Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

# Risicocommunicatie door veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten

Onderzoek naar risicocommunicatie door veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten

Rapport

# Inhoudsopgave

**Voorwoord** ..... **3**
**Samenvatting** ..... **4**
Aanleiding ..... 4
Onderzoeksmethoden ..... 4
Bevindingen ..... 4
Conclusie ..... 6
Aanbevelingen ..... 6
**1. Inleiding** ..... **8**
1.1 Aanleiding onderzoek ..... 8
1.2 Doelstelling ..... 9
1.3 Afbakening ..... 9
1.4 Onderzoeksaanpak ..... 10
1.4.1. Toelichting op gebruikte terminologie ..... 11
1.5 Leeswijzer ..... 12
**2. Inrichting en borging risicocommunicatie** ..... **13**
2.1 Ontwikkelingen tot nu toe ..... 13
2.2 Inrichting en rolopvatting ..... 13
2.3 Doelen en visie ..... 15
2.4 Sturing/regie ..... 17
2.5 Evalueren en verantwoorden ..... 18
2.5.1 Evalueren ..... 18
2.5.2 Verantwoorden ..... 19
**3. Uitvoering risicocommunicatie** ..... **20**
3.1 Communicatiecriteria ..... 20
3.2 Doelgroepen ..... 20
3.3 Gedragsverandering ..... 21
3.4 Activiteiten ..... 22
3.5 Informatievoorziening en kennisdeling ..... 24
**4. Toerusting** ..... **26**
4.1 Capaciteit ..... 26
4.2 Materiaal ..... 27
4.3 Financiering ..... 27
**5. Conclusies en aanbevelingen** ..... **29**
5.1 Conclusie ..... 29

5.2 Aanbevelingen ..... 30
**6. Bijlagen ..... 31**
6.1 Afkortingen..... 31

# Voorwoord

Verschillende geopolitieke ontwikkelingen vergroten de kans op crises en rampen die het dagelijks leven kunnen verstoren. In haar meerjarenperspectief 2025–2028 heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) nadrukkelijk oog voor een weerbare samenleving: wij kijken als inspectie hoe organisaties in het Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie-domein hier rekening mee houden in hun taakuitvoering, en hoe zij de samenleving voorbereiden op crises. Daarbij is meer investeren aan de voorkant essentieel: vroegtijdige voorbereiding en het stimuleren van gewenst gedrag vergroten het handelingsvermogen van de samenleving. Een goede voorbereiding begint met duidelijke informatie over potentiële risico's en concrete handelingsperspectieven, oftewel: risicocommunicatie.

Wij onderzochten hoe veiligheidsregio's, het Rijk (via de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en gemeenten (samen)werken aan risicocommunicatie. We hebben gekeken hoe partijen de inrichting hiervan vormgeven en borgen, hoe zij de samenleving informeren en hoe de betrokken partijen hiervoor zijn toegerust. De veiligheidsregio's zijn wettelijk verantwoordelijk voor het informeren van hun inwoners bij een ramp of een crisis. De NCTV en gemeenten ondersteunen hen daarbij. Deze rol is niet wettelijk vastgelegd.

Tijdens de onderzoeksperiode constateerde de inspectie diverse sterke regionale en lokale initiatieven. Zij volgde de lancering van de landelijke campagne Denk Vooruit. Deze inspanningen laten zien dat het belang van risicocommunicatie breed wordt onderkend maar dat onderlinge samenhang vaak ontbreekt. Terwijl gerichte afstemming en samenhang nodig zijn om initiatieven te verbinden die de samenleving voorbereiden op crises en rampen.

Wij zien noodzaak voor verdere ontwikkeling. Het versterken van regie, het verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden en het bevorderen van samenwerking dragen hieraan bij. Ook is het belangrijk dat ambities worden vertaald naar duidelijke afspraken, een heldere rolverdeling en (lange termijn) perspectief, zodat evaluatie, bijsturing en verantwoording beter mogelijk worden. Dit vraagt om een herkenbare landelijke lijn in toon en terminologie, met de benodigde randvoorwaarden om hier uitvoering aan te geven: borging van capaciteiten en middelen. De aanbevelingen die de inspectie hiervoor doet, sluiten aan bij eerdere constateringen uit inspectie-onderzoeken naar onderwerpen die de crisisstructuur raken.

Ik ga ervan uit dat de partijen de bevindingen en aanbevelingen uit dit onderzoek benutten en gezamenlijk verder werken aan een samenhangende en effectieve invulling van risicocommunicatie. Daarmee kan de weerbaarheid van de samenleving aantoonbaar worden versterkt.

Liesbeth Huijzer
*Waarnemend inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid*

# Samenvatting

## Aanleiding

Maatschappelijke ontwikkelingen vergroten de kans op crises en rampen die het dagelijkse leven fors kunnen verstoren. In dergelijke situaties kan het langer duren voordat mensen worden geholpen door hulpverleningsdiensten dan in normale omstandigheden. De maatschappelijke voorbereiding op risico's en dreigingen blijft achter. Uit de Risico- en crisisbarometer (najaar 2024) bleek dat slechts een derde van de bevolking is voorbereid.

Eerdere inspectieonderzoeken waaronder Brandveilig Leven en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's (commissie Muller, 2020) laten daarnaast zien dat de communicatie van overheidspartijen niet altijd leidt tot eenduidige, samenhangende boodschappen met een concreet handelingsperspectief voor mensen. Voor de veiligheid is het belangrijk dat burgers onafhankelijk van waar ze wonen goed zijn geïnformeerd over landelijke crises.

Tegen deze achtergrond onderzocht de Inspectie JenV of intensivering en betere afstemming van risicocommunicatie nodig zijn en wat daarvoor vereist is, zodat inwoners beter in staat zijn bewuste keuzes te maken en tijdens crises adequaat te handelen.

## Onderzoeksmethoden

Centraal in dit onderzoek staat de vraag: hoe werken veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten samen aan risicocommunicatie om de samenleving voor te bereiden op rampen en crises. De Inspectie JenV onderzoekt daarbij:

1) hoe risicocommunicatie is ingericht en geborgd;

2) hoe de uitvoering richting de samenleving plaatsvindt;

3) in hoeverre de betrokken overheidspartijen zijn toegerust.

Het onderzoek richt zich op een afspiegeling van de 25 veiligheidsregio's, een afspiegeling van gemeenten binnen die regio's en de NCTV. Daartoe voerde de Inspectie JenV verdiepende interviews met verantwoordelijke functionarissen risicocommunicatie bij de NCTV, met adviseurs crisisbeheersing/risicocommunicatie van negen geselecteerde veiligheidsregio's en met communicatieadviseurs van zestien gemeenten.

## Bevindingen

De Inspectie JenV beoordeelde risicocommunicatie aan de hand van drie elementen: inrichting en borging, uitvoering en toerusting. Deze elementen geven gezamenlijk inzicht in de mate waarin risicocommunicatie structureel is georganiseerd, wordt uitgevoerd en wordt ondersteund.

*Inrichting en borging*

Op landelijk, regionaal en lokaal niveau is aandacht voor risicocommunicatie. Veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten geven hier invulling aan. De wettelijke taak voor risicocommunicatie ligt bij de Veiligheidsregio's en de taak voor risicocommunicatie voor NCTV en gemeenten is niet wettelijk vastgelegd. In beleidsdocumenten zoals de Landelijke Agenda Crisisbeheersing (LAC), het jaarplan van de vakraad risico- en crisisbeheersing[1] en het netwerk risico- en crisiscommunicatie[2] zijn doelstellingen opgenomen om de weerbaarheid van de samenleving te versterken en risicocommunicatie te intensiveren. Deze doelstellingen zijn echter overwegend algemeen en worden nog beperkt vertaald naar concrete en meetbare doelen op regionaal en lokaal niveau. Het ontbreken hiervan bemoeilijkt het evalueren, bijsturen en verantwoorden. Sturing op risicocommunicatie vindt daardoor vooral plaats binnen de eigen organisatiestructuren. Centrale regie op risicocommunicatie en heldere rolverdeling en samenwerkingsafspraken tussen Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten ontbreken.

*Uitvoering*

Veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten ondernemen diverse activiteiten om mensen te bereiken en de samenleving te stimuleren zich voor te bereiden op rampen en crises. De landelijke campagne Denk Vooruit fungeert hierbij als herkenbare pijler. Veiligheidsregio's en gemeenten maken gebruik van beschikbare middelen, vaak met lokale inkleuring. De mate van aansluiting op de landelijke campagne verschilt echter per regio en gemeente. Daarnaast ontwikkelen veiligheidsregio's ook eigen lokale content.

Op verschillende niveaus vindt overleg plaats over risicocommunicatie, vaak in relatie tot de weerbaarheidsopgave, onder meer binnen het netwerk risico- en crisiscommunicatie. Dit netwerk wordt door veiligheidsregio's gewaardeerd, echter ontstaat binnen en tussen deze gremia niet altijd een overkoepelend beeld van activiteiten en wederzijdse verwachtingen. Hierdoor sluiten regionaal en lokaal ontwikkelde handelingsperspectieven en communicatie niet altijd op elkaar aan.

*Toerusting*

Voor een duurzame uitvoering zijn voldoende capaciteit en (financiële) middelen nodig. Bij de onderzochte veiligheidsregio's, de NCTV en de gemeenten is een basis aanwezig. Tegelijkertijd beschikken niet alle veiligheidsregio's en gemeenten over dezelfde mate van capaciteit en middelen. Deze zijn bovendien niet overal

[1] Dit is een gedelegeerd besluitvormend gremium van de RCDV voor onderwerpen op tactisch/operationeel niveau en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de RCDV. De vakraad zorgt voor gezamenlijke afstemming, besluitvorming, advies, draagvlak en actie op regio-overstijgende onderwerpen op het domein van risico- en crisisbeheersing waarvoor verbinding nodig is.
[2] Aan het landelijk netwerk, dat vier keer per jaar plaatsvindt, nemen functionarissen communicatie vanuit de NCTV, veiligheidsregio's en enkele gemeenten deel. Het heeft een rol in de kennisontwikkeling van medewerkers en hebben een sociale functie voor de versterking van professionaliteit in de regio's. Het netwerk heeft vooral de focus op de interactie tussen vakgenoten.

structureel belegd of meerjarig geborgd, mede omdat risicocommunicatie niet altijd als afzonderlijke opgave wordt gezien maar is ingebed in bestaande structuren en brede budgetten. De uitvoering op regionaal en lokaal niveau wordt daardoor sterk bepaald door de beschikbare capaciteit en middelen. Dit leidt tot verschillen in positionering, prioritering en uitvoering tussen regio's en gemeenten.

## Conclusie

De Inspectie ziet dat risicocommunicatie nadrukkelijk op de agenda staat en in de praktijk wordt opgepakt: veiligheidsregio's hebben een wettelijke opdracht, het netwerk groeit, de campagne Denk Vooruit is herkenbaar en gebruik van materialen en kennisdeling nemen toe.

Tegelijk ontbreekt een heldere, samenhangende inrichting en sturing binnen het stelsel van crisisbeheersing en brandweerzorg. Landelijke doelen zijn breed en onvoldoende vertaald naar meetbare regionale en lokale doelen, en rolafspraken en wederzijdse verwachtingen tussen Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten zijn onduidelijk. In de praktijk maken partijen eigen afwegingen, onder andere op basis van actualiteit en beschikbare capaciteit en middelen, over vergelijkbare risico's. Zonder gedeeld landelijk afwegingskader en expliciete belegging van rollen en verwachtingen ontstaan regionale verschillen en is niet geborgd dat vergelijkbare risico's tot afgestemde en effectieve communicatie en handelingsperspectieven leiden.

De toerusting is bovendien niet structureel belegd. Landelijke financiering biedt deels houvast, maar regionaal en lokaal zijn capaciteit en middelen onderdeel van bredere budgetten en niet expliciet toegeschreven aan risicocommunicatie. Inzet is daardoor afhankelijk van beschikbare ruimte en waar een veiligheidsregio prioriteit aan geeft.

De inspectie concludeert dat de samenwerking geen samenhangend, stuurbaar geheel is; zicht op voortgang en effectiviteit is beperkt en eenduidige voorbereiding van de samenleving ontbreekt.

## Aanbevelingen

De Inspectie JenV doet de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid én de leden van het Veiligheidsberaad (VB). Doel is om de samenhang, eenduidigheid en effectiviteit van risicocommunicatie stelselbreed te borgen en de weerbaarheid van de samenleving aantoonbaar te versterken.

*Inrichting en borging*

- De Inspectie vraagt alle betrokken partijen om vanuit hun publieke verantwoordelijkheid actief bij te dragen aan consistente, samenhangende en tijdige risicocommunicatie. Benut de bestaande structuur om samenhang te creëren. Organiseer de samenwerking op basis van duidelijke rolafspraken en bestuurlijk commitment, zonder onnodige formalisering.

- Borg de inrichting van risicocommunicatie zodanig dat centrale regie op samenhang, kennisdeling en eenduidigheid is belegd, inclusief passende bevoegdheden en mandaten om regie te voeren. Een voorspelbare afstemming, bijvoorbeeld via een gezamenlijke kader, draagt bij aan het versterken van het verwachtingsmanagement van alle betrokken partijen.
- Stel een landelijk afwegingskader vast waarin is bepaald op welk schaalniveau (lokaal/regionaal/landelijk) met wie en wanneer welke typen risico's worden geadresseerd, welke doelgroepen prioriteit hebben en welke kernboodschappen worden gehanteerd.
- Versterk de plan-do-check-act-cyclus door systematisch te toetsen of de activiteiten die worden ondernomen op risicocommunicatie ook bijdragen aan het versterken van de weerbaarheid en op basis daarvan bij te sturen.

*Uitvoering*

- Zorg voor duidelijke richtlijnen voor wat vastligt en waar ruimte is voor lokale inkleuring. Laat ruimte voor lokale inkleuring in uitvoering, zolang de kernboodschappen en uitgangspunten eenduidig en in samenhang blijven.
- Zorg ervoor dat ontwikkelde kennis, middelen en materialen makkelijk beschikbaar en bruikbaar zijn en blijven voor alle betrokken partijen, zodat wat er al is effectief, in samenhang en binnen duidelijke richtlijnen benut kan worden.

*Toerusting*

- Borg als veiligheidsregio structureel en meerjarig geoormerkte middelen en leg capaciteit voor risicocommunicatie vast die past bij de wettelijke opgave.

- Maak heldere afspraken over de betrokkenheid van gemeenten. Zorg dat hierbij de randvoorwaarden voor de uitvoering op orde zijn. Zorg dat de benodigde deskundigheid beschikbaar is, waaronder gedragskennis en effectmeting, om de gestelde doelen te realiseren.

# 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.[3] In dergelijke situaties kan het langer duren voordat mensen worden geholpen door hulpverleningsdiensten dan in normale omstandigheden. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat mensen zichzelf 72 uur kunnen redden en zichzelf goed voorbereiden.[4]

Om voorbereid te zijn en te blijven, moet de samenleving weerbaar zijn. Dat begint bij duidelijke informatie over risico's en concrete handelingsperspectieven. Met risicocommunicatie informeert de overheid mensen over mogelijke rampen of crises en over wat zij zelf kunnen doen om zich voor te bereiden, zodat zij tijdig en adequaat kunnen handelen.

De verantwoordelijkheid voor risicocommunicatie ligt bij de veiligheidsregio's. Gemeenten kunnen, vanwege hun nabijheid tot inwoners en kennis van lokale omstandigheden, een aanvullende rol vervullen. Het Rijk, onder meer via de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), ondersteunt met landelijke kaders en advies. In de Landelijke Agenda Crisisbeheersing hebben Rijk en veiligheidsregio's gezamenlijke ambities vastgelegd om de weerbaarheid van de samenleving verder te versterken, waaronder door het intensiveren van risicocommunicatie[5].

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De Inspectie JenV maakt zich zorgen over de beperkte voorbereiding van de samenleving op risico's en dreigingen. Aanleiding van het onderzoek is dat volgens de Risico- en Crisisbarometer (najaar 2024)[6] slechts een derde van de bevolking is voorbereid.

Ondanks verschillende initiatieven, waaronder de landelijke campagne Denk Vooruit die inzet op een noodplan, een noodpakket, het gesprek met de omgeving en het nemen van concrete actie, blijft de voorbereiding achter volgens de Risico- en Crisisbarometer. Recente onderzoeken van de Inspectie JenV (onder andere Brandveilig Leven[7]) en de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's door de

[3] Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
[4] De campagne is opgezet naar aanleiding van de toenemende militaire en hybride dreigingen en doelstellingen ten aanzien van de maatschappelijke weerbaarheidsopgave, zoals deze staan beschreven in de nationale veiligheidsstrategie en Landelijke Agenda Crisisbeheersing 2024-2029. Bij de start van de campagne in 2023 werden mensen gestimuleerd om zichzelf de eerste 48 uur te redden, in 2025 is dit verhoogd naar 72 uur. https://www.denkvooruit.nl/
[5] De Landelijke Agenda Crisisbeheersing is een gezamenlijk document van de Rijksoverheid, de veiligheidsregio's en openbare lichamen in Caribisch Nederland en zet de koers uit voor crisisbeheersing voor de jaren van 2024-2029.
[6] Risico- en Crisisbarometer najaar 2024 | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
[7] Rapport *Minder brand, minder slachtoffers en minder schade?* van de Inspectie Justitie en Veiligheid, gepubliceerd op 11 april 2024.

commissie-Muller (2020) [8] laten bovendien zien dat overheidspartijen in het veiligheidsdomein nog onvoldoende gecoördineerd en eenduidig communiceren. Daardoor ontvangen inwoners niet altijd de samenhangende boodschap met concreet handelingsperspectief die nodig is om zich goed voor te bereiden.

Ondanks de wettelijke verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's en de aanvullende, niet-wettelijke rollen van NCTV en gemeenten, is de samenwerking in de praktijk niet altijd toereikend, waardoor communicatie gefragmenteerd raakt en risico bestaat op uiteenlopende of tegenstrijdige boodschappen.

Tegen deze achtergrond onderzoekt de Inspectie JenV of intensivering en betere afstemming van risicocommunicatie nodig zijn en wat daarvoor vereist is, zodat inwoners weloverwogen keuzes kunnen maken en hun gedrag kunnen aanpassen om risico's te beperken, zich goed voor te bereiden en tijdens crises adequaat te handelen.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk te maken hoe de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten samenwerken aan risico- en crisiscommunicatie, zodat inwoners een duidelijk en adequaat handelingsperspectief ontvangen bij landelijk en bovenregionaal voorkomende risico's—ongeacht waar zij wonen—en zich daardoor beter kunnen voorbereiden en beschermen. Gezien de beperkte voorbereiding van inwoners en de risico's van ineffectieve of versnipperde samenwerking beoordeelt de Inspectie JenV of risicocommunicatie zó is ingericht en uitgevoerd dat dit resultaat daadwerkelijk wordt bereikt. Daarbij zijn factoren in kaart gebracht die deze samenwerking bevorderen of belemmeren, evenals (regionale) verschillen in aanpak, inzet van toerusting (middelen en capaciteit), en de mogelijke gevolgen daarvan voor de voorbereiding van inwoners.

Met het oog op bovenstaande doelstelling, heeft de Inspectie JenV de volgende centrale onderzoeksvraag:

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

## 1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op risicocommunicatie: de communicatie voorafgaand aan een mogelijke crisis over relevante risico's en het bijbehorende handelingsperspectief. De Inspectie JenV beoordeelt hoe de veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten deze risicocommunicatie inrichten en uitvoeren, zodat inwoners een duidelijke, afgestemde boodschap en een gelijk handelingsperspectief

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

ontvangen bij landelijk en bovenregionaal voorkomende risico's—ongeacht waar zij wonen.

Binnen de scope van het onderzoek valt de afstemming en rolverdeling tussen de veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten en de werkwijzen en samenwerking die nodig zijn om een duidelijk en adequate handelingsperspectief te bieden. Monitoring van communicatie door deze partijen (bereik en effect) en de manier waarop deze inzichten worden benut om te verbeteren worden ook onderzocht.

Binnen de scope van het onderzoek valt ook de rol van de gemeente. Ondanks dat zij geen wettelijke taak hebben op het uitvoering geven aan risicocommunicatie, constateerde de Inspectie JenV bij de oriëntatie op dit onderzoek dat gemeenten in de praktijk uitvoering geven aan risicocommunicatie. De rol van de gemeente wordt daarom ook meegenomen in dit onderzoek.

Buiten de scope van het onderzoek valt crisiscommunicatie, ondanks dat dit nauw is verbonden met risicocommunicatie, tijdens of na een crisis. Daarnaast houdt de inspectie geen effectmeting van feitelijke gedragsverandering bij inwoners.

## 1.4 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek richt zich op hoe de veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten risicocommunicatie hebben ingericht en geborgd, hier (gezamenlijk) uitvoering aan geven en op zijn toegerust. De inspectie betrok een representatieve selectie van 9 van de 25 veiligheidsregio's [9], 16 gemeenten binnen die regio's [10] en de NCTV. De 9 veiligheidsregio's zijn geselecteerd op landelijke spreiding, geografische kenmerken en bevolkingsdichtheid. De 16 gemeenten zijn, in afstemming met de betreffende veiligheidsregio's, geselecteerd op omvang (groot, middelgroot, klein), aanwezigheid van bijzondere risico's en mate van samenwerking.

De Inspectie JenV voerde in de periode van april 2025 tot en met oktober 2025 verdiepende interviews met:

- functionarissen risicocommunicatie bij de NCTV;
- de portefeuillehouders risico- en crisiscommunicatie uit de vakraad risico- en crisisbeheersing;
- betrokken adviseurs crisisbeheersing/risicocommunicatie in de 9 geselecteerde veiligheidsregio's (sommigen tevens lid van het netwerk risico- en crisiscommunicatie);
- betrokken communicatieadviseurs in 16 gemeenten binnen deze regio's;
- functionarissen risicocommunicatie en maatschappelijke weerbaarheid bij het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV).

[9] Het betreft de volgende regio's: Veiligheidsregio Fryslân, Veiligheidsregio IJsselland, Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden, Veiligheidsregio Utrecht, Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, Veiligheidsregio Hollands Midden, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost en Veiligheidsregio Zuid-Limburg

[10] Het betreft de gemeenten Amersfoort, Arnhem, Goeree-Overflakkee, Katwijk, Maassluis, Rheden, Noordwijk, Raalte, Rotterdam, Schagen, Scherpenzeel, Sittard-Geleen, Súdwest Fryslân, Texel, Vaals en Valkenburg.

Met deze interviews is in kaart gebracht hoe de samenwerking rondom risicocommunicatie is ingericht, hoe die wordt vertaald naar de praktijk en uitgevoerd, én in welke mate de betrokken organisaties zijn toegerust (capaciteit, middelen, mandaat en kennis) om deze taak uit te voeren. Daarnaast vroeg de Inspectie JenV bij de NCTV, de geselecteerde veiligheidsregio's en gemeenten documenten op over risicocommunicatie.

### 1.4.1. Toelichting op gebruikte terminologie

In dit rapport gebruikt de Inspectie JenV enkele termen die voor de lezer verschillende betekenissen kunnen hebben. Hieronder geeft de Inspectie JenV verdere toelichting op deze termen.

#### *Eenduidigheid en samenhang*

De Inspectie JenV verstaat onder *eenduidigheid* en *samenhang* dat de kernboodschap en het handelingsperspectief van risicocommunicatie helder, begrijpelijk en consistent moet zijn, zodat mensen weten wat zij moeten doen. Het uitgangspunt is effectiviteit: landelijke afstemming over doelen, kernboodschappen en begrippen zorgt voor samenhang, terwijl regio's de uitwerking en toon kunnen aanpassen aan de lokale context, risico's en doelgroepen. Zo krijgen mensen in heel Nederland vergelijkbare en passende handelingsperspectieven, zonder dat overal exact dezelfde vorm, woorden of middelen worden gebruikt.

#### *Risicocommunicatie*

De Inspectie JenV hanteert voor *risicocommunicatie* de omschrijving in de Wet veiligheidsregio's artikel 46, derde lid Wvr: "het verschaffen van informatie aan de bevolking over de rampen en crises die de regio kunnen treffen, en over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan en over de daarbij te volgen gedragslijn".

#### *Sturing*

Onder *sturing* verstaat de Inspectie JenV de manier waarmee bewust het gedrag van organisatieleden of processen worden beïnvloed om de doelstellingen van de organisaties te realiseren.

#### *Weerbaarheid*

Onder *weerbaarheid* verstaat de inspectie "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".[11]

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

## 1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving over hoe de inrichting, de governance en borging van risicocommunicatie binnen de drietrap veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten is vormgegeven.

In hoofdstuk 3 beschrijft de Inspectie JenV hoe in de praktijk daadwerkelijk risicocommunicatie plaatsvindt door Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten.

Hoofdstuk 4 bevat de randvoorwaarden en toerusting, waarover Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten al dan niet beschikken en nodig zijn om goed uitvoering te kunnen geven aan risicocommunicatie.

In de paars omlijnde kaders beschrijven werkwijzen of ontwikkelingen wat volgens de Inspectie JenV voorbeelden zijn van 'best practices'. Onder *best practice* verstaat de Inspectie JenV werkwijzen die prestaties verbeteren en efficiënt bepaalde doelen bereiken, vaak door te leren van succesvolle ervaringen en deze te delen zodat anderen 'niet het wiel opnieuw hoeven uit te vinden'.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies en aanbevelingen toegelicht.

# 2. Inrichting en borging risicocommunicatie

In dit hoofdstuk beoordeelt de Inspectie JenV hoe de betrokken organisaties het proces van risicocommunicatie hebben ingericht en geborgd, zodat zij hun doelstellingen kunnen bereiken. Daarbij wordt gekeken naar de ontwikkelingen tot nu toe, de inrichting en rolopvatting, de doelen en de visie, en de manier van sturen en evalueren. Ook beoordeelt de Inspectie of er een PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) is ingericht. Als die cyclus consequent en samenhangend wordt toegepast, ontstaat er voortdurend ruimte om te leren en te verbeteren.

## 2.1 Ontwikkelingen tot nu toe

Risicocommunicatie heeft in Nederland o.a. een wettelijke basis in artikel 46 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het Besluit informatie inzake rampen en crises (Birc). Deze kaders verplichten veiligheidsregio's om inwoners te informeren over relevante risico's en handelingsperspectieven, met als doel hen beter voor te bereiden op incidenten en crises.

De wet- en regelgeving schrijft echter niet voor hoe deze taak moet worden uitgevoerd en bevat geen expliciete kwaliteitscriteria. Uitzondering vormen artikel 5 en 9 van het Birc, die minimumeisen stellen aan de inhoud van de informatie en de frequentie van communicatie, zoals informatie over de oorsprong, omvang en te verwachten gevolgen van de ramp of crisis. De Commissie Muller constateert dat deze wettelijke taakopdracht te algemeen is om afstemming, coördinatie en doelvorming in risicocommunicatie voldoende te borgen en zo te komen tot een goed voorbereide samenleving.

In 2021 heeft het kabinet gereageerd op het evaluatierapport van de commissie Muller in de zogenoemde contourennota Versterking crisisbeheersing en brandweerzorg. Hierin zijn beleidsmatige inspanningen aangekondigd om risicocommunicatie door te ontwikkelen en te intensiveren. De Contourennota benoemt de noodzaak om weerbaarheid te versterken, wat in de daaropvolgende veiligheidsstrategie is uitgewerkt in een actielijn gericht op het vergroten van de paraatheid van de samenleving. Deze actielijn vormt een van de pijlers van de Landelijk Agenda Crisisbeheersing 2024-2029 (LAC). Daarmee biedt het landelijke beleid meer richting aan ambities voor risicocommunicatie dan de wet- en regelgeving. Tegelijkertijd maken deze beleidsdocumenten niet concreet hoe taken verdeeld zijn, welke rol de verschillende overheidsorganisaties hebben en met welke doelen en kwaliteitscriteria zij werken. Overheden hebben hierdoor veel ruimte voor eigen invulling, wat kan leiden tot verschillen in de wijze waarop – en de mate waarin – de samenleving wordt geïnformeerd.

## 2.2 Inrichting en rolopvatting

Veiligheidsregio's hebben een wettelijke taak om inwoners te informeren over risico's en handelingsperspectieven, zodat zij beter zijn voorbereid op incidenten en crises. Ook het Rijk en gemeenten geven invulling aan risicocommunicatie, hoewel deze taak voor hen niet expliciet wettelijk is vastgelegd.

*Veiligheidsregio's*

In de onderzochte regio's is risicocommunicatie doorgaans belegd bij de afdeling crisisbeheersing voor de inhoudelijke inbreng en afdeling communicatie voor de vormgeving en wijze van communiceren. De communicatie is gericht op risico's die passen bij het regionaal risicoprofiel (RRP) [12], zoals natuurbranden en extreme weersverwachtingen. Het is afhankelijk per bestuur van een veiligheidsregio op welke thema's er prioriteit wordt gegeven in het kader van risicocommunicatie.

Daarnaast krijgt risicocommunicatie ook aandacht in diverse gremia waaraan de veiligheidsregio's actief deelnemen, zoals in het Veiligheidsberaad[13], de Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's, de daaronder vallende vakraad Risico- en crisisbeheersing en het landelijk netwerk risico- en crisiscommunicatie. Ieder gremia werkt daarbij vanuit haar eigen verantwoordelijkheid aan risicocommunicatie. Naast het landelijk netwerk risico- en crisiscommunicatie verwijzen veiligheidsregio's in de interviews ook naar andere landelijke overleggen zoals het landelijk netwerk Cobra (communicatie van Brandweer Nederland), het Landelijk Overleg Coördinatoren Bevolkingszorg (LOCB) en het Platform Weerbaar NL.

*Gemeenten*

Veiligheidsregio's zien meerwaarde in het actief betrekken van gemeenten, omdat zij dicht bij inwoners staan en het bereik van boodschappen kunnen vergroten. VNG, NCTV en de Commandant der Strijdkrachten hebben burgemeesters opgeroepen om hierin een rol te spelen. Hoewel gemeenten geen formele wettelijke taak hebben, nemen zij risicocommunicatie steeds vaker mee in bredere (veiligheids)communicatie rond onderwerpen als ondermijning, vuurwerk en leefbaarheidsrisico's. De inrichting daarvan is in de onderzochte gemeenten niet als een apart proces vormgegeven; meestal wordt het binnen de bestaande organisatie belegd, met samenwerking tussen de afdeling communicatie en de afdeling openbare orde en veiligheid. Ook hier verschillen de prioriteiten per gemeente.

*Rijk*

Het Rijk, via de NCTV, richt zich op dreigingen die de nationale veiligheid raken. In die rol ontwikkelt, coördineert en faciliteert het landelijke communicatielijnen en materialen die door veiligheidsregio's en gemeenten kunnen worden gebruikt. Deze rol is geen formele wettelijke taak, maar sluit aan bij de opdracht vanuit de Nationale Veiligheidsraad in het kader van de weerbaarheidsopgave. De campagne Denk Vooruit (zie hoofdstuk 3.4) biedt een gezamenlijke basis voor meer samenhang in de risico's waarover Rijk, veiligheidsregio en gemeenten communiceren.

[12] Het regionaal risicoprofiel geeft een inventarisatie en analyse van de regionale risico's op rampen en crises.
[13] Het veiligheidsberaad bestaat uit de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's en wisselt met elkaar van gedachten over strategische en integrale veiligheidsvraagstukken en -ontwikkelingen van nu en in de toekomst. Zij nemen landelijk bestuurlijke standpunten in namens de veiligheidsregio's. Het Veiligheidsberaad is gesprekspartner van de minister van Justitie en Veiligheid.

*NIPV*

Vanuit het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is een netwerkregisseur aangesteld die landelijke netwerkbijeenkomsten en overleggen over risicocommunicatie organiseert. Uitkomsten van NIPV-onderzoeken naar risicocommunicatie worden gedeeld in het landelijk netwerk risico- en crisiscommunicatie. Tegelijkertijd geven de door de inspectie gesproken veiligheidsregio's aan dat onduidelijk is hoe op aanbevelingen uit deze onderzoeken wordt gestuurd en wat precies de rol van het NIPV is ten aanzien van risicocommunicatie.

*Samenwerking en rolverdeling*

De Inspectie JenV constateert dat de werkwijze van de betrokken partijen past bij hun eigen verantwoordelijkheden, maar dat niet is vastgelegd wie wanneer het initiatief neemt en hoe de rolverdeling is wanneer zowel landelijke als regionale of lokale niveaus worden geraakt. Evenmin is helder hoe regionale en lokale communicatie zich verhoudt tot landelijke boodschappen. De accenten verschillen: de NCTV richtte zich voor aanvang van de campagne Denk vooruit vooral op militaire en hybride dreigingen en daaruit voortkomende risico's, zoals grootschalige landelijke stroomuitval; veiligheidsregio's richten zich op crises en rampen zoals regionale of lokale stroomuitval en hoogwater; gemeenten richten zich op bredere veiligheidsvraagstukken zoals ondermijning en vuurwerk. Met de lancering van de campagne Denk vooruit is de landelijke communicatie over typen risico's inmiddels verbreed.[14] In de praktijk worden taakverdeling en themakeuze op regionaal en lokaal niveau vooral bepaald door thematische voorkeuren, urgentiebesef en beschikbare capaciteit en middelen. Dat kan ertoe leiden dat een veiligheidsregio een thema wil uitdragen waarvoor de gemeente nodig is, terwijl de gemeente op dat moment andere communicatieprioriteiten heeft. In de LAC en in het jaarplan risico- en crisiscommunicatie 2023–2026 is aangekondigd dat nadere afspraken worden gemaakt over rolverdeling en samenwerking tussen de verschillende overheden. Voor zover de Inspectie JenV in dit onderzoek heeft kunnen nagaan, zijn die afspraken nog niet gemaakt.

## 2.3 Doelen en visie

*Landelijke doelen en visie*

In de eerdergenoemde landelijke beleidsdocumenten—de Veiligheidsstrategie en de LAC —is er een brede ambitie geformuleerd: het vergroten van de weerbaarheid en paraatheid van de samenleving. Risicocommunicatie is daarin een middel om die ambitie te realiseren. In haar onderzoek Monitoring doorontwikkeling crisisbeheersing constateert de Inspectie JenV dat er brede steun is bij de veiligheidsregio's voor de realisatie van de LAC; enkele regio's geven wel aan dat

[14] Risico's in Nederland | Denk vooruit

de doelen ten aanzien van risicocommunicatie concreter kunnen. Ook in de interviews voor dit onderzoek onderschrijven veiligheidsregio's en gemeenten dit.

De vertaling en uitvoering van de LAC vragen inzet van veiligheidsregio's en gemeenten. Het gaat om nadere afspraken over rolverdeling en samenwerking tussen betrokken overheden, het betrekken van crisispartners, het leggen van een basis voor publiekscommunicatie over (inter)regionale en landelijke risico's en dreigingen, helderheid over de afzender, het versterken van het netwerk met specifieke doelgroepen en het toepassen van gedragsadviezen in de aanpak. De Inspectie JenV onderschrijft de observatie dat verdere concretisering ontbreekt, waardoor uitvoering beperkt van de grond komt.

De Vakraad Risico- en crisisbeheersing neemt in het jaarplan 2025 op dat de prioritering binnen het programma Risico- en crisiscommunicatie wordt herijkt op basis van pijler 2 van de LAC en dat een gedeelde visie op risicocommunicatie wordt opgesteld. Het landelijk netwerk werkt dit uit in het Programmaplan Risico- en crisiscommunicatie 2023–2026. Genoemde doelen zijn onder meer: duidelijkheid over taken en rollen in risicocommunicatie, het versterken van de vakbekwaamheid van risicocommunicatiefuncties, het versterken van communicatie in de nafase en het versterken van de samenwerking tussen gemeenten en regio's, tussen Rijk en regio's, tussen veiligheidsregio's onderling en met communicatieve partners. De Inspectie vergelijkt deze doelen met de LAC en constateert dat de accenten niet volledig overeenkomen.

*Regionale doelen en visie*

De Inspectie JenV ziet dat enkele veiligheidsregio's een regionale visie op risicocommunicatie hebben opgesteld. Andere regio's hebben een strategisch plan of nemen doelstellingen voor risicocommunicatie op in jaarplannen onder communicatie of crisisbeheersing. Voorbeelden van regionale doelen zijn het vergroten van het veiligheidsbewustzijn en het bevorderen van zelfredzaamheid; daarnaast worden soms outputdoelen gehanteerd, zoals het aantal interacties op socialmediakanalen naar aanleiding van risicocommunicatieboodschappen.

In regionale plannen zijn de LAC-doelen herkenbaar en gekoppeld aan risico's uit het RRP. De doelstellingen blijven daarbij veelal op het niveau van informeren en bewustwording. In de uitvoering worden deze vaak vertaald naar het meten van bereik of interacties op sociale media. Daarmee ontstaat nog vooral een indirecte koppeling met het gewenste gedrag van inwoners.

*Gemeentelijke doelen en visie*

Op gemeentelijk niveau formuleren de onderzochte gemeenten geen specifieke doelen voor risicocommunicatie. Doelstellingen sluiten vooral aan bij lopende onderwerpen of projecten, zoals communicatie in het kader van openbare orde en veiligheid of informatie bij lokale evenementen. Dit wijkt regelmatig af van de thema's waarop de veiligheidsregio prioriteit legt. Daardoor is het beoogde effect van risicocommunicatie op de voorbereiding van inwoners en de gewenste gedragsverandering lastig te bepalen.

In de onderzochte veiligheidsregio's en gemeenten ontbreekt een duidelijke uitwerking waarin de landelijke ambitie is vertaald naar eigen, meetbare doelen. Doordat ambities op landelijk en regionaal niveau breed zijn geformuleerd, ontstaan uiteenlopende vertalingen in de uitvoering.

## 2.4 Sturing/regie

Landelijk sluit de aansturing aan bij de verantwoordelijkheden van overheden. De Veiligheidsstrategie en de LAC geven richting aan onderwerpen, maar bevatten geen harde afspraken over uitvoering en prioriteit. Daardoor kunnen partijen eigen accenten leggen. De NCTV heeft op basis van gedragsonderzoek de landelijke lijn en de campagne Denk Vooruit ontwikkeld. De rol van NCTV is aanjagend en inspirerend; er is geen afdwingende sturing richting veiligheidsregio's of gemeenten. Buiten Denk Vooruit is niet vastgelegd welke partij (Rijk, veiligheidsregio of gemeente) per risicotype de boodschappen en handelingsperspectieven uitwerkt. Betrokkenheid van regio's en gemeenten bij ontwikkeling en het gebruik van middelen varieert; de campagne biedt een gedeelde basis, maar is niet automatisch de uitvoeringslijn voor alle partijen.

Samenwerking rondom risicocommunicatie vindt plaats in de Vakraad en het Landelijk Netwerk risico- en crisiscommunicatie. In de praktijk richt de sturing vanuit de Vakraad zich op de uitvoering van het programmaplan Risico- en crisiscommunicatie 2023–2026, dat door het Landelijk Netwerk wordt opgepakt. Het Landelijk Netwerk is ingericht op afstemming en kennisdeling en heeft geen mandaat voor besluitvorming richting veiligheidsregio's. Respondenten uit de regio's geven aan behoefte te hebben aan meer centrale regie op risicocommunicatie en heldere rolverdeling en samenwerkingsafspraken tussen Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten.

Regionaal is de sturing vanuit veiligheidsregio's richting gemeenten beperkt. Veiligheidsregio's zien hun rol als coördinerend en faciliterend; gemeenten spelen een belangrijke rol in uitvoering en herkenbaarheid bij inwoners. Hoewel het geen wettelijke taak is voor gemeenten en er geen brede uitvoeringsafspraken zijn, geven de meeste gemeenten aan voorkeur te hebben dat de veiligheidsregio een regierol pakt (middelen aanbieden, samenwerking initiëren, ruimte voor couleur locale). De Inspectie JenV ziet dat sommige veiligheidsregio's deze rol al actief invullen, terwijl anderen nog in opbouw zijn.

Gemeenten geven in interviews aan geen rechtstreekse lijnen met de NCTV te hebben; de afstemming verloopt via de veiligheidsregio. Over de samenwerking met de veiligheidsregio zijn zij overwegend positief, al bevinden regio's zich in verschillende ontwikkelfases en geven zij daardoor verschillend invulling aan hun rol richting gemeenten. In het programmaplan Risico- en crisiscommunicatie 2023–2026 is opgenomen om de regierol van de veiligheidsregio's in samenwerking met gemeenten verder te versterken. De Inspectie JenV stimuleert deze ontwikkeling; door actiever regie te voeren op het betrekken en activeren van gemeenten kunnen eenduidigheid in boodschappen en handelingsperspectieven toenemen en kan het bereik onder inwoners verder worden vergroot.

Omdat doelen op verschillende niveaus breed zijn geformuleerd en niet zijn uitgewerkt in meetbare resultaten, ontstaat sturing vooral binnen afzonderlijke organisaties. Dit sluit aan bij lokale/regionale context, maar leidt ook tot verschillen in aanpak en timing en tot gebrek aan centrale samenhang. De Inspectie JenV ziet meerwaarde in centrale regie op kaders en prioritering, met regionaal uitgevoerde regie richting gemeenten, om samenhang te vergroten, bereik te versterken en onnodige dubbele ontwikkelinspanningen te voorkomen.

## 2.5 Evalueren en verantwoorden

De Inspectie JenV is van mening dat de PDCA-cyclus moet worden doorlopen voor de risicocommunicatie door concretere doelstellingen op te stellen en deze periodiek te evalueren om te beoordelen of de gekozen aanpak nog aansluit of waar nodig bijgesteld moet worden.

### 2.5.1 Evalueren

Om de waarde van risicocommunicatie goed te kunnen beoordelen, is een structurele evaluatie van langetermijndoelstellingen nodig. In de praktijk ontbreekt die evaluatie vaak. Dat komt enerzijds doordat concrete, meetbare doelen ontbreken en anderzijds doordat doelen veelal een preventief karakter hebben: ze richten zich op situaties die nog niet hebben plaatsgevonden en zijn daardoor lastig meetbaar. Hierdoor is het moeilijk vast te stellen of de communicatie daadwerkelijk bijdraagt aan voorbereiding op rampen en crises. Wel is meetbaar of mensen zich voorbereiden, bijvoorbeeld door de aanschaf van een noodpakket. De onderzochte gemeenten en veiligheidsregio's meten de effecten van hun risicocommunicatie momenteel in beperkte mate; vrijwel alle onderzochte veiligheidsregio's geven aan dat gedragsverandering en bewustwording lastig meetbaar zijn, vooral bij digitale activiteiten.

Gemeenten geven om die reden de voorkeur aan fysieke communicatieactiviteiten, vanwege de persoonlijke interactie en de veronderstelde hogere effectiviteit. Binnen de onderzochte veiligheidsregio's vindt evaluatie vooral plaats op activiteitenniveau, met nadruk op bereik en zichtbaarheid. Het betreft voornamelijk kwantitatieve indicatoren, zoals aantallen interacties op sociale media of bezoekersaantallen bij bijeenkomsten. De Inspectie JenV constateert dat bereikmeting relevante stuurinformatie oplevert, omdat een groter bereik de kans vergroot dat inwoners geïnformeerd zijn. Tegelijkertijd moedigt de Inspectie aan om, waar mogelijk, aanvullende effectmetingen te doen en vooraf specifieke, meetbare doelen te formuleren. Korte-termijnevaluaties bieden input om de aanpak te verbeteren en dragen bij aan het behalen van langetermijndoelstellingen.

Het meten van effecten is steeds vaker onderwerp van gesprek. In sommige gevallen worden A/B-testen ingezet of wordt bij campagnes een nul- en nameting uitgevoerd. Dergelijke metingen vinden vooral plaats bij grotere campagnes met een specifieke doelgroep of locatie, wanneer er budget beschikbaar is om een onderzoeksbureau in te schakelen. Een structurele, stelselmatige toepassing hiervan is nog niet zichtbaar.

Veiligheidsregio IJsselland voert voor de *Denk Vooruit*-campagne zogenoemde A/B-testen uit. Hierbij wordt een advertentie van de *Denk Vooruit*-campagne geplaatst zowel in een landelijke format (A-variant) als in een regionale vertaling van de campagne (B-variant). Het doel van deze test is om te onderzoeken of de landelijke of regionale variant van de campagne het best aansluit bij de behoefte van inwoners en het meest tractie krijgt. Op basis van deze inzichten wordt de strategie waar nodig bijgestuurd om de impact te vergroten.

Enkele veiligheidsregio's verwijzen in het kader van evaluatie naar de Risico- en Crisisbarometer van de NCTV. Deze barometer biedt tweemaal per jaar inzicht in de beleving van de bevolking omtrent risico's en dreigingen voor de nationale veiligheid; resultaten worden regionaal uitgesplitst en geven zicht op zorgen en veiligheidsgevoelens in de regio. De Inspectie JenV heeft niet geconstateerd dat deze uitkomsten actief worden benut bij de (door)ontwikkeling van de regionale aanpak.

### 2.5.2 Verantwoorden

Risicocommunicatie is onderdeel van een van de pijlers van de LAC, namelijk pijler 2: versterken van een weerbare samenleving. In het onderzoek Monitoring doorontwikkeling crisisbeheersing[15] constateert de Inspectie JenV dat de monitoring en verantwoording rond de implementatie van de LAC-ambities nog onvoldoende zijn geborgd. Integraal zicht op voortgang en samenhang over de verschillende niveaus (rijk, veiligheidsregio's en gemeenten) ontbreekt, terwijl de verantwoording veelal beperkt blijft tot de eigen veiligheidsregio via bestaande bestuurlijke lijnen. Dit belemmert gezamenlijke regie en stelselmatige bijsturing, temeer omdat risico's en doelgroepen vaak grensoverschrijdend zijn.

De Inspectie JenV beschouwt de beperkte verantwoordingsmechanismen als een belangrijk aandachtspunt. De urgentie en intensiteit van verantwoording verschillen per veiligheidsregio en gemeente. Daardoor is (nog) niet geborgd hoe risicocommunicatie op de verschillende niveaus wordt uitgevoerd en hoe de onderlinge samenhang wordt bewaakt.

[15] Rapport monitoring versterking crisisbeheersing | Inspectie Justitie en Veiligheid

# 3. Uitvoering risicocommunicatie

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie JenV hoe de drietrap Rijk–veiligheidsregio's–gemeenten in de praktijk invulling geeft aan risicocommunicatie. We beoordelen: (1) welke criteria organisaties hanteren om te communiceren, (2) welke doelgroepen zij bereiken en welke gedragsverandering zij beogen, (3) welke activiteiten zij inzetten, en (4) hoe effecten worden gemeten en benut voor bijsturing. Daarnaast onderzoekt de inspectie hoe de samenwerking en informatievoorziening tussen Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten is georganiseerd en functioneert.

## 3.1 Communicatiecriteria

Bij de onderzochte veiligheidsregio's en gemeenten worden communicatiekeuzes primair gebaseerd op risico's uit het RRP en op actuele ontwikkelingen. Daarnaast worden factoren meegewogen zoals de informatiebehoefte van inwoners, de beoogde bewustwording en gedragsverandering, de beschikbare middelen (tijd, capaciteit, budget; zie hoofdstuk 4) en de afweging tussen structureel (periodieke, risicotype- of seizoensgebonden voorlichting) of incidentgedreven (reactief op significante incidenten) communiceren.

De inspectie trof geen regionaal of landelijk gedeeld afwegingskader aan dat vastlegt wanneer over welke risico's wordt gecommuniceerd en op basis van welke criteria. Keuzes steunen daardoor op professionele inschatting per veiligheidsregio of gemeente, wat leidt tot variatie in onderwerpen, timing, frequentie, kanaalkeuze en intensiteit.

## 3.2 Doelgroepen

In de LAC staat dat specifieke doelgroepen meegenomen moeten worden in de aanpak van risicocommunicatie van Rijk en veiligheidsregio's. De NCTV heeft in 2023 een Handreiking risico- en crisiscommunicatie specifieke doelgroepen[16] opgesteld. De Inspectie JenV vindt het belangrijk dat communicatie stelselmatig rekening houdt met doelgroepen die niet altijd voldoende worden bereikt, zoals inwoners met beperkte taalvaardigheid, laaggeletterden en mensen in kwetsbare posities.

In de onderzochte regio's en gemeenten wordt voorafgaand aan uitingen regelmatig doelgroepgericht onderzoek gedaan om passende kanalen te bepalen en boodschappen te formuleren die aansluiten bij de doelgroep. Veiligheidsregio's en gemeenten zetten gerichte bijeenkomsten in en benutten socialmediakanalen om bijvoorbeeld jongeren te bereiken. Gemeenten geven aan het soms lastig te vinden de balans te bewaren tussen effectieve risicocommunicatie en het voorkomen van onnodige angst in de samenleving.

[16] Handreiking risico- en crisiscommunicatie specifieke doelgroepen | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Binnen de landelijke campagne Denk Vooruit wordt informatie meertalig aangeboden (naast Nederlands in negen andere talen), is een vereenvoudigde beeldsamenvatting beschikbaar met drie concrete stappen, zijn 'moeilijke zaken' eenvoudig uitgelegd in audio, beeld en tekst, en zijn diverse uitlegvideo's beschikbaar, waaronder in gebarentaal over het noodpakket. De Inspectie JenV concludeert dat hiermee zorgvuldig rekening is gehouden met een groot bereik en met specifieke doelgroepen.

## 3.3 Gedragsverandering

Zoals beschreven in de LAC 2024-2029, wordt van Rijk en regio's verwacht dat zij gedragsadviezen toepassen in de risicocommunicatie-aanpak. De NCTV heeft in 2024 een onderzoek gedaan naar weerbaarheidsgedragingen[17] wat inzicht biedt in kansrijke gedragingen en gedragsbepalers om op in te zetten met communicatie om Nederlanders beter voor te bereiden op mogelijke noodsituaties. In de onderzochte veiligheidsregio's en gemeenten erkennen gesprekspartners het nut en belang van deze inzichten. Tegelijkertijd geven zij aan dat de toepassing ervan nog beperkt is: gedragsinzichten worden incidenteel gebruikt en vormen geen vast onderdeel van de ontwikkeling en evaluatie van risicocommunicatie. Genoemde oorzaken zijn onder meer beperkte gedragskundige capaciteit, tijdsdruk en het ontbreken van een standaard werkwijze.

Voor het realiseren van gedragsverandering verwijzen veiligheidsregio's vaak naar het moment van communiceren. Zij willen onnodige angst in de samenleving voorkomen en ervaren dat informatie na een crisis beter beklijft. De nadruk op timing leidt er echter toe dat risicocommunicatie vooral reactief en ad hoc plaatsvindt, terwijl artikel 46 van de Wvr juist een preventieve opdracht geeft: de bevolking voorafgaand aan een ramp of crisis informeren over mogelijke situaties en de daarbij te volgen gedragslijn. Het borgen van een structurele basiscommunicatie, gebaseerd op gedragsinzichten en waar nodig opschaling bij incidenten, is daarom wenselijk.

Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost heeft een integrale gedragsstrategie opgesteld voor de communicatie over risico's die in het beleidsplan risicocommunicatie zijn vastgesteld. De gedragsstrategie is de basis voor de communicatiestrategie en -materialen.

[17] Rapportage Onderzoek naar Weerbaarheidsgedragingen - november 2024 | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

## 3.4 Activiteiten

Landelijk, regionaal en gemeentelijk vinden er in het kader van risicocommunicatie verschillende activiteiten plaats, al dan niet gericht op bepaalde doelgroepen. De Inspectie JenV onderzocht op ieder niveau welke activiteiten er worden uitgevoerd en of deze activiteiten in de drietrap Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten op elkaar aansluiten.

*Landelijke activiteiten*

Denk Vooruit is een maatschappij brede communicatieaanpak en -campagne dat wordt ontwikkeld en uitgevoerd. In de periode medio november 2025 tot medio januari 2026 is het informatieboekje 'Bereid je voor op een noodsituatie' landelijk huis-aan-huis verspreid. Het boekje legt uit hoe mensen zich kunnen voorbereiden op uitval van stroom, water of internet. De NCTV coördineert de campagne, verbindt partijen (zoals veiligheidsregio's, VNG, het Rode Kruis, etc.) en stimuleert hen om risicocommunicatie op te pakken. Er is eens per zes weken overleg met koepelorganisaties en twee keer per jaar met andere partners. Veiligheidsregio's en gemeenten zijn onderdeel van dit bredere partnernetwerk. Veiligheidsregio's geven echter aan dat zij beperkt betrokken zijn bij het proces en de (door)ontwikkeling van de campagne. Wel gebruiken zij verschillende kant-en-klare middelen uit Denk Vooruit, soms aangepast aan de lokale context. Die middelen worden vooral ingezet als ze aansluiten bij lopende onderwerpen of wanneer snel materiaal nodig is. De beschikbaarheid ervan verlaagt de drempel om aan risicocommunicatie te doen.

Veiligheidsregio's willen eerder en meer betrokken worden. Het is voor hen soms onduidelijk wanneer nieuwe middelen beschikbaar komen en wat er van hen wordt verwacht. Dat leidt in de praktijk tot twee situaties: (1) zij worden te laat geïnformeerd, waardoor geen capaciteit meer kan worden gereserveerd en soms wordt besloten niet te communiceren; (2) regio's wachten niet en ontwikkelen eigen middelen. De NCTV moedigt eigen ontwikkeling van de veiligheidsregio's aan en ziet zichzelf vooral als facilitator.

Op de website van Denk Vooruit wordt verwezen naar de toolkit die veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland heeft ontwikkeld onder andere op basis van de campagne. Deze toolkit bevat communicatiemiddelen zoals socialmediaberichten, advertenties, video's en flyers. De Inspectie JenV ziet dat de veiligheidsregio's en gemeenten deze toolkit gebruiken en dat veiligheidsregio's en gemeenten diverse middelen inzetten voor risicocommunicatie richting de samenleving.

De inspectie constateert dat in enkele van de onderzochte veiligheidsregio's inwoners informatie via meerdere kanalen ontvangen: naast de landelijke folder ook regionale uitingen, zoals busreclames of een regionale app met lokaal vertaalde handelingsperspectieven. Deze gaan verder dan uitval van stroom, water of internet en omvatten ook gebiedsgebonden, objectgebonden en thematische informatie, vaak in samenwerking met lokale (crisis)partners. Regio's en gemeenten vinden 'couleur locale' belangrijk, bijvoorbeeld via eigen huisstijl of een

andere vorm. De Inspectie JenV ziet als aandachtspunt dat boodschappen goed op elkaar zijn afgestemd, eenduidig blijven en herkenbaar zijn, om verwarring of informatieverzadiging te voorkomen.

*Regionale activiteiten*

Veiligheidsregio's zien het als hun taak om inwoners te informeren, zodat mensen zich beter kunnen voorbereiden en handelen bij risico's. Zij voeren uiteenlopende activiteiten uit, toegesneden op regionale risico's en doelgroepen. Naast het gebruik van de landelijke campagne Denk Vooruit ontwikkelen regio's ook eigen initiatieven. De intensiteit en de mate van kennisdeling verschillen per regio.

Voorbeelden zijn bovenregionale en regionale campagnes, bijvoorbeeld over natuurbranden, en publicatie van informatie en doe-adviezen ('handelingsperspectieven') over veelvoorkomende risico's op de website of in een regionale app. Dit blijkt uit jaarplannen en uit interviews. Regio's richten hiervoor samenwerkingen met netwerkpartners op of breiden die uit, en ontwikkelen van daaruit activiteiten.

Bovenregionale samenwerking vindt vaak incidenteel en projectmatig plaats. Waar deze wel is georganiseerd, zoals in het samenwerkingsverband Oost-5 [18], werken regio's met een gezamenlijke jaarplanning: elke regio ontwikkelt één of meer campagnes die de andere regio's overnemen. Ook thematisch wordt bovenregionaal samengewerkt waarbij een bepaalde regio kartrekker is, bijvoorbeeld bij de campagne Altijd Handig (Denk vooruit).

De Inspectie JenV ziet meerwaarde in het centraal beheren van kennis en delen van herbruikbare middelen, zodat elke regio ze eenvoudig kan overnemen. Het landelijk netwerk Risico- en crisiscommunicatie deelt al goede voorbeelden en kan zo bijdragen aan samenhang en efficiëntere uitvoering. Tegelijk zijn er twee aandachtspunten: niet alle producten hebben breed draagvlak, en er is geen landelijke regie op het overnemen van middelen en op de uitrol van informatie richting inwoners.

Een voorbeeld van een bovenregionale activiteit is: *Het meest rampzalige kookboek*.[19] Dit is een initiatief van de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Utrecht en Zuid-Holland-Zuid. Het is uitgebracht in de vorm van een (online) magazine en bevat recepten met lang houdbare producten uit het noodpakket.

[18] Oost-5 is een districtelijk samenwerkingsverband tussen vijf veiligheidsregio's: veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland (VNOG), veiligheids- en gezondsheidsregio Gelderland-Midden (VGGM), veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ), veiligheidsregio IJsselland (VRIJ) en veiligheidsregio Twente (VRT).
[19] Vier veiligheidsregio's lanceren (ramp)zalig kookboek | WeerbaarNL

*Gemeentelijke activiteiten*

Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat zij zelf minder activiteiten ontwikkelen en vooral landelijke en regionale middelen gebruiken, zoals materialen van de NCTV en de veiligheidsregio. Gemeenten ervaren ruimte om zelf te kiezen welke campagnes of materialen zij overnemen. Dat geeft lokale eigenheid, maar vermindert de samenhang.

Gemeenten maken vaak een lokale variant van aangeleverde materialen. Zij verspreiden die via wijkteams, verenigingen, lokale media en social media. Een voorbeeld is de gemeente Texel, die een boekje met uitleg over lokale risico's maakte en aan alle inwoners heeft verstuurd. Hoe vaak en hoe intensief dat gebeurt, verschilt per gemeente. Dat komt doordat gemeenten de urgentie niet altijd even sterk voelen en omdat de beschikbare capaciteit (tijd, budget en expertise) verschilt. Enkele grotere gemeenten wachten niet op regionale middelen en starten zelf activiteiten op het gebied van risicocommunicatie.

Gemeenten hebben soms contact met elkaar over specifieke thema's. De veiligheidsregio speelt een belangrijke rol door gezamenlijke bijeenkomsten te organiseren. Daar delen gemeenten goede voorbeelden en leren ze van elkaar. Gemeenten zien als verbeterpunt dat ze onderling beter kunnen afstemmen, bijvoorbeeld over de timing, de gekozen kanalen en de kernboodschappen.

De Inspectie JenV ziet dat samenwerking vooral plaatsvindt binnen bestaande structuren. Waar deze structuren goed werken, is ook de samenwerking over risicocommunicatie goed georganiseerd. Burgers krijgen hierdoor informatie via verschillende campagnes over diverse onderwerpen. Tegelijk maken veiligheidsregio's, gemeenten en landelijke partijen eigen keuzes in doelen, doelgroepen, kanalen en planning. Daardoor ontstaan er regionale en lokale verschillen in wat mensen te zien krijgen en hoe intensief dat gebeurt. Door verschillen in capaciteit en expertise is het lastig om één gezamenlijk afwegingskader te ontwikkelen en toe te passen (zie hoofdstuk 4).

## 3.5 Informatievoorziening en kennisdeling

De Inspectie JenV ziet kansen om meer kennis, goede voorbeelden en zelf ontwikkelde producten met elkaar te delen. Het Landelijk Netwerk Risico- en crisiscommunicatie (LNR&C) is hiervoor het belangrijkste platform. Respondenten waarderen dit netwerk en de inhoudelijke afstemming die daarin plaatsvindt. Zo ontstaat er steeds meer gedeelde aanpak voor risicocommunicatie, bijvoorbeeld in kernboodschappen, rollen en planning.

Er is nu geen formele bevoegdheid om op samenhang te sturen. Daarom worden handelingsperspectieven (do's en don'ts voor inwoners) niet structureel samen ontwikkeld of van elkaar overgenomen. Ook zijn er geen duidelijke spelregels: wat staat vast, waar is ruimte voor eigen invulling en wanneer gaat een afwijking te ver? Dit is een gemiste kans voor eenduidigheid. Bovendien is het niet kostenefficiënt en gaat de samenhang tussen Rijk, regio en gemeenten verloren.

De Inspectie JenV ziet een gezamenlijke contentkalender (Rijk–regio–gemeente) als praktische stap. Zo worden thema's, momenten, kernboodschappen en verantwoordelijken vooraf afgestemd. Dat helpt bij verwachtingsmanagement en versterkt de samenhang.

De provincie Zuid-Holland en het Rijk, kustgemeenten, waterschappen, ondernemers en maatschappelijke organisaties hebben het vernieuwde Kustpact (Pact van Noordwijk) 2026–2030 ondertekend om de samenwerking in de kustzone te versterken. Zij trekken gezamenlijk op in de communicatie naar de samenleving en hanteren een uniforme huisstijl en een gedeeld beeldmerk voor een eenduidige boodschap.

Goede informatie is nodig voor besluitvorming en uitvoering. Respondenten noemen de volgende kanalen:

- Het landelijk netwerk Risico- en crisiscommunicatie, waar informatie wordt gedeeld.
- Een appgroep onder het netwerk, waarin de NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) veiligheidsregio's informeert over nieuwe middelen en waar vragen worden gesteld.
- De maandelijkse NCTV-nieuwsbrief van en voor het hele netwerk Denk vooruit: veiligheidsregio's, gemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Gemeenten kunnen zich hiervoor aanmelden, maar niet alle gemeenten geven aan deze mogelijkheid te kennen.
- Netwerkdagen in enkele regio's.
- Gemeentelijke appgroepen, zoals binnen de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht).

Er zijn dus veel gremia waarin risicocommunicatie wordt besproken informatiestromen, maar ze sluiten niet altijd goed op elkaar aan. Hierdoor gaat informatie versnipperd en niet altijd op het juiste moment naar de juiste partijen. Bovendien is de deelname aan de diverse gremia afhankelijk van de bekendheid met de overleggen en beschikbare capaciteit van een veiligheidsregio. De Inspectie JenV ziet dit als een aandachtspunt.

In de LAC 2024–2029 staat dat andere overheids- en externe partijen moeten worden betrokken bij risicocommunicatie. Dat kan het bereik vergroten. De Inspectie JenV ziet dat dit gebeurt: veiligheidsregio's werken samen met vitale partners; gemeenten noemen onder andere de reddingsbrigade en supermarkten. De intensiteit en vorm van deze samenwerking verschillen echter per plek en zijn vaak niet structureel georganiseerd.

# 4. Toerusting

Effectieve risicocommunicatie richting de samenleving vraagt om duidelijke randvoorwaarden: mensen, middelen en financiering. De Inspectie JenV heeft bij de geselecteerde veiligheidsregio's, NCTV en gemeenten onderzocht hoe zij hiervoor zijn toegerust. Wat beschikbaar is, bepaalt in belangrijke mate hoe de uitvoering er in de praktijk uitziet.

## 4.1 Capaciteit

*Rijk*

Binnen de NCTV is coördinatie voor de risicocommunicatie van de Rijksoverheid belegd bij de afdeling Communicatie. Van de zeven communicatiemedewerkers is één communicatieadviseur volledig beschikbaar voor risicocommunicatie. Voor de campagne Denk Vooruit zijn daarnaast tijdelijk een campagnemanager en een campagnemedewerker vanuit de NCTV en DPC (Algemene Zaken) aangesteld die zich specifiek richten op de campagne Denk vooruit. Netwerkmanagement met alle partners maakt hier een belangrijk onderdeel van uit: het verbinden van interdepartementale, maatschappelijke, regionale en lokale partners en het stimuleren van initiatieven voor risicocommunicatie. Rechtstreekse operationele ondersteuning aan veiligheidsregio's en gemeenten valt daar in beperkte mate onder.

*Regionaal*

De Inspectie JenV ziet per regio verschillen in organisatie en formatie. In de meeste veiligheidsregio's werken een adviseur risicocommunicatie en een communicatieadviseur nauw samen: de adviseur risicocommunicatie ontwikkelt de inhoud, de communicatieadviseur vertaalt die naar boodschappen en verzorgt de verspreiding. Niet elke regio heeft een adviseur risicocommunicatie; soms ligt deze taak bij de adviseur crisisbeheersing. De formatie voor de inhoudelijke voorbereiding varieert van 0,5 tot 2 fte. Sommige regio's organiseren risico- en crisiscommunicatie gezamenlijk of interregionaal en beleggen beide bij één medewerker. De Inspectie JenV ziet geen verband tussen de omvang van de regio (aantal inwoners en aanwezige risico's) en het aantal medewerkers dat direct met risicocommunicatie bezig is. Gevraagd naar de toereikendheid geven regio's aan dat zij beperkte ruimte hebben om zelf campagnes te ontwikkelen; zij prioriteren en richten zich dan vaker op andere communicatieactiviteiten. Extra inzet vanuit gemeenten binnen de regio is gewenst volgens respondenten van de veiligheidsregio's, onder meer om inwoners te bereiken.

*Lokaal*

Binnen de onderzochte gemeenten is capaciteit beschikbaar voor risicocommunicatie, doorgaans bij de communicatieafdeling. Deze medewerkers combineren risicocommunicatie met organisatiebrede en thematische communicatie. Soms is ook een adviseur openbare orde en veiligheid betrokken,

vergelijkbaar met de constructie in veiligheidsregio's. De uitvoeringscapaciteit hangt sterk samen met de gemeentegrootte. Kleinere gemeenten geven aan dat zij geen capaciteit hebben om zelf activiteiten voor risicocommunicatie te ontwikkelen; dit is ook regelmatig een knelpunt bij de afweging om landelijke of regionale campagnes over te nemen.

Capaciteit is op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau een bepalende factor voor de uitvoering van risicocommunicatie. De inspectie constateert dat risicocommunicatie overal deel uitmaakt van een bredere taakportefeuille: wanneer de druk op capaciteit toeneemt, neemt de uitvoeringsruimte af. Verschillen in organisatie en formatie leiden tot variatie in aanpak en intensiteit.

## 4.2 Materiaal

Vanuit landelijk, regionaal als lokaal worden er voor de risicocommunicatie-uitingen fysiek of digitaal campagnemateriaal ontwikkeld. Landelijk is er geïnvesteerd in een website www.denkvooruit.nl en is er een fysieke folder ontwikkeld die ieder huishouden in Nederland inmiddels heeft ontvangen. Daarnaast wordt de website aangevuld met digitale toolkits met alle beschikbare (campagne) materialen en uitingen waar het netwerk gebruik van kan maken. Veiligheidsregio's en gemeenten geven aan dat zij voornamelijk gebruik maken van digitale middelen, zoals hun eigen social mediakanalen, app of website. Daarnaast is er ook een aantal veiligheidsregio's en gemeenten dat geld en middelen beschikbaar stelt voor fysieke middelen zoals posters en banners bij herkenbare punten, flyers of wordt dit ingezet voor activiteiten zoals veiligheidsmarkten en informatiebijeenkomsten. De Inspectie JenV ziet dat er door veiligheidsregio's diverse middelen verschillend worden ingezet om uitvoering te geven aan risicocommunicatie richting de samenleving, dit is geheel afhankelijk van het beschikbare budget en de capaciteit om materialen te ontwikkelen. Tegelijk zijn er veiligheidsregio's waar mensen een veelheid aan materialen ontvangen. De Inspectie constateert dat er een slag te maken is om dit meer gezamenlijk op te pakken, zodat dit voor alle uitvoerende partijen effectiever en tegen zo laag mogelijke kosten kan worden uitgevoerd. Ook veiligheidsregio's en gemeenten waar de middelen niet voldoende toereikend zijn om zelf te ontwikkelen of materiaal te drukken kunnen hiervan meeprofiteren om zodoende de burger passend van informatie over risico's te voorzien.

## 4.3 Financiering

Op Rijksniveau is structureel budget vrijgemaakt voor risicocommunicatie, in aansluiting op de maatschappelijke opgave en de doelstellingen uit de Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden en de LAC. Deze middelen worden vooral ingezet voor de coördinatie en realisatie van de publiekscampagne Denk Vooruit.

Op regionaal niveau is de financiering van risicocommunicatie doorgaans niet structureel geborgd. De meeste veiligheidsregio's dekken de kosten vanuit bredere communicatiebudgetten, waardoor risicocommunicatie wordt afgewogen binnen het totale communicatiebudget van de organisatie. Van de onderzochte regio's heeft, met uitzondering van één regio, geen enkele regio een specifieke begrotingspost

voor risicocommunicatie. Doordat risicocommunicatie niet als apart begrotingsonderdeel is opgenomen en er bovendien geen concrete doelstellingen aan zijn gekoppeld (zie hoofdstuk 2.3), is de bestuurlijke verantwoording beperkt. De Inspectie JenV ziet hierin een risico: risicocommunicatie is voor veiligheidsregio's een wettelijke taak, maar de financiële borging is op dit moment beperkt.

Op lokaal niveau ziet de Inspectie JenV dat er geen aparte budgetten beschikbaar zijn voor risicocommunicatie. Uitvoering vindt vooral plaats uit de reguliere middelen van de communicatieafdeling, soms aangevuld met een bijdrage van de afdeling openbare orde en veiligheid. Fysieke middelen, zoals drukwerk en huis-aan-huisverspreiding, brengen extra kosten met zich mee. In die gevallen zijn de reguliere middelen vaak niet toereikend en is aanvullende financiering nodig via het college van burgemeester en wethouders. Daarbij speelt dat veel veiligheidsregio's benoemen dat zij zich zorgen maken over een bezuinigingsvraagstuk: gemeenten voorzien vanaf 2026 structurele financiële tekorten doordat tijdelijke Rijkscompensaties aflopen en de groei van het Gemeentefonds achterblijft bij de toename van gemeentelijke taken en kosten[20].

Bij de meeste veiligheidsregio's en gemeenten ontbreekt een structureel, meerjarig budget voor risicocommunicatie. De Inspectie JenV maakt zich zorgen over de continuïteit. In de praktijk worden keuzes vooral bepaald door de beschikbare middelen, in plaats van door vooraf geformuleerde doelen met een passende middelenraming.

[20] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Kamerbrief gemeentefinanciën 2026 en daarna d.d. 16 september 2025. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/begrotingen/2025/09/16/b-gemeentefonds-rijksbegroting-2026/B_Gemeentefonds.pdf

# 5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie JenV het antwoord op de centrale onderzoeksvraag *Hoe werken de NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten samen bij risicocommunicatie om de samenleving voor te bereiden op rampen en crisis?* Dit doet zij aan de hand van drie elementen: inrichting en borging, uitvoering en toerusting.

## 5.1 Conclusie

De inspectie ziet dat Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten actief invulling aan risicocommunicatie geven. Er is een wettelijke opdracht voor veiligheidsregio's, een groeiend netwerk van betrokken partijen en met Denk Vooruit is een herkenbaar initiatief ontwikkeld, waarin ook aandacht is voor specifieke doelgroepen en meertaligheid. Regio's en gemeenten maken gebruik van beschikbare materialen en ook kennisdeling via het landelijk netwerk Risico- en crisiscommunicatie neemt toe. Deze ontwikkelingen laten zien dat risicocommunicatie nadrukkelijk op de agenda staat en in de praktijk wordt opgepakt.

Tegelijk concludeert de inspectie dat de inrichting van en sturing op risicocommunicatie binnen het stelsel van crisisbeheersing en brandweerzorg nog onvoldoende helder en samenhangend zijn uitgewerkt. Landelijke doelen op het gebied van risicocommunicatie geven richting, maar zijn breed geformuleerd en beperkt vertaald naar meetbare doelen op regionaal en lokaal niveau. Hierdoor ontbreekt een duidelijke basis om gericht te sturen, voortgang te volgen en bij te sturen. Ook ontbreken er heldere rolafspraken tussen Rijk, veiligheidsregio's en gemeenten en hebben zij beperkt zicht op wederzijdse verwachtingen.

In de praktijk leidt dit ertoe dat partijen zelf bepalen hoe zij invulling geven aan risicocommunicatie, op basis van eigen risicobeelden, actualiteit en beschikbare capaciteit en middelen. Doordat een gedeeld landelijk afwegingskader ontbreekt en rollen en verwachtingen niet expliciet zijn belegd, ontstaat een situatie waarin keuzes niet eenduidig worden gemaakt en uitvoering per regio en gemeente verschilt. Daarmee is niet geborgd dat vergelijkbare risico's leiden tot vergelijkbare communicatie en handelingsperspectieven voor inwoners.

Dit probleem wordt versterkt doordat ook de toerusting niet structureel is belegd. Landelijke financiering biedt deels houvast, maar regionaal en lokaal zijn capaciteit en middelen onderdeel van bredere budgetten en niet expliciet toegeschreven aan risicocommunicatie. Inzet is daardoor afhankelijk van beschikbare ruimte en waar een veiligheidsregio prioriteit aan geeft, in plaats van vastgestelde doelen.

De inspectie concludeert dat ondanks de bereidheid om meer samen te werken, de samenwerking tussen NCTV, veiligheidsregio's en gemeenten op risicocommunicatie daarmee onvoldoende is ingericht als een samenhangend en stuurbaar geheel. Hierdoor is beperkt zicht op de voortgang en effectiviteit van risicocommunicatie en is niet geborgd dat gezamenlijke inspanningen leiden tot een eenduidige voorbereiding van de samenleving op rampen en crises.

## 5.2 Aanbevelingen

De Inspectie JenV doet de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid én de leden van het Veiligheidsberaad (VB). Doel is om de samenhang, eenduidigheid en effectiviteit van risicocommunicatie stelselbreed te borgen en de weerbaarheid van de samenleving aantoonbaar te versterken.

*Inrichting en borging*

- De Inspectie vraagt alle betrokken partijen om vanuit hun publieke verantwoordelijkheid actief bij te dragen aan consistente, samenhangende en tijdige risicocommunicatie. Benut de bestaande structuur om samenhang te creëren. Organiseer de samenwerking op basis van duidelijke rolafspraken en bestuurlijk commitment, zonder onnodige formalisering.
- Borg de inrichting van risicocommunicatie zodanig dat centrale regie op samenhang, kennisdeling en eenduidigheid is belegd, inclusief passende bevoegdheden en mandaten om regie te voeren. Een voorspelbare afstemming, bijvoorbeeld via een gezamenlijk kader, draagt bij aan het versterken van het verwachtingsmanagement van alle betrokken partijen.
- Stel een landelijk afwegingskader vast waarin is bepaald op welk schaalniveau (lokaal/regionaal/landelijk) met wie en wanneer welke typen risico's worden geadresseerd, welke doelgroepen prioriteit hebben en welke kernboodschappen worden gehanteerd.
- Versterk de plan-do-check-act-cyclus door systematisch te toetsen of de activiteiten die worden ondernomen op risicocommunicatie ook bijdragen aan het versterken van de weerbaarheid en op basis daarvan bij te sturen.

*Uitvoering*

- Zorg voor duidelijke richtlijnen voor wat vastligt en waar ruimte is voor lokale inkleuring. Laat ruimte voor lokale inkleuring in uitvoering, zolang de kernboodschappen en uitgangspunten eenduidig en in samenhang blijven.
- Zorg ervoor dat ontwikkelde kennis, middelen en materialen makkelijk beschikbaar en bruikbaar zijn en blijven voor alle betrokken partijen, zodat wat er al is effectief, in samenhang en binnen duidelijke richtlijnen benut kan worden.

*Toerusting*

- Borg als veiligheidsregio structureel en meerjarig geoormerkte middelen en leg capaciteit voor risicocommunicatie vast die past bij de wettelijke opgave.
- Maak heldere afspraken over de betrokkenheid van gemeenten. Zorg dat hierbij de randvoorwaarden voor de uitvoering op orde zijn.
- Zorg dat de benodigde deskundigheid beschikbaar is, waaronder gedragskennis en effectmeting, om de gestelde doelen te realiseren.

# 6. Bijlagen

## 6.1 Afkortingen

| | |
|---|---|
| BIRC | Besluit informatie inzake rampen en crises |
| Bvr | Besluit veiligheidsregio's |
| Inspectie JenV | Inspectie Justitie en Veiligheid |
| LAC | Landelijke Agenda Crisisbeheersing |
| NCTV | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid |
| NIPV | Nederland Instituut voor Publieke Veiligheid |
| RCDV | Raad van Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio's |
| RRP | Regionaal Risicoprofiel |
| Vakraad RCB | Vakraad Risico- en Crisisbeheersing |
| VB | Veiligheidsberaad |
| Wvr | Wet veiligheidsregio's |

**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**

Juli 2026

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