

Pilots noodsteunpunten

Snelle kennismobilisatie 2:
Informatie en communicatie





Nederlandse Academie voor
Crisisbeheersing en Brandweezorg
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.nipv.nl
info@nipv.nl
026 355 24 00

Colofon

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV), 2026

Auteurs	A. De Haan, L. Van der Varst en J. Landsman
Met medewerking van	I. Janssen en G. Billekens
Contactpersoon	L. Van der Varst

Opdrachtgever	C. van Ruijven; projectleider landelijke Pilots Noodsteunpunten
Toelichting	De pilotfase Noodsteunpunten is een gezamenlijk programma van Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Veiligheidsberaad (VB).

Datum	9 juli 2026
-------	-------------

Foto cover	Charlotte van Ruijven
------------	-----------------------

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Samenvatting

In 2026 wordt in alle 25 veiligheidsregio's een pilot uitgevoerd met noodsteunpunten en coördinatiepunten. Deze landelijke pilot is een gezamenlijk initiatief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Veiligheidsberaad. Ter ondersteuning hiervan voert het lectoraat Crisisbeheersing van het NIPV een reeks snelle kennismobilisaties en een overkoepelende reflectie uit, gericht op het versterken van de kennisbasis rondom deze pilots. Deze tweede kennismobilisatie richt zich specifiek op informatie en communicatie richting inwoners.

Het blijkt dat inwoners tijdens crises drie centrale informatiebehoeften hebben:

- > inzicht in de situatie (wat er aan de hand is en wat het risico is)
- > concrete handelingsperspectieven (wat men zelf kan doen)
- > informatie over het welzijn van naasten.

De informatiebehoeften tijdens rampen en crises zijn te onderscheiden in drie fasen, die afhankelijk zijn van het verloop van een ramp of crisis. In de nieuwsfase weten mensen nog niets of weinig over de oorzaak of gevolgen van de crisis (groot informatievacuüm). In de volgende fase bestaat vooral behoefte aan duiding van de crisis (handelings-perspectief, verwachte duur, et cetera). Gedurende de evaluatiefase staat vaak de verantwoordelijkheid centraal (bijvoorbeeld de schuldvraag).

Om op het gebied van communicatie aan te sluiten bij deze informatiebehoeften is een viertal elementen van belang:

- > vertrouwen in de informatiebron
- > het gebruiken van lokale bronnen
- > begrijpelijke en niet-tegenstrijdige informatie
- > het creëren van ruimte voor een dialoog.

Dit betekent voor noodsteunpunten dat het aan te raden is om te communiceren via lokale sleutelpersonen en bestaande structuren.

Tegelijkertijd is communicatie niet vanzelf effectief. Of inwoners informatie ontvangen, vertrouwen en opvolgen, hangt mede af van factoren zoals risicoperceptie, zelfeffectiviteit, responseeffectiviteit, eerdere ervaringen en sociale normen.

In de praktijk worden doelgroepen in grote lijnen onderscheiden in twee groepen mensen: zelfredzamen en niet-zelfredzamen. Een minder rigide benadering van doelgroepen is aan te raden, waarbij rekening wordt gehouden met contextfactoren (zoals sociaaleconomische status), persoonskenmerken (zoals behoeften) en de specifieke crisissituatie. Het werken met persona's (fictieve beschrijvingen van mensen) kan een middel zijn om communicatie beter te laten aansluiten bij de beleavingswereld van verschillende groepen inwoners.

Voorts wordt het belang van een communicatiedoelstelling voor noodsteunpunten duidelijk. Het is echter nog onduidelijk wat de informatiepositie van een noodsteunpunt tijdens langdurige stroomuitval is of kan zijn. Ten slotte is het goed te erkennen dat de reikwijdte van (risico- en crisis)communicatie niet grenzeloos is, wat zorgt voor uitdagingen.

Inhoud

	Samenvatting	2
	Inleiding	4
1	Communicatie in crisisbeheersing	7
1.1	Communicatie bij crises	7
1.2	Communicatie vóór, tijdens én na crises	7
2	Behoeften van inwoners	11
2.1	Zelf- en samenredzaam	11
2.2	Informatiebehoeften tijdens crises	12
2.3	Aansluiten bij informatiebehoeften	13
2.4	Van communicatie naar gedrag	14
3	Doelgroepen	17
3.1	Algemene doelgroepen	17
3.2	Specifieke doelgroepen	18
3.3	Voorbeelden van persona's	20
4	Slotbeschouwing	21
4.1	Bevindingen	21
4.2	Communicatie door noodsteunpunten	22
	Literatuurlijst	23

Inleiding

Aanleiding

Op 9 juli 2025 namen de minister van Justitie en Veiligheid, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Veiligheidsberaad (VB) tijdens een Bestuurlijke tafel Weerbaarheid het besluit een 'pilotfase noodsteunpunten' op te starten. Voor het uitvoeren van de pilots zijn veiligheidsregio's en gemeenten samen verantwoordelijk (VNG & VB, 2025).

De pilotfase loopt van 1 januari 2026 tot en met 1 januari 2027. De pilots omvatten een periode waarin veiligheidsregio's en gemeenten met partners en de samenleving lessen en ervaringen opdoen met noodsteunpunten. Het uitgangsscenario rond de pilots noodsteunpunten behelst (langdurige) uitval van stroom, al betekent dit niet dat noodsteunpunten alleen voor dit type scenario inzetbaar zal zijn. In elke veiligheidsregio vinden ten minste één pilot met een lokaal noodsteunpunt en een pilot met een coördinatiepunt plaats. Een noodsteunpunt (NSP) wordt ingericht door gemeenten en heeft als hoofdfunctie het informeren van en hulp bieden aan inwoners. Een coördinatiepunt (CP) is onderdeel van de regionale crisisorganisatie en ondersteunt meerdere noodsteunpunten. Het inrichten van coördinatiepunten is een verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's in samenspraak met de overige nood- en hulpdiensten zoals politie en ambulance (VNG & VB, 2025).

Opdracht

In opdracht van de overkoepelend projectleider landelijke pilots voert het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) vier thematische snelle kennismobilisaties en een overkoepelende reflectie uit (zie Tabel I.1). De snelle kennismobilisaties dragen bij aan een onderliggende kennisinfrastructuur rondom de pilots.

Tabel I.1 Overzicht kennismobilisaties

Thema	Periode 2026
1. Buitenlandse inzichten	Januari t/m april
2. Informatie en communicatie	April t/m juni
3. Samenwerking	Juli t/m september
4. Continuïteit	Oktober t/m/ december
5. Overkoepelende reflectie	December

Blok 2

Er bestaat consensus over een van de kernfuncties van lokale noodsteunpunten in Nederland: het bieden van een plek waar inwoners tijdens een crisis informatie kunnen ontvangen (VNG & VB, 2025). De coördinatiepunten ondersteunen deze informatievoorziening. Daarmee komen we tot het thema van deze tweede kennismobilisatie: **informatie en communicatie**.

De focus ligt op de externe communicatie richting inwoners, waarbij het doel is hen over de situatie te informeren en een handelingsperspectief te bieden. De beschikbare informatie tijdens een crisis is vaak niet volledig en tegenstrijdig. Bovendien komt er steeds nieuwe informatie beschikbaar naarmate een crisis vordert. Dat maakt adequate informatie en communicatie essentiële onderdelen van crisismanagement (Coombs, 2010). In deze snelle kennismobilisatie richten wij ons niet op interne communicatie (binnen en tussen crisisorganisaties) en ook niet op de benodigde technische middelen voor communicatie.

Informatiepositie noodsteunpunten

Een goede informatiepositie vormt de basis voor communicatie. Daarom investeren crisisorganisaties in het opbouwen en behouden van een goede informatiepositie tijdens crises. Een basis informatiemanagementsysteem gericht op het aannemen, registreren en opvolgen van meldingen is voor noodsteunpunten wenselijk. Andere vragen zijn: hoe wordt de informatielijn van een coördinatiepunt naar noodsteunpunten ingericht? Wat is qua middelen, capaciteiten en vaardigheden minimaal nodig? Hoe communiceert elk noodsteunpunt dezelfde (eenduidige) informatie richting inwoners? Deze vragen en het interne proces vallen buiten het bestek van deze studie, maar zijn voor noodsteunpunten wel belangrijk.

Doel- en vraagstelling

Het doel van deze snelle kennismobilisatie is het verwerven van inzicht in de informatiebehoeften van inwoners bij crises en manieren waarop in de verschillende crisisfasen in die behoeften kan worden voorzien door communicatie, om zodoende praktische kennis te genereren ter ondersteuning van de landelijke pilot noodsteunpunten. De centrale vraag luidt als volgt:

Hoe kunnen noodsteunpunten in verschillende crisisfasen door middel van communicatie voorzien in de informatiebehoeften van inwoners?

Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- > Wat zijn in de verschillende crisisfasen de informatiebehoeften van inwoners over risico's en crises?
- > Hoe kan communicatie bijdragen aan het voorzien in informatiebehoeften van inwoners?
- > Hoe kan communicatie leiden tot gewenst gedrag van inwoners?
- > Hoe kan communicatie het beste aansluiten bij verschillende doelgroepen?

Methode: snelle kennismobilisatie

Door middel van snelle kennismobilisaties draagt het lectoraat Crisisbeheersing bij aan het ontsluiten van (wetenschappelijke) kennis in een korte tijdsperiode over een actueel

fenomeen. De korte tijdsperiode maakt dat de kennismobilisaties bestaan uit een ‘quick scan’ van literatuur, een open bronnenonderzoek en interviews.

Literatuur- en documentenstudie

We hebben een ‘quick scan’ uitgevoerd naar wetenschappelijke literatuur. In de literatuurstudie is gekeken naar de volgende thema’s: informatiebehoeften van inwoners tijdens crises, doelgroepen risico- en crisiscommunicatie, effectieve (risico- en crisis)communicatie, communicatie en gedrag. Aanvullend hebben we Nederlandse (beleids)documenten over noodsteunpunten bestudeerd.

Interviews

Er zijn vier semigestructureerde interviews afgenomen met experts op het gebied van risico- en crisiscommunicatie en sociale wetenschappen. Alle gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. De topiclijst is opgesteld op basis van de literatuur- en documentenstudie. Centrale thema’s op de topiclijst waren de informatiebehoeften van inwoners, effectieve en ‘best practices’ voor (risico- en crisis)communicatie, doelgroepen, en gedrag van inwoners tijdens rampen en crises. De gesprekken zijn digitaal afgenomen door twee onderzoekers. Vervolgens zijn ze verwerkt in een gespreksverslag en geanalyseerd aan de hand van de centrale thema’s.

Begrippen

Crises zijn ontwrichtende situaties. Dan kan het gaan om omstandigheden waarbij, als gevolg van bedreiging of aantasting van vitale staatsbelangen, een ernstige en langdurige verstoring van het normale maatschappelijke leven optreedt (NCTV, 2022). Vitale belangen zijn onder meer de sociale en politieke stabiliteit en economische veiligheid. Een langdurige stroomuitval is een voorbeeld van een ontwrichtende situatie.

We onderscheiden in deze kennismobilisatie drie crisisfasen: de fase voordat een crisis zich voltrekt (koude of lauwe fase), de (acute of warme) fase tijdens een crisis en de nafase. Deze fasen zijn niet altijd even strikt van elkaar te onderscheiden. Je zou kunnen zeggen dat het gaat over mogelijke gevaren (die zich nog niet hebben voorgedaan), daadwerkelijk gevaar en de directe gevolgen in de acute respons en de langetermijngevolgen.

Onder een noodsteunpunt verstaan we in deze kennismobilisatie een vorm van tijdelijke hulp aan inwoners bij rampen of crises, in aanvulling op de reguliere rampenbestrijding en hulpverlening, die plaatsvindt in enig georganiseerd verband, door overheid, maatschappelijke organisaties en/of vrijwilligers vanuit een fysieke locatie.

Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk bevat een inleiding op crisiscommunicatie bij crises. In hoofdstuk twee beschrijven we de informatiebehoefte onder inwoners, hoe informatieoverdracht daarbij kan aansluiten en hoe communicatie kan leiden tot bepaald gedrag bij inwoners. Hoofdstuk vier omschrijft hoe voor informatieoverdracht gekeken kan worden naar verschillende doelgroepen. Het rapport eindigt met een slotbeschouwing.

1 Communicatie in crisisbeheersing

In dit hoofdstuk staan de rol en wijze van informeren en communiceren bij crises centraal. Voor het informeren van inwoners is informatie cruciaal; communicatie is het middel om inwoners te bereiken in alle fasen van een crisis. Investeren in relaties en communicatie met doelgroepen voorafgaand aan een crisis ondersteunt de communicatie tijdens en na een crisis.

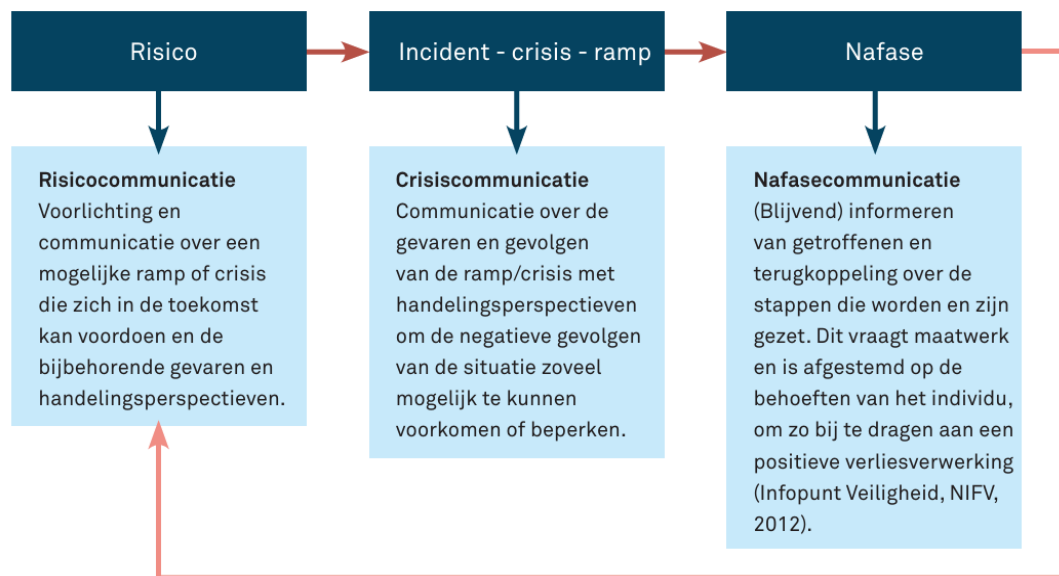
1.1 Communicatie bij crises

Voor overheden is het van belang inwoners goed te bereiken tijdens een crisis. Er kan bijvoorbeeld gevaar dreigen waarvoor de overheid mensen wil waarschuwen. Of de overheid doet een beroep op inwoners om bepaalde maatregelen te nemen. Dit beroep kan tijdens een crisis worden gedaan, maar ook daaraan voorafgaand. Denk aan vragen aan inwoners in het kader van verduurzaming, zoals het aanschaffen zonnepanelen, isoleren van de eigen woning of extra hydrateren bij hitte. Daarbij kan een combinatie van communicatiemiddelen en -kanalen worden ingezet.

Ondanks het streven om iedereen te bereiken, zal de overheid rekening moeten houden met een diversiteit aan doelgroepen. Een algemene benadering leidt namelijk onvermijdelijk tot het niet bereiken van bepaalde groepen. Daarnaast dient de overheid variatie aan te brengen in de manier waarop ze deze groepen wil bereiken, zo merkt de Onderzoeksraad voor Veiligheid op (OvV, 2023). Ook moet volgens de OvV ingespeeld worden op veranderende informatiebehoeften naarmate een crisis vordert. Naast het luisteren naar zorgen en behoeften van belanghebbenden, wordt ook het opbouwen van relaties en partnerschappen met het publiek gezien als essentieel onderdeel voor effectieve communicatie (Seeger, 2006).

1.2 Communicatie vóór, tijdens én na crises

Coombs (2010) ziet communicatie als een kritiek proces in alle crisismanagementstadia: vóór, tijdens én na een crisis, waarbij elk stadium zijn eigen uitdagingen kent in het ontwikkelen van handelingsperspectief. Communicatie is idealiter een permanent proces, dat in elke crisisfase plaatsvindt en zich als zodanig versterkt (Seeger, 2006). Die drie vormen van communicatie worden in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 1.2 Drie vormen van communicatie (Bakker & Mertens, 2019)

1.2.1 Risicocommunicatie

Risicocommunicatie vindt plaats *voordat* zich incidenten hebben voorgedaan (in de zogeheten koude fase). Het is een preventief middel om inwoners te informeren en handelingsperspectief te geven. In Artikel 46 lid 2 van de Wet veiligheidsregio's (2010) staat beschreven dat de overheid zorgdraagt voor het informeren van de bevolking “over de rampen en de crises die de regio kunnen treffen”. Bakker en Mertens (2019) onderscheiden drie doelen van risicocommunicatie:

1. Mensen informeren over risico's in hun leefomgeving.
2. Zelfredzaamheid van mensen bevorderen, zodat zij in staat zijn om zichzelf en anderen in veiligheid te brengen tijdens een crisis.
3. Handelingsperspectief geven, zodat mensen weten hoe te handelen tijdens een crisis.

Uit onderzoek (Bakker et al., 2017; Kievik & Gutteling, 2011) blijkt dat inwoners die goed op de hoogte zijn van risico's in hun omgeving zich veiliger voelen, beter in staat zijn gevaarlijke situaties te herkennen en adequaat te handelen als zich een crisis voordoet. Daarom is het ook zonder directe crisis in het vooruitzicht belangrijk om na te denken over de wijze van communiceren als er wel sprake is van een incident of crisis. In een NCTV-handreiking over doelgroepencommunicatie worden hiervoor meerdere tips gegeven, zoals het opbouwen van relaties met sleutelpersonen die het vertrouwen hebben binnen hun gemeenschap en die de taal van die gemeenschap spreken, en uitzoeken welke communicatiekanalen de verschillende doelgroepen gebruiken (zoals whatsappgroepen, Facebookpagina's, prikborden of folders bij bibliotheken, supermarkten en huisartsenpraktijk) (NCTV, 2023).

De Denk Vooruit-campagne met de oproep aan de bevolking over een noodpakket is een voorbeeld van risicocommunicatie. Ook informatievoorziening van veiligheidsregio's en gemeenten over noodsteunpunten kan hieronder worden geschaard: veiligheidsregio's en gemeenten attenderen inwoners op een voorziening waar zij zich toe kunnen wenden in geval van nood. Daarbij is het de vraag hoe inwoners geïnformeerd worden over het noodsteunpunt (locatie en functionaliteiten) en welk handelingsperspectief wordt meegegeven.

1.2.2 Crisiscommunicatie

Crisiscommunicatie daarentegen vindt plaats tijdens crises. Het informeren van de bevolking over een crisis is als een wettelijke taak van de overheid vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. De Wet veiligheidsregio's draagt de burgemeester op de bevolking te informeren over de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of crisis (Wijkhuijs & Van Duin, 2017).

In de crisiscommunicatie staan veelal drie communicatiedoelen centraal (Bertholet & Bakker, 2025), namelijk:

1. Informatievoorziening: wat is er gebeurd en welke maatregelen worden getroffen?
2. Betekenisgeving: duiden van de gebeurtenissen.
3. Schadebeperking: geven van instructies om verdere schade te beperken.

Zeker bij acuut gevaar is een concreet handelingsperspectief van belang, wat instructies aan betrokkenen betreft over hoe te handelen in een specifieke situatie (Bertholet & Bakker, 2025). Denk aan het klassieke 'ramen en deuren sluiten, rampenzender aan'. Met dergelijk advies stelt de overheid betrokkenen in staat zichzelf te beschermen. In situaties waarin er meer tijd is, is er ruimte voor het opbouwen van relaties met doelgroepen en het doorgronden van hun zorgen, behoeften en voorkeuren (Seeger 2006).

Communicatie bij stroomuitval?

Het uitgangsscenario van de pilots is langdurige uitval van stroom. Een belangrijk vraagstuk dat speelt tijdens het opstellen van deze kennismobilisatie is de vraag of communicatie überhaupt nog mogelijk is bij langdurige stroomuitval. Dat vraagstuk is echter geen onderdeel van deze studie. Duidelijk moge zijn dat mensen sowieso met elkaar zullen communiceren, ongeacht de technische middelen die beschikbaar zijn. Mensen zijn over het algemeen geen passieve volgers, maar zullen zelf actief op zoek gaan naar informatie, waarbij zij zich wenden tot fysieke face-to-face bronnen, TV, SMS, telefonie en sociale mediakanalen (Bakker et al., 2017). Als door stroomuitval technische communicatiemiddelen niet of beperkt beschikbaar zijn, zal gezocht moeten worden naar alternatieve kanalen en netwerken om informatie te verspreiden. Denk bijvoorbeeld aan buurtcirkels, koepelorganisaties, vrijwilligersnetwerken en sleutelfiguren.

Voor effectieve crisiscommunicatie, ook in relatie tot de communicatie vanuit noodsteunpunten, zijn onderstaande inzichten van belang:

- > Zorg dat communicatie aansluit bij behoeften en beleving van de buitenwereld (Compaijen, 2024). Neem de ontvanger als uitgangspunt van communicatie en niet de afzender.
- > Luister naar getroffen en betrokkenen (Seeger, 2006).
- > Geef oprechte, duidelijke en eenvoudig opvolgbare instructies (Bakker et al., 2017).
- > Bied informatie die actueel is, betrouwbaar en begrijpelijk (Bakker et al., 2017).
- > Ga er niet van uit dat inwoners instructies als vanzelf opvolgen. Er zijn tal van factoren die het gedrag van inwoners beïnvloeden, waaronder hun eigen inschatting van gevaar, eerdere ervaringen en expertise (Bakker et al., 2017). In algemene zin geldt dat inwoners maatregelen eerder opvolgen als zij zich zorgen maken over de kwestie én een maatregel hun eigen belang dient. Bovendien spelen naast eigen belang sociale groepsfactoren een rol bij naleving (Lalot et al., 2020). Als anderen ('social peers') handelen, zet dat mogelijk ook aan tot handelen ('peer pressure').
- > Door middel van doelgroepanalyse zijn crisismanagers beter in staat zich te verplaatsen in de specifieke doelgroep (Compaijen, 2024). Inzicht krijgen in de verschillende groepen

getroffenen helpt om bij communicatieboodschappen de vraag te kunnen beantwoorden: wat betekent dit voor hen?

1.2.3 Communicatie in de nafase

In tegenstelling tot de acute fase ontstaan er in de nafase van een crisis meer ruimte en tijd. Het acute gevaar is tenslotte geweken. Als gevolg krijgt de communicatie van de gemeente richting gedupeerden en de bredere samenleving een ander karakter. In plaats van het geven van instructies komt de nadruk op luisteren, dialoog en herstel te liggen (Bertholet & Bakker, 2025). Uit onderzoek blijkt dat zorgvuldige communicatie in deze fase kan bijdragen aan een goede relatie met getroffen en (Bakker et al., 2026). Daarbij is het van belang om helder verwachtingsmanagement toe te passen door duidelijk te communiceren welke maatregelen de gemeente in de nafase neemt en deze vervolgens ook daadwerkelijk uit te voeren.

2 Behoeften van inwoners

Tijdens crises bevinden mensen zich plotseling in een nieuwe, onbekende en snel veranderende situatie, waardoor het reguliere handelingsrepertoire niet meer voldoet. Mensen willen zich aanpassen aan de nieuwe situatie, maar door een gebrek aan informatie over wat de situatie precies behelst en hoe daarin gehandeld moet worden, is dat niet eenvoudig. Daardoor ontstaat een grote informatiebehoefte onder getroffen en gaan mensen op zoek naar informatie (Shibutani, 1966).

Uit onderzoek blijkt dat mensen actie zullen ondernemen tijdens een noodsituatie. Dit hoofdstuk gaat eerst in op twee veelvoorkomende handelingen tijdens ontwrichtende situaties: zoeken naar informatie en vertonen van hulpgedrag. Vervolgens beschrijven we de informatiebehoefte van inwoners bij ontwrichtende situaties. Daarbij kijken we zowel naar de inhoud van de informatie als de manier van informatieoverdracht. Het hoofdstuk sluit af met een uitleg over de gedragsfactoren die kunnen bijdragen aan effectieve communicatie.

2.1 Zelf- en samenredzaam

2.1.1 Zoeken naar informatie

Volgens de literatuur zijn mensen over het algemeen redzaam tijdens crisissituaties, wat zich bijvoorbeeld uit in dat zij actief op zoek gaan naar informatie en creatieve oplossingen verzinnen om de situatie het hoofd te bieden (Perry & Lindell, 2003). Vaak wordt informatie gezocht op online platforms zoals sociale media en websites (Bouwmeester et al., 2021). Een van de gesproken experts geeft aan dat het bevorderend is als mensen de urgentie van de situatie voelen en daardoor actief op zoek gaan naar informatie. Een andere expert zegt daarover: “Mensen gaan vanzelf op zoek naar informatie en zullen dat onderling delen. Ga ook op dit thema uit van de veerkracht van de mensen.”

Kennisdeling via online platforms

De afgelopen jaren zijn inwoners steeds afhankelijker geworden van sociale media en digitale bronnen. Uit de literatuur blijkt deze afhankelijkheid ook tijdens crises; inwoners delen bijvoorbeeld informatie over de situatie op verschillende digitale platforms (Bouwmeester et al., 2021). De kwaliteit van deze opgeleverde kennis overtreft in sommige gevallen de bronnen van de overheid (Goodchild & Glennon, 2010). Daarnaast kunnen deze platforms kennisdeling tussen inwoners faciliteren en zo zorgen voor een groter bereik. Dat maakt dat de rol van online platforms tijdens een crisis relevant is om mee te nemen bij het inrichten van de informatieoverdracht naar inwoners. Het is namelijk goed denkbaar dat ook bij een uitvalscenario bepaalde digitale informatiebronnen nog enkele tijd beschikbaar blijven, of zelfs gedurende de hele crisis blijven werken. Dit zagen we bijvoorbeeld bij de stroomuitval in Spanje en Portugal (Landsman et al., 2025).

2.1.2 Hulpgedrag

Inwoners zijn over het algemeen goed in staat om elkaar te helpen tijdens rampen en crises. Daarbij gaan ze veelal collectief te werk (Quarantelli, 1986; Tierney, 2003). De experts onderschrijven dit inzicht. Een expert zegt hierover: “Mensen zullen elkaar in eerste instantie

helpen in een noodsituatie.” Mensen blijken in ontwrichtende situaties verbonden met elkaar en bereidwillig tot het verlenen van hulp.

In het rapport van Landsman et al. (2026) wordt benoemd dat gedrag in de loop van de tijd zal veranderen, afhankelijk van meerdere factoren (denk aan gedeelde angst voor een langdurige crisissituatie en afnemend vertrouwen in het oplossend vermogen van de overheid en maatschappij). Toch komt maatschappelijke ontwrichting in de vorm van antisociaal gedrag zelden voor (Boin et al., 2020).¹

Mythes van gedrag in tijden van rampen en crises

Er bestaan bepaalde (hardnekkige) verwachtingen rond (vermeend antisociaal) gedrag van mensen tijdens een ramp of crisis. Een aantal daarvan is door allerlei onderzoek ontkracht. Daarom wordt er tegenwoordig van gedragsmythes gesproken. Drie veelvoorkomende gedragsmythes zijn (Landsman et al, 2026; Ruitenberg & Helsloot, 2004; Seeger, 2006):

- > Mensen raken massaal in paniek, zijn irrationeel en steken elkaar aan met dit gedrag (gelijk een ‘besmetting’).
- > Mensen gaan plunderen door het wegvallen van orde en toezicht.
- > Mensen zijn hulpeloos en afhankelijk van formele hulpinstanties in noodsituaties.

Volgens een expert worden inwoners door crisisprofessionals onderschat in hun reactie: “Ik denk dat het voor velen tegen-intuïtief is om te denken dat inwoners rationeel zijn en niet zo snel in paniek schieten.” Ook blijkt dat mensen niet snel paniekeren als zij informatie ontvangen over risico’s (Bouwmeester et al., 2021).

2.2 Informatiebehoeften tijdens crises

In Spanje en Portugal was tijdens de grootschalige stroomuitval informatie een primaire behoefte onder getroffen en (Landsman et al., 2025). Zoals eerder dit hoofdstuk beschreven, gaan inwoners op zoek naar informatie, maar om wat voor informatie gaat het dan? Landsman et al. (2025) en experts herkennen drie soorten informatiebehoeften tijdens rampen en crises. De eerste betreft informatie over de situatie zelf. Mensen willen weten wat er aan de hand is, wat de oorzaak is en hoe lang de situatie nog zal duren. Een tweede informatiebehoefte gaat over handelingsperspectief: wat moet en kan ik doen? Een derde behoefte is informatie over het welzijn van naasten. Mensen willen weten of hun naasten in veiligheid zijn en aan naasten laten weten hoe het met hen gaat.

Volgens Peters (2016) zijn de informatiebehoeften van inwoners tijdens een crisis te onderscheiden in drie fasen. In elke fase (die elkaar in korte tijd kunnen opvolgen) ligt de informatiebehoefte op een ander accent (Wijkhuijs & Van Duin, 2017).

- > *Nieuwsfase* – in de beginfase is er nog niets of weinig bekend over de oorzaak of gevolgen van de crisis (groot informatievacuüm).
- > *Achtergrondfase* – in deze fase bestaat vooral behoefte aan duiding van de crisis.
- > *Evaluatiefase* – in de evaluatiefase staat centraal wie er verantwoordelijk is voor het ontstaan van de crisis en of er sprake is van schuld of zelfs opzet.

¹ Zie voor meer informatie over collectieve actie en spontane hulp de snelle kennismobilisatie van blok 1: [20260505-NIPV-pilots-noodsteunpunten-buitenlandse-voorbeelden.pdf](#).

2.3 Aansluiten bij informatiebehoeften

Uit de literatuur blijkt dat informatie en communicatie kunnen bijdragen aan maatschappelijke veerkracht tijdens een ramp of crisis en in de nafase daarvan (Norris et al., 2007; Ganor & Ben-Lavy, 2003). Goede informatie en communicatie vergroten de capaciteit van groepen om acties te ondernemen die passen bij de veranderende situatie, ook wel 'adaptive performance' genoemd (Comfort, 2005). Daarom is het belangrijk dat informatievoorziening aansluit bij de behoefte van inwoners. Longstaff (2005, p.55) benadrukt dat informatie alleen de veerkracht van de samenleving versterkt wanneer deze "juist is en op een juiste manier wordt overgedragen". Dit komt uiteindelijk neer op de vraag hoe men geïnformeerd wil worden en welke factoren daarbij van belang zijn. In deze paragraaf beschrijven wij vier randvoorwaarden voor de vorm van communicatie en informatieoverdracht via noodsteunpunten.

2.3.1 Het belang van vertrouwen in de informatiebron

Diverse onderzoeken naar risico- en crisiscommunicatie laten zien dat vertrouwen in een informatiebron en de autoriteit die de informatie verschaft een essentiële voorwaarde is voor zowel de overdracht als de inschatting van de betrouwbaarheid van informatie (Slovic, 1993; Longstaff, 2005). Vooral in situaties waarin informatie niet gemakkelijk door mensen zelf kan worden geverifieerd, zoals tijdens een crisis waarbij voorzieningen uitvallen, is het cruciaal dat de informatiebron wordt vertrouwd (Steelman et al., 2015). Een vertrouwde informatiebron is volgens Steelman et al. (2015, p.59) "in tijden van onverwachte gebeurtenissen de belangrijkste bron van veerkracht die een individu of groep kan hebben". Een expert benoemt dat vertrouwen belangrijk is "voor acceptatie en draagvlak". Factoren die een rol spelen bij het ontstaan van vertrouwen zijn onder meer de nabijheid van de informatiebron (Longstaff, 2005), de mate waarin mensen de bron kennen en deze ook in reguliere omstandigheden raadplegen (Steelman et al., 2015), en de beoordeling van de geloofwaardigheid en transparantie van de informatiebron (Seeger, 2006).

2.3.2 Gebruik van lokale bronnen

In relatie tot het aansluiten bij de informatiebehoeften van inwoners benoemen Steelman et al. (2015) het belang van lokaal nieuws, waarin zowel de lokale impact als een passend lokaal georiënteerd handelingsperspectief worden beschreven. Nieuwsberichten van landelijke media sluiten niet altijd aan op wat mensen nodig hebben, omdat de informatie vaak onvoldoende toepasbaar is op de specifieke lokale situatie. Daardoor ontstaat behoefte aan aanvullende informatie en handelingsperspectieven, die per wijk of regio kunnen verschillen. Om informatieoverdracht richting inwoners te laten slagen, is het zinvol om gebruik te maken van bijvoorbeeld lokale sleutelfiguren in wijken en gemeenschappen.

Meerdere experts denken dat het belangrijk is dat noodsteunpunten, ook in relatie tot informatie en communicatie, aansluiten bij bestaande structuren. In gemeenschappen is informatieoverdracht via sleutelfiguren veel effectiever dan via een overheidsbericht. "In de lokale gemeenschappen zit lokale kennis en draagvlak. Daar moet je gebruik van maken", zegt een expert.

2.3.3 Begrijpelijke en niet-tegenstrijdige informatie

"Bij het opstellen van een communicatiebericht moet je rekening houden met verschillende ontvangers: de informatie moet voor de meeste begrijpelijk zijn", aldus een expert. Ook moet zo veel mogelijk weggebleven worden van tegenstrijdige informatie, ook al maakt de snel veranderende situatie tijdens een crisis dit moeilijk. Compaijen (2024, p.193) benoemt dat

tegenstrijdigheid in woorden en daden ook vermeden moet worden: “samengevat moet je dus zorgen dat wat je doet overeenkomt met wat je communiceert en dat je communiceert wat je doet”.

Seeger (2006) benoemt het accepteren van onzekerheden en onduidelijkheden als een belangrijke factor voor succesvolle communicatie. Daarbij is het nuttig om niet alleen de communiceren over de informatie die bekend is, maar vooral ook over de onduidelijkheden (Compaijen, 2024). Door hierover transparant te zijn, zullen inwoners positiever omgaan met de nog onbeantwoorde vragen over de situatie, verwacht een respondent: “Als je expliciet benoemt wat onzekerheden en risico’s zijn, zullen mensen de situatie minder heftig beleven”. Dit kan ook bijdragen aan het tegengaan van mogelijke geruchtenstromen (Landsman et al., 2025).

2.3.4 Voorkeur voor een dialoog

Onderzoek laat zien dat mensen de voorkeur geven aan interactieve bronnen om onzekerheid te verminderen (Steelman et al., 2015; Hodgson, 2007). Dit houdt in dat informatie geen eenrichtingsverkeer is, bijvoorbeeld in de vorm van instructie, maar in de vorm van een gesprek. Dan kunnen mensen zelf vragen stellen en antwoorden krijgen. Idealiter wordt een de boodschap in de vorm van een dialoog overgebracht, zodat ook duidelijk wordt welke vragen er leven in de samenleving (Seeger, 2006).

2.4 Van communicatie naar gedrag

Naast het voorzien van inwoners van informatie is het doel van risico- en crisiscommunicatie vaak dat mensen bepaald (veilig) gedrag gaan vertonen. Effectieve risico- en crisiscommunicatie kan namelijk de zelf- en samenredzaamheid van inwoners versterken (Bertholet & Bakker, 2025).

In relatie tot rampen en crises geldt dat mensen eerder hulpgedrag zullen vertonen als zij kennis hebben over passende handelingen (Lindell & Perry, 2012). Dat raakt de eerdergenoemde behoefte aan het ontvangen van een handelingsperspectief. Kennis alleen is echter niet genoeg om bepaald gedrag te stimuleren. De literatuur beschrijft verschillende factoren die kunnen leiden tot gedragsbeïnvloeding in relatie tot communicatie. Voor het opzetten van effectieve en onderbouwde communicatie is kennis over deze factoren onmisbaar (Bakker & Mertens, 2019). De volgende paragrafen lichten kort een aantal gedragsfactoren toe.

2.4.1 Zelfeffectiviteit en respons effectiviteit

Allerlei onderzoek laat zien dat zelfeffectiviteit een grote rol speelt wanneer mensen besluiten om bepaald gedrag te vertonen (Kievik & Gutteling, 2011; Steelman & McCaffrey, 2013; Lindell & Perry, 2012). Zelfeffectiviteit wordt gedefinieerd als het vertrouwen in het eigen vermogen om een specifieke taak succesvol uit te voeren (Bandura, 1977). Naast zelfeffectiviteit speelt responseffectiviteit ook een grote rol bij het vertonen van bepaald gedrag als gevolg van communicatie. Met responseffectiviteit wordt de mate bedoeld waarin mensen de voorgestelde gedragingen om zichzelf en anderen te beschermen tegen risico’s als effectief inschatten (Kievik & Gutteling, 2011).

Wanneer zelfeffectiviteit en responseffectiviteit stijgen, vergroot dat de kans dat mensen zelf- en samenredzaam gedrag laten zien (Witte & Allen, 2000). Dit betekent dat een communicatieboodschap geschreven moet worden met begrijpelijke, nuttige en gemakkelijk uitvoerbare handelingsperspectieven, zodat mensen het gevoel krijgen de handelingen ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren (Bakker et al., 2018).

2.4.2 Risicoperceptie

Risicoperceptie behelst de wijze waarop mensen risico's interpreteren wat betreft urgentie en waarschijnlijkheid (Paton, 2003). Dit heeft invloed op het wel of niet uitvoeren van bepaald gedrag voor of tijdens een crisis (Siegrist & Árvai, 2020). Wanneer de risicoperceptie laag is, zal de kans eveneens klein zijn dat mensen bepaald gedrag vertonen in aanpassing op het risico. Bij een hoge risicoperceptie is die kans juist groter. Het is dus belangrijk om vage informatie over het risico of de crisis te voorkomen, en juist een concrete en heldere boodschap over te brengen.

2.4.3 Sociale norm

Met de sociale norm wordt ook wel de invloed van de sociale omgeving bedoeld. Als mensen zien, horen of weten dat anderen in hun omgeving bepaald gedrag vertonen, zijn ze eerder geneigd datzelfde gedrag ook te laten zien (Lindell & Perry, 2012). Het is daarom, zoals al eerder benoemd, zinvol om bijvoorbeeld lokale sleutelpersonen te gebruiken bij het informeren van en communiceren naar inwoners.

2.4.4 Affectieve respons

Het brein van de mens kent twee systemen van informatieverwerking: het intuïtieve en snelle systeem en het logische en langzame systeem (Kahneman, 2011). De affectieve respons raakt het intuïtieve systeem en behelst de gevoelens die mensen ervaren als ze denken aan risico's, zoals angst, bezorgdheid, rust, et cetera (Slovic et al., 2005). Als communicatie een bepaald gevoelsaspect losmaakt bij mensen (zoals bij risico's van bijzondere gebeurtenissen), dan zal de kans groter zijn dat zij bepaald gedrag zullen vertonen.

2.4.5 Vertrouwen in de informatiebron

Al eerder is het belang van het vertrouwen van inwoners in de informatiebron genoemd. Ook in relatie tot gedrag is het vertrouwen van de informatiebron belangrijk. De kans is groter dat mensen besluiten tot het uitvoeren van bepaalde handelingen als ze vertrouwen hebben in de informatiebron (Pieniak et al., 2007).

Effect van de huidige communicatie

De overheid communiceert met verschillende middelen en kanalen over risico's en crises. In de Risico- en Crisisbarometer wordt elk halfjaar uitgevraagd hoe inwoners van Nederland kijken naar nationale dreiging, risico's en crises.² In die uitvraag wordt ook gekeken naar de mate van het ondernemen van actie. Uit de meest recente Risico- en Crisisbarometer blijkt dat 35 % van de respondenten het afgelopen jaar actie heeft ondernomen om voorbereid te zijn op risico's. Hieronder wordt toegelicht waarom bijna 60 % van de respondenten geen actie heeft ondernomen (Wolberink et al., 2025).

² In opdracht van het NCTV wordt tweemaal per jaar onderzoek uitgevoerd naar de beleving van inwoners van Nederland over de nationale veiligheid en het vertrouwen in het optreden van de overheid bij rampen en crises. Dat wordt de Risico- en Crisisbarometer genoemd. Voor meer informatie zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/r/risico-en-crisisbarometer>

Zelfeffectiviteit en responseffectiviteit: Inwoners ondernemen geen actie, omdat ze denken dat ze geen actie kunnen ondernemen en dit ook niet nodig vinden. Van de respondenten geeft 20 % aan geen actie te hebben ondernomen, omdat de betreffende acties naar hun idee geen nut hadden.

Vertrouwen in de informatiebron: Van de respondenten die geen actie hebben ondernomen, zegt 5 % dat dit komt vanwege een gebrek aan vertrouwen in de zender. Ongeveer 30 % van de respondenten heeft weinig tot geen vertrouwen in crisiscommunicatie van de overheid.

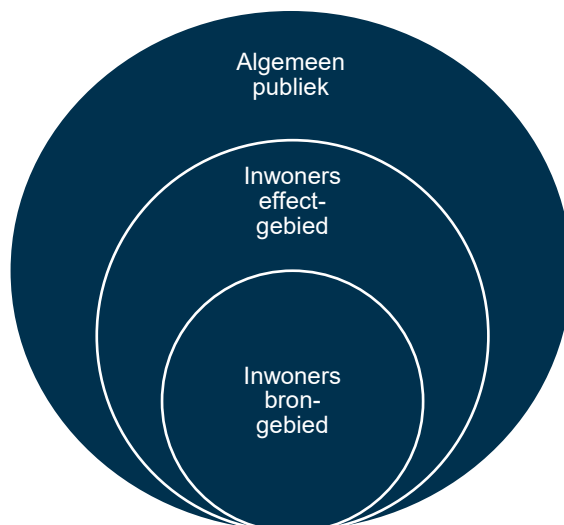
Informatieoverdracht: Inwoners die informatie hebben opgezocht of ontvangen, ondernemen vaker actie dan inwoners die geen informatie hebben opgezocht of ontvangen. Het blijkt dat 14 % van de respondenten die informatie heeft opgezocht over een bepaald risico, geen actie heeft ondernomen, omdat er onvoldoende uitgelegd werd wat te doen. Een klein deel van de respondenten die informatie heeft opgezocht (5 %) geeft aan geen actie te hebben ondernomen, omdat de informatie zichzelf tegenspreekt (de ene bron zegt wat anders dan de andere).

3 Doelgroepen

Om informatie vanuit een noodsteunpunt op de juiste plek te krijgen, is het belangrijk zicht te hebben op de doelgroep. Uit onderzoek weten we dat bepaalde groepen moeilijker bereikbaar zijn, wat inclusieve communicatie belemmert. Waar binnen de crisisbeheersing de begrippen redzaam en niet-zelfredzaam worden gehanteerd, pleiten we in dit hoofdstuk voor een gedifferentieerde benadering die meer recht doet aan de specifieke context en vermogens van mensen. In dit hoofdstuk stippen we aan wat belemmerende factoren zijn in inclusieve communicatie en welke rol de persona-methode kan spelen.

3.1 Algemene doelgroepen

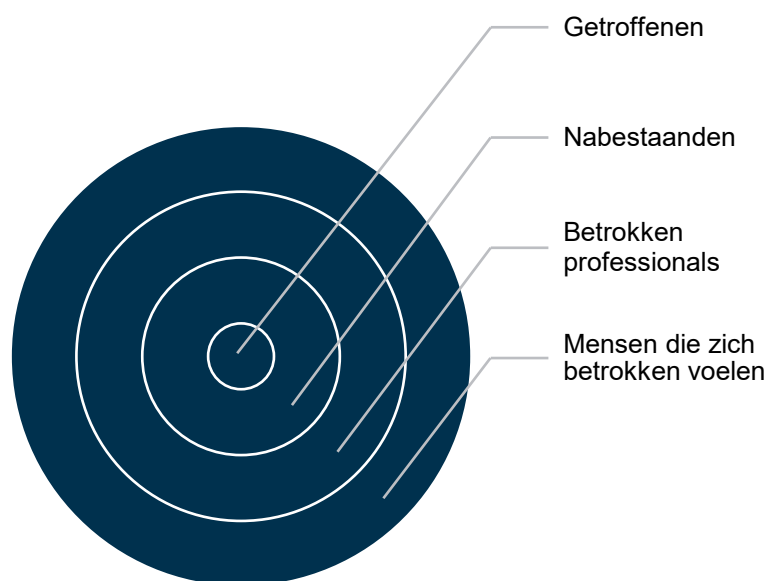
Tijdens crises kunnen diverse doelgroepen voor communicatie worden onderscheiden. De ontvanger van de communicatie is vanuit de overheid gezien allereerst het brede publiek. Dat publiek kan op verschillende manieren worden geïnformeerd over en gewaarschuwd voor risico's, bijvoorbeeld via algemene dreigingsbeelden en risicokaarten en met NL-Alert in concrete dreigingssituaties.



Figuur 3.1 Algemene communicatiedoelgroepen (Bertholet & Bakker, 2025)

Dat algemene publiek kan verder uitgesplitst worden in inwoners van het getroffen bron-gebied, inwoners van het effectgebied of inwoners van heel Nederland (zie figuur 3.1) (Bertholet & Bakker, 2025). Dit zijn vrij grofmazige doelgroepen, die verder uitgesplitst kunnen worden, bijvoorbeeld in meer of minder getroffen inwoners, en meer of minder hulpbehoevenden. Jong et al. (2026) beschrijven doelgroepen van communicatie aan de hand van de getroffenencirkel (zie figuur 3.2). In de eerste ring bevinden zich mensen die *getroffen* zijn door een crisis, bijvoorbeeld slachtoffers en gedupeerden. In de tweede ring bevinden zich mensen die *betrokken* zijn, bijvoorbeeld familie, collega's, burens en vrienden. De derde ring behelst mensen die professioneel betrokken zijn, zoals crisisprofessionals,

overheden en journalisten. In de buitenste ring bevinden zich mensen die zich *betrokken voelen*, zoals volgers, geïnteresseerden en mensen in eenzelfde situatie. Elke kring vergt zijn eigen communicatieaanpak.



Figuur 3.2 Getroffenencirkel (Jong et al., 2026)

Een rapport van de Gedragsunit van het RIVM pleit ervoor om als basis voor beleidskeuzes en communicatie rekening te houden met verscheidenheid en met mensen in een sociaal-maatschappelijk meer kwetsbare positie. Zo'n aanpak zou de inclusiviteit bevorderen en de impact vergroten (RIVM, 2023). Zoals in het rapport wordt opgemerkt: "Er bestaat niet één type burger of doelgroep die met een universele benadering kan worden bereikt" (RIVM, 2023, p.73).

3.2 Specifieke doelgroepen

Als we verder inzoomen, welke andere groepen kunnen dan worden onderscheiden? De rampsociologie kan daarbij behulpzaam zijn. Daaruit weten we namelijk dat rampen mensen onevenredig treffen: bepaalde groepen zijn kwetsbaarder voor (de gevolgen van) rampen dan andere. Kalkman (2026) onderscheidt vijf van zulke 'gemarginaliseerde groepen', namelijk bepaalde etnische groepen, groepen met een lagere sociaaleconomische status, mensen die langdurig ontheemd zijn ('displaced persons'), mensen met een beperking en tot slot kinderen en jongeren. Deze groepen hebben minder toegang tot hulpmiddelen, informatie en erkenning door formele instituties. Hierdoor zijn zij kwetsbaarder voor risico's en bereiken de informatie, communicatie en middelen die zij nodig hebben hen minder (Zhao & Falkheimer, 2026). Bakker en De Haan (2026) deden onderzoek naar mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden en vonden nagenoeg dezelfde groepen.

Ook binnen de overheid is steeds meer oog voor specifieke doelgroepen, zoals blijkt uit de handreiking voor risico- en crisiscommunicatie gericht op specifieke doelgroepen (NCTV,

2023).³ De doelgroep voor noodsteunpunten zal variëren per noodsteunpunt en mede afhankelijk zijn van de gemeente of wijk waarin het punt is gevestigd.

3.2.1 Contextfactoren

Naast dat Bakker en De Haan (2026) specifieke groepen benoemen, benadrukken zij de relevantie van contextfactoren.⁴ De contextfactoren in een specifieke situatie maken of een bepaalde groep meer of minder kwetsbaar is. Denk bijvoorbeeld aan de sociaaleconomische positie, het hebben van een sociaal netwerk, digitale competenties en doenvermogen. Binnen een groep kunnen dus grote verschillen bestaan in de mate waarin mensen daadwerkelijk kwetsbaar zijn. Dat wordt treffend verwoord in onderstaand citaat uit het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen': "Er bestaat een behoorlijk verschil tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. De groep voor wie de eisen soms te hoog gegrepen zijn, is niet beperkt tot een kleine groep 'kwetsbaren' zoals mensen met een laag IQ. Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is, zeker op momenten dat het leven tegenzit" (WRR, 2017, p.9).

De aandacht voor contextfactoren is eveneens terug te zien in studies naar maatschappelijke participatie. Volgens Van Campen en Olsthoorn (2022) bijvoorbeeld is oog hebben voor de condities die het inwoners mogelijk maken om te participeren nodig om zicht te krijgen op realistischer handelingsperspectieven. Zij adviseren om bij het formuleren van beleid stil te staan bij wat mensen kunnen, moeten, mogen en willen. Ook zien verschillende experts die we gesproken hebben de waarde in van het gebruiken van contextfactoren.

Belemmerende factoren voor inclusieve communicatie

In een studie in opdracht van de Dienst publiek en Communicatie (2025) worden factoren benoemd die een inclusieve informatie en communicatie van de overheid kunnen belemmeren, waaronder:

1. Het niet hebben van een woonadres, zoals daklozen en gedetineerden.
2. Het hebben van stress, bijvoorbeeld als gevolg van ingrijpende levensgebeurtenissen (inkomensverlies, echtscheiding, mantelzorg). Stress kan het doenvermogen van mensen beïnvloeden.
3. Het hebben van een ziekte en/of mentale aandoening, waardoor mensen minder ontvankelijk zijn voor informatie.
4. Armoede. Naast geldzorgen en stress kan armoede ook leiden tot minder beschikbaarheid van digitale apparatuur en daarmee tot minder toegankelijkheid van dienstverlening.
5. Lager vertrouwen in de overheid kan zorgen dat overheidsinformatie mensen niet bereikt.

Naast deze belemmerende factoren kunnen andere factoren een rol spelen, zoals organisatorische en menselijke biases, waardoor bepaalde groepen, perspectieven of opvattingen niet worden gehoord en meegenomen in beleid en maatregelen.

Hoewel er in crisiscommunicatie steeds meer aandacht is voor het bereiken van groepen die op een of andere manier kwetsbaar zijn, zijn er ook groepen die om andere redenen lastig te bereiken zijn. Voorbeelden zijn personen en groepen die kritisch staan tegenover overheid en politiek, zich in meer of mindere mate afzijdig houden zoals de zogenaamde autonomen

³ Deze handreiking onderscheidt de volgende groepen: laaggeletterden, mensen met een (licht) verstandelijke beperking, niet-digitaal vaardige mensen, een deel van de mensen met een migratieachtergrond, mensen die slecht kunnen zien en mensen die slecht kunnen horen.

⁴ Regelmatig worden de begrippen 'verminderd zelfredzamen' of 'kwetsbare groepen' gebruikt. De onderzoekers pleiten er echter voor om in plaats daarvan het begrip 'mensen in een kwetsbare positie' te hanteren. Deze term is minder stigmatiserend en legt meer nadruk op de veerkracht van mensen.

of soevereinen (NCTV, 2024), of groepen die weerstand voelen tegen bepaalde overheidsmaatregelen, zoals zich manifesteerde tijdens de Avondklokrellen.⁵

3.3 Voorbeelden van persona's

Een methode om communicatie beter te laten aansluiten bij een specifieke doelgroep is de persona-methode. Persona's zijn: "fictieve beschrijvingen van de behoeften, motivatie en verwachtingen van de mensen voor wie een communicatiemiddel bedoeld is" (Communicatiekompas, z.d.). Zo heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (2025) negen persona's ontwikkeld om beter voorstelbaar en invoelbaar te maken tegen welke concrete knelpunten mensen met meervoudige problematiek aanlopen in het stelsel van zorg en ondersteuning. Ook Bakker en De Haan (2026) pleiten voor een benadering van persona's met contextuele factoren en persoonskenmerken.

In het hulpmiddel in tabel 3.1 zijn naast behoeften en verlangens van mensen ook contextuele factoren opgenomen, zoals de woon- en leefsituatie.

Tabel 3.1 Hulpmiddel persona (Communicatiekompas, z.d.)

Thema	Vragen waarmee de persona kan worden beschreven
Achtergrond	Opleiding, leeftijd, werksituatie, hoe digitaal vaardig, hoe taalvaardig?
Leefsituatie	Woon- en leefsituatie, sociale omgeving?
Wat speelt er?	Welke levensgebeurtenissen spelen er nu, wat speelt er nu met overheidsorganisaties?
Drijfveren, zorgen en verlangens	Welke zorgen, drijfveren, behoeftes?
Verwachtingen	Wat zijn verwachtingen, wat wil deze persona bereiken?
Contactmomenten en informatiebehoeften	Wat zijn informatiebehoeften van deze persona, op welke manier komt deze persona aan informatie, hoe regelt hij of zij zaken met de overheid?

Noodsteunpunten kunnen bij het opzetten van een communicatiestrategie de persona-methode gebruiken, zodat zij optimaal recht doen aan de specifieke context (wijk, buurt; sociaaleconomische omstandigheden) en behoeften van verschillende doelgroepen (opleiding, vaardigheden; vertrouwde informatiebronnen en -kanalen). Dat vergroot de kans dat communicatie aansluit bij de behoeften van ontvangers.

⁵ Er zijn verschillende hulpmiddelen voor communicatie over controversiële onderwerpen, zoals de dilemmalogica. Zie: Verloove et al. (2020).

4 Slotbeschouwing

Deze snelle kennismobilisatie richt zich op verschillende aspecten van informatie en communicatie. In deze slotbeschouwing geven wij samenvattend een antwoord op de vraag hoe communicatie het beste kan aansluiten bij de informatiebehoefte van inwoners. Daarna maken we de vertaalslag naar noodsteunpunten: wat betekenen de bevindingen in onze optiek voor de communicatie vanuit noodsteunpunten?

4.1 Bevindingen

Mensen hebben bij crises drie belangrijke informatiebehoeften, namelijk:

1. Informatie over de situatie en de context.
Wat is er aan de hand? Wat is de oorzaak? Lopen we gevaar?
2. Informatie over een handelingsperspectief.
Wat moet ik doen? Hoe kan ik helpen?
3. Informatie over het welzijn van naasten.
Hoe gaat het met mijn familie? Is iemand die ik ken getroffen?

De informatiebehoefte hangt af van de specifieke crisisfase en zal in de tijd ook veranderen. Aan de start van een crisis is er een informatievacuüm, waardoor mensen met name behoefte hebben aan informatie over de stand van zaken: wat is er gebeurd en hoe gaat het met mijn familie? In de achtergrondfase staat het geven van duiding van de crisis en instructies centraal: wat is het gevaar, hoelang gaat het nog duren en wat kunnen inwoners zelf doen? Later in het proces ontstaat er meer behoefte aan verantwoording: hoe heeft dit kunnen gebeuren of wie is de schuldige?

Om op gebied van communicatie aan te sluiten bij deze informatiebehoeften is een viertal elementen van belang:

- > vertrouwen in de informatiebron
- > het gebruiken van lokale bronnen
- > begrijpelijke en niet-tegenstrijdige informatie
- > het creëren van ruimte voor een dialoog.

Daarnaast zijn er factoren die het gedrag van mensen beïnvloeden, waaronder hun eigen inschatting van gevaar, hun doenvermogen, sociale normen en eerdere ervaringen. Zoals uit diverse onderzoeken blijkt, is het niet vanzelfsprekend dat (alle) informatie iedereen bereikt, laat staan dat inwoners instructies van de overheid vanzelf opvolgen. Een combinatie van de genoemde factoren vergroot de kans dat inwoners bepaalde handelingen zullen verrichten.

Persona's

Communicatie is het middel om te voorzien in de informatiebehoeften van mensen. Die informatie dient aan te sluiten bij de beleavingswereld en voorkeuren van de doelgroep(en). Vaak is er te weinig oog voor die behoeften en beleavingswerelden en wordt in communicatie alleen onderscheid gemaakt tussen mensen die zelfredzaam zijn en mensen in een

kwetsbare positie⁶. Inmiddels wordt er op een andere, meer toegespitste manier naar doelgroepen gekeken, namelijk middels persona's. Dit zijn fictieve beschrijvingen van mensen voor wie een communicatiemiddel is bedoeld. Op basis van behoeften, verlangens en contextfactoren worden persona's ontwikkeld. Het ontwikkelen van persona's door middel van deze factoren kan een waardevol instrument zijn om verschillende groepen te bereiken. Om aan te sluiten bij de belevingswereld van diverse groepen is het aan te raden om aandacht te hebben voor:

- a. Contextfactoren van een groep als sociaaleconomische positie, woon- en leefomgeving en het hebben van een sociaal netwerk.
- b. Persoonskenmerken zoals drijfveren, behoeften en digitale vaardigheden.
- c. De specifieke situatie en het type crisis waarmee mensen geconfronteerd worden.

4.2 Communicatie door noodsteunpunten

Communicatie vertrekt veelal vanuit een doelstelling, zoals informeren, schade beperken of betekenisgeven. Ook voor noodsteunpunten is het belangrijk zo'n doelstelling te formuleren. Aanvullende vragen die beantwoord moeten worden zijn:

1. Waarover wil je communiceren?
2. Wanneer wil je communiceren (preparatiefase, acute fase of nafase)?
3. Met wie wil je communiceren? Wat is jouw specifieke doelgroep?
4. Welke middelen en kanalen ga (en kun) je in het scenario stroomuitval inzetten?
5. Hoe verhoudt de communicatie vanuit een noodsteunpunt zich tot de communicatie van andere partijen, zoals de Rijksoverheid, gemeente en veiligheidsregio?

Daarbij geldt ook dat onduidelijk is wat de informatiepositie van een noodsteunpunt tijdens langdurige stroomuitval is of kan zijn. Uitgaande van het scenario stroomuitval, is voorstelbaar dat de verbindingen met coördinatiepunten niet of gebrekkig functioneren. Een noodsteunpunt is dan eerder een op zichzelf staande ontmoetingsplek voor het uitwisselen van informatie tussen buurtbewoners, dan een onderdeel van een centraal geregisseerde communicatiestrategie. Het bieden van een luisterend oor, erkennen van zorgen en angsten, inzicht krijgen in behoeften van inwoners en daarop zo adequaat mogelijk inspelen door het geven van handelingsperspectief staan dan centraal. Het zou zeker kunnen dat dit ook in andere situaties misschien wel de belangrijkste functie is.

Hoewel informatie en communicatie een essentieel onderdeel zijn van crisismanagement, zijn er ook grenzen aan de reikwijdte van communicatie. Er zijn tal van factoren waardoor informatie van de overheid inwoners niet bereikt, of hen wel bereikt maar zij welgemeend advies en instructies niet opvolgen. Het opbouwen van relaties met inwoners in vreedstijd, beginnen met communiceren tijdens de preparatiefase, het gebruik van diverse communicatiemiddelen en -kanalen, zorgen voor continuïteit en herhaling vergroten niettemin de kans dat informatie een zo groot mogelijke groep inwoners bereikt.

⁶ Voorheen ook wel verminderd zelfredzaam genoemd.

Literatuurlijst

Bakker, M. en De Haan, A. (2026). *Werken aan een weerbare samenleving: aandacht voor mensen in een kwetsbare positie*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. Geraadpleegd van [20260423-NIPV-Rapport-weerbaarheid-mensen-in-een-kwetsbare-positie.pdf](#)

Bakker, M., Dückers, M., De Haan, A., Landsman, J. en Leentvaar, E. (2026). *De gemeentelijke zorgplicht in de nafase van lokale (mini-)crises: aandachtspunten uit recente casuïstiek*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. Geraadpleegd van <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2026/03/20260216-NIPV-De-gemeentelijke-zorgplicht-in-nafase-lokale-mini-crisis-aandachtspunten-recente-casuïstiek.pdf>

Bakker, M. H., Kerstholt, J. H., en Giebels, E. (2017). Deciding to Help: Effects of Risk and Crisis Communication. *Journal Of Contingencies And Crisis Management*, 26(1), 113–126. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12155>

Bakker, M. en Mertens, K. (2019). *Gedrag beïnvloeden met risicocommunicatie*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. Geraadpleegd van [20171031-IFV-Basisinformatie-Regionale-crisisbeheersing.pdf](#)

Bandura, A. (1977). *Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change*. Geraadpleegd van <https://educational-innovation.sydney.edu.au/news/pdfs/-Bandura%201977.pdf>

Bertholet, A. en Bakker, M. (2025), Risico- en crisiscommunicatie, 229-238, in: Van Duin, M., Bertholet, A., Leentvaar, E., Wijkhuis, V. (red.) (2025), *Basisboek crisisbeheersing*, Boom.

Boin, A., Linck, R., Van Duin, M., Hendriks, J., Berger, E. en Van der Varst, L. (2020). *Versterken van veerkracht. Naar een gezamenlijke aanpak van ongekende crises*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. Geraadpleegd van <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2024/05/20240501-NIPV-Crisisplan-Versterken-van-veerkracht.pdf>

Bouwmeester, J., Ten Doeschot, F., Mathurin, A., Van Straaten, G., Stel, M., Kuttschreuter, M. en Haandrikman, M. (2021). *Zelfredzaamheid en burgerhulp bij rampen en crises*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Geraadpleegd van <https://repository.wodc.nl/server/api/core/bitstreams/593c82c2-f56c-4698-b31e-265086f79d52/content>

Campen, van. C. en Olsthoorn, M. (2022), *Meedoen aan de samenleving. Naast kunnen en moeten ook een kwestie van willen en mogen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Comfort, L. (2005). Risk, security, and disaster management. *Annual Review of Political Science*, 8, 335–356. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.081404.075608>

Communicatiekompas. (z.d.). Rijksoverheid. Geraadpleegd op 28 mei van <https://communicatiekompas.nl/hulpmiddelen/personas>

Compaijen, T. (2024). *Klaar voor elke crisis! De 7 principes voor goede crisiscommunicatie*, Boom.

Coombs, W.T. (2010). Parameters for Crisis Communications, p. 17-53, in: Coombs, W.T. en Holladay, S.J. (ed.) (2010), *The Handbook of Crisis Communication*, Wiley-Blackwell.

Ganor, M., & Ben-Lavy, Y. (2003). Community resilience: Lessons derived from Gilo under fire. *Journal of Jewish Communal Service*, 79(2–3), 105–108.
https://www.bjpa.org/content/upload/bjpa/comm/COMMUNITY_RESILIENCE_LESSONS_DERIVED_FROM_GILO_UNDER_FIRE.pdf

Goodchild, M. F. en Glennon, J. A. (2010). Crowdsourcing geographic information for disaster response: a research frontier. *International Journal of Digital Earth*, 3(3), 231-241.
<https://doi.org/10.1080/17538941003759255>

Hodgson RW (2007). Emotions and sense making in disturbance: community adaptation to dangerous environments. *Human Ecol Rev* 14(2), 233–242.
<https://www.jstor.org/stable/24707709>

Jong, W., van Assouw, I., Strating, I., & Dückers, M. L. A. (2026). Affected Circles: A relational perspective on crisis communication. *Crisis and Risk Communication*, 1–17.
<https://doi.org/10.1080/29986907.2026.2650265>

Kahneman, D. (2011). *Thinking fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.

Kalkman, J. P. (2026). Disaster justice: A literature review. *Progress in Disaster Science*, 29, 100533. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2026.100533>

Kievik, M. en Gutteling, J.M. (2011). Yes, we can: motivate Dutch citizens to engage in self-protective behavior with regard to flood risks. *Natural Hazards* 59, 1475–1490.
<https://doi.org/10.1007/s11069-011-9845-1>

Lalot, F., Heering, M. S., Rullo, M., Travaglino, G. A. en Abrams, D. (2022). The dangers of distrustful complacency: Low concern and low political trust combine to undermine compliance with governmental restrictions in the emerging COVID-19 pandemic. *Group Processes & Intergroup Relations*, 25(1), 106–121.
<https://doi.org/10.1177/1368430220967986>

Landsman, J., Joosten, L. en Van Duin, M. (2025). *Grootschalige stroomuitval: ervaringen uit Spanje en Portugal 2025*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. Geraadpleegd van <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2025/11/20251104-NIPV-VRK-Grootschalige-stroomuitvalervaringen-uit-Spanje-en-Portugal-2025.pdf>

Landsman, J., Luesink, M., Joosten, L., Bertholet, A. en Van Duin, M. (2026). *Stroomuitval: verwachtingen en voorbereidingen in Nederland*. Nederlands Instituut Publieke Veiligheid. Geraadpleegd van <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2026/05/20260512-NIPV-Stroomuitval-verwachtingen-en-voorbereidingen-in-Nederland.pdf>

Lindell, M. K. en Perry, R. W. (2012). The protective action decision model: theoretical modifications and additional evidence. *Risk analysis: an official publication of the Society for Risk Analysis*, 32(4), 616–632. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01647.x>

Longstaff, P. (2005). *Security, resilience, and communication in unpredictable environments such as terrorism, natural disasters, and complex technology*. Syracuse.

Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) (2022). *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Geraadpleegd op 22 mei van <https://www.nctv.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2022/12/06/nationaal-handboek-crisisbeheersing/Nationaal+Handboek+Crisisbeheersing.pdf>

Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) (2023). *Landelijke crisis? Zo bereiken we iedereen! Handreiking risico- en crisiscommunicatie specifieke doelgroepen*.

Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) (2024). *Met de rug naar de samenleving. Een analyse van de soevereinenbeweging in Nederland*. Geraadpleegd op 27 mei van <https://www.nctv.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2024/04/09/-fenomeenanalyse-soevereinenbeweging-in-nederland-met-de-rug-naar-de-samenleving/Fenomeenanalyse+soevereinenbeweging+in+Nederland+%27Met+de+rug+naar+de+samenleving%27.pdf>

Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., en Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1), 127-150. <https://doi.org/10.1007/s10464-007-9156-6>

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2023). *De crisiscommunicatie door de Rijksoverheid*. Geraadpleegd op 15 mei van https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2023/11/hoofdstuk_6_rapport_aanpak_coronacrisis_deel_1_tot_september_2020.pdf

Paton, D. (2003). Disaster preparedness: a social-cognitive perspective. *Disaster Prevention And Management. An International Journal*, 12(3), 210–216. <https://doi.org/10.1108/09653560310480686>

Perry, R. W., & Lindell, M. K. (2003). Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27(5), 336-350. <https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>

Peters, F. (2016, 2 februari). *10 dwingende adviezen voor woordvoering tijdens een crisis*. Adformatie. Geraadpleegd op 28 mei van: <https://www.adformatie.nl/tech/digital-transformation/10-dwingende-adviezen-voor-woordvoering-tijdens-een-crisis>.

Pieniak, Z., Verbeke, W., Scholderer, J., Brunso, K., & Olsen, S. O. (2007). European consumers' use of and trust in information sources about fish. *Food Quality and Preference*, 18(8), 1050-1063. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2013.01.005>

Sociaal en Cultureel Planbureau (2025), *Persona's met meervoudige problemen*, Den Haag.

Quarantelli, E. (1986). *Research findings on organizational behavior in disasters and their applicability in developing countries*. Preliminary Paper #107. Disaster Research Center, University of Delaware. Geraadpleegd van

<https://udspace.udel.edu/server/api/core/bitstreams/7fee85d6-5326-4d64-b1a7be2874d6ca69/content>

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2023). *Gedrag, Welzijn en Vertrouwen tijdens de COVID-19 Pandemie: Trends, Verklaringen en Geleerde Lessen*. RIVM Gedragsunit. Geraadpleegd op 15 mei van <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2023-03/Gedrag-Welzijn-en-Vertrouwen-tijdens-de-COVID-19-Pandemie.pdf>

Ruitenbergh, A.G.W. en Helsloot, I. (2004). *Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement; Regionale Brandweer Amsterdam e.o. Geraadpleegd van <https://crisislab.nl/wordpress/wpcontent/uploads/Zelfredzaamheid-van-burgers-bij-rampen-en-zware-ongevallen.pdf>

Seeger, M. W. (2006). Best Practices in Crisis Communication: an expert panel process. *Journal Of Applied Communication Research*, 34(3), 232–244. <https://doi.org/10.1080/00909880600769944>

Shibutani, T. (1966). *Improvised news: A Sociological Study of Rumor*. The Bobbs-Merrill Company. <https://www.jstor.org/stable/40969951>

Siegrist, M., & Árvai, J. (2020). Risk Perception: Reflections on 40 Years of Research. *Risk Analysis*, 40(1), 2191–2206. <https://doi.org/10.1111/risa.13599>

Slovic, P. (1993). Perceived Risk, Trust, and Democracy. *Risk Analysis*, 13(6), 675–682. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.1993.tb01329.x>

Slovic, P., Peters, E., Finucane, M. L., & MacGregor, D. G. (2005). Affect, risk, and decision making. *Health psychology*, 24(4), S35. <https://doi.org/10.1037/0278-6133.24.4.s35>

Steelman, T. A., & McCaffrey, S. (2012). Best practices in risk and crisis communication: Implications for natural hazards management. *Natural Hazards*, 65(1), 683–705. <https://doi.org/10.1007/s11069-012-0386-z>

Steelman, T. A., McCaffrey, S. M., Velez, A. L. K., en Briefel, J. A. (2015). What information do people use, trust, and find useful during a disaster? Evidence from five large wildfires. *Natural Hazards*, 76(1), 615-634. <https://doi.org/10.1007/s11069-014-1512-x>

Tierney, D. (2003). Disaster beliefs and institutional interests: recycling disaster myths in the aftermath of 9-11. *Research in Social Problems and Public Policy*, 11, 33-51. [https://doi.org/10.1016/S0196-1152\(03\)11004-6](https://doi.org/10.1016/S0196-1152(03)11004-6)

Wijkhuijs, V. en Van Duin, M. (2017). *Basisinformatie regionale crisisbeheersing*. Instituut Fysieke Veiligheid. <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2025/09/20171031-IFV-Basisinformatie-Regionale-crisisbeheersing.pdf>

Witte, K., & Allen, M. (2000). A meta-analysis of fear appeals: Implications for effective public health campaigns. *Health Education & Behavior*, 27(5), 591-615. <https://doi.org/10.1177/109019810002700506>

Wolberink, J., Van Lint, D. en Verstegen, B. (2025). *Risico- en Crisisbarometer Najaar 2025*. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en Ipsos I&O. Geraadpleegd op 6 juni van <https://www.nctv.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/11/25/risico-en-crisisbarometer-najaar-2025/ipsos-i-o-rapport-rcb-najaar-2025-definitief-digitoegankelijk.pdf>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag.

Wet Veiligheidsregio (2010). Artikel 46 lid 3. Geraadpleegd op 6 juli van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2023-01-01?q=2023-01-04&z=2023-01-04#Paragraaf10>

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Veiligheidsberaad (VB) (2025). *Opdracht pilots noodsteunpunten*. Geraadpleegd op 17 juni van <https://www.weerbaarnl.nl/api/documents/downloadfile?sectionid=280670&fileid=1771402&forcedownload=true>

Verloove, J., Van Wonderen, R. en Felten, H. (2020). *Theorieën en aanpakken van polarisatie*. Kennisplatform Integratie en Samenleving. Geraadpleegd op [27-05-2026] van <https://www.kis.nl/sites/default/files/2022-06/theorieen-en-aanpakken-van-polarisatie-uitgebreid.pdf>

Zhao, H. en Falkheimer, J. (2026). Resilience in Marginalized Communities During Crises: A literature Review of Communication Scholarship. *Media and Communication*, 14, 11437. <https://doi.org/10.17645/mac.11437>