

Veiligheidsregio



HOLLANDS MIDDEN

Advies Toekomst van het Waarschuwings- Alarmeringssysteem (WAS)



Inhoud

1	Samenvatting	2
2	Inleiding	2
3	Aanleiding	3
4	Analyse van Alarmeringssystemen	4
5	Toekomst scenario's	6
6	Advies	6
7	Financiële onderbouwing	7
8	Bronnen	7

1 Samenvatting

Het huidige Waarschuwings- en Alarmeringssysteem (WAS) staat ter discussie vanwege de 'end of life-fase' waarin het systeem zich bevindt. Met een eventuele doorstart van het WAS-systeem gaat een forse investering gemoeid terwijl het nut en de noodzaak ervan door de opkomst en doorontwikkeling van NL-Alert in verschillende onderzoeken ter discussie wordt gesteld.

NL-Alert heeft zich bewezen als volwaardig en volwassen alternatief, waardoor het WAS slechts in beperkte mate en in zeer specifieke situaties van toegevoegde waarde is concludeert het NIPV in 2022 op basis van onderzoek naar het WAS. Deze genoemde situaties zijn zo specifiek dat er sinds de ingebruikname van het systeem in 1998 geen incidenten in de VRHM hebben plaatsgevonden die hebben geleid tot de inzet van het WAS.

Onderzoeken van het NIPV, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC, 2021) en TNO (TNO, 2018) tonen aan dat NL-Alert niet alleen een groot bereik heeft, maar dat er ook sprake is van een grote mate van effectiviteit. Zo is aangetoond dat het bereik van NL-Alert inmiddels groter is dan het bereik van het WAS-systeem. Daarbij stelt het NIPV op basis van casuïstiek ook vast dat NL-Alert met name duidelijker is dan het WAS systeem. Zo gaat een NL-Alert bericht *altijd* samen met informatie aan ontvangers waarin aanvullende duiding wordt gegeven: waar er wat aan de hand is, wat ontvangers moeten doen om schade of leed te voorkomen of te beperken en waar zij terecht kunnen voor meer informatie.

Financieel gezien zijn er aanzienlijke kosten verbonden aan een doorstart van het WAS-systeem. Overwegende dat het WAS-systeem sinds 1998 nog nooit in de VRHM is ingezet, het bereik van NL-Alert inmiddels groter is dan het bereik van het WAS en dat NL-Alert in de VRHM een gedegen en betrouwbaar alarmeringsmiddel is gebleken wordt geadviseerd om de minister tijdens het Veiligheidsberaad op 9 oktober 2023 te adviseren het WAS vanaf 2025 uit te faseren.

Het advies is om dit standpunt namens Veiligheidsregio Hollands Midden in te nemen en de uitkomsten van o.a. het onderzoek van het NIPV tijdens het Veiligheidsberaad op 9 oktober te ondersteunen. De conclusie van dit onderzoek bevestigt dat NL-Alert een groter bereik heeft, effectiever is en beter aansluit bij de huidige tijdgeest waarbinnen vorm en inhoud wordt gegeven aan het crisiscommunicatie proces. De Veiligheidsregio Hollands Midden herkent zich in de conclusies van dit onderzoek.

2 Inleiding

Het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem (WAS) is een bekend alarmeringssysteem om de bevolking bij noodsituaties te alarmeren. De toekomst van het systeem, vooral bekend door de sirenes die worden getest op de eerste maandag van de maand, staat ter discussie vanwege de opkomst en ontwikkeling van NL-Alert als volwaardig en bewezen alternatief.

Daarnaast zit het systeem in de huidige vorm in een *end of life*-fase. Hierdoor neemt de urgentie tot besluitvorming toe: ofwel het systeem wordt volledig vervangen door NL-Alert, of er is een forse investering nodig het systeem weer toekomstbestendig te maken.

3 Aanleiding

In oktober 2014 heeft de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid het Veiligheidsberaad geïnformeerd over het voornemen om het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem (WAS) uit te faseren. Die uitfasering is meerdere keren uitgesteld, maar in de komende periode is besluitvorming over de toekomst van het WAS urgent. Het systeem zit namelijk in een 'end of life-fase'. Er moet daarom besloten worden het systeem af te schaffen of te voorzien van een opwaardering. Voor een dergelijke opwaardering is een forse investering nodig om het systeem toekomstbestand te maken.

Ter voorbereiding op de besluitvorming over de toekomst van het WAS heeft de minister in september 2020 het WODC verzocht onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van het WAS. Daarop aansluitend is ook het lectoraat crisisbeheersing van het NIPV door de minister in 2022 gevraagd onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van het WAS in het geheel van crisiscommunicatiemiddelen. Al eerder is er in 2018 door TNO een toekomstvisie op alerteren ontwikkeld. Tenslotte zijn de kosten voor het opwaarderen (toekomst geschikt maken en houden van het systeem) en het in stand blijven houden van het systeem in kaart gebracht. De rapportage met concrete uitkomst en bedragen gedaan door PWC is nog niet door het ministerie van JenV gedeeld. Een grove inschatting van het NIPV wijst op een forse investering (toegelicht onder 7 financiële onderbouwing).

13 maart jl. was de eerste bespreking in RCDV waarin de onderzoek conclusies van het NIPV rapport: 'Een toekomst voor het WAS?' zijn besproken. De conclusie van dit onderzoek is dat de toegevoegde waarde van het WAS ten opzichte van andere crisiscommunicatie-middelen, zoals NL-Alert, zeer beperkt is. Het effect van het WAS beperkt zich met name tot risico's met gevaarlijke stoffen in specifieke gebieden met een hoog risico. Kenmerkend voor zulke gebieden zijn bedrijfsgebieden met daarin een hoge dichtheid van chemische industrie zoals bijvoorbeeld de Botlek in Rotterdam of het chemie-complex vlakbij Sittard-Geleen of Dordrecht. De beleidslijn van het ministerie van JenV is daarom het WAS uit te faseren per 2025, met behoud in risicogebieden.

Parallel hieraan is de inzet van het ministerie van JenV om het eigenaarschap van alarmeringssystemen, waaronder ook de eventueel resterende WAS-palen, over te dragen aan de veiligheidsregio's. Dit betekent dat bij een scenario waarin het systeem in stand wordt gehouden er in de nabije toekomst ook een mogelijke verantwoordelijkheid voor beheer en onderhoud van het systeem bij de veiligheidsregio's komt.

Op 16 juni staat een (vervolg-)bespreking over de toekomst van het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem (WAS) geagendeerd in de RCDV. De RCDV onderschrijft de conclusies ten aanzien van nut en noodzaak van het WAS. De RCDV heeft daarop het ministerie van JenV gevraagd verder onderzoek te doen naar de financiën van het WAS, ter ondersteuning van de discussie over eigenaarschap waarbij de kosten in de toekomst mogelijk bij de Veiligheidsregio's worden belegd.

Op 9 oktober is de minister voornemens de kwestie nogmaals te agenderen in het Veiligheidsberaad waarna het proces van besluitvorming kan worden afgerond. Ter ondersteuning van het Veiligheidsberaad op 9 oktober wordt het Algemeen Bestuur van Veiligheidsregio Hollands Midden geconsulteerd naar de standpunten met betrekking tot de toekomst van de WAS.

4 Analyse van Alarmeringssystemen

Uit het onderzoek van het NIPV 'Een toekomst voor het WAS?' (2022) blijkt dat het bereik van NL-Alert de afgelopen jaren aanzienlijk is verbeterd en dat de effectiviteit van het systeem verder is toegenomen. Steeds meer mensen zijn bekend met dit alarmeringssysteem waarvan het bereik inmiddels op ruim 90% ligt. Daarmee is het effect van NL-Alert significant ten opzichte van de WAS-palen. Uit onderzoek blijkt het bereik van de WAS-palen in 2022 tussen de 75% - 80% te liggen. Daarbij blijkt dat slechts 60% van de ontvangers weet wat er van hen verwacht wordt bij het horen van de sirenes.

Voordelen van NL-Alert ten opzichte van WAS

Hoewel de Was-palen bekend staan als robuust en doelmatig, worden de sirenes in de praktijk in Nederland nauwelijks ingezet. Dit heeft o.a. te maken met het toegankelijke alternatief om een NL-Alert uit te zenden. Het grote voordeel van NL-Alert ten opzichte van de WAS-palen is dat er berichten worden verstuurd waarin betrokkenen direct informatie krijgen over o.a. de locatie van het incident, de aard van het incident, de te volgen gedragslijn en bovenal de plaats waar meer informatie met betrekking tot het incident te vinden is: hollandsmiddenveilig.nl in het geval van de VRHM.

De te volgen gedragslijn (handelingsperspectief) dat in de berichten wordt toegevoegd blijkt in de praktijk een essentiële aanvulling in de verschillende wijzen van alarmeren. Bij de inzet van de WAS-palen is slechts sprake van één gedragslijn: "sluit ramen en deuren en stem uw radio of tv af op de regionale rampenzender". In de praktijk is deze gedragslijn te beperkt. Zo kan de gedragslijn in verschillende incidenttypen namelijk juist volledig anders zijn. Zoals bijvoorbeeld: "verlaat direct het gebied" bij een natuurbrand of "blijf uit de buurt vanwege explosie gevaar". Deze voorbeelden zijn exemplarisch voor de effectiviteit van NL-Alert. Het ministerie van JenV heeft samen met de Veiligheidsregio's in totaal ruim 20 standaardberichten in vier talen met handelingsperspectief gebruiksklaar. Bij een nodige alarmering kunnen deze direct worden ingezet, en zelfs dan kunnen deze berichten nog steeds specifiek worden afgestemd op de betreffende gebeurtenis.

Door de effectiviteit van NL-Alert wordt het middel fundamenteel vaker ingezet dan het WAS. Het onderzoek van het NIPV beschrijft dat het WAS in de praktijk enkel en alleen geschikt is voor met name industriële calamiteiten waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Dit concludeert het NIPV na onderzoek naar alle incidenten waarbij het WAS tot op heden is ingezet. In de VRHM herkennen we deze conclusie. Sinds 1998 is het WAS in de VRHM geen enkele keer toegepast terwijl de inzet van NL-Alert inmiddels volledig is geïntegreerd binnen het pallet van alarmeringsmiddelen.

Functionarissen zijn geoefend, getraind en inmiddels geroutineerd in de inzet van NL-Alert. Ook de onderliggende en aansluitende communicatiesystemen zijn ingericht op het snel en duidelijk opvolgen van informatie die wordt versterkt via NL-Alert. Bij de ontwikkeling van de regionale crisiswebsite en de doorontwikkeling van de regionale crisiscommunicatiestructuur in de VRHM is specifiek ingezet op het snel kunnen acteren op ondersteunende communicatiemiddelen bij de inzet van NL-Alert.

Dat maakt het ogenschijnlijk robuuste WAS-systeem tegelijkertijd kwetsbaar. Doordat NL-Alert functioneert als bewezen effectief alternatief voor het WAS, functionarissen vertrouwd zijn met de inzet van NL-Alert en crisiscommunicatieprocessen en -middelen zijn ingericht en afgestemd op de inzet van NL-Alert is de drempel voor de inzet van het WAS hoger. Het ontbreken van ervaringsdeskundigheid op de inzet van het WAS leidt tot risico's die de voordelen van het WAS operationeel gezien in twijfel kunnen stellen. Een gehoord argument om het WAS-systeem te behouden is bijvoorbeeld dat het sneller en efficiënter ingezet kan worden dan NL-Alert. Maar is dat echt zo zonder aanwezige operationele ervaringsdeskundigheid en afhankelijkheid van partners bij radio en televisie? Binnen de huidige systematiek van werken is dat een twijfelachtig argument.

Voordelen WAS ten opzichte van NL-Alert

De voordelen die aan het WAS worden toegeschreven zijn dat het systeem snel kan worden geactiveerd. Daarnaast is de techniek redelijk simpel waardoor het als een betrouwbaar systeem met weinig storingen wordt geclassificeerd. Het nadeel van het WAS is dat het WAS geen volledig landelijk dekkend systeem is en de kosten van het systeem in relatie tot het aantal inzetten hoog zijn.

Uit een inventarisatie bij de veiligheidsregio's over de toegevoegde waarde van het WAS in relatie tot NL-Alert wordt vooral de snelle inzet bij industriële calamiteiten genoemd. Daarnaast zijn ook de back-upfunctie genoemd (voor het geval NL-Alert niet werkt) of de mogelijkheid om de WAS-palen als extra alarmeringsinstrument in te zetten.

Conclusies uit onderzoeken

De onderzoeken van zowel het WODC en het NIPV onderschrijven dat het bereik van NL-Alert de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen. Steeds meer mensen zijn bekend met dit alarmeringssysteem. Bovendien hebben recente ontwikkelingen binnen de systemen waarop NL-Alert werkt bijgedragen aan de technische robuustheid van het systeem. Uit de toekomstvisie op alerteren van TNO blijkt ook dat NL-Alert goed passend is binnen het pallet van mogelijkheden tot alerteren waarbinnen NL-Alert bestaat. In deze visie wordt de ambitie onderschreven dat de wijze van alerteren binnen verschillende beleidsdomeinen duidelijk en gescheiden te houden. Zo blijft het voor ontvangers van alarmeringsmiddelen duidelijk wat er wanneer en bij welk type alarmering van hen verwacht wordt. Zo verschillen NL-Alert en Amber-Alert duidelijk van elkaar. Maar tegelijkertijd overlappen NL-Alert en het WAS elkaar. Beide middelen dienen een zelfde doel, maar kennen ook verschillende verwachtingen bij ontvangers.

Op 20 maart 2015 heeft het Veiligheidsberaad namens de Veiligheidsregio's het standpunt ingenomen dat het uitfaseren van het WAS op termijn bespreekbaar is, mits er een volwaardig alternatief beschikbaar is. Dat alternatief zou moeten bestaan uit een samenhangend pakket aan bestaande en moderne crisiscommunicatiemiddelen voor het alarmeren en informeren van de bevolking (zoals radio, tv, websites, social media en NL-Alert).

Inmiddels blijkt dit pakket aan middelen er te zijn en in de praktijk aantoonbaar te functioneren. De genoemde onderzoeken bevestigen dit in de verschillende deelconclusies. Bovendien blijkt in de praktijk dat de wijze waarop het proces crisiscommunicatie in de VRHM is ingericht, voldoet aan de voorwaarde zoals deze in 2015 door het VB is gesteld:

- NL-Alert leidt tot inzet van de regionale crisiswebsite: Hollandsmiddenveilig.nl.
- De inzet van de crisiswebsite leidt tot berichtgeving op sociale media.
- NL-Alert in combinatie met sociale media en de crisiswebsite leidt tot berichtgeving regionale en landelijke media (radio en tv).
- Inzet van de crisiswebsite leidt tot berichtgeving op de website van de getroffen gemeente en de website van de VRHM.
- NL-Alert leidt tot berichtgeving op digitale reclameborden op stations en in openbare ruimten.

- NL-Alert leidt tot berichtgeving via digitale applicaties van audio en visueel verminderd zelfredzame personen.

5 Toekomst scenario's

Het NIPV besluit haar onderzoek met vier toekomst scenario's voor het WAS, welke zijn overgenomen door het ministerie van JenV. Deze scenario's worden onderbouwd op basis van de documentenstudie, interviews, de politiek-bestuurlijke discussie en een internationale vergelijking over alarmeringssystemen. De VRHM herkent zich in deze onderzoeksresultaten van het NIPV en de scenario's die hier logischerwijs uit volgen, te weten:

- 1) Uitfasering van het systeem vanaf 2025 (in 2030 is de uitfasering daarmee compleet).
Er zijn in dit scenario geen nieuwe investeringen nodig.
- 2) Het WAS wordt enkel behouden op risicolocaties, uitgaande van de risicogebieden zoals: Chemelot Sittard-Geleen, Botlek en Pernis Rotterdam en locaties met zware industrie dichtbij woongebieden.
Investeringen zijn enkel nodig voor de te behouden risicolocaties.
- 3) Het WAS volledig in stand houden tot tenminste 2040.
In dit scenario zijn grote investeringen nodig.
- 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.

6 Advies

Op basis van bovenstaande scenario's en de daaraan onderliggende onderzoeken wordt geadviseerd mee te gaan in scenario één en te besluiten tot uitfasering van het systeem vanaf 2025. Er wordt vanaf 2025 geen gebruik meer gemaakt van de WAS-palen en volledig overgestapt op NL-Alert. Deze situatie ligt zeer dicht tegen de praktijk van de laatste jaren.

Als alternatief is scenario twee onderzocht. De VRHM heeft vastgesteld dat zich in het verzorgingsgebied van de regio geen gebieden bevinden die passen binnen de definitie van hoog risicogebieden zoals het NIPV adviseert. Dit scenario is daarom binnen de definitie van het onderzoek niet van toepassing op de VRHM.

Scenario 1: uitfasering vanaf 2025

Het WAS is sinds 1998 in de VRHM operationeel en sindsdien in de regio nooit met de bedoeling te alarmeren ingezet. Andere regio's hebben er wel gebruik van gemaakt. Landelijk in totaal 36 keer sinds 1998. Sinds 2012 is het middel NL-Alert als alarmeringssysteem toegevoegd aan de mogelijkheid grote groepen mensen gelijktijdig te alarmeren. Landelijk is NL-Alert sindsdien 538 keer ingezet (2021). Dat is gemiddeld bij 54 incidenten per jaar. Ook in de VRHM wordt het middel meerdere keren per jaar ingezet.

De kosten en gevraagde capaciteit voor het in stand houden van het WAS staan in onvoldoende verhouding met het inmiddels bewezen alternatief: NL-Alert. De bestuurlijke bezwaren om het WAS systeem volledig te vervangen door NL-Alert zijn deels opgelost door systeemaanpassingen in de

onderliggende crisiscommunicatiestructuur, technologische ontwikkeling, ofwel te ondervangen binnen een kwalitatief goed OTO-programma voor crisisfunctionarissen.

Scenario 2: Het WAS behouden op risicovolle locaties

Een mogelijk alternatief hierop is scenario 2 waarbij het systeem op zogenoemde hoog risicolocaties behouden blijft. Het NIPV concludeert namelijk dat het WAS-systeem zijn waarde vooral heeft bewezen bij incidenten waarbij gevaarlijke stoffen zijn vrijkomen bij hoog risicolocaties. Dergelijke locaties die worden genoemd zijn de verschillende chemiecomplexen in Nederland in bijvoorbeeld de Botlek, Zuid-Limburg of nabij Dordrecht.

In de VRHM is van locaties met dergelijke activiteiten geen sprake. In de VRHM bevinden zich weliswaar enkele bedrijven die vallen onder het BRZO, maar hoog risicogebieden zoals het NIPV in haar conclusie bedoelt bevinden zich niet in het verzorgingsgebied van de VRHM.

Aangezien er geen juridische definitie is van de term hoog risicogebied zoals het NIPV gebruikt, heeft de VRHM de aanwezigheid van hoog risicogebieden geanalyseerd op basis van de term 'groepsrisico' als indicator. Het groepsrisico gaat over de cumulatieve kans per jaar dat er door de impact van een calamiteit als rechtstreeks gevolg van de aanwezigheid van een inrichting meerdere dodelijke slachtoffers vallen tijdens incidenten waarbij een gevaarlijke stof betrokken is. Op basis van diverse bronnen is vastgesteld dat er in de VRHM geen dergelijke gebieden zijn. De VRHM ziet daarom geen reden het WAS-systeem op basis van de argumentatie bij scenario 2 te behouden.

In overige delen van Nederland is wel sprake van dergelijke 'hoog risicogebieden', zoals bijvoorbeeld de petrochemische industrie in de Botlek. In relatie tot risico's binnen het referentiekader van andere veiligheidsregio's en daarmee Nederland als geheel, is het voorstelbaar dat het Veiligheidsberaad pleit voor scenario twee met daarbij de consequentie dat het WAS-systeem in de VRHM alsnog wordt uit gefaseerd zoals bedoeld in scenario één.

7 Financiële onderbouwing

Op verzoek van de RCDV heeft het ministerie van JenV opdracht verleent de kosten voor verschillende scenario's in kaart te brengen. De rapportage met daarin een kostenspecificatie is door het ministerie nog niet openbaar gedeeld.

Op basis van een kosteninschatting concludeert het NIPV dat rekening gehouden moet worden met incidentele kosten tussen de € 50.000 en € 75.000 per regio voor de upgrade van de bedien- en transmissiesystemen, en tussen de € 10.000 en € 12.000 per sirene voor een upgrade van bestaande locaties. Daar komen structurele kosten bij tussen de € 1.200 en € 2.000 per sirene per jaar voor beheer en onderhoud.

8 Bronnen

- NIPV, een toekomst voor het WAS? 2022;
- TNO, Visie op Alerteren, 2018



HOLLANDS MIDDEN

- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum; Kosten, en bereik van het waarschuwings- en alarmeringssysteem, 2021