



Risicocommunicatie

Plan van aanpak Risicocommunicatie door NCTV, veiligheidsregio's
en gemeenten

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
1.1 Aanleiding onderzoek.....	3
2. Onderzoeksaanpak.....	5
2.1 Doelstelling	5
2.2 Onderzoeksvragen.....	6
2.3 Afbakening	6
2.4 Operationalisering en onderzoeksmethode.....	7
2.4.1 Operationalisering per deelvraag	8
2.4.2 Interviews	10
3. Rapportage en communicatie.....	11
3.1 Aankondiging.....	11
3.2 Wederhoor en rapportage.....	11

1. Inleiding

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals klimaatverandering, de energietransitie, digitalisering en geopolitieke spanningen vergroten de kans op crises en rampen die het dagelijkse leven fors kunnen verstoren.¹ Vooraf is niet bekend hoe lang en hoe ernstig en intensief, maar in potentie gaat het om (levens)bedreigende situaties. In voorkomende gevallen kan het langer duren voordat burgers worden geholpen door hulpverleningsdiensten. Het kabinet verwacht daarom dat burgers zichzelf 72 uur kunnen redden en zichzelf goed voorbereiden².

Een goede voorbereiding begint voor burgers met duidelijke informatie over potentiële risico's. In Nederland ontvangen burgers die informatie onder meer van de overheid via risicocommunicatie. Risicocommunicatie houdt in dat de overheid burgers actief informeert over mogelijke dreigingen en hen concrete aanwijzingen geeft over wat zij zelf kunnen doen om zich hierop voor te bereiden. Hierdoor kunnen burgers beter anticiperen op een crisis en de juiste maatregelen treffen.

Risicocommunicatie is "het verschaffen van informatie over rampen en crisis die de bevolking kunnen treffen en daarbij te volgen gedragslijn" (Wet veiligheidsregio artikel 46)

Uit de risico- en crisisbarometer van eind 2024³ blijkt dat er een stijging is in het aantal burgers dat zichzelf voldoende voorbereid op een crisis, echter blijft het beperkt tot een kwart van de samenleving. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat burgers de voorbereiding op crises vooral als taak van de overheid zien. Ruim een derde van de samenleving vindt dat dit primair een verantwoordelijkheid van de overheid is, terwijl bijna een even grote groep vindt dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid is.⁴ In beide gevallen verwachten burgers duidelijke informatie van de overheid over hoe zij zichzelf beter kunnen voorbereiden. Een goede voorbereiding kan bijdragen aan het weerbaarder maken van de samenleving.

¹ Landelijke Agenda Crisisbeheersing, opgesteld door Rijk, veiligheidsregio's en de openbare lichamen in Caribisch Nederland, onder coördinatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

² <https://www.denkvooraan.nl/>

³ Dit blijkt uit de risico- en crisisbarometer van eind 2024. De risico- crisisbarometer is een tweejaarlijks onderzoek i.o.v de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) naar de beleving van het algemeen publiek van risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid.

⁴ Risico- en barometer 2023, [Risico- en Crisisbarometer - Najaar 2023 | Rapport | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid](#)

Weerbaarheid is “het vermogen om tegenstand te bieden aan dreigingen door de kans dat dreigingen zich voordoen te verkleinen, de schade te beperken mochten dreigingen zich toch manifesteren en adequaat herstel mogelijk te maken”⁵

De verantwoordelijkheid voor risicocommunicatie ligt primair bij de veiligheidsregio's.⁶ De veiligheidsregio's kunnen daarbij samenwerken met gemeenten, aangezien zij het dichtst bij burgers staan en beter bekend kunnen zijn met relevante lokale en regionale omstandigheden. Het Rijk, vertegenwoordigd door onder andere de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (hierna: NCTV), heeft de verantwoordelijkheid om te ondersteunen met landelijke kaders en richtlijnen. De NCTV coördineert en adviseert andere overheden over de inzet van risico- en crisiscommunicatie. Dit gebeurt via het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) en als partner in communicatienetwerken.⁷

Voor het succesvol bereiken van burgers is het dan ook van belang dat de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten gezamenlijk en gecoördineerd optrekken. Wanneer deze partijen onvoldoende samenwerken krijgen burgers mogelijk verschillende of zelfs tegenstrijdige boodschappen, waardoor onduidelijkheid ontstaat wat ze moeten doen. Juist omdat burgers bij (de voorbereiding op) dreigingen of crises één overheid verwachten met één duidelijk boodschap is effectieve samenwerking essentieel voor het vergroten van maatschappelijke weerbaarheid.

1.1 Aanleiding onderzoek

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna Inspectie JenV) maakt zich zorgen over de beperkte mate waarin de samenleving momenteel is voorbereid op risico's en bedreigingen. Ondanks verschillende initiatieven van de overheid, zoals de campagne 'Denk Vooruit' (gestart in juni 2023) die burgers stimuleert zichzelf de eerste 72 uur na een crisis te kunnen redden, blijkt nog steeds driekwart van de samenleving onvoldoende voorbereid. Ook beleidsmatige afspraken die zijn vastgelegd in onder andere de Contourennota Versterking Crisisbeheersing en Brandweezorg (2022)⁸, Landelijke Agenda Crisisbeheersing 2024 – 2029⁹ en Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023 – 2029¹⁰, hebben gegeven de uitkomst van de risico- en crisisbarometer van eind 2024 nog onvoldoende geleid tot verbetering in de voorbereiding van de samenleving (met

⁵ De Inspectie hanteert de definitie uit de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023-2029 pag. 40. (NCTV, 2023)

⁶ Op grond van artikel 46 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en artikel 5 van het Besluit inzake Informatie Rampen en Crises (BIRC) moeten de veiligheidsregio's zorg dragen voor het informeren van de bevolking over mogelijke risico's en hen handelingsperspectief te bieden.

⁷ [Risico- en Crisiscommunicatie | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid](https://www.nctv.nl/onderwerpen/risico--en-crisiscommunicatie) (https://www.nctv.nl/onderwerpen/risico--en-crisiscommunicatie)

⁸ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-43bc0c72c5fa6eb64e5cab6ddeebf2d4e48bac86/pdf>

⁹ [Landelijke Agenda Crisisbeheersing | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid](#)

¹⁰ [Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden | Rijksoverheid.nl](#)

risicocommunicatie). Dit roept de vraag op of er meer of andere inzet nodig is vanuit de overheid om burgers voor te bereiden.

Uit recente onderzoeken van de Inspectie JenV, waaronder Brandveilig leven, blijkt dat overheidspartijen in het veiligheidsdomein nog onvoldoende gezamenlijk optrekken in de communicatie richting de samenleving, waardoor dit versnipperd verloopt.¹¹ Ook uit de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's door de commissie Muller (2020)¹² bleek al eerder dat risicocommunicatie onvoldoende integraal wordt aangepakt. Dit versterkt de zorgen van de Inspectie JenV, omdat burgers hierdoor geen heldere en eenduidige boodschap ontvangen, terwijl zij juist hieraan behoefte hebben.

Eén van de taken van de Inspectie JenV is toezicht houden op de wijze waarop veiligheidsregio's, gemeenten of andere openbare lichamen uitvoering geven aan de taken met betrekking tot de Wet veiligheidsregio's. Dit doet zij op grond van artikel 57 Wvr. In dit plan van aanpak staat beschreven hoe de Inspectie JenV hier in dit onderzoek uitvoering aan geeft.

Relatie met het Meerjarenperspectief (MJP)

Dit onderzoek sluit aan bij meerdere thema's uit het Meerjarenperspectief 2025 – 2028 van de Inspectie JenV.¹³ Tijdens een crisis bevinden mensen zich in een kwetsbare positie en zijn zij afhankelijk van het werk van organisaties in het Justitie en Veiligheid-domein. De Inspectie JenV verwacht dat organisaties zich inzetten op het verminderen van kwetsbaarheden in en van de samenleving en het vergroten van de zelfredzaamheid en weerbaarheid van de samenleving. De inzichten uit het onderzoek ondersteunen de veiligheidsregio's, gemeenten en NCTV mogelijk bij een verbeterde samenwerking op risicocommunicatie. Hiermee kan de weerbaarheid van de samenleving versterkt worden doordat mensen beter voorbereid zijn op risico's en bedreigingen en hun eigen verantwoordelijkheid hierin kunnen nemen. Dit onderzoek moet bijdragen aan het lerend vermogen van organisaties en een effectieve samenwerking in netwerken in het JenV-domein.

¹¹ Rapport *Minder brand, minder slachtoffers en minder schade?* van de Inspectie Justitie en Veiligheid, gepubliceerd op 11 april 2024.

¹² 'Risicocommunicatie wordt nog te weinig integraal opgepakt als onderdeel van risicobeheersing en het vergroten van de zelfredzaamheid van mensen.'

¹³ [Meerjarenperspectief 2025 - 2028 inspectie JenV | Jaarplan | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

2. Onderzoeksaanpak

2.1 Doelstelling

Doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in hoe de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten samenwerken aan risicocommunicatie, zodat burgers goed geïnformeerd zijn en zichzelf beter kunnen voorbereiden op en beschermen tijdens crisissituaties. Gezien de beperkte voorbereiding van burgers en grote risico's bij ineffectieve samenwerking tussen deze partijen, onderzoekt de Inspectie JenV of burgers in heel Nederland daadwerkelijk één duidelijke, eenduidige boodschap en gelijke handelingsperspectieven ontvangen, ongeacht waar zij wonen. Daarbij kijkt de Inspectie JenV ook naar regionale verschillen in aanpak (maatwerk) en naar de mogelijke gevolgen daarvan voor de voorbereiding van burgers.

Daarnaast onderzoekt de Inspectie JenV hoe de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten hun samenwerking invullen om het gewenste resultaat te behalen en of er regionale verschillen zijn bij de inzet van middelen en capaciteiten. Daarbij worden factoren in kaart gebracht die deze samenwerking bevorderen of belemmeren.

Op basis hiervan formuleert de Inspectie JenV aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid, de veiligheidsregio's en/of gemeenten, met als doel uiteindelijk de weerbaarheid van de samenleving te kunnen verhogen.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Hoe werken de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten samen bij risicocommunicatie om de samenleving voor te bereiden op rampen en crisis?

Om de centrale vraag te beantwoorden, worden de volgende deelvragen gesteld:

- Hoe geven de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten uitvoering aan risicocommunicatie en geven zij daarbij een eenduidige boodschap af aan de samenleving die past bij de maatschappelijke behoefte?
- Hoe hebben de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten de samenwerking in relatie tot risicocommunicatie ingericht om de weerbaarheid van de samenleving te bevorderen?
- Welke belemmerende en bevorderende factoren spelen een rol bij de inrichting en uitvoering van risicocommunicatie door de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten, en hoe beïnvloeden deze factoren het bereik en de effectiviteit van communicatie richting de samenleving?

2.3 Afbakening

De Inspectie JenV richt zich in dit onderzoek op risicocommunicatie en de samenwerking tussen de partijen die hier uitvoering aan geven: de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten. Het toezicht van de Inspectie JenV is hierbij gericht op hoe deze organisaties gezamenlijk invulling geven aan risicocommunicatie, zodat burgers worden bereikt met een duidelijke en eenduidige boodschap.

Hoewel risicocommunicatie en crisiscommunicatie nauw verbonden zijn, richt dit onderzoek zich op de fase vóórdat een crisis plaatsvindt (risicocommunicatie), en niet op de communicatie tijdens of na afloop van een crisis (crisiscommunicatie). Het onderzoek richt zich verder niet op het meten van gedragsverandering bij burgers als gevolg van risicocommunicatie. Wel onderzoekt de Inspectie JenV hoe de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten hun communicatie afstemmen op de behoeften van burgers, hoe zij eventuele effecten zelf monitoren en hoe zij deze resultaten verwerken in hun communicatie.

2.4 Operationalisering en onderzoeksmethode

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag houdt de Inspectie JenV verdiepende interviews met de NCTV, betrokken functionarissen in negen geselecteerde veiligheidsregio's en gemeenten (vallend binnen de eerdergenoemde veiligheidsregio's). Met deze verdiepende interviews wordt achterhaald hoe de samenwerking tussen de partijen rondom risicocommunicatie is ingericht, naar de praktijk wordt vertaald en vervolgens wordt uitgevoerd, en welke bevorderende en belemmerende factoren hierbij een rol spelen.

In dit onderzoek richt de Inspectie JenV zich op een afspiegeling van de 25 veiligheidsregio's. De Inspectie JenV selecteert 9 van deze 25 veiligheidsregio's onder andere op basis van landelijke spreiding, geografische kenmerken en bevolkingsdichtheid. De negen veiligheidsregio's zijn de volgende veiligheidsregio's:

- Veiligheidsregio Fryslân
- Veiligheidsregio IJsselland
- Veiligheidsregio Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden
- Veiligheidsregio Utrecht
- Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
- Veiligheidsregio Hollands Midden
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
- Veiligheidsregio Brabant Zuidoost
- Veiligheidsregio Zuid-Limburg

2.4.1 Operationalisering per deelvraag

Deelvraag 1. Hoe geven de NCTV, de veiligheidsregio's en gemeenten de uitvoering aan risicocommunicatie en geven zij daarbij een eenduidige boodschap af aan de samenleving die past bij de maatschappelijke behoefte?

De Inspectie JenV onderzoekt hoe de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten de samenleving informeren over potentiële risico's. Zij onderzoekt daarbij wat en hoe er in de praktijk door de verschillende partijen wordt gecommuniceerd, of dit eenduidig/generiek is, er (lokale) verschillen zijn of tegenstrijdigheden en of het aansluit bij de behoefte van de samenleving. Daarnaast onderzoekt zij in hoeverre er tussen de partijen afstemming plaatsvindt over hetgeen wordt gecommuniceerd.

- landelijke en regionale vergelijking;
 - type activiteiten
 - aard en omvang van de activiteiten
 - doelgroepen
- de verwachting richting de overheid;
- de verwachting richting de burger;
- onderlinge samenwerking.

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag voert de Inspectie JenV zowel landelijk als binnen de geselecteerde regio's en gemeenten een documentstudie uit. Zij kijkt hierbij naar wat zij kan vinden via websites, folders, etc. over wat er richting de burger wordt gecommuniceerd. Daarnaast bekijkt zij landelijke en regionale beleidsdocumenten binnen de periode 2020-2025. Tevens houdt de Inspectie JenV verdiepende interviews met betrokken functionarissen.

Deelvraag 2. Hoe hebben de NCTV, veiligheidsregio en gemeenten de samenwerking in relatie tot risicocommunicatie ingericht om de weerbaarheid van de samenleving te bevorderen?

Voor het beantwoorden van de tweede deelvraag onderzoekt de Inspectie JenV de inrichting van de samenwerking in relatie tot risicocommunicatie. Daarbij kijkt zij naar de rol van de NCTV, veiligheidsregio's, gemeenten, randvoorwaarden zoals mensen, middelen en financiering, samenwerkingsafspraken en afstemming. Hierbij voert zij ook weer een documentstudie uit en houdt zij verdiepende interviews met betrokken functionarissen.

Deelvraag 3. Welke belemmerende en bevorderende factoren spelen een rol bij de inrichting en uitvoering van risicocommunicatie door de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten, en hoe beïnvloeden deze factoren het bereik en de effectiviteit van communicatie bij de samenleving?

De Inspectie JenV stelt op basis van de documentstudie en de gesprekken met de betrokken functionarissen de bevorderende en belemmerende factoren vast. Deze zijn gebaseerd op de opbrengsten van deelvraag 1 en deelvraag 2.

2.4.2 Interviews

Voor het beantwoorden van de drie deelvragen spreekt de Inspectie ten minste met de volgende functionarissen;

- portefeuillehouder risicocommunicatie uit de vakraad risico- en crisisbeheersing
- adviseurs crisisbeheersing/risicocommunicatie bij de negen geselecteerde veiligheidsregio's en mogelijk ook lid zijn van het netwerk risico-en crisiscommunicatie
- programmadirecteur/manager versterken maatschappelijk weerbaarheid en veerkracht
- verantwoordelijk functionaris crisiscommunicatie bij gemeenten binnen de negen geselecteerde veiligheidsregio's
- verantwoordelijk functionaris risicocommunicatie bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

3. Rapportage en communicatie

3.1 Aankondiging

De Inspectie JenV kondigt haar onderzoek schriftelijk aan bij de 25 veiligheidsregio's. Het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's ontvangt een afschrift van het plan van aanpak. Ook publiceert de Inspectie het plan van aanpak op haar website.

3.2 Wederhoor en rapportage

De te interviewen functionarissen krijgen vooraf het protocol van de werkwijze van de Inspectie toegestuurd met daarin opgenomen het interviewprotocol. De geïnterviewden ontvangen na het gesprek de interviewverslagen voor wederhoor conform het interviewprotocol.

Afhankelijk van de uitkomsten wordt bepaald wat de meest geëigende vorm van publicatie is (rapport, brief of alternatief product – hierna rapportage). Deze rapportage betreft een weergave van alle betrokken partijen tezamen en is niet individueel herleidbaar, er worden geen aparte regio-beelden opgesteld. Het concepteindproduct wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties.

De eindrapportage wordt door de inspecteur-generaal aangeboden aan de minister. Deze heeft uiterlijk zes weken de tijd om de rapportage naar de Tweede Kamer te sturen, al dan niet te voorzien van een beleidsreactie. De Inspectie JenV plaatst de rapportage dan op hetzelfde tijdstip op haar website. Indien de minister de rapportage niet binnen die zes weken naar de Tweede Kamer stuurt, maakt de Inspectie JenV deze openbaar door het na die periode zelf op haar site te plaatsen. Tevens verspreidt de Inspectie JenV de rapportage (digitaal) onder de 25 veiligheidsregio's en andere partijen die bij dit onderzoek zijn betrokken.

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

April 2025

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*