

Vergaderjaar 2023–2024

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 252

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2024

In deze brief wordt uw Kamer, in lijn met de motie van het lid Wolbert¹, geïnformeerd over het besluit over de toekomst van het Waarschuwing- en Alarmeringssysteem (hierna: het Alarmeringssysteem).

Wanneer zich een ramp of crisis voordoet zet de overheid zich in om de burger te informeren over de aard en omvang van de gebeurtenis, de gevolgen en hoe te handelen. Het primaire alerteringsmiddel hiervoor is NL-Alert.² Zoals reeds toegelicht in mijn brief van 7 december 2023³ staan de ontwikkelingen op het terrein van waarschuwing en alarmering allesbehalve stil en heeft mijn ministerie zich maximaal ingezet voor de doorontwikkeling van NL-Alert tot een volwassen en volwaardig alerteringsinstrument. NL-Alert heeft een groot bereik: het testbericht bereikte 92% van de Nederlanders van 12 jaar en ouder tijdens de laatste meting in december 2023. Het biedt de burger niet alleen een alarmering, maar ook op de desbetreffende gebeurtenis toegesneden informatie. Zo kan direct een passend handelingsperspectief worden geboden. Door middel van grootschalige campagnes en technologische ontwikkelingen worden moeilijker te bereiken doelgroepen toch bereikt, waardoor het gemeten bereik ieder jaar toeneemt.⁴

Hieronder licht ik graag de belangrijkste ontwikkelingen nogmaals toe:

¹ Conform de motie van het lid Wolbert wordt het besluit aan uw Kamer voorgelegd, zie Kamerstukken II 2014/2015, 29 628, nr. 529

² Wanneer er in Nederland gevaar is, brengt de overheid burgers op verschillende manieren op de hoogte van de ontwikkelingen van het incident of de crisis en de acties die je moet nemen. Naast NL-Alert gaat het daarbij bijvoorbeeld om communicatie via overheidswebsites, sociale media of de (regionale) publieke omroepen op radio en televisie.

³ Kamerstukken II 2023/24, 29 517, nr. 250

⁴ Zie onder andere: Externe link: Dumpert's campagne voor NL-Alert bekroond voor «beste inzet social media» – Mediahuis en Externe link: Op z'n Dumpert's: wat moet je doen bij een NL Alert? – Mediahuis

NL-Alert app

Ik ben zeer verheugd u te kunnen melden dat op 11 december 2023 de nieuwe NL-Alert app succesvol in gebruik is genomen. De app is beschikbaar gesteld voor telefoons met Android- en iOS besturingssystemen. Deze app dient als nieuw distributiekanaal voor NL-Alert en heeft als primair doel het bereik van NL-Alerts verder te vergroten. Zo worden verschillende doelgroepen beter bediend, denk hierbij aan doven, slechthorenden, blinden en slechtzienden. De app bevat namelijk verschillende functionaliteiten waarmee mensen met een communicatieve beperking beter worden geattendeerd dat een NL-Alert is uitgezonden in hun omgeving. Daarnaast zijn er in de app functionaliteiten ingebouwd die mensen met een communicatieve beperking helpen het bericht beter te kunnen lezen, horen en begrijpen. Hierbij kan worden gedacht aan een «lees voor»-functie, het aanpassen van het contrast van het scherm en het vergroten van het lettertype. Ook is er een vertaalmodule opgenomen in de app. Deze vertaalmodule voorziet op dit moment in Engelse vertalingen, maar zal in de verdere ontwikkeling kunnen worden uitgebreid.

Tevens is het in de app mogelijk een andere locatie in te stellen, zodat de gebruiker andere mensen, bijvoorbeeld een familielid, kan waarschuwen die in een ander gebied wonen. Ten slotte werkt de app via het internet-sigitaal, bijvoorbeeld mobiel internet of WiFi. Dit kan zorgen voor ontvangst in gebieden waar het normale signaal voor mobiele telefonie niet wordt ontvangen, zoals in grensregio's of in gebieden met weinig tot geen mobiele telefoniedekking.

Een nieuwe NL-Alert broker

Een NL-Alert wordt uitgezonden door de meldkamers, het Nationaal Crisiscentrum of de Landelijke Meldkamer Samenwerking. Dit wordt verstuurd door tussenkomst van de zogeheten NL-Alert broker. Deze broker is een digitale toegangspoort waarin Veiligheidsregio's, meldkamers en/of het Nationaal Crisiscentrum het NL-Alert aanmaken en vervolgens distribueren naar de mobiele telefoons en andere distributiekanaal.⁵

Het NL-Alert broker systeem was na 12 jaar flink verouderd, daarom is er in oktober 2023 een nieuw NL-Alert broker systeem in gebruik genomen. Belangrijke verbeterpunten ten opzichte van de oude broker zijn:

- De nieuwe broker biedt ondersteuning aan de meldkamer bij het opstellen van een NL-Alert door crisiscommunicatieadviseurs buiten de meldkamer
- De applicatie is gemoderniseerd
- De applicatie beschikt over beter kaartmateriaal

Met het in gebruik nemen van een nieuwe NL-Alert broker wordt de voorziening nog robuuster en veiliger aangeboden. Tevens wordt gewerkt aan snellere alarmering door NL-Alerts bij verschillende scenario's uit te werken. Daarnaast is er tijdens de ontwikkeling aandacht geweest voor gebruikersvriendelijkheid van de nieuwe applicatie en het voldoen aan actuele beveiligingseisen. Deze punten zullen ook in de doorontwikkeling van de applicatie geadresseerd blijven worden.

⁵ Digitale vertrekboards in het OV, reclamezuilen, commerciële apps (Yazula en NL-Alarm) en nu ook de nieuwe NL-Alert app.

Doorontwikkeling NL-alert

Ook de komende periode zal mijn ministerie zorg blijven dragen voor de doorontwikkeling van dit alerteringsinstrument, met als doel dit nog beter af te stemmen op de gebruiker en ontvanger. De komende tijd staat in het teken van de techniek van «geofencing», waarmee de geografische nauwkeurigheid van NL-alerts verder wordt verbeterd. Daarnaast biedt de NL-Alert app ook de mogelijkheid om met afbeeldingen en videomateriaal de boodschap over te brengen. Deze mogelijkheid wordt de komende tijd uitgewerkt.

Onderzoek naar de toekomst van het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem

Het Alarmeringssysteem wordt sinds 1998 als middel vanuit mijn ministerie ter beschikking gesteld aan het lokaal gezag om te voorzien in een alarmeringsfunctie richting de bevolking in tijden van crises. NL-Alert wordt sinds 2012 door mijn ministerie ter beschikking gesteld en heeft daarbij dus een hoge vlucht genomen. Kort na de komst van NL-Alert is de operationele meerwaarde en het bestaan van het Alarmeringssysteem ter discussie gesteld.

In 2025 zullen de huidige onderhoudscontracten van het Alarmeringssysteem verlopen. Daarom is nu de tijd gekomen om een beslissing te nemen over de toekomst van het Alarmeringssysteem. Ter voorbereiding op de besluitvorming over de toekomst van het Alarmeringssysteem heeft het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid op mijn verzoek een onderzoek uitgevoerd naar de toegevoegde waarde van het Alarmeringssysteem in het geheel van crisiscommunicatiemiddelen. Dit onderzoek is uw Kamer toegezonden bij mijn verzamelbrief over meldkamers, missiekritische communicatie, alerteren, brandweertzorg en crisisbeheersing van 24 januari 2023.⁶

Inzet

Uit het onderzoek van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid blijkt dat NL-Alert veel wordt gebruikt door de veiligheidsregio's. Sinds de start van NL-Alert in 2012 is dit middel 538 keer ingezet. Dat komt neer op gemiddeld 54 keer per jaar. De inzet van NL-Alert neemt ook steeds verder toe. Het Alarmeringssysteem is sinds 1998 slechts 36 keer ingezet. De inzet van het Alarmeringssysteem is in de afgelopen jaren verder afgenomen. In de afgelopen vijf jaar is het middel twee keer ingezet.⁷ Daarbij is ook elke keer een NL-Alert verstuurd. Uit een onderzoek van Cebeon (2021) blijkt voorts dat de inzet van het Alarmeringssysteem een te hoge drempel is voor veiligheidsregio's. In veel gevallen is geen sprake van een direct levensbedreigende situatie, maar van een verhoogd gezondheidsrisico. Daarom wordt de inzet van het Alarmeringssysteem meestal gezien als een té zwaar middel om mensen te alarmeren.

Handelingsperspectief

Daarnaast is het niet mogelijk meer dan één handelingsperspectief mee te geven met het Alarmeringssysteem. Dat maakt het Alarmeringssysteem slechts geschikt voor een beperkt aantal type incidenten, zoals brand met rookontwikkeling en uitstoot van gevaarlijke stoffen. Uit een peiling die

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 29 517, nr. 229

⁷

1. Zuid-Limburg. 15-7-2021. Meerssen. Evacuatie vanwege overstroming.

2. Zuid-Limburg. 3-8-2019. Sittard-Geleen. Giftige stof vrijgekomen op Chemelot.

begin 2023 is uitgevoerd blijkt overigens dat 58% van de mensen niet weet ze moeten doen als het Alarmeringssysteem afgaat.⁸ NL-Alert heeft als voordeel dat er, conform het inzet- en beleidskader, in het bericht informatie over de crisis of ramp wordt opgenomen. Dat gaat onder andere om datum, tijdstip, locatie, een beschrijving van het incident, de bijbehorende risico's en een handelingsperspectief. Uit de peiling blijkt dat bijna negen op de tien mensen deze informatie ook wenst te ontvangen bij een ramp of crisis. De functionaliteiten die NL-Alert – aangevuld met andere crisiscommunicatiemiddelen – biedt, passen daarmee bij de huidige tijd en de informatiebehoefte van de burger. Ook bij bijvoorbeeld langdurige stroomuitval, waarbij juist een NL-Alert in de eerste paar uur een specifiek handelingsperspectief kan meegeven, in tegenstelling tot het Alarmeringssysteem.

Bereik van het Alarmeringssysteem

Zoals hierboven opgemerkt zijn er ontwikkelingen, zoals grootschalige campagnes en het lanceren van de specifieke NL-Alert app, die het bereik van NL-Alert verder vergroten. Het laatst gemeten bereik van de NL-Alert berichten (december 2023) is 92%. Het bereik van het Alarmeringssysteem neemt daarentegen verder af. Het Alarmeringssysteem is geen landelijk dekkend systeem. In het meest gunstige geval is de sirene door ongeveer 75% van de mensen te horen. Dat neemt verder af doordat er in nieuwe woonwijken, kleinere woonkernen of locaties waardoor bij verandering in bebouwing de hoorbaarheid van het Alarmeringssysteem wordt beïnvloed, zoals hoogbouw, slechts in enkele gevallen sirenes zijn bijgebouwd. Sirenes bijplaatsen is een verantwoordelijkheid voor gemeenten. Het zou gaan om ongeveer 500 potentiële locaties. Overigens blijkt uit de uitgevoerde peiling dat 75% van de mensen denkt dat het Alarmeringssysteem in alle woonwijken te horen is. Dat is dus niet het geval.

Veiligheidsregio's

Bij eerdere besprekingen in het Veiligheidsberaad (onder andere in 2015 en 2018) over de toekomst van het Alarmeringssysteem, is al begrip uitgesproken om op termijn te komen tot uitfaseren, mits aan een aantal voorwaarden zou worden voldaan. De zorgen destijds zaten met name in het vergroten van het algemene bereik van NL-Alert, in alarmering van mensen woonachtig nabij hoog risico chemische industrie en het bereik van NL-Alert ten aanzien van kwetsbare groepen en mensen in grensregio's.

In mijn brief van 7 december heb ik uw Kamer al kunnen melden dat voornoemde ontwikkelingen en de verschillende publiekscampagnes rondom NL-Alert hieraan invulling hebben gegeven en positief hebben bijgedragen aan de robuustheid en het bereik van NL-Alert.⁹ Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid, het publieke kennisinstituut van de veiligheidsregio's, heeft op basis van die ontwikkelingen eveneens geconcludeerd dat NL-Alert zich bewezen heeft als het primaire alerteringsinstrument.

In het Veiligheidsberaad van 15 december 2023 heeft een meerderheid te kennen gegeven mijn besluit tot uitfasering, met lokaal maatwerk op hoog risicolocaties, te kunnen steunen. Het Veiligheidsberaad kan daarbij echter geen eenduidig standpunt innemen. Dat er zorgen zijn over het uitfaseren

⁸ Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/15/flitspeiling-alarmeringsmiddelen-overheid>

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 29 517, nr. 250

van het Alarmeringssysteem in veiligheidsregio's met hoog risico chemische industrie is mij bekend. Deze zorgen neem ik zeer serieus en daarom zal ik in mijn besluit rekening houden met lokaal maatwerk voor hoog risicolocaties.

Besluit

Gezien het sterk toegenomen gebruik van NL-Alert, het bredere bereik, het meegeven van informatie waaronder een handelingsperspectief en de mogelijkheid om deze techniek verder door te ontwikkelen, is de conclusie dat NL-Alert hét primaire middel is om te gebruiken bij rampen en crisis.

Het Alarmeringssysteem biedt weinig voordelen en kan zich feitelijk nauwelijks beroepen op grote successen, niet alleen in ons land, maar ook niet in de landen om ons heen, aldus het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid in zijn onderzoek. Het Alarmeringssysteem als landelijk dekkend alarmeringsmiddel heeft daarmee zijn langste tijd gehad.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen rondom NL-Alert en alle andere relevante feiten en omstandigheden afwegende, hebben gemaakt dat ik heb besloten over te gaan tot uitfasering van het Alarmeringssysteem na aflopen van de onderhoudscontracten eind 2025, waarbij waar nodig ruimte voor maatwerk is. Concreet betekent dit dat er in een aantal gebieden extra waarschuwingssystemen zullen blijven bestaan.

Het zorgvuldig uitfaseren van het Alarmeringssysteem, inclusief de aandacht voor maatwerk op hoog risico locaties, past daarbij binnen het huidige financiële kader.

Financiële analyse wijst ook uit dat voor het in stand houden (en dan ook waar nodig uitbreiden) van het Alarmeringssysteem na 2026 de verwachting is dat de kosten aanzienlijk meer zullen zijn, naar schatting ten minste 160 miljoen euro. Dit past niet binnen de huidige financiële kaders en staat niet in verhouding tot de maatschappelijke kosten en baten, zoals ik hierboven heb geschetst.

Conform de motie van het lid Wolbert leg ik door middel van deze brief het besluit tot uitfasering van het Alarmeringssysteem aan uw Kamer voor en ga ik graag in gesprek met uw Kamer hierover.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius