrokkenen over de stand van zaken rond het project.

Verder is nog capaciteit benodigd op het gebied van databasebeheer, beheer Geoviewer en capaciteit Operationele Informatie Voorziening (Kaartlagen compartimenten en berijdbare paden) Dit bovenstaande leidt tot onderstaand overzicht:

Organisatie	VNOG	VGGM	VRGZ	Opmerking
Veiligheidsregio Projectcoördinatie	500	300	175	T.b.v. projectcommunicatie
Veiligheidsregio Communicatie	500	250	150	T.b.v. projectbegeleiding en
ICT/OIV beheer	300	150	100	Ondersteuning dashboard, Geoviewer, bereikbaarheidskaarten
Projectondersteuning	400	200	100	
Overige Capaciteit gemeenten				
Gemeenten Regie via AOV'er	ntb ²	ntb	ntb	
Gemeenten RO	ntb	ntb	ntb	
Gemeenten Juridisch	ntb	ntb	ntb	
Provincie Projectcoördinatie	ntb			
Provincie Juridisch	ntb			

² Ntb: nader te bepalen en afhankelijk van type maatregel, situatie en omgeving.

7. Het knelpunt

De gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing vraagt van alle actoren extra capaciteit. De grootste capaciteitsvraag ligt bij de specifieke adviescapaciteit binnen de Veiligheidsregio/brandweer. Deze capaciteit is specifiek omdat de deskundigheid op het gebied van natuurbrandveiligheid relatief nieuw is en nog in ontwikkeling.

Binnen de Veiligheidsregio's is slechts beperkte specifieke adviescapaciteit beschikbaar voor de adviesfuncties in spoor 1 en 2. Met de huidige capaciteit betekent dit dat er 10-12 jaar nodig is om de risicovolle objecten in spoor 1 van een advies te voorzien in de projectfase. Op spoor 2 is het knelpunt in eerste instantie iets minder groot omdat daar een deskundig adviesbureau gespecialiseerd in landschapsinrichting en kennis van natuurbrandveiligheid door de provincie in overleg met de brandweer is gecontracteerd. Wel vraagt ook dit spoor een structurele inspanning van de veiligheidsregio's voor advisering provincie en natuurbeheerders in de project- en beheerfase.



Hoe verder?

- Ambitieniveau
- Projectfase komen tot integrale adviezen
- Beheerfase realisatie aankomende decennia
- Capaciteit



Hoe zorgen we er samen voor dat we de tandwielen in beweging krijgen?



Eén van de slotsheets bijeenkomst provinciale bijeenkomst 20 oktober 2022

8. Het voorstel

De bestaande Interregionale projectgroep gebiedsgerichte aanpak natuurbrandbeheersing is samengesteld uit vertegenwoordigers vanuit de provincie en de drie veiligheidsregio's. Binnen deze projectgroep wordt afgestemd en overkoepelende regie gevoerd over beide sporen.

Binnen vooral spoor 1 (risicovolle locaties) ligt een enorme uitdaging en opgave voor een groot aantal gemeenten en de veiligheidsregio's (paragraaf 6). Voor de Veiligheidsregio's ligt deze grote opgave vooral op het gebied van benodigde specifieke deskundige adviescapaciteit bij de brandweer in de projectfase en daarna in mindere mate maar wel structureel in de beheerfase.

Binnen het directeurenoverleg van VRGZ, VGGM en VNOG is richting gegeven en verzocht om door te rekenen de inrichting van één tijdelijke interregionale werkorganisatie die de klus voor de projectfase spoor 1 in 2 jaar (2024 en 2025) voor wat betreft de advisering afrondt. Immers versnellen op dit dossier is urgent.

De volgende doorrekening is gemaakt beseffende dat vele varianten mogelijk zijn:

Eén provincie-brede, tijdelijke interregionale werkorganisatie t.b.v. de brandweeraanvoerscapaciteit spoor 1:

Als de capaciteit voor de projectfase spoor 1 gebundeld wordt, is een verwachte efficiencywinst te behalen. In de berekening zijn we uitgegaan van een efficiencywinst van 20%. Dit betekent dat vooral winst aan adviescapaciteit geboekt wordt en dat coördinatiecapaciteit minder lang nodig is. Deels zal hier extra coördinatiecapaciteit tegenover gezet moeten worden. Uitgangspunt projectfase max 2 jaar.

Werkorganisatie:

- 1 Projectleider schaal 12 (1200 uur; 0,8 fte keer 2jaar)/ € 176.000 (inclusief spoor 2)
- 1 projectondersteuning schaal 7 (0,6 fte uur, keer 2 jaar) € 72.000
- 6 fte adviescapaciteit gedurende 20-22 maanden 5 personen schaal 10 en 1 persoon schaal 9) (3 VNOG, 2 VGGM en 1 VRGZ); € 765 + 135 = € 900.000
- Ondersteuning communicatie 0,4 fte (schaal 10) gedurende 2 jaar, € 68.000
- Ondersteuning ICT/OIV 0,4 fte schaal 10 gedurende 2 jaar; € 68.000

Het is verstandig aan de tijdelijke werkorganisatie deskundigheid ruimtelijke ontwikkeling en juridische ondersteuning toe te voegen zodat bij RO-trajecten gemeenten optimaal geadviseerd en bediend worden.

Totale kosten projectfase spoor 1 (2024/2025):

Raming: (inclusief stelpost € 200.000,- capaciteit RO/Juridisch) totaal € 1.500.000,-.

Coördinerend Functionaris Gemeenten VGGM

Samen werken aan veiligheid

De Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) is één van de vijftientig veiligheidsregio's in Nederland en werkt aan een veilige en gezonde samenleving in de regio. Dit doen wij samen met de vijftien gemeenten en partners in veiligheid en zorg.

Sinds 1 september 2019 is het Regionaal Netwerkteam Bevolkingszorg ingebed in VGGM. Het team functioneert als aanjager voor intergemeentelijke samenwerking op het gebied van Bevolkingszorg en gemeentelijke crisisbeheersing. Daarnaast faciliteert het team in het opleiden, trainen en oefenen van de regionale en gemeentelijke crisisorganisatie. Voor politie, brandweer, GHOR en andere partners zijn wij hét aanspreekpunt voor Bevolkingszorg.

Op grond van artikel 36 van de Wet Veiligheidsregio's wijst het algemeen bestuur (AB) van de veiligheidsregio ook een functionaris aan 'die is belast met de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis'.

Proces aanwijzen CFG

Ten aanzien van het proces om te komen tot het aanwijzen van een CFG, gelden de volgende uitgangspunten:

- De beschrijving van de taken van de Coördinerend Functionaris Gemeenten wordt, op voordracht van het collectief van gemeentesecretarissen en na afstemming met directie VGGM, formeel vastgesteld door het Dagelijks Bestuur van VGGM.
- Het collectief van gemeentesecretarissen vormt uit hun midden een kopgroep van waaruit een voordracht wordt gedaan voor een nieuw te benoemen CFG. Deze voordracht wordt gedaan bij de bestuurlijk portefeuillehouder Bevolkingszorg.
- Het formeel aanwijzen van één gemeentesecretaris als CFG, gebeurt tijdens een vergadering van het Algemeen Bestuur van VGGM. Bij deze vergadering wordt ook benoemd welke gemeentesecretarissen eventueel optreden als vervanger van de CFG.

Taakomschrijving

Deze taakomschrijving is tweeledig en omvat:

1. Een beschrijving van de taken van de Coördinerend Functionaris Gemeenten.
2. Een beschrijving van de kopgroep van gemeentesecretarissen en de wijze waarop enkele CFG-taken over meerdere gemeentesecretarissen uit de regio verdeeld kunnen worden.

Taakomschrijving Coördinerend Functionaris Gemeenten

De CFG is het boegbeeld van bevolkingszorg, zowel richting externe partijen als intern naar de VGGM-gemeenten en de veiligheidsregio. De CFG werkt vanuit de rol van boegbeeld aan draagvlak bij burgemeesters en gemeentesecretarissen. Daarnaast is de CFG aanjager van de doorontwikkeling van Bevolkingszorg binnen VGGM.

De functie Coördinerend Functionaris Gemeenten (CFG) is met name bedoeld voor de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of een crisis (de gemeentelijke bevolkingszorgprocessen), maar heeft ook een operationele en een bestuurlijke kant.

We onderscheiden de volgende CFG-taken:

- Adviseren aan het bestuur van VGGM
De CFG neemt als adviseur deel aan de vergaderingen van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur VGGM. Zo nodig stemt de CFG voorafgaand aan de vergadering af met de bestuurlijk portefeuillehouder Bevolkingszorg VGGM.
- Vertegenwoordiger van gemeenten in de Veiligheidsdirectie VGGM
Ten behoeve van multidisciplinaire afstemming op directieniveau bestaat binnen VGGM de zogenoemde Veiligheidsdirectie. In de Veiligheidsdirectie zit naast beide directeuren van VGGM ook de districtschef van de politie. Namens de gemeenten is de CFG lid van de VD.
- Vertegenwoordiger in landelijke overleggen, gerelateerd aan Bevolkingszorg
De CFG neemt deel aan o.a. het Landelijk Netwerk Bevolkingszorg (LNB). Het Landelijk Netwerk Bevolkingszorg is een platform dat bestaat uit de coördinerend functionarissen van de 25 veiligheidsregio's. Het platform is adviserend aan het Veiligheidsberaad. Aanvullend wordt de CFG in sommige gevallen gevraagd deel te nemen aan landelijke thema-overleggen.
- Voorzitter van het collectief gemeentesecretarissen VGGM
De CFG is voorzitter van het gemeentesecretarissen overleg VGGM. In dit overleg komen de 15 gemeentesecretarissen uit de regio Gelderland-Midden bij elkaar om te spreken over actuele thema's gerelateerd aan Bevolkingszorg of de VGGM.
- Voorzitter van de kopgroep van gemeentesecretarissen VGGM
Wanneer de CFG-taken verdeeld worden over meerdere gemeentesecretarissen ontstaat een kopgroep van gemeentesecretarissen VGGM. De CFG is voorzitter van deze kopgroep.
- Strategisch adviseur Bevolkingszorg bij GRIP 4 incidenten en langdurige crises.
In het geval van een grootschalig incident op GRIP-4 niveau treedt de CFG op als strategisch adviseur bevolkingszorg in het Regionale Beleidsteam.

Ook bij langdurige crises met een zware component voor Bevolkingszorg (zoals de Corona- of vluchtelingencrisis) is er vaak een rol weggelegd voor de CFG in bestuurlijke overleggen.

- Inhoudelijke aansturing van het Regionaal Netwerkteam Bevolkingszorg
De ondersteuning van de CFG vindt met name plaats door de teammanager en medewerkers van het Regionaal Netwerkteam Bevolkingszorg. De CFG is verantwoordelijk voor het, op hoofdlijnen, aansturen/begeleiden van het team en overlegt tweewekelijks met de teammanager. Zo draagt de CFG zorg voor een inhoudelijke link tussen de gemeentesecretarissen en VGGM.

Het Regionaal Netwerkteam Bevolkingszorg valt beheersmatig onder de verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager Crisisbeheersing VGGM. De CFG stemt op reguliere basis af met het afdelingshoofd crisisbeheersing en de teammanager van het RNT-Bevolkingszorg.

- Het bevorderen van de intergemeentelijke samenwerking t.b.v.;
 - Bevolkingszorg
Met de start van het Regionaal Netwerkteam Bevolkingszorg per 1/9/2019 is ook een vernieuwde verdeelsleutel afgesproken als het gaat om de personele vulling van de regionale piketorganisatie. De CFG is verantwoordelijk voor het beleid en daaruit volgend het aanjagen en gevuld houden van de regionale piketorganisatie.
 - Crisiscommunicatie
Crisiscommunicatie is onlosmakelijk verbonden met Bevolkingszorg en een verantwoordelijkheid van de individuele burgemeesters. Vanuit Bevolkingszorg VGGM bundelen we de krachten van de individuele gemeenten. In het licht van de versterking van Bevolkingszorg en de evaluatie Wet Veiligheidsregio is ook het thema crisiscommunicatie onderhevig aan een stevige doorontwikkeling. De CFG is aanjager van dit proces.

Tijdsbesteding / vergoeding

De taak van CFG is een neventaak en wordt naast het reguliere werk opgepakt. Het uitvoeren van bovenstaande taken vraagt +/- 4 uur per week. De neventaak wordt door gemeentesecretarissen binnen VGGM gezien als regulier werk van een gemeentesecretaris. Derhalve staat er geen financiële vergoeding tegenover.

Vervangingsregeling

Ten behoeve van de beschikbaarheid van de CFG, wordt door de gemeentesecretarissen binnen VGGM gewerkt met een vervangingsregeling. Slechts één van de gemeentesecretarissen wordt formeel aangewezen als CFG, maar bij benoeming van de CFG dient wel duidelijk te zijn welke gemeentesecretarissen op zullen treden als CFG bij afwezigheid van de aangewezen CFG.

In de basis geldt dat wanneer de CFG afkomstig is uit het oostelijke deel van de regio, de 1^{ste} vervanger een gemeentesecretaris uit het westelijke deel is en omgekeerd. Op deze manier wordt een evenredige spreiding over de regio beoogd.

Kopgroep van gemeentesecretarissen Gelderland-Midden

De Coördinerend Functionaris Gemeenten (CFG) stroomlijnt de samenwerking tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de Veiligheidsregio. Samen met 2 of 3 andere gemeentesecretarissen vormt de CFG de kopgroep gemeentesecretarissen Gelderland-Midden (kortweg: kopgroep). In de kopgroep worden relevante onderwerpen m.b.t. de VGGM en bevolkingszorg besproken. De CFG is voorzitter van dit overleg en wordt hierin ondersteund door de teammanager van het Regionaal Netwerkteam Bevolkingszorg in de rol van secretaris.

Samenstelling kopgroep

De kopgroep bestaat uit minimaal drie en maximaal vier gemeentesecretarissen uit de regio Gelderland-Midden, waaronder de CFG. Bij het vormen van de kopgroep wordt uitgegaan van een evenredige verdeling en vertegenwoordiging uit de regio. Om deze reden is gekozen voor een oost/west verdeling conform de verdeling in de regionale piketorganisatie van Bevolkingszorg:

Regio oost (2 deelnemers)

Arnhem
Doesburg
Duiven
Lingewaard
Overbetuwe
Renkum
Rheden
Rozendaal
Westervoort
Zevenaar

Regio west (min. 1 / max. 2 deelnemers)

Barneveld
Ede
Nijkerk
Scherpenzeel
Wageningen

Mandaat

De kopgroep heeft ten aanzien van onderwerpen gerelateerd aan Bevolkingszorg een inhoudelijk mandaat vanuit het voltallige Gemeentesecretarissen VGGM overleg. Daar waar besluitvorming gaat over financiën of personele capaciteit van gemeenten, zal het collectief van gemeentesecretarissen VGGM betrokken worden.

Frequentie van overleg

De frequentie van het kopgroep overleg is 4 keer per jaar. Bij dringende zaken kan de kopgroep op verzoek van een van de leden bij elkaar komen. Het verzoek om bij elkaar te komen wordt gedaan bij de CFG.

Portefeuilles

In de kopgroep worden afspraken gemaakt over de verdeling van inhoudelijke portefeuilles en onderlinge vervanging. De portefeuilles zijn gelijk aan de benoemde CFG taken, waarbij opgemerkt dient te worden dat enkele taken altijd bij de formeel aangewezen CFG belegd zijn.

CFG-portefeuilles

Adviseren bestuur VGGM
Vertegenwoordiger Veiligheidsdirectie
Voorzitter kopgroep / GS-overleg
Deelname Landelijk Netwerk Bevolkingszorg
Strategisch Adviseur GRIP 4
Aansturing Regionaal Netwerkteam-Bz

Open portefeuilles

Piketorganisatie Bevolkingszorg
Crisiscommunicatie
Landelijke thema-overleggen
Langdurige crises

De verdeling van portefeuilles zal door de kopgroep ter informatie aangeleverd worden bij het collectief van gemeentesecretarissen VGGM en de directie VGGM.

Vervangingsregeling

In de kopgroep wordt een vervangingsregeling afgesproken zodat bij afwezigheid van de CFG een andere gemeentesecretaris de CFG-portefeuilles voor zijn/haar rekening neemt. Omdat er slechts één kopgroeplid formeel wordt aangewezen als CFG, dient de onderlinge vervanging kenbaar gemaakt te worden aan het Algemeen Bestuur VGGM, directie VGGM en de Veiligheidsdirectie.

In de basis geldt dat wanneer de CFG afkomstig is uit het oostelijke deel van de regio, de 1^{ste} vervanger een gemeentesecretaris uit het westelijke deel is en vice versa.

Tijdsbesteding /vergoeding

Afhankelijk van de verdeling van portefeuilles, geldt voor de deelname aan de kopgroep een gemiddelde belasting van 1 tot 2 uur per week. Deelname aan de kopgroep wordt door de gemeentesecretarissen binnen VGGM gezien als regulier werk van een gemeentesecretaris. Derhalve staat er geen financiële vergoeding tegenover.

Oplegnotitie

Onderwerp: Benoeming nieuwe Coördinerend Functionaris Gemeenten

Voorgestelde behandelwijze:

- Ter besluitvorming
- Ter informatie
- Vertrouwelijk

Planning bespreking:

- Veiligheidsdirectie d.d.: 7 juni 2023
 - Dagelijks Bestuur d.d.: 21 juni 2023
 - Algemeen Bestuur d.d.: 05 juli 2023
-

Inleiding

Sinds 1 september 2019 is het Regionaal Netwerkteam Bevolkingszorg ingebed in VGGM. Het team functioneert als aanjager voor intergemeentelijke samenwerking op het gebied van Bevolkingszorg en gemeentelijke crisisbeheersing. Daarnaast faciliteert het team in het opleiden, trainen en oefenen van de regionale en gemeentelijke crisisorganisatie. Voor politie, brandweer, GHOR en andere partners zijn zij hét aanspreekpunt voor Bevolkingszorg.

Op grond van artikel 36 van de Wet Veiligheidsregio's wijst het bestuur van de veiligheidsregio ook een functionaris aan 'die is belast met de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis'.

Taakomschrijving vastgesteld door DB

Eerder dit jaar heeft de huidige Coördinerend Functionaris Gemeenten (CFG), dhr. Peter Breukers, heeft aangegeven het stokje over te willen dragen aan een opvolger. Ten behoeve van de werving van een opvolger is door het DB in haar vergadering van 21 juni jl. een taakomschrijving vastgesteld. Deze taakomschrijving is ter informatie bijgevoegd.

Bij het tot stand komen van de taakbeschrijving is geconstateerd dat deze taak, voor een nevenfunctie, veelomvattend is. In overleg met het collectief van gemeentesecretarissen en de adviseurs crisisbeheersing van gemeenten wordt daarom voorgesteld om te werken met een kopgroep. In deze kopgroep wordt de formeel benoemde CFG ondersteund door drie andere gemeentesecretarissen. De leden van de kopgroepen zullen, conform de beschreven vervangingsregeling, ook de CFG vervangen bij bestuurlijke vergaderingen indien de CFG onverhoopt verhinderd is.

Voordracht

Ter vergadering zal de bestuurlijk portefeuillehouder (Dhr. Renkema) de voordracht mondeling toelichten. Voorgesteld wordt:

1. Dhr. Marcel Wagener, gemeentesecretaris van de gemeente Renkum, te benoemen tot Coördinerend Functionaris Gemeenten;
2. De volgende gemeentesecretarissen tot plaatsvervangers te benoemen:
 - a. Dhr. René Groen, gemeentesecretaris Ede
 - b. Mevr. Maureen Sluiter, gemeentesecretaris Westervoort
 - c. Dhr. Robert 't Hoen, gemeentesecretaris Scherpenzeel

Beslispunten

1. Kennismaken van de werkwijze met een kopgroep van gemeentesecretarissen;
2. Instemmen met de benoeming van de voorgedragen CFG en plaatsvervangers.

Bijlagen

Taakomschrijving CFG

TOETSINGSKADER INSPECTIE JENV EN GRIP-INCIDENTEVALUATIE
OPERATIONELE PRESTATIES 2022

Aantal GRIP-incidenten 2022	
GRIP1	9
GRIP2	0
GRIP3	0
GRIP4	0

ONDERDEEL 'UITVOERING' VAN HET TOETSINGSKADER INSPECTIE JENV <i>De veiligheidsregio pakt een incident of crisis doelmatig en in aansluiting op de omgeving aan</i>	GRIP1 Gevaarlijke stoffen Arnhem 23-3-2022	GRIP1 Wateroverlast Arnhem 4-7-2022	GRIP1 Zeer grote brand Arnhem 15-4-2022	GRIP1 Brand woning arbeidsmigranten Velp 8-8-2022	GRIP1 Zeer grote brand Huissen 29-8-2022	GRIP1 Industrieband Doesburg 1-10-2022	GRIP1 Stroomstoring Arnhem 26-11-2022	GRIP1 Grote brand Arnhem 2-12-2022	GRIP1 Brand verzorgingshuis Heelsum 11-12-2022	EINDCONCLUSIE <i>(waarderingsmogelijkheden: op orde, voor verbetering vatbaar en risicovol)</i>
A. De meldkamer zorgt bij aanvang en tijdens een incident of crisis voor tijdige alarmering en informatie-uitwisseling door eenduidige aansturing.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Melding en alarmering - Zorgt de meldkamer bij aanvang en tijdens een incident of crisis voor tijdige alarmering en informatie-uitwisseling door eenduidige aansturing? OP ORDE: op de meldkamer is georganiseerd dat de CACO functie te allen tijde kan worden vervuld en dat deze de meldkamer multi aanstuurt. In alle gevallen was sprake van een tijdige alarmering van functionarissen en eenheden van de crisisorganisatie. Er is altijd een meldkamerbeeld opgesteld.
B. De (onderdelen van de) crisisorganisatie sturen en coördineren de operationele en bestuurlijke aanpak van een incident of crisis effectief en efficiënt.	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Leiding en coördinatie: Stuur en coördineert de crisisorganisatie de operationele en bestuurlijke aanpak van een incident of crisis effectief en efficiënt? OP ORDE: De (onderdelen van de) crisisorganisatie sturen en coördineren de operationele en bestuurlijke aanpak van een incident of crisis effectief en efficiënt. De teams en functionarissen werken als deze er zijn- conform procedures, richtlijnen en handboeken en passen maatwerk toe. Binnen en tussen de teams en functionarissen van de crisisorganisatie en externe partners vindt regelmatig afstemming en informatie-uitwisseling plaats. De COPI-vergaderingen verlopen gestructureerd conform de BOB-cyclus. Binnen de gehele crisisorganisatie (met inbegrip van de externe partners) is duidelijk wie wat doet in de operationele en bestuurlijke aanpak van het incident. De keren dat een onderdeel niet volledig goed is verlopen waren incidenten. Zo was liander een keer niet aanwezig waardoor de afstemming onvoldoende verliep. Over het algemeen is dit onderwerp op orde.
C. De (onderdelen van de) crisisorganisatie en de extern betrokken partners beschikken over tijdige, actuele en relevante informatie gedurende een incident of crisis.	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Ja	Gedeeltelijk	Ja	Ja	Informatiemanagement: Beschikken de crisisorganisatie en de extern betrokken partners over tijdige, actuele en relevante informatie gedurende een incident of crisis? VOOR VERBETERING VATBAAR: De crisisteams verzamelen en verrijken de voor hen van belang zijnde informatie en delen deze op over het algemeen een netcentrische wijze met de overige teams en externe partners. De informatie is over het algemeen tijdig en actueel en heeft betrekking op het beeld en de aanpak van het incident en de daartoe in de crisisteams genomen besluiten. De informatie was niet altijd volledig. Geconstateerde verbeteringen op het gebied van informatiemanagement hebben vooral betrekking op vakbekwaamheid.
D. De verschillende doelgroepen op het gebied van crisiscommunicatie (zoals getroffen, media, bevolking, verwanten, interne organisatie) worden tijdig, doelgericht en regelmatig geïnformeerd over het incident of de crisis.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Crisiscommunicatie: Wordt naar de verschillende doelgroepen (zoals getroffen, media, bevolking, verwanten en de interne organisatie) tijdig, doelgericht en regelmatig gecommuniceerd over het incident of de crisis? OP ORDE: Crisiscommunicatie richt zich op de verschillende doelgroepen die op maat worden bediend qua boodschap en communicatiekanalen. De communicatie vindt over het algemeen tijdig, doelgericht en met regelmaat plaats en sluit aan bij de behoeften van de doelgroepen. Behalve de keer dat er geen omgevingsanalist was en dus ook geen omgevingsanalyse wordt het effect van communicatie onderzocht.
E. Na afschaling is sprake van een duidelijke overdracht van activiteiten van de crisisorganisatie naar de 'nafase'-organisatie, waarbij de vervolgactiviteiten zijn belegd.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Overdracht nafase: Is na afschaling sprake van een duidelijke overdracht van activiteiten van de crisisorganisatie naar de 'nafase'-organisatie waarbij de vervolgactiviteiten zijn belegd? OP ORDE: De overgang van de crisisfase naar de nafase vindt op een logisch moment plaats en wordt zowel naar de crisisorganisatie als de 'nafase-organisatie' gecommuniceerd. De over te dragen vervolgactiviteiten zijn eenduidig geformuleerd en belegd en passen bij de betreffende nafase-organisatie

OPLEGNOTITIE

Onderwerp	Operationele prestaties 2022
Ingediend door	Veiligheidsdirectie
Voorgestelde behandelwijze: <input checked="" type="checkbox"/> Ter informatie <input type="checkbox"/> Ter bespreking <input type="checkbox"/> Ter besluitvorming <input type="checkbox"/> Vertrouwelijk (alleen i.c.m. bovenstaande)	Planning bespreking: <input checked="" type="checkbox"/> MT Veiligheidsbureau d.d.: 19-04-23 <input checked="" type="checkbox"/> Veiligheidsdirectie d.d.: 07-06-23 <input checked="" type="checkbox"/> Dagelijks Bestuur d.d.: 21-06-23 <input checked="" type="checkbox"/> Algemeen Bestuur d.d.: 05-07-23
Samenvatting	<p>Als het gaat om de evaluatie van (GRIP-) incidenten wordt gewerkt met een standaard evaluatiemethodiek. Hierbij worden op basis van incidentevaluaties geïdentificeerde lessen worden getrokken waarmee de organisatie aan de slag wil gaan.</p> <p>Sinds 2019, mede op verzoek van de inspectie Justitie en Veiligheid, vindt in het kader van kwaliteit ook monitoring van de operationele prestaties plaats. Afspraak is dat wij jaarlijks voor het einde van het eerste kwartaal de analyses over het voorgaande jaar naar de Inspectie sturen. Voor het jaar 2022 is ambtelijk uitstel gevraagd en verleend in verband met de vele multi incidentevaluaties waarvan een deel ook een doorloop had in 2023.</p> <p>In de bijlage staan de operationele prestaties 2022.</p> <p>Via de reguliere kwaliteitssystematiek wordt opvolging gegeven aan kwaliteitsverbetering. Dit houdt in dat via de evaluatiemonitor bewaakt wordt dat actiehouders de lessen waarmee de organisatie aan de slag wil gaan, uitvoeren.</p> <p>De veiligheidsdirectie heeft op 7 juni 2023 de rapportage over 2022 vastgesteld en vervolgens toegestuurd naar de Inspectie.</p>

Rapportage Publieke Business Case Waarschuwing- en Alarmeringssystemen

22 mei 2023



Disclaimer

Mei 2023

Dit hoofdlijnenrapport is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Sander van Veldhuizen (Director). Dit bestand wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd.

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor het ministerie van JenV als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het ministerie van JenV vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot het ministerie van JenV, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet open overheid van bestuur (hierna: "Woo verzoek") ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Woo verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Woo verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Woo verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) dit document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.



S.J.V. Moons
Partner PwC Consulting
selwyn.moons@pwc.com
T: 06 2216 1505

Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)

T.a.v. dhr. J. Harmes

Per email: j.k.harmes@minjenv.nl

Datum: 22 mei 2023

Referentie: 2023-0633/SM/SvV/MS

Betreft: Rapportage - Ontwikkeling publieke business case WAS

Geachte heer Harmes,

Hierbij ontvangt u het resultaat van de door ons uitgevoerde publieke businesscase betreffende de toekomst van het Waarschuings- en Alarmeringssysteem (WAS). Deze rapportage hebben wij opgesteld conform de werkzaamheden zoals benoemd in onze offerte met het kenmerk 2023-0528/SM/SvV/MS. Wij danken u en de betrokkenen vanuit het Ministerie van JenV en NIPV voor de samenwerking in de totstandkoming van deze rapportage.

Mocht u naar aanleiding van onderstaande stuk nog vragen hebben dan bent u te allen tijde welkom om contact op te nemen met projectleider Sander van Veldhuizen (06 3419 0525 | sander.van.veldhuizen@pwc.com) of met ondergetekende.

Hoogachtend,

PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

Selwyn Moons

Partner

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 9616, 1006 GC Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

Inhoudsopgave

<u>Managementsamenvatting</u>	5
<u>Achtergrond en doelstelling</u>	8
<u>Scenario's</u>	9
<u>Methode</u>	10
<u>Werking en technische staat van het WAS</u>	12
<u>Stakeholders</u>	13
<u>Overzicht type kosten en baten</u>	15
<u>Scenario 1: uitfasering</u>	19
<u>Scenario 2: continuering</u>	20
<u>Scenario 3: gedeeltelijke uitfasering</u>	21
<u>Scenario 4: uitstel besluit tot 2030</u>	22
<u>Maatschappelijke implicaties</u>	23
<u>Gevoeligheidsanalyse</u>	25
<u>Conclusies</u>	30
<u>Bijlage A: Bronnenlijst</u>	34
<u>Bijlage B: Interviewlijst</u>	35
<u>Bijlage C: Kosten per scenario</u>	36
<u>Bijlage D: Omkadering scenario's</u>	42

Managementsamenvatting (1/2)

Aanleiding en onderzoekopdracht

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft PwC gevraagd - voor vier scenario's van de toekomst van het WAS - een publieke business case op te stellen. Hierbij wordt een meerjarenoverzicht (2023 tot 2040) opgesteld van de kosten en baten per scenario, en de gevolgen van overdragen van het eigenaarschap naar veiligheidsregio's in de scenario's waar dat van toepassing is. De vier scenario's betreffen:

1. **Uitfasering WAS vanaf 2025** – bij uitfasering vanaf 2025, onder eigenaarschap van JenV, zal de ontmanteling per 2030 zijn afgerond en is geen nieuwe investering nodig.
2. **Continuering WAS tot 2040** – het WAS wordt in stand gehouden tot in ieder geval 2040, waarbij grote investeringen noodzakelijk zijn.
3. **Gedeeltelijke uitfasering WAS tot 2040** – het WAS wordt enkel behouden op ~700 risicolocaties, uitgaande van de risicogebieden Industriepark Delfzijl, Chemelot Sittard-Geleen, Botlek en Pernis Rotterdam, Valuepark Terneuzen, Emmtec Emmen en locaties met zware industrie dichtbij woongebieden. Investeringen zijn enkel nodig voor de te behouden risicolocaties.
4. **Uitstellen besluit tot 2030** – het besluit tot eventuele uitfasering wordt uitgesteld tot 2030. Daarbij zijn eenmalige investeringen noodzakelijk om het WAS operationeel te houden.

Bij het opstellen van de publieke business case is de Werkwijzer MKBA gevolgd voor het inzichtelijk maken van de kosten en baten. De publieke business case is gebaseerd op kengetallen (uit eerdere onderzoeken en interviews) en aannames, en heeft dus een verkennend karakter. De verschillende aangeleverde datapunten, zoals de kosten voor het upgraden en vervangen van software- en hardware zijn geleverd door de leverancier achter de techniek, kostenramingen zijn gebaseerd op een combinatie van aannames en kostenkengetallen van leveranciers.

Saldo van kosten en baten

De baten in de scenario's bestaan uit het (extra) bereik van de sirenes (gemeten in deelpopulaties) en het (gepercipieerde) gevoel van veiligheid van de bevolking. Uit onderzoek blijkt dat het additioneel bereik van het WAS t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen 4 procent is.¹ Het potentieel bereik verandert over tijd; er is een stijgende trend zichtbaar in het bereik van NL-alert en daarmee een daling van het aantal mensen dat alleen door sireneposten wordt bereikt.² Ook blijkt dat de zichtbaarheid van sireneposten burgers een veilig gevoel geeft, maar dat op basis van de informatie uit het burgerbelevingsonderzoek deze baten niet te kwantificeren en te monetariseren zijn. Door het moeilijk monetariseerbare karakter van de baten verschillen de baten per scenario niet wezenlijk veel van elkaar.

De kosten bestaan uit structurele kosten voor onderhoud en exploitatie, huur van masten en veiligheidsregio specifieke kosten en incidentele kosten die bestaan uit kosten voor ontmanteling (scenario's 1, 3 en 4) en voor upgrades van soft- en hardware (scenario's 2, 3 en 4). De onderhouds- en exploitatiekosten zijn tot en met 2025 in alle scenario's gelijk. Het uitfaseren van het WAS in scenario 1 kost in totaal €54 miljoen, waarvan een uitgave van €40 miljoen aan (incidentele) ontmantelingskosten.

Continuering van het gehele WAS-systeem in scenario 2 kost in totaal €158 miljoen, waarvan een uitgave van €67,9 miljoen aan incidentele kosten. Met het alleen behouden van ca. 700 sireneposten op risicolocaties en het uitfaseren van de overige sireneposten in scenario 3 gaat in totaal €68 miljoen gemoeid.

Bij keuze voor het uitstellen van het besluit tot 2030 (scenario 4) is een eenmalige upgrade in het transmissiesysteem en vervanging van de bedienposten in 2025 benodigd. De kosten voor het in stand houden tot 2030 bedraagt €37 miljoen, waarvan een uitgave van €2,8 miljoen aan incidentele posten. Na 2030 dient alsnog gekozen te worden voor (gedeeltelijke) uitfasering of continuering. In geval van gedeeltelijke uitfasering en continuering zijn de gemaakte kosten verzonken, omdat grootschalige vervanging nodig is na 2030.

Managementsamenvatting (2/2)

Het saldo van kosten en baten is in ieder scenario negatief. De totale kosten zijn het laagst in scenario 1 en het hoogst in scenario 2 en 4 (afhankelijk van de keuze in 2030). De totale kosten zijn ook omgerekend naar de netto contante waarde (NCW). Bij de beoordeling van onderstaande tabel moet rekening worden gehouden met de eerder genoemde niet-kwantificeerbare baten omtrent het gevoel van veiligheid die de sireneposten burgers geven. Ook moet bij de beoordeling rekening worden gehouden met de complexe logistieke operaties in alle scenario's: zowel ontmanteling (scenario 1, 3 en 4) van het WAS als het upgraden van de sireneposten ten behoeve van continuering (scenario 2, 3 en 4).

Daarbij zijn de sireneposten in sommige gevallen gevestigd op lastig toegankelijke locaties (lees: op grond van derden) waarvoor soms vergunningen moeten worden aangevraagd om deze locaties te kunnen betreden. Daarbij komt ook dat in de aanhoudend krappe arbeidsmarkt de beschikbaarheid van voldoende uitvoerend personeel niet langer een zekerheid is. De gevoeligheidsanalyses (uitgewerkt in [hoofdstuk 3](#)) van de vier verschillende scenario's laten zien dat bij een verandering van de grootste kostendrijvers, de totale kosten niet significant verandert. Daarmee concluderen we dat de kostenramingen voldoende robuust zijn

	Post	Basisjaar 2023	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Kosten	Totale structurele kosten	€4,9 mln.	€13,7 mln.	€90,2 mln.	€24,9 mln.	€50,5-124,2 mln.
	Totale incidentele kosten	€ -	€40 mln.	€67,9 mln.	€42,6 mln.	€42,8-70,6 mln.
	Totale kosten	€4,9 mln.	€53,7 mln. NCW: €49 mln.	€158,1 mln. NCW: €135,2 mln.	€67,6 mln. NCW: €60,3 mln.	€90,5-194,8 mln. NCW: €75,6-149,4 mln.
Baten	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen	4%	Lager dan 4% ¹	Hoger dan 4% en neemt af over de tijd ¹	Onbekend	Afhankelijk van keuze in 2030
	Populatie die niet wordt bereikt door crisiscommunicatiemiddelen	Burgers zonder smartphone, burgers wonend in grensregio's, burgers in nieuwe woonwijken	Burgers zonder smartphone en burgers wonend in grensregio's	3% ¹ ; overgrote deel van de burgers wordt wel bereikt	Burgers zonder smartphone wonend buiten een risicolocatie en burgers wonend in grensregio's buiten risicolocatie	Afhankelijk van keuze in 2030
	Gevoel van veiligheid	Aanwezig – waarde niet kwantificeerbaar	Niet aanwezig	Aanwezig – waarde niet kwantificeerbaar	Aanwezig – waarde niet kwantificeerbaar	Afhankelijk van keuze in 2030

1

Inleiding

A. Achtergrond en doelstelling

B. Scenario's

C. Methode

Achtergrond en doelstelling

Achtergrond

Bij een ramp of crisis is een burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoordelijk om burgers te informeren over de aard, omvang en gevolgen van een ramp of crisis en hoe te handelen. Naast regionale omroepen (radio en tv), websites, sociale media, geluidswagens, het publieksinformatienummer 0800-1351 en NL-alert kan ook het Waarschuwing- en Alarmeringssysteem (hierna: WAS) worden ingezet. Het WAS staat ook wel bekend als 'de sirenes' die iedere eerste maandag van de maand om 12.00 uur precies worden getest. Het WAS bestaat uit ruim 4.200 sirenes, verspreid over Nederland. De afgelopen tien jaar vonden 36 incidenten plaats waarbij de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio besloot tot inzet van het WAS.

Sinds 2014 is de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) voornemens het WAS uit te faseren.¹ Na dit besluit meerdere keren te hebben uitgesteld, onder andere doordat de Tweede Kamer bepleitte het systeem te behouden (Motie Wolbert²), heeft de minister van JenV in april 2021 aangegeven de beslissing over de toekomst van het WAS over te laten aan het kabinet-Rutte IV.

De afgelopen twee jaar zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de toegevoegde waarde van het WAS. Het WODC¹ onderzocht de kosten en bereik van het WAS en het NIPV³ de mogelijkheden voor de toekomst van het WAS. Het WODC constateerde dat de drempel om tot inzet van het WAS over te gaan in de praktijk hoog ligt. De oorzaak hiervan is dat bij veel incidenten geen sprake is van een direct levensbedreigende situatie, maar van een verhoogd gezondheidsrisico. Het WODC concludeert dat binnen het geheel aan crisiscommunicatiemiddelen het WAS beperkte waarde toevoegt. Het NIPV stelt dat het bereik van NL-Alert groter is dan het bereik van het WAS, en dat NL-Alert inmiddels een robuust systeem is. Het NIPV adviseert om het WAS (gedeeltelijk) uit te faseren, omdat het WAS technisch aan het einde van zijn levensduur is gekomen.

Vraagstelling

De minister van JenV wil in 2023 een besluit nemen over de toekomst van het WAS zodat er voldoende tijd is om eventueel nieuwe onderhoudscontracten aan te besteden voordat de huidige onderhoudscontracten eind 2025 aflopen. Ten behoeve van dit besluit wil de minister van JenV verkennen wat de financiële consequenties zijn van de verschillende opties voor het WAS na 2025.

Het ministerie van JenV heeft PwC gevraagd voor vier scenario's van de toekomst van het WAS een publieke business case op te stellen met daarin de volgende aspecten:

1. Meerjarenoverzicht (2023 tot 2040) met de kosten en baten per scenario

Het primaire doel van de publieke business case is om inzicht te verkrijgen in de onderhoudskosten, de vereiste investeringen en baten om zo een beeld te krijgen van wat de (financiële) implicaties zijn van de vier scenario's. Daarbij is het van belang om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheid tot verlenging van contracten bij huidige leveranciers en welke upgrades het sirene-netwerk nodig heeft in geval van continueren.

2. Gevolgen van overdragen van het eigenaarschap naar veiligheidsregio's

In geval van continuering (scenario 2) en gedeeltelijke uitfasering (scenario 3) is een verschuiving van eigenaarschap gewenst dat gepaard gaat met overdracht van financiële implicaties. Het eigenaarschap zal vanuit JenV worden overgedragen aan de veiligheidsregio's; op dit moment zijn de onderhouds- en exploitatiekosten, kosten voor huur masten en incidentele kosten voor rekening van JenV. De financiële implicaties van de mogelijke overdracht van eigenaarschap zijn in scenario 2 (zie [p.20](#)) en scenario 3 (zie [p.21](#)) inzichtelijk gemaakt op niveau van JenV en veiligheidsregio's.

Scenario's

De kosten en baten worden voor vier scenario's voor de toekomst van het WAS inzichtelijk gemaakt

Zie **Bijlage D** voor een uitgebreide omschrijving van de scenario's

Scenario 1



Uitfasering WAS

Per 2025 treedt het WAS volledig buiten werking en wordt het systeem volledig ontmanteld. De ontmanteling neemt vijf jaar in beslag en is per 2030 afgerond. In dit scenario wordt rekening gehouden met kosten voor een Europese aanbesteding voor het ontmantelen van alle sireneposten en met de werkzaamheden die gepaard gaan met uitfasering zoals het veilig afvoeren van asbest en ontmanteling van soft- en hardware.

Scenario 2



Continuering WAS

De sireneposten worden volledig in stand gehouden tot 2040. Het eigenaarschap van de sireneposten draagt JenV over aan de veiligheidsregio's. In dit scenario zijn nieuwe investeringen in de WAS-apparatuur nodig, omdat de huidige apparatuur het einde van haar technische levensduur heeft bereikt. De upgrade van de apparatuur wordt begin 2025 in gang gezet. In dit scenario wordt rekening gehouden met een Europese aanbesteding voor het afsluiten van nieuwe onderhoudscontracten.

Scenario 3



Gedeeltelijke uitfasering WAS

De sireneposten worden alleen in stand gehouden op risicolocaties (chemieparken en woongebieden met zware industrie dichtbij in de omgeving). Het eigenaarschap van sireneposten op risicolocaties draagt JenV over aan de veiligheidsregio's. De overige sireneposten worden uitgefaseerd per 2025, in een periode van ca. 5 jaar, onder regie van JenV. In dit scenario wordt rekening gehouden met een Europese aanbesteding voor het afsluiten van nieuwe onderhoudscontracten en voor het ontmantelen van ca. 3500 sireneposten.

Scenario 4



Uitstellen besluit tot 2030

Het besluit tot (gedeeltelijke) uitfasering of continuering wordt uitgesteld tot 2030. Daarbij zijn eenmalige investeringen (in het transmissiesysteem en de bedienposten) vereist om de sireneposten operationeel te houden tot in ieder geval 2030.

Methode

Wij hebben de Werkwijzer MKBA gebruikt voor het inzichtelijk maken van de kosten en baten



Bij het opstellen van de publieke business case is de Werkwijzer MKBA gevolgd voor het inzichtelijk maken van de kosten en baten. De publieke business case is gebaseerd op kengetallen en aannames, en heeft dus een verkennend karakter. Voor verschillende aangeleverde datapunten, zoals de kosten voor het upgraden en vervangen van soft- en hardware geleverd door Siemens en KPN, zijn kostenramingen gebaseerd op een combinatie van aannames en kostenkengetallen van leveranciers.

De aanpak voor het opstellen van de publieke business case bestaat uit vier fases, te weten:

Fase 1 – Opstarten en documentstudie / bij de start van het project op 28 februari heeft een startbijeenkomst plaatsgevonden om het plan van aanpak nader af te stemmen. Vervolgens is op 8 maart een eerste begeleidingscommissie gehouden, waarbij het plan van aanpak is besproken. Na schriftelijke definiëring van de vier verschillende scenario's is hierop akkoord gegeven. Op basis van bestaande documenten is een documentstudie uitgevoerd met als doel het verzamelen en beoordelen van informatie die nodig is voor het opstellen van de publieke business case.

Fase 2 – Interviews en verrijken informatie / in deze fase is de informatiebasis (uit fase 1) verrijkt door middel van verdiepende interviews met de betrokken ketenpartijen (zie interviewlijst [Bijlage B](#)). Tijdens deze interviews zijn de opgedane inzichten uit de documentstudie gevalideerd en verrijkt en is informatie uitgevraagd om de witte vlekken weg te werken.

Fase 3 – Opstellen publieke business case / gedurende deze fase is de publieke business case opgesteld aan de hand van een stapsgewijze structuur om systematisch de effecten te kunnen selecteren, te kwantificeren en te moneteriseren zoals gebruikelijk bij een publieke business case. Bij het opstellen van de publieke business case zijn de implicaties van de vier verschillende scenario's vastgesteld en doorgerekend. Daarna is een overzicht opgesteld van de kosten en baten per scenario en zijn de vier scenario's met elkaar vergeleken.

Fase 4 – Opstellen rapportage / de bevindingen van het onderzoek staan in dit conceptrapport beschreven en toegelicht. De rapportage bestaat op hoofdlijnen uit de volgende onderdelen: (1) de gebruikte methode voor het opstellen van de publieke business case waaruit blijkt hoe de business case is opgebouwd en onderbouwd (2) beantwoording van de vragen uit het onderzoek en (3) duiding van de uitkomsten van de publieke business case. Een work-in-progress versie van de rapportage is op 12 april gedeeld met de begeleidingscommissie. Het conceptrapport is op 24 april gedeeld met de begeleidingscommissie. Het commentaar van de begeleidingscommissie is verwerkt in de definitieve eindrapportage, die 22 mei 2023 is opgeleverd.

2

Context

A. Werking en technische staat
van het WAS

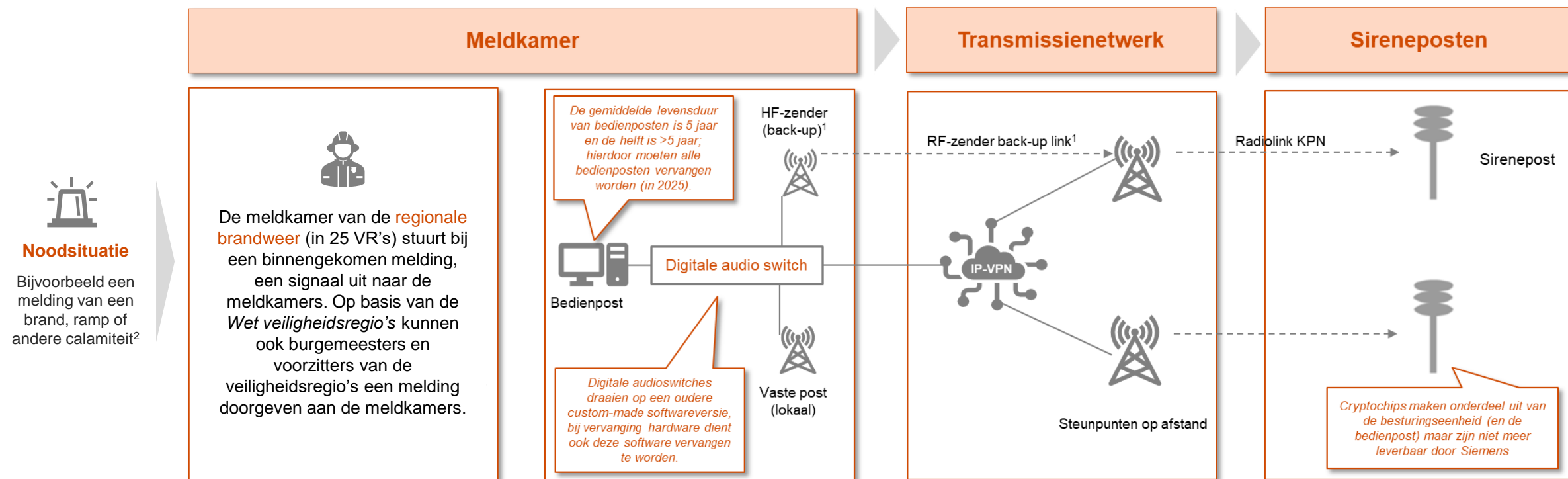
B. Stakeholders

Werking en technische staat van het WAS

De meldkamer activeert het WAS in geval van een noodsituatie; het transmissienetwerk stuurt het signaal vanuit de meldkamer naar de sirenepost

Melding van calamiteit

Techniek



Stakeholders

Het WAS kent een eigenaar en verschillende betrokken stakeholders















3

Bevindingen

- A. Overzicht type kosten en baten
- B. Scenario 1
- C. Scenario 2
- D. Scenario 3
- E. Scenario 4
- F. Maatschappelijke implicaties
- G. Gevoeligheidsanalyse

Overzicht van type kosten per scenario (1/3)

De scenario's kennen verschillende type incidentele kosten; de structurele kosten zijn tot 2025 identiek voor alle scenario's

		Scenario 1 Uitfasering	Scenario 2 Continuering	Scenario 3 Gedeeltelijke uitfasering	Scenario 4 Uitstel besluit
Structurele kosten	 Onderhoudskosten en exploitatiekosten	Enkel in '23, '24 en '25 ✓	✓	✓	✓
	 Huur masten van derden	Enkel in '23 & '24 ✓	✓	✓	✓
	 Veiligheidsregio specifieke kosten	Enkel in '23 & '24 ✓	✓	✓	✓
Incidentele kosten	 Projectkosten aanbesteding ontmanteling	✓		✓	Indien uitfasering als vervolg ✓
	 Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten		✓	✓	✓
	 Uitvoeringskosten ontmanteling	✓		✓	Indien uitfasering als vervolg ✓
	 Upgrade software en hardware		✓	✓	Indien continueren als vervolg ✓
	 Verlengen en behouden machtiging radiofrequentie RDI			✓	✓
	 Bijplaatsen 437 sireneposten			✓	Indien continueren als vervolg ✓
	 Vervangen bedienposten			✓	✓
	 Extra onderhoudsprogramma				✓
	 Vervangen transmissiesysteem				✓

Overzicht van type kosten per scenario (2/3)



Structurele kosten

Onderhoud en exploitatie – deze kosten omvatten het uitvoeren van preventief onderhoud waarbij iedere sirene- en bedienpost en het transmissiesysteem één maal per jaar worden gecontroleerd en het incidenteel repareren in het geval van een storing. De huidige (vierjarige) onderhouds- en exploitatieovereenkomsten met de leveranciers lopen eind 2025 af. In de scenario's is aangenomen dat de onderhouds- en exploitatieovereenkomsten tegen dezelfde tarieven worden verlengd.

Huur masten van derden – deze kosten omvatten de huur van masten die op privégrondgebied staan (1.345 van de 4.288 sireneposten staan op privégrondgebied¹).

Veiligheidsregio specifieke kosten – deze kosten bestaan uit opleidingskosten, uitvoeren van testen en het bewaken van (veiligheids-)procedures, signaleren en monitoren van storingen, begeleiden van werkzaamheden en verplaatsingen van WAS-sireneposten.



Incidentele kosten

Projectkosten aanbesteding ontmanteling – de kosten voor het opzetten van de Europese aanbesteding voor de ontmanteling in de scenario's betreffende (gedeeltelijk) uitfasering. In 2025 start de uitfasering van het WAS, waarvoor een Europese aanbestedingsprocedure in 2024 start.

Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten – de kosten voor het opzetten van de Europese aanbesteding van nieuwe onderhoudscontracten met leveranciers; eind 2025 lopen de huidige onderhoudscontracten met de leveranciers af. In scenario 2, 3 of 4 zullen voor de periode 2026 tot 2030 nieuwe onderhoudscontracten gesloten moeten worden, waarvoor een Europese aanbestedingsprocedure moet starten. In lijn met voorgaande contracten wordt aangenomen dat een aanbestedingsprocedure elke 5 jaar plaatsvindt.

Uitvoering ontmanteling – de kosten die in geval van (gedeeltelijke) uitfasering door JenV worden uitbesteed (via Europese aanbestedingsprocedure) aan ontmanteling van het WAS. Deze kosten omvatten zowel de projectkosten (planning en projectcoördinatie), vergunningskosten, kosten voor hijswerkzaamheden, verkeersregelaars, afvoeren van materiaal (schadelijke stoffen zoals asbest), het in oude staat terug brengen van percelen, inpandige ruimtes en daken, transportvoorzieningen, ontmanteling transmissiesysteem, ontmanteling van materiaal in de meldkamer en de ontmanteling van sireneposten.

Upgrade software en hardware – de kosten voor het compleet upgraden van de sireneposten en het netwerk. De kosten hebben betrekking op vernieuwing van het aansturingssysteem, besturingssysteem, softwaresysteem in bedienposten en vervanging van de luidsprekers (onderdeel sirenepost), voedingskaarten (onderdeel sirenepost), beveiligingsprint in de bedienposten (cryptochip), audio-switches en modules (na 2025) en vervanging van voedingen van zenders van vaste posten (in de meldkamer). Bij de uitvoering van de upgrade blijven de huidige stalen sireneposten functioneren. Deze upgrade zal ca. 4 jaar in beslag nemen, waarbij de eerste 2 jaar dient als voorbereidings-, ontwerp- en testfase, zodat in het derde en vierde jaar de uitrol van de gehele upgrade kan plaatsvinden. Bij verdeling van de totale kosten over 4 jaar is het Pareto-principe toegepast (80/20-regel).²

Overzicht van type kosten per scenario (3/3)



Incidentele kosten

Verlengen machtiging radiofrequentie RDI – de jaarlijkse kosten voor de machtiging van de radiofrequentie. De Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI - voorheen Agentschap Telecom) stelt radiofrequenties beschikbaar voor het WAS.

Bijplaatsen 437 sireneposten – de kosten voor het bijplaatsen van naar schatting 437 nieuwe sireneposten¹ om te voldoen aan de norm die door het Rijksbeleid is gesteld: het plaatsen van sireneposten in gebieden met meer dan 1000 inwoners en in risicogebieden met meer dan 300 inwoners.² Momenteel zijn potentieel woonwijken met onvoldoende sirenedekking, waardoor bij instandhouding van het WAS tot in ieder geval 2040 sireneposten moeten worden bijgeplaatst.

Vervangen bedienposten – de kosten voor het vervangen van de bedienposten in de meldkamers – dit betreffen twee identieke bedienposten per kamer (A-PC en B-PC). Door samenvoeging van meldkamers staan in sommige meldkamers meerdere sets. In totaal zijn tien meldkamers, met daarin 21 sets van 2 PC's, waarbij de B-PC functioneert als back-up van de A-PC. De gemiddelde levensduur van een bedienpost bedraagt 5 jaar en de helft van de bedienposten in de meldkamers is al ouder (3 tot 9 jaar oud in 2023). In geval van instandhouding van het WAS is derhalve in 2025 een vervanging van alle bedienposten noodzakelijk.

Uitvoeren extra onderhoudsprogramma – de extra kosten waar rekening mee gehouden moet worden bij het afsluiten van nieuwe onderhoudscontracten voor 2026 tot 2030, in geval van uitstel besluit tot 2030. De kosten die zijn opgenomen in de huidige onderhoudscontracten dekken niet de verwachte kosten voor onderhoud bij uitstel van besluit tot 2030. Bij uitstel van besluit wordt een toename van het aantal incidenten verwacht wat hogere onderhouds- en reparatiekosten met zich meebrengt.

Vervangen transmissiesysteem – in geval van het in stand houden van het WAS tot 2030 is een eenmalige investering in het transmissiesysteem noodzakelijk. Het transmissiesysteem is een beveiligd systeem (radionetwerk Net3A) dat wordt gebruikt voor de aansturing van de sireneposten bestaande uit back-up verbindingen van 10 meldkamers naar de 73 stuurzenders. Het transmissiesysteem wordt onderhouden door KPN.

Overzicht van type baten per scenario

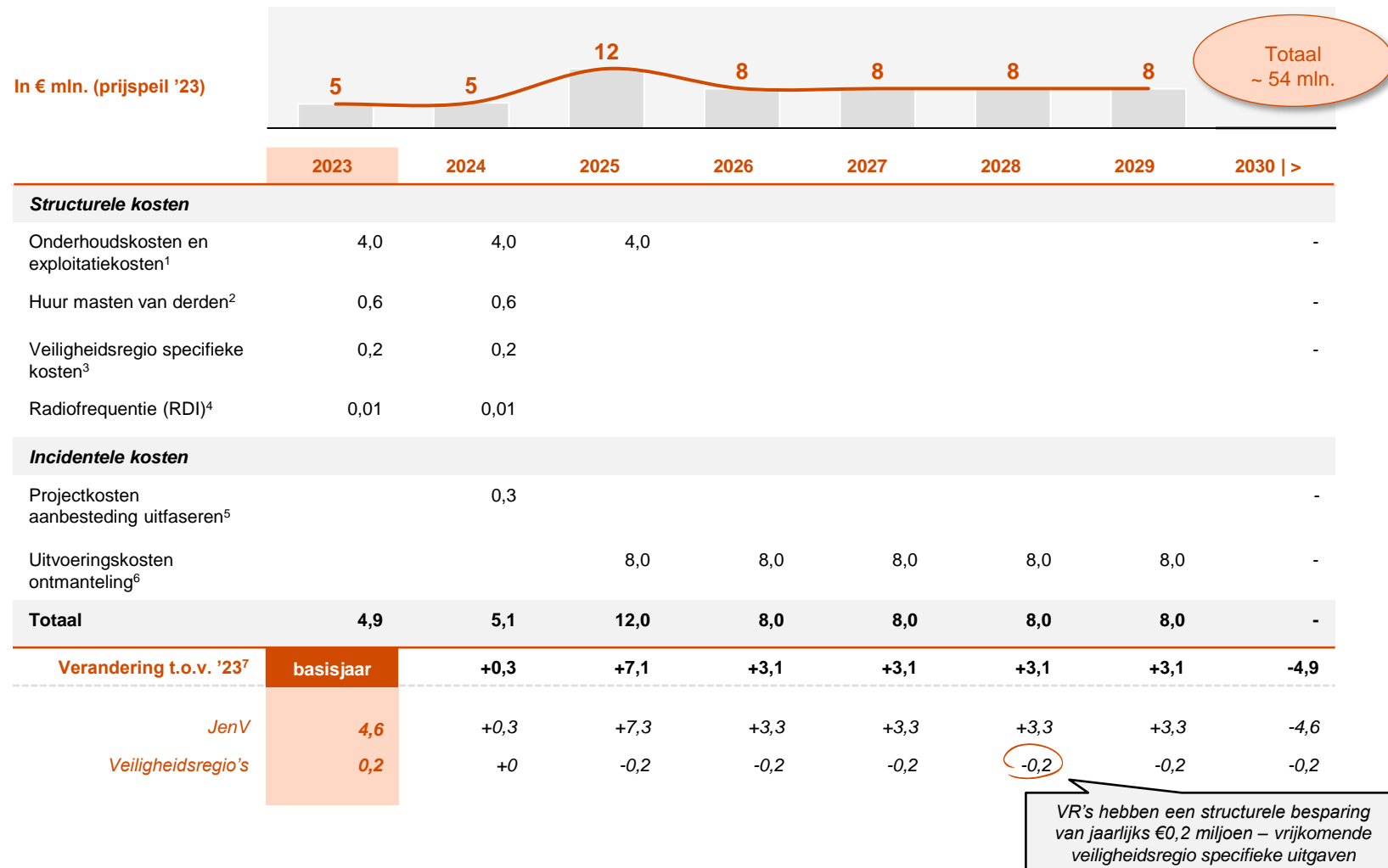
Op [p.23](#) en [p.24](#) is een toelichting weergegeven van de maatschappelijke baten per scenario

	Scenario 1 Uitfasering	Scenario 2 Continuering	Scenario 3 Gedeeltelijke uitfasering	Scenario 4 Uitstel besluit
Niet-monetariseerbare baten	 <p>Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen Bereik van het WAS t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen zoals NL-alert</p>	✓	✓	Afhankelijk van keuze in 2030 ✓
	 <p>Populatie die niet wordt bereikt door crisiscommunicatiemiddelen Aantal mensen dat door <u>geen</u> van de aanwezige crisiscommunicatiemiddelen wordt bereikt zoals ouderen zonder smartphone</p>	✓	✓	Afhankelijk van keuze in 2030 ✓
	 <p>Gevoel van veiligheid Het aanwezige gevoel van veiligheid door zichtbaarheid van sireneposten</p>		✓	✓



Scenario 1: Uitfasering WAS

Uitfaseren per 2025 leidt tot €40 miljoen incidentele kosten voor ontmanteling



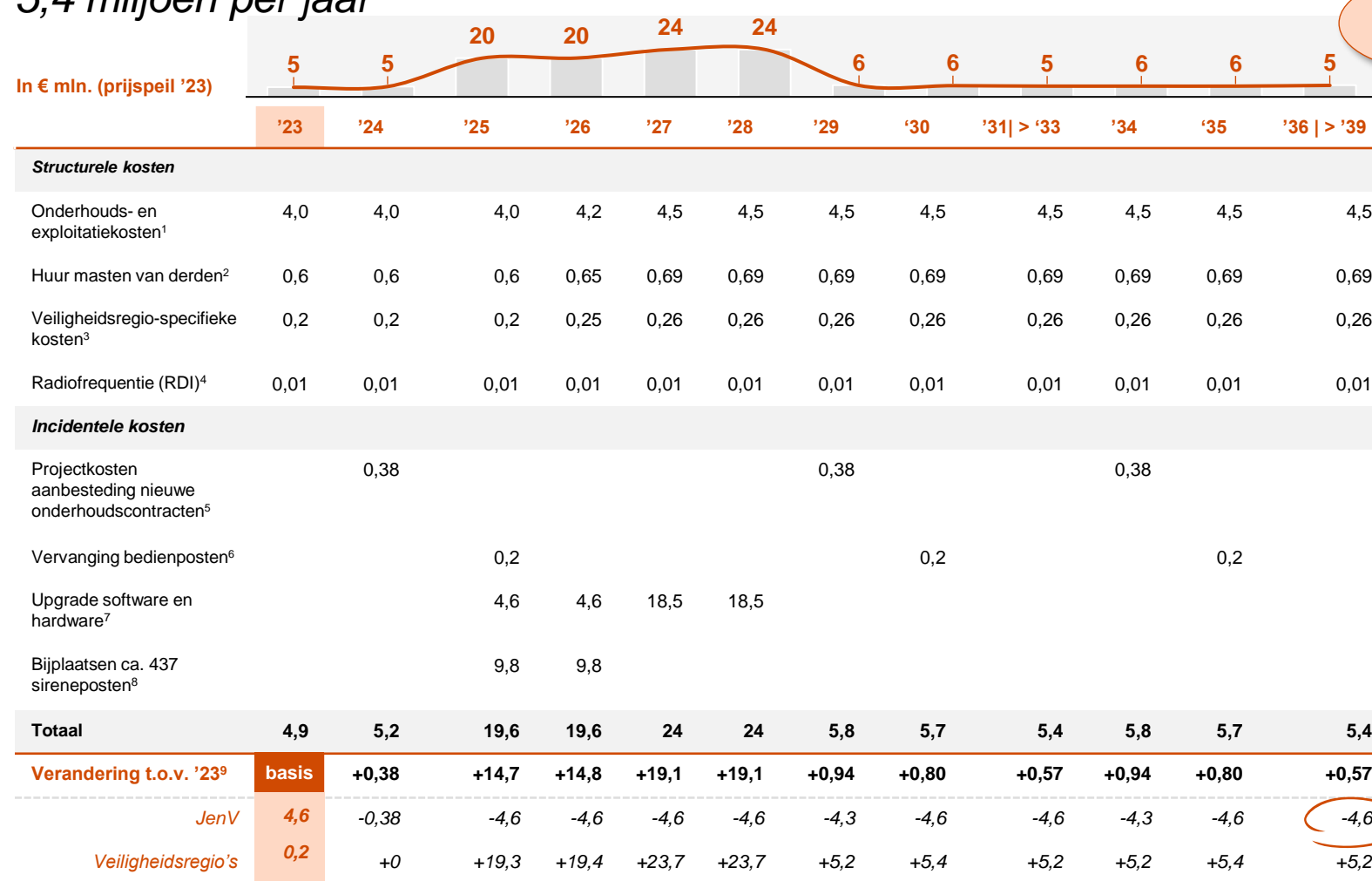
Toelichting

- De totale kosten tot 2030 bedragen €54 miljoen, met als belangrijkste kostendrijver de uitvoeringskosten van €40 miljoen voor de ontmanteling van de 4.288 sireneposten.
- De structurele kosten in 2023 tot en met 2025 betreffen de kosten voor de onderhoudscontracten met Siemens en KPN - deze lopen eind 2025 af en bedragen €4 miljoen per jaar. In 2026 worden geen nieuwe onderhoudscontracten aanbesteed en komen deze kosten te vervallen. In 2025 start uitfasering en kan de huur van masten van derden, met een financiële omvang van €0,6 miljoen per jaar, opgezegd worden. De veiligheidsregio specifieke kosten van €0,2 miljoen per jaar komen tevens te vervallen.
- De incidentele kosten zijn vanaf 2025 tot en met 2029 geschat op €40 miljoen; dit zijn de ontmantelingskosten (verspreid over 5 jaar) bij start uitfasering in 2025 tot volledige ontmanteling in 2030. Dit betekent dat jaarlijks circa 860 sireneposten worden ontmanteld.
- Uit gesprekken blijkt dat er marktpartijen zijn die mogelijk de WAS-locaties integraal willen overnemen. Hiervoor is een verdere verkenning nodig tegen welke voorwaarden, waaronder vergunningen en eigendomsrechten, dit zou kunnen.
- Een deel van de sireneposten, 1.345 sireneposten⁸, staan op privégrond, wat complexiteit in de ontmanteling met zich mee kan brengen. Afstemming met de grondbezitter zal noodzakelijk zijn om toegang te krijgen tot de sirenepost en er zullen afspraken met de grondbezitter gemaakt moeten worden voor het terugbrengen van de grond in oorspronkelijke staat.



Scenario 2: Continuering WAS

Continuering leidt tot €67,9 miljoen aan totale incidentele kosten en structurele kosten lopen op van €4,9 naar 5,4 miljoen per jaar



Totaal ~158 mln.

Toelichting

- De totale kosten tot 2040 bedragen €158 miljoen, waarvan €67,9 miljoen aan incidentele kosten. De belangrijkste kostendrijvers zijn de upgrade van soft- en hardware van €46,4 miljoen en het bijplaatsen van ca. 500 sireneposten van €19,7 miljoen.
- In de periode 2025 tot en met 2029 is een investering in upgrade van soft- en hardware noodzakelijk vanwege het verouderde systeem. De voorbereiding van de upgrade kent een doorlooptijd van 1 jaar en het ontwerpen en testen neemt een extra jaar in beslag. Het uitrollen van de upgrade van de soft- en hardware neemt naar schatting 2 jaar in beslag.¹⁰
- Momenteel zijn er potentieel woonwijken met onvoldoende sirenedekking. Het Rijksbeleid stelt als norm sirenes te plaatsen in gebieden met meer dan 1000 inwoners en in risicogebieden met meer dan 300 inwoners.¹¹ Om aan deze norm te voldoen, moeten naar schatting 437 sireneposten worden bijgebouwd⁸.
- Aansturingstechnologie dient in zijn geheel vervangen te worden – masten ('domes') en analoge versterkers hoeven niet vervangen te worden.
- Vanaf 2025 draagt JenV mogelijk het eigenaarschap van sireneposten over aan de veiligheidsregio's. De onderhouds- en exploitatiekosten van het WAS verschuiven vanaf 2025 van JenV naar de veiligheidsregio's (zie de kostenverdeling op niveau van JenV en veiligheidsregio's onderaan in de tabel).

Door mogelijke overdracht van eigenaarschap aan VR's heeft JenV een jaarlijkse besparing van ca. €5 miljoen



Scenario 3: Gedeeltelijke uitfasering WAS

Instandhouding van ~700 sirenes op risicolocaties leidt tot incidentele kosten van €42,6 miljoen en structurele kosten van €0,8 miljoen per jaar

In € mln. (prijspeil '23)	Totaal ~ 68 mln.											
	5	6	13	9	9	9	8	1	1	1	1	1
	'23	'24	'25	'26	'27	'28	'29	'30	'31 > '33	'34	'35	'36 > '39
Structurele kosten												
Onderhouds- en exploitatiekosten ¹	4,0	4,0	4,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Huur masten ²	0,6	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Veiligheidsregio-specifieke kosten ³	0,2	0,2	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Radiofrequentie (RDI) ⁴	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Incidentele kosten												
Projectkosten aanbesteding uitfaseren ⁵		0,25										
Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten ⁶		0,38					0,38			0,38		
Vervanging bedienposten ⁷			0,1					0,1			0,1	
Uitvoeringskosten ontmanteling ⁸			6,7	6,7	6,7	6,7	6,7					
Upgrade software en hardware ⁹			1,9	1,9	1,9	1,9						
Totaal	4,9	5,5	12,8	9,3	9,3	9,3	7,8	0,9	0,8	1,2	0,9	0,8
Verandering t.o.v. '23¹⁰	basis	+0,63	+8	+4,5	+4,5	+4,5	+3	+3,9	+4,1	+3,7	+3,9	+4,1
JenV	4,6	+0,63	+2	+2	+2	+2	+2,4	-4,6	-4,6	-4,3	-4,6	-4,6
Veiligheidsregio's	0,2	+0	+5,9	+2,5	+2,5	+2,5	+0,6	+0,7	+0,6	+0,6	+0,7	+0,6

- Toelichting**
- De totale kosten tot 2040 bedragen €68 miljoen, waarvan €42,6 miljoen aan incidentele kosten. De belangrijkste kostendrijvers zijn de uitvoeringskosten ontmanteling van €33,5 miljoen en de upgrade van soft- en hardware van €7,6 miljoen.
 - Bij gedeeltelijke uitfasering worden de sireneposten op tien risicolocaties in stand gehouden. Risicogebieden zijn verdeeld over de veiligheidsregio's: Industriepark Delfzijl, Chemelot Sittard-Geleen, Botlek en Pernis Rotterdam, Valuepark Terneuzen en Emmtec Emmen. Uit een opgave van de veiligheidsregio's volgt dat per risicolocatie gemiddeld 70 sireneposten benodigd zijn.¹¹ Hieruit volgt dat 700 sireneposten op risicolocaties in stand worden gehouden. De overige ~3.500 sireneposten worden ontmanteld per 2025. De reserve-onderdelen van de uit te faseren sireneposten worden gebruikt voor het onderhoud van de in stand te houden sireneposten.
 - De huidige onderhoudscontracten lopen eind 2025 af, de overige structurele kosten bestaande uit huur masten en veiligheidsregio specifieke kosten zijn vanaf 2025 gebaseerd op de te behouden 700 sireneposten.
 - Uit gesprekken blijkt dat er marktpartijen zijn die mogelijk de WAS-locaties integraal willen overnemen. Hiervoor is een verdere verkenning nodig tegen welke voorwaarden, waaronder vergunningen en eigendomsrechten, dit zou kunnen.
 - Vanaf 2025 draagt JenV mogelijk het eigenaarschap van sireneposten over aan de veiligheidsregio's van de risicolocaties. De onderhouds- en exploitatiekosten van het WAS verschuiven vanaf 2025 van JenV naar de veiligheidsregio's (zie de kostenverdeling op niveau van JenV en veiligheidsregio's onderaan in de tabel).

Door mogelijke overdracht van eigenaarschap aan VR's heeft JenV na investering in de te behouden 700 sireneposten op risicolocaties - een jaarlijkse besparing van ca. €5 miljoen



Scenario 4: Uitstellen van besluit tot 2030

Uitstellen leidt tot structurele kosten van €4,9 miljoen per jaar en €2,8 miljoen incidentele kosten om het WAS operationeel te houden tot 2030, waarna JenV kan besluiten tot (gedeeltelijke) uitfasering of continuering

In € mln. (prijspeil '23)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Structurele kosten							
Onderhouds- en exploitatiekosten ¹	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Huur masten ²	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Veiligheidsregio-specifieke kosten ³	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Radiofrequentie (RDI) ⁴	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Incidentele kosten							
Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten ⁵		0,38					
Vervanging bedienposten ⁶			0,2				
Vervanging transmissiesysteem ⁷			1,2				
Extra onderhoudsprogramma ⁸			0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal	4,9	5,2	6,5	5,1	5,1	5,1	5,1
Verandering t.o.v. 2023⁹	basis	+0,38	+1,6	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2
JenV	4,6	+0,38	+1,6	+0,2	+0,2	+0,2	+0,2
Veiligheidsregio's	0,2	+0	+0	+0	+0	+0	+0

Totaal tot 2040

Scenario 1 als vervolg: ~91 mln.

Scenario 2 als vervolg: ~195 mln.

Scenario 3 als vervolg: ~104 mln.







Toelichting

- De totale kosten over 2023 tot en met 2029 bedragen €37 miljoen, waarvan €4,9 miljoen per jaar aan structurele kosten en €2,8 miljoen aan incidentele kosten. De belangrijkste kostendrijver is de vervanging van het transmissiesysteem.
- De levensduur van de huidige bedienposten is verstreken en in 2025 is een vervanging van alle bedienposten noodzakelijk; de kosten hiervan zijn €0,2 miljoen.
- Desalniettemin, het operationeel houden van het huidige WAS tot 2030 brengt extra risico's met zich mee vanwege het verouderde systeem. Derhalve is een extra onderhoudsprogramma benodigd naast de reguliere onderhoudscontracten met de leveranciers; dit zorgt (jaarlijks) voor €0,2 miljoen extra kosten.
- Om de risico's en onzekerheid van het verouderde systeem te mitigeren, kan *optioneel* in scenario 4 gekozen worden om de sireneposten in één of twee regio's om te bouwen en te voorzien van nieuwe besturingsapparatuur. De onderdelen die vrijkomen uit deze omgebouwde sireneposten kunnen dan gebruikt worden als reserve-onderdelen voor het onderhoud van de overige sireneposten. Omdat de doorlooptijd van het ombouwen van sireneposten naar schatting twee jaar zal innemen (tot ca. 2027), en daarmee het moment van besluitvorming in 2030 nadert, zijn de kosten hiervan, €5,0 mln., niet opgenomen in het kostenoverzicht.¹⁰
- Na het uitstellen van besluit in 2030 moet alsnog gekozen worden voor (1) uitfasering (2) continuering of (3) gedeeltelijk uitfasering; deze kosten komen bovenop de kosten over 2023 tot 2030. In geval van continuering of gedeeltelijke uitfasering zijn de gemaakte kosten verzonken, omdat (grootschalige) vervanging nodig is na 2030.

¹Uitgaande van IFV-rapport (getallen geactualiseerd volgens prijspeil '23), 2019; ²Uitgaande van IFV-rapport (getallen geactualiseerd volgens prijspeil '23) 2019; ³Uit WODC-rapport, 2021; ⁴Opgave Ministerie van JenV; ⁵Opgave Ministerie van JenV; ⁶Opgave Siemens; ⁷Opgave KPN; ⁸Opgave Siemens ⁹Verandering t.o.v. 2023, waarin op niveau van JenV en veiligheidsregio's de besparing is weergegeven: +: toename / - afname van kosten ten opzichte van het kostenniveau in 2023. ¹⁰Op basis van gesprekken met Siemens









Maatschappelijke implicaties per scenario (1/2)

		 Uitfasering	 Continuering tot 2040
 Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen is bij uitfasering minder dan 4 procent. ¹	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen is bij continuering groter dan 4 procent, maar dit bereik neemt af over tijd. ¹
 Populatie die niet wordt bereikt door crisiscommunicatiemiddelen	Populatie die niet wordt bereikt door crisiscommunicatiemiddelen	Ondanks uitfasering van het WAS wordt het overgrote deel van de burgers (>92%) ² wel bereikt door andere crisiscommunicatiemiddelen. Burgers die niet bereikt worden door crisiscommunicatiemiddelen: <ul style="list-style-type: none"> • Burgers wonend in grensregio's: Nederlandse grensbewoners ontvangen geen NL-alert indien hun mobiele telefoon signaal opvangt van een buurland. Sireneposten werken op een standalone netwerk waardoor ze een signaal afgeven zonder mobiel netwerk.³ JenV ontwikkelt op dit moment (2023) een NL-alert applicatie (incl. geofencing), die een oplossing biedt voor de grensproblematiek; gebruikers ontvangen een NL-alert melding via de applicatie, ook als hun mobiele netwerk is aangesloten op een buitenlands netwerk. • Burgers zonder smartphone (10%)⁴: met name ouderen – 37% bezit geen smartphone - ontvangen bij uitfasering geen melding over een mogelijke noodsituatie via NL-alert; bij uitfasering is dit een risico. De communicatiecampagne van NL-alert stimuleert men om haar/zijn omgeving te informeren (bv. een familielid of buur die een oudere inlicht). 	Het aantal burgers dat niet bereikt wordt door crisiscommunicatiemaatregelen is 3% ¹ . Momenteel zijn er woonwijken met onvoldoende sirenedekking omdat er de laatste jaren geen sireneposten zijn bijgebouwd. Na uitbreiding van 500 sireneposten neemt de dekkingsgraad toe - het aantal burgers dat bereikt wordt door crisiscommunicatiemiddelen neemt daarmee ook toe ten opzichte van de huidige situatie.
 Gevoel van veiligheid	Gevoel van veiligheid	Uit onderzoek ⁵ en interviews blijkt dat de zichtbaarheid van sireneposten burgers een veilig gevoel geeft; bij uitfasering is dit gevoel niet aanwezig.	Uit onderzoek ⁵ en interviews blijkt dat de zichtbaarheid van sireneposten burgers een veilig gevoel geeft; dit kan gezien worden als een niet-kwantificeerbare baat.
 Handelingsperspectief	Handelingsperspectief	Het NL-alert kan alarmeren én informeren, terwijl het WAS alleen voorziet in alarmering. Daarnaast biedt het WAS één handelingsperspectief; sireneposten produceren slechts één toon waaraan een standaard handeling is gekoppeld. ⁶	Het NL-alert kan alarmeren én informeren, terwijl het WAS alleen voorziet in alarmering. Daarnaast biedt het WAS één handelingsperspectief (56% weet wat ze moeten doen bij afgaan sirenes); sireneposten produceren slechts één toon waaraan een standaard handeling is gekoppeld. ⁶



Maatschappelijke implicaties per scenario (2/2)

Na 2030 zijn de maatschappelijke implicaties afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt voor (1) *uitfasering*, (2) *continuering* of (3) *gedeeltelijke uitfasering*

		 Gedeeltelijke uitfasering tot 2040	 Uitstel besluit tot 2030
	Additioneel bereik t.o.v. andere crisis-communicatiemiddelen	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddel is bij gedeeltelijke uitfasering onbekend; er is geen meting gedaan van het bereik bij het behoud van sireneposten enkel op risicolocaties.	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen is afhankelijk van de keuze in 2030.
	Populatie die niet wordt bereikt door crisis-communicatiemiddelen	Burgers zonder smartphone (10%) ¹ zoals ouderen, burgers wonend buiten een risicolocatie en burgers wonend in grensregio's buiten een risicolocatie worden niet bereikt. Op risicolocaties - waar het WAS door het beperkte handelingsperspectief van grotere meerwaarde is - worden burgers wel bereikt. Daarnaast is het mogelijk op risicolocaties een bedrijfsalarm aan te sluiten op een binnenpost ² die verbonden is met de meldkamer.	Het aantal burgers dat niet bereikt wordt door crisiscommunicatiemiddelen is afhankelijk van de keuze die wordt gemaakt in 2030. Tot die tijd blijft de dekkinggraad van het aantal burgers dat bereikt wordt gelijk aan de huidige situatie. Dat betekent dat het merendeel van de burgers (92%) ⁵ bereikt wordt. Burgers die niet bereikt worden tot 2030 betreffen burgers zonder smartphone (10%) ¹ zoals ouderen, burgers wonend in nieuwe woonwijken zonder WAS-dekking en grensbewoners zonder WAS-dekking.
	Gevoel van veiligheid	Uit onderzoek ³ en interviews blijkt dat de zichtbaarheid van sireneposten burgers een veilig gevoel geeft; bij behoud van het WAS op risicolocaties kan dit gezien worden als een niet-kwantificeerbare baat.	Uit onderzoek ³ en interviews blijkt dat de zichtbaarheid van sireneposten burgers een veilig gevoel geeft; dit kan gezien worden als een niet-kwantificeerbare baat.
	Handelingsperspectief	Het NL-alert kan alarmeren én informeren, terwijl het WAS alleen voorziet in alarmering. Daarnaast biedt het WAS één handelingsperspectief (56% weet wat ze moeten doen bij afgaan sirenes); sireneposten kunnen slechts één toon produceren waaraan een standaard handeling is gekoppeld. ⁴	Het NL-alert kan alarmeren én informeren, terwijl het WAS alleen voorziet in alarmering. Daarnaast biedt het WAS één handelingsperspectief (56% weet wat ze moeten doen bij afgaan sirenes); sireneposten kunnen slechts één toon produceren waaraan een standaard handeling is gekoppeld. ⁴

¹Uit (de meest recente) statistieken van Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat 90% van de Nederlanders in 2018 een smartphone had; in de jongste leeftijdsgroepen heeft bijna iedereen een smartphone (98%) en van de 65-plussers bezit 63% een smartphone, 2018; ²Een binnenpost is een besturingskast met in plaats van een versterker een relaisprint waar een bedrijf (bv een kerncentrale, raffinaderij) een bedrijfsalarm op kan aansluiten; ³Uit Kantar Public – conceptrapportage kwalitatief en kwantitatief onderzoek, 2018 en uit WODC rapport 2021; ⁴Een toekomst voor het WAS?, Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, 2022; ⁵Uit WODC-rapport, 2021 – 100%-8% redundantie van het WAS



Gevoeligheidsanalyse en baten uitfasering

De gevoeligheidsanalyse laat zien dat de berekende kosten voldoende robuust zijn

Gevoeligheidsanalyse scenario 1: uitfasering WAS

In € mln. (prijspeil '23)	Basis	+10% incidentele kosten	+ 10% structurele kosten ¹	Een jaar vertraging
Structurele kosten				
Onderhoudskosten en exploitatiekosten	12,0	-	+0	+0
Huur masten van derden	1,2	-	+0	+0
Veiligheidsregio specifieke kosten	0,5	-	+0	+0
Radiofrequentie (RDI)	0,02	-	+0	+0
Incidentele kosten				
Projectkosten aanbesteding uitfaseren	0,25	+0,03	-	+0
Uitvoeringskosten ontmanteling	40,0	+3,7	-	+7,7
Totaal	54,0	+3,7	+0	+7,7
Verandering in percentage	100%	+7,5%	+0%	+14,8%

De **gevoeligheidsanalyse** laat zien dat een verandering in de totale kosten niet significant is. Daarmee concluderen we dat de kostenramingen voldoende robuust zijn.



Gevoeligheidsanalyse en baten continuering

De gevoeligheidsanalyse laat zien dat de berekende kosten voldoende robuust zijn

Gevoeligheidsanalyse scenario 2: continuering tot 2040

In € mln. (prijspeil '23)	Basis	+10% incidentele kosten	+10% structurele kosten ¹	Een jaar vertraging
Structurele kosten				
Onderhouds- en exploitatiekosten	74,3	-	+6,6	+0
Huur masten van derden	11,4	-	+1,0	+0
Veiligheidsregio-specifieke kosten	4,3	-	+0,4	+0
Radiofrequentie (RDI)	0,2	-	+0,02	+0
Incidentele kosten				
Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten	1,1	+0,1	-	+0
Vervanging bedienposten	0,7	+0,1	-	+0
Upgrade software en hardware	46,4	+4,6	-	+11,6
Bijplaatsen ca. 437 sireneposten	19,7	+2,0	-	+9,8
Totaal	158,1	+6,8	+8,0	+21,3
Verandering in percentage	100%	+4,3%	+5,1%	+13,5%

De **gevoeligheidsanalyse** laat zien dat een verandering in de totale kosten niet significant is. Daarmee concluderen we dat de kostenramingen voldoende robuust zijn.



Gevoeligheidsanalyse en baten gedeeltelijke uitfasering

De gevoeligheidsanalyse laat zien dat de berekende kosten voldoende robuust zijn

Gevoeligheidsanalyse scenario 3: gedeeltelijke uitfasering tot 2040

In € mln. (prijspeil '23)	Basis	+10% incidentele kosten	+10% structurele kosten ¹	Een jaar vertraging
Structurele kosten				
Onderhouds- en exploitatiekosten	21,1	-	+0,9	+0
Huur masten	2,7	-	+0,2	+0
Veiligheidsregio-specifieke kosten	1,0	-	+0,1	+0
Radiofrequentie (RDI)	0,2	-	+0,02	+0
Incidentele kosten				
Projectkosten aanbesteding uitfaseren	0,25	+0,03	-	+0
Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten	1,1	+0	-	+0
Vervanging bedienposten	0,35	+0,03	-	+0
Uitvoeringskosten ontmanteling	33,2	+3,4	-	+6,7
Upgrade software en hardware	7,6	+0,7	-	+1,9
Totaal	67,6	+4,16	+1,2	+8,6
Verandering in percentage	100%	+6,3%	+1,7%	+13,4%

De gevoeligheidsanalyse laat zien dat een verandering in de totale kosten niet significant is. Daarmee concluderen we dat de kostenramingen voldoende robuust zijn.



Gevoeligheidsanalyse en baten uitstel besluit tot 2030

De gevoeligheidsanalyse laat zien dat de berekende kosten voldoende robuust zijn

Gevoeligheidsanalyse scenario 4: uitstel besluit tot 2030

In € mln. (prijspeil '23)	Basis	+10% incidentele kosten	+10% structurele kosten ¹	Een jaar vertraging
Structurele kosten				
Onderhouds- en exploitatiekosten	28,0	-	+2,0	+0
Huur masten	4,3	-	+0,3	+0
Veiligheidsregio-specifieke kosten	1,6	-	+0,1	+0
Radiofrequentie (RDI)	0,07	-	+0,01	+0
Incidentele kosten				
Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten	0,4	+0,02	-	+0
Vervanging bedienposten	0,2	+0,03	-	+0
Vervanging transmissiesysteem	1,1	+0,2	-	+2,4
Extra onderhoudsprogramma	1,0	+0,1	-	+0,47
Totaal	36,8	+0,35	+2,4	+2,87
Verandering in percentage	100%	+0,8%	+6,6%	+8,0%

De **gevoeligheidsanalyse** laat zien dat een verandering in de totale kosten niet significant is. Daarmee concluderen we dat de kostenramingen voldoende robuust zijn.

Na 2030 is de gevoeligheidsanalyse afhankelijk van de keuze die gemaakt wordt voor (1) uitfasering, (2) continuering of (3) gedeeltelijke uitfasering.

3

Conclusies

A. Per scenario

B. Totaal overzicht

Conclusies (1/3)

De totale kosten betreffen €54 tot 195 miljoen en zijn daarmee substantieel – de (maatschappelijke) baten zijn per scenario niet wezenlijk anders

Scenario 1

- **Kosten** | Totale kosten bedragen €54 miljoen verspreid over de periode 2023 tot 2030 en betreft daarmee een substantiële investering vanaf 2025 met een totale uitgave voor ontmanteling van gemiddeld €40 miljoen.
- **Baten** | De (maatschappelijke) baten zijn in dit scenario het laagst omdat het WAS per 2025 niet meer wordt geactiveerd – echter zijn de maatschappelijke baten niet substantieel lager in vergelijking met de andere scenario's omdat andere crisiscommunicatiemiddelen redundant zijn aan de functie van het WAS.

	Post	Totaal
Kosten	Structurele kosten	€13,7 mln.
	Incidentele kosten	€40 mln.
Baten	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen	< 4% ¹
	Populatie die niet wordt bereikt door crisiscommunicatiemiddelen	Burgers zonder smartphone en burgers in grensregio's
	Gevoel van veiligheid	Niet aanwezig

Scenario 2

- **Kosten** | Totale kosten bedragen €158 miljoen verspreid over de periode 2023 tot 2040 en betreft daarmee een substantiële investering van €46 miljoen voor de upgrade van de soft- en hardware.
- **Baten** | De (maatschappelijke) baten zijn in dit scenario het hoogst omdat het WAS gecontinueerd wordt en de baten daarmee gerealiseerd worden. Echter is de toename van de baten ten opzichte van de andere scenario's gering omdat het WAS redundant is aan andere crisiscommunicatiemiddelen. Bovendien is de verwachting dat andere crisiscommunicatiemiddelen in bereik zal toenemen omdat het aandeel van de bevolking met een smartphone ook toeneemt. De toegevoegde waarde van het WAS, en de baten in dit scenario, verkleinen daarmee.

	Post	Totaal
Kosten	Structurele kosten	€90,2 mln.
	Incidentele kosten	€67,9 mln.
Baten	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen	> 4% en neemt af over tijd ¹
	Populatie die niet wordt bereikt door crisiscommunicatiemiddelen	3% ¹ ; overgrote deel van de burgers wordt bereikt
	Gevoel van veiligheid	Aanwezig – waarde niet kwantificeerbaar

Conclusies (2/3)

De totale kosten betreffen €54 tot 195 miljoen en zijn daarmee substantieel – de (maatschappelijke) baten zijn per scenario niet wezenlijk anders

Scenario 3

- **Kosten** | Totale kosten bedragen €68 miljoen verspreid over de periode 2023 tot 2040 en betreft daarmee een substantiële investering voor de ontmanteling, namelijk €33,3 miljoen.
- **Baten** | De (maatschappelijke) baten zijn in dit scenario iets lager dan bij continuering van het WAS; de sireneposten blijven namelijk gehandhaafd daar waar deze met het beperkte handelingsperspectief het meest van waarde zijn (industriële gebieden en chemieparken). Echter is de toename van de baten ten opzichte van scenario 1 (en 4 – afhankelijk van de gemaakte keuze) gering omdat het WAS redundant is aan andere crisiscommunicatiemiddelen. Dit betekent dat het bereik van de andere middelen in de toekomst zal toenemen en de toegevoegde waarde van het WAS zal verkleinen.

	Post	Totaal
Kosten	Structurele kosten	€24,9 mln.
	Incidentele kosten	€42,6 mln.
Baten	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen	Onbekend
	Populatie die niet wordt bereikt door crisiscommunicatiemiddelen	Burgers zonder smartphone wonend buiten een risicolocatie en burgers wonend in grensregio's buiten risicolocatie
	Gevoel van veiligheid	Aanwezig – waarde niet kwantificeerbaar

Scenario 4

- **Kosten** | Totale kosten bedragen €91-€195 miljoen verspreid over de periode 2023 tot 2040 en betreft daarmee een substantiële investering. Daarbij komt dat de investering gemaakt van 2023 tot 2030 om het WAS operationeel te houden per definitie verzonken is indien na 2030 gekozen wordt voor gedeeltelijke uitfasering of continuering.
- **Baten** | De (maatschappelijke) baten in dit scenario zijn afhankelijk van de gemaakte keuze in 2030. Per scenario zijn deze (maatschappelijke) baten echter niet wezenlijk anders omdat het WAS voor het overgrote deel redundant is aan andere crisiscommunicatiemiddelen.

	Post	Totaal
Kosten	Structurele kosten	€50,5-124,2 mln.
	Incidentele kosten	€42,8-70,6 mln.
Baten	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen	Afhankelijk van keuze in 2030
	Populatie die niet wordt bereikt door crisiscommunicatiemiddelen	Afhankelijk van keuze in 2030
	Gevoel van veiligheid	Afhankelijk van keuze in 2030

Conclusies (3/3)

Het saldo van kosten en baten is in ieder scenario negatief: enkel een beoordeling van het saldo of de hoogte van de kosten is echter te eenzijdig aangezien het van belang is om de uitvoerbaarheid van de logistieke operaties mee te wegen

Saldo van de baten en lasten

- Kosten** | De totale kosten bedragen €54 tot 195 miljoen en zijn daarmee voor ieder scenario substantieel. De totale kosten zijn voor scenario 1 het laagst, maar betreffen alsnog een substantiële investering. De totale kosten voor scenario 3 (€68 mln.) zijn hoger dan die van scenario 1 (€54 mln.). De totale kosten zijn voor scenario 2 en voor scenario 4 (afhankelijk van de keuze in 2030) het hoogst. De kosten in scenario 4 voor het operationeel houden van het WAS tot 2030 zijn per definitie verzonken indien besloten wordt om het WAS te continueren of gedeeltelijk uit te faseren – deze zijn niet weergegeven in onderstaande tabel maar zijn wel van belang in de besluitvorming over de toekomst van het WAS
- Baten** | De (maatschappelijke) baten zijn in scenario 2 het hoogste en in scenario 1 het laagste – deze zijn echter niet wezenlijk anders per scenario en de verschillen zijn gering. Het WAS blijkt 4% additioneel bereik te hebben ten opzichte van andere crisiscommunicatiemiddelen en dit percentage – en daarmee de toegevoegde waarde van het WAS – neemt af over de tijd. Ook blijkt dat de zichtbaarheid van sireneposten burgers een veilig gevoel geeft, maar dat op basis van de informatie uit het burgerbelevingsonderzoek deze baten niet te kwantificeren en te moneteriseren zijn. Hieruit volgt dat de baten tussen de scenario's niet wezenlijk van elkaar verschillen.

Post		Basisjaar 2023	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Kosten	Totale kosten	€4,9 mln.	€53,7 mln. NCW: €49 mln.	€158,1 mln. NCW: €135,1 mln.	€67,6 mln. NCW: €60,3 mln.	€90,5-194,8 mln. NCW: €75,6-149,4 mln.
	Additioneel bereik t.o.v. andere crisiscommunicatiemiddelen	4%	Lager dan 4% ¹	Hoger dan 4% en neemt af over de tijd ¹	Onbekend	Afhankelijk van keuze in 2030
Baten	Populatie die niet wordt bereikt door crisiscommunicatiemiddelen	Burgers zonder smartphone, burgers wonend in grensregio's, burgers in nieuwe woonwijken	Burgers zonder smartphone en burgers wonend in grensregio's	3% ¹ ; overgrote deel van de burgers wordt wel bereikt	Burgers zonder smartphone wonend buiten een risicolocatie en burgers wonend in grensregio's buiten risicolocatie	Afhankelijk van keuze in 2030
	Gevoel van veiligheid	Aanwezig – waarde niet kwantificeerbaar	Niet aanwezig	Aanwezig – waarde niet kwantificeerbaar	Aanwezig – waarde niet kwantificeerbaar	Afhankelijk van keuze in 2030



Bij de beoordeling van de scenario's moet rekening worden gehouden met complexe logistieke operaties in alle scenario's: zowel ontmanteling (scenario 1, 3 en 4) als het upgraden van de sireneposten ten behoeve van continuering (scenario 2, 3 en 4). Daarbij zijn de sireneposten in sommige gevallen gevestigd op lastig toegankelijke locaties (lees: op grond van derden) waarvoor soms vergunningen moeten worden aangevraagd (om deze locaties te kunnen betreden).

4

Bijlagen

Bijlage A. Bronnenlijst

Bijlage B. Interviewlijst

Bijlage C. Kosten per scenario

Bijlage D. Omkadering scenario's

Bijlage A | Bronnenlijst

#	Documentatie
1	Nota Voortzetting WAS tot 2030, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 8 maart 2022
2	Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, Instituut Fysieke Veiligheid, 16 september 2019
3	WAS kosten tot 2025, NIPV
4	Bijlagen bij nota samenvoeging meldkamers Oost5 en WAS, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 16 november 2022
5	WAS beheer en onderhoud na 2025, NIPV, 19 april 2022
6	Kamerstuk 29 668 – Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, Minister van BZK, 7 februari 2006
7	Review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030, TNO, 13 juli 2022
8	WODC Cebeon , Kosten en bereik van het waarschuwings- en alarmeringssysteem (2021)
9	Een toekomst voor het WAS?, Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, 23 december 2022
10	Kamerstuk 30 821 – Nationale Veiligheid, Minister van Justitie en Veiligheid, 30 april 2021
11	Kamerstuk 29 628 – Motie van het Lid Wolbert, Tweede Kamerlid Wolbert, 29 april 2015
12	Opvattingen over NL-Alert en WAS-palen – conceptraportage kwalitatief en kwantitatief onderzoek - Kantar Public, oktober 2018

Bijlage B | Interviewlijst

Organisatie	#	Interviewee(s)	Datum
NIPV	1	Lector Crisisbeheersing en Projectleider WAS-onderzoek	16 maart 2023
Ministerie van JenV	2	Projectleider	17 maart 2023
TNO	3	ICT Consultant en Consultant, Projectleider & Researcher Cybersecurity Technology	17 maart 2023
KPN	4	Senior Account Manager en Business Consultant Critical Communications	21 maart 2023
Ministerie van JenV	5	Directeur Veiligheidsregio's Crisisbeheer en Meldkamer, Beleidsmedewerker en projectcoördinator WAS-onderzoek en Afdelingshoofd en Programmamanager Meldkamer Crisiscommunicatie en Alerteren	22 maart 2023
Siemens	6	Service Delivery Manager en Head of Critical Infrastructure	23 maart 2023 en 3 april 2023
Politie Meldkamer	7	LMS Werkplek Engineer	31 maart 2023
NIPV	8	Manager Centrum Ondersteuning Landelijke Slagkracht en Manager Landelijke Middelen	4 april 2023
Cellnex Telecom	9	Commercial Developer	3 mei 2023

Bijlage C | Kosten per scenario (1/4)

Tabel kosten scenario 1: uitfasering

#	Onderdelen kosten	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
Structurele kosten									
1	Onderhoudskosten en exploitatiekosten	€3.999.000	€3.999.000	€3.999.000					€11.997.000
2	Huur masten	€ 616.000	€ 616.000						€1.232.000
3	Veiligheidsregio specifieke kosten	€233.285	€233.285						€466.570
4	Radiofrequentie (RDI)	€10.000	€10.000						€20.000
Incidente kosten									
5	Projectkosten aanbesteding uitfaseren		€250.000						€250.000
6	Uitvoeringskosten ontmanteling			€7.952.452	€7.952.452	€7.952.452	€7.952.452	€7.952.452	€39.762.261
									€53.727.830

Alle kosten in scenario 1 zijn voor rekening van JenV, op de veiligheidsregio specifieke kosten na

Bijlage C | Kosten per scenario (2/4)

Tabel kosten scenario 2: continuering

#	Onderdelen kosten	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Structurele kosten										
1	Onderhoudskosten en exploitatiekosten	€3.999.000	€3.999.000	€3.999.000	€4.232.151	€4.465.301	€4.465.301	€4.465.301	€4.465.301	€4.465.301
2	Huur masten	€616.000	€616.000	€616.000	€651.914	€687.828	€687.828	€687.828	€687.828	€687.828
3	Veiligheidsregio specifieke kosten	€233.285	€233.285	€233.285	€246.886	€260.487	€260.487	€260.487	€260.487	€260.487
4	Radiofrequentie (RDI)	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000
Incidentele kosten										
5	Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten		€375.000					€375.000		
6	Upgrade software en hardware			€ 4.636.458	€ 4.636.458	€ 18.545.831	€ 18.545.831			
7	Bijplaatsen ca. 437 sireneposten			€9.832.500	€9.832.500					
8	Vervanging bedienposten			€231.823					€231.823	

In geval van continueren zijn vanaf 2025 enkel de projectkosten voor aanbesteding voor rekening van JenV. Overige kosten zijn vanaf 2025 voor de veiligheidsregio's.

Bijlage C | Kosten per scenario (2/4)

Tabel kosten scenario 2: continuering

#	Onderdelen kosten	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	Totaal
Structurele kosten										
1	Onderhoudskosten en exploitatiekosten	€4.465.301	€4.465.301	€4.465.301	€4.465.301	€4.465.301	€4.465.301	€4.465.301	€4.465.301	€ 74.278.068
2	Huur masten	€687.828	€687.828	€687.828	€687.828	€687.828	€687.828	€687.828	€687.828	€ 11.441.683
3	Veiligheidsregio specifieke kosten	€260.487	€260.487	€260.487	€260.487	€260.487	€260.487	€260.487	€260.487	€ 4.333.069
4	Radiofrequentie (RDI)	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€170.000
Incidentele kosten										
5	Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten			€375.000						€1.125.000
6	Upgrade software en hardware									€46.364.576
7	Bijplaatsen ca. 437 sireneposten									€19.665.000
8	Vervanging bedienposten				€231.823					€695.469
										€158.072.865

Bijlage C | Kosten per scenario (3/4)

Tabel kosten scenario 3: gedeeltelijke uitfasering

#	Onderdelen kosten	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Structurele kosten										
1	Onderhoudskosten en exploitatiekosten	€3.999.000	€3.999.000	€3.999.000	€652.822	€652.822	€652.822	€652.822	€652.822	€652.822
2	Huur masten	€616.000	€616.000	€100.560	€100.560	€100.560	€100.560	€100.560	€100.560	€100.560
3	Veiligheidsregio specifieke kosten	€233.285	€233.285	€38.083	€38.083	€38.083	€38.083	€38.083	€38.083	€38.083
4	Radiofrequentie (RDI)	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000
Incidentele kosten										
5	Projectkosten aanbesteding uitfaseren		€250.000							
6	Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten		€375.000					€375.000		
7	Uitvoeringskosten ontmanteling			€6.654.244	€6.654.244	€6.654.244	€6.654.244	€6.654.244		
8	Upgrade software en hardware			€1.892.211	€1.892.211	€1.892.211	€1.892.211			
9	Vervanging bedienposten			€115.911					€115.911	

In scenario 3 zijn vanaf 2025 enkel de projectkosten voor de aanbestedingen en de uitvoeringskosten voor ontmanteling voor rekening van JenV. Overige kosten van de te behouden sireneposten zijn vanaf 2025 voor de veiligheidsregio's.

Bijlage C | Kosten per scenario (3/4)

Tabel kosten scenario 3: gedeeltelijke uitfasering

#	Onderdelen kosten	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	Totaal
Structurele kosten										
1	Onderhoudskosten en exploitatiekosten	€652.822	€652.822	€652.822	€652.822	€652.822	€652.822	€652.822	€652.822	€21.136.505
2	Huur masten	€100.560	€100.560	€100.560	€100.560	€100.560	€100.560	€100.560	€100.560	€2.740.395
3	Veiligheidsregio specifieke kosten	€38.083	€38.083	€38.083	€38.083	€38.083	€38.083	€38.083	€38.083	€1.037.812
4	Radiofrequentie (RDI)	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€170.000
Incidentele kosten										
5	Projectkosten aanbesteding uitfaseren									€250.000
6	Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten			€375.000						€1.125.000
7	Uitvoeringskosten ontmanteling									€33.271.220
8	Upgrade software en hardware									€7.568.844
9	Vervanging bedienposten				€115.911					€ 347.734,32
										€67.647.512

Bijlage C | Kosten per scenario (4/4)

Tabel kosten scenario 4: uitstel besluit tot 2030

#	Onderdelen kosten	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
Structurele kosten									
1	Onderhoudskosten en exploitatiekosten	€3.999.000	€3.999.000	€3.999.000	€3.999.000	€3.999.000	€3.999.000	€3.999.000	€27.993.000
2	Huur masten	€616.000	€616.000	€616.000	€616.000	€616.000	€616.000	€616.000	€4.312.000
3	Veiligheidsregio specifieke kosten	€233.285	€233.285	€233.285	€233.285	€233.285	€233.285	€233.285	€1.632.993
4	Radiofrequentie (RDI)	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€10.000	€70.000
Incidentele kosten									
4	Projectkosten aanbesteding nieuwe onderhoudscontracten		€375.000						€375.000
5	Extra onderhoudsprogramma			€200.000	€200.000	€200.000	€200.000	€200.000	€1.000.000
7	Vervanging bedienposten			€231.823					€231.823
8	Transmissiesysteem			€1.159.114					€1.159.114
	Totaal								€36.773.930
	Vervolg 1: uitfasering WAS								€ 90.501.761
	Vervolg 2: continuering WAS								€ 194.846.796
	Vervolg 3: gedeeltelijke uitfasering								€ 104.421.443

Totaal kosten tot 2030 is €37 mln., daarna moet er een keuze gemaakt worden en komen de kosten voor (1) uitfasering, (2) continuering of (3) gedeeltelijke uitfasering bovenop de totaal kosten tot 2030

Bijlage D | Omkadering scenario 1: Uitfasering WAS

Onder de regie van het ministerie van JenV wordt het WAS vanaf 2025 ontmanteld. De ontmanteling zal per 2030 afgerond zijn.

Scenario parameters	Bron
<ul style="list-style-type: none"> • Tempo: Tempo van de uitfasering: 5 jaar, uitfasering per 2025 zorgt voor ontmanteling in 2030. Dit betekent dat er gemiddeld ~900 palen per jaar worden ontmanteld 	<ul style="list-style-type: none"> • Huidige netwerk bestaat op dit moment ca. ~4300 WAS-sirenes, waarvan 3429 installaties zich bevinden op masten, 670 installaties op dakmasten, 161 op masten van derden en 18 binnenposten; IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019) • Daarnaast zijn er 72 zendmasten/radionetwerken; Excel overzicht Wil 15 maart 2023
<ul style="list-style-type: none"> • Eigenaarschap: Ontmanteling voltrekt onder regie van JenV 	<ul style="list-style-type: none"> • Offerte uitvraag
<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop onderdelen installaties / grond: Mogelijkheid tot verkoop installaties WAS-palen (met name onderdelen van het kernsysteem) met inbegrip van de locatie aan marktpartijen (interesse van partijen zoals 5G-netwerkaanbieders en nieuwe publieke toepassingen); m.a.w. grondeigenaar is de masteigenaar 	<ul style="list-style-type: none"> • IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019)

Bijlage D | Omkadering scenario 2: Continuering WAS

De WAS sirenes worden in stand gehouden tot in ieder geval 2040. Verwachting is dat het huidige netwerk van sirenes robuust is tot in ieder geval 2030 (een grote investering noodzakelijk waarbij kritieke onderdelen worden vervangen).

Scenario parameters	Bron
<ul style="list-style-type: none"> • Tempo: Tempo van vervanging gehele aansturingketen (waaronder kritieke componenten die niet bestelbaar en/of repareerbaar zijn: 1. cryptochip, 2. B-PC's van bedienposten en 3. digitale audio switches). Daarnaast moet bij inzet van het WAS tot 2040, rekening gehouden worden met aanbestedingskosten en een herontwerp van 1 jaar voor ontwerp en testen en 2 jaar voor uitrol over ruim 4.000 sirene-installaties, inclusief het bijplaatsen van 400 nieuwe sirene-installaties (voor dit laatst genoemde dragen de veiligheidsregio's de financiële lasten) 	<ul style="list-style-type: none"> • TNO, review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030 (2022)
<ul style="list-style-type: none"> • Tempo: Tempo van uitbreiding ca. 400 palen door toenemende bebouwing (waarbij de veiligheidsregio's de financiële lasten dragen), om landelijke dekking te garanderen (criterium om alleen sirenes te plaatsen in gebieden met meer dan 1000 inwoners en in risicogebieden met meer dan 300 inwoners) 	<ul style="list-style-type: none"> • TNO, review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030 (2022); IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019)
<ul style="list-style-type: none"> • Vervanging: Aansturingstechnologie dient in zijn geheel vervangen te worden – masten ('domes') en analoge versterkers behoeven niet vervangen te worden 	<ul style="list-style-type: none"> • IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019)
<ul style="list-style-type: none"> • Eigenaarschap: Mogelijkheid overdracht van eigenaarschap van de palen aan veiligheidsregio's, waarbij bepaald wordt wie de kosten draagt (door JenV of veiligheidsregio's) 	<ul style="list-style-type: none"> • Offerte-uitvraag en bespreking begeleidingscommissie 8 maart 2023
<ul style="list-style-type: none"> • Contract: Contractduur (</> 5 jaar), mogelijkheid tot verlengen en opzeggen, contractvorm (fixed price / cost plus) en gestelde randvoorwaarden (bijv. wel of geen upgrade van bepaalde systeemonderdelen en risicoverdeling) contracten cost plus en fixed price lange termijn worden als meest reëel geacht in betreffend scenario 	<ul style="list-style-type: none"> • IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019); Informatie over leverancierscontracten op basis van TNO rapport, 2022
<ul style="list-style-type: none"> • Storingsfrequentie: Hoogte van maximaal toegestaan aantal storingen door slijtage en/of verouderde software 	<ul style="list-style-type: none"> • TNO, review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030 (2022): hierin staat tevens beschreven dat leveranciers aangeven dat de technische staat van de geïnstalleerde WAS-componenten goed is, in Net3A (KPN software) zijn nauwelijks verstoringen, eerste kwartaal van 2022 zijn acht storingen gemeld
<ul style="list-style-type: none"> • Handelingsperspectief: Mogelijkheid ander handelingsperspectief op risicolocaties (bijv. instructie bij gevaar van overstroming) – bijvoorbeeld door het upgraden van faciliteiten en het mogelijk maken van het zenden van gesproken berichten 	<ul style="list-style-type: none"> • IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019)

Bijlage D | Omkadering scenario 3: Gedeeltelijke uitfasering WAS

Onder de regie van het ministerie van JenV wordt het WAS vanaf 2025 ontmanteld, behalve op risicolocaties (behoud tot in ieder geval 2040). Daartoe is het van belang om te bepalen wat de te behouden risicolocaties zijn.

Scenario parameters	Bron
<ul style="list-style-type: none"> • Tempo: Tempo van vervanging gehele aansturingketen (waaronder kritieke componenten die niet bestelbaar en/of repareerbaar zijn: 1. cryptochip, 2. B-PC's van bedienposten en 3. digitale audio switches) voor behouden palen in risicolocaties 	<ul style="list-style-type: none"> • TNO, review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030 (2022)
<ul style="list-style-type: none"> • Tempo: Tempo van behoud WAS-palen op aantal en type locaties; 10 risicogebieden waarbij gemiddeld 70 installaties per risicolocatie benodigd zullen zijn (in totaal ~700 installaties) 	<ul style="list-style-type: none"> • TNO, review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030 (2022); WODC Cebeon, Kosten en bereik van het waarschuwings- en alarmeringssysteem (2021)
<ul style="list-style-type: none"> • Vervanging: Aansturingstechnologie dient vervangen te worden voor te behouden WAS op risicolocaties – masten ('domes') en analoge versterkers behoeven niet vervangen te worden 	<ul style="list-style-type: none"> • IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019)
<ul style="list-style-type: none"> • Reservevoorraad: Mogelijkheid om onderdelen van uit te faseren palen te behouden als reservevoorraad voor de te behouden palen 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerie van JenV, Nota Voortzetting WAS tot 2030 (2022); WODC Cebeon, Kosten en bereik van het waarschuwings- en alarmeringssysteem (2021)
<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop onderdelen installaties / grond: Mogelijkheid tot verkoop installaties WAS-palen (met name onderdelen van het kernsysteem) met inbegrip van de locatie aan marktpartijen (interesse van partijen zoals 5G-netwerkaanbieders en nieuwe publieke toepassingen) 	<ul style="list-style-type: none"> • IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019)
<ul style="list-style-type: none"> • Eigenaarschap: Mogelijkheid overdracht van eigenaarschap van de palen aan veiligheidsregio's, waarbij bepaald wie de kosten draagt (door JenV of veiligheidsregio's) 	<ul style="list-style-type: none"> • Offerte uitvraag en bespreking begeleidingscommissie 8 maart 2023
<ul style="list-style-type: none"> • Contract: Contractduur (</> 5 jaar), mogelijkheid tot verlengen en opzeggen, contractvorm (fixed price / cost plus) en gestelde randvoorwaarden (bijv. wel of geen upgrade van bepaalde systeemonderdelen en risicoverdeling) 	<ul style="list-style-type: none"> • IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019); Informatie over leverancierscontracten op basis van TNO rapport, 2022
<ul style="list-style-type: none"> • Storingsfrequentie: Hoogte van maximaal toegestaan aantal storingen door slijtage en/of verouderde software 	<ul style="list-style-type: none"> • TNO, review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030 (2022): hierin staat tevens beschreven dat leveranciers aangeven dat de technische staat van de geïnstalleerde WAS-componenten goed is, in Net3A (KPN software) zijn nauwelijks verstoringen, eerste kwartaal van 2022 zijn acht storingen gemeld
<ul style="list-style-type: none"> • Handelingsperspectief: Mogelijkheid ander handelingsperspectief op risicolocaties (bijv. instructie bij gevaar van overstroming) – bijvoorbeeld door het upgraden van faciliteiten en het mogelijk maken van het zenden van gesproken berichten 	<ul style="list-style-type: none"> • IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019)

Bijlage D | Omkadering scenario 4: Uitstel besluit tot 2030

Het besluit tot eventuele uitfasering wordt uitgesteld tot 2030. Daarbij zullen eenmalige investeringen moeten worden gedaan (vervanging cryptochip, B-PC's van bedienposten en digitale audioswitches en onderhoud van transmissiesysteem en WAS-apparatuur) om het WAS operationeel te houden tot 2030.

Scenario parameters	Bron
<ul style="list-style-type: none"> • Tempo: Tempo van vervanging gehele aansturingketen (waaronder kritieke componenten die niet bestelbaar en/of repareerbaar zijn: 1. cryptochip, 2. B-PC's van bedienposten en 3. digitale audio switches). Daarnaast moet bij evt. inzet van het WAS tot 2040, rekening gehouden worden met aanbestedingskosten en een herontwerp van 1 jaar voor ontwerp en testen en 2 jaar voor uitrol over ruim 4.000 sirene-installaties 	<ul style="list-style-type: none"> • TNO, review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030 (2022)
<ul style="list-style-type: none"> • Tempo: Mogelijkheid om de huidige 4.300 WAS-palen tot 2030 operationeel te houden en na 2030 besluit te nemen om: 1. direct uit te faseren (uitschakelen van palen en afvoeren binnen 5 jaar), 2. te continueren of 3. gedeeltelijk uit te faseren 	<ul style="list-style-type: none"> • TNO, review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030 (2022); IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019)
<ul style="list-style-type: none"> • Contract: Contractduur (</> 5 jaar), mogelijkheid tot verlengen en opzeggen, contractvorm (fixed price / cost plus) en gestelde randvoorwaarden (bijv. wel of geen upgrade van bepaalde systeemonderdelen en risicoverdeling) – contracten langer dan 5 jaar worden niet mogelijk geacht in betreffend scenario 	<ul style="list-style-type: none"> • IFV, Business Case WAS – Continuering 5 jaar en WAS2.0, IFV (2019); Informatie over leverancierscontracten op basis van TNO rapport, 2022
<ul style="list-style-type: none"> • Storingsfrequentie: Hoogte van maximaal toegestaan aantal storingen door slijtage en/of verouderde software 	<ul style="list-style-type: none"> • TNO, review onderzoek NIPV naar het beheer en onderhoud van het WAS 2025-2030 (2022): hierin staat tevens beschreven dat leveranciers aangeven dat de technische staat van de geïnstalleerde WAS-componenten goed is, in Net3A (KPN software) zijn nauwelijks verstoringen, eerste kwartaal van 2022 zijn acht storingen gemeld

pwc.nl

© 2023 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the prior written permission of PwC.

"PwC" refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network.

Please see www.pwc.com/structure for further details.

Een toekomst voor het WAS?



Nederlandse Academie voor Crisisbeheersing
en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2022

Auteurs: M. Bakker, J. Domrose, W. Geense, C. Boin, V. Wijkhuijs & M. van Duin

Contactpersoon: M. Bakker

Opdrachtgever: Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum: 23 december 2022

Foto cover: ANP

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

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

Samenvatting

Wanneer zich een ramp of crisis voordoet, is een burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio op grond van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) ervoor verantwoordelijk dat mensen worden geïnformeerd over de aard en omvang van de ramp of crisis, de gevolgen ervan en hoe te handelen. Om mensen te alarmeren kunnen op dit moment twee landelijke systemen worden ingezet: het WAS (waarschuwings- en alarmeringssysteem) en NL-Alert. Al enkele jaren geleden (in 2014) heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) aangekondigd voornemens te zijn om het WAS uit te faseren. Die uitfasering is meerdere keren uitgesteld, maar in de komende jaren zal toch echt een besluit moeten worden genomen over de toekomst van het WAS.

Ter voorbereiding op de besluitvorming over de toekomst van het WAS heeft het ministerie van JenV het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) gevraagd om onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van het WAS in het geheel van crisiscommunicatiemiddelen. Het doel van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de voor- en nadelen van het WAS en uit te zoeken wat eventuele toekomstige mogelijkheden van het systeem zijn. De centrale vraag van het onderzoek luidde:

Wat zijn – gezien de voordelen, alsook de nadelen van het WAS in het geheel van crisiscommunicatiemiddelen – de mogelijkheden en aanbevelingen voor de toekomst van het WAS?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de inzetten van het WAS en van NL-Alert in kaart gebracht. Ook zijn Tweede Kamerstukken en notities van veiligheidsregio's geraadpleegd en zijn evaluaties van incidenten en relevante onderzoeken uit de (internationale) crisiscommunicatieliteratuur bestudeerd. Tevens is gesproken met verschillende personen, onder wie vertegenwoordigers van veiligheidsregio's, mensen werkzaam bij de meldkamer en deskundigen op het gebied van de inrichting en techniek van het WAS en NL-Alert. Gedurende de uitvoering van het onderzoek is feedback ontvangen van een begeleidingsgroep bestaande uit Annemarie van Daalen (Directeur Risico- en Crisisbeheersing, VR-RR), Michel Dückers (Bijzonder hoogleraar crises, veiligheid en gezondheid), Maarten Houben (burgemeester van Nuenen en portefeuillehouder crisisbeheersing VR-BZO), José Kerstholt (Bijzonder hoogleraar psychologische besliskunde) en Diemer Kransen (Algemeen Directeur VNOG).

In de eerste twee hoofdstukken van dit rapport worden het WAS en NL-Alert beschouwd aan de hand van het gebruik, bereik en effect op het gedrag van mensen. Uit de inventarisatie van het aantal inzetten van beide systemen blijkt, dat NL-Alert veel vaker wordt ingezet dan het WAS. Het WAS is eigenlijk enkel en alleen geschikt voor met name industriële calamiteiten. Daarnaast geldt dat op dit moment (anno 2022) met NL-Alert 90 % van de bevolking wordt bereikt. Daarmee is het bereik van NL-Alert groter dan dat van het WAS (75-80 %). Hoewel het doel van beide alarmeringssystemen is dat mensen het handelingsperspectief behorend bij het afgaan van sirenes of het ontvangen van een NL-

Alert opvolgen, is dat vrijwel nooit volledig het geval. In situaties waarin niet overeenkomstig het handelingsperspectief werd gehandeld, leverde dat overigens nauwelijks problemen op.

In hoofdstuk 3 volgen de ervaringen van veiligheidsregio's met beide systemen. De voordelen die aan het WAS worden toegeschreven zijn: het systeem kan snel geactiveerd worden en het is een betrouwbaar systeem met weinig storingen. Als nadelen van het WAS werden onder andere genoemd dat het WAS geen volledig landelijk dekkend systeem is en de kosten van het systeem in relatie tot het aantal inzetten hoog zijn. De toegevoegde waarde van het WAS in relatie tot NL-Alert is volgens de veiligheidsregio's vooral de snelle inzet bij industriële calamiteiten. Daarnaast werden de back-upfunctie genoemd (voor het geval NL-Alert niet werkt of als extra alarmeringsinstrument) en de eventuele inzet bij nieuwe dreigingen zoals die zich voordoen sinds de Russische invasie in Oekraïne.

In het vierde hoofdstuk worden de voor- en nadelen beschreven die de afgelopen jaren in de politiek-bestuurlijke discussie over beide alarmeringssystemen naar voren zijn gebracht en worden deze onderzocht op hun houdbaarheid. De meeste argumenten die in de politiek-bestuurlijke discussie zijn genoemd, dateren uit de periode 2015-2018, dat is dus ruim vijf jaar geleden. Ondertussen zijn er op het gebied van NL-Alert diverse ontwikkelingen (geweest), waardoor veel van de genoemde nadelen van NL-Alert geen daadwerkelijke nadelen meer zijn, en daarmee ook geen voordelen meer zijn van het WAS.

In hoofdstuk 5 wordt over de landsgrenzen heen gekeken om te zien in hoeverre onze buurlanden gebruikmaken van sirenes en alarmering via de (mobiele) telefoon. Net als in Nederland, is ook in Frankrijk, België, Engeland en Duitsland de sirene de afgelopen jaren relatief weinig ingezet. De vier landen wijken van elkaar af in hun keuze om het sirenenetwerk te versterken dan wel te ontmantelen. Duitsland zet (na de overstromingen in 2021) als enige land stevig in op het versterken van het sirenenetwerk. In België is juist het sirenenetwerk volledig ontmanteld. De voorbeelden uit onze buurlanden leren: zowel investeren in, als het afschalen van sirenes roept kritiek op. Mede door de Europese richtlijn die voorschrijft dat iedere lidstaat over een 'Location-Based Alerting System' moet beschikken, zetten verschillende Europese landen vooral in op alarmering via de (mobiele) telefoon.

In hoofdstuk 6 worden vier scenario's geschetst voor de toekomst van het WAS. Bij een uitfasering vanaf 2025 zal het WAS volledig ontmanteld worden, wat zo'n vijf jaar in beslag zal nemen. Een alternatief voor het volledig uitfaseren van het WAS is het gedeeltelijk in stand houden van sirenes op alleen risicolocaties. Het gaat daarbij om locaties met bijvoorbeeld grote industriële complexen. De overige sirenes worden ontmanteld. Bij het volledig in stand houden van het WAS tot in ieder geval 2040 zullen nieuwe investeringen nodig zijn, omdat de huidige apparatuur het einde van haar technische levensduur bereikt. Een laatste mogelijkheid is om het besluit over een eventuele uitfasering van het WAS uit te stellen tot 2030. In dat geval zal er in één regio een upgrade moeten plaatsvinden van het systeem (met nieuwe onderdelen), waarna de oude onderdelen uit die regio gebruikt kunnen worden om de (oude) systemen in andere regio's te onderhouden.

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het bereik van NL-Alert de afgelopen jaren duidelijk is toegenomen en de inzet ervan zich heeft bewezen. Steeds meer mensen zijn bekend geraakt met dit alarmeringssysteem. Bovendien hebben recente ontwikkelingen bijgedragen aan de robuustheid van het systeem, terwijl het WAS zijn beste

tijd heeft gehad: het bereik van het WAS is kleiner dan dat van NL-Alert en steeds minder mensen weten hoe te handelen wanneer de sirene afgaat. Ook is het WAS niet geschikt voor alle typen incidenten. Tussnoplossingen om het WAS nog enige tijd in de lucht te houden, zijn dan ook wat ons betreft niet nodig en dit betekent dat we in Nederland de komende jaren afscheid moeten gaan nemen van het oude sirenenetwerk. Natuurlijk zijn er altijd argumenten aan te dragen om het WAS-systeem nog enige tijd in de lucht te houden, maar deze overwegingen zijn wat vergezocht en er zijn ook alternatieve crisiscommunicatiemiddelen beschikbaar. Het WAS bestaat al lange tijd, maar feitelijk kan het zich nauwelijks beroepen op grote successen, niet alleen in ons land, maar ook niet in de landen om ons heen. Het WAS was. Als één of enkele veiligheidsregio's ervoor zouden kiezen het systeem nog in de lucht te willen houden, lijkt ons dat eerst en vooral een verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's zelf.

Als besloten wordt tot een uitfasering van het WAS en daarmee NL-Alert als enig landelijk alarmeringsmiddel resteert, is het wel van belang om meer bekendheid te geven aan de andere crisiscommunicatiemiddelen die ingezet kunnen worden om mensen over calamiteiten te informeren. Ten slotte betekent het uitfaseren van het WAS dat een forse infrastructuur ontmanteld moet worden. Die ontmanteling betekent een complexe operatie die enkele jaren in beslag kan nemen en veel geld zal kosten. Ook dit is een thema dat aandacht vraagt.

Inhoud

Samenvatting	3
Inleiding	8
1 Het waarschuwings- en alarmeringssysteem (WAS)	12
1.1 Inleiding	12
1.2 De inzet van het WAS in cijfers	14
1.3 Het bereik van het WAS	15
1.4 Het effect van WAS op het gedrag	15
2 NL-Alert	17
2.1 Inleiding	17
2.2 De inzet van NL-Alert in cijfers	18
2.3 Het bereik van NL-Alert	20
2.4 Het effect van NL-Alert op het gedrag	23
3 De ervaringen van veiligheidsregio's met het WAS	24
3.1 De ervaringen met het WAS	24
3.2 De toegevoegde waarde van het WAS	25
4 Politiek-bestuurlijke discussie	26
4.1 Voordelen van het WAS	26
4.2 Nadelen van het WAS	29
4.3 Nadelen van NL-Alert	31
5 Internationale vergelijking	35
5.1 Sirenes	35
5.2 Alarmering op (mobiele) telefoons	39
6 De toekomst van het WAS	41
6.1 Uitmaken vanaf 2025	41
6.2 Het WAS behouden op risicolocaties	41
6.3 Het WAS volledig in stand houden	41
6.4 Besluit uitstellen tot 2030	42
7 Conclusies en slotbeschouwing	43
7.1 Conclusies per hoofdstuk	43
7.2 Tot slot	46
Literatuurlijst	48
Bijlage 1 Overige crisiscommunicatiemiddelen	51
Bijlage 2 Respondentenlijst	52
Bijlage 3 Begeleidingscommissie	53

Bijlage 4 Inzet WAS en NL-Alert bij GRIP-incidenten	54
Bijlage 5 Gelijktijdige inzet WAS en NL-Alert	55

Inleiding

Aanleiding

Wanneer zich een ramp of crisis voordoet, is op grond van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) een burgemeester of – in een opgeschaalde situatie – de voorzitter veiligheidsregio ervoor verantwoordelijk dat mensen worden geïnformeerd over de aard, omvang en de gevolgen van de ramp of crisis en hoe te handelen. Om mensen te alarmeren kunnen op dit moment twee landelijke systemen worden ingezet: het WAS (waarschuwings- en alarmerings-systeem) en NL-Alert. Daarnaast kunnen gemeenten en veiligheidsregio's ook gebruikmaken van andere communicatiemiddelen, zoals regionale omroepen (radio en tv), websites, sociale media, geluidswagens, het publieksinformatienummer 0800-1351 en de website www.crisis.nl.¹

Het WAS is in 1998 in gebruik genomen en bestaat uit 4.278 sirenes verspreid over Nederland. In het geval van een ramp of crisis kunnen de sirenes worden geactiveerd vanuit de regionale meldkamer. Mensen worden geacht wanneer zij de sirene horen om naar binnen te gaan, ramen en deuren te sluiten en de calamiteitenzender op te zetten. NL-Alert is sinds 2012 operationeel. Bij een ramp of crisis kan een bericht via cell broadcast uitgezonden worden door alle zendmasten van Nederlandse telecomproviders die bereik hebben binnen het geselecteerde gebied. In het bericht staat informatie over het incident, hoe het beste gehandeld kan worden en waar meer informatie te vinden is.

Sinds 2014 is de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) voornemens het WAS uit te faseren.² Die uitfasering is inmiddels meerdere keren uitgesteld. In april 2021 heeft de minister van JenV aangegeven het WAS niet per 1 januari 2022 uit te faseren.³ Hij laat de beslissing over uitfasering over aan het nieuwe kabinet (kabinet-Rutte IV). In de komende jaren zal er dus een besluit moeten worden genomen over de toekomst van het WAS.

Doel van het onderzoek

Ter voorbereiding op de besluitvorming over de toekomst van het WAS heeft het ministerie van JenV het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) gevraagd onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van het WAS in het geheel van crisiscommunicatiemiddelen. Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de voor- en nadelen van het WAS en uit te zoeken wat de eventuele toekomstige mogelijkheden van het systeem zijn.

¹ Zie bijlage 1 voor een korte beschrijving van deze crisiscommunicatiemiddelen.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 517, nr. 117, brief van 25 oktober 2016.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30 821, nr. 129, brief van 30 april 2021.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Wat zijn – gezien de voordelen, alsook de nadelen van het WAS in het geheel van crisiscommunicatiemiddelen – de mogelijkheden en aanbevelingen voor de toekomst van het WAS?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaan wij in het onderzoek in op de volgende deelvragen:

De inzet van het WAS

- > Hoe vaak en in welke situaties is sinds 1998 het WAS ingezet?
- > Wat is op basis van beschikbaar onderzoek bekend over het (potentieel) bereik van het WAS?
- > Wat is op basis van beschikbaar onderzoek bekend over het effect van de inzet van het WAS op het gedrag van mensen?
- > Is het WAS bij alle crisissituaties ingezet? Waarom wel of waarom niet?

De inzet van NL-Alert

- > Hoe vaak en in welke situaties is sinds 2012 tot heden NL-Alert ingezet?
- > Wat is op basis van beschikbaar onderzoek bekend over het (potentieel) bereik van NL-Alert?
- > Wat is op basis van beschikbaar onderzoek bekend over het effect van de inzet van NL-Alert op het gedrag van mensen?

Ervaringen van veiligheidsregio's met WAS en NL-Alert

- > Wat zijn de ervaren voor- en nadelen van het WAS?
- > Waar ligt volgens de veiligheidsregio's de toegevoegde waarde van het WAS in relatie tot NL-Alert?
- > Wanneer en waarom zijn het WAS en NL-Alert gelijktijdig ingezet?

(Feitelijke) voordelen en nadelen

- > Welke voordelen van het WAS zijn in de politiek-bestuurlijke discussie over het WAS aangedragen en in hoeverre zijn dit daadwerkelijke voordelen?
- > Welke nadelen van het WAS zijn in die discussie genoemd en zijn dit daadwerkelijke nadelen van het WAS?
- > Welke nadelen van NL-Alert zijn genoemd in de politiek-bestuurlijke discussie en zijn dit daadwerkelijke beperkingen?

Lessen uit het buitenland

- > Wat kunnen we leren van de landen om ons heen met betrekking tot de inzet van de sirene en alarmering op de (mobiele) telefoon?

Toekomstige mogelijkheden

- > Welke toekomstige mogelijkheden zijn denkbaar voor het WAS?

Aanpak van het onderzoek

In de eerste fase van het onderzoek is informatie vergaard over het WAS en NL-Alert. Ten eerste zijn de inzetten van het WAS en NL-Alert in kaart gebracht. Hiervoor is gebruikgemaakt van bestaande overzichten en databases die zijn aangevuld met de meest recente inzetten van beide crisiscommunicatiemiddelen. Daarnaast zijn Tweede Kamerstukken en notities van veiligheidsregio's geraadpleegd om inzichtelijk te krijgen welke argumenten door parlementariërs, het kabinet en veiligheidsregio's zijn aangedragen in de discussie over het al dan niet uifasieren van het WAS. Ten slotte zijn relevante onderzoeken uit de (internationale) crisiscommunicatieliteratuur en evaluaties van incidenten bestudeerd.

In de tweede fase van het onderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van een aantal veiligheidsregio's. De selectie bestond uit:

- > Veiligheidsregio's waar de laatste 10 jaar (nog) gebruik is gemaakt van het WAS: Limburg-Noord, Midden- en West-Brabant, Noord-Holland Noord, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Limburg.
- > Veiligheidsregio's waar het langer dan 10 jaar geleden is dat er gebruik is gemaakt van het WAS: Gelderland-Zuid en IJsselland.
- > Veiligheidsregio's waar het WAS nog nooit is ingezet: Gelderland-Midden en Groningen.

Ook heeft een drietal gesprekken plaatsgevonden met gebruikers uit de meldkamer die het WAS en NL-Alert daadwerkelijk bedienen en is gesproken met een functionaris van het Nationaal Crisiscentrum (NCC). Ten slotte is te rade gegaan bij een aantal deskundigen op het gebied van de inrichting en techniek van het WAS en NL-Alert. In totaal is met 19 personen gesproken (zie bijlage 2).

Begeleiding van het onderzoek

Gedurende de uitvoering van het onderzoek is feedback ontvangen van een begeleidingsgroep (zie bijlage 3 voor de leden daarvan). Met de begeleidingsgroep heeft twee keer een (digitale) bijeenkomst plaatsgevonden over de voortgang en voorlopige bevindingen van het onderzoek. In een derde en laatste bijeenkomst is een conceptversie van het rapport besproken. Na de feedback te hebben verwerkt, is een concepteindrapportage voorgelegd aan de opdrachtgever. Vervolgens is deze eindrapportage opgesteld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt beschreven hoe vaak en in welke situaties het WAS de afgelopen jaren is ingezet. Ook wordt ingegaan op het bereik van het WAS en op het effect dat sirenes hebben op het gedrag van mensen. Hoofdstuk 2 is een vergelijkbaar empirisch hoofdstuk, maar dan over de inzet en het bereik van NL-Alert. In hoofdstuk 3 staan de ervaringen van veiligheidsregio's met het WAS en NL-Alert centraal.

In hoofdstuk 4 wordt de politiek-bestuurlijke discussie beschreven die de afgelopen jaren is gevoerd over de uifasering van het WAS en de vraag in hoeverre NL-Alert uitkomst zou kunnen bieden. Daarbij worden de argumenten die zijn aangedragen getoetst aan de hand van bevindingen uit recent onderzoek. Hoofdstuk 5 bevat een vergelijking tussen België,

Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot het gebruik van sirenes en alarmering via (mobiele) telefoon. In hoofdstuk 6 worden de toekomstige mogelijkheden met betrekking tot het WAS uiteengezet. De conclusies van dit onderzoek en een korte slotbeschouwing staan in hoofdstuk 7.

1 Het waarschuwings- en alarmeringssysteem (WAS)

In dit hoofdstuk wordt eerst een toelichting gegeven op het WAS, waarna het aantal en type inzetten van het systeem worden beschreven. Vervolgens wordt het bereik van het WAS beschreven en het effect van het WAS op het gedrag van mensen.

1.1 Inleiding

Begin jaren negentig besloot de regering het luchtalarm te vervangen voor een moderner waarschuwings- en alarmeringssysteem: het huidige WAS. Hiertoe werd besloten, omdat het oude luchtalarmsysteem (dat uit de jaren vijftig dateerde) technisch verouderd raakte. Daarnaast werd in 1987, naar aanleiding van de ramp met de kerncentrale in Tsjernobyl (Oekraïne, 1986), aan de regering het advies uitgebracht dat bij rampen de bevolking snel en grootschalig gealarmeerd en geïnformeerd moest kunnen worden over de te nemen beschermende maatregelen.⁴ In 1993 werd gestart met de bouw van het WAS, waarna het systeem in 1998 volledig operationeel was. Het WAS bestaat vandaag de dag uit meer dan 4200 sirenes.

De werking van het WAS

Het WAS is een relatief eenvoudig netwerk van sirenes, waarbij iedere regionale meldkamer zijn regionale netwerk van sirenes kan aansturen. Hierdoor kan het gebruik beperkt worden tot de gebieden waarvoor de waarschuwing van kracht is. De sirenes worden aangestuurd via het mobiele netwerk. Mocht het mobiele netwerk uitvallen, dan kunnen de sirenes ook worden aangestuurd via radiosignalen. In het geval van stroomuitval kunnen sirenes minimaal zeven dagen werkzaam blijven door een ingebouwde accu.

Het WAS voorziet in de alarmering van de bevolking, maar de informatievoorziening is beperkt. Dit komt doordat de sirenes slechts één toon kunnen produceren waaraan een standaard handelingsperspectief is gekoppeld: 'ga naar binnen, sluit ramen en deuren en luister naar de calamiteitenzender' (zie het kader hieronder). Mensen weten hierdoor niet waarvoor ze precies worden gewaarschuwd (wat het risico is) en welke handelingsperspectieven bij dat risico passen (Jagtman et al. 2011). De sirenes zijn vooral geschikt om mensen die zich buitenshuis bevinden te waarschuwen, waarna die zelf op zoek dienen te gaan naar aanvullende informatie.

⁴ Zie bijlage bij TK 2005-2006, 29668, nr. 9.

Handelingsperspectief van het WAS

Ga naar binnen

- > Binnen loopt u zo min mogelijk gevaar. Dat geldt voor iedereen.
- > Als u buiten bent, werkt of winkelt, ga dan zo snel mogelijk ergens naar binnen. Bijvoorbeeld bij een bedrijf, kantoor, winkel of huis.
- > Kinderen die op school zijn, moeten daar blijven. De schoolleiding vangt hen op.
- > Zit u in de auto? Parkeer die dan en ga zo snel mogelijk ergens naar binnen. Kan dit niet, zet dan uw auto stil (motor en ventilatie uit) langs de kant van de weg en blijf in de auto.
- > Geef anderen de gelegenheid bij u te schuilen.
- > Ziet u anderen de sirene niet opmerken, waarschuw ze dan.

Sluit ramen en deuren

- > Bij een ramp of zwaar ongeval kunnen gevaarlijke stoffen in de lucht komen. U beschermt zich door te schuilen in een woning of gebouw
- > Sluit ramen, deuren en anderen openingen in uw woning. Denk ook aan tussendeuren, roosters, ontluchtingskanalen en schuiven.
- > Ga in iedere ruimte na waar buitenlucht naar binnen komt en sluit die openingen af.
- > Zet als dit mogelijk is de mechanische ventilatie uit (de stekker zit vaak in de meterkast) of zet het systeem op de laagste stand.
- > Plak de afvoer van ventilatie en openingen af (met kranten of plastic).

Luister naar de rampenzender

- > Als de sirene gaat, is de radiozender van de regionale publieke omroep de officiële rampenzender.
- > Op deze zender meldt de overheid wat er aan de hand is en welk gevaar er is. U krijgt hier instructies en adviezen. Volg die op.

(Rijksoverheid, z.d.)

Het inzetkader van het WAS

Het WAS kan worden geactiveerd wanneer er sprake is van acuut gevaar voor de bevolking, er een reële kans is op gezondheidsschade bij de bevolking of andere ernstige gevolgen voor de maatschappij en een betere manier van waarschuwen van de bevolking niet aanwezig is door bijvoorbeeld tijdsdruk.

Het WAS is alleen geschikt voor een beperkt aantal soorten incidenten vanwege het standaard handelingsperspectief dat eraan gekoppeld is. Het WAS is daardoor met name geschikt voor incidenten waarbij gevaarlijke stoffen in de lucht vrijkomen, zoals een brand met rookontwikkeling en een ongecontroleerde uitstoot van gevaarlijke stoffen. Het WAS is bijvoorbeeld niet geschikt voor het alarmeren van de bevolking bij explosiegevaar, natuurbranden en overstromingen. Dergelijke situaties vragen om een ander handelingsperspectief dan het WAS kan bieden.⁵

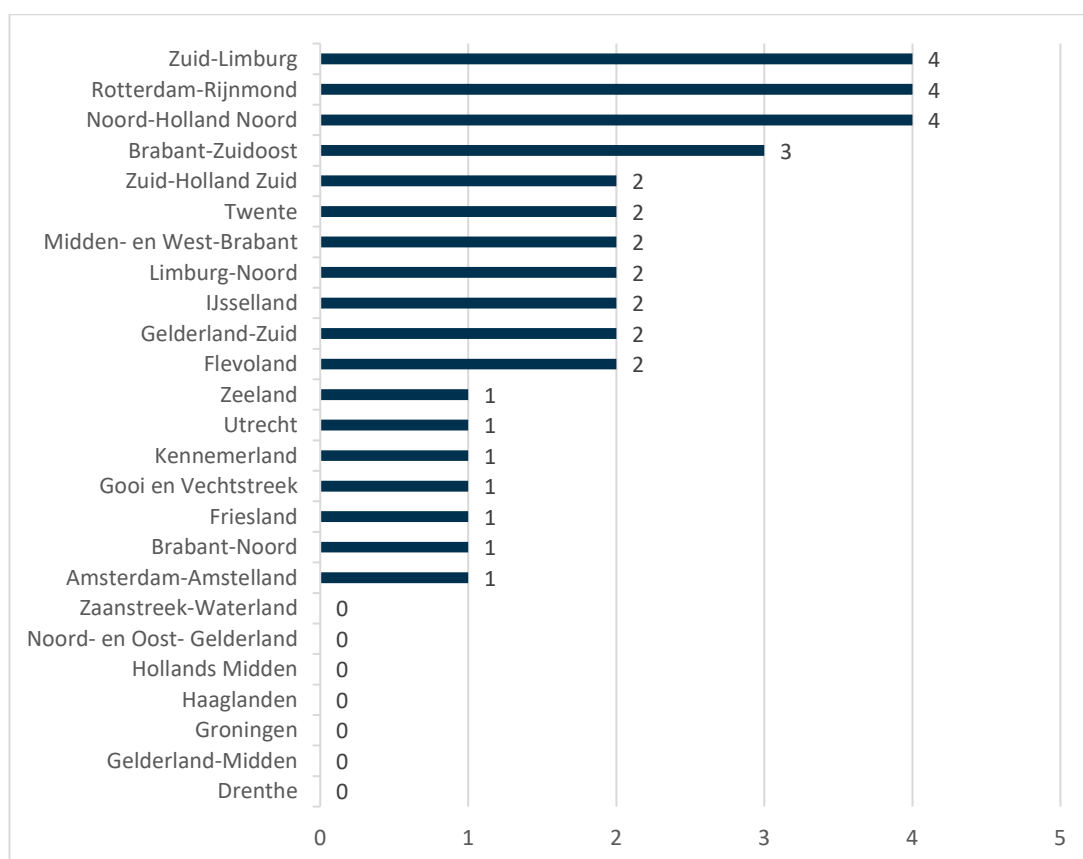
⁵ 2021-10-15 Factsheet WAS Ministerie van Justitie en Veiligheid.

1.2 De inzet van het WAS in cijfers

1.2.1 Het aantal inzetten en type incidenten

Sinds het WAS in 1998 operationeel is geworden, zijn de sirenes bij 36 incidenten ingezet.⁶ In verreweg de meeste situaties was er sprake van brand met rookontwikkeling (n= 30), al dan niet met vrijgekomen schadelijke stoffen. Daarnaast is het WAS vijf keer ingezet in situaties waarbij er sprake was van een ongecontroleerde uitstoot van gevaarlijke stoffen, zoals salpeterzuur (Veiligheidsregio Friesland, 2009), ethyleenoxide (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2007) en ammoniak (Veiligheidsregio Zuid-Limburg, 2002). Recentelijk (in 2021) is het WAS ingezet voor evacuatie vanwege overstromingen in Zuid-Limburg.⁷

De drempel voor veiligheidsregio's om het WAS in te zetten blijkt in de praktijk hoog te zijn. In veel gevallen is er bij incidenten geen sprake van een direct levensbedreigende situatie, maar van een verhoogd gezondheidsrisico. Daarom wordt de inzet van het WAS meestal gezien als een té zwaar middel om mensen te alarmeren (Cebeon, 2021).



Figuur 1.1 Inzet WAS per veiligheidsregio, 1998-2022

⁶ Een van de deelvragen van dit onderzoek gaat over de vraag of het WAS bij alle plaatsgevonden crisissituaties is ingezet. Op basis van bijlage 4 kan geconcludeerd worden dat het WAS niet bij alle GRIP-incidenten is ingezet. Dit heeft te maken met de beperkte impact van die incidenten op de omgeving en/of met het feit dat die incidenten niet vroegen om acuut handelen van omwonenden.

⁷ Uit het interview met Veiligheidsregio Zuid-Limburg is naar voren gekomen dat de inzet van het WAS tijdens het hoogwater in de zomer van 2021 geen goed doordachte beslissing is geweest. Vanwege de hectiek die ontstond door een mogelijke dijkdoorbraak werd het WAS ingezet, maar was NL-Alert gezien de mogelijkheid een handelingsperspectief te bieden een betere keuze geweest. Overigens is NL-Alert later alsnog ingezet om mensen het juiste handelingsperspectief te geven.

1.2.2 De inzet van WAS per veiligheidsregio

Veiligheidsregio's waar het WAS het vaakst (n = 4) is ingezet, zijn de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord, Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Limburg. In zeven veiligheidsregio's is het WAS nog nooit ingezet, zie bovenstaande figuur 1.1.

1.3 Het bereik van het WAS

Het geluid van de sirene is gemiddeld genomen buiten goed hoorbaar tot een afstand van ongeveer 900 meter. Het daadwerkelijke bereik is afhankelijk van onder andere de bebouwing in de omgeving van de sirene en omgevingsgeluiden. Binnenshuis is de sirene minder goed te horen door bijvoorbeeld dubbele beglazing, isolatietechnieken en andere geluidsbronnen. Toch denkt 53 % van de Nederlanders dat de sirene altijd hoorbaar is, ook in goed geïsoleerde huizen (Bremer & van Kalmhout, 2018).

Het WAS is geen landelijk dekkend systeem. Sirenes zijn indertijd op kosten van het Rijk alleen geplaatst in woonkernen met 1000 inwoners of meer en in risicogebieden met meer dan 300 inwoners. Gemeenten, die sinds 2007 verantwoordelijk zijn voor het plaatsen van nieuwe sirenes, konden er nadien voor kiezen om op eigen kosten extra sirenes bij te plaatsen, bijvoorbeeld in kleinere woonkernen, nieuwe woonwijken, of op locaties waar door veranderingen in de bebouwing de hoorbaarheid van de sirenes wordt beïnvloed, zoals nieuwe hoogbouw in bestaande wijken. Dat is slechts in een aantal gevallen gebeurd. Op zo'n 35 locaties is een sirene bijgeplaatst, terwijl het aantal potentiële nieuwe sirenelocaties vele malen groter is. Volgens het ministerie van JenV gaat het om zo'n 500 potentiële locaties.⁸

Uit onderzoek van Bremer en van Kalmhout (2018) blijkt dat het bereik van het WAS door de bevolking wat wordt overschat. Zo denkt 85 % dat de sirene in alle woonwijken te horen is, terwijl in de meest gunstige situatie het geluid van de sirene ongeveer 75 % van de mensen kan bereiken. In 2021 is ook door Cebeon het bereik van het WAS onderzocht. Dit kwam tot de conclusie dat het bereik overdag tussen de 75 % en 80 % ligt. Het bereik van het WAS gedurende de nacht is niet onderzocht. Aangezien veel mensen dan binnenshuis zijn, is het aannemelijk dat het bereik minder zal zijn dan overdag.

In 2021 heeft Schalkwijk een meting uitgevoerd naar het gezamenlijke bereik van het WAS en NL-Alert. Uit die meting blijkt dat 77 % van de mensen bereikt wordt door het WAS en 90 % door NL-Alert. Van de 10 % van de mensen die niet bereikt wordt door NL-Alert, wordt 7 % wel bereikt door het WAS. Van de 23 % van de mensen die niet door het WAS wordt bereikt, wordt 20 % wel bereikt door NL-Alert. Het totale bereik van het WAS en NL-Alert samen is 97 %.

1.4 Het effect van WAS op het gedrag

Uit het bovengenoemde onderzoek van Schalkwijk (2021) blijkt dat ruim de helft van de Nederlanders (56 %) zegt te weten wat zij volgens de overheid moeten doen wanneer zij de sirene horen. Een vergelijkbaar resultaat is gevonden in het onderzoek van Cebeon (2021).

⁸ 2021-10-15 Factsheet WAS Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Uit dat onderzoek blijkt dat de bekendheid met het handelingsperspectief van de sirene in 2019 en 2020 rond de 60 % schommelt. Als echter gevaagd wordt wat mensen precies moeten doen als ze de sirene horen, dan weet slechts 20 % alle drie de juiste handelingen te noemen ('Ga naar binnen, sluit ramen en deuren en luister naar de calamiteitenzender'). Functionarissen van veiligheidsregio's en het NCC onderkennen dit probleem. In interviews vertelden zij dat lang niet alle mensen goed weten wat ze moeten doen als de sirenes afgaan: "de boodschap is vervaagd". Dat mensen niet weten wat ze moeten doen, hoeft overigens niet altijd te betekenen dat ze daardoor niet de goede dingen doen.

Dat zo'n 60 % van de Nederlanders bekend is met het handelingsperspectief van de sirene, betekent overigens nog niet automatisch dat zij ook daadwerkelijk het daarbij behorende handelingsperspectief opvolgen.⁹ Diverse evaluaties van incidenten waarbij het WAS is ingezet, laten zien dat niet alle mensen zodanig handelen. Zo werden de sirenes geactiveerd tijdens een grote brand bij een metaalverwerkingsbedrijf in Helmond (2007), maar werd het afgaan van de sirenes door een deel van de inwoners genegeerd: 14 % van hen ging door met hetgeen waar zij mee bezig waren of deed niet wat overeen kwam met het handelingsperspectief, 24 % had de sirene überhaupt niet gehoord en 62 % volgde het handelingsperspectief (deels) op (Gemeente Helmond, 2007). Bij een grote brand bij een vleesverwerkingsbedrijf in Weurt (2010) bleek ook niet iedereen het handelingsperspectief op te volgen. Hoewel het WAS een aantal keren werd geactiveerd vanwege de enorme rookontwikkeling en de dreiging van het vrijkomen van fosgeen, bleven mensen bijvoorbeeld op straat (De Groot, 2011). Ook tijdens een lekkage van stikstofdioxide bij Chemelot in Geleen waarbij het WAS werd geactiveerd (2019), reageerden niet alle inwoners op de sirene. Een deel van de mensen ging door met de activiteiten waar zij op dat moment mee bezig waren; zij wisten hun auto, maaiden het gras of bleven buiten zitten. Anderen volgden wel het handelingsperspectief op en gingen naar binnen en sloten ramen en deuren (Bakker et al., 2020). Ten slotte bleek uit de interviews met functionarissen van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en Veiligheidsregio Limburg-Noord dat bij een brand in respectievelijk Vlaardingen en Roermond ook niet alle inwoners reageerden op de sirenes. De vraag die hierbij gesteld moet worden is hoe erg het is dat niet iedereen handelt zoals geadviseerd wordt. Er zijn immers weinig voorbeelden waarbij het niet opvolgen van het handelingsperspectief tijdens incidenten tot grote problemen heeft geleid.

⁹ Het besluit om daadwerkelijk te gaan handelen tijdens een incident is afhankelijk van een groot aantal factoren, bijvoorbeeld risicoperceptie, waargenomen effectiviteit van een handelingsperspectief, sociale norm en eerdere ervaringen (Bakker et al., 2020).

2 NL-Alert

In dit hoofdstuk wordt eerst een toelichting gegeven op NL-Alert, waarna het aantal inzetten wordt beschreven en het type incident waarvoor NL-Alert is ingezet. Vervolgens wordt uiteengezet wat het bereik en effect zijn van NL-Alert.

2.1 Inleiding

In 2012 is het landelijke alarmeringssysteem NL-Alert geïntroduceerd, waarmee mensen via een tekstbericht op hun mobiele telefoon worden gealarmeerd en geïnformeerd over een (dreigende) noodsituatie in hun directe omgeving. Anders dan bij bijvoorbeeld de traditionele sirene, kan door middel van NL-Alert op de desbetreffende gebeurtenis toegesneden informatie worden gegeven. Zo kan direct de situatie worden geduid en kan een passend handelingsperspectief worden geboden (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022).

Een NL-Alert bevat – zoals omschreven is in het *Inzet- en beleidskader NL-Alert* (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022) – naast de datum, het tijdstip en de locatie, ook een beschrijving van het incident, de bijbehorende risico's en een handelingsperspectief. Daarnaast wordt steeds vaker doorverwezen naar de website of sociale mediakanalen van de betrokken veiligheidsregio of gemeente, waar mensen meer informatie kunnen vinden. Een voorbeeld van een NL-Alert (startbericht) naar aanleiding van een grote brand is:

“25-7-2022 | 23:34:32: Brand met veel rook in Drachten. Blijf uit de rook! Sluit ramen en deuren. Zet ventilatie uit. Meer informatie op twitter.com/BrandweerFrl.” (Crisis.nl, 2022).

De werking van NL-Alert

NL-Alert is een middel dat kan worden ingezet om mensen in een bepaald gebied te alarmeren en informeren. De techniek die hiervoor wordt gebruikt heet ‘cell broadcasting’. Bij cell broadcasting worden berichten via zendmasten voor mobiele telefonie uitgezonden naar alle mobiele telefoons die zich binnen het zendbereik van de betreffende zendmasten bevinden. Iedereen met een geschikte mobiele telefoon¹⁰ die verbinding heeft met deze zendmasten kan een NL-Alert ontvangen. Dus niet alleen de mensen die zich daarvoor hebben aangemeld, zoals bij sms-alerteringen het geval is (zoals bij Burgernet en Amber Alert) (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022).

NL-Alert is een betrouwbaar systeem. Een groot deel van de NL-Alert-keten is dubbel uitgevoerd, waardoor er een uitwijkmogelijkheid is voor het uitsturen van een NL-Alert op een andere locatie. Daarnaast wordt de keten onderworpen aan pentesten en houdt het Agentschap Telecom toezicht op de werking van de onderdelen bij de providers. Tevens heeft NL-Alert een prioritaire status in het mobiele netwerk, waardoor bij overbelaste

¹⁰ Op dit moment is vrijwel elke telefoon geschikt voor het ontvangen van cell-broadcast-berichten, mits dit een smartphone is. Het aantal Nederlanders met een smartphone is op dit moment 95 % (Deloitte Global Mobile Consumer Survey 2017-2020, NL edition).

zendmasten een NL-Alert nog steeds uitgestuurd en ontvangen kan worden. Bij stroomuitval blijven de zendmasten zo'n 2-4 uur werkzaam door een ingebouwde accu.¹¹

Het inzetkader van NL-Alert

NL-Alert is bedoeld voor incidenten die om direct handelen vragen, een fysieke bedreiging vormen of mogelijk voor grote maatschappelijke onrust of ontwrichting zorgen. De informatiebehoefte van het publiek speelt tevens een essentiële rol in het besluit om NL-Alert al dan niet in te zetten bij incidenten. Daarnaast hebben veiligheidsregio's de mogelijkheid om NL-Alert in te zetten als 'afmeldbericht' of 'ontalarmeringsbericht' om te communiceren dat het incident, waarvoor eerder een NL-Alert werd verstuurd, onder controle is. Een voorbeeld van een ontalarmeringsbericht is:

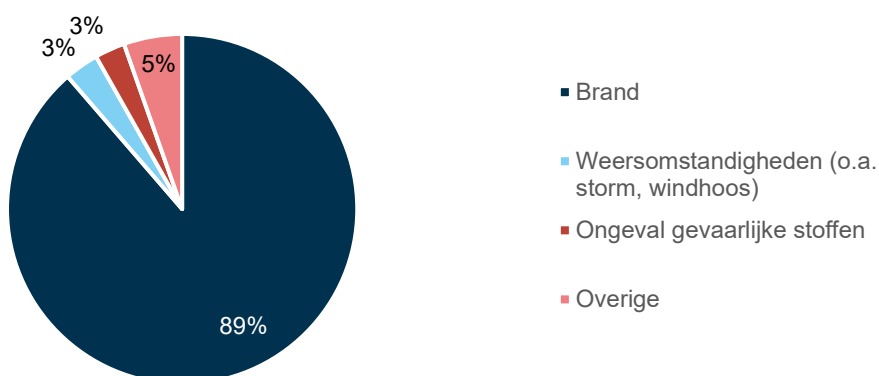
"26-7-2022 | 00:28:42: NL-Alert voor brand in Drachten is ingetrokken. De brand is onder controle. Als u geen last meer heeft van de rook, kunt u ramen en deuren weer openen en ventilatie aanzetten. Meer informatie op twitter.com/BrandweerFrl Einde berichtgeving." (Crisis.nl, 2022).

Bij de afweging tot verzending van een ontalarmeringsbericht dient te worden afgewogen of een afmeldbericht via NL-Alert dezelfde attentiewaarde heeft als een NL-Alert in een actieve situatie. Mogelijk zijn andere crisiscommunicatiemiddelen (bijvoorbeeld de website van veiligheidsregio of gemeente of sociale media-kanalen) beter geschikt om te laten weten dat de situatie waarvoor eerder werd gewaarschuwd onder controle is (Miniserie van Justitie en Veiligheid, 2022).

2.2 De inzet van NL-Alert in cijfers

2.2.1 Het aantal inzetten en type incidenten

Vanaf de start van NL-Alert in 2012 is NL-Alert bij 538 incidenten ingezet. Dit komt neer op gemiddeld 54 incidenten per jaar, waarbij onderzoek laat zien dat de inzet van NL-Alert de afgelopen jaren duidelijk is toegenomen (Bakker et al., 2018).



Figuur 2.1 Type incidenten waarvoor NL-Alert is ingezet, 2012-2022

In het merendeel van de situaties was er sprake van brand (89 %), zie figuur 2.1. Tevens is NL-Alert verschillende keren ingezet om te waarschuwen voor extreme

¹¹ 'Toekomst WAS – argumenten op een rij', Ministerie van Justitie en Veiligheid.

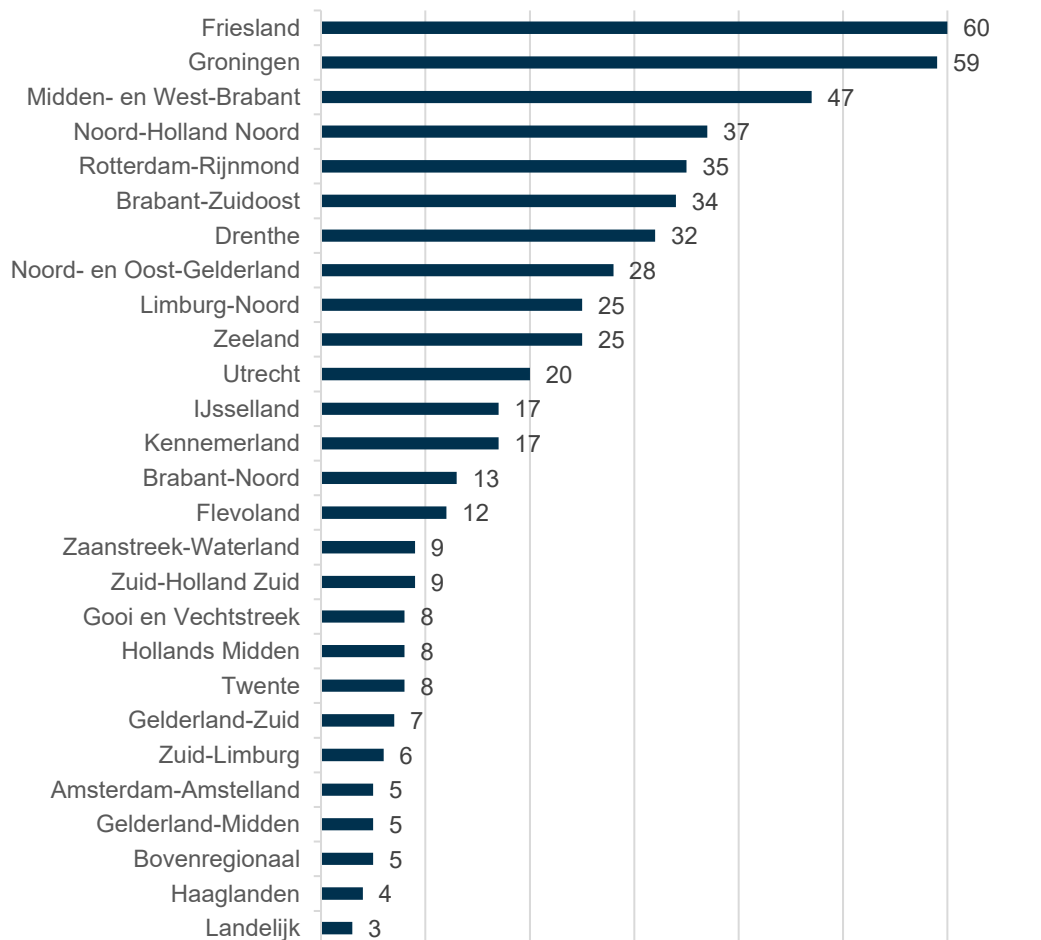
weersomstandigheden (zoals storm, noodweer en overstromingen) en voor ongevallen met gevaarlijke stoffen. Daarnaast is NL-Alert ook ingezet voor een aantal bijzondere situaties, onder andere:

- > Een explosie (2014)
- > Ontsnapping van een giftige slang (2014)
- > Een verkeeropstopping (2014)
- > Een vermist kind (2014)
- > Een stroomstoring (2015)
- > Bomruiming en explosiegevaar (2016, 2018 & 2021)
- > Crowd control bij voetbalwedstrijden / huldigingen (twee keer in 2017)
- > Een gasstoring (2018)
- > Stankoverlast (2019)
- > Aanslag in een Utrechtse tram (2019)
- > KPN-storing met uitval van 112 (2019)
- > Evacuatie van het dorp Herkenbosch vanwege een natuurbrand (2020)
- > Gevaarlijke stromingen in zee (2020)
- > E-coli bacterie in het drinkwater (2020)
- > De coronapandemie (2020)
- > Een leidingbreuk (2022)

Bij verreweg de meeste incidenten waarbij NL-Alert is ingezet, was er sprake van een afgebakend bron- en effectgebied. De afgelopen jaren is NL-Alert echter ook drie keer ingezet in situaties waarbij daarvan geen sprake was. De eerste keer was tijdens de KPN-storing waardoor 112 uitviel (2019); een jaar later werd een landelijke NL-Alert verstuurd om de coronamaatregelen onder de aandacht te brengen (2020). In 2022 werd voor een derde keer een landelijk NL-Alert verstuurd in verband met de overbelasting van 112 tijdens storm Eunice.

2.2.2 De inzet van NL-Alert per veiligheidsregio

Figuur 2.2 laat zien dat er duidelijke verschillen zijn tussen veiligheidsregio's in de mate waarin zij NL-Alert inzetten om mensen te informeren over incidenten. Waar in de noordelijke veiligheidsregio's Friesland en Groningen NL-Alert sinds 2012 (bijna) zestig keer is ingezet, is dit in veel andere regio's minder dan tien keer gebeurd.

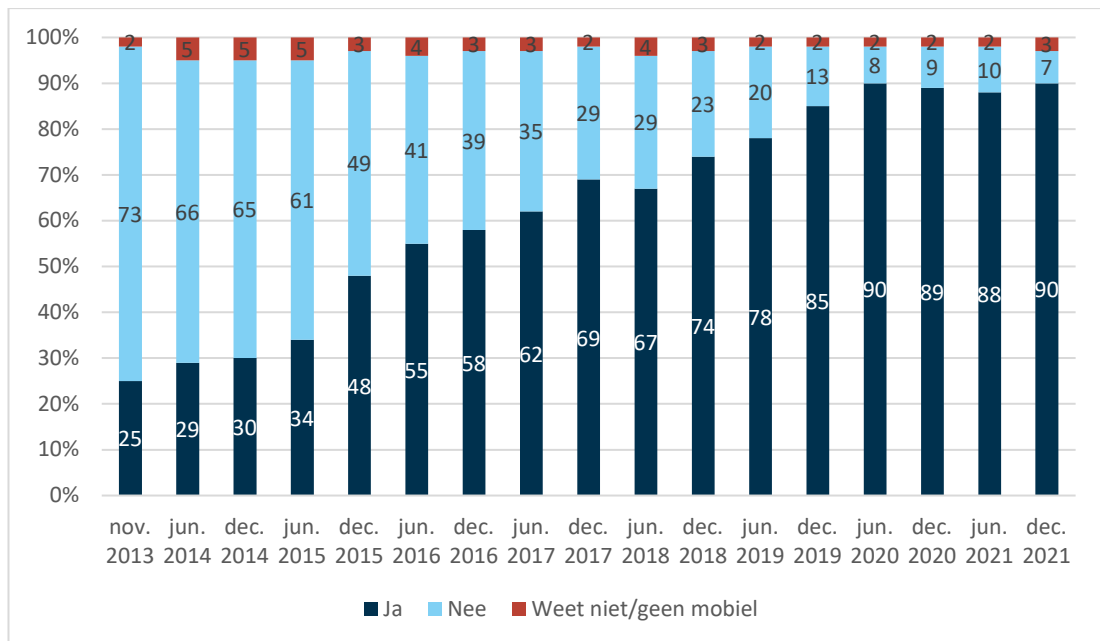


Figuur 2.2 Inzet NL-Alert per veiligheidsregio tussen 2012 en juli 2022

2.3 Het bereik van NL-Alert

In principe kan iedereen met een mobiele telefoon die zich in het verzendgebied van NL-Alert bevindt, worden bereikt, mits zijn of haar mobiele telefoon is ingesteld op het ontvangen van een NL-Alert. Tegenwoordig zijn de meeste mobiele telefoons daarop automatisch ingesteld. Om zoveel mogelijk mensen te bereiken, wordt NL-Alert ook verspreid via onder andere digitale reclamezuilen en borden in het openbaar vervoer (Cebeon, 2021).

Tweemaal per jaar wordt een controlebericht van NL-Alert uitgezonden, waarna door onderzoeksbureau Kantar het bereik van NL-Alert wordt onderzocht. Voor deze bereikmetingen wordt gevraagd of mensen het testbericht hebben ontvangen op hun mobiele telefoon. De resultaten laten zien dat sinds de start van NL-Alert het bereik enorm is toegenomen (zie figuur 2.3). In het najaar van 2013 was het bereik van NL-Alert op de mobiele telefoon nog slechts 25 %, terwijl in het najaar van 2021 het bereik al op 90 % lag (Schalkwijk, 2021).



Figuur 2.3 Bereik van het testbericht op de mobiele telefoon in percentages

Onder ouderen boven de 65 jaar blijkt het bereik van NL-Alert steeds verder toe te nemen. In 2019 werd 62 % van hen bereikt door NL-Alert; in 2020 was dit al 73 %. De verwachting is dat dit percentage in de loop der jaren nog verder zal stijgen (Cebeon, 2021). Ook anders-taligen (migranten en toeristen) worden steeds beter bereikt. De kans dat een telefoon van een toerist of migrant niet automatisch is ingesteld op het ontvangen van berichten via cell broadcast wordt kleiner. Steeds meer landen maken gebruik van cell broadcast voor noodmeldingen, waardoor steeds meer telecomaandieners hun telefoons standaard hebben ingesteld op het ontvangen van dergelijke berichten. Ten slotte zijn er een tweetal ontwikkelingen gaande om het bereik van NL-Alert nog verder te verhogen: de NL-Alert-applicatie en de meertalige NL-Alert (zie het kader op pagina 22).

Technische aspecten

Ondanks het grote bereik van NL-Alert ontvangt niet altijd iedereen die zich in het verzendgebied bevindt een bericht; ook wordt het bericht soms te laat ontvangen. Zo bestaat de kans dat bij een storing in het 4G-netwerk van een provider gebruikers van het desbetreffende netwerk niet kunnen worden bereikt met een NL-Alert. Dit gebeurde bijvoorbeeld tijdens de landelijke KPN-storing in 2019 (Van Duin, 2019). Voor overbelasting van het netwerk is NL-Alert ongevoelig, omdat NL-Alerts via cell broadcast worden uitgestuurd. Tijdens een stroomstoring is het afhankelijk van de duur van de verstoring of een NL-Alert verstuurd en ontvangen kan worden. Afhankelijk van het soort zendmast en de accu blijven zendmasten bij stroomuitval nog circa 2 tot 4 uur werkzaam.

Bereik NL-Alert verder vergroten door...

NL-Alert app

De Landelijke Meldkamersamenwerking (LMS) is in opdracht van het ministerie van JenV een NL-Alert-app aan het ontwikkelen waar NL-Alerts in getoond kunnen worden. De NL-Alert app wordt speciaal ontwikkeld voor mensen met een communicatieve beperking (blinden, slechtzienden, doven en slechthorenden), zodat zij de inhoud van een NL-Alert beter kunnen begrijpen. Ook is de app bedoeld voor mensen die zich in de grensgebieden bevinden waar hun mobiele telefoon mogelijk contact maakt met een Duitse of Belgische zendmast en daardoor niet via de normale weg NL-Alerts kan ontvangen. Deze app zal in 2023 beschikbaar zijn.

Meertalige NL-Alerts

Voor het uitzenden van NL-Alerts is een lijst met standaard NL-Alerts opgesteld, ook wel bekend als het berichtenboek. Bij gebruik van een standaard NL-Alert hoeft de centralist vaak alleen nog een locatie en bron toe te voegen. Dit scheelt veel tijd. Om anderstaligen en toeristen (beter) te kunnen bereiken met NL-Alert, zijn in 2022 de standaard NL-Alerts die zijn voorbereid voor verschillende incidenttypen vertaald in het Engels, Duits en Frans. Wanneer de wens is het NL-Alert in meerdere talen uit te zenden, dan kan dit in één NL-Alert gedaan worden.

Uit een onderzoek van TNO (2018) blijkt dat er – naast de hierboven genoemde technische verstoringen – nog een aantal andere oorzaken zijn voor het niet of (te) laat ontvangen van een NL-Alert. Zo kan een NL-Alert alleen ontvangen worden op het tijdstip van verzenden. Wanneer een telefoon op dat moment uitstaat, in de vliegtuigmodus staat of tijdelijk geen bereik heeft met het eigen mobiele netwerk, kan een NL-Alert niet (ook niet op een later moment) ontvangen worden. Ook in de grensgebieden zijn er soms problemen met het ontvangen van een NL-Alert. De problemen in het grensgebied kunnen zich voordoen, wanneer de mobiele telefoon verbinding maakt met een zendmast van een buitenlandse operator die een betere dekking biedt. De zendmasten van de buitenlandse operators kunnen echter nog geen NL-Alert uitzenden (TNO, 2021).¹²

Daarnaast kan het zijn dat een NL-Alert niet wordt ontvangen als de telefoon vanuit het buitenland is geïmporteerd en voorzien is van software die niet geoptimaliseerd is voor de Europese markt. Ook zijn er nog steeds oudere telefoons (2G of 3G) die handmatig ingesteld moeten worden om een NL-Alert te kunnen ontvangen. Ook speelt de gebiedsselectie een rol in het al dan niet ontvangen van een NL-Alert. In gebieden die zijn geselecteerd voor een NL-Alert-bericht, maar die qua doorsnede relatief klein zijn in verhouding tot de gemiddelde afstand tussen de zendmasten in de betreffende regio, wordt de selectie gevoelig voor de verschillen in netwerktopologie tussen mobiele operators en type technologie. Dit kan ertoe leiden dat twee (identieke) toestellen op eenzelfde locatie niet allebei het bericht ontvangen, bijvoorbeeld als ze verschillende mobiele operators hebben of zijn verbonden met een ander netwerk van dezelfde operator (bijvoorbeeld 3G in plaats van 4G). Ten slotte kan het gebeuren dat één of meerdere netwerkcellen met dekking binnen het geselecteerde gebied niet worden geselecteerd door de cell broadcast.

¹² Het ministerie van JenV laat onderzoeken of Duitse zendmasten aan de grens in de toekomst gebruikt mogen worden voor het uitzenden van een NL-Alert. Dit geldt (nog) niet voor de Belgische zendmasten, omdat België zelf geen gebruikmaakt van cell broadcast.

2.4 Het effect van NL-Alert op het gedrag

Uit een onderzoek naar de burgerbeleving van NL-Alert blijkt dat mensen de inzet van NL-Alert bij incidenten veelal terecht (73 %) en nuttig vinden (83 %). Zo waarderen mensen dat ze op basis van een NL-Alert weten hoe ze het beste kunnen handelen (80 %) (Domrose et al., 2020). Uit een onderzoek van Cebeon (2021) blijkt dat 73 % van de mensen op basis van NL-Alert weet hoe ze het beste kunnen handelen in geval van een incident.

Dat mensen weten hoe ze zouden moeten handelen, betekent echter niet dat ze dat ook daadwerkelijk doen. Uit het bovengenoemde onderzoek naar de burgerbeleving van NL-Alert (Domrose et al., 2020), waarvoor 37 inzetten zijn onderzocht, blijkt dat het uitzenden van een NL-Alert voor ongeveer de helft van de mensen eraan bijdraagt dat zij veilig handelen tijdens een incident. Hierbij kan gedacht worden aan het sluiten van ramen en deuren bij een brand met rookontwikkeling, maar ook aan het waarschuwen van familie, vrienden en burens. Het onderzoek laat zien dat 47 % van de mensen anderen informeren naar aanleiding van een NL-Alert. Daarnaast heeft 42 % daadwerkelijk actie ondernomen; 13 % had echter al zelf gehandeld voordat een NL-Alert werd ontvangen.

Hoewel overheidsorganisaties, autoriteiten en anderen graag zien dat alle mensen tijdens een incident precies zo handelen als zij zouden willen (wat vaak ook het beste zou zijn), is dat dus niet altijd het geval. Over het algemeen handelen mensen vaker, naarmate ze zich dichterbij de incidentlocatie bevinden en het incident 'waarneembaar' is (denk aan zichtbare rookwolken) (Domrose et al., 2020).

Een incident waarbij een duidelijk effect van NL-Alert op het gedrag van mensen zichtbaar was, was storm Eunice. Toen deze storm over Nederland trok, werd besloten een NL-Alertbericht te verzenden, omdat de meldkamers overbelast waren geraakt door noodoproepen die niet direct spoed hadden. In het bericht stond dat 112 alleen gebeld mocht worden bij levensgevaarlijke situaties. Binnen enkele minuten na het uitzenden van de NL-Alert nam het grote aantal oproepen af en was de overbelasting voorbij (Bakker et al., 2022).

3 De ervaringen van veiligheidsregio's met het WAS

Ten behoeve van dit onderzoek is met functionarissen van verschillende veiligheidsregio's gesproken over de ervaringen die zijn opgedaan met het WAS. In dit hoofdstuk volgt eerst een weergave van de ervaren voor- en nadelen, waarna de toegevoegde waarde van het WAS ten opzichte van andere crisiscommunicatiemiddelen wordt toegelicht.

3.1 De ervaringen met het WAS

Uit de interviews met functionarissen van veiligheidsregio's blijkt dat de ervaringen met het WAS van elkaar verschillen. Functionarissen van een aantal veiligheidsregio's die in het verleden gebruik hebben gemaakt van het sirenenetwerk benoemden vooral de voordelen van het WAS:

- > Het WAS is snel inzetbaar en kan direct worden geactiveerd. Zeker in gebieden met veel industrie en een grote kans op incidenten met gevaarlijke stoffen is het handig om sirenes ter beschikking te hebben.
- > De waarschuwingskracht van het WAS is groter dan dat van andere crisiscommunicatiemiddelen.
- > Met het WAS kan een heel gericht gebied geselecteerd worden om mensen te alarmeren.
- > Met het WAS worden ook mensen bereikt die minder goed met NL-Alert bereikt worden, bijvoorbeeld ouderen en migrantengroepen.
- > Het WAS is een technisch betrouwbaar systeem en kent weinig storingen. Ook blijft het WAS langer operationeel bij stroomuitval dan NL-Alert.

Functionarissen van andere veiligheidsregio's benoemden in de interviews (vooral) de nadelen van het WAS:

- > Met het WAS kan geen boodschap worden verstuurd en dus ook geen ander handelingsperspectief worden gegeven dan dat mensen naar binnen moeten gaan en ramen en deuren moeten sluiten. Bij de inzet van het WAS bij de overstromingen in Limburg in de zomer van 2021 leidde het afgaan van de sirenes mede om die reden tot verwarring. Er werd namelijk gelijktijdig een NL-Alert verstuurd waarin werd opgeroepen om te evacueren.
- > Extra informatie over wat er aan de hand is en specifieke handelingsperspectieven ontbreken bij het WAS; er zal dus altijd ondersteunende communicatie nodig zijn.

- > Het WAS is geen volledig landelijk dekkend stelsel. Lang niet alle mensen kunnen de sirene horen, doordat niet de hele regio door het WAS wordt gedekt. Ook worden in nieuwe woonwijken en nieuwe industriegebieden lang niet altijd sirenes geplaatst.
- > De sirene is voor veel mensen niet te horen. Tegenwoordig zijn woningen dusdanig goed geïsoleerd, dat alleen met de ramen open de sirene te horen is.
- > Het WAS is eigenlijk een te zwaar middel om mensen te alarmeren: 'Er moet wel iets heel ernstigs aan de hand zijn als de sirenes afgaan.' De drempel om gebruik te maken van het WAS is daarom hoog.
- > Omdat er al langere tijd geen publiekscampagne over de sirene is geweest en vanwege de geringe mate waarin het WAS daadwerkelijk wordt ingezet, weten veel mensen (met name jongeren) niet (meer) wat ze moeten doen als ze de sirene horen.
- > De kosten voor het beheer van het WAS zijn hoog in verhouding tot het aantal keren dat de sirenes daadwerkelijk worden geactiveerd.

3.2 De toegevoegde waarde van het WAS

Op hoofdlijnen kunnen uit de interviews drie argumenten voor een toegevoegde waarde van het WAS in vergelijking met NL-Alert worden gedestilleerd.

1. *Uitzonderlijk middel bij industriële calamiteiten*

Sirenes zijn geschikt om mensen te waarschuwen voor bepaalde gevaren en hen er dan toe aan te zetten om snel bepaalde maatregelen te nemen. Feitelijk is het een eenvoudige stap om bij een calamiteit waar (mogelijk) gevaarlijke stoffen vrijkomen de omwonenden via het WAS te alarmeren voor de dreiging. Mensen – zeker in de gebieden met (petro)chemische industrie – zullen tot op zekere hoogte bekend zijn met de sirenes en met wat zij dan moeten doen (naar binnen gaan, ramen en deuren sluiten en de calamiteitenzender aanzetten).

2. *Beter mee verlegen dan om verlegen*

Het feit dat er een stelsel van sirenes is dat (ook bij een stroomstoring) werkt, betekent dat Nederland over een geschikte back-up beschikt voor het onverhoopte geval dat NL-Alert niet zou functioneren (bijvoorbeeld bij een massale stroomuitval of als NL-Alert zou worden gehackt). Het WAS is gewoon een handige reserve en een extra alarmeringsinstrument. Als mensen van meerdere kanten benaderd worden (zowel via sirenes als NL Alert), neemt de kans toe dat zij zullen reageren.¹³

3. *Een mogelijke uitkomst voor nieuwe dreigingen*

Sinds de oorlog in de Oekraïne kan aan sirenes een andere waarde worden toegedicht. Het WAS kan ook dienen als luchtalarm. Een oorlog leek lang ver weg, maar met de Russische invasie in Oekraïne is dat beeld toch wat veranderd, zo gaven enkele respondenten aan.¹⁴

¹³ Dit geldt alleen als door beide alarmeringssystemen hetzelfde handelingsperspectief kan worden gegeven, bijvoorbeeld bij een brand. Bij het hoogwater in Limburg zorgde de gelijktijdige inzet van de sirene en NL-Alert juist voor verwarring, omdat tegenstrijdige handelingsperspectieven werden gedeeld. Zie bijlage 5 voor een overzicht van de incidenten waarbij zowel het WAS als NL-Alert zijn ingezet.

¹⁴ Het is echter belangrijk ons te realiseren dat er geen openbare schuilkelders meer zijn in Nederland. Halverwege de jaren tachtig zette de Rijksoverheid een streep door het schuilkelderbeleid. Bij een (mogelijke) dreiging kunnen mensen alleen binnenshuis schuilen.

4 Politiek-bestuurlijke discussie

In oktober 2014 maakte minister van der Steur van Veiligheid en Justitie (VenJ, thans: de minister van JenV) bekend voornemens te zijn om het WAS op termijn uit te faseren. In de jaren daarna volgde er een politiek-bestuurlijke discussie over de vraag wat de mogelijke consequenties van het uitfaseren van het WAS zouden zijn voor de alarmering van de bevolking. Het WAS heeft zo zijn voordelen ten opzichte van het nieuwe alarmeringssysteem NL-Alert, maar het heeft ook zijn beperkingen. In dit hoofdstuk zetten we eerst uiteen welke zaken als voor- dan wel nadelen van het WAS zijn aangedragen in de politiek-bestuurlijke discussie over het voortbestaan van het WAS. Ook gaan we na in hoeverre dit feitelijk voor- of nadelen zijn aan de hand van de resultaten uit hoofdstuk 1 en 2. Vervolgens gaan we in op de zaken die in de politiek-bestuurlijke discussie zijn genoemd als zijnde de voor- en nadelen van NL-Alert als alternatief voor de sirenes. Ook deze zaken toetsen we aan de bevindingen uit hoofdstuk 1 en 2.

4.1 Voordelen van het WAS

Nadat de minister in oktober 2014 zijn voornemen bekend had gemaakt om het WAS uit te faseren, zijn door Tweede Kamerleden en door de voorzitters veiligheidsregio een aantal zaken naar voren gebracht om het WAS te behouden. Wij lichten deze hieronder toe.

4.1.1 Het ontbreken van een goed functionerend alternatief

Een van de zaken die de afgelopen jaren werd aangedragen om het WAS te behouden, was dat men onvoldoende vertrouwen had in het goed functioneren van NL-Alert als alternatief voor alarmering in acute situaties. Zo stelde TK-lid Wolbert (PvdA) tijdens een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 9 april 2015 dat nieuwe technieken als NL-Alert mogelijkheden boden om meer informatie te geven, maar nog lang niet waren uitgekristalliseerd en niet bij iedereen ingeburgerd waren.¹⁵ Ruim drie jaar later, in oktober 2018, is dit argument nogmaals onder de aandacht gebracht door het Veiligheidsberaad.¹⁶ Volgens het Veiligheidsberaad was het WAS een robuust middel, dat zijn functionaliteit in de praktijk heeft bewezen.¹⁷ Uitfasering van het WAS zou daarom afhankelijk moeten zijn van 'de beschikbaarheid van een volwaardig alternatief' waar volgens het Veiligheidsberaad op dat moment nog onvoldoende sprake van was. Onder andere de bekendheid van NL-Alert onder de bevolking was mogelijk nog niet vergelijkbaar met die van het WAS.¹⁸

¹⁵ Zie het Verslag van het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie d.d. 9 april 2015 (TK 2014–2015, 29 628, nr. 533, p. 11-12). Zie ook de brief van het Veiligheidsberaad aan de minister van JenV d.d. 20 maart 2015.

¹⁶ Zie Verslag van de bijeenkomst van het Veiligheidsberaad d.d. 8 oktober 2018.

¹⁷ Brief van het Veiligheidsberaad aan minister Van der Steur d.d. 20 maart 2015.

¹⁸ Zie Brief van het Veiligheidsberaad aan minister Van der Steur d.d. 20 maart 2015 en de Oplegnotitie bij agendapunt 5 van het overleg van het Veiligheidsberaad met de minister van JenV d.d. 8 oktober 2018.

Bevindingen uit onderzoek

Over het bovenstaande onderwerp is op basis van bevindingen die in voorgaande hoofdstukken van dit rapport beschreven zijn, het volgende bekend.

- > Op dit moment is het bereik van NL-Alert (90 %) groter dan dat van het WAS (75-80 %). Geen van beide alarmeringssystemen bereikt dus iedereen, maar waarschijnlijk is dat ook nooit haalbaar (Cebeon, 2021; Schalkwijk, 2021).
- > Onder ouderen neemt het bereik van NL-Alert steeds meer toe. In 2020 werd al 73 % van de 75-plussers door middel van NL-Alert bereikt, waar dit in 2019 nog 62 % was (Cebeon, 2021).
- > Het uiteindelijke doel van zowel het WAS als NL-Alert is dat mensen worden gealarmeerd en weten hoe zij moeten handelen. Uit onderzoek blijkt dat in het najaar van 2020 zo'n driekwart van de respondenten na een NL-Alert wist hoe te handelen (Cebeon, 2021), terwijl slechts de helft (56 %) dit bij het horen van de sirene wist (Schalkwijk, 2021).
- > In een onderzoek naar de burgerbeleving van NL-Alert gaf 42 % van de respondenten aan daadwerkelijk actie te hebben ondernomen naar aanleiding van een NL-Alert. (Daarnaast had 13 % al zelf maatregelen getroffen, voordat een NL-Alert werd ontvangen) (Domrose et al., 2020).
- > Onderzoeken en evaluaties van incidenten laten zien dat er zowel na de inzet van het WAS als na verzending van een NL-Alert altijd mensen zijn die niet handelen conform het geboden handelingsperspectief. Het maakt daarbij niet uit of er gekozen wordt voor het WAS of NL-Alert om mensen te alarmeren (Gemeente Helmond, 2007; Domrose et al., 2020).

4.1.2 Sirenes hebben een uitzonderlijke functie in industriegebieden

Een ander argument dat voor behoud van het WAS is aangedragen, is dat er in de beleving van mensen een duidelijk verschil te onderscheiden is tussen NL-Alert en de sirenes. Dit argument werd in 2018 in het Veiligheidsberaad ingebracht door de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid. Het verschil was volgens hen ontstaan door de wijze van inzet: omdat NL-Alert in vergelijking met de sirenes een veel laagdrempeliger inzet kent, zijn de sirenes een meer uitzonderlijk middel om de bevolking te alarmeren over een incident met grote gevolgen. De veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid gaven aan dat dit ervoor zou pleiten om – in ieder geval in de buurt van grote risicobronnen – de sirenes te behouden. “Hier kunnen situaties ontstaan waarbij het totale pakket aan beschikbare middelen maximaal moet worden ingezet om burgers optimaal te kunnen alarmeren en informeren. Een aantal recente incidenten in ons gebied heeft de noodzaak aangetoond van het redundant uitvoeren van alarmeringssystemen, zodat altijd een terugvaloptie beschikbaar is.”¹⁹

Bevindingen uit onderzoek

Over bovenstaand onderwerp is het volgende bekend op basis van de bevindingen die in voorgaande hoofdstukken beschreven zijn:

- > De inventarisatie van het aantal inzetten van het WAS en NL-Alert (1998 tot nu) laat zien dat NL-Alert veel vaker wordt ingezet tijdens incidenten dan het WAS.²⁰ Hieruit kan worden geconcludeerd dat NL-Alert in vergelijking met sirenes inderdaad laagdrempeliger wordt ingezet tijdens incidenten.

¹⁹ Zie 'Gespreksnotitie: Uitfasering Waarschuwing- en alarmeringssysteem in relatie tot alarmering van de bevolking' (bijlage 1, p. 5), behorende bij de agendastukken ten behoeve van het Veiligheidsberaad d.d. 8 oktober 2018.

²⁰ Het WAS wordt gemiddeld 1 à 2 keer per jaar ingezet, NL-Alert meer dan 50 keer per jaar.

- > Het alarmeren en informeren van mensen wordt beter mogelijk met een totaalpakket aan crisiscommunicatiemiddelen. Een bereikmeting van Schalkwijk (2021) laat zien dat 97 % van de mensen bereikt kan worden als zowel NL-Alert en het WAS worden ingezet. Van de mensen die niet worden bereikt met NL-Alert (10 %), wordt 7 % wel bereikt met het WAS. Van de mensen die niet bereikt worden met het WAS (23 %), wordt 20 % wel bereikt met NL-Alert.

4.1.3 Inzet sirenes niet afhankelijk van mobiele telefonie

In de politiek-bestuurlijke discussie is voor behoud van het WAS aangedragen dat de inzet van sirenes niet afhankelijk is van het aanbod en gebruik van mobiele telefonie. Zo stelde het Veiligheidsberaad in maart 2015 dat toen nog niet iedereen over een smartphone beschikte of deze niet altijd binnen handbereik had.²¹ In het Algemeen Overleg van 20 juni 2019 kwam het TK-lid Laan-Geselschap (VVD) met een vergelijkbaar argument. Zij gaf aan dat in de Tweede Kamer was afgesproken dat de sirenes pas uitgefaseerd zouden worden als NL-Alert in heel Nederland voldoende bereik heeft, en dat was volgens haar op dat moment nog niet het geval. Het had daarom haar voorkeur dat beide systemen nog enige tijd naast elkaar zouden blijven bestaan.²² In een daaropvolgend debat – dat twee dagen na de KPN-storing van 23 juni 2019 plaatsvond – diende zij met TK-lid Van Dam (CDA) een motie in waarin werd gesteld “dat een al te grote afhankelijkheid van internet, techreuzen en mobiele apps, zeker in tijden van crisis, risicovol is en dat juist daarom het naast elkaar functioneren van meerdere systemen de veiligheid van burgers vergroot.”²³ In de motie werd de regering verzocht inzichtelijk te maken welke maatregelen nodig zouden zijn en welke kosten voorzien werden als het WAS niet per de beoogde datum (van toen nog 1 januari 2021) zou worden uitgefaseerd. Deze motie werd door de Tweede Kamer aangenomen.²⁴

Bevindingen uit onderzoek

Met betrekking tot het bovenstaande onderwerp is op basis van bevindingen die in voorgaande hoofdstukken van dit rapport beschreven zijn, het volgende bekend.

- > NL-Alert kan op een mobiele telefoon worden ontvangen, mits dit een smartphone is. Het aantal Nederlanders met een smartphone is de afgelopen jaren flink gegroeid: van minder dan 80 % in 2015 naar 95 % anno 2021.²⁵
- > Met de toename in het aantal smartphones is ook het bereik van NL-Alert gestegen naar 90 % in 2020 (Schalkwijk, 2021).
- > Met het gebruik van de NL-Alert app (waar NL-Alerts in getoond kunnen worden) zal het bereik van NL-Alert nog verder toenemen. Deze app is bedoeld voor mensen met een communicatieve beperking (blinden, slechtzienden, doven en slechthorenden), zodat zij de inhoud van een NL-Alert beter kunnen begrijpen. Ook is de app bedoeld voor mensen die zich bevinden in de grensgebieden, waardoor hun mobiele telefoon (mogelijk) contact maakt met een Duitse of Belgische zendmast en daardoor niet via de normale weg NL-Alerts kan ontvangen.

²¹ Zie Brief van het Veiligheidsberaad aan minister Van der Steur d.d. 20 maart 2015.

²² Verslag Algemeen Overleg d.d. 20 juni 2019; TK 2018-2019, 30 821, nr. 90, p. 6.

²³ Handelingen TK 2018-2019, nr. 97, item 36, p. 3.

²⁴ TK 2018–2019, 30 821, nr. 84.

²⁵ Deloitte Global Mobile Consumer Survey 2017-2020, NL edition.

4.2 Nadelen van het WAS

In de politiek-bestuurlijke discussie over het voortbestaan van het WAS zijn ook nadelen van het WAS naar voren gebracht.

4.2.1 Sirenes slechts geschikt voor een beperkt aantal typen incidenten

Als reactie op het voornemen van minister Van der Steur om het WAS af te schaffen, volgden in de loop van 2015 (en daarna) verschillende Kamervragen. In zijn antwoord op vragen van TK-lid Krol (50Plus) gaf de minister aan dat een van de beperkingen van het WAS is, dat het in feite slechts bij een beperkt aantal incidenten kan worden ingezet, en dan voornamelijk bij industriële branden. Voor het alarmeren van de bevolking bij incidenten als een vliegcrash of grootschalige (veterinaire) epidemie zou het WAS minder geschikt zijn, aldus de minister: "Bij dit type incidenten hebben burgers bij uitstek behoefte aan specifieke informatie en een op maat gesneden handelingsperspectief."²⁶

Bevindingen uit onderzoek

Over het bovenstaande onderwerp is op basis van bevindingen die in voorgaande hoofdstukken van dit rapport beschreven zijn, het volgende bekend.

- > Jagtman et al. (2011) constateren dat de informatie die via het WAS kan worden gegeven beperkt is. Dit komt doordat er slechts één toon bestaat waaraan een standaard handeling is gekoppeld: naar binnen gaan, ramen en deuren sluiten en de calamiteitenzender inschakelen. Deze handelingsperspectieven zijn niet passend voor iedere type crisis.
- > Het WAS is vooral geschikt voor incidenten met schadelijke stoffen in de lucht (rookontwikkeling door branden en ongecontroleerde uitstoot van gevaarlijke stoffen). Het WAS is niet geschikt voor het alarmeren van de bevolking bij andere incidenten, zoals een aanslag of andere vorm van extreem geweld, explosiegevaar (verlaat het gebied), crowd control, voldoende afstand houden van elkaar bij A-infectieziekten, evacuatie bij natuurbrand, overstromingen, et cetera.²⁷
- > Op basis van het handelingsperspectief dat gekoppeld is aan het WAS is het logisch dat het WAS tot op heden vooral is ingezet bij brand (n= 30), al dan niet met het vrijkomen van schadelijke stoffen. Tevens is de sirene vijf keer ingezet voor vrijgekomen giftige stoffen.²⁸

4.2.2 Enkelvoudige functie: alleen alarmering, geen informatievoorziening

Het WAS voorziet alleen in alarmering, waarna nadere informatie over de situatie via andere kanalen (regionale omroep, websites van overheidsinstanties) kan worden verkregen. Daardoor heeft het WAS geringe tot geen communicatieve waarde, zo stelden de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland. Met de sirenes wordt alleen 'gevaar' gecommuniceerd, zonder een duidelijke inhoudelijke boodschap.²⁹

Bevindingen uit onderzoek

Met betrekking tot het bovenstaande onderwerp is op basis van bevindingen die in voorgaande hoofdstukken van dit rapport beschreven zijn, het volgende bekend.

²⁶ Aanhangsel van de Handelingen TK 2014-2015, nr. 1982, p. 2.

²⁷ 2021 -10 – 15 Factsheet WAS Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁸ NL-Alert wordt ook voor dergelijke type incidenten ingezet, maar daarnaast ook tijdens bijvoorbeeld storm, stroomstoringen, bomruimingen en explosiegevaar, crowd control en de coronapandemie (zie hoofdstuk 2).

²⁹ Zie 'Gespreksnotitie: Uitfasering Waarschuwing- en alarmeringssysteem in relatie tot alarmering van de bevolking' (bijlage 1, p. 4), behorende bij de agendastukken ten behoeve van het Veiligheidsberaad d.d. 8 oktober 2018.

- > Jagtman et al. (2008) onderstrepen deze beperking van het WAS. Volgens de onderzoekers worden mensen met het WAS wel gewaarschuwd dat er iets aan de hand is, maar krijgen ze niet direct informatie over het incident waarvoor gewaarschuwd wordt (wat het risico is). Bovendien is het handelingsperspectief dat afgegeven wordt standaard (ga naar binnen, sluit ramen en deuren en zet de calamiteitenzender aan) en niet passend voor ieder incidenttype. Daarnaast kan door middel van het WAS niet aangegeven worden dat de situatie weer veilig is; dit kan wel met NL-Alert. Mensen waarderen een dergelijk ontalmeringsbericht (Domrose et al., 2020).
- > De praktijk van de laatste jaren is dat het WAS in combinatie met NL-Alert wordt ingezet om de situatie te duiden en een passend handelingsperspectief te bieden (zie bijlage 4).

4.2.3 Hoorbaarheid sirenes laat soms te wensen over

Een derde nadeel van het WAS werd in 2015 door minister Van der Steur aangedragen in antwoord op vragen van TK-lid Krol (50Plus). Hoewel het geluid van de sirenes doorgaans goed hoorbaar is, zou volgens de minister de hoorbaarheid binnenshuis de afgelopen jaren zijn afgenomen door verbeterde isolatie van woningen en gebouwen.³⁰ Bovendien zou het horen van de sirenes nog niet betekenen dat mensen het handelingsperspectief dat daarbij hoort, daadwerkelijk opvolgen (zie hierna).

Bevindingen uit onderzoek

Met betrekking tot het bovenstaande onderwerp is op basis van bevindingen die in voorgaande hoofdstukken van dit rapport beschreven zijn, het volgende bekend.

- > De sirene is primair bedoeld om mensen die buiten zijn te waarschuwen. Binnenshuis zijn de sirenes minder goed hoorbaar. Ook kan het zijn dat mensen de sirene niet horen, omdat ze zich bevinden op locaties waar geen sirenes staan of waar de hoorbaarheid van sirenes is afgenomen (Jagtman et al. 2008).

4.2.4 Opvolging van sirenes

Over de vraag of na het afgaan van sirenes door burgers ook daadwerkelijk het daarbij behorende advies wordt opgevolgd (naar binnen gaan, ramen en deuren sluiten et cetera), zijn in de politiek-bestuurlijke discussie de meningen verdeeld. Terwijl sommigen stellen dat dit handelingsperspectief bij burgers goed bekend is ('iedereen is gewend aan de sirenes en zet radio of televisie aan'),³¹ menen anderen dat het WAS vaak een beperkte opvolging kent. Bij het afgaan van sirenes 'gaat iedereen rustig verder waarmee hij/zij bezig is',³² of gaan veel burgers juist 'naar buiten om te kijken wat er aan de hand is'.³³

Bevindingen uit onderzoek

Met betrekking tot het bovenstaande onderwerp is op basis van bevindingen die in voorgaande hoofdstukken van dit rapport beschreven zijn, het volgende bekend.

- > Rond de 60 % van de Nederlanders zegt te weten wat zij volgens de overheid moeten doen, wanneer zij de sirene horen. Slechts 20 % weet alle drie de handelingen op te noemen (Cebeon, 2021).
- > Op basis van de praktijkcasussen blijkt dat niet iedereen het handelingsperspectief dat hoort bij het afgaan van de sirene daadwerkelijk opvolgt. Hier liggen verschillende verklaringen aan ten grondslag, maar de belangrijkste is dat mensen eerst een eigen

³⁰ Aanhangsel van de Handelingen TK 2014-2015, nr. 1982.

³¹ Verslag van de bijeenkomst van het Veiligheidsberaad d.d. 8 oktober 2018.

³² Verslag van de bijeenkomst van het Veiligheidsberaad d.d. 8 oktober 2018.

³³ Aldus minister Van der Steur in zijn antwoord op vragen van het TK-lid Krol (50Plus), zie Aanhangsel van de Handelingen TK 2014-2015, nr. 1982.

inschatting maken van het risico en vervolgens bepalen of ze gaan handelen. Als ze het risico en/of de gevolgen laag inschatten, zullen ze de adviezen niet opvolgen (Bakker et al., 2020).

4.3 Nadelen van NL-Alert

In de politiek-bestuurlijke discussie is ook een aantal nadelen van NL-Alert naar voren gebracht.

4.3.1 Het niet of (te) laat ontvangen van een NL-Alert

Tijdens het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 9 april 2015 diende TK-lid Wolbert (PvdA) een motie in waarin werd gesteld dat “er veel klachten waren over het niet of laat ontvangen van NL-Alert-berichten”.³⁴ Drie jaar later, in oktober 2018, bracht Veiligheidsregio Gelderland-Zuid eenzelfde argument in als input voor de vergadering van het Veiligheidsberaad. Niet iedereen binnen het te alarmeren gebied zou de NL-Alert ontvangen, en soms ontvangen juist te veel mensen een NL-Alert. Oorzaak daarvan zou zijn een versnipperd telefoonlandschap: de diversiteit van telecomdiensten en het bereik per provider. Cell broadcasting is afhankelijk van de locaties van telefoonmasten en daardoor niet heel nauwkeurig. Zowel Veiligheidsregio Gelderland-Zuid als Veiligheidsregio Midden- en West-VR gaven aan daar ervaringen mee te hebben gehad.³⁵

Bevindingen uit onderzoek

Uit onderzoek van TNO (2018) blijkt dat er verschillende oorzaken zijn voor het niet of (te) laat ontvangen van een NL-Alert, bijvoorbeeld:

- > De telefoon stond uit of in de vliegtuigmodus op het moment dat een NL-Alert werd verstuurd.
- > De telefoon had door een slechte dekking tijdelijk geen bereik met het eigen mobiele netwerk.
- > De telefoon bevond zich vlak bij de grens en was verbonden met een Duitse of Belgische provider. De zendmast van de buitenlandse operator was echter niet geselecteerd voor NL-Alert .
- > De telefoon was vanuit het buitenland geïmporteerd en voorzien van software die niet geoptimaliseerd was voor de Europese markt.
- > De telefoon was een oudere telefoon (2G of 3G) die handmatig ingesteld had moeten worden.
- > Een of meerdere netwerkcellen met dekking binnen het geselecteerde gebied konden niet worden geselecteerd door de cell broadcast.
- > In gebieden die zijn geselecteerd voor NL-Alert, maar die qua doorsnede relatief klein zijn in verhouding tot de gemiddelde afstand tussen de zendmasten in de betreffende regio, wordt de selectie gevoelig voor de verschillen in netwerktopologie tussen mobiele operators en type technologie. Dit kan ertoe leiden dat twee (identieke) toestellen op eenzelfde locatie niet allebei het bericht ontvangen, bijvoorbeeld als ze verschillende mobiele operators hebben of zijn verbonden met een ander radionetwerk van dezelfde operator (bijvoorbeeld 3G in plaats van 4G).

³⁴ Motie van TK-lid Wolbert d.d. 29 april 2015 (TK 2014-2015 29 628, nr. 529).

³⁵ Zie ‘Gespreksnotitie: Uutfasering Waarschuwings- en alarmeringssysteem in relatie tot alarmering van de bevolking’ (bijlage 1, p. 3), behorende bij de agendastukken ten behoeve van het Veiligheidsberaad d.d. 8 oktober 2018.

Dat mensen buiten het beoogde uitzendgebied soms een NL-Alert ontvangen, heeft te maken met de gebiedsselectie.

- > Mensen kunnen NL-Alerts ontvangen buiten het beoogde uitzendgebied, omdat zendmasten die bereik hebben in het uitzendgebied ook deels bereik hebben daarbuiten. Mensen buiten het uitzendgebied kunnen dus met hun telefoon contact hebben met een zendmast die een NL-Alert uitzendt (TNO, 2018).
- > Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gebiedsselectie in de toekomst wordt verbeterd met geofencing. Met deze technologie zal de telefoon – als die een NL-Alert ontvangt – eerst zelf nagaan of hij zich in het uitzendgebied vindt en als dat zo is, zal hij pas dan het NL-Alert aan de gebruiken tonen.

4.3.2 Tijdsduur verzenden van een NL-Alert

Een ander nadeel van NL-Alert die in de discussie werd ingebracht, was dat het verzenden van een NL-Alert langer duurt dan het activeren van een WAS-paal. “Er gaat altijd tijd verloren omdat een bericht moet worden opgesteld, wat zeker bij een melding van gevaarlijke stoffen relevant is.”³⁶

Bevindingen uit onderzoek

- > Op basis van de interviews is gebleken dat het per veiligheidsregio verschilt of een NL-Alert langer duurt om te verzenden dan het activeren van de sirene. Die afhankelijkheid wordt bepaald door de mate van training en ervaring van de gemandateerde functionaris(sen). Een aantal keren werd genoemd dat bij het uitsturen van een NL-Alert de besluitvorming over het al dan niet inzetten van NL-Alert en vervolgens de afstemming over de inhoud van de boodschap kan zorgen voor vertraging bij het uitzenden. Daarnaast werd ook genoemd dat in sommige veiligheidsregio's er niet of nauwelijks wordt geoefend met het activeren van het WAS (inclusief de selectie van sirenes), wat kan leiden tot extra vertraging bij het activeren van het systeem.

4.3.3 Gevoeligheid voor technische storingen

Daarnaast is in de discussie opgemerkt dat NL-Alert gevoelig is voor technische storingen. Toen de toenmalig minister van VenJ in 2014 aan de voorzitters veiligheidsregio bekend maakte voornemens te zijn het WAS op termijn uit te faseren, gaf hij aan dat de techniek achter NL-Alert zo is ingericht dat een bericht ook bij een overbelasting van telefoon- en internetlijnen verstuurd kan worden.³⁷ Veiligheidsregio's maakten zich echter zorgen over de kwetsbaarheid van NL-Alert voor stroomuitval met een uitval van telecommunicatie tot gevolg. Tijdens een stroomstoring in mei 2018 in Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost bleek bijvoorbeeld dat er direct telefoonmasten uitvielen, omdat niet alle masten waren voorzien van accu's.³⁸ Eerder (in 2015) hadden de voorzitters veiligheidsregio al aangegeven dat nog onduidelijk was hoe de fall back was georganiseerd.³⁹

Bevindingen uit onderzoek

Met betrekking tot het bovenstaande onderwerp is op basis van bevindingen die in voorgaande hoofdstukken van dit rapport beschreven zijn, het volgende bekend.

³⁶ Zie 'Gespreksnotitie: Uitfasering Waarschuwings- en alarmeringssysteem in relatie tot alarmering van de bevolking' (bijlage 1, p. 3), behorende bij de agendastukken ten behoeve van het Veiligheidsberaad d.d. 8 oktober 2018.

³⁷ Brief van de minister van VenJ aan de voorzitters veiligheidsregio d.d. 22 oktober 2014.

³⁸ Zie 'Gespreksnotitie: Uitfasering Waarschuwings- en alarmeringssysteem in relatie tot alarmering van de bevolking' (bijlage 1, p. 7), behorende bij de agendastukken ten behoeve van het Veiligheidsberaad d.d. 8 oktober 2018

³⁹ Brief van het Veiligheidsberaad aan de minister van VenJ d.d. 20 maart 2015.

- > NL-Alert is een betrouwbaar systeem: een groot deel van de NL-Alert keten is dubbel uitgevoerd, de keten wordt onderworpen aan pentesten en het Agentschap Telecom houdt toezicht op de providers. Bij stroomuitval blijven de zendmasten (afhankelijk van het soort zendmast en de accu) circa 2-4 uur werkzaam. NL-Alert heeft een prioritaire status in het mobiele netwerk. Bij overbelasting kan nog steeds een NL-Alert worden uitgestuurd en ontvangen.⁴⁰
- > Er is geen 'fall back' georganiseerd voor NL-Alert. Wel zijn er andere (publieke) communicatiemiddelen die ingezet kunnen worden, mocht NL-Alert niet werken, zoals geluidswagens, sociale media, www.crisis.nl en de calamiteitenzender (Cebeon, 2021).

4.3.4 Beperkt bereik onder ouderen

Een ander nadeel van NL-Alert dat vaker werd genoemd, was dat alarmering via NL-Alert juist voor kwetsbare groepen als ouderen problematisch is, omdat zij minder gebruik zouden maken van mobiele communicatiemiddelen. Door zowel TK-lid Wolbert (PvdA) als TK-lid Krol (50Plus) werd hiervoor aandacht gevraagd.⁴¹

Bevindingen uit onderzoek

Met betrekking tot het bovenstaande onderwerp is op basis van bevindingen die in voorgaande hoofdstukken van dit rapport beschreven zijn, het volgende bekend.

- > Uit de meest recente bereikmeting van Schalkwijk (2021) blijkt dat het bereik van een NL-Alert onder ouderen boven de 65 jaar met 85 % iets lager ligt dan gemiddeld (90 %).
- > Het bereik onder 75-plussers neemt toe. In 2019 werd 62 % bereikt door NL-Alert, in 2020 was dit al 73 %. De verwachting is dat dit percentage de komende jaren nog verder zal stijgen (Cebeon, 2021).

4.3.5 Roaming-problematiek in grensregio's

In verschillende bestuurlijke overleggen is ten slotte aandacht gevraagd voor de alarmering van de bevolking in de grensstreek als de WAS-palen niet langer in gebruik zouden zijn. Door een aantal voorzitters veiligheidsregio werd aangegeven dat mensen geen NL-Alerts kunnen ontvangen wanneer zij in grensgebieden 'roamen' met hun telefoon, hetgeen betekent dat zij gebruikmaken van zendmasten van een buitenlandse provider.⁴² In zijn brief aan de Tweede Kamer van 25 maart 2019 gaf de minister van JenV aan dat de roaming-problematiek in de grensstreek inderdaad meer tijd vroeg, wat voor hem op dat moment reden was de voorgenomen uitfasering van het WAS met één jaar uit te stellen.

Bevindingen uit onderzoek

Met betrekking tot het bovenstaande onderwerp is op basis van bevindingen die in voorgaande hoofdstukken van dit rapport beschreven zijn, het volgende bekend.

- > Het kan zijn dat mensen in de grensregio's geen NL-Alert ontvangen wanneer hun mobiele telefoon verbonden is met een Duitse of Belgische provider. Bij het versturen van een NL-Alert kunnen deze buitenlandse zendmasten niet geselecteerd worden, waardoor telefoons die verbonden zijn met een dergelijke mast geen NL-Alert ontvangen. Daarnaast kan het zijn dat de telefoon van iemand die vanuit het buitenland naar Nederland reist, blijft hangen op een buitenlandse zendmast, al is dat veelal maar van korte duur (TNO, 2021).

⁴⁰ Toekomst WAS – argumenten op een rij. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁴¹ Zie motie van TK-lid Wolbert (TK 2014-2015, 29 628, nr. 529) en vragen van TK-lid Krol (Aanhangsel van de Handelingen TK 2014-2015, nr. 1982).

⁴² Brief van het Veiligheidsberaad aan minister Van der Steur d.d. 20 maart 2015. Zie ook: Verslag van de bijeenkomst van het Veiligheidsberaad d.d. 8 oktober 2018.

- > Het ministerie van JenV laat onderzoeken of Duitse zendmasten aan de grens in de toekomst gebruikt mogen worden voor het uitzenden van een NL-Alert. Daarnaast is de LMS bezig met de ontwikkeling van een NL-Alert-app waarin NL-Alerts getoond kunnen worden (gereed medio 2023). Deze app wordt mede ontwikkeld voor mensen die zich in grensgebieden bevinden en daardoor niet via de normale weg NL-Alerts kunnen ontvangen.

5 Internationale vergelijking

Nederland heeft weinig rampen gekend. Het is echter de vraag of dit zo zal blijven: klimaatverandering doet de zeespiegel stijgen en natuurbranden vinden ook steeds vaker in Noord-Europa plaats. Eigen ervaringen met het WAS tot nu toe zeggen dan ook niet alles over het nut en de toekomstbestendigheid van de sirenes. Een vergelijking met vier buurlanden – België, Duitsland, Engeland en Frankrijk – laat ons uit hun ervaringen putten. Deze landen kennen verschillende risicoprofielen en hebben uiteenlopende keuzes gemaakt in hun alarmering. Zo bieden ze een inkijk in het nut van sirenes in situaties waar Nederland (nog) weinig ervaring mee heeft.

In dit hoofdstuk gaan we na wat we van de buurlanden kunnen leren over de toegevoegde waarde van sirenes. In welke situaties dragen sirenes bij aan een effectieve alarmering? Wat zijn de ervaringen van buurlanden die de sirenes (deels) hebben uitgefaseerd of gedecentraliseerd? Uiteindelijk passeren ook de mobiele alarmeringssystemen van de buurlanden de revu.

Het alarmeringssysteem in vier Europese landen

Frankrijk heeft in 2010 significant geïnvesteerd in het verbeteren en uitbreiden van het sirenenetwerk, tot op de dag van vandaag het primaire alarmeringsmiddel (Vogel, 2017). In het najaar van 2022 zal ook FR-Alert in werking treden.

Duitsland gebruikt verschillende waarschuwingsapps en daarnaast sirenes om de bevolking te alerteren. Na een teleurstellende prestatie van deze apps tijdens het hoogwater van juli 2021 wordt nu geïnvesteerd in DE-Alert (Bundesministerium des Inneren und für Heimat, 2021). Ook wordt het sirenenetwerk dit jaar versterkt (BR24, 2022).

In Engeland is het sirenenetwerk in 1992 deels afgeschaald. Enkel de sirenes aan de kust zijn in stand gehouden en geschonken aan de relevante gemeenten, die zelf de kosten dragen voor onderhoud (Norfolk County Council, 2009). Een aantal van deze gemeenten heeft sindsdien hun sirenes afgeschaald. De overheid heeft in juni 2022 'Emergency Warnings' gelanceerd.

België heeft in 2017 het sirenenetwerk volledig ontmanteld. Sindsdien is BE-Alert het primaire alarmeringsmiddel (Delrue, 2022).

5.1 Sirenes

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de sirene een wijdverspreid alarmeringsmiddel (Goto & Murray, 2020). In de praktijk worden ze echter zelden ingezet. In Frankrijk zijn de sirenes sinds hun installatie in 1959 slechts vijfmaal afgegaan (Douvinet et al., 2021).⁴³ In België hebben de sirenes sinds hun installatie in de jaren zeventig tot hun ontmanteling in 2019 zelfs nooit geklonken (Delrue, 2022).

⁴³ Deze cijfers omvatten de sirenes die deel uitmaken van het nationale sirenenetwerk. Een aantal gemeenten, waaronder Sommières (zie kader op p.34), heeft een eigen sirene geïnstalleerd.

Het verplaatsen of bijbouwen van een sirene kost moeite en geld, zodat de oorspronkelijke plaatsing zelden (significant) aangepast wordt. Het gevolg is dat sirenes slecht in te zetten zijn voor andere rampen dan die waarvoor ze zijn geïnstalleerd (zie onderstaand kader). Daarnaast zorgen nieuw bebouwde gebieden ervoor dat de plaatsing van de sirenes ontoereikend wordt. Als alarmeringsmiddel is de sirene daarom slecht toegerust voor veranderende dreigingen en evoluerende gebieden.

Inzet van sirenes tijdens de overstromingen in Duitsland (juli 2021)

Tijdens het hoogwater in Rijnland-Palts en Noordrijn-Westfalen, waarbij meer dan 180 mensen om het leven kwamen, werden in veel getroffen gemeenten en Kreise geen sirenes ingezet om de bevolking te waarschuwen. Van de 35 getroffen gemeenten en Kreise die na het hoogwater voor een uitvraag benaderd werden door de Technische Universität Dortmund (2021), beschikten minstens 20 over sirenes in hun werkgebied. Slechts vier daarvan hadden de sirenes daadwerkelijk ingezet tijdens het hoogwater. De redenen van de overige zestien gemeenten en Kreise om de sirenes niet in te zetten lopen uiteen: waar de ene aangeeft dat er niet voldoende sirenes stonden in het gebied om alle burgers te waarschuwen, geeft de andere aan dat het bijhorende handelingsperspectief (naar binnen gaan en ramen en deuren sluiten) juist voor onveilige situaties zou zorgen. Weer andere gemeenten vreesden dat het gebruik van sirenes tot paniek zou leiden en dat mensen massaal 112 zouden gaan bellen voor meer informatie. Tevens blijkt uit de uitvraag, dat tien van de benaderde gemeenten en Kreise de bevolking hebben gewaarschuwd met behulp van sociale media en geluidwagens. In sommige gemeenten liepen brandweermensen door de wijken om burgers persoonlijk te waarschuwen.

Het beeld over de inzet van diverse waarschuwingmiddelen tijdens de watersnood zal de komende maanden nog verder worden aangevuld. Momenteel houden zich twee onderzoekscommissies van de getroffen deelstaten bezig met een reconstructie van de gebeurtenissen in juli 2021 (WDR 2022a; SWR 2022).

Moeizame inzet bij nieuwe typen rampen

Het Belgische sirenenetwerk is naar aanleiding van de Seveso-ramp in Italië (1976) opgericht. Deze 'Seveso sirenes' (zoals ze in België werden genoemd) werden daarom voornamelijk nabij kerncentrales en chemische bedrijven geplaatst. Voor de alarmering bij niet-industriële rampen bleek deze plaatsing geheel ontoereikend (Delrue, 2022).

Het Engelse sirenenetwerk is in de Tweede Wereldoorlog gebouwd om de bevolking te waarschuwen voor Duitse luchtaanvallen. De voor bombardementen goed geplaatste sirenes blijken minder geschikt om te waarschuwen voor overstromingen, vandaag de dag een relevantere dreiging (BBC, 2009).

Het Franse sirenenetwerk kwam in 1954 tot stand om te waken voor luchtaanvallen. Vanaf 1973 is de toegestane inzet van sirenes uitgebreid naar chemische en nucleaire rampen. Ondanks een herinvestering en gedeeltelijke verplaatsing in 2010 is de spreiding van de sirenes voor veel soorten rampen (overstromingen, natuurbranden) onvoldoende (Douvinet et al., 2021; Vogel, 2017).

5.1.1 Inzet van sirenes bij verschillende soorten rampen

Industriële rampen

Industriële rampen worden vaak beschouwd als het scenario waarin de sirene van toegevoegde waarde is. Uit Frankrijk, een land dat relatief veel industriële rampen heeft gekend en voor alarmering in belangrijke mate afhankelijk is van het sirenenetwerk, volgt echter een ander beeld.

Sinds de installatie van de sirenes in 1973 heeft Frankrijk enkele tientallen industriële calamiteiten gekend. Slechts eenmaal zijn sirenes ingezet (Douvinet et al., 2021). Zo werden de sirenes niet ingezet op 21 september 2001, toen in de centraal gelegen AZF-fabriek driehonderd ton aan ammoniak ontplofte, dertig aanwezigen omkwamen en een oranje wolk zich over Toulouse verspreidde (Brevard et al., 2002). Het geluid van de ontploffing was tachtig kilometer verderop te horen. Aan verdere alarmering had de bevolking daarom geen behoefte; aan informatie wel, maar daar kon de sirene niet in voorzien (Vogel, 2017).

Bij de ramp in de Lubrizol-fabriek in 2019 werden de sirenes wel ingezet, maar niet om de bevolking voor gevaarlijke stoffen te waarschuwen. Op 26 september 2019 brak er om 2.40 uur 's nachts een hevige brand uit op het industrieterrein. Om 3.30 uur waren operationele diensten ter plaatse, maar pas om 7.45 uur gingen de sirenes af – ruim vier uur na het signaleren van de brand (Douvinet et al., 2021). Het doel was niet om mensen op de hoogte te brengen van de ramp – dat waren de meesten namelijk al: de rookpluim was goed zichtbaar. Vanaf 6.15 uur communiceerden de betrokken diensten via sociale media en persberichten. De sirenes zijn uiteindelijk ingezet in een poging om mensen de radio aan te laten zetten, waarop een persconferentie te horen was (Lebon et al., 2022). Waarom werden de sirenes niet eerder ingezet? De dienstdoende prefect (verantwoordelijk voor de alarmering) vreesde dat dit een contraproductieve zet zou zijn. De slapende bevolking 'schulde' immers al en was dus voldoende veilig (Bouillon, 2019). Wanneer het devies bij het horen van een sirene is om binnen te schuilen, is de nacht voor burgers een van de veiligste situaties.

Overstromingen en natuurbranden

De ervaringen die in onze buurlanden zijn opgedaan tijdens overstromingen suggereren dat sirenes goed in te zetten zijn bij een dergelijk incidenttype, mits er aan twee belangrijke voorwaarden wordt voldaan: de sirenes moeten in gebieden staan die vaak overstromen, en ze dienen enkel voor overstromingen te worden ingezet. In Engeland krijgen bewoners van kustgemeenten bij dreigend hoogwater waarschuwingen toegestuurd; in enkele plaatsen luidt dan ook standaard de sirene (Norfolk County Council, 2009). Ook het Franse Sommières (zie onderstaand kader) is een voorbeeld van een overstromingsgevoelig gebied waar de sirene een standaard alarmeringsmiddel is.

Overstromingen in Sommières

De rivier Vidourle laat het Franse dorp Sommières zo regelmatig overstromen dat de 'vidourlades' (een lokaal koosnaampje voor de overstromingen) voor bewoners inmiddels "deel uitmaken van de cyclus van het leven" (Midi Libre, 2022). Desondanks kunnen inwoners van het dorp met trots melden dat de jaarlijkse overstromingen nog nooit iemand het leven hebben gekost (Clarke, 2015). Dit is te danken aan een strak circuit van alarmering en respons. De rivier wordt vierentwintig uur per dag nauwlettend in de gaten gehouden. Bij het overschrijden van een kritieke grens klinkt als eerste alarmering de sirene. Vervolgens krijgen bewoners via luidsprekers en sms-berichten de oproep om naar huis te gaan. Ze kunnen ook een lokale smartphone-applicatie raadplegen, waarop handelingsperspectieven voor verschillende situaties worden gegeven. Thuis trekken bewoners zich terug in hun schuilplaats, die zich op de eerste verdieping van elke woning bevindt. Sommigen trekken met busjes de middeleeuwse straatjes in om snel winkels op de begane grond leeg te halen en zo schade te voorkomen (Clarke, 2015).

In een nieuwsfragment werd een inwonster van het dorp gevraagd welk middel effectiever is voor alarmering: de sirene of een sms-bericht? De vrouw vond de vraag misplaatst: "Wat het effectiefst is, is de gewoonte" (France Info, 2015).

De sirene maakt in Sommières deel uit van een strakke en vaak doorlopen reeks aan alarmeringen. Hierdoor is de sirene als onderdeel van de alarmering effectief gebleken: de bevolking weet hoe op het geluid te reageren en doet dit in de praktijk ook jaarlijks. Mocht Nederland ooit nog het WAS willen inzetten voor overstromingen (of andere rampen), dan zal dit dus gepaard moeten gaan met een goed geborgde en vaak geoefende wijze van alarmering van de bevolking.

In Frankrijk is de sirene eenmaal ingezet voor een natuurbrand (Douvinet et al., 2021). Het is daarmee een zelden gebruikt middel: in slechts één week in het hoogseizoen van 2022 vonden in Frankrijk al 79 natuurbranden plaats (Imbach et al., 2022). Helaas is, buiten de zeldzame inzet om, geen indicatie te vinden van het nut van sirenes bij natuurbranden.

Terroristische aanslagen

In geen van de onderzochte landen is een sirene ooit afgegaan tijdens of kort na een terroristische aanslag.

5.1.2 Het uitschakelen van sirenes

De vier landen wijken van elkaar af in hun keuze om hun sirenenetwerk te ontmantelen dan wel te versterken. De voorbeelden leren: zowel investeren in als afschalen van sirenes roept makkelijk kritiek op.

De keuze van de Franse overheid om 83 miljoen euro te investeren in het onderhoud en de vernieuwing van haar sirenenetwerk is ruimschoots bekritiseerd. Met name de prioritering van sirenes als alarmeringsmiddel (wat ten koste is gegaan van de ontwikkeling van een waarschuwingsapp) en de inefficiëntie van het middel werden benoemd (Douvinet et al., 2021). Ook in Duitsland is het recente besluit om 90 miljoen te investeren in het sirenenetwerk onder vuur gekomen wegens de ruime kosten en twijfels aan de haalbaarheid van het plan (BR24, 2022).⁴⁴

Engeland toont de keerzijde van de medaille. Afschaling van de sirenes is hier in kustgemeenten dikwijls gepaard gegaan met kritiek en het verwijt dat de desbetreffende gemeenten burgerlevens in gevaar brachten.

Engeland: Weerstand tegen het uitschakelen van de sirenes

Sinds 1992 is het Engelse sirenenetwerk gedecentraliseerd. De aan de kust gelegen sirenes zijn gratis overgedragen aan de desbetreffende gemeenten. Deze moesten in het vervolg wel de kosten dragen voor het onderhoud (Norfolk County Council, 2009).

In 2007 stelde het Norfolk Resilience Forum van de gelijknamige Engelse kustgemeente voor om de sirenes af te schalen. Ze zouden inefficiënt zijn en, gezien technologische innovaties, inmiddels overbodig (Eastern Daily Press, 2007b). De weerstand tegen dit voorstel was onder burgers zo groot – petities werden ondertekend, hoogwateropzichters⁴⁵ spraken schande van de uitspraak – dat de gemeenteraad de keuze uitstelde en een onderzoek naar de effectiviteit van de sirenes liet uitvoeren (Eastern Daily Press, 2007a).

Twee jaar later kwam het rapport. De sirenes bleken inderdaad verouderd en bevonden zich bovendien op onhandige locaties. De laatste nagel aan de doods-kist: de politie en de Environment Agency,

⁴⁴ Lokale politici schatten in dat de werkelijke kosten zullen oplopen tot ongeveer 130 tot 200 miljoen.

⁴⁵ 'Flood wardens'.

de verantwoordelijke organisatie voor het waarschuwen voor overstromingen, zeiden zich geen scenario in te kunnen beelden waarin ze de sirenes zouden gebruiken. De voordelen van de sirenes wogen dus niet op tegen de onderhoudskosten, die de tienduizenden pond bedroegen (Norfolk County Council, 2009). De sirenes zijn ontmanteld. Toen in 2011 het plaatsje Walcott overstromde, gaf dit een nieuwe impuls aan de roep om hun terugkeer (Downes, 2011).

Op het Engelse eiland Guernsey waren de sirenes nog nooit afgegaan toen het Ministerie van Binnenlandse Zaken aankondigde dat ze ontmanteld zouden worden. De gegeven reden was dat de sirenes ineffectief en duur waren. Een deputy riep direct dat dit besluit levens zou kunnen kosten (BBC News, 2010a). Ondanks een protestmars van veertig bewoners en een petitie met 2,000 handtekeningen zijn de sirenes inderdaad weggehaald (BBC News, 2010b, 2010c).

België vormt een uitzondering in de publieke reactie; het uitfaseren van de sirenes lijkt hier nauwelijks op verzet te hebben gestuit.

De ervaringen in Engeland en Duitsland suggereren tevens dat decentralisatie van sirenes, waarbij gemeenten zelf de zorg en kosten geheel dragen, in veel gevallen leidt tot ontmanteling.⁴⁶ De financiële kosten wegen dan al snel niet op tegen de ervaren toegevoegde waarde (MDR, 2021).

5.2 Alarmering op (mobiele) telefoons

Een Europese richtlijn uit 2018 heeft de Europese lidstaten opgelegd om uiterlijk per juni 2022 een 'Location-Based Alerting System'⁴⁷ in de lucht te hebben (Vivier et al., 2019). Mede daarom zijn er in 2022 in Frankrijk en Engeland nieuwe alarmeringssystemen voor mobiele telefoons geïntroduceerd (respectievelijk FR-Alert en Emergency Warnings). Het Duitse DE-Alert zal waarschijnlijk begin 2023 in werking treden (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2022). In België en Duitsland bestonden overigens al manieren om burgers via hun telefoon te alarmeren. Wat betreft het bereik loopt NL-Alert echter op deze systemen voor: waar NL-Alert 90 % van burgers bereikt, ligt het bereik van BE-Alert (België) op 85 % en het bereik van mobiele waarschuwingsapps in Duitsland nog slechts op 10 % (Gabriel, 2021; WDR, 2022b).

De Belgische en Duitse systemen wijken op een aantal interessante punten af van NL-Alert. Zo wordt BE-Alert veel vaker ingezet dan NL-Alert (2,161 maal in 2021 tegenover 58 inzetten van NL-Alert in hetzelfde jaar [De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2022]). In België worden burgers namelijk niet alleen via BE-Alert op de hoogte gesteld van uiteenlopende gebeurtenissen als rookontwikkeling en vervuild drinkwater, maar zijn in 2021 bijvoorbeeld ook berichten verstuurd om mensen op de hoogte te stellen van updates van de coronaregels (De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2020).

Ook de inspanningen die zowel Duitsland als België heeft gedaan om kwetsbare doelgroepen te bereiken, zijn voor NL-Alert relevant. Zo bereikt België burgers die geen

⁴⁶ Dit betreft de situatie in Duitsland voor het recente (2021) besluit om het sirenenetwerk te versterken.

⁴⁷ Met Location-Based SMS identificeren crisisfunctionarissen de actuele lijst van mobiele telefoons in een gebied en kunnen ze een individuele sms naar elk toestel sturen in de taal die het netnummer van de ontvanger suggereert. Crisisfunctionarissen die het bericht verstuurd hebben, krijgen een overzicht van ontvangers en van de status van elk bericht (is het aangekomen?). Location-Based SMS werkt op elk telefonisch toestel dat ook normale sms-berichten kan ontvangen (Vivier et al., 2019).

mobiel toestel hebben door ze op de vaste telefoonlijn te bellen met een opgenomen bericht. Daarnaast kunnen burgers uit een aantal opties kiezen voor de voertaal van alarmeringen (De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2019). Ook de Duitse waarschuwingsapp NINA biedt veel taalopties, waaronder Arabisch, Russisch en eenvoudig Duits voor laaggeletterden (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2022).

De hoofdlijnen

- > In de vier landen is de afgelopen jaren weinig gebruikgemaakt van de sirene.
- > Duitsland is wat uitzonderlijk wat betreft het beleid met betrekking tot de sirene. Na de dramatische overstromingen in 2021 wordt daar stevig ingezet op het versterken van het sirenenetwerk.
- > Daar waar gemeenten zelf voor de kosten van de sirene moeten opdraaien zien we dat er sneller gekozen wordt voor ontmanteling.
- > Mede door de Europese richtlijn dat iedere lidstaat over een 'Location-Based Alerting System' moet beschikken, zetten de verschillende landen inmiddels meer in op alarmering via de (mobiele) telefoon.

6 De toekomst van het WAS

Op basis van de documentenstudie, de interviews, de politiek-bestuurlijke discussie en de internationale vergelijking zien wij vier toekomstige mogelijkheden voor het WAS, uitgaande van de situatie na 2025 wanneer de huidige onderhoudscontracten zijn afgelopen. De eerste drie scenario's komen overeen met de scenario's die beschreven zijn in het rapport van Cebeon (2021), het vierde scenario is daarop aanvullend. De concrete kosten van deze scenario's behoeven nader onderzoek.

6.1 Uutfaseren vanaf 2025

Bij een uutfasering vanaf 2025 dient het WAS-systeem te worden ontmanteld. Daarmee is een periode van een aantal jaren (Cebeon gaat uit van vijf jaar) gemoeid. Bij een uutfasering per 2025 zal de ontmanteling in principe per 2030 zijn afgerond.

6.2 Het WAS behouden op risicolocaties

Een alternatief voor het volledig uutfaseren van het WAS-systeem is een gedeeltelijke instandhouding van de sirenes bijvoorbeeld alleen op risicolocaties. Het gaat daarbij om locaties waar bijvoorbeeld sprake is van grote industriële complexen (bijvoorbeeld woongebieden nabij grote industriële complexen voor chemische industrie). De overige sirenes worden ontmanteld.

6.3 Het WAS volledig in stand houden

Bij een volledige instandhouding van het WAS tot in ieder geval 2040 dienen er nieuwe investeringen gedaan te worden, omdat de huidige apparatuur het einde van haar technische levensduur bereikt. Bij een langere instandhouding van het WAS moet de aansturingselektronica vervangen worden. Daarnaast zullen er (steeds) minder reserveonderdelen beschikbaar zijn en zullen sommige onderdelen van het huidige WAS niet meer verkrijgbaar zijn.

Daarnaast moet het aantal sirenes worden uitgebreid vanwege de uitbreiding van bebouwd gebied. Vanaf 2007 zijn door gemeenten slechts (zeer) beperkt nieuwe sirenes geplaatst, terwijl het bebouwde gebied wel is uitgebreid. Op basis van berekeningen zijn er circa 400 nieuwe sirenes nodig als er rekening wordt gehouden met het criterium om alleen sirenes te plaatsen in gebieden met meer dan 1000 inwoners en in risicogebieden met meer dan 300 inwoners.

6.4 Besluit uitstellen tot 2030

Een laatste mogelijkheid is het besluit over een eventuele uitfasering van het WAS uit te stellen tot 2030. Als beheerder van het WAS-stelsel heeft het NIPV een scenario uitgewerkt (dat ook door TNO wordt gezien als een reële mogelijkheid) waarin het systeem van één regio een upgrade krijgt met nieuwe onderdelen. Dit is mogelijk, omdat het WAS geen landelijk systeem is, maar bestaat uit een aantal regionale systemen die onafhankelijk van elkaar werken en vanuit de meldkamer worden aangestuurd. De oude onderdelen kunnen bewaard worden om de (oude) systemen in andere regio's te onderhouden.

7 Conclusies en slotbeschouwing

In de voorgaande hoofdstukken zijn de twee landelijke systemen om bij incidenten mensen te alarmeren – het WAS en NL-Alert – beschouwd aan de hand van hun gebruik, bereik en effect op het gedrag van mensen. Ook zijn de ervaringen van veiligheidsregio's met beide systemen beschreven, zijn de voor- en nadelen weergegeven die de afgelopen jaren in de politiek-bestuurlijke discussie over beide alarmeringssystemen zijn aangedragen en op hun houdbaarheid onderzocht, en is over de landsgrenzen heen gekeken om te zien in hoeverre onze buurlanden gebruikmaken van sirenes en alarmering via de (mobiele) telefoon. Tot slot zijn de toekomstige mogelijkheden van het WAS beschreven. In dit hoofdstuk volgen de conclusies en een korte slotbeschouwing.

7.1 Conclusies per hoofdstuk

Het WAS: inzet, bereik en effect op gedrag

- > Vanaf 1998 tot heden zijn de sirenes bij 36 incidenten ingezet. In die gevallen was er meestal sprake van een brand met rookontwikkeling, al dan niet met schadelijke stoffen. Daarnaast is het WAS vijf keer ingezet in situaties waarbij er sprake was van een ongecontroleerde uitstoot van gevaarlijke stoffen en één keer voor evacuatie vanwege overstromingen (in Zuid-Limburg).
- > Het WAS is niet een helemaal landelijk dekkend systeem. Sirenes zijn aanwezig in woonkernen met 1000 inwoners of meer en in risicogebieden met meer dan 300 inwoners. Gemeenten kunnen op eigen kosten sirenes bijplaatsen in kleinere woonkernen of nieuwe woonwijken en in andere gebieden, maar dat is slechts in een beperkt aantal gevallen gebeurd.
- > Het bereik van het WAS ligt overdag tussen de 75-80 %. Het bereik van het WAS gedurende de nacht is niet onderzocht, maar zal kleiner zijn dan overdag, omdat mensen dan meestal binnenshuis zijn en de sirenes minder goed of niet horen.
- > De bekendheid met het handelingsperspectief dat gepaard gaat met het afgaan van de sirene schommelt rond de 60 %. Dit betekent niet dat die mensen ook daadwerkelijk het handelingsperspectief opvolgen. In situaties waarin niet conform het handelingsperspectief werd gehandeld (en mensen bijvoorbeeld op straat bleven), leverde dat overigens nauwelijks problemen op.

NL-Alert: inzet, bereik en effect op gedrag

- > Sinds 2012 is NL-Alert bij 538 incidenten ingezet. Dit komt neer op gemiddeld 54 incidenten per jaar, waarbij onderzoek laat zien dat de inzet van NL-Alert de afgelopen jaren duidelijk is toegenomen.

- > NL-Alert wordt het vaakst ingezet tijdens een brand, al dan niet met vrijgekomen schadelijke stoffen (89 %). Daarnaast wordt NL-Alert regelmatig ingezet bij extreme weersomstandigheden en bij ongevallen met gevaarlijke stoffen. De overige inzetten vonden plaats bij een breed palet aan incidenttypen, waaronder een stroomstoring, gevaarlijke stromingen in zee en de coronapandemie.
- > Het bereik van NL-Alert is de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. In het najaar van 2013 was het bereik van NL-Alert nog slechts 25 %, terwijl in het najaar van 2021 het bereik op 90 % lag.
- > Het bereik van NL-Alert onder ouderen boven de 65 jaar neemt steeds verder toe. In 2019 werd 62 % bereikt door NL-Alert, in 2020 was dit 73 %. De verwachting is dat dit percentage de komende jaren nog verder zal stijgen. Ook anderstaligen worden steeds beter bereikt door nieuwe ontwikkelingen van NL-Alert.
- > Zo'n 75 % van de mensen weet op basis van een NL-Alert-bericht hoe ze het beste kunnen handelen tijdens een incident. Hoewel men graag zou zien dat alle mensen tijdens een incident precies zo handelen als in een NL-Alert wordt aangegeven, is dat vrijwel nooit het geval. Over het algemeen handelen mensen vaker op basis van een NL-Alert naarmate ze zich dichterbij de incidentlocatie bevinden en het incident 'waarneembaar' is.

Ervaringen van veiligheidsregio's met het WAS en NL-Alert

- > De volgende voordelen zijn door veiligheidsregio's genoemd met betrekking tot het WAS: het snel inzetbaar en kan direct worden geactiveerd, de waarschuwingskracht ervan is groot, een heel gericht gebied kan worden geselecteerd, ouderen worden goed bereikt en het is een systeem met weinig storingen.
- > Ook is door veiligheidsregio's een aantal nadelen van het WAS genoemd: er kan geen specifieke boodschap worden meegestuurd en dus ook geen (ander) handelingsperspectief, er is altijd ondersteunende communicatie nodig, het is geen landelijk dekkend stelsel, de sirene is niet voor iedereen te horen, de drempel om het WAS in te zetten is erg hoog, door de beperkte inzet weten mensen niet meer wat ze moeten doen als de sirene klinkt en de kosten in relatie tot het aantal inzetten zijn hoog.
- > De toegevoegde waarde van het WAS in relatie tot NL-Alert ligt volgens de door ons gesproken functionarissen op de snelle inzet van het systeem bij industriële calamiteiten, als back-up voor het geval NL-Alert niet werkt (of als extra alarmeringsinstrument) en bij nieuwe dreigingen zoals die zich voordoen sinds de Russische invasie in Oekraïne.

Politiek-bestuurlijke discussie

- > Als voordelen van het WAS zijn in de politiek-bestuurlijke discussie de volgende zaken genoemd: het ontbreken van een goed functionerend alternatief, sirenes hebben een uitzonderlijke functie in industriegebieden en de inzet van sirenes is niet afhankelijk van mobiele telefonie.
- > Een viertal nadelen met betrekking tot het WAS zijn genoemd: de sirenes zijn slechts geschikt voor een beperkt aantal typen incidenten, het WAS zorgt alleen voor alarmering

maar niet in de informatievoorziening, de hoorbaarheid van de sirene laat soms te wensen over en de opvolging van de sirene is beperkt.

- > Een vijftal nadelen van NL-Alert zijn genoemd in de politiek-bestuurlijke discussie: NL-Alert wordt soms niet of (te) laat ontvangen, er is een (relatief lange) tijdsduur voor het verzenden van een NL-Alert, het systeem is gevoelig voor technische storingen, heeft een beperkt bereik onder ouderen en kent roaming-problematiek in grensregio's.
- > De meeste zaken die genoemd zijn in de politiek-bestuurlijke discussie dateren uit de periode 2015-2018. Ondertussen zijn er diverse ontwikkelingen (geweest) op het gebied van NL-Alert, waardoor veel van de genoemde zaken geen daadwerkelijke nadelen meer zijn van NL-Alert, en daarmee ook geen duidelijke voordelen meer zijn van het WAS.

Internationale vergelijking

- > Industriële calamiteiten worden vaak beschouwd als het scenario waarin de sirene van toegevoegde waarde is. Uit Frankrijk volgt echter een ander beeld. Bij de industriële calamiteiten was alarmering niet zozeer nodig, maar hadden mensen vooral behoefte aan informatie; daar kon de sirene niet in voorzien.
- > De ervaringen die in onze buurlanden zijn opgedaan tijdens overstromingen suggereren dat sirenes goed inzetbaar zijn bij een dergelijk incidenttype, mits de sirenes staan in gebieden die vaak overstroomd worden en ze enkel voor overstromingen worden ingezet.
- > Frankrijk, België, Engeland en Duitsland wijken van elkaar af in hun keuze om het sirenenetwerk te ontmantelen dan wel te versterken. De voorbeelden leren: zowel investeren in als afschalen van sirenes roept kritiek op.
- > In België en Duitsland bestaan al wat langer manieren om mensen via hun telefoon te alarmeren. Wat betreft het bereik loopt NL-Alert op deze systemen voor: waar NL-Alert 90 % van burgers bereikt, ligt het bereik van BE-Alert (België) op 85 % en het bereik van NINA (Duitsland) slechts op 10 %.

Toekomstige mogelijkheden

- > Bij een uitfasering vanaf 2025 zal het WAS-systeem volledig ontmanteld worden, wat zo'n vijf jaar in beslag zal nemen.
- > Een alternatief voor het volledig uitfaseren van het WAS is het gedeeltelijk in stand houden van sirenes op alleen risicolocaties. Het gaat daarbij om locaties met bijvoorbeeld grote industriële complexen. De overige sirenes worden ontmanteld.
- > Bij het volledig in stand houden van het WAS tot in ieder geval 2040 dienen nieuwe investeringen te worden gedaan, omdat de huidige apparatuur het einde van haar technische levensduur bereikt.
- > Een laatste mogelijkheid is het besluit over een eventuele uitfasering van het WAS uit te stellen tot 2030. Hiervoor moet één regio een upgrade krijgen van het systeem met nieuwe onderdelen, waarna de oude onderdelen uit die regio gebruikt kunnen worden om de (oude) systemen in andere regio's te onderhouden.

7.2 Tot slot

Toen de minister van VenJ in 2014 aankondigde voornemens te zijn het WAS uit te faseren, riep dit voornemen weerstand op bij zowel de veiligheidsregio's die belast zijn met de uitvoering van de alarmering, als in de politiek. In de jaren die volgden, werden – vaak emotie-gedreven – discussies gevoerd over de uitfasering van het WAS en werd het besluit over de toekomst van het systeem enkele keren uitgesteld. Nu het WAS vanaf 2025 in een end-of-life fase terecht komt, moeten knopen worden doorgesneden.

Ter voorbereiding op die besluitvorming over de toekomst van het WAS hebben wij onderzoek gedaan naar de toegevoegde waarde van het WAS in het geheel van crisiscommunicatiemiddelen. Op basis van de documenten, onderzoeksrapporten en de interviews met betrokkenen hebben wij veel informatie over de bestaande alarmeringssystemen – het WAS en NL-Alert – op een rijtje kunnen zetten. Een achterliggende vraag bij dit onderzoek was: moeten wij in de toekomst doorgaan met beide systemen?

Op basis van dit onderzoek concluderen wij dat NL-Alert zich de afgelopen jaren volop heeft ontwikkeld en bewezen. Zo heeft NL-Alert inmiddels een groot bereik en zijn steeds meer mensen bekend geraakt met het systeem. Ook recente ontwikkelingen, zoals de NL-Alert-app en de mogelijkheid om meertalige NL-Alerts te versturen, dragen bij aan de robuustheid van het systeem. Het WAS daarentegen heeft zijn beste tijd gehad: het bereik is kleiner dan dat van NL-Alert en steeds minder mensen weten hoe te handelen op basis van de sirene. Ook is het systeem niet geschikt voor alle typen incidenten, vanwege het standaard handelingsperspectief dat eraan gekoppeld is. Tusseloplossingen om het WAS nog enige tijd in de lucht te houden, zijn dan ook wat ons betreft niet nodig en dit betekent dat we in Nederland de komende jaren afscheid moeten gaan nemen van het oude sirenenetwerk, zoals ook België dat heeft gedaan.

Natuurlijk zijn er altijd argumenten aan te dragen om het WAS in de lucht te houden (onder andere: het kunnen beschikken over meerdere alarmeringssystemen is altijd beter en als ons land in een oorlogssituatie betrokken raakt, zou het WAS kunnen functioneren als luchtalarm). Maar eigenlijk zijn deze overwegingen wat vergezocht en zijn er ook alternatieve crisiscommunicatiemiddelen beschikbaar. Het WAS bestaat al lange tijd, maar feitelijk kan het zich nauwelijks beroepen op grote successen, niet alleen in ons land, maar ook niet in de landen om ons heen. Als één of enkele veiligheidsregio's ervoor zouden kiezen het systeem in de lucht te willen houden, lijkt ons dat eerst en vooral een verantwoordelijkheid van die veiligheidsregio's zelf. Er is nu met NL-Alert een goed alternatief, dus echt nodig is het WAS niet.

Als besloten wordt tot een uitfasering van het WAS en daarmee NL-Alert als enig landelijk alarmeringsmiddel resteert, is het wel van belang om meer bekendheid te geven aan de andere crisiscommunicatiemiddelen die we in ons land in kunnen zetten om mensen over calamiteiten te informeren. Waar met de inzet van de sirene het standaard advies wordt gegeven om de calamiteitenzender te raadplegen, is de doorverwijzing naar meer informatie in een NL-Alert afhankelijk van welke veiligheidsregio het bericht verstuurd. Dit vraagt op regionaal en bovenregionaal niveau nadere aandacht. Collectieve afspraken tussen veiligheidsregio's (en het Rijk) zijn wenselijk om de inzet van de andere

crisiscommunicatiemiddelen zoveel mogelijk te uniformeren, zodat mensen weten waar ze bij calamiteiten aanvullende informatie kunnen vinden.

Ten slotte betekent het uitfaseren van het WAS dat een forse infrastructuur (meer dan 4000 palen met hun fundering) ontmanteld moet worden. Die ontmanteling betekent een complexe (logistieke) operatie (met hijswerkzaamheden, het in oude staat terugbrengen van percelen, daken en inpandige ruimtes etc.) die enkele jaren in beslag kan nemen en veel geld zal kosten. Ook dit is een thema dat aandacht vraagt.

Literatuurlijst

Bakker, M., Domrose, J., & Van Duin, M. (2020). *Lekkage van giftige stoffen bij Chemelot. Een advies over de risico- en crisiscommunicatie in Veiligheidsregio Zuid-Limburg*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Bakker, M., Katab, M., Van Duin, M., & Wijkhuijs, V. (2018). *Inventarisatie inzet NL-Alert 2013-2017*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Bakker, M., Leentvaar, E., & van Duin, M. (2022). *De storm Eunice van 18 februari 2022. Een onderzoek naar de risico- en crisiscommunicatie, de overbelasting van de meldkamers en de afstemming*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid.

Bremer, E., & van Kalmhout, R. (2018). *Opvattingen over NL-Alert en WAS-palen. Conceptrapportage kwalitatief en kwantitatief onderzoek*. Kantar Public.

BBC News. (2009, 25 november). Flood sirens' future considered.

BBC News. (2010a, 27 januari). Removing Guernsey warning sirens 'may cost lives'.

BBC News. (2010b, 22 februari). Protest over plans to scrap Guernsey's warning sirens.

Bouillon, C. (2020). *Rapport d'information sur l'incendie d'un site industriel à Rouen* (No. 2689). Rapport sénatorial d'information.

BR24. (2021, 12 mei). Sirenen-Test: Nicht überall wurden Bewohner gewarnt.

Brevard, L., Capron, G., Desbordes, F., Dugot, P., Eckert, D., et al. (2002). L'explosion de l'usine AZF à Toulouse: Une catastrophe inscrite dans la ville. *Mappemonde*, 65(1), 23-28.

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. (2022). *Warnung in Deutschland*.

Bundesministerium des Inneren und für Heimat. (2021). *Cell Broadcast für die Warnung der Bevölkerung kommt*.

Cebeon. (2021). *Kosten en bereik van het waarschuwings- en alarmeringssysteem. Een analyse van het WAS vanuit het denkkader van een MKBA*. Cebeon.

Clarke, B. (2015, 26 oktober). Le Vidourle : Un des fleuves les plus dangereux de France. *Actu Environment*.

De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. (2019). Aanhangsel Handelingen 2018/2019, nr. 179, vraag 3709, p.50.

De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. (2020). Aanhangsel Handelingen 2020, nr. 018, vraag 504, p.197-198.

De Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers. (2022). Aanhangsel Handelingen 2021/2022, nr.086, vraag 1226.

Delrue, M. (2022). La Belgique table résolument sur Be-Alert pour sa com' de crise. *L'Echo*.

De Groot, M. (2011). *Evaluatierapport. Inzet van de multidisciplinaire crisisorganisatie bij grote brand in Weurt*. Gemeente Beuningen.

Domrose, J., Berger, E., & Bakker, M. (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*. Instituut Fysieke Veiligheid.

Douvinet, J., Serra-Llobet, A., Bopp, E., & Kondolf, G.M. (2021). Are sirens effective tools to alert the population in France? *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 21(10), 2899-2920.

Downs, S. (2011, 28 november). Near miss at Walcott prompts call for return of flood sirens. *Eastern Daily Press*.

Eastern Daily Press. (2007a, 23 april). Siren campaigners call for consultation.

Vivier, B., Van Arum, C., Straume, H., Grangeat, A., & Gómez, P. (2019). *Public Warnings Systems Update*. European Emergency Number Association.

France Info. (2015, 6 oktober). À Sommières, les habitants sont avertis lors des inondations.

Gabriel, E. (2021, 3 september). *Peut-on considérer que le système Be-Alert a bien fonctionné pendant les inondations?* RTL Info.

Gemeente Helmond. (2007). *Sirenes in Helmond: de reactie van de inwoners*. Gemeente Helmond.

Goto, H., & Murray, A.T. (2020). Acoustical properties in emergency warning siren coverage planning. *Computers, Environment and Urban Systems*, 81, 1-11.

Imbach, R., Romain, M., & Breteau, P. (2022, 23 augustus). Incendies : six cartes et graphiques qui dressent un premier bilan d'un été sans précédent. *Le Monde*.

Jagtman, H.M., Sillem, S., & Ale, B.J.M. (2011). *Bouwstenen voor alarmberichten in het kader van NL-Alert: Rapportage over de ontwikkeling van berichtgeving voor burgeralarmering via cell broadcast*. TU Delft.

Lebon, M., Grancher, D., & Daudé, E. (2021). L'incendie industriel du 26 septembre 2019 à Rouen : Cartes sur la ville. *Bulletin du Comité Français de Cartographie*.

MDR. (2021). *Die Geschichte der Sirene in Deutschland*.

Midi Libre. (2022, 8 september). Sommières noyée par une crue historique en septembre 2002 : des souvenirs à vif vingt ans plus tard.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Inzet- en beleidskader NL-Alert*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Norfolk County Council. (2009). *Flood Sirens in Norfolk* (No. 6). Report to Cabinet.

Rijksoverheid. (z.d.). Wat moet ik doen als de sirene gaat. Geraadpleegd op 15 september 2022, van www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/terrorismebestrijding/vraag-en-antwoord/wat-moet-ik-doen-als-de-sirene-gaat.

Schalkwijk, M. (2021). Bereikmeting NL-Alert. Controlebericht 7 december 2020. Kantar.

SWR. (2022). *Untersuchungsausschuss zur Flut in RLP - Ein Dossier*. Ontleend aan <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/dossier-untersuchungsausschuss-hochwasser-flut-katastrophe-rlp-102.html>.

Van Duin, M. (2019). *KPN-storing: hoe bestuurlijk omgaan met gebiedsontbonden crises?* Instituut Fysieke Veiligheid.

Vogel, J.P. (2017). *Le système d'alerte et d'information des populations: un dispositif indispensable fragilisé par un manque d'ambition* (No. 595). Rapport sénatorial d'information.

WDR. (2022a). *Ein Jahr nach dem Hochwasser in NRW und im Ahrtal*. Ontleend aan <https://www1.wdr.de/nachrichten/hochwasser-starkregen-uebersicht-100.html>.

WDR. (2022b, 20 mei). Unwetter: *Wie gut funktionieren Warn-Apps wie Nina oder Katwarn?*

Bijlage 1 Overige crisiscommunicatiemiddelen

Naast het WAS en NL-Alert zijn er nog een aantal andere (publieke) crisiscommunicatiemiddelen die ingezet kunnen worden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de website www.crisis.nl, het algemene publieksinformatienummer 0800-1351, sociale media en geluidswagens.

De website www.crisis.nl

Deze website kan worden ingezet door bijvoorbeeld veiligheidsregio's bij een acute crisis, omdat ze een grote capaciteit heeft qua bezoekersaantallen. Tot op heden is de website nog niet direct ingezet bij een acute ramp. Veiligheidsregio's communiceren tot nu toe altijd via hun eigen website en sociale mediakanalen. Waar vroeger websites van veiligheidsregio's tijdens een incident nog wel eens eruit lagen, zijn ze nu veel beter berekend op grote bezoekersaantallen.

Het algemene publieksinformatienummer 0800-1351

Elke overheid in Nederland kan 24/7 uur gebruik maken van het publieksinformatienummer bij een crisis. Een daarvoor gecontracteerd contactcentrum neemt tijdens een incident de beantwoording van publieksvragen waar voor de gemeente, de veiligheidsregio of het ministerie dat het nummer inzet. Tijdens de coronapandemie is het nummer ingezet om vragen te beantwoorden over het coronavirus.

Websites en sociale media

De (meeste) veiligheidsregio's communiceren over incidenten via hun eigen website en sociale mediakanalen. Daarnaast zijn er een aantal veiligheidsregio's die beschikken over een extra website die specifiek is ingericht voor communicatie bij alarmeringen en incidenten. Bijvoorbeeld www.zeelandveilig.nl en www.rijnmondveilig.nl.

Geluidswagens

Geluidswagens zijn reguleren voertuigen van hulpdiensten met speakers op hun dak.⁴⁸

⁴⁸ Tijdens de grote stroomstroming in de Bommelerwaard en Tielerwaard (2007) bleken geluidswagens van weinig waarde te zijn, omdat mensen niet konden verstaan wat er gezegd werd, ook niet wanneer ze langzamer reden of stilstonden. Zie https://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/stroomstoring_bommelerwaard.pdf.

Bijlage 2 Respondentenlijst

Naam	Functie en organisatie
Dhr. B. Aertse	Centralist meldkamer Midden- en West-Brabant
Mevr. A. van Daalen	Directeur risico- en crisisbeheersing, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Dhr. J. Dresen	Incidentbestrijding gevaarlijke stoffen, voormalig coördinator WAS-stelsel, Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
Dhr. E. van de Grift	Medewerker Crisisbeheersing en Bevolkingszorg, Veiligheidsregio Midden-West Brabant; Adviseur Gevaarlijke Stoffen, Brandweer Midden-West Brabant
Dhr. W. Haasdijk	Coördinator beheer WAS, Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
Dhr. P. van der Linden	Dienstenmanager meldkamer alerteringsdiensten, Politie Nederland
Dhr. J. Mol	Adviseur Opleiden, Trainen en Oefenen, Veiligheidsregio Groningen
Mevr. J. Nijsingh	Coördinator crisiscommunicatie, Veiligheidsregio IJsselland
Mevr. S. van Petten	Adviseur crisisbeheersing, Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
Dhr. K. Odenkirchen	Hoofd sector incidentbestrijding, Veiligheidsregio Groningen
Mevr. J. de Olde	Adviseur gevaarlijke stoffen, Veiligheidsregio Gelderland-Midden
Mevr. J. Quist	Senior communicatieadviseur, Nationaal Crisiscentrum
Mevr. D. Schutte	Programmaregisseur crisisbeheersing- en communicatie, Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
Dhr. R. Timmermans	Beleids- en bestuursadviseur, Veiligheidsregio Limburg-Noord; Calamiteiten Operationeel Leider
Dhr. J. Tuinier	Generalist meldkamer Amsterdam
Dhr. E. Vink	Centralist meldkamer Den Haag
Dhr. P. Winkens	Directeur crisisbeheersing, Veiligheidsregio Zuid-Limburg
Dhr. G. Zautsen	Regisseur crisisbeheersing, Veiligheidsregio Limburg-Noord; Informatie Manager
Dhr. J. Zijp	Teammanager Operationele Informatievoorziening, Brandweer Gelderland-Midden

Bijlage 3

Begeleidingscommissie

Naam	Functie en organisatie
Mevr. A. van Daalen	Directeur Risico- en crisisbeheersing, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Dhr. M. Dückers	Bijzonder hoogleraar Crises, veiligheid en gezondheid, Rijksuniversiteit Groningen / ARQ, Nivel, NIPV
Dhr. M. Houben	Burgemeester van Nuenen, portefeuillehouder crisisbeheersing Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Mevr. J. Kerstholt	Bijzonder hoogleraar Psychologische beslistkunde met bijzondere aandacht voor zelfredzaamheid, Universiteit Twente / TNO
Dhr. D. Kransen	Algemeen directeur Veiligheidsregio Noord- en Oost- Gelderland

Bijlage 4 Inzet WAS en NL-Alert bij GRIP-incidenten

Om inzichtelijk te krijgen in hoeverre het WAS en NL-Alert zijn ingezet bij crisissituaties waarin naar een bepaald GRIP-niveau is opgeschaald, is gebruikgemaakt van een bestaande dataset van GRIP-incidenten in de periode 2016-2018.⁴⁹ In deze periode hebben in totaal 855 GRIP-incidenten plaatsgevonden, waarbij in een aantal gevallen voornamelijk NL-Alert, al dan niet in combinatie met het WAS, is ingezet, zie tabel B.4 hieronder.

Tabel B.4 GRIP-incidenten met inzet van het WAS en/of NL-Alert, 2016-2018

	WAS	NL-Alert	WAS en NL-Alert	Geen van beide
GRIP-1	-	94	-	631
GRIP-2	-	36	-	77
GRIP-3	-	5	3	6
GRIP-4	-	-	-	3

Opmerkelijk is dat tijdens geen enkel incident waarbij naar een bepaald GRIP-niveau werd opgeschaald, ervoor gekozen is om alleen het WAS in te zetten. Het WAS is wel drie keer bij GRIP-incidenten ingezet, maar dan in combinatie met NL-Alert. Het ging in die drie gevallen om een grote brand met hevige rookontwikkeling waarbij werd opgeschaald naar GRIP-3. Bij deze incidenten werden beide alarmeringsmiddelen ingezet om bij het publiek de boodschap extra te benadrukken en de urgentie aan te geven.

Van de GRIP-3-incidenten waarbij geen van beide alarmeringssystemen werden ingezet, ging het eveneens drie keer om een brand: in een trein, in een grot en een natuurbrand. Dat in deze gevallen het WAS en NL-Alert niet werden ingezet, heeft mogelijk te maken met de focus van de communicatie. De nadruk lag niet zozeer op het alarmeren van direct omwonenden. Ook bij een groot aantal GRIP-1- en GRIP-2-incidenten (bijvoorbeeld een ongeval met een voer- of vaartuig, drugsincidenten, explosieven of verdachte pakketten) werd geen gebruikgemaakt van het WAS of NL-Alert, waarschijnlijk vanwege de geringe impact van deze incidenten op de directe omgeving en/of omdat de incidenten geen acuut handelen vereisten van omwonenden. In de meeste gevallen is er wel gecommuniceerd over de incidenten, maar dan via de eigen communicatiekanalen van gemeenten, veiligheidsregio's en/of politie.

⁴⁹ Er is gebruikgemaakt van een bestaande dataset die gemaakt is door het lectoraat Crisisbeheersing in het kader van een onderzoek naar GRIP. Ondanks grote zorgvuldigheid bij het samenstellen van deze dataset kan het zijn dat gegevens incompleet zijn.

Bijlage 5 Gelijktijdige inzet WAS en NL-Alert

Sinds de introductie van NL-Alert in 2012 zijn bij tien incidenten zowel het WAS als NL-Alert ingezet. Bij acht incidenten was er sprake van een brand; de twee andere incidenten betroffen een lekkage van een giftige stof (2019) en het hoogwater in Limburg (2021). Zie tabel B.5 hieronder.

Tabel B.5 Incidenten met gelijktijdige inzet van

Op basis van deze tien incidenten kan het volgende worden geconstateerd:

Datum	Veiligheidsregio	Plaats	Type incident
15 mei 2013	Kennemerland	Rijsenhout	Brand
3 februari 2014	Brabant-Noord	Vlijmen	Brand
11 augustus 2014	Midden- en West-Brabant	Breda	Brand
16 september 2015	Rotterdam-Rijnmond	Vlaardingen	Brand
9 november 2015	Zuid-Limburg	Geleen	Brand
16 december 2016	Limburg-Noord	Roermond	Brand
23 maart 2017	Zeeland	Kapelle	Brand
7 augustus 2018	Limburg-Noord	Venlo	Brand
3 augustus 2019	Zuid-Limburg	Sittard-Geleen	Lekkage giftige stof
15 juli 2021	Zuid-Limburg	Meerssen	Hoogwater

- > Sinds de start van NL-Alert in 2012 zijn er tien incidenten geweest waarbij ervoor gekozen is om zowel het WAS als NL-Alert in te zetten. Het ging hierbij meestal om een brand waarbij de rookwolken over bewoond gebied trokken.
- > De helft van deze incidenten vond plaats in de veiligheidsregio's Limburg-Noord en Zuid-Limburg.
- > Bij zeven incidenten werd het WAS geactiveerd nadat een NL-Alert was uitgegaan, bij de overige drie incidenten was de volgorde andersom: eerst het WAS, daarna NL-Alert.
- > Bij de incidenten waarbij het WAS werd geactiveerd nadat een NL-Alert-bericht was verstuurd, werd dit gedaan om de gegeven adviezen extra te benadrukken.
- > Een (vrijwel) gelijktijdige inzet van het WAS en NL-Alert kan zorgen voor verwarring, wanneer de handelingsperspectieven van beide crisiscommunicatiemiddelen tegenstrijdig zijn. Dit was het geval tijdens het hoogwater in Limburg.

Onderwerp	Standpunt bepaling uitfasering Waarschuwing- en alarmeringssysteem (WAS, sirenenetwerk)
Voorgestelde behandelwijze: <input type="checkbox"/> Ter informatie <input checked="" type="checkbox"/> Ter besluitvorming <input type="checkbox"/> Vertrouwelijk (alleen i.c.m. bovenstaande)	Planning bespreking: <input checked="" type="checkbox"/> MT Veiligheidsbureau d.d.: 23 maart 2023 <input checked="" type="checkbox"/> Veiligheidsdirectie d.d.: 7 juni 2023 <input checked="" type="checkbox"/> Dagelijks bestuur d.d.: 21 juni 2023 <input checked="" type="checkbox"/> Algemeen bestuur d.d.: 5 juli 2023
Samenvatting	<p>Al enkele jaren geleden (in 2014) heeft de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) aangekondigd voornemens te zijn om het WAS uit te faseren. In 2018 heeft de RCDV (destijds nog RDVR) de veiligheidsregio's uitgevraagd een standpunt in te nemen over de uitfasering van het WAS. Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) heeft op 5 november 2018 kenbaar gemaakt voor uitfasering te zijn met de kanttekening dat volwaardigheid en stabiliteit van NL-Alert wordt aangetoond en een onderbouwing hoe om te gaan met kwetsbare groepen en het bereik in de landelijke (grens)gebieden.</p> <p>Ter voorbereiding op de besluitvorming over de toekomst van het WAS heeft het ministerie van JenV het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) gevraagd om onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van het WAS in het geheel van crisiscommunicatie-middelen. Dit heeft geleid tot het rapport 'Een toekomst voor het WAS?'. De essentie van het rapport is:</p> <ul style="list-style-type: none"> • NL-Alert veel vaker wordt ingezet dan het WAS; • het WAS eigenlijk enkel en alleen geschikt is voor met name industriële calamiteiten; • het bereik van NL-Alert (90%) groter is dan dat van het WAS (75-80%); • (tussen)oplossingen op het WAS in stand te houden zijn niet nodig. <p>Tevens is een Publieke Business Case Waarschuwing- en Alarmeringssystemen door Pricewaterhouse Coopers uitgevoerd waarin per scenario een meerjarenoverzicht van de kosten en baten is opgenomen. Het ministerie van JenV wenst een verschuiving van eigenaarschap bij de scenario's gedeeltelijke uitfasering (alleen nog sirenes op risicolocaties) en continuering tot 2040. Volledig uitfaseren vanaf 2025 is de goedkoopste optie.</p>
Voorgenomen standpunt	<p>VGGM is blij met de doorontwikkeling van NL-Alert en ziet dat grote stappen zijn gezet in het vergroten van het bereik bij (kwetsbare) doelgroepen en in de landelijke (grens)gebieden. Het onderzoeksrapport van het NIPV "Een toekomst voor het WAS?" geeft de onderbouwing voor volwaardigheid en stabiliteit waar in 2018 om is gevraagd.</p> <p>Wat ons echter zorgen baart is dat gezien de huidige maatschappelijk ontwikkelingen (oorlog Oekraïne / mogelijkheid op black-out), in het onderzoek niet uitgebreid is onderzocht of redundantie een argument kan zijn om het WAS in stand te houden.</p> <p>Ondanks de zorgen maar mede vanwege de stappen in de doorontwikkeling van het pakket van communicatiemiddelen, de beperkte operationele inzetwaarde van het WAS, de kosten van continuering van het WAS en het mogelijk verschuiven van eigenaarschap naar de veiligheidsregio handhaaft VGGM het standpunt om het WAS vanaf 2025 volledig uit te faseren. Binnen de Veiligheids- en Gezondheidsregio</p>

	Gelderland-Midden zijn er geen gemeenten die zelf (enkele) sirenes in stand willen houden.
Voorstel	Voorgesteld wordt: <ol style="list-style-type: none"> 1. in te stemmen met het voorgenomen standpunt; 2. dit standpunt middels de brief standpuntbepaling VGGM uitfasering WAS kenbaar te maken aan de voorzitter van de RCDV.
Resultaat bespreking DB d.d. 21 juni 2023	Het DB adviseert in te stemmen met het voorstel.
Bijlage(n)	<ul style="list-style-type: none"> • 230608 Brief standpuntbepaling VGGM uitfasering WAS =concept= • Rapport NIPV 'Een toekomst voor het WAS?', 23 december 2022. • Rapportage Publieke Business Case Waarschuwing- en Alarmeringssystemen, 22 me1 2023

Voorzitter Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV)

rcdv@nipv.nl

Datum 8 juni 2023

Contactpersoon Mariska de Lange

Telefoonnummer (088) 355 57 25

E-mailadres wasmelding@vggm.nl

Onderwerp Standpuntbepaling Veiligheids- en Gezondheidsregio
Gelderland-Midden uitfasering WAS (sirenenetwerk)

Geachte voorzitter,

Inleiding

Al enkele jaren geleden (in 2014) heeft de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) aangekondigd voornemens te zijn om het WAS uit te faseren. In 2018 heeft de RCDV (destijds nog RDVR) de veiligheidsregio's uitgevraagd een standpunt in te nemen over de uitfasering van het WAS. Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) heeft op 5 november 2018 kenbaar gemaakt voor uitfasering te zijn met de kanttekening dat volwaardigheid en stabiliteit van NL-Alert wordt aangetoond en een onderbouwing hoe om te gaan met kwetsbare groepen en het bereik in de landelijke (grens)gebieden.

Onderzoeksrapport NIPV "Een toekomst voor het WAS?"

De uitfasering is meerdere keren uitgesteld, maar in de komende jaren zal toch echt een besluit moeten worden genomen over de toekomst van het WAS. Ter voorbereiding op de besluitvorming over de toekomst van het WAS heeft het ministerie van JenV het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) gevraagd om onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van het WAS in het geheel van crisiscommunicatie-middelen.

Op 13 januari 2023 heeft het NIPV de resultaten op haar website gepubliceerd. Uit het onderzoek van het NIPV blijkt dat:

- NL-Alert veel vaker wordt ingezet dan het WAS;
- het WAS eigenlijk enkel en alleen geschikt is voor met name industriële calamiteiten;
- het bereik van NL-Alert (90%) groter is dan dat van het WAS (75-80%).

Het NIPV rapport laat zien dat NL-Alert zich de afgelopen jaren heeft doorontwikkeld tot een volwaardig en stabiel communicatiemiddel met een groeiend bereik van doelgroepen en landelijke (grens)gebieden. Het NIPV adviseert om het WAS (gedeeltelijk) uit te faseren, omdat het WAS technisch aan het einde van zijn levensduur is gekomen.

Rapportage Publieke Business Case Waarschuwing- en Alarmeringssystemen

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft PwC gevraagd -voor vier scenario's van de toekomst van het WAS -een publieke business case op te stellen. Hierbij wordt een meerjarenoverzicht (2023 tot 2040) opgesteld van de kosten en baten per scenario, en de gevolgen van overdragen van het eigenaarschap naar veiligheidsregio's in de scenario's waar dat van toepassing is. De rapportage laat zien dat uitfaseren vanaf 2025 het minst dure scenario is.

Standpunt

VGGM verzorgt Ambulance, Brandweer, GGD en GHOR voor de 16 gemeenten van Gelderland-Midden

Door middel van deze brief laten wij u weten dat VGGM blij is met de doorontwikkeling van NL-Alert en ziet dat grote stappen zijn gezet in het vergroten van het bereik bij (kwetsbare) doelgroepen en in de landelijke (grens)gebieden. Het onderzoeksrapport van het NIPV "Een toekomst voor het WAS?" geeft de onderbouwing voor volwaardigheid en stabiliteit waar in 2018 om is gevraagd.

Wat ons echter zorgen baart is dat gezien de huidige maatschappelijk ontwikkelingen (oorlog Oekraïne / mogelijkheid op black-out), in het onderzoek niet uitgebreid is onderzocht of redundantie een argument kan zijn om het WAS in stand te houden.

Ondanks de zorgen maar mede vanwege de stappen in de doorontwikkeling van het pakket van communicatiemiddelen, de beperkte operationele inzetwaarde, de kosten van continuering van de WAS en het mogelijk verschuiven van eigenaarschap handhaaft VGGM het standpunt om het WAS vanaf 2025 volledig uit te faseren. Binnen de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden zijn er geen gemeenten die zelf (enkele) sirenes in stand willen houden.

Ik hoop u door middel van deze brief voldoende geïnformeerd te hebben. Heeft u toch nog vragen dan wil ik u vragen contact op te nemen met onze regionaal contactpersoon WAS, Mariska de Lange T: (088) 355 57 25, E: wasmelding@vggm.nl.

Met vriendelijke groet,

Anton Slofstra

directie

i.a.a.: DIV