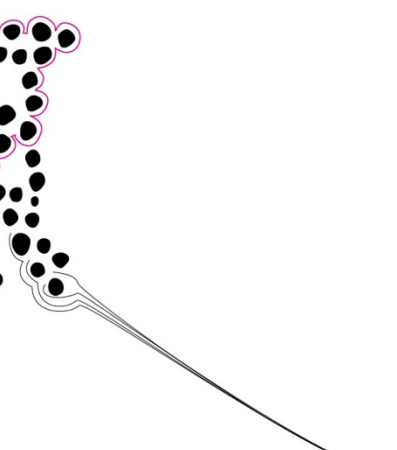




## Gebruik en effecten van NL-Alert:

WODC-project 2215

Eindrapportage 1 april 2014



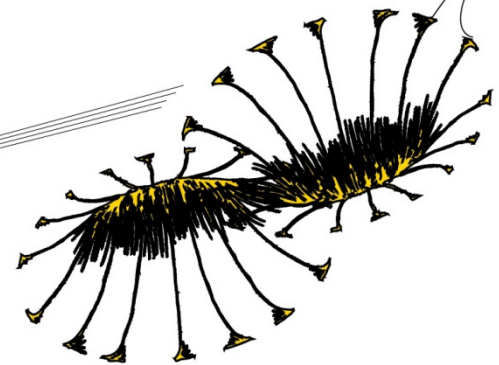
### Auteurs:

Dr. J.M. Gutteling (Universiteit Twente), projectleider

Prof Dr. J. Kerstholt (Universiteit Twente en TNO)

Dr. T. Terpstra (HKV)

Drs. N.K. van As (VDMMP)



# Gebruik en effecten van NL-Alert

## SAMENVATTING

Auteurs:

Dr. Jan M. Gutteling 1)  
Prof dr. José Kerstholt 2)  
Dr. Teun Terpstra 3)  
Drs. Niek van As 4)



De auteurs zijn verbonden aan:

- 1) Universiteit Twente, vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid, tevens projectleider
- 2) Universiteit Twente, vakgroep Psychologie van Conflict, Risico en Veiligheid, en TNO, afdeling Human Behavior and Organisational Innovations
- 3) HKV lijn in water
- 4) VDMMP – Focus op veiligheid, cluster beleid en onderzoek.

**Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, ministerie van Veiligheid en Justitie.**

**©2014, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden**

## Samenvatting

NL-Alert is een nieuw alarmmiddel van de overheid om mensen in de directe omgeving van een (dreigende) ramp of noodsituatie te waarschuwen en te informeren via de mobiele telefoon. Bij een crisis of dreiging ontvangt men een bericht dat informatie bevat over wat er aan de hand is. Een NL-Alert biedt de mogelijkheid om de waarschuwing te voorzien van een handelingsperspectief en dit zo concreet mogelijk aan te passen aan de dreigingssituatie. Waarschuwingmiddelen als het sirene-alarm (WAS) hebben die mogelijkheid niet. NL-Alert maakt gebruik van de techniek "cell broadcast" via de mobiele netwerken van de providers die in Nederland opereren (zie Sanders, 2011). Hiermee kunnen alle mobiele telefoons, mits geschikt en ingesteld voor NL-Alert, worden bereikt. Kenmerkend voor cell broadcast is dat het gebruik maakt van radiofrequenties, waardoor het systeem ongevoelig is voor overbelasting van SMS- en telefoniekanalen (waaronder ook [mobiel] internet). Bovendien is het systeem anoniem en hoeven ontvangers zich niet aan te melden.

De minister van Veiligheid en Justitie besloot om NL-Alert in november 2012 landelijk in te voeren, ondersteund met een massamediale communicatie campagne, waardoor burgers op de hoogte worden gebracht van de wijze waarop ze hun toestellen moeten instellen om NL-Alert te kunnen ontvangen. Deze campagnes zijn met enige regelmaat herhaald, en bovendien zijn er tot 1 januari 2014 twee landelijke controle berichten uitgezonden (in februari en november 2013). Doel hiervan is het vergroten van de bekendheid van NL-Alert en om burgers hun telefoon te laten controleren op geschiktheid voor de ontvangst van NL-Alert en op de juiste instellingen daarvoor. Sinds november 2012 is NL-Alert ook meerdere keren ingezet om de bevolking te waarschuwen. Tot 1 februari 2014 is NL-Alert 23 maal gebruikt bij incidenten. Van deze inzetten waren er 21 bij kleinere en grotere branden met veel rookontwikkeling en de verdenking van gevaarlijke stoffen. In één geval was sprake van een dodelijk slachtoffer (bij de brand in Leeuwarden). Verder zijn er inzetten geweest bij de zeer zware storm op 28 oktober 2013 in de drie noordelijke provincies, en bij een windhoos in Wijk bij Duurstede op 3 november 2013).

In het onderhavige onderzoek richten wij ons op de evaluatie van NL-Alert in het kader van een daadwerkelijke inzet bij een noodsituatie, en gaan we na hoe burgers verder geactiveerd kunnen worden om hun toestel correct in te stellen. Dit onderzoek is voor zover bekend de eerste en enige groot-schalige analyse van NL-Alert, bij de inzet naar aanleiding van feitelijke incidenten, waarbij de resultaten van publieksonderzoek en onderzoek bij bestuurlijk/operationeel verantwoordelijken met elkaar in verband kunnen worden gebracht. In deze samenvatting geven we een kort overzicht van de onderzoeksvragen en verbinden we conclusies aan het onderzoek. In het rapport worden de resultaten bediscussieerd en formuleren we enkele vragen voor aanvullend onderzoek. De onderzoeksvragen in de onderhavige studie zijn achtereenvolgens:

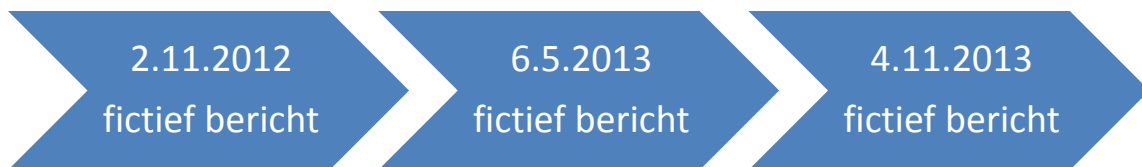
- bij hoeveel mensen (percentage) is het toestel correct ingesteld om een NL-Alert te ontvangen en hoeveel mensen (percentage) ontvangen een NL-Alert; (dit noemen we "bereik").
- hoe interpreteren en beleven mensen een NL-Alert; zowel wat betreft het bericht zelf (completeheid, relevantie, et cetera), alsook in vergelijking met andere alarmeringsinstrumenten (bijvoorbeeld de sirene, rampenzender, crisis.nl); (dit noemen we "beleving").
- in hoeverre handelen mensen daadwerkelijk volgens het handelingsperspectief dat wordt aangegeven in een NL-Alert; (dit noemen we "effecten").

Het onderzoek bij vertegenwoordigers van de bestuurlijk/operationele hulpverleningsdiensten is gericht op het beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag:

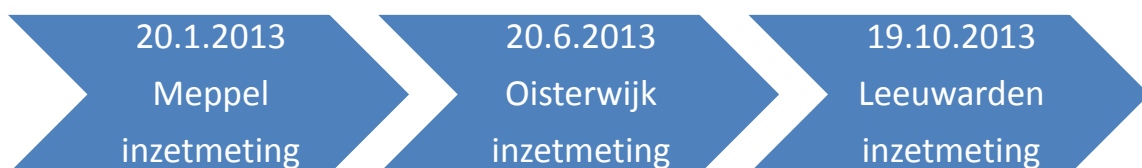
- in welke situaties wordt NL-Alert wel of juist niet ingezet en wat zijn daarbij de overwegingen (bestuurlijk/operationeel onderzoek); (dit noemen we "gebruik").

De zes publieksstudies (de publieksmetingen en de inzetmetingen gericht op het publiek) geven een kwantitatief antwoord op de onderzoeksvragen met betrekking tot het bereik, de beleving en effecten. De data waarmee de vragen worden beantwoord, zijn verzameld aan de hand van een vragenlijst, die online en voor een deel telefonisch is afgenomen bij groepen Nederlandse burgers. Er zijn drie metingen verricht waarbij de respondenten in de vragenlijst (dus niet via de mobiele telefoon) een fictief NL-Alert bericht kregen aangeboden. Dit noemen we publieksonderzoek met een fictief bericht. Daarnaast zijn er drie metingen geweest snel na een daadwerkelijke inzet van NL-Alert, in noodsituaties in Meppel, Oisterwijk en Leeuwarden. Deze metingen noemen we inzetmetingen. De samples die bij de publieksonderzoeken met een fictief bericht zijn verzameld, beschouwen we als voldoende representatief voor de Nederlandse bevolking (steeds  $N > 500$ ). De samples bij de inzetmetingen beschouwen we niet als representatief omdat deze relatief klein van omvang zijn (tussen  $N = 175$  en  $N = 287$ ) en aan specifieke gebieden zijn gekoppeld.

In aanvulling op de inzetmetingen zijn er naar aanleiding van de noodsituaties in Meppel, Oisterwijk en Leeuwarden drie kwalitatieve studies gedaan in de bestuurlijk/operationele kolommen om de onderzoeksvraag met betrekking tot het gebruik van NL-Alert te kunnen beantwoorden.



De gebruikte meetinstrumenten voor het publieksonderzoek (zowel met het fictieve bericht als de inzetmetingen) zijn in belangrijke mate gebaseerd op theoretische overwegingen en bestaande meetinstrumenten. Theorieontwikkeling is geen expliciete doelstelling van dit onderzoek. De indicatoren die we gebruiken voor de beoordeling van de kwaliteit van de verzamelde data (Cronbach's alpha) geven een gunstig beeld. Bovendien tonen de resultaten voor de publieksstudie (in essentie drie maal dezelfde meting, met enkele maanden tussenpoos) een consistent beeld. De onderzoekers verbinden hieraan de conclusie dat we de onderzoeksvragen met betrekking tot bereik, beleving en effecten met kwalitatief goede data kunnen beantwoorden. Kanttekening hierbij is wel dat de meting van beweerd gedrag (in de inzetmetingen) telefonisch is vastgesteld en om die reden met een eenvoudig ja/nee antwoord is bepaald. Dit beperkt de mogelijkheden van statistische analyse op dit punt.



De kwalitatieve inzetmetingen bestuurlijk/operationeel moeten het doen met veel minder deelnemers. Voor een deel is dat inherent aan de opzet; er zijn nu eenmaal niet erg veel personen betrokken uit de bestuurlijke/operationele kolommen bij de inzet van NL-Alert per onderzocht incident. Verder bleek het soms moeilijk en tijdrovend om deelnemers bereid te vinden mee te werken. In één van de drie casussen duurde het ongeveer twee maanden voordat deze data was verzameld. Anders dan bij het kwantitatieve publieksonderzoek is het niet mogelijk om de verzamelde kwalitatieve data uit het bestuurlijk/operationele inzetonderzoek van een kwaliteitsoordeel te voorzien. De gepresenteerde visies zijn vooral te beschouwen als visies van de deelnemende personen en niet van de organisaties die zij vertegenwoordigen.

## Het bereik van NL-Alert

De conclusie naar aanleiding van “bereik” is:

- Dat het percentage respondenten dat NL-Alert op de mobiel heeft ingesteld is tussen november 2012 en november 2013 gestegen van bijna 10% tot 33%.
- Een groot deel van de groep die de mobiele telefoon nog niet heeft ingesteld, is bereid om dat alsnog te doen, maar heeft kennelijk nog een zetje nodig om die stap te maken. Het verdient aanbeveling om in toekomstige publicitaire campagnes deze groep direct aan te spreken.
- Een kleine groep respondenten (geschat op zo'n 10%) is van plan nooit NL-Alert op de telefoon in te stellen. Deze groep bestaat niet uitsluitend uit personen die geen mobiele telefoon hebben.
- In de inzetmetingen geeft tussen 11% en 37% van de telefonisch benaderden aan een NL-Alert te hebben gehad.

## De beleving van NL-Alert

De conclusie naar aanleiding van “beleving”:

- NL-Alert scoort een ruime voldoende bij de bevolking
- Ongeveer 90% van de ondervraagden geeft het systeem een zes of hoger.
- NL-Alert berichten scoren goed op punten als compleetheid, begrijpelijkheid en betrouwbaarheid.
- NL-Alert scoort goed bij de respondenten op punten als snelheid, betrouwbaarheid en mogelijkheid om de dreiging goed te beoordelen.
- NL-Alert scoort aanzienlijk beter dan WAS bij de mogelijkheid om de situatie te beoordelen.

## De effecten van NL-Alert

Conclusie naar aanleiding van deze deelvraag:

- Gemiddeld vertonen ontvangers van een NL-Alert bericht (fictief of echt) een grotere neiging om het handelingsadvies op te volgen dan het te negeren.
- De neiging om een handelingsadvies te negeren, is kleiner bij een daadwerkelijke NL-Alert inzet (gemiddeld 1.1 [Meppel, Oisterwijk] – 1.5 [Leeuwarden]) dan bij een fictief bericht (2.1, steeds op een schaal van 1 tot 5).
- De beoordeelde dreiging is in de situatie dat men een fictief bericht beoordeelt hoger (gemiddeld 3.1) dan bij een daadwerkelijke NL-Alert inzet (2.5 [Meppel, Oisterwijk] – 2.9 [Leeuwarden]), op een schaal van 1 tot 5).
- De beoordeelde effectiviteit van het handelingsperspectief is in de studies met het fictieve bericht en bij de daadwerkelijke inzet tamelijk groot (waarde rond 4 op een 5-puntsschaal).
- Bij een daadwerkelijke inzet is het verantwoordelijkheidsgevoel jegens anderen (sociale norm) aanzienlijk lager (2.3) dan bij de fictieve situatie (2.9, op een schaal van 1 tot 5).
- Bij een daadwerkelijke inzet van NL-Alert vertonen respondenten een grotere informatiebehoefte (gemiddeld 3.6 [Meppel, Oisterwijk] – 3.0 [Leeuwarden]) dan bij een fictieve situatie (3.0, op een schaal van 1 tot 5).
- NL-Alert berichten worden goed beoordeeld op begrijpelijkheid, compleetheid en betrouwbaarheid.

Conclusie uit de analyses waarbij respondenten een fictief NL-Alert bericht lezen:

- Het fictieve NL-Alert bericht leidt tot een significante toename van de intentie tot zelfredzaam gedrag via een verhoogde risicoperceptie, een sterker verantwoordelijkheidsgevoel (sociale norm), een groter vertrouwen in zichzelf en het handelingsperspectief (beoordeelde effectiviteit)

en een groter vertrouwen in NL-Alert als waarschuwingskanaal (bron geloofwaardigheid; snel, betrouwbaar en voldoende om de situatie te beoordelen).

- Het fictieve NL-Alert bericht roept geen emoties op als angst, bezorgdheid of boosheid (affectieve respons).

Uit de correlatieanalyse naar aanleiding van de daadwerkelijke inzetmetingen is gebleken dat het beweerde gedrag vaak tamelijk zwak correleerde met de mate waarin de verschillende onderdelen van het NL-Alert bericht (afzender, situatie, locatie, advies) begrijpelijk, compleet en betrouwbaar werden gevonden. Hiervoor is een tweetal methodologische verklaringen denkbaar die ons nopen om de correlatiecoëfficiënten met voorzichtigheid te interpreteren, en ze beperken eveneens de mogelijkheden om het gedrag te verklaren via regressieanalyses. Deze analyses geven louter een (indicatief) beeld van de effecten van het NL-Alert bericht op het beweerde gedrag, waarbij we tevens analyseren of en in welke mate de belevingsvariabelen een verklaring kunnen bieden voor de vraag waarom er een effect is van het NL-Alert bericht op het gedrag.

Uit de analyses met betrekking tot de metingen waarbij NL-Alert daadwerkelijk is ingezet, trekken we de volgende indicatieve conclusies:

- Naarmate de afzender en het advies voor respondenten begrijpelijker, completer en betrouwbaarder waren, nam het vertrouwen in de uitvoerbaarheid en het nut van het gegeven advies toe waardoor men het advies vaker opvolgde.
- Naarmate men de locatieaanduiding begrijpelijker, completer en betrouwbaarder vond, was men tevredener over de informatievoorziening waardoor men de omgeving vaker nauwkeurig in de gaten hield.
- Naarmate men de afzender, de situatie en het advies begrijpelijker, completer en betrouwbaarder vond, was men vaker tevreden over de informatievoorziening waardoor men minder vaak naar informatie zocht, minder vaak met anderen overlegde over de beste actie en minder vaak de aanwijzingen in het bericht opvolgde.
- Naarmate respondenten de afzender van het bericht en de locatie beter begrepen en completer en betrouwbaarder vonden, waren zij minder bezorgd, angstig en boos. Een gematigder emotionele respons zorgde er vervolgens voor dat men de omgeving minder in de gaten hield en dat men minder vaak de aanwijzingen in het bericht opvolgde.

### Gebruik van NL-Alert in bestuurlijk/operationele zin

Conclusie naar aanleiding van “gebruik”

- In de meeste veiligheidsregio's zijn personen geïnstrueerd en/of geïnformeerd over de inzet van NL-Alert. Dit betekent alleen niet dat alle bestuurders en hulpverleners geïnformeerd en/of geïnstrueerd zijn. De meeste respondenten zijn te spreken over de mogelijkheden van het middel NL-Alert, zij willen het in de toekomst vaker inzetten. Het eindcijfer is een voldoende (6,4). De wijze van de inzet van NL-Alert (in termen van mandatering en besluitvorming) verschilt tussen de veiligheidsregio's. De mandaatregeling voor het inzetten van NL-Alert is niet bij iedereen in de regio duidelijk. Respondenten geven verschillende antwoorden over wie (functies en/of overleg-gremia) het mandaat heeft om NL-Alert in te zetten.
- In de meeste regio's is de inzet van NL-Alert gekoppeld aan een crisis/ramp en daarmee ook de GRIP-fasen. In diverse regio's is de inzet van NL-Alert gelijk aan de inzet van het WAS. Bij de onderzochte inzetten was er sprake van een grote brand met sterke rookontwikkeling welke mogelijk schadelijk was voor de (woon)omgeving. NL-Alert wordt ingezet in combinatie met verschillende andere communicatiemiddelen zoals website, sociale media (bijvoorbeeld Twitter) en de traditionele media. Dit is alleen niet altijd voorbereid, waardoor de communicatie niet synchroon verloopt en sommige partners (onder meer een gemeente) zich verrast voelden door de inzet van NL-Alert. Respondenten noemen verder dat de snelheid om NL-Alert in te zetten, omhoog dient te gaan. Dit kan volgens respondenten door het mandaat van de inzet lager in de

organisatie te plaatsen. Met de opmerking dat het systeem dan eenvoudig toegankelijk dient te zijn en goed dient te werken.

- Het is niet duidelijk of in alle regio's volledige overeenstemming is bij welke type incidenten NL-Alert in te zetten. Bij de drie inzetten is het voor respondenten (achteraf) niet volledig duidelijk gebleken wie de beslissing heeft genomen NL-Alert in te zetten en wie het daadwerkelijk heeft ingezet. De gemaakte afweging tot NL-Alert is voor respondenten achteraf niet altijd helder, waarbij de onderzoekers niet weten of die afweging is vastgelegd. Redenen om NL-Alert in te zetten, zijn vooral: snelheid om groot publiek te bereiken, noodzaak om informatie/kennis te delen, de ernst van de situatie en de zelfredzaamheid van de burgers te versterken. Argumenten om NL-Alert niet in te zetten, zijn onder meer: bevolkingsdichtheid van het doelgebied, ontbreken van onmiddellijke informatieverstrekking, niet duidelijk of er sprake is van een gezondheid bedreigende situatie.
- In de veiligheidsregio's leeft de discussie over de inzet van NL-Alert als communicatiemiddel of alarmeringsmiddel. Is NL-Alert een aanvullend middel op het WAS of is het gelijk aan de informatieverschaffing via bijvoorbeeld Twitter? Afhankelijk van de opvatting onder hulpverleners zal men adviseren NL-Alert eerder of later in te zetten en er mogelijk andere boodschappen mee willen versturen. Bij de inzet van NL-Alert lijken de hulpdiensten rekening te moeten houden met de levensduur van het bericht van NL-Alert. Benoemd wordt of het mogelijk is dat een bericht kan blijven repeteren als de situatie hetzelfde blijft en of het mogelijk is om een automatisch eind-bericht te versturen.