

Vergaderjaar 1997–1998

21 516

Rampenbestrijding

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 maart 1998

1. Inleiding

Het doet mij plezier u te kunnen melden, dat het project Vernieuwing Waarschuwingstelsel per einde 1997 succesvol is afgerond. De opdracht om een modern, op de huidige risico's afgestemd en selectief te gebruiken stelsel te realiseren, is vervuld. Alle regionale brandweren in Nederland beschikken thans over deze faciliteit om de bevolking te waarschuwen voor de gevolgen van een (dreigende) ramp of calamiteit. Per ultimo 1997 zijn circa 3800 sirenes in Nederland bedrijfsgereed geïnstalleerd.

Per brief (kamerstukken II, 1994–1995, 21 516 nr. 5 d.d. 19 juli 1995) heb ik u geïnformeerd omtrent de voortgang van het project Vernieuwing Waarschuwingstelsel. Vervolgens heb ik u via het rijksbegrotingstraject op de hoogte gehouden over het projectverloop met daarbij bijzondere aandacht voor de planning en de budgettaire aspecten.

Door de stuurgroep Vernieuwing Waarschuwingstelsel is op 14 januari jl. een eindrapport inzake het verloop en de resultaten van het project vastgesteld. Ik onderschrijf de analyse en bevindingen van de stuurgroep en bied u hierbij het eindrapport aan¹. Ik hecht er aan, in aanvulling op het rapport en de u eerder toegekomen informatie een aantal aspecten aangaande het projectverloop en de bereikte resultaten nader voor het voetlicht te brengen.

2. Geschiedenis en start van het project

Het project vindt zijn ontstaansgrond in het regeringsstandpunt Voramp (TK 1989–1990, 21 516, nr.1). Naar aanleiding van onder andere de te Seveso (Italië), Bhopal (India) en Tsjernobyl (USSR) plaatsgevonden rampen werden geactualiseerde maatregelen ter waarschuwing en voorlichting van de bevolking noodzakelijk geacht. De ramp te Seveso

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

leidde tot een Europese richtlijn (82/501/EEG) inzake de risico's van ernstige ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten.

In het regeringsstandpunt is gewezen op de onlosmakelijke samenhang tussen waarschuwen en voorlichten. Met de realisatie van een nieuw waarschuwingsstelsel en de in het regeringsstandpunt vermelde voorlichtingsmaatregelen op landelijk en lokaal niveau kon de Nederlandse bevolking volgens de strekking van de Europese richtlijn gewaarschuwd en geïnformeerd worden over de gevolgen van een (dreigende) ramp, over de te nemen veiligheidsmaatregelen en het voorgestane gedrag.

Uit onderzoek was vastgesteld dat sirenes een uitermate geschikt instrument zijn voor een snelle en, indien nodig, grootschalige alarmering. Het bestaande sirenestelsel voldeed evenwel niet of onvoldoende aan de gestelde voorwaarden van technische betrouwbaarheid, optimale dekking en maximale selectiviteit in de schaalgrootte voor gebruik. Besloten werd tot de realisatie van een nieuw, modern en op de huidige risico's afgestemd waarschuwingsstelsel. Met de vaststelling van het projectplan in 1991 werd de uitvoering in een projectvorm gegoten en kon van start worden gegaan.

3. Projectverloop

Het project kende een gangbare fasering. Achtereenvolgens is doorlopen: een concept-/definitiefase in 1991, een offerte-/leverancierskeuze- en opdrachtfase in 1992, een proefproject- en evaluatiefase in 1993, 1994 en half 1995 en uiteindelijk een landelijke installatiefase vanaf medio 1995 tot en met einde 1997. De oorspronkelijke ambitie om einde 1996 tot afronding van de landelijke installatie te komen bleek gaandeweg een onmogelijkheid. De belangrijkste oorzaken van de vertraging waren het uitblijven van de status van vergunningvrijheid voor de sirenes, het complexe en arbeidsintensieve karakter van de locatieverwerving en een tweetal vorstverletperiodes van in totaal 18 weken. Bovendien bleken in de oorspronkelijk voorziene projectperiode als gevolg van tegenvallende resultaten in de geluidsoverdracht meer sirenes te moeten worden geplaatst dan in eerste aanleg voorzien. Met de hoofdaannemer (Siemens Nederland N.V.) zijn daarover nadere afspraken gemaakt. Ik heb u hierover laatstelijk geïnformeerd via de Memorie van Toelichting 1997 (TK 1996-1997, 25 000 VII) en de Najaarsnota 1996 (TK 1995-1996, 25 135).

4. Projectresultaten

Installatie en ingebruikname

In november 1997 heeft de laatste regionale brandweer zijn waarschuwingsstelsel in gebruik genomen. Elke ingebruikname is vergezeld gegaan van een regionale voorlichtingsinspanning, waarbij het nieuwe stelsel en de toepassing van het nieuwe sirenesignaal onder de aandacht van de bevolking zijn gebracht.

In Nederland zijn circa 3800 sirenes geplaatst. In elke regio is/wordt na de ingebruikname gedurende een half jaar het maandelijks luide proefalarm voortgezet, waardoor een evaluatie van het technisch functioneren en de dekking van het sirenegeluid kan worden gepleegd.

De techniek van het WAS

De techniek voldoet in algemene zin aan de gestelde eisen inzake selectiviteit en betrouwbaarheid. Wel is gebleken, dat het systeem en de door de hoofdaannemer toegepaste werkprocedures een aantal gebreken vertoonden/vertonen die een negatieve invloed uitoefenen op de betrouwbaarheid/beschikbaarheid van het systeem. Ik onderschrijf de

visie van de stuurgroep, dat de beschikbaarheidsanalyse en instandhouding van de regionale stelsels met de nodige zorgvuldigheid uitgevoerd en bewaakt moeten blijven worden. Een reeks van uitvoeringsafspraken en een rapportagelijst met duidelijke inhoudelijke en planningscomponenten is daartoe met de hoofdaannemer overeengekomen.

Het geluidbereik

Met betrekking tot het geluidbereik is vastgesteld, dat de theoretische prognoses vanwege de gecombineerde invloed van een aantal onvoorspelbare factoren zoals weer, wind en achtergrondlawaai niet altijd overeenstemmen met de daadwerkelijke resultaten. Daarnaast kan in relatief veel gevallen vanwege onder andere welstandsoverwegingen geen gebruik gemaakt worden van de voor geluidverspreiding beste plek. De mate waarin de sirenes hoorbaar zijn, is derhalve nog niet overal toereikend. Ik verwacht overigens dat de waarneembaarheid van de sirenes positief beïnvloed wordt door de beslissing om het signaal binnen een kort tijdbestek te herhalen.

De bijplaatsing van sirenes

Ter nadere vaststelling van de gebieden waarin sprake is van een «onderdekking», is besloten na de regionale ingebruikname door middel van luistertesten een controle op het geluidbereik uit te voeren. Deze actie is voor een belangrijk deel nog gaande. Een voorlopige inschatting is dat er sprake zal zijn van circa 400 bijplaatsingen voor het gehele land, waarbij aangetekend zij dat deze voor een deel hun oorzaak vinden in de zogenaamde autonome groei (nieuwbouw, industriële/recreatieontwikkelingen). Bijplaatsing vindt nog slechts plaats indien het verantwoordelijke lokale bestuur de behoefte daaraan onderschrijft. Het verleden leert dat bij de bouwvergunningverlening door de gemeenten, de afweging tussen enerzijds de wettelijke taak voor de waarschuwing van de bevolking en anderzijds het belang van de ruimtelijke ordening (welstandstoets) soms in het voordeel van het laatste uitvalt.

Ik streef er naar in 1999 tot uitvoering van de bijplaatsingen over te gaan. In 1998 moeten daartoe de benodigde voorbereidingen plaatsvinden in de sfeer van de locatieverwerving waaronder het privaat- en publiekrechtelijke deel en het vastleggen van afspraken met de hoofdaannemer. Overigens merk ik op, dat het alsnog vaststellen van het wetsvoorstel (TK 1995-1996, 24 607) tot wijziging van de Woningwet inzake vergunningvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten (waar de vergunningvrijheid van de sirenes onderdeel van uitmaakt) onverminderd nuttig is in verband met de te plegen bijplaatsingen.

Het landelijke luide proefalarm vanaf 1998

In april 1998 sluit de laatste regionale brandweer de cyclus van het maandelijkse luide proefalarm af. Op de eerste woensdag van juni 1998 zal voor het eerst het landelijk luide proefalarm worden toegepast. Door middel van een afsluitende landelijke campagne zal de nieuwe alarmeringssituatie worden bevestigd. Vanaf dat moment geldt het stramien van één landelijk luide proefalarm op de eerste woensdag van juni van elk jaar en daarnaast de mogelijkheid om op regionaal niveau één aanvullend proefalarm te organiseren. Elk luide (proef) alarm zal vergezeld blijven gaan van gerichte voorlichting aan de bevolking.

5. Financiën/contract met de hoofdaannemer

In mijn brief van 19 juli 1995 (TK, 1994–1995, 21 516, nr. 5) heb ik aangegeven, dat de kosten van de vernieuwingsoperatie op f 175 miljoen werden begroot, waarvan f 135 miljoen voor investeringen (incl. f 10 miljoen voor overige projectkosten) en f 40 miljoen voor twintig jaar instandhouding.

Bij Najaarsnota 1996 is melding gemaakt van de onvermijdelijkheid van de uitloop van de werkzaamheden in 1997 en een daarmee in eerste aanleg ingeschatte extra kostenpost van f 11 miljoen. Het overleg met de hoofdaannemer heeft uiteindelijk geresulteerd in een bedrag van f 17 miljoen, waarbij ik aanteken dat voor dit bedrag in tegenstelling tot de eerdere inzet gedurende het gehele jaar 1997 gebouwd kon worden. Het aantal daadwerkelijk geplaatste sirenes kon door het creëren van deze extra ruimte beduidend stijgen, waarmee aan het projectresultaat de mijns inziens benodigde stimulans kon worden gegeven. De totale investeringskosten bedragen hiermee uiteindelijk bijna f 152 miljoen. Bij de aanbesteding en de start van het proefproject in 1992 werden de investeringskosten geraamd op f 95 miljoen.

De verklaring voor de toename van de investeringskosten ad. f 57 miljoen ten opzichte van de in 1992 beraamde aanneemsom moet naast de genoemde vertraging gezocht worden in het ontbreken van volledig inzicht in de werkelijke geluidsverspreiding en een aantal installatieaspecten ten tijde van de vaststelling van het contract. Op hoofdlijnen is de kostenstijging als volgt over de genoemde categorieën verdeeld:

1. aangepaste capaciteits-/tijdplanningen (inclusief uitloop in 1997): circa 21 miljoen;
2. toename van de leveringsomvang (meer en zwaardere sirenes): circa f 26 miljoen;
3. Niet/niet voldoende ingecalculerde overige projectkosten zoals indexering, grondonderzoeken, dakconstructies en energie-aansluitingen: circa f 10 miljoen.

De onderhandelingen met de hoofdaannemer zijn opgestart om binnen het kader van de bestaande overeenkomst nadere afspraken vast te leggen over de (voorbereiding van de) installatie van de bijplaatsingen. Daarnaast bestaat er behoefte aan het nader beschrijven van onderhoudsaangelegenheden en het verder standaardiseren van materiaal en procedures.

In de Najaarsnota van 1996 is aangegeven, dat de met de bijplaatsing van de sirenes in 1999 gepaard gaande kosten worden geraamd op f 12 miljoen. De dekking voor deze kosten is gevonden binnen de begroting van Binnenlandse Zaken. Na 1999 zullen op regelmatige tijdstippen de bijplaatsingen die de resultante zijn van de autonome groei (bijvoorbeeld nieuwbouw) moeten worden ingepland.

6. Overige relevante projectaangelegenheden

Door de brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (TK, 1996–1997, 24 170, nr. 16) bent u geïnformeerd over de nieuwe beleidslijn met betrekking tot de alarmering van doven en slechthorenden.

Zowel met PTT-Telecom als met andere grote «marktpartijen» zoals Libertel zijn gesprekken gaande om te komen tot (verdere) afspraken omtrent het concretiseren van het medegebruik van opstelpunten. Ik hoop met deze inspanning een bijdrage te blijven leveren aan het maatschappelijke belang van het reduceren van de zogenaamde horizonvervuiling.

Het project heeft zich mogen verheugen in een brede internationale belangstelling. In de loop van de tijd is met circa 20 buitenlandse autoriteiten informatie uitgewisseld. De door Nederland vervulde pioniersrol heeft vooralsnog niet geleid tot een navolging in dezelfde aard en omvang. Er zijn overigens wel landen, zoals de Verenigde Staten en Denemarken die anders en/of meer beperkt gebruik maken van elektronische sirenes.

Slotopmerkingen

Met het nieuwe stelsel beschikt Nederland over een modern, betrouwbaar, selectief te gebruiken en op de huidige risico's afgestemd stelsel voor de waarschuwing van de bevolking voor (dreigende) rampen en calamiteiten. Het doel van het project is hiermee gerealiseerd. De uitloop in de tijd blijkt ten opzichte van de oorspronkelijke ambitie één jaar te bedragen. Vanwege de eerder door mij aangehaalde complicerende factoren meen ik dat deze vertraging onvermijdelijk en tot een minimum beperkt is gebleven.

De verklaring voor de grote stijging van de investeringskosten ten opzichte van de eerste raming ligt in de sfeer van in eerste aanleg onvolledige inschattingen. De herhaalde wijzigingen in de planning (uitblijven vergunningvrijheid) eisten hun financiële tol. Daarnaast wijs ik in dit verband nogmaals op de door Nederland vervulde pioniersrol en op het onvoorspelbare karakter van geluidsverspreiding. Vanwege het ontbreken van bruikbaar vergelijkingsmateriaal en expertise bij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer is op een aantal terreinen pas gaandeweg een voor een volledig juiste kostencalculatie toereikend inzicht verworven.

Ik meen, dat het projectresultaat zonder meer een essentiële bouwsteen vormt in de kwaliteitsverbeteringsslag die reeds met het project reorganisatie rampenbestrijding is ingezet. Thans beschikt de rampenbestrijdingsorganisatie over een adequaat waarschuwingsinstrument dat tegemoetkomt aan de strekking van de betreffende Europese richtlijn. De circa 3800 over geheel Nederland verspreid staande sirenes fungeren als tastbare bakens van een alerte en aanwezige organisatie. Tezamen met alle discussies, overlegsituaties en publicaties die omtrent het waarschuwingsstelsel hebben plaatsgevonden, dragen ze, naar ik hoop en denk, bij aan het vergroten en behouden van het risicobewustzijn van de Nederlandse bevolking en alle andere betrokken partijen.

Afsluitend ben ik met de stuurgroep van mening, dat het project weliswaar succesvol is afgerond, maar dat er slechts sprake kan zijn van een effectieve meerwaarde van het waarschuwingsstelsel voor de rampenbestrijdingsorganisatie indien er voldoende bestuurlijke en operationele aandacht op zowel het regionale als het nationale niveau blijft bestaan. De beleidsmatige inspanningen zullen hierop gericht moeten blijven.

Een andere conclusie is, dat in de communicatie- en alarmeringsstrategie nog meer aandacht dan voorheen moet worden besteed aan het doel en de functionele mogelijkheden/beperkingen van het stelsel. De sirenes zijn weliswaar het belangrijkste maar niet het enige instrument in het totaal aan ter beschikking staande bestuurlijke en operationele mogelijkheden. Voorlichting, gebruikmaking van media en (incidentele) inzet van geluidwagens zijn bijvoorbeeld andere instrumenten die tezamen met de sirenes een integrale benadering van de waarschuwing van de bevolking moeten vormen. Vanwege de aard van de voorziening en de toegepaste plaatsingscriteria kan namelijk niet letterlijk altijd, iedereen en overal

worden gewaarschuwd. Inwoners van kernen met minder dan 300 respectievelijk 1000 inwoners vallen in principe buiten het sirenebereik. Het stelsel is primair geëigend voor de waarschuwing buitenshuis; de waarneembaarheid binnenshuis is om voor de hand liggende redenen zoals andere geluidbronnen, dubbele beglazing en isolatietechnieken minder zeker.

Ik zal me blijven inspannen om de aan BiZa toekomende coördinerende en sturende rol inzake het instandhouden van het waarschuwingsstelsel en het vormgeven van de voorlichting aan de bevolking te blijven invullen. Als eerste speerpunten voor het vervolg noem ik: de benodigde bijplaatsing van sirenes moet ter hand worden genomen, de communicatie naar de bevolking en de betrokken bestuurlijke en operationele autoriteiten vergt blijvende aandacht en de relatie met de hoofdaannemer voor de instandhoudingsfase moet worden verfijnd en bewaakt. In het kader van het Rijksbegrotingstraject zal ik u blijven informeren over de ontwikkelingen van het waarschuwingsstelsel.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal