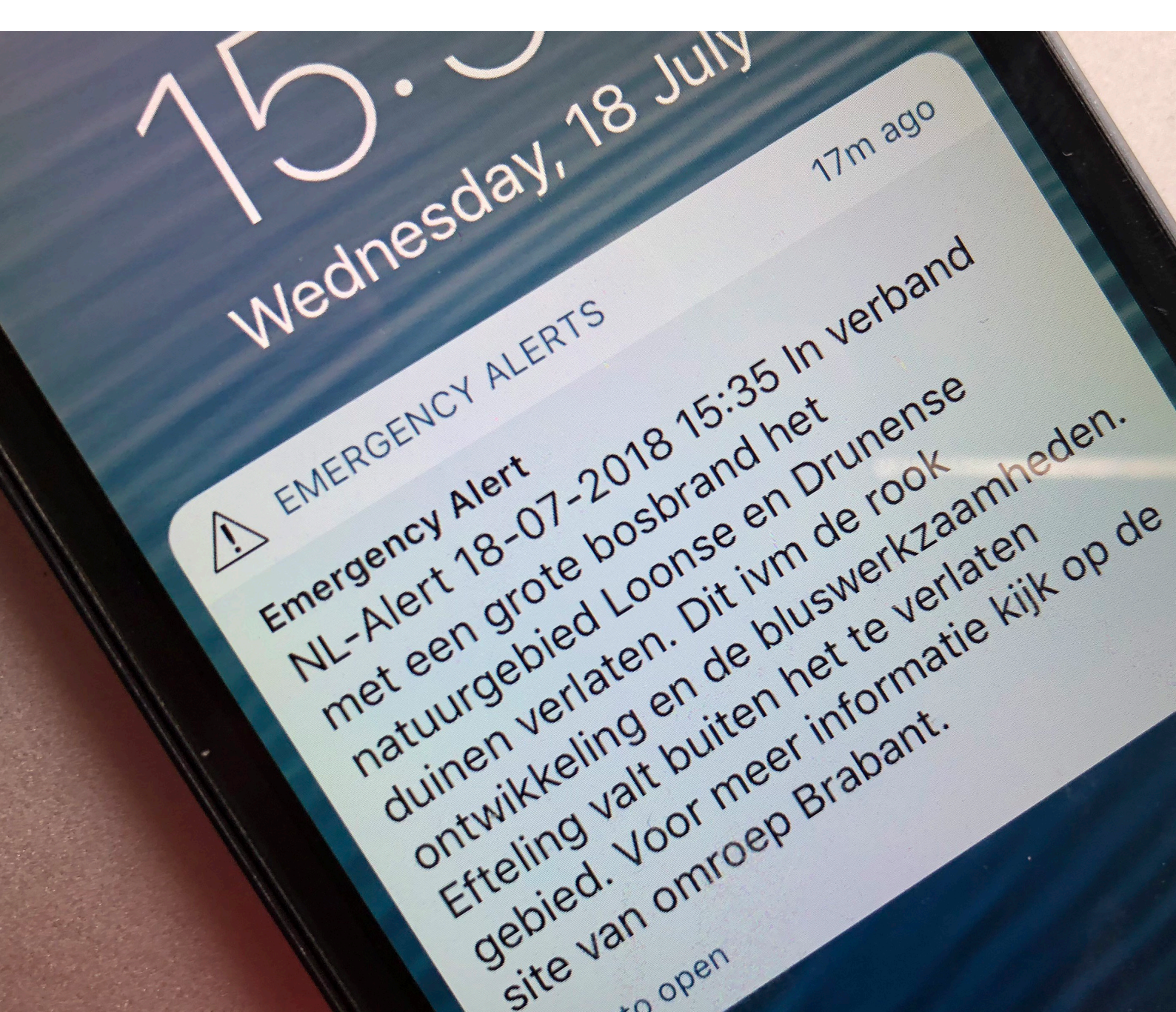


Inventarisatie inzet NL-Alert 2013-2017



Instituut Fysieke Veiligheid
Lectoraat Crisisbeheersing
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Titel: Inventarisatie inzet NL-Alert 2013-2017
Datum: 17 december 2018
Status: Definitief
Auteurs: Marije Bakker, Mayes Katab, Menno van Duin, Vina Wijkhuijs
Projectleider: Vina Wijkhuijs
Review: Nils Rosmuller
Eindverantwoordelijk: Menno van Duin

Inhoud

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 1.1 | Achtergrond | 5 |
| 1.2 | Doel en vraagstelling | 6 |
| 1.3 | Onderzoeksaanpak | 6 |
| 1.4 | Opbouw rapport | 7 |
| 2 | Analyse per incident | 8 |
| 2.1 | Inzet NL-Alert per jaar | 8 |
| 2.2 | Type incidenten | 8 |
| 2.3 | Ontalarmeringsbericht | 9 |
| 2.4 | Tijdstip van NL-Alert | 10 |
| 2.5 | Initiatiefnemer inzet NL-Alert | 10 |
| 3 | Analyse per bericht | 13 |
| 3.1 | Aantal NL-Alert berichten per jaar | 13 |
| 3.2 | Vijf componenten van een NL-Alert bericht | 14 |
| 3.3 | Aanwezigheid van de componenten in NL-Alert berichten | 15 |
| 4 | Conclusie en aanbevelingen | 17 |
| 4.1 | Inzet NL-Alert bij incidenten | 17 |
| 4.2 | De verzonden berichten | 18 |
| 4.3 | Tot slot | 18 |
| | Literatuur | 19 |
| | Bijlage 1 - Inzet NL-Alert per veiligheidsregio | 20 |

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De overheid heeft de verantwoordelijkheid om burgers die zich in de omgeving van een incident bevinden, te informeren en/of te waarschuwen. Het alarmeren van burgers is van belang om slachtoffers te voorkomen en schade te beperken. Het primaire doel van burgeralarmering is om tijdens een incident de aandacht van burgers te trekken, hen te informeren over het risico waaraan zij mogelijk blootstaan en hen in staat te stellen beschermende maatregelen te treffen. Op deze wijze kan de zelfredzaamheid van burgers bevorderd worden (Gutteling, Terpstra & Kerstholt, 2017; Jagtman, Wiersma, Sillem & Ale, 2008).

Sinds 1998 maakt de overheid gebruik van waarschuwings- en alarmeringspalen (WAS-palen) om burgers te alarmeren. De WAS-palen maken deel uit van een netwerk van ongeveer 3800 sirenepalen die draadloos en onafhankelijk van elkaar ingezet kunnen worden. Het sirene-alarm kan via een computer op de meldkamer van elke veiligheidsregio worden geactiveerd. Een nadeel van dit sirene-alarm is dat burgers alleen gealarmeerd worden. Specifieke informatie over het incident en een handelingsperspectief dat daarbij past, kunnen langs deze weg niet gegeven worden. Technologische ontwikkelingen hebben het mogelijk gemaakt om de alarmering van burgers te verbeteren (Jagtman e.a. 2008). In 2012 is de overheid gestart met het gebruik van het landelijke alarmeringssysteem NL-Alert. Met dit systeem kan de overheid burgers in de directe omgeving van een ramp of noodsituatie zowel waarschuwen als informeren via de mobiele telefoon. In het bericht dat burgers ontvangen, wordt omschreven wat de situatie (het risico) is en wat zij op dat moment het beste kunnen doen. Onderzoek laat zien dat het belangrijk is om zowel het risico te benoemen als handelingsperspectieven te geven: burgers zijn dan sneller geneigd het advies op te volgen (Sillem, 2010; Verroen, Gutteling & de Vries, 2013). NL-Alert maakt gebruik van de techniek 'cell broadcast' via de zendmasten van telefoonproviders (NCTV, 2018a). Iedereen met een mobiele telefoon die zich in het verzendgebied van het alarmeringsbericht bevindt, kan worden bereikt, mits hun mobiele telefoon is ingesteld op het ontvangen van een NL-Alert. Een voordeel van cell broadcast is dat het gebruikmaakt van radiofrequenties; het systeem is ongevoelig voor overbelasting van een telefoonnetwerk. In Chili, Japan, Litouwen en de Verenigde Staten maken ze gebruik van vergelijkbare cell broadcastsystemen om burgers te informeren (Casteel & Downing, 2015; Verroen e.a., 2015).

Over enige tijd (in het jaar 2020) zullen de WAS-palen zeer waarschijnlijk verdwijnen en zal het verzenden van NL-Alert berichten via het mobiele telefoonnetwerk de voornaamste manier zijn waarop burgers worden gealarmeerd en over een incident worden geïnformeerd. Dit maakt een goed functioneren van NL-Alert als middel voor alarmering en publiekscommunicatie des te belangrijker. Om de bekendheid van NL-Alert te vergroten en burgers te laten controleren of hun telefoon goed is ingesteld voor het ontvangen van een NL-Alert, wordt twee keer per jaar een landelijk NL-Alert controlebericht verzonden. Het meest recente controlebericht is verzonden op 4 juni 2018 en werd door ongeveer 10 miljoen mensen van 12 jaar en ouder ontvangen (NCTV, 2018b).

1.2 Doel en vraagstelling

Een eerste inzet van NL-Alert vond eind 2012 plaats. Sindsdien is NL-Alert ruim 270 keer ingezet om burgers te waarschuwen of te informeren over een bepaalde situatie. Dat maakt het mogelijk om indrukken op te doen over de wijze waarop NL-Alert is ingezet. In dit inventariserend onderzoek wordt op basis van een analyse van de inzet van NL-Alert in de jaren 2013 tot en met 2017 in kaart gebracht hoe vaak NL-Alert per jaar is ingezet, bij welk type incidenten en door welke instantie de inzet werd geïnitieerd (veiligheidsregio of politie). Tevens wordt nagegaan in hoeverre NL-Alert berichten voldoen aan de vijf componenten die in het *Beleidskader NL-Alert* (NCTV, 2015) worden omschreven. Volgens dit beleidskader dient een NL-Alert bericht minimaal te bestaan uit een afzender, een datum en tijdstip, een omschrijving van het risico dat zich voordoet, de locatie en een handelingsperspectief. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Bij welke incidenttypen, op welk moment van de dag en door welke organisaties is in de jaren 2013 tot en met 2017 NL-Alert geïnitieerd, en in welke mate voldoen de verzonden NL-Alert berichten aan de vijf componenten uit het beleidskader?

1.3 Onderzoeksaanpak

Informatieverzameling

Om een database te maken zijn gegevens over de inzet van NL-Alert op twee manieren verzameld. Ten eerste heeft het NCTV aan ons alle inzetrapportages ter beschikking gesteld over de periode 2013 tot en met 2017. Ten tweede is informatie verzameld op basis van mediaberichten en informatie op sociale media. Zo zijn de volgende gegevens verzameld:

- > het aantal keer per jaar dat NL-Alert is ingezet;
- > de organisatie (veiligheidsregio's of politie) die NL-Alert heeft geïnitieerd;
- > het type incidenten waarvoor NL-Alert werd ingezet;
- > het GRIP-niveau;
- > het aantal berichten per incident;
- > de aanwezigheid van vereiste componenten per NL-Alert bericht.

Analyse

Om de database gereed te maken voor de data-analyse is eerst een aantal bewerkingen uitgevoerd op de brongegevens. De resultaten voor het type incident zijn gelabeld in categorieën. Daarnaast is de inhoud van de NL-Alert berichten gelabeld op basis van de componenten uit het beleidskader. Tevens is geregistreerd of na het incident een zogenoemd ontalmeringsbericht is verstuurd om te melden dat de situatie weer veilig is. Dit wordt ook wel een afmeldingsbericht genoemd. Ten slotte is een definitieve database vastgesteld die gebruikt is in de verdere analyse.

De tweede stap in de analyse bestond uit een frequentieanalyse per item. In de analyse is een onderscheid gemaakt tussen items op incidentniveau en items op berichtniveau. De kenmerken van het incident zijn geanalyseerd op basis van het totaal aantal incidenten (N= 213). De kenmerken van de berichten zijn geanalyseerd op basis van het totaal aantal verstuurd NL-Alert berichten (N= 431).

De derde stap bestond uit een nadere analyse naar mogelijke samenhang tussen verschillende items. Hiervoor zijn kruistabelanalyses uitgevoerd. Dit is met name toegepast om te onderzoeken of zich bepaalde ontwikkelingen hebben voorgedaan met betrekking tot de inzet van NL-Alert over de jaren heen.

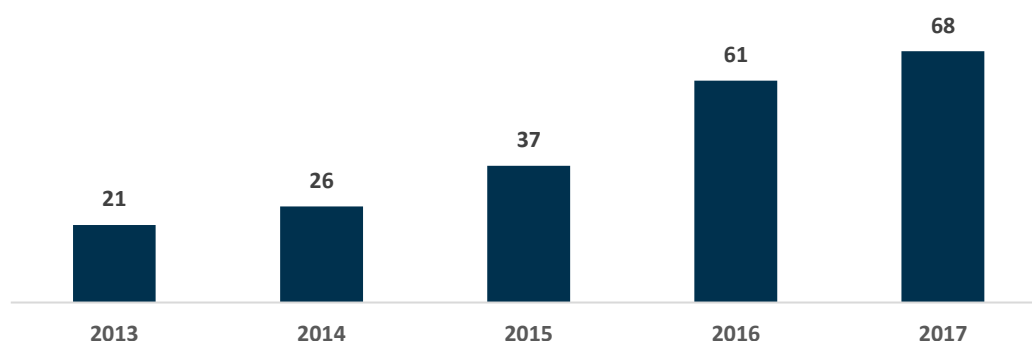
1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksresultaten beschreven op *incidentniveau*. Daarbij wordt ingegaan op het type incidenten waarbij NL-Alert is ingezet, het tijdstip waarop de berichten werden verstuurd en door welke organisatie NL-Alert is geïnitieerd. In hoofdstuk 3 worden de resultaten beschreven op *berichtniveau*, waarbij we nagaan in hoeverre de berichten die in de jaren 2013 tot en met 2017 verstuurd zijn, voldeden aan de vijf componenten uit het *Beleidskader NL-Alert* en respectievelijk een afzender, datum en tijdstip, omschrijving van zowel het risico als de locatie en een handelingsperspectief bevatten. In hoofdstuk 4 vatten wij de belangrijkste bevindingen samen en komen wij met enkele suggesties voor onder andere vervolgonderzoek.

2 Analyse per incident

2.1 Inzet NL-Alert per jaar

In de periode 2013 tot en met 2017 is bij 213 incidenten NL-Alert ingezet. Daarbij is een trend te zien over de jaren heen: NL-Alert wordt steeds vaker ingezet. Opvallend is de toename van het aantal inzetten in het jaar 2016 ten opzichte van 2015. In 2015 werd bij 37 incidenten gebruikgemaakt van NL-Alert; in het jaar 2016 bij 61 incidenten, wat een toename is van ongeveer 60%. In 2017 was sprake van een lichte toename ten opzichte van 2016.



Figuur 2.1 Aantal NL-Alert inzetten, 2013 t/m 2017

2.2 Type incidenten

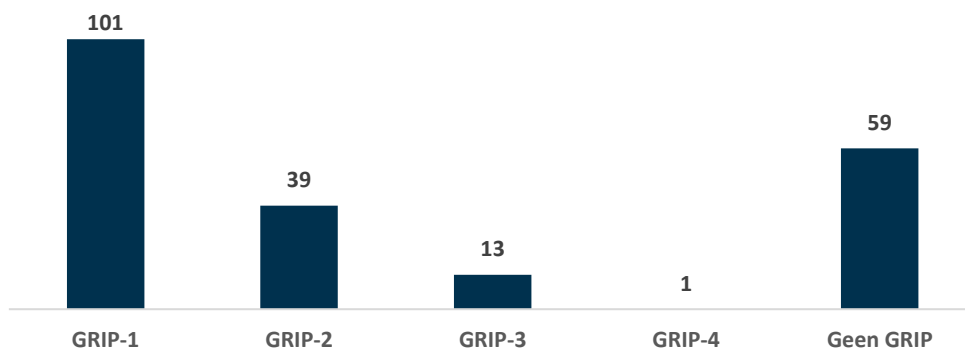
NL-Alert kan worden ingezet bij incidenten, rampen en crises die of acuut handelen van het publiek vergen of een fysieke bedreiging kunnen vormen of voor grote maatschappelijke onrust/ontwrichting kunnen zorgen. In de periode 2013 tot en met 2017 werd NL-Alert verreweg het meest ingezet bij een brand (90%). Daarnaast werd een aantal keer NL-Alert ingezet bij een gaslekkage of ontsnapping van gevaarlijke stoffen en bij extreme weersomstandigheden (zie tabel 2.2). Inzet van NL-Alert in het kader van *crowd control* is van relatief recente datum: in 2017 werd zowel bij de huldiging van Feyenoord als bij de Europa Leaguefinale tussen Ajax en Manchester United een NL-Alert verstuurd met de boodschap 'de binnenstad is vol, kijk/vier het elders'. Onder de categorie 'overige' vallen situaties die slechts één keer voorkwamen: een bomruiming, een stroomstoring, een ontploffing, een vermissing van een kind, een ontsnapte slang en een verkeersongeval.

Tabel 2.2 Inzet NL-Alert naar type incident, 2013 t/m 2017

| Type incident | Aantal inzetten | Percentage |
|-----------------------------------|-----------------|------------|
| Brand | 191 | 90% |
| Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 10 | 5% |
| Weersomstandigheden | 4 | 2% |
| Crowd control | 2 | 1% |
| Overige | 6 | 3% |

GRIP-niveau

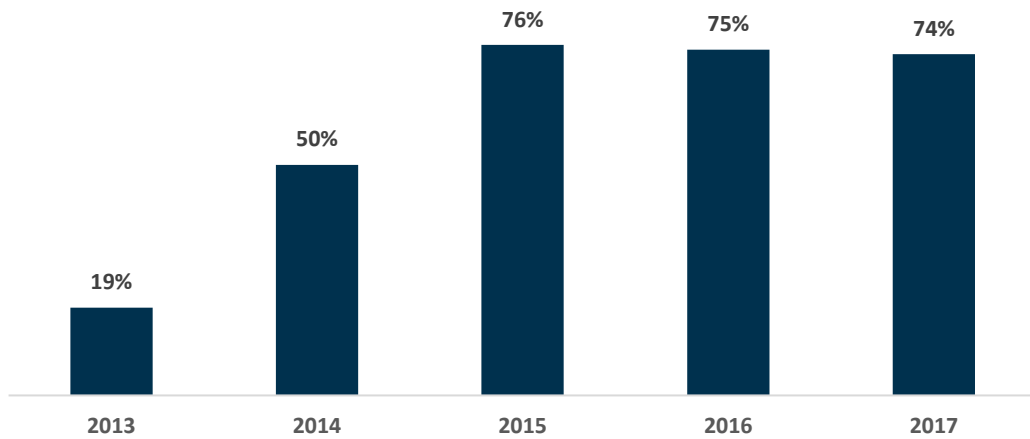
De meeste NL-Alerts zijn ingezet bij GRIP-1 incidenten (n=101). Daarnaast werd NL-Alert ingezet bij een aanzienlijk aantal incidenten waarbij géén sprake was van GRIP-opstapeling (n= 59). In de onderzochte periode is één keer een NL-Alert verstuurd bij een GRIP-4 incident. Het betrof een grote brand in een loods op het industriepark Chemelot in Geleen.



Figuur 2.3 Inzet NL-Alert naar GRIP-niveau, 2013 t/m 2017

2.3 Ontalarmeringsbericht

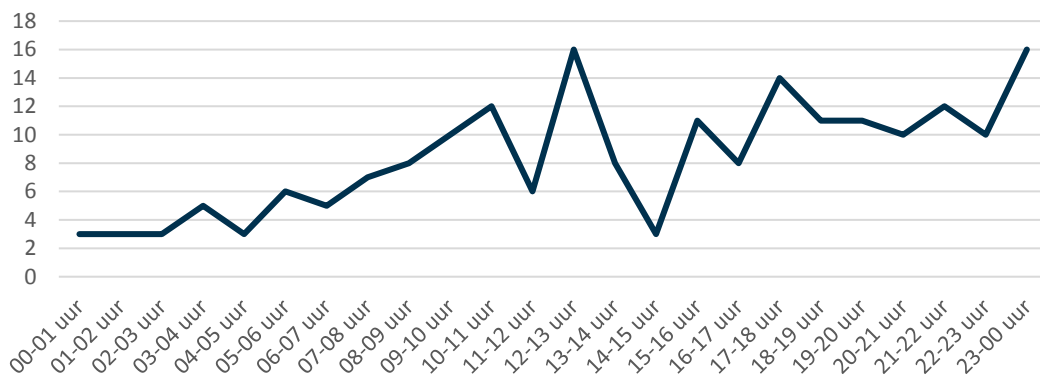
In onderstaande figuur is te zien dat het aantal incidenten waarbij een ontalarmeringsbericht is verstuurd om mensen te laten weten dat er geen gevaar meer is, vooral in de beginjaren van NL-Alert flink is gestegen. Daar waar in 2013 bij slechts 19% van de incidenten waarbij NL-Alert werd ingezet een ontalarmeringsbericht werd verstuurd, was dit percentage in 2015 gestegen tot 76%. In 2016 en 2017 stabiliseerde het percentage rond de 75%.



Figuur 2.4 Ontalmeringsberichten per jaar, 2013-2017

2.4 Tijdstip van NL-Alert

Als we kijken naar het moment van de dag waarop een eerste NL-Alert werd ingezet, dan gebeurde dat vooral tijdens het middaguur (tussen 12.00 en 13.00 uur) en het meest in de avond tussen 23.00 en 24.00 uur (namelijk 16 keer). Tussen twaalf uur 's nachts en vijf uur in de ochtend wordt het minst vaak een NL-Alert bericht verstuurd (zie figuur 2.5).



Figuur 2.5 Aantal NL-Alert inzetten naar moment van de dag, 2013 t/m 2017

2.5 Initiatiefnemer inzet NL-Alert

Het bevoegde decentrale gezag, vaak de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio, heeft de verantwoordelijkheid om burgers te waarschuwen en te informeren over een incident of ramp binnen hun gemeente of regio. Omdat het wenselijk is om een NL-Alert zo snel mogelijk te versturen nadat een ramp of incident is geschied, is binnen een veiligheidsregio een functionaris gemandateerd zelfstandig een beslissing te nemen inzake het inzetten van een NL-Alert. Veiligheidsregio's hebben dus het mandaat om in hun eigen regio een NL-Alert in te zetten en mogen, wanneer de situatie daartoe aanleiding geeft, ook in andere regio's een NL-Alert (laten) versturen. De buurregio dient hierover wel geïnformeerd te worden. Andere organisaties (bijvoorbeeld de politie) mogen NL-Alert niet zelf inzetten, maar kunnen een verzoek voor een NL-Alert kenbaar maken bij de meldkamer. De meldkamer neemt vervolgens contact op met de gemandateerde functionaris binnen de

veiligheidsregio. Als het verzoek aan een van de inzetcriteria voldoet, stelt de desbetreffende functionaris – in overleg met de verzoekende organisatie – het bericht op en zal de meldkamer het versturen.

In de afgelopen jaren werd NL-Alert verreweg het vaakst ingezet door veiligheidsregio's. Uit de beschikbare gegevens wordt echter niet duidelijk of de veiligheidsregio ook de initiatiefnemer was van de NL-Alert inzet. De politie was, voor zover bekend, bij 5 incidenten de initiatiefnemer voor het inzetten van NL-Alert. Hierbij ging het naast twee openbare orde aangelegenheden om brand gerelateerde incidenten.

Tabel 2.6 Initiatiefnemer inzet NL-Alert , 2013 t/m 2017

| | Aantal incidenten | Percentage |
|------------------|-------------------|------------|
| Veiligheidsregio | 208 | 98% |
| Politie | 5 | 2% |

Verschillen tussen veiligheidsregio's

NL-Alert is het vaakst ingezet in Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant (n= 31), gevolgd door Veiligheidsregio Friesland (n= 28) en Veiligheidsregio Groningen (n= 26). In Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en Veiligheidsregio Hollands-Midden is NL-Alert het minst vaak ingezet: slechts één keer (zie tabel 2.7).

Tabel 2.7 Inzet NL-Alert naar veiligheidsregio, 2013 t/m 2017

| Veiligheidsregio | Aantal inzetten | Percentage |
|-------------------------|-----------------|------------|
| Midden- en West-Brabant | 31 | 15% |
| Friesland | 28 | 13% |
| Groningen | 26 | 12% |
| Noord-Holland Noord | 14 | 7% |
| Rotterdam-Rijnmond | 14 | 7% |
| Utrecht | 12 | 6% |
| Zeeland | 11 | 5% |
| Brabant-Zuidoost | 9 | 4% |
| Kennemerland | 9 | 4% |
| Drenthe | 9 | 4% |
| IJsselland | 8 | 4% |
| Limburg-Noord | 8 | 4% |
| Zuid-Holland Zuid | 6 | 3% |

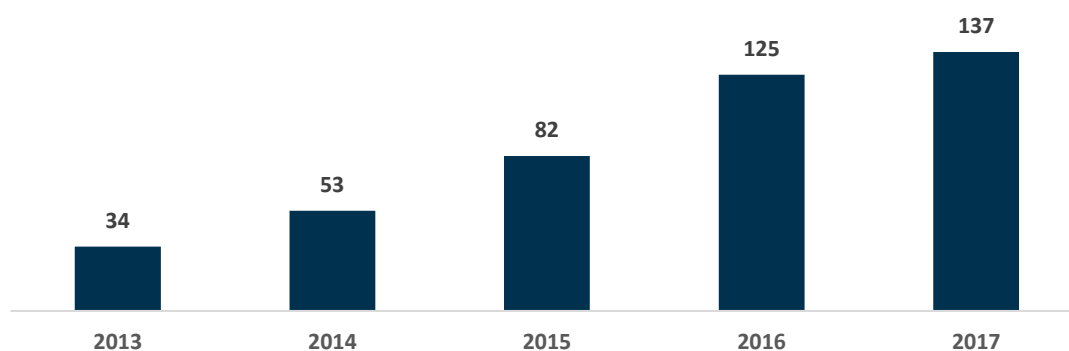
| | | |
|---------------------------|---|----|
| Flevoland | 4 | 2% |
| Twente | 4 | 2% |
| Amsterdam-Amstelland | 3 | 1% |
| Brabant-Noord | 3 | 1% |
| Haaglanden | 3 | 1% |
| Zaanstreek-Waterland | 3 | 1% |
| Gelderland-Midden | 2 | 1% |
| Gooi en Vechtstreek | 2 | 1% |
| Noord- en Oost-Gelderland | 2 | 1% |
| Zuid-Limburg | 2 | 1% |
| Gelderland-Zuid | 1 | 1% |
| Hollands Midden | 1 | 1% |

Bij twee incidenten is in verschillende veiligheidsregio's tegelijkertijd een NL-Alert verstuurd. Bij het ene incident was er sprake van een zware storm in het noorden van Nederland en werd een NL-Alert tegelijkertijd verstuurd in de veiligheidsregio's Groningen, Friesland en Drenthe. Bij het andere incident was er sprake van een zeer grote brand met gevaarlijke stoffen in Moerdijk en werd in de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid tegelijkertijd een NL-Alert verstuurd.

3 Analyse per bericht

3.1 Aantal NL-Alert berichten per jaar

In de jaren 2013 tot en met 2017 zijn – verdeeld over 213 incidenten – in totaal 431 NL-Alert berichten verstuurd. Figuur 3.1 laat zien dat er in de loop van de jaren steeds meer berichten zijn verstuurd. Werden in 2013 nog slechts 34 NL-Alert berichten verstuurd, in 2017 is dit aantal gestegen naar 137 berichten.



Figuur 3.1 Aantal NL-Alert berichten per jaar, 2013-2017

Als bij een incident NL-Alert wordt ingezet, worden vaak meerdere NL-Alert berichten verstuurd om mensen op de hoogte te houden van de laatste ontwikkelingen van het incident. Bij 76% van de incidenten werd meer dan één NL-Alert bericht verstuurd; hierbij is ook een eventueel ontalarmeringsbericht inbegrepen. Bij 24% van de incidenten bleef de inzet van NL-Alert beperkt tot één bericht (zie tabel 3.2). Bij één incident, namelijk in Vlaardingen in 2015, zijn zes NL-Alert berichten verstuurd. Bij dit incident was sprake van een brand, waarbij het vermoeden bestond dat er asbest zou vrijkomen. Via NL-Alert zijn burgers op de hoogte gehouden van de ontwikkeling van de brand en of er wel of geen asbest was aangetroffen in de omgeving.

Tabel 3.2 Aantal verstuurde NL-Alert berichten per incident, 2013 t/m 2017

| Aantal berichten | Aantal incidenten | Percentage |
|------------------|-------------------|------------|
| 1 bericht | 50 | 24% |
| 2 berichten | 120 | 56% |
| 3 berichten | 33 | 16% |
| 4 berichten | 9 | 4% |
| 6 berichten | 1 | 1% |

3.2 Vijf componenten van een NL-Alert bericht

Voorafgaand aan de invoering van NL-Alert is onderzoek gedaan naar de componenten waaraan een NL-Alert bericht zou moeten voldoen (Jagtman, 2013). Een reeks workshops met experts leverde op dat een NL-Alert compleet is als het bericht bestaat uit de volgende componenten: een afzender, datum en tijdstip, een omschrijving van het risico, de locatie en een handelingsperspectief. Een verwijzing naar verdere informatie werd optioneel geacht, wat betekent dat een NL-Alert ook zonder deze component kan worden verstuurd (Jagtman, 2013).

Deze uitgangspunten zijn overgenomen in het *Beleidskader NL-Alert* van het ministerie van Justitie en Veiligheid (NCTV, 2015). Zo staat in het beleidskader onder meer beschreven dat een NL-Alert een *afzender* moet bevatten. In een NL-Alert bericht wordt automatisch 'NL-Alert' als afzender vermeld; de organisatie die NL-Alert inzet, wordt niet genoemd. *Datum en tijdstip* worden eveneens automatisch ingevuld op het moment van opstellen van het bericht. Vervolgens moet nog wel op de knop 'actueel' worden geklikt voor het bijwerken van de datum en tijd.

De component *risico* heeft als doel de ontvanger van het bericht bewust te maken dat hij/zij mogelijk acuut gevaar loopt. Er dient daarom omschreven te worden welk risico of gevaar er dreigt. De risico-component is opgebouwd uit twee elementen: de gevaarzetting en de bron. De gevaarzetting geeft aan waarmee burgers rekening moeten houden, bijvoorbeeld rook of explosiegevaar. Met de bron wordt de oorsprong bedoeld van waaruit het gevaar is ontstaan, bijvoorbeeld een brand of ongeval.

Met de component *locatie* wordt het gevaar gelokaliseerd en kan de ontvanger van het bericht nagaan of het incident daadwerkelijk op hem/haar betrekking heeft. Binnen deze component wordt onderscheid gemaakt tussen het brongebied en het effectgebied. Onder het brongebied betreft de locatie waar het risico zijn oorsprong heeft, bijvoorbeeld een straat of een bedrijf. Het effectgebied is het gebied waar burgers blootgesteld zouden kunnen worden aan het gevaar, bijvoorbeeld in een bepaalde regio of plaats. Zowel informatie over de staat/locatie, als de regio/plaats dienen benoemd te worden in het NL-Alert bericht. Bij de component *handelingsperspectief* gaat het om informatie over wat burgers kunnen doen om de negatieve gevolgen van een incident te voorkomen of te beperken. Het handelingsperspectief is afhankelijk van het gevaar waaraan burgers worden blootgesteld. Een voorbeeld van een handelingsperspectief kan zijn: 'ga naar binnen en sluit deuren en ramen' of 'verlaat het natuurgebied'.

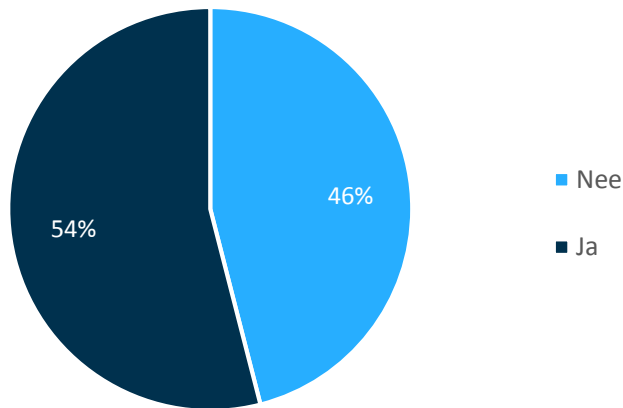
Ten slotte verwijst de optionele component *informatie* de ontvanger van de NL-Alert naar een ander medium voor aanvullende informatie. Bijvoorbeeld een regionale televisie- of radiozender, een officieel twitter-account of de website van een gemeente. Het doorverwijzen naar bronnen voor verdere informatie wordt relevant wanneer burgers in veiligheid zijn en behoefte hebben aan informatie over de stand van zaken met betrekking tot het incident.

Hieronder wordt zowel een NL-Alert afgebeeld dat niet aan alle componenten voldoet (linker bericht) als een NL-Alert weergegeven dat wel voldoet aan alle componenten (rechter bericht). Bij het linker bericht ontbreekt de locatie en is vergeten in te vullen of het een zeer grote of grote brand was. Deze fouten zijn binnen 5 minuten gecorrigeerd in het rechter bericht: deze voldoet wel aan alle componenten.



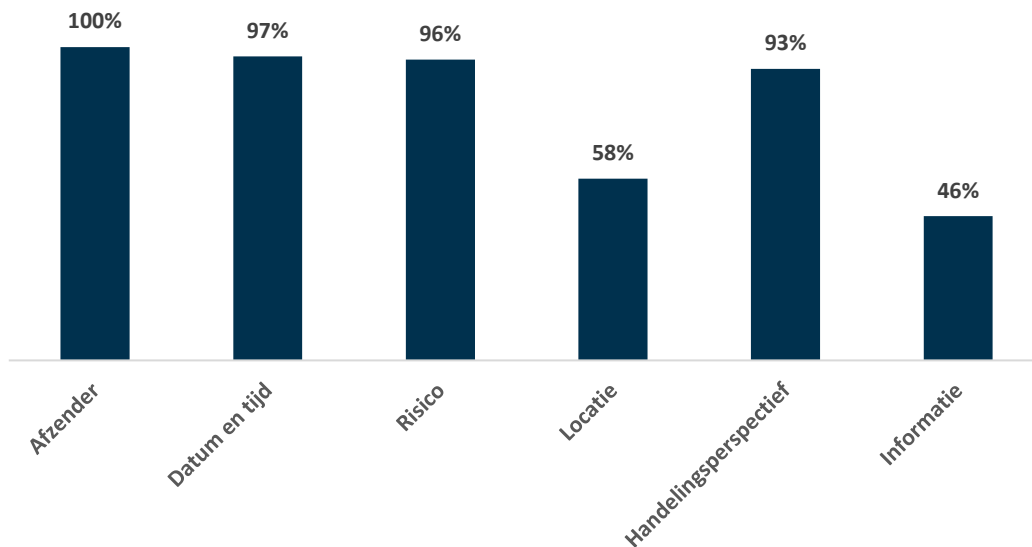
3.3 Aanwezigheid van de componenten in NL-Alert berichten

Uit figuur 3.3 blijkt dat meer dan de helft van alle verzonden berichten (54%) voldoet aan alle vijf de componenten uit het beleidskader en in ieder geval een afzender, datum en tijdstip, risico-omschrijving, locatie en handelingsperspectief bevatten. De component 'informatie' is buiten beschouwing gelaten, omdat deze in het beleidskader wordt beschouwd als optioneel.



Figuur 3.3 Voldoet het NL-Alert bericht aan alle vijf componenten?

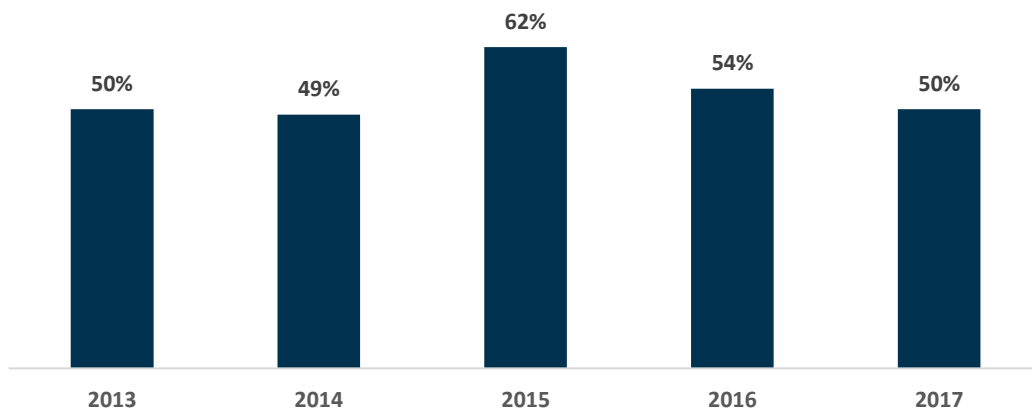
Hoewel niet van alle berichten bekend is welke organisatie de NL-Alert heeft verzonden (zie hoofdstuk 2), voldoen alle berichten wel aan de component afzender, aangezien hier automatisch 'NL-Alert' wordt ingevuld. Voor burgers die hun telefoon op het ontvangen van een NL-Alert hebben ingesteld, zal daarmee de 'afzender' voldoende bekend zijn. Ook de datum en het tijdstip worden automatisch ingevuld, bij 3% van de berichten is vergeten om de datum en tijd te actualiseren. In verreweg de meeste NL-Alert berichten werd het risico benoemd, bij 4% is dit vergeten. Van de verplichte componenten werd het minst vaak voldaan aan de component locatie: in 42% van de NL-Alert berichten was deze component incompleet of afwezig. Er werd of helemaal geen locatie van het incident genoemd (27%), of alleen de naam van een straat of een bedrijf (18%), of alleen de regio of plaats (55%). Een handelingsperspectief werd in 93% van de NL-Alert berichten geboden. In 46% van de NL-Alert berichten werd doorverwezen naar een ander medium voor aanvullende informatie over een incident.



Figuur 3.4 Aanwezigheid van componenten in NL-Alert berichten, 2013 t/m 2017

Compleetheit van berichten

Onderstaande figuur laat zien dat de NL-Alert berichten in het jaar 2015 het vaakst voldeden aan de vijf componenten uit het beleidskader, namelijk 62% van de berichten. De resultaten laten geen duidelijke trend over de tijd zien. In 2017 was het percentage berichten dat aan alle vijf componenten voldeed nagenoeg gelijk aan het percentage in 2014.



Figuur 3.5 Compleetheit van berichten per jaar, 2013-2017

4 Conclusie en aanbevelingen

Met dit inventariserend onderzoek is getracht inzicht te geven in de kenmerken van incidenten waarbij een NL-Alert is verstuurd. Daarnaast is gekeken naar de compleetheid (c.q. de aanwezigheid van de vijf componenten uit het beleidskader) van de verstuurd berichten in de periode 2013-2017. Hieronder worden de resultaten van het onderzoek samengevat en wordt per analyseniveau – respectievelijk naar inzet bij incidenten en naar het totaal aantal verzonden berichten – besproken wat de resultaten kunnen betekenen. Wij sluiten dit hoofdstuk af met enkele suggesties voor verbetering en nader onderzoek.

4.1 Inzet NL-Alert bij incidenten

- > In de jaren 2013 tot en met 2017 werd NL-Alert steeds vaker ingezet. Werd in 2013 bij 21 incidenten van NL-Alert gebruikgemaakt, in 2017 was dit aantal gestegen tot 68 incidenten. Er zijn hiervoor verschillende verklaringen te geven, maar het meest waarschijnlijk is dat veiligheidsregio's, en ook burgers, meer bekend zijn geraakt met NL-Alert, waardoor de drempel om NL-Alert in te zetten is verlaagd. Het is geen 'onalledaags' verschijnsel meer.
- > In de afgelopen jaren werd NL-Alert vooral ingezet bij incidenten waarbij sprake was van brand. Een logische verklaring hiervoor is dat in Nederland meer branden voorkomen dan met bijvoorbeeld gaslekkages of stroomstoringen, maar ook komen bij branden vaak stoffen vrij die voor mensen schadelijk kunnen zijn. Met een NL-Alert kunnen mensen dan eenvoudig worden gewaarschuwd.
- > NL-Alert blijkt vaak te zijn ingezet bij GRIP-1-incidenten (wat overigens vaak branden zijn), maar ook geregeld bij situaties waarbij geen sprake was van GRIP-opschaling. Deze situaties kunnen heel divers zijn: het kan gaan om extreme weersomstandigheden of een (internationale) voetbalwedstrijd. In die situaties werd met een NL-Alert bijvoorbeeld beoogd openbare orde problemen te voorkomen.
- > NL-Alert werd het minst vaak ingezet gedurende de nacht, wat ook logisch is, aangezien de meeste mensen dan slapen. Hulpdiensten zouden om die reden kunnen besluiten geen NL-Alert uit te sturen, omdat het in de meeste gevallen gaat om een rookwolk die overkomt e.v., en een bericht dan mogelijk leidt tot negatieve reacties van burgers die erdoor uit hun slaap worden gehaald. Natuurlijk zal in een echt acute situatie wel een NL-Alert uitgestuurd moeten worden.
- > Inmiddels wordt bij driekwart van de incidenten waarbij NL-Alert is ingezet een ontalmeringsbericht verstuurd om mensen te laten weten dat de situatie weer veilig is. Mogelijk wordt op deze wijze tegemoet gekomen aan de (op zich terecht) behoefte van burgers om ook geïnformeerd te worden, wanneer er niets meer aan de hand is.

4.2 De verzonden berichten

- > De afgelopen jaren was niet alleen sprake van een toename van het aantal incidenten waarbij NL-Alert werd ingezet, ook is het aantal berichten dat per incident werd verzonden, toegenomen. Zo nam het totaal aantal NL-Alert berichten toe van 34 berichten in 2013, naar 137 berichten in 2017. Deze toename is mede te verklaren door het feit dat steeds vaker ook een ontalmeringsbericht is verstuurd.
- > Iets meer dan de helft van de berichten voldeed aan alle vijf de componenten uit het *Beleidskader NL-Alert*. Dit betekent dat tevens een groot deel van de berichten daar niet aan voldeed. Als gekeken wordt per component dan is opvallend dat in bijna de helft van de berichten informatie over de locatie onvolledig was of ontbrak. Voor burgers is het echter wel van belang om geïnformeerd te worden over zowel het brongebied (bijvoorbeeld de naam van de straat of het bedrijf waar iets aan de hand is), als het effectgebied (de plaats of regio waar de gevolgen merkbaar kunnen zijn). Zonder deze informatie is het voor burgers lastig te bepalen welk risico zij lopen.
- > In iets meer dan de helft van de berichten werd niet doorverwezen naar aanvullende informatie, mogelijk omdat deze component (nu nog) optioneel is. Toch kan een (door)verwijzing naar een medium waar meer informatie te vinden is, van toegevoegde waarde zijn. Wanneer organisaties willen doorverwijzen naar aanvullende informatie is het belangrijk dat dit gebeurt naar een specifieke website waar burgers betrouwbare informatie kunnen vinden.

4.3 Tot slot

Uit dit onderzoek blijkt dat er ruimte bestaat voor verbetering om burgers via NL-Alert te informeren over incidenten. Zo kan bij het opstellen van een NL-Alert duidelijker worden aangegeven waar het incident zich voordoet en waar eventuele gevolgen te verwachten zijn. Voor burgers is deze informatie van belang om te bepalen wat te doen.

In dit onderzoek is niet nagegaan hoe burgers de informatievoorziening via NL-Alert ervaren. Om hier een beeld van te krijgen zou het goed zijn om de reacties van burgers te peilen, kort nadat zij via NL-Alert over een incident zijn geïnformeerd. Aanvullend onderzoek kan inzicht geven in de wensen en behoeften van burgers ten aanzien van NL-Alert.

Literatuur

Casteel, M.A. & Downing, J.R. (2015). Assessing Risk Following a Wireless Emergency Alert: Are 90 Characters Enough? *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 13(1), 95-112.

Gutteling, J.M., Terpstra, T. & Kerstholt, J.H. (2017). Citizens' adaptive or avoiding behavioral response to an emergency message on their mobile phone. *Journal of Risk Research*, 1-13.

Jagtman, H.M. (2013). Opstellen van korte alarmberichten is een kwestie van opleiden, trainen en oefenen. Welke expertise is echt nodig voor korte alarmberichten. *Ruimtelijke veiligheid en risicobeleid*, 4 (11), 21- 32.

Jagtman, H.M., Wiersma, J.W.F., Sillem, S., Ale, B.J.M. (2008). *Evaluatie van de mogelijkheden van cell broadcast voor burgeralarmering. Ervaringen van praktijkproeven in Nederland gedurende de periode 2005 – 2007*. Delft: TU Delft. In opdracht van ERC, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

NCTV (2015). *Beleidskader NL-Alert*. Den Haag: NCTV.

NCTV (2018a). Veelgestelde vragen. Ontleend aan <https://crisis.nl/nl-alert/veelgestelde-vragen/>.

NCTV (2018b). 10 miljoen mensen ontvangen NL-Alert controlebericht. Ontleend aan <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2018/10-miljoen-mensen-ontvangen-nl-alert-controlebericht.aspx>.

Sillem, S. (2011). *Warning citizens; influencing self-reliance in emergencies* (Doctoral dissertation). Ontleend aan <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:81051152-6d19-4504-b2ea-280e5c727be3?collection=research>

Verroen, S., Gutteling, J.M., & De Vries, P.W. (2013). Enhancing self-protective behavior: Efficacy beliefs and peer feedback in risk communication. *Risk Analysis*, 33(7), 1252- 1264. doi: 10.1111/j.1539-6924.2012.01924.x.

Bijlage 1 - Inzet NL-Alert per veiligheidsregio

Tabel B.1 Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurde berichten per inzet |
|-------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 17-05-2017 | Brand | 3 |
| 30-04-2017 | Brand | 2 |
| 05-04-2017 | Brand | 1 |
| 22-12-2016 | Brand | 3 |
| 04-12-2016 | Brand | 3 |
| 24-11-2016 | Brand | 3 |
| 19-08-2016 | Brand | 2 |
| 12-08-2016 | Brand | 1 |
| 28-07-2016 | Brand | 2 |
| 27-06-2016 | Brand | 3 |
| 25-06-2016 | Brand | 2 |
| 07-06-2016 | Brand | 1 |
| 04-06-2016 | Brand | 2 |
| 02-06-2016 | Brand | 2 |
| 22-04-2016 | Brand | 2 |
| 26-03-2016 | Brand | 1 |
| 26-03-2016 | Brand | 2 |
| 25-03-2016 | Brand | 1 |
| 29-12-2015 | Brand | 2 |
| 19-11-2015 | Brand | 2 |
| 05-08-2015 | Brand | 1 |
| 12-05-2015 | Brand | 2 |
| 06-03-2015 | Brand | 1 |
| 07-09-2014 | Overige (ontsnapte giftige slang) | 3 |
| 11-08-2014 | Brand | 3 |

| | | |
|------------|-----------------------|---|
| 03-06-2014 | Brand | 4 |
| 10-03-2014 | Brand | 2 |
| 27-02-2014 | Overige (ontploffing) | 2 |
| 20-06-2013 | Brand | 1 |
| 04-06-2013 | Brand | 1 |
| 26-05-2013 | Brand | 1 |

Tabel B.2 Veiligheidsregio Friesland

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 27-12-2017 | Brand | 2 |
| 16-12-2017 | Brand | 1 |
| 18-11-2017 | Brand | 2 |
| 16-10-2017 | Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 2 |
| 07-10-2017 | Brand | 2 |
| 04-10-2017 | Brand | 1 |
| 12-09-2017 | Brand | 2 |
| 15-07-2017 | Brand | 2 |
| 12-03-2017 | Brand | 2 |
| 26-02-2017 | Brand | 1 |
| 18-01-2017 | Brand | 2 |
| 27-11-2016 | Brand | 1 |
| 21-09-2016 | Brand | 2 |
| 22-03-2016 | Brand | 1 |
| 02-03-2016 | Brand | 2 |
| 16-10-2015 | Brand | 3 |
| 23-06-2015 | Brand | 3 |
| 19-06-2015 | Brand | 2 |
| 07-01-2015 | Brand | 2 |
| 06-11-2014 | Brand | 2 |
| 29-07-2014 | Brand | 1 |
| 18-06-2014 | Brand | 2 |
| 05-03-2014 | Brand | 1 |
| 31-01-2014 | Brand | 2 |

| | | |
|------------|---------------------|---|
| 19-10-2014 | Brand | 1 |
| 28-10-2013 | Weersomstandigheden | 1 |
| 13-09-2013 | Brand | 1 |
| 09-06-2013 | Brand | 1 |

Tabel B.3 Veiligheidsregio Groningen

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 31-12-2017 | Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 1 |
| 27-11-2017 | Brand | 4 |
| 07-09-2017 | Brand | 2 |
| 27-08-2017 | Brand | 2 |
| 10-06-2017 | Brand | 1 |
| 07-05-2017 | Brand | 2 |
| 22-04-2017 | Brand | 2 |
| 21-04-2017 | Brand | 2 |
| 15-02-2017 | Brand | 2 |
| 09-02-2017 | Brand | 1 |
| 01-02-2017 | Brand | 2 |
| 16-01-2017 | Brand | 2 |
| 29-11-2016 | Brand | 2 |
| 20-10-2016 | Brand | 2 |
| 26-07-2016 | Brand | 2 |
| 30-05-2016 | Brand | 2 |
| 21-05-2016 | Brand | 2 |
| 03-05-2016 | Brand | 2 |
| 26-03-2016 | Brand | 1 |
| 05-11-2015 | Brand | 2 |
| 31-08-2015 | Brand | 1 |
| 23-02-2015 | Brand | 1 |
| 13-01-2015 | Brand | 2 |
| 10-09-2014 | Brand | 2 |
| 28-10-2013 | Weersomstandigheden | 1 |
| 27-05-2013 | Brand | 1 |

Tabel B.4 Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurde berichten per inzet |
|-------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 17-10-2017 | Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 3 |
| 14-10-2017 | Brand | 2 |
| 12-08-2017 | Brand | 3 |
| 10-06-2017 | Brand | 2 |
| 29-04-2017 | Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 2 |
| 22-04-2017 | Brand | 2 |
| 08-04-2017 | Brand | 2 |
| 06-04-2017 | Brand | 2 |
| 06-10-2016 | Brand | 1 |
| 28-09-2016 | Brand | 2 |
| 09-06-2016 | Brand | 3 |
| 30-04-2016 | Brand | 2 |
| 10-03-2016 | Brand | 1 |
| 05-05-2013 | Brand | 1 |

Tabel B.5 Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurde berichten per inzet |
|-------------|------------------------|---------------------------------------|
| 05-12-2017 | Brand | 2 |
| 04-12-2017 | Brand | 1 |
| 21-08-2017 | Brand | 3 |
| 06-08-2017 | Brand | 2 |
| 15-05-2017 | Crowd control | 1 |
| 31-05-2016 | Brand | 2 |
| 06-11-2015 | Brand | 3 |
| 03-11-2015 | Brand | 2 |
| 25-09-2015 | Brand | 3 |
| 16-09-2015 | Brand | 6 |
| 27-12-2014 | Overige (vermist kind) | 1 |
| 22-10-2014 | Weeromstandigheden | 2 |
| 17-08-2014 | Brand | 1 |
| 30-09-2013 | Brand | 1 |

Tabel B.6 Veiligheidsregio Utrecht

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurde berichten per inzet |
|-------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 04-11-2017 | Brand | 2 |
| 01-05-2017 | Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 2 |
| 26-06-2016 | Brand | 2 |
| 13-05-2016 | Brand | 3 |
| 30-04-2016 | Brand | 2 |
| 08-03-2016 | Brand | 3 |
| 29-11-2015 | Brand | 2 |
| 25-07-2015 | Brand | 1 |
| 03-05-2015 | Brand | 2 |
| 23-10-2014 | Overige (verkeersongeval) | 1 |
| 03-11-2013 | Weeromstandigheden | 2 |
| 30-01-2013 | Brand | 2 |

Tabel B.7 Veiligheidsregio Zeeland

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurde berichten per inzet |
|-------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 13-11-2017 | Brand | 2 |
| 23-03-2017 | Brand | 3 |
| 31-12-2016 | Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 2 |
| 23-07-2016 | Brand | 2 |
| 28-05-2016 | Brand | 3 |
| 29-04-2016 | Overige (bomruiming) | 2 |
| 10-04-2016 | Brand | 2 |
| 01-01-2015 | Brand | 2 |
| 01-06-2014 | Brand | 1 |
| 10-01-2014 | Brand | 1 |
| 09-01-2014 | Brand | 2 |

Tabel B.8 Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurde berichten per inzet |
|-------------|---------------|---------------------------------------|
| 14-10-2017 | Brand | 2 |
| 09-10-2017 | Brand | 2 |

| | | |
|------------|-------|---|
| 29-08-2017 | Brand | 2 |
| 22-06-2017 | Brand | 2 |
| 20-06-2017 | Brand | 3 |
| 11-06-2017 | Brand | 2 |
| 10-06-2017 | Brand | 1 |
| 06-11-2016 | Brand | 1 |
| 21-09-2015 | Brand | 1 |

Tabel B.9 Veiligheidsregio Kennemerland

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|-------------------------|--------------------------------------|
| 25-11-2017 | Brand | 1 |
| 24-12-2016 | Brand | 1 |
| 06-05-2016 | Brand | 3 |
| 27-04-2016 | Brand | 2 |
| 27-11-2015 | Brand | 1 |
| 16-01-2015 | Overige (stroomstoring) | 1 |
| 14-07-2014 | Brand | 2 |
| 15-05-2013 | Brand | 1 |
| 03-04-2013 | Brand | 1 |

Tabel B.10 Veiligheidsregio Drenthe

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 23-11-2017 | Brand | 1 |
| 29-05-2017 | Brand | 2 |
| 24-06-2016 | Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 2 |
| 08-06-2014 | Brand | 1 |
| 28-10-2013 | Weersomstandigheden | 1 |
| 04-10-2013 | Brand | 2 |
| 23-07-2013 | Brand | 1 |
| 02-04-2013 | Brand | 1 |
| 20-01-2013 | Brand | 2 |

Tabel B.11 Veiligheidsregio IJsselland

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 31-12-2017 | Brand | 3 |
| 02-12-2017 | Brand | 3 |
| 24-03-2017 | Brand | 3 |
| 22-12-2016 | Brand | 1 |
| 20-09-2015 | Brand | 2 |
| 02-07-2015 | Brand | 4 |
| 26-06-2015 | Brand | 2 |
| 22-10-2014 | Brand | 2 |

Tabel B.12 Veiligheidsregio Limburg-Noord

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 10-02-2017 | Brand | 1 |
| 16-12-2016 | Brand | 2 |
| 16-12-2016 | Brand | 2 |
| 09-10-2016 | Brand | 1 |
| 27-09-2016 | Brand | 2 |
| 12-09-2016 | Brand | 2 |
| 14-01-2015 | Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 2 |
| 16-12-2015 | Brand | 2 |

Tabel B.13 Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 31-08-2017 | Brand | 2 |
| 29-07-2017 | Brand | 2 |
| 31-12-2015 | Ontsnapping (gevaarlijke) stoffen | 1 |
| 06-01-2015 | Brand | 2 |
| 03-06-2014 | Brand | 4 |
| 26-11-2014 | Brand | 2 |

Tabel B.14 Veiligheidsregio Flevoland

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 13-09-2017 | Brand | 3 |
| 15-05-2017 | Brand | 3 |
| 15-02-2014 | Brand | 3 |
| 21-12-2013 | Brand | 1 |

Tabel B.15 Veiligheidsregio Twente

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 14-12-2017 | Brand | 2 |
| 28-07-2016 | Brand | 2 |
| 05-07-2016 | Brand | 2 |
| 30-03-2016 | Brand | 4 |

Tabel B.16 Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 27-05-2017 | Brand | 2 |
| 24-05-2017 | Crowd control | 1 |
| 22-04-2017 | Brand | 3 |

Tabel B.17 Veiligheidsregio Brabant-Noord

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 04-10-2017 | Brand | 2 |
| 24-01-2015 | Brand | 1 |
| 03-02-2014 | Brand | 3 |

Tabel B.18 Veiligheidsregio Haaglanden

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 17-11-2016 | Brand | 1 |
| 02-10-2015 | Brand | 2 |
| 23-06-2014 | Brand | 2 |

Tabel B.19 Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 28-10-2016 | Brand | 2 |
| 28-07-2016 | Brand | 3 |
| 20-04-2015 | Brand | 2 |

Tabel B.20 Veiligheidsregio Gelderland-Midden

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 05-10-2013 | Brand | 2 |
| 06-09-2013 | Brand | 1 |

Tabel B.21 Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 19-05-2015 | Brand | 1 |
| 01-05-2015 | Brand | 3 |

Tabel B.22 Noord- en Oost-Gelderland

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 22-07-2016 | Brand | 2 |
| 30-06-2016 | Brand | 2 |

Tabel B.23 Veiligheidsregio Zuid-Limburg

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 09-10-2016 | Brand | 1 |
| 09-11-2015 | Brand | 4 |

Tabel B.24 Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 27-07-2017 | Brand | 3 |

Tabel B.25 Veiligheidsregio Hollands Midden

| Datum inzet | Type incident | Aantal verstuurd berichten per inzet |
|-------------|---------------|--------------------------------------|
| 22-06-2017 | Brand | 2 |