

Overheidscommunicatie en burgerparticipatie: een onderzoek naar de inzet van elektronische communicatiemiddelen om burgers te laten participeren bij veiligheidsproblematiek



Martijn van den Brink
Studentnummer: 0073555

Universiteit Twente
Faculteit Management en Bestuur
Public Safety

Hoenderloo, augustus 2010

Colofon

Titel:

Overheidscommunicatie en
burgerparticipatie:
een onderzoek naar de inzet van
elektronische communicatiemiddelen om
burgers te laten participeren bij
veiligheidsproblematiek

Masteropdracht in opdracht van:

Stichting Nederland Alert
Bedrijvenpark Twente 1
7602 KA Almelo
Tel: 0546-808113

Auteur:

Martijn van den Brink
Public Safety
Universiteit Twente, Nederland

Begeleiders masteropdracht:

Dr. V. Junjan (Universiteit Twente)
Dr. J.S. Svensson (Universiteit Twente)
Drs. R.H. Johannink (Stichting
Nederland Alert)
Dhr. R.S. Weel (Stichting Nederland
Alert)

Datum:

Hoenderloo, augustus 2010

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is het laatste product in het kader van mijn master Public Safety aan de Universiteit Twente. Het vormt tevens de afsluiting van mijn studieperiode in Enschede. Met veel plezier heb ik een jaar lang gewerkt aan dit onderzoeksresultaat.

Tijdens het onderzoek heb ik meerdere interviews mogen afnemen, waardoor ik bij verschillende organisaties binnen ben geweest. Het was een prettige ervaring om in contact te komen met verschillende bedrijfsculturen. Ik ervaar dit onderzoek dan ook als een mooie afronding van mijn tijd als student.

Tijdens mijn onderzoek ben ik door verschillende mensen goed geholpen. Allereerst wil ik mijn opdrachtgever, dhr. Ronald Weel, bedanken dat ik de gelegenheid heb gekregen dit onderzoek voor zijn Stichting Nederland Alert uit te mogen voeren. Vanuit de Stichting ben ik extern begeleid door Roy Johannink. Graag wil ik hem bedanken voor zijn goede adviezen en zijn behulpzaamheid. Zijn goede begeleiding heeft zeker bijgedragen aan een prettig onderzoek.

Daarnaast wil ik mijn begeleiders op de Universiteit bedanken. Allereerst Mevr. Marsha de Vries, die mij het eerste halve jaar heeft begeleid. Verder mijn eerste begeleider, Mevr. Veronica Junjan en mijn tweede begeleider, Dhr. Jörgen Svensson. Zij hebben allen veel tijd gestoken in mijn onderzoek om tussentijdse rapportages na te kijken en het onderzoek in goede banen te leiden.

Tot slot wil ik adviesbureau Van der Minnen, Monchen & Partners (VDMMP) bedanken. Tijdens het schrijven van mijn afstudeeropdracht heeft het adviesbureau VDMMP, mij de gelegenheid geboden voor een werkplek. Ik wil alle medewerkers van VDMMP bij deze bedanken voor de gastvrijheid en de behulpzaamheid, waarvan ik tijdens het schrijven van mijn afstudeeropdracht gebruik van heb mogen maken.

Martijn van den Brink
Hoenderloo, augustus 2010

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over communicatie van overheidsinstanties met als doel burgerparticipatie te bevorderen bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. In dit onderzoek zijn 'elektronische communicatiemiddelen' als uitgangspunt genomen voor de communicatie van de overheid richting burgers. Bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen maakt de overheid gebruik van verschillende instrumenten om met burgers te communiceren. De overheid tracht met de inzet van elektronische communicatiemiddelen een aantal doelen te behalen. Om die doelen te realiseren, zijn een aantal 'kwaliteiten' vereist. Het doel van dit onderzoek is om te kijken welke kwaliteiten vereist zijn en in hoeverre de gebruikte instrumenten voldoen aan die vereiste kwaliteiten. Vervolgens is gekeken waar er ruimte is voor verbeteringen en welke aanbevelingen gedaan kunnen worden.

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt:

- *Op welke wijze kan de overheid de inzet van elektronische communicatiemiddelen verbeteren, teneinde burgerparticipatie bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen te bevorderen?*

Methoden

Er is in het onderzoek gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Vanuit de theorie zijn relevante inzichten gerelateerd aan de centrale probleemstelling. Daarbij is nadrukkelijk gekeken naar (1) beoogde doelen van elektronische communicatiemiddelen en (2) kwaliteitscriteria van communicatie. Empirische bevindingen zijn gedaan op basis van bestaande evaluatie- en onderzoeksrapporten en diepte-interviews. Diepte-interviews zijn gehouden met personen die nauw betrokken zijn (of waren) bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen. De interviews gaan met name in op gebruikte instrumenten bij elektronische communicatiemiddelen en de zwakke en sterke punten daarvan.

Uitleg onderzoeksbegrippen

De overheid zet elektronische communicatiemiddelen in om burgers te laten participeren bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Burgerparticipatie is het 'meepraten' en 'meedoen' van burgers met de overheid. Bij meedoen gaat de invloed van de burger een stap verder dan bij meepraten. Bij meedoen van burgers is de overheid vooral verlengstuk en ondersteuner van de burger. Bij meepraten worden burgers door overheidsinstanties gebruikt als verlengstuk.

De 'overheid' kan in dit verband gezien worden als een Ministerie of gedecentraliseerde dienst. Vaak ligt de eindverantwoordelijkheid bij een Ministerie en is de uitvoering in handen van gedecentraliseerde diensten. Dat komt omdat gedecentraliseerde diensten beschikken over specifieke deskundigheid, informatie en ervaring over hoe om te gaan met fysieke veiligheidsproblemen. In praktijk is het vaak de politie die betrokken is bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen.

Fysieke veiligheidsproblemen betreffen uiteenlopende zaken van opsporing van personen tot hulpverlening bij rampen en verkeersincidenten. Dat komt doordat elektronische communicatiemiddelen worden ingezet om verschillende soorten veiligheidsproblemen aan te pakken. Daarom zijn fysieke veiligheidsproblemen niet afgebakend binnen een bepaalde soort, maar verschillend van aard.

De volgende elektronische communicatiemiddelen vallen binnen dit onderzoek: Amber Alert, Burgernet, NL-Alert, geluidswagens, Mail-Alert, rampenzenders, Rijkswaterstaatborden, SMS-Alert en de WAS-sirenes. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden in het 'programma' dat achter deze namen schuilt en de 'instrumenten' die hierbij gebruikt worden. Gebruikte instrumenten zijn een specifiek onderdeel bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen, terwijl een programma vorm geeft aan een scala aan onderdelen. Het programma geeft vorm en inhoud aan elektronische communicatiemiddelen. De instrumenten zijn de schakel tussen overheid en burgers, die door de overheid gebruikt worden om met burgers te communiceren.

Programma's

Amber Alert, Burgernet, Mail-Alert en SMS-Alert hebben betrekking op opsporing en handhaving. De verantwoordelijkheid voor de inzet van deze 'opsporings- en handhavingsmiddelen' ligt bij de politie. Bij Amber Alert gaat het uitsluitend om opsporing van vermiste kinderen. Bij Burgernet, Mail-Alert

en SMS-Alert gaat het om opsporing van mensen of goederen. Hierbij gaat het om (heterdaad)zaken zoals diefstal, inbraak, overval, geweldpleging of vermiste personen.

Amber Alert, Burgernet, Mail-Alert en SMS-Alert spelen in op de 'extra' ogen en oren van burgers. Hierbij is het de bedoeling dat er tweezijdige communicatie tot stand komt: de politie stuurt opsporingsgerichte informatie naar burgers en wil daarop respons krijgen in de vorm van bruikbare tips en informatie.

NL-Alert, geluidswagens, rampenzenders, Rijkswaterstaatborden en WAS-sirenes zijn bedoeld om hulpverlening te bieden bij veiligheidsincidenten door burgers te instrueren wat te doen. Bij de meeste van deze elektronische communicatiemiddelen ligt de verantwoordelijkheid voor de inzet bij de meldkamer. Rijkswaterstaatborden richten zich uitsluitend op automobilisten die gebruik maken van snelwegen, terwijl de andere 'hulpverleningsmiddelen' inspelen op rampen of crises. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld een overstroming, gifgaswolk, stroomuitval en de vuurwerkramp, zoals die zich in Enschede in 2000 heeft voltrokken.

Bij deze elektronische communicatiemiddelen is sprake van eenzijdige communicatie: burgers worden gestuurd wat te doen bij een veiligheidsincident. Daarmee wil de overheid het vermogen van burgers sturen door een handelingsperspectief te bieden. Ze spelen in op de zelfredzaamheid van burgers.

Instrumenten

- Amber Alert: mobiele telefoon (SMS-berichten), computer (zoals screensavers en Pop-ups), internet (e-mail, MSN en websites, zoals Twitter en Hyves), snelwegborden (DRIPs), radio, tv
- Burgernet: vaste telefoon (spraakberichten), mobiele telefoon (SMS- of spraakberichten)
- NL-Alert: mobiele telefoon (Cell Broadcast-berichten)
- Geluidswagens: rondrijdende auto's met megafoon
- Mail-Alert: internet (e-mail)
- Rampenzender: radio, tv (inclusief teletekst), internet (regionale websites), mobiele telefoon (SMS-berichten)
- Rijkswaterstaatborden: signaalgevers van MTM (Motor Traffic Management), DRIPs (Dynamische Route Informatie Panelen) en bermDRIPs (DRIPs die aan een mast in de berm gemonteerd zijn)
- SMS-Alert: mobiele telefoon (SMS-berichten)
- WAS-sirenes: sirenes

Er zijn drie elektronische communicatiemiddelen, waarbij de benaming direct slaat op de instrumenten die gebruikt worden: geluidswagens, Rijkswaterstaatborden en WAS-sirenes. Deze drie benamingen zijn de instrumenten die de overheid inzet om met burgers te communiceren.

Kwaliteiten

Op basis van beoogde doelen zijn vereiste kwaliteiten aangemerkt om die doelen te realiseren. Met de kwaliteiten kan men een vergelijking maken tussen de mogelijkheden en beperkingen van oude en nieuwe(re) instrumenten. De oudste manier van communiceren staat bekend als face-to-face communicatie, één van de nieuwste manieren is communicatie via *social media*. Instrumenten kunnen de volgende kwaliteiten bezitten: snelheid, bereik, opslagcapaciteit, nauwkeurigheid, selectiviteit, interactiviteit, stimulusrijkdom, complexiteit en privacybescherming.

Bij *snelheid* gaat het om de tijdspanne die zit tussen het moment van het binnenkomen van een melding over een veiligheidsincident en het moment waarop burgers gealarmeerd worden.

Het *bereik* impliceert het aantal burgers dat gealarmeerd wordt met de inzet van een elektronisch communicatiemiddel. In dit onderzoek is heel Nederland als uitgangspunt genomen voor het potentiële bereik van elektronische communicatiemiddelen. Het werkelijke loopt altijd achter bij het potentiële bereik.

Bij *opslagcapaciteit* gaat het om de hoeveelheid inhoud dat opgeslagen kan worden door de verschillende instrumenten.

Nauwkeurigheid slaat op de exactheid van overgedragen informatie.

Bij *selectiviteit* gaat het om kieskeurigheid van boodschappen en adressanten.

Bij *interactiviteit* worden vier niveaus onderscheiden: de mogelijkheid tot twee- of meerzijdige communicatie, een hoge mate van synchroniciteit, een grote mate van controle en wederzijds begrip van context en betekenissen. De niveaus lopen opeenvolgend van laag naar hoog.

Stimulus rijkdom duidt op de aanwezigheid van menselijke zintuigen.

Bij *complexiteit* gaat het om het kunnen behandelen van complexe activiteiten en zaken.

Bij *privacybescherming* gaat het tot slot om de bescherming van persoonsgegevens.

De kwaliteiten snelheid, nauwkeurigheid en selectiviteit blijken voor alle elektronische communicatiemiddelen een vereiste kwaliteit te zijn. Snelheid is vereist, omdat het gaat om tijdkritische veiligheidsincidenten, waarbij elke seconde soms letterlijk telt. Nauwkeurigheid is vereist, omdat burgers (1) naar de juiste gezochte personen of goederen moeten uitkijken en (2) burgers bij een ramp, crisis of verkeersincident de juiste keuze moeten maken. Selectiviteit is bij alle elektronische communicatiemiddelen een vereiste kwaliteit, omdat enerzijds (1) burgers niet onnodig berichten willen ontvangen en anderzijds (2) burgers niet overgeslagen dienen te worden die zich binnen het geselecteerde gebied bevinden.

Het potentiële bereik is alleen voor geluidswagens geen vereiste kwaliteit, omdat geluidswagens altijd bewust worden ingezet in beperkte gebieden. Opslagcapaciteit is alleen voor geluidswagens en WAS-sirenes geen vereiste kwaliteit, omdat beide programma's geen gebruik maken van (standaard) tekstberichten die computergestuurd worden verzonden. Bovendien is het bij beide programma's niet noodzakelijk om allerlei gegevens – zoals verklaringen van burgers, straatgegevens en telefoongegevens – te bewaren. Het aanleggen van dossiers is hierdoor niet van belang.

Interactiviteit blijkt een vereiste capaciteit te zijn bij alle 'opsporings- en handhavingsmiddelen', omdat zij inspelen op relevante informatie van burgers. De bedoeling is dat burgers zo snel mogelijk reageren op een actie als ze relevante informatie denken te hebben en een zo hoog niveau van interactiviteit komt de kwaliteit van interactie ten goede.

Complexiteit is bij de 'hulpverleningsmiddelen' een vereiste kwaliteit, met uitzondering van Rijkswaterstaatbroden. Een crisis of ramp laat zich vaak niet voorspellen en het is essentieel dat burgers ook in die situaties geïnstrueerd worden bij het maken van juiste keuzes. Bij Rijkswaterstaatborden is dat minder vereist: zij richten zich op het in goede banen leiden van automobilisten en daarbij zijn instructies minder complex dan bij een crisis of ramp.

Privacybescherming is een vereiste kwaliteit bij alle elektronische communicatiemiddelen die gebruik maken van 'persoonlijke' instrumenten zoals de mobiele telefoon of e-mail. Burgers dienen hierbij vaak persoonsgegevens af te staan om berichten te kunnen ontvangen. Bovendien is het bij elektronische communicatiemiddelen – waarbij interactiviteit plaatsvindt – van belang om persoonsgegevens in combinatie met verklaringen, tips en andere informatie zorgvuldig af te schermen. Stimulus rijkdom is bij geen enkel elektronisch communicatiemiddel aangemerkt als vereiste kwaliteit, omdat zintuiglijke rijkdom niet noodzakelijk is om beoogde doelen te realiseren. Zintuiglijke armoede kan voor burgers zelfs een voordeel zijn, om zich bijvoorbeeld niet volledig bloot hoeven te geven. Dat is handig voor burgers die een tip willen geven, maar het liefst anoniem willen blijven.

Aanbevelingen

Tot slot is gekeken in hoeverre de gebruikte instrumenten geschikt zijn voor de verschillende kwaliteiten, die aangemerkt zijn om beoogde doelen te behalen. Het onderzoek is op basis van de mate van geschiktheid van gebruikte instrumenten, tot een aantal aanbevelingen gekomen. De aanbevelingen vormen een antwoord op de centrale probleemstelling van het onderzoek. Er is te zien dat de aanbevelingen met name betrekking hebben op de kwaliteiten nauwkeurigheid en bereik. Onderstaand een overzicht van aanbevelingen, zoals die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen:

Amber Alert

- | | |
|-----------|--|
| Snelheid: | - Gebruik van Point-to-multipoint benadering bij mobiele telefoon werkt sneller |
| Bereik: | - Bij uitgeschakelde mobiele telefoons dient ook een alarm af te gaan (zoals bij een wekker ook gebeurd) |

- Nauwkeurigheid: - Perk het gebruik van afkortingen zoveel mogelijk in
 - Stuur een (link van een) foto of compositietekening mee
- Selectiviteit: - Stuur berichten naar een bekend uitzendgebied. Voor de mobiele telefoon is de Cell Broadcast-techniek daar geschikt voor (burgers kunnen hun eigen kanalen instellen), voor e-mail en websites kunnen IP-adressen gebruikt worden
- Interactiviteit: - Stuur afloopberichten naar deelnemende burgers

Burgernet

- Snelheid: - Gebruik van Point-to-multipoint benadering bij mobiele telefoon werkt sneller
- Bereik: - Bij uitgeschakelde mobiele telefoons dient ook een alarm af te gaan
- Nauwkeurigheid: - Perk het gebruik van afkortingen zoveel mogelijk in
 - Stuur een link van een foto of compositietekening mee
- Selectiviteit: - Stuur berichten naar een bekend uitzendgebied. Voor de mobiele telefoon is de Cell Broadcast-techniek daar geschikt voor
- Interactiviteit: - Zorg voor nummerherkenning zodat direct duidelijk is dat het om Burgernet gaat als burgers gebeld worden

NL-Alert

- Bereik: - Bij uitgeschakelde mobiele telefoons dient ook een alarm af te gaan
 - Koppel aan de binnenkomst van berichten een speciale ringtone, zodat het alarmbericht altijd doorkomt, dus ook als de telefoon in de trilstand of op 'stil' staat
- Opslagcapaciteit: - Een NL-Alert-bericht dient opgeslagen te worden op de mobiele telefoon of SIMkaart, zodat burgers het bericht op elk moment kunnen (her)lezen
- Nauwkeurigheid: - Maak naast tekstberichten ook gebruik van spraakberichten. Zo kunnen ook blinden en slechtzienden de informatie krijgen
 - Gebruik verschillende talen, waardoor grotere groepen burgers kunnen worden bereikt
 - Informativiteit van beeld in de vorm van een plattegrond kan bij sommige crises of rampen handig zijn
- Complexiteit: - Geef naast een korte beschrijving van de dreiging of ramp en de locatie, een korte beschrijving van de door de burger te nemen noodzakelijke actie
 - Integreer beeld (plattegrond), geluid (speciale ringtone) en tekst- en spraakberichten

Geluidswagens

- Nauwkeurigheid: - Maak naast spraak ook gebruik van korte geschreven tekstberichten (in telegramstijl) over het gewenste handelingsperspectief van burgers
- Complexiteit: - Integreer spraak, gedrukte tekst en/of pictogrammen

Mail-Alert

- Nauwkeurigheid: - Maak gebruik van foto's en plattegronden
- Selectiviteit: - Stuur berichten naar een bekend uitzendgebied. Voor e-mail kunnen IP-adressen gebruikt worden
 - Visuele ondersteuning bij het bepalen van de straal is handig

Rampenzender

- Snelheid: - Maak bij de mobiele telefoon gebruik van een Point-to-multipoint benadering
- Bereik: - Bij uitgeschakelde mobiele telefoons dient ook een alarm af te gaan
- Nauwkeurigheid: - Formaliseren van tv en internet als calamiteitenzender
 - Maak zoveel mogelijk gebruik van tv als informatiebron richting burgers
 - De regionale zender moet makkelijker te vinden zijn op de digitale kabel, momenteel staan regionale omroepen helemaal onderaan als voorkeurspositie (bijvoorbeeld TV Oost op positie 981 bij Ziggo)

- Introduceer een soort van 'red-button' knop die duidelijk als teletekstknop fungeert
- Selectiviteit: - Stuur berichten naar een bekend uitzendgebied. Voor de mobiele telefoon is de Cell Broadcast-techniek daar geschikt voor
- Complexiteit: - Indien geen sprake is van stroomuitval, maak zoveel mogelijk gebruik van tv. Bij stroomuitval is de radio het meest geschikte instrument

Rijkswaterstaatborden

- Bereik: - Gebruik andere kanalen zoals de radio om automobilisten te informeren op punten waar geen borden hangen
- Complexiteit: - Gebruik zoveel mogelijk pictogrammen in combinatie met tekst

WAS-sirenes

- Nauwkeurigheid: - Laat de sirene vaker en langer afgaan dan de eenmalige alarmering van anderhalve minuut

Summary

This investigation is about the communication of the authorities with the goal to improve citizen participation with the approach of safety problems. In this investigation are 'electronic ways of communication' taken as the point of departure for the communication of the authorities to the citizens. By using the electronic ways of communication are the authorities using different instruments to communicate with the citizens. The authorities tries to achieve several goals with these electronic ways of communication. To achieve these goals, are several 'qualities' required. The goal of this investigation is to look which qualities are required and in which ways the existing instruments are suitable qualities. After that I investigated the space of improvement and which recommendations are possible.

The central problem of the investigation is:

- *On which way can the authorities improve the effort of electronic ways of communication, in order to citizen participation with the approach of safety problems and improve this?*

Methods

In this investigation I have used different investigation methods. Out of the theory are relevant points of view related on the central problem. Besides is emphatic looked at (1) the achieved goals of electronic ways of communication and (2) the qualities criteria of communication. Experimental results are taken on base of existing evaluation- and investigation rappers and depth interviews. Depth interviews are taken with people who are involved (or were involved) with the use of electronic ways of communication. These interviews are about the used instruments on the electronic ways of communication and strong and weak aspects of it.

Investigation concepts

The authorities are using the electronic ways of communication to involve the citizens by the approach of physic safety problems. The 'authorities' can been seen here as a ministry of decentralized service. Very often is the end responsibility with a ministry and is the leading in hands of decentralized services. This is because the decentralized services are in possession of specific expertise, information and experiences about handling physical safety problems. In practice it is very often the police involved with the use of electronic ways of communication. Physical safety problems are various cases of tracking persons and also aid at disasters and traffic incidents. This is because of electronic ways of communication are used to approach different kinds of safety problems. That is why safety problems are not delimited in varieties, but different of causes. I have investigated the following electronic ways of communication: 'Amber Alert', 'Burgernet', 'NL-Alert', sounds vehicles, 'Mail-Alert' disaster stations, trafficsigns, 'SMS-Alert' and the 'WAS-sirens'.

Programs

'Amber Alert', 'Burgernet', 'Mail-Alert' and 'SMS-Alert' are used by detection and maintenance. The police are responsible of using these 'detection and maintenance recources' is with the police. 'Amber Alert' is exceptionally to track/locate missing children. 'Burgernet', 'Mail-Alert' and 'SMS-Alert' are used to track missing people or missing good. On 'Burgernet', 'Mail-Alert' and 'SMS-Alert' is it about (flagrant delicts) cases likes robbery, burglary, theft and violence or missing persons. 'Burgernet', 'Mail-Alert' and 'SMS-Alert' are the 'extra' eyes and ears of the citizens. Hereby is the meaning of it the to get a better communication between the citizens and authorities: the police are sending important information to the citizens and want to get a response like useable hints and information.

'NL-Alert', sounds vehicles, disaster stations, traffic signs, and the 'WAS-sirens' are meant to offer aid at safety incidents by giving "to do" instructions to the citizens. Traffic signs are exclusively directing on motorists who are using the highway, while other relief funds are used by disasters or crisis's like a flood, 'infected air'(like toxic/gas clouds), electricity fall out and the firework disaster in Enschede in 2000. By this electronic ways of communication is used one-sided communication: citizens are instructed what to do by the safety problem. Thereby want the authorities improve the capacity (self-reliance) of the citizens by how to handle with safetyproblems.

Instruments

- ‘Amber Alert’: mobile phone (text messages), computer (like screensavers and pop-ups), internet (e-mail, Windows Messenger and websites like Twitter and Hyves), information panels above the highways (DRIPs), radio, television.
- ‘Burgernet’: Telephone (speak messages), mobile phone (text messages or speak messages)
- ‘NL-Alert’: mobile phone (‘Cell Broadcast’)
- Sound vehicles: around driving vehicles with a megaphone
- ‘Mail- Alert’: internet (e-mail)
- Disaster station: radio, television (including textpages), internet (websites), mobile phone (text messages)
- ‘SMS-Alert’: mobile phone (text messages)
- Traffic signs: are giving signs of MTM (Motor Traffic Management), DRIPs (Dynamic Road Information Panels) and vergeDRIPs (DRIPs who are made on a pole in the verge)
- ‘WAS-sirens’: sirens

There are three electronic ways of communication whereby the name refers to the used instruments: sound vehicles, traffic signs and ‘WAS-sirens’. Those three instrument uses the authorities to communicate with the citizens.

Qualities

On base of the intended goals are required qualities connected on the (use of) electronic ways of communication. With the qualities can there be made a comparison between the possibilities and limitations of old and new(er) instruments. The oldest way of communication is also known as face-to-face communication; one of the newest ways is communication by *social instruments*. Some qualities of instruments can be: fastness/speed, reach, storage capacity, accuracy, selectivity, interactivity, stimulus wealth, complexity and privacy protection.

Speed is about the time between receiving a report about a safety problem and the moment when the citizens get alarmed.

The reach is the number of citizens that is alarmed by using electronic ways of communication. In this investigation is taken as point of departure the whole Netherlands as a potential reach of electronic ways of communication.

By *storage capacity* we mean de quantity of content that can be saved by different instruments.

Accuracy is about the exactness of transferred information.

Selectivity is about the quesiness of messages and adreesees.

By *interactivity* we mean obtain of four levels; the possibility of two- or multiple sided communications, a high level of synchrony, a high level of control and mutual understanding of context en meanings. Those levels are consecutive from low to high.

Stimulus wealth is about presence of human senses.

By *complexity* it is about to treat more complex activities en cases.

With *privacy protection* we mean the protection of personal information.

The qualities speed, accuracy and selectivity appeared to be for all electronic ways of communication a required quality. Fastness/speed is required because it is about time critical safety incidents, were sometimes every second counts. Accuracy is required because citizens (1) have to watch for missing persons or missing good, (2) citizens have make the right choice with a disaster, crisis or a traffic incident. selectivity is with all electronic ways of communication a required quality, because (1) citizens don’t want to receive unnecessary massages en also because (2) citizens don’t want/need to be missed inside the selected area.

Reach isn’t for sound vehicles a required quality, which is because; sounds vehicles only consciously get used in limited areas. Storage capacity is only for sounds vehicles en ‘WAS- sirens’ not a required quality, because both programmes don’t use any (standard) computer sended text messages. Moreover they don’t get used to get comments, suggestions or tips of citizens. Applying files is because of that not important.

Interactivity appeared to be a required quality of all 'detection- and enforcementrecources' Because they need relevant information from citizens. De meaning of it all is that citizens as fast as they can react on a action if they think they have relevant information and by getting that a high level of interactivity improves the quality of interaction.

Complexity is for relief funds a required quality, with the exeption of traffic signs. A crisis or disaster is not predictable and it is essential that also citizens can be informed with making the right choices. With traffic signs is that less required: they are concentrated on leading the motorists by giving instruction, that is less hard than with an crisis or disaster.

Privacyprotection is a required quility with all electronic ways of communication who are using 'personal' instrument lika a mobile phone or e-mail. Citizens have to give theire personal information to receive messages. It is also important with electronic ways of communication to protect personal information in combination with statements, hints and other information. Stimulus wealth is not with any electronic ways of communication marked as a required quality because sensory poverty can be a advantage for citizens. That is handy for people who want to give a hint, but do want to stay anonymous.

Recommendations

In the end is investigated in wich ways the used instruments are useable for the different qualities who are attached to electronic ways of communication. The investigation is based on the useability of used instruments and results a few recomendations. The recommendation are an answer to the central problem of the investigation. The recomendations are mostly about qualities, accuracy and the reach of it. Below a overview of recomendations out of the investigation:

Amber Alert

Speed: The use of 'Cell-Broadcast' technique with mobile phones is faster.
Reach: The mobile phones who are switched of also have to get a alarm (like a morning alarm).
Accuracy: Use as less as possible abbreviations.
Selectivity: Send a photo or a composition drawing with it.
Interactivity: Send afterwards messages to the participating citizens.

Burgernet

Speed: The use of 'Cell-Broadcast' technique with mobile phones is faster.
Reach: The mobile phones who are switched of also have to get a alarm (like a morning alarm).
Accuracy: Use as less as possible abbreviations.
Selectivity: Send messages to a known area. For mobile phones is the 'Cell Broadcast' technique the most useable (citizens can choose theire own channels).
Interactivity: Use caller ID, citizens will know it is about 'Burgernet' when they get called.

NL-Alert

Reach: The mobile phones who are switched of also have to get a alarm (like a morning alarm).
Attach a special ringtone by receiving the text message. Even when the sounds of the mobile phone is switched of.
Storage capacity: A 'NL-Alert' message had to be saved on the mobile phone (if the restriction isn't solved), so everybody can (re)read the message on every moment.
Accuracy: Use also speakmessages, than it is also for blind people possible to receive the message/information.
Use different languages to reach more citizens
Information in a plan can be useable with specific crissises or disasters.

Complexity: Give next to a short description of the crisis or disaster and the location also a description what citizens must do in the situation.
Integrate in the mobile phone: image (plan), sound (special ringtone) and text- and speak messages.

Sound vehicles

Accuracy: Use next to speak messages also short memo's about what citizens have to do/how to handle.

Complexity: Integrate speak messages, short memo's and icons.

Mail-Alert

Accuracy: Use icons and plans.

Selectivity: Send messages to known areas. For e-mail are IP-adresses been used.
Visual help with deciding of the area.

Disaster station

Speed: Use with mobile phones the 'Cell broadcast' technique

Reach: The mobile phones who are switched of also have to get a alarm (like a morning alarm).

Accuracy: Formulate television and internet as a disaster station.

Use as much as possible television as a informationsource to the citizens.

The local station had to be easily been found on digital television. Recently are local stations on a low position (like TV Oost on position 981 at Ziggo).

Introduce a kind of 'red button' on the remote control like a textpage button.

Selectivity: Send messages to a known area. For mobile phones is the 'Cell Broadcast' technique the most useable (citizens can choose their own channels).

Complexity: If there isn't a power cut, use as much as possible television. If there isn't electricity is radio the most useable instrument.

Traffic signs

Reach: Use different channels like radio to inform the motorists on places where no traffic signs are.

Complexity: Use as much pictures in combination of text.

Was-sirens

Accuracy: Play the siren more often and longer than the one time alarm of one and a half minute.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	p. 2
Samenvatting.....	p. 3
Engelse samenvatting.....	p. 8
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	p. 14
1.1 Stichting Nederland Alert.....	p. 14
1.2 Algemene probleemstelling.....	p. 15
1.3 Onderzoeksvragen.....	p. 17
1.4 Relevantie.....	p. 18
1.5 Onderzoeksmethoden.....	p. 18
Hoofdstuk 2. Relevante theoretische inzichten en criteria.....	p. 21
2.1 Inleiding.....	p. 21
2.2 Veranderende relatie en overheid burgers bij fysieke veiligheidsproblemen.....	p. 21
2.3 Programma vs. instrument.....	p. 22
2.4 Burgerparticipatie bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen.....	p. 23
2.5 Kwaliteiten van overheidscommunicatie.....	p. 25
2.6 Conclusie.....	p. 29
Hoofdstuk 3. De huidige elektronische communicatiemiddelen.....	p. 32
3.1 Inleiding.....	p. 32
3.2 Amber Alert.....	p. 33
3.3 Burgernet.....	p. 35
3.4 NL-Alert.....	p. 36
3.5 Geluidswagens.....	p. 38
3.6 Mail-Alert.....	p. 39
3.7 Rampenzenders.....	p. 40
3.8 Rijkswaterstaatborden.....	p. 42
3.9 SMS-Alert.....	p. 44
3.10 WAS-sirenes.....	p. 46
3.11 Conclusie.....	p. 47
Hoofdstuk 4. De kwaliteiten van elektronische communicatiemiddelen.....	p. 52
4.1 Inleiding.....	p. 52
4.2 Snelheid.....	p. 52
4.3 Bereik.....	p. 54
4.4 Opslagcapaciteit.....	p. 58
4.5 Nauwkeurigheid.....	p. 58
4.6 Selectiviteit.....	p. 60
4.7 Interactiviteit.....	p. 62
4.8 Complexiteit.....	p. 63
4.9 Privacybescherming.....	p. 64
4.10 Conclusie.....	p. 65
4.11 Nevenbevindingen.....	p. 70
Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen.....	p. 72
5.1 Inleiding.....	p. 72
5.2 Aanbevelingen.....	p. 73
5.3 Beperkingen en mogelijkheden.....	p. 75
5.4 Epiloog.....	p. 76

Literatuur.....	p. 78
Bijlage I. Visuele invulling elektronische communicatiemiddelen.....	p. 81
Bijlage II. Reflectieverslag.....	p. 86

1. Inleiding

1.1 Stichting Nederland Alert

Stichting Nederland Alert beoogt een aantal maatschappelijke effecten te realiseren. Eén daarvan is het vergroten van subjectieve en objectieve veiligheid door burgers beter en sneller te informeren tijdens (on)gewenste situaties. Een andere doelstelling is het bevorderen van burgerparticipatie bij opsporingen en vermissingen in relatie tot veiligheidsproblemen. Dit alles door middel van (audio-) visuele in- en outdoor digitale informatiesystemen. Het hoofdthema van de Stichting is de totstandkoming van een betere en permanente communicatielijn tussen overheid en burgers (www.nederlandalert.nl). In dat kader heeft Stichting Nederland Alert het Interactieve Burger Informatie Systeem (IBIS) ontwikkeld. Het IBIS is een digitaal en visueel waarschuwings- en informatiesysteem. De nadruk wordt gelegd op overheidscommunicatie met als doel een bijdrage te leveren aan burgerparticipatie. Dat laatste – nadruk op communicatie van overheidsinstanties met als doel burgerparticipatie te bevorderen – geeft het centrale uitgangspunt binnen dit rapport weer.

De communicatie van overheidsinstanties krijgt in dit onderzoek vorm door ‘elektronische communicatiemiddelen’. Elektronische communicatiemiddelen maken gebruik van verschillende instrumenten om burgers te laten participeren bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Instrumenten – zoals radio, tv en internet – kenmerken de wijze waarop de overheid met burgers communiceert. De instrumenten zijn als het ware de schakel tussen overheid en burgers om burgerparticipatie te stimuleren.

Die instrumenten vormen een essentieel aspect binnen dit onderzoek, omdat het van belang is dat die instrumenten geschikt zijn om burgerparticipatie te stimuleren en veiligheidsproblemen aan te pakken. Dit onderzoek legt de focus op gebruikte instrumenten bij elektronische communicatiemiddelen in relatie tot de beoogde doelen. Hierbij wordt gekeken hoe overheidscommunicatie valt te verbeteren ter bevordering van burgerparticipatie. Dit onderzoek gaat op zoek naar mogelijkheden voor de overheid om bij de aanpak van veiligheidsproblemen beter te kunnen inspelen op burgerparticipatie. Het opvullen van die mogelijkheden of ‘hiaten’ heeft hoge prioriteit voor de Stichting. De voorzitter van de Stichting, dhr. Ronald Weel, heeft daarom de vraag uitgezet om het geheel van elektronische communicatiemiddelen tussen overheid en burgers met een focus op veiligheid in kaart te brengen.

Dit onderzoek neemt aan dat kwaliteiten van gebruikte instrumenten invloed hebben op de mate van burgerparticipatie bij veiligheidsaanpak. Die aanname wordt gesteund door onderzoek van de Staatscommissie-Wallage, dat eind jaren negentig is uitgevoerd. Zij concludeerden dat hoe beter de overheidscommunicatie is, hoe groter de kans dat burger en overheid nader tot elkaar komen. Toentertijd was de Staatscommissie-Wallage van mening dat de overheidscommunicatie anders moest, om de groeiende kloof tussen burger en overheid te dichten. Hoe groter de kloof tussen overheid en burgers, hoe kleiner de kans dat burgers participeren bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Kwaliteiten van gebruikte instrumenten dienen aan te sluiten bij beoogde doelen, die met de inzet van elektronische communicatiemiddelen nagestreefd worden. De vraag is in hoeverre gebruikte instrumenten geschikt zijn voor het bevorderen van burgerparticipatie en de aanpak van veiligheidsproblemen.

1.2. Algemene probleemstelling

De onderzoeksvraag van dit rapport luidt:

Op welke wijze kan de overheid de inzet van elektronische communicatiemiddelen verbeteren, teneinde burgerparticipatie bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen te bevorderen?

Uit bovenstaande probleemstelling blijkt dat de focus ligt op elektronische communicatiemiddelen. De definitie van een ‘**elektronische communicatiemiddelen**’ is het beste te omschrijven door de woorden apart te definiëren.

- De term ‘communicatiemiddel’ is gekozen als verzamelnaam om naast het informeren van burgers dekking te geven aan het alarmeren van burgers én aan de mogelijkheid voor burgers om de overheid te informeren.
- Met de term ‘elektronisch’ wordt bedoeld dat die alarmerings- en informatiesystemen op een audio en/of visuele manier worden aangeboden. Het gaat erom dat het communicatiemiddel tussen overheid en burgers door ICT worden ondersteund.

Papieren communicatiemiddelen vallen daarmee af en worden niet meegenomen in dit onderzoek. Dat de probleemstelling is afgebakend tot enkel elektronische communicatiemiddelen komt doordat Stichting Nederland Alert zich uitsluitend richt op audio- en visuele in- en outdoor digitale informatiesystemen. Een doelstelling van de Stichting is onder andere het bevorderen en ontwikkelen van ICT met betrekking tot digitale (veiligheids)-informatievoorzieningen (www.nederlandalert.nl).

De **overheid** is als uitgangspunt genomen bij de inzet van de elektronische communicatiemiddelen. Dat is tevens te verklaren vanuit de vraag van Stichting Nederland Alert. De Stichting legt de nadruk op overheidscommunicatie met als doel een bijdrage te leveren aan burgerparticipatie. Private partijen vallen zodoende buiten dit onderzoek.

- De term ‘overheid’ kan in dit verband gezien worden als verzamelnaam voor overheidsinstanties die communiceren richting burgers door middel van elektronische communicatiemiddelen. Een overheidsinstantie kan zijn een Ministerie, zoals Justitie of Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een gedecentraliseerde dienst zoals politie en brandweer, maar ook in de vorm van een persoon zoals een burgemeester.

Het gaat er in dit onderzoek om dat er een zichtbare overheidsbemoeyenis achter het ingezette middel schuilt. Dat wil zeggen dat de overheid een forse ‘vinger in pap’ heeft bij de inwerkstelling van het middel. Zij dient de ‘regie’ te voeren bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen. Het in handen hebben van de regie wordt getoetst aan drie mogelijke ‘rollen’: het initiatief, de uitvoering en de uitwerking.

- Met het initiatief wordt bedoeld dat de aanleiding tot ontwikkeling van het elektronische communicatiemiddel afkomstig is van de overheid (in welke overheidsvorm dan ook).
- Bij de uitvoering gaat het om de overheidsinstantie die bepaalt op welk moment burgers geïnformeerd en gealarmeerd worden. Verder gaat het om de inhoud en boodschap die de burgers krijgen te horen of te lezen.
- Bij uitwerking gaat het om de uitwerking van het initiatief in financieel opzicht. De vraag hierbij is wat de kosten zijn, die een elektronisch communicatiemiddel met zich meebrengt.

Er is voor deze drie ‘rollen’ gekozen, omdat deze rollen een goede dekking geven aan wat er in dit onderzoek met het woord ‘regie’ bedoeld wordt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het initiatief en de uitwerking voornamelijk gekozen zijn op basis van de vraag van Stichting Nederland Alert. De Stichting wil graag weten hoe het idee tot stand is gekomen en hoe welke financiën zijn verbonden aan de elektronische communicatiemiddelen. Echter (1) het nemen van de leiding (initiatief), (2) het hebben van verantwoordelijkheid (uitvoering) en (3) het bekostigen van elektronische communicatiemiddelen (uitwerking), geven naar inzicht van de auteur een juiste afspiegeling van het in handen hebben van de regie.

Wanneer de overheid elk van deze rollen op zich neemt, dan gaat dit onderzoek uit van een forse overheidsinbreng en valt het elektronische communicatiemiddel binnen het onderzoek.

Een andere doelstelling van de Stichting is het bevorderen van burgerparticipatie, omdat de Stichting dat van specifiek belang acht om onveilige situaties beter het hoofd te bieden. Omdat de termen burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid vaak door elkaar gebruikt worden, maakt dit onderzoek een onderscheid tussen beide. **Burgerparticipatie** is het ‘meepraten’ en ‘meedoen’ van burgers met de overheid, vaak in de vorm van politie of justitie (Verlet & Hulsmans, 2004: 47). Bij meedoen gaat de invloed van de burger een stap verder dan bij meepraten. Bij meedoen van burgers is de overheid vooral verlengstuk en ondersteuner van de burger. Een voorbeeld hiervan is het verspreiden van rampinstructies door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (www.denkvooruit.nl). Het kopen van noodpakketten door burgers ter voorbereiding op rampen is een vorm van meedoen bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Bij meepraten worden burgers door overheidsinstanties gebruikt als verlengstuk. Een voorbeeld is het programma Opsporing Verzocht, waarbij de bekende openingszin is “de politie vraagt uw aandacht voor het volgende”. Hierbij gaat het erom dat burgers informatie overdragen aan, in dit geval, de politie die relevant is voor het onderwerp. Hoofdstuk 2 gaat dieper in op het meepraten en meedoen van burgers met de overheid.

Figuur 1.1.
Cirkels van Covey



Het verschil van burgerparticipatie met burgerbetrokkenheid is te duiden via de invalshoek van managementgoeroe Steve Covey (2000), die spreekt over ‘cirkels van invloed en betrokkenheid’. De keuze op Covey is gevallen, omdat hij specifiek ingaat op de factor ‘invloed’. Dat is de factor die in dit onderzoek participatie en betrokkenheid van elkaar scheidt. Covey maakt onderscheid in twee groepen: het wel en niet kunnen beïnvloeden van zaken (zie figuur 1.1). In de buitenste cirkel bevinden zich dingen die we niet *kunnen* beïnvloeden, zoals de ‘wereld’, onze opvoeding, onze afkomst en het verleden. Mensen moeten zich volgens Covey alleen richten op de binnenste cirkel: energie steken in datgene dat ze *wél* kunnen beïnvloeden. Volgens hem zijn de elementen die nodig zijn om de cirkel van invloed te vergroten: ervaring, kracht, macht, sturing en zekerheid. Onderstaand een uitleg van die begrippen:

- Ervaring: ervaringen blijven op veel terreinen achter bij wat normaal is bij leeftijdgenoten,
- Kracht/macht: het leven van veel mensen met een beperking wordt gekenmerkt door afhankelijkheid.
- Sturing: richting geven aan het leven en de activiteiten die men nastreeft
- Zekerheid: in ons leven worden zekerheden meestal bepaald door het hebben van een eigen huis, een inkomen en een kring van mensen waar je op terug kan vallen. De mate van sturing en controle hierop bepaalt de continuïteit van ons bestaan.

Dit onderzoek koppelt de cirkels van Covey (2000) uitsluitend aan de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Naast de twee cirkels, is er naar eigen inzicht nog een cirkel toegevoegd: een cirkel van burgers die niet betrokken zijn bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Er zijn namelijk ook burgers die het helemaal niet uitmaakt wat er zich op dat gebied afspeelt. Later in het onderzoek (in paragraaf 2.6) komen deze drie cirkels nog terug. Covey spreekt in zijn theorie uitsluitend over ‘dingen die beïnvloedbaar zijn’. Het ‘kunnen beïnvloeden van’ is in de context van dit onderzoek vrij vertaald naar burgerparticipatie, Coveys cirkel van betrokkenheid is vrij vertaald naar burgerbetrokkenheid. De term burgerparticipatie doelt in de context van dit onderzoek op de invloed die burgers kunnen uitoefenen op de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen.

Alle begrippen in de algemene probleemstelling staan in relatie tot de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Veiligheid is een erg breed begrip. In dit onderzoek betreft de inzet van elektronische communicatiemiddelen ook een breed scala aan veiligheidsincidenten, maar het gaat wel allemaal om veiligheid van fysieke aard. Met het woord veiligheid wordt in dit onderzoek fysieke veiligheid bedoeld. **Fysieke veiligheid** betreft het “lichamelijk gevrijwaard zijn van acuut of dreigend gevaar dat voortvloeit uit ongevallen van diverse aard. Dat gevaar bedreigt materiële en immateriële zaken die de maatschappij waardevol acht, zoals leven en gezondheid van mens en dier, goederen, het milieu en het ongestoord functioneren van de maatschappij” (Tonnaer & Duyvis, 2008: 4). Het gaat dus om lichamelijke afscherming van acuut of dreigend gevaar voor de mensen zelf of voor anderen. Dit onderzoek richt zich op het moment dat de bevolking dient te worden ingeschakeld om dat gevaar

tegen te gaan. De focus op fysieke veiligheid is te duiden door te kijken naar de vraag waarom elektronische communicatiemiddelen worden ingezet. De overheid zet elektronische communicatiemiddelen in ten behoeve van fysieke veiligheidsproblemen. Daarom ligt de focus in dit onderzoek op fysieke veiligheid, en niet op bijvoorbeeld sociale of externe veiligheid. Met **fysieke veiligheidsproblemen** worden verkeersincidenten, vermissingen en opsporingen van mensen en goederen bedoeld. Tevens wordt gedoeld op (natuur)rampen, zoals het vrijkomen van giftige gaswolken of het uitbreken van overstromingen. Het gaat in dit onderzoek om uiteenlopende veiligheidsincidenten. Dat komt omdat de elektronische communicatiemiddelen het uitgangspunt zijn en de overheid inzet op verschillende veiligheidsproblemen.

1.3. Onderzoeksvragen

Aan de hand van bovenstaande probleemstelling zijn de onderzoeksvragen geformuleerd. De onderzoeksvragen dienen tezamen een antwoord te geven op de probleemstelling. De probleemstelling wordt uitgesplitst in de volgende drie onderzoeksvragen:

- *Welke kwaliteitscriteria zijn te stellen aan overheidscommunicatie om burgerparticipatie te stimuleren?*

Het antwoord op deze vraag gaat in op theoretische inzichten over burgerparticipatie en overheidscommunicatie om burgerparticipatie te bevorderen. Vanuit theoretische invalshoek wordt gekeken welke vormen van burgerparticipatie te onderscheiden zijn en worden nagestreefd door overheidsinstanties. Daarnaast staat centraal welke kwaliteiten zijn te ontdekken bij verschillende communicatiewijzen die overheidsinstanties gebruiken. Overheidsinstanties maken namelijk gebruik van verschillende instrumenten om hun boodschap richting burgers te verkondigen. Die instrumenten hebben bepaalde kwaliteiten en bij het antwoord op deze vraag worden die kwaliteiten uiteen gezet. Het antwoord op deze vraag vormt het theoretische kader van het onderzoek.

- *Op welke wijze geeft de overheid momenteel invulling aan elektronische communicatie om burgers te laten participeren bij fysieke veiligheidsproblemen?*

Het antwoord op deze vraag brengt in kaart welke elektronische communicatiemiddelen er momenteel door de overheid worden ingezet om burgers te laten participeren bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Het antwoord levert empirische bevindingen over de huidige stand van zaken. Er wordt ingegaan op beoogde doelen van elektronische communicatiemiddelen, de instrumenten die daarbij gebruikt worden en de 'regie' van de overheid. Bij beoogde doelen wordt duidelijk welke specifieke vorm van burgerparticipatie de overheid nastreeft en welke fysieke veiligheidsproblemen daarbij aangepakt worden. De instrumenten vormen later in het onderzoek het meetpunt om te kijken in hoeverre ze geschikt zijn voor het realiseren van beoogde doelen. Door te kijken naar 'regie' wordt duidelijk wie de overheid is en welke rol zij speelt.

Verder worden kwaliteiten – op basis van beoogde doelen – 'aangemerkt', die vereist zijn om de beoogde doelen zo goed mogelijk te realiseren. Deze worden bij de volgende onderzoeksvraag nader beschouwd.

- *In hoeverre voldoet de kwaliteit van de ingezette instrumenten?*

Nadat geconstateerd is (1) welke instrumenten bij de inzet van verschillende elektronische communicatiemiddelen gebruikt worden, (2) wat de beoogde doelen zijn en (3) welke kwaliteitseisen daaraan verbonden zijn, wordt gekeken in hoeverre gebruikte instrumenten voldoen aan die kwaliteitseisen. De vraag is tot op welke hoogte gebruikte instrumenten bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen toereikend zijn aan gerelateerde kwaliteitseisen en waar er mogelijkheden zijn voor aanbevelingen, teneinde burgerparticipatie te bevorderen.

1.4. Relevantie

Het is vanuit verschillende oogpunten interessant om te kijken welke belang dit onderzoek heeft. De resultaten van dit onderzoek dragen namelijk bij aan meerdere belangen. Ten eerste is er de vraag van de voorzitter van Stichting Nederland Alert om een inzichtelijk geheel van huidige elektronische communicatiemiddelen tussen overheid en burgers in kaart te brengen met een focus op veiligheid. De Stichting vindt dit relevant, omdat zij graag wil inspelen op mogelijke tekortkomingen en hiaten van de huidige elektronische communicatiemiddelen in relatie tot fysieke veiligheidsproblemen. Naast dit belang zijn er nog drie belangen die aan dit onderzoek kleven: het maatschappelijke belang, het wetenschappelijke belang en mijn persoonlijke belang.

Geurts beschrijft de maatschappelijke relevantie van het onderzoek als “het nut van de resultaten van het onderzoek voor de opdrachtgever en eventueel voor de maatschappij in zijn algemeenheid” (Geurts, 1999: 133). Het nut van de resultaten voor de opdrachtgever is zojuist beschreven in het belang Stichting Nederland Alert. Voor de maatschappij kunnen de resultaten redenen geven voor een heroriëntatie op bestaande elektronische communicatiemiddelen of aanleiding geven voor introductie van nieuwe elektronische communicatiemiddelen. Van belang is het achterhalen of de elektronische communicatiemiddelen wel een maatschappelijke bijdrage leveren. De ingezette elektronische communicatiemiddelen zijn bedoeld om burgerparticipatie ten behoeve van de veiligheid te bevorderen. Wanneer blijkt dat bestaande communicatiemiddelen nog niet optimaal werken en waarom niet, biedt dat mogelijkheden voor verbeteringen. In bredere zin kan dat leiden tot een veiliger samenleving voor burgers, dat is immers het uiteindelijke doel van de inzet van elektronische communicatiemiddelen.

De wetenschappelijke relevantie is volgens Geurts “het nut van de resultaten van het onderzoek voor de wetenschap” (Geurts, 1999: 133). Voor de wetenschap zijn de onderzoeksresultaten van belang, omdat dergelijk onderzoek nooit eerder is uitgevoerd. Vooral het descriptieve belang staat voorop, omdat het doel is om bestaande communicatie (in de vorm van elektronische communicatiemiddelen) tussen overheid en burger te beschrijven zoals dat uit theorie en praktijk is terug te vinden. Het resultaat hiervan biedt mogelijk nieuwe inzichten van feiten over het inzetten van verschillende middelen in relatie tot burgerparticipatie bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen.

Persoonlijk kleven er voor mij ook belangen aan dit onderzoek. Het uitvoeren van dit onderzoek levert voor mij diverse leermomenten en ervaringen op. Met dit onderzoek krijg ik meer inzicht op het voorbereiden en uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek en bovendien vergaar ik meer kennis over mijn vakgebied. Ik heb niet eerder een zelfstandig onderzoek op deze schaal uitgevoerd. Dit onderzoek draagt bij aan de ontwikkeling van mijn wetenschappelijke onderzoeksvaardigheden en hopelijk geeft het mij aanknopingspunten om de juiste keuzes te maken voor het vervolg na mijn studie.

1.5. Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf worden de onderzoeksmethoden besproken. Onderzoeksmethoden zijn manieren waarop het onderzoek is uitgevoerd. De methoden die in dit onderzoek zijn toegepast worden besproken en daarnaast wordt gekeken naar de betrouwbaarheid en validiteit van de methoden. Er is tijdens het onderzoek gebruik gemaakt van twee verschillende onderzoeksmethoden: literatuurstudie en diepte-interviews.

Literatuurstudie

Het eerste gedeelte van het onderzoek bestond uit het doen van een literatuurstudie. De bestuurde literatuur bestaat uit twee gedeeltes. In de eerste plaats is alle relevante literatuur bestudeerd in relatie tot de probleemstelling van dit onderzoek. De theoretische inzichten van Van Dijk (2001), Terpstra en Kouwenhoven (2004), Scholte (2008) en Terpstra (2008) spelen hierbij een belangrijke rol. Ze vormen de theoretische basis voor het onderzoek.

Het tweede gedeelte bestaat uit de bestudering van verschillende evaluatie- en onderzoeksrapporten. Die studie van andere documenten is gedaan door middel van een meta-analyse. Bij de bespreking van de elektronische communicatiemiddelen (hoofdstuk 3) worden deze rapporten geduid.

Diepte-interviews

Het tweede deel van het onderzoek bestond uit het afnemen van interviews. De interviews zijn afgenomen met personen die nauw betrokken zijn (of waren) bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen.

In totaal zijn acht interviews gehouden met betrekking tot zes verschillende elektronische communicatiemiddelen. De respondenten zijn allen bezocht gesproken in hun eigen werkomgeving. Het aantal interviews is gekozen op basis van benodigde informatie die niet voorhanden was. Afhankelijk van de bestaande evaluatierapporten en andere informatie, is besloten om ten aanzien van elektronische communicatiemiddelen een aanvullend interview af te nemen. Niet alle benaderde instanties waren bereid om mee te werken (zie paragraaf 5.3, pagina 75). Voor een interview was de interviewer afhankelijk van de organisatie, die bepaalde welke persoon naar voren werd geschoven als respondent. Gezien de beschikbare tijd was het verder niet mogelijk om meerdere personen te interviewen.

Personen uit de volgende functies zijn geïnterviewd voor dit onderzoek: (1) persvoorlichter van de KLPD, (2) coördinerend senior beleidsmedewerker van het Ministerie van BZK/Programma Bestuur en Organisatie, (3) crisiscoördinator N(ationaal) C(risis)C(entrum) en voormalig programmamanager Cell Broadcast bij het Ministerie van BZK, (4) universitair docent van de TU Delft sectie veiligheidskunde/projectleider onderzoek NL-Alert, (5) technisch directeur van RTV Oost, (6) senior adviseur bij Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart, (7) communicatieadviseur Burgernet en (8) senior communicatieadviseur Burgernet. Alle geïnterviewde personen zijn in een andere hoedanigheid betrokken bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen. Zo zijn aan personen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vooral beleidsmatige vragen gesteld zoals waarom het Ministerie een elektronisch communicatiemiddel subsidieert en waarom het ene elektronische communicatiemiddel wel en het andere niet wordt opgenomen in een regeerakkoord. Aan de wat meer 'specialisten' zijn hoofdzakelijk inhoudelijke vragen gesteld die ingaan op de gebruikte instrumenten, de kosten en degene die verantwoordelijk zijn voor de inzet en boodschap van elektronische communicatiemiddelen richting burgers.

De interviews vormen een belangrijk aandeel in dit onderzoek, omdat de geïnterviewde personen direct betrokken zijn bij de huidige inzet, proeven uit het verleden of aankomende implementatie van elektronische communicatiemiddelen. Zij konden naast de stand van zaken ook eventuele knelpunten of te verwachten knelpunten aan het licht brengen.

De waarde van de gebruikte onderzoeksmethoden wordt onderstaand besproken.

Betrouwbaarheid en validiteit

Een meta-analyse is volgens Shadish, Cook & Campbell (2002) eigenlijk de analyse van een analyse. In praktijk betekent dit dat er een analyse wordt gemaakt van bestaande onderzoeken. Door de resultaten uit eerdere onderzoeken gezamenlijk te analyseren kunnen volgens Shadish, Cook & Campbell (2002) uitspraken gedaan worden en inzichten worden verkregen die op basis van elk van de afzonderlijke onderzoeken niet mogelijk was. Door bestaande onderzoeken bij elkaar te vegen wordt de groep waarop het getest wordt groter. De kans dat het resultaat op toeval is gebaseerd wordt dan kleiner. De uitkomst van meta-analyses is zodoende veelal betrouwbaarder dan elk onderzoek afzonderlijk, maar er zitten ook mogelijke nadelen aan verbonden. Zo geven Shadish, Cook & Campbell (2002) aan dat verschillende onderzoeken onder verschillende condities kunnen zijn uitgevoerd, waardoor de resultaten niet op een betrouwbare manier met elkaar vergeleken kunnen worden. Ook geven ze aan dat er sprake kan zijn van de zogenaamde publicatiebias: de vertekening die ontstaat als de positieve resultaten wel, maar de negatieve of onduidelijke resultaten niet gepubliceerd worden. Dit wordt ook wel het dossierkast- of bureaulade-effect genoemd, omdat de dossiers met negatieve resultaten in de kast of in de bureaulade 'verdwijnen'.

Kenmerken van diepte-interviews zijn een face-to-face contact tussen interviewer en geïnterviewde, beperkte structurering van het gesprek (waarbij vaak gewerkt wordt met een onderwerpenlijst en veel open vragen) en diepgang, dat wordt gerealiseerd door het 'doorvragen'. Het is de meest directe vorm van onderzoek voor het vaststellen van motieven, opinies, houdingen, toekomstplannen en dergelijke (Swanborn, 1987: 265). Voordeel van het gebruik van diepte-interviews is dat deze methode goed

bruikbaar is om diepte-informatie te verkrijgen (achtergronden, motieven e.d.) doordat er voldoende tijd is om op de onderwerpen in te gaan. Bovendien betreft het een één-op-één gesprek dat kan plaatsvinden in een bekende omgeving van de respondent en dat is vaak bevorderlijk voor de gemakstoestand van de respondent. Nadeel van deze methode is dat er geen algemene conclusies kunnen worden getrokken die voor de hele doelgroep gelden. Bovendien kan de interviewer volgens Swanborn (1987) onbewust de geïnterviewde beïnvloeden (interviewer bias) en is de interviewer de enige die de geïnterviewde kan uitdagen.

2. Relevante theoretische inzichten en criteria

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft invulling aan de eerste onderzoeksvraag: *welke kwaliteitscriteria zijn te stellen aan overheidscommunicatie om burgerparticipatie te stimuleren?* Er zijn twee onderwerpen die centraal staan binnen dit hoofdstuk: burgerparticipatie en overheidscommunicatie.

Burgers kunnen op verschillende manieren participeren bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Dit hoofdstuk maakt onderscheid in verschillende vormen van burgerparticipatie. Die vormen worden later in dit onderzoek gebruikt om de rol van burgers te specificeren in relatie tot de verschillende elektronische communicatiemiddelen.

Naar overheidscommunicatie wordt gekeken om uiteindelijk burgerparticipatie te verbeteren of te bevorderen. In paragraaf 1.1 is reeds aangegeven dat deze aanname gesteund wordt door onderzoek van de Staatscommissie-Wallage, eind jaren negentig. Overheidsinstanties maken bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen gebruik van communicatie via verschillende instrumenten om informatie naar burgers te sturen en van burgers te krijgen. Die instrumenten hebben ieder afzonderlijk bepaalde kwaliteiten en die kwaliteiten worden in dit hoofdstuk onderscheiden. Later in het onderzoek komt naar voren welke kwaliteiten de criteria vormen voor elektronische communicatiemiddelen waar ze aan dienen te voldoen.

Voordat de twee onderwerpen burgerparticipatie en overheidscommunicatie belicht worden, gaat dit hoofdstuk eerst in op de achtergrond van de huidige relatie tussen overheid en burgerparticipatie bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Hoe is het te verklaren dat burgers steeds meer participeren bij de aanpak van veiligheidsvraagstukken, zoals opsporing en vermissing? Het antwoord hierop maakt duidelijk welke ontwikkeling vooraf is gegaan aan het feit dat Stichting Nederland Alert de vraag heeft uitgezet om elektronische communicatiemiddelen en burgerparticipatie in relatie tot elkaar te onderzoeken. Het geeft een inleidend karakter naar de twee centrale onderwerpen binnen dit hoofdstuk.

2.2. Veranderende relatie overheid en burgers bij fysieke veiligheidsproblemen

De relatie overheid en burgers vormt een essentieel aspect binnen dit onderzoek. De overheid tracht de laatste jaren steeds vaker samen met burgers fysieke veiligheidsproblemen aan te pakken. Samenwerking tussen overheid en burgers op het gebied van veiligheid is niet de traditionele vorm van aanpak van veiligheidsproblemen. Toch is deze vorm volgens Terpstra & Kouwenhoven (2004) stilaan doorgesijpeld binnen het Nederlandse systeem en lijkt steeds meer de gangbare manier van veiligheidsaanpak te worden. De opkomst van elektronische communicatiemiddelen getuigt hiervan.

De afbrokkeling van de traditionele alleenheerschappij van de overheid (zoals politie) bij de aanpak van veiligheidsproblemen en de opmars van de samenwerkingsgedachte in de veiligheidszorg gaan gepaard met veranderingen in het denken over de taken en verantwoordelijkheden van overheden, private partijen, bedrijven en burgers, zowel individueel als collectief (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 25). Werden voorheen de plichten van de individuele burger beperkt tot het bellen van het juiste telefoonnummer om bij onraad de politie in te schakelen, nu wordt aan burgers duidelijk gemaakt dat zij niet alles naar de overheid en politie mogen verschuiven en dat de politie veel problemen niet alleen kan oplossen (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 25-26.). Er wordt nu juist een dringend beroep gedaan op burgers om actief te participeren en hun verantwoordelijkheid te tonen bij de zorg voor veiligheid. Er wordt meer nadruk gelegd op preventie en zogenoemd proactief optreden.

Er zijn volgens Terpstra & Kouwenhoven (2004) capaciteitsproblemen die ertoe bijdragen dat politie, justitie en (lokale) overheid op zoek gaan naar samenwerkingspartners. Politie en justitie lopen steeds vaker op tegen de grenzen van hun eigen capaciteit, gegeven de in de afgelopen decennia gestegen vraag naar hun diensten (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 26). Een van de manieren om hiermee om te gaan, is door te proberen taken toe te bedelen aan andere partijen. Volgens Ale (2005) is het voor bestuurders en politici verleidelijk om burgerparticipatie te zien als substituut voor overheidszorg, waardoor tegelijkertijd mogelijkheden ontstaan voor de overheid om zich terug te trekken. In praktijk lijkt het echter zo te zijn dat de overheid meer taken krijgt bij de inzet van elektronische

communicatiemiddelen. Diverse auteurs geven namelijk aan dat stimulering van burgerparticipatie bij de aanpak van veiligheidsproblemen juist leidt tot een groter takenpakket van de overheid. Zo geeft Denkers (1993) aan dat een effectieve ondersteuning van burgers door de overheid er toe kan leiden dat er meer capaciteit bij de overheid nodig is. Ook Terpstra & Kouwenhoven (2004) wijzen er op dat participatie door burgers in de veiligheidszorg een zeer actieve opstelling van de (lokale) overheid vereist. Het lijkt erop dat burgerparticipatie niet vanzelfsprekend gepaard gaat met deregulering en minder overheidszorg, maar juist met nieuwe taken voor de overheid (Ale, 2005: 25). Bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen lijkt dit ook het geval: denk hierbij alleen al aan het inzetten van (extra) personeel bij het uitgaan van een communicatiebericht.

De actievere rol van burgers rond veiligheid is niet alleen een resultaat van een 'responsabiliseringsstrategie' van de overheid (politie). Deze term is door Garland (2001, in: Terpstra & Kouwenhoven, 2004) aangeduid om bovengenoemde veranderingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk te verklaren. Volgens Terpstra & Kouwenhoven zijn criminaliteit en onveiligheid niet alleen voor de politiek, maar ook voor burgers steeds prominentere problemen geworden. Volgens Scholte (2008) is bij burgers mogelijk het besef gegroeid dat de overheid niet alles in haar eentje kan doen. Burgers nemen niet voetstoots meer aan dat 'de deskundige' of 'de overheid' het wel zal weten, maar willen graag zelf hun visies, belangen en wensen op tafel kunnen leggen (Edelenbos & Monnikhof, 1998: 23). Dat is ook passend in het licht bezien van Boutellier (2005). Hij geeft namelijk aan dat responsabilisering niet alleen betrekking heeft op het verantwoordelijk maken; het gaat ook gepaard met een proces van verantwoordelijkheid nemen. De toegenomen behoefte om zelf op te treden tegen criminaliteit is volgens Scholte (2008) echter soms ook een concrete uiting van onvrede over het (uitblijven van) optreden door de overheid. In dat geval zal de deelname van burgers aan veiligheidsprojecten minder vaak in samenwerking met de overheid zijn.

Steeds meer wordt van de overheid in haar werk gevraagd te opereren in uiteenlopende samenwerkingsverbanden of netwerken van verschillende organisaties en partners. Voor de totstandkoming zijn de inzet en de overtuigingskracht van de initiatiefnemer beslissend (Boutellier, 2005: 18). In veel gevallen nemen naast overheidsinstanties of publieke organisaties, ook halfpublieke of private partijen deel, zoals burgers. Vrijwel elke Nederlandse gemeente heeft tegenwoordig veiligheidsplannen, waarbinnen samenwerkingsprojecten tot stand komen. De inzet van elektronische communicatiemiddelen maakt daar dus deel van uit. We hebben al gezien dat de instrumenten, waarmee de overheid met burgers communiceert, hierbij een belangrijk aspect vormen. Om duidelijk te maken dat er een belangrijk verschil is tussen 'het programma' dat bij een elektronisch communicatiemiddel hoort en 'de instrumenten' die daarvoor gebruikt worden, volgt een onderstaand onderscheid.

2.3. Programma vs. instrument

In dit onderzoek is er een wezenlijk verschil tussen het programma dat achter elektronische communicatiemiddelen schuilt en de instrumenten die bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen gebruikt worden. Om te voorkomen dat beide begrippen door elkaar worden gehaald, legt deze paragraaf uit wat er in dit onderzoek met 'programma' en 'instrumenten' bedoeld wordt.

- Wanneer dit onderzoek spreekt over het programma, dan gaat het over het geheel van 'onderdelen' dat komt kijken bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen. Het programma geeft vorm en inhoud aan elektronische communicatiemiddelen. In dit onderzoek gaat het om degene die verantwoordelijk is voor de inzet, de doelstellingen, de vereiste kwaliteiten en de gebruikte instrumenten. Instrumenten zijn dus een onderdeel van het programma, dat achter de inzet van een elektronisch communicatiemiddel schuilt
- Wanneer dit onderzoek spreekt over instrumenten, gaat het om de technologie die wordt gebruikt bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen. Dit onderzoek beschouwd de techniek als een instrument dat de overheid ter beschikking staat om haar doelstellingen te realiseren (Van de Donk & Depla, 1994: 299). De technologie is 'kneedbaar': wij mensen zijn het die de doelstellingen bepalen die wij ermee willen bereiken. Volgens Van de Donk & Depla is de techniek een instrument om die doelstellingen te bereiken.

Gebruikte instrumenten zijn een specifiek onderdeel bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen, terwijl een programma vorm geeft aan een scala aan onderdelen. De instrumenten zijn de schakel tussen overheid en burgers, die gebruikt worden om doelstellingen te realiseren. Van die doelstellingen zijn fysieke veiligheidsprobleem reeds besproken in hoofdstuk 1 (pagina 16-17), nu is het eerst de beurt aan de burgerparticipatie die door de overheid wordt nagestreefd.

2.4. Burgerparticipatie bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen

Volgens Terpstra & Kouwenhoven (2004) loopt de participatie¹ van burgers bij en bijdrage van burgers aan de samenwerking in relatie tot veiligheidsaanpak sterk uiteen. In samenhang hiermee verschilt ook de mate van invloed, evenals de bevoegdheden waarover burgers binnen het samenwerkingsverband beschikken. Deze verschillen hangen voor een belangrijk deel samen met de centrale functie die aan de participatie van burgers wordt toegeschreven. De meest beperkte rol is die waarbij burgers en instanties (meestal gemeente en politie) elkaar slechts wederzijds informeren of onderlinge contacten onderhouden. Anderzijds zijn er ook verbanden waarin burgers beslissingsbevoegdheden hebben of waarin van burgers wordt gevraagd bepaalde activiteiten uit te voeren. Zo kan aan burgers worden gevraagd adviezen uit te brengen aan gemeentebestuur of gemeenteraad over de veiligheid en leefbaarheid van hun wijk. Daarnaast zijn er uiteenlopende tussenvormen te onderscheiden in de rol en participatie van burgers in de (lokale) veiligheidsprojecten (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 201-202).

Op basis hiervan onderscheiden Terpstra & Kouwenhoven vier verschillende vormen van participatie van burgers en/of ondernemers bij veiligheidsprojecten, welke zodadelijk worden behandeld. Edelenbos & Monnikhof (1998) onderscheiden vijf gradaties van participatie van burgers. Zij hebben het over niveaus van democratie, waarbij burgers oplopend meer invloed uitoefenen op de beleidsvorming. Omdat Terpstra & Kouwenhoven (2004) en Terpstra (2008) vormen van burgerparticipatie specifiek in relatie brengen tot veiligheidsproblemen, maakt dit onderzoek voornamelijk gebruik van die invalshoek.

Bij Terpstra & Kouwenhoven gaat het bij twee van de vier vormen van participatie vooral om 'praten', in de andere twee om verschillende vormen van 'doen'. Volgens Terpstra (2008) kan daarnaast onderscheid gemaakt worden naar de mate waarin burgers autonomie hebben ten opzichte van andere partijen in het netwerk, met name de politie. In de praktijk komen overigens allerlei combinaties voor. Vaak overheerst bij de projecten echter één van deze typen van participatie van burgers (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 202).

1. Ogen en oren

Bij de eerste vorm gaat het om burgers als 'ogen en oren'. Dit komt in termen van Edelenbos & Monnikhof overeen met het tweede niveau van democratie: raadplegen. Hierbij bepaalt het bestuur in hoge mate zelf de agenda, maar zijn burgers een gesprekspartner die informatie kunnen leveren. Het bestuur hoeft zich niet te verbinden aan resultaten die uit gesprekken voortkomen (Edelenbos & Monnikhof, 1998: 29). Terpstra (2008) geeft aan dat burgers bij 'ogen en oren' vooral worden beschouwd als (potentiële) informatiebron voor de overheid. Het is volgens Terpstra (2008) de minst vergaande vorm van burgerparticipatie. Meestal ligt het initiatief tot deze vorm van burgerparticipatie bij de politie (Terpstra, 2008: 252). Bij de politie spreekt men dan vaak over 'kennen en gekend worden' en over burgers als 'ogen en oren van de politie'. In het laatste geval gaat het om meer dan alleen maar communicatie, namelijk om de meer gerichte vraag aan burgers om geconstateerde gevallen van criminaliteit, vernielingen of overlast te melden bij de politie (Terpstra & Kouwenhoven,

¹ Terpstra & Kouwenhoven (2004) spreken hier over burgerbetrokkenheid, echter hun definitie heeft betrekking op burgerparticipatie, zoals dat in Hoofdstuk 1 uiteen is gezet. Zij spreken namelijk over meepraten en meedoen van burgers met de overheid. Omdat dit onderzoek een onderscheid maakt tussen betrokkenheid en participatie, wordt in navolging van die lijn gesproken over burgerparticipatie.

2004: 203). De politie beseft dat zij, bij bijvoorbeeld opsporing, afhankelijk is van informatie van burgers.

2. *Adviseurs of deelnemers*

De tweede vorm van burgerparticipatie is burgers als adviseurs of deelnemers in besluitvorming. Bij Edelenbos & Monnikhof is dit vergelijkbaar met niveau drie van democratie: adviseren. De overheid geeft betrokkenen de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid (Edelenbos & Monnikhof, 1998: 29). Deze vorm heeft als doel burgers een 'stem' te geven in het beleid van politie of lokale overheid (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 203). Volgens Terpstra & Kouwenhoven beperkt dit zich in de regel tot het geven van adviezen. Soms wordt wel gesuggereerd dat burgers op deze wijze ook daadwerkelijk invloed krijgen op het beleid van gemeente/politie, maar in de praktijk lijken de eigenlijke bevoegdheden van burgers vaak nogal vaag te blijven. Daarnaast menen burgers dat zij vaak niet de benodigde informatie krijgen om hun advies daadwerkelijk waar te kunnen maken. Volgens Terpstra (2008) zijn politiemensen van hun kant soms terughoudend, omdat zij vrezen dat burgers niet representatief zijn voor alle bewoners in een buurt.

3. *Zelfredzaamheid*

Bij de derde vorm van participatie van burgers spelen vooral noties over zelfredzaamheid van burgers en de versterking van informele sociale controle een belangrijke rol (Terpstra, 2008: 254). Er zijn tal van definities in omloop over het begrip (sociale) zelfredzaamheid van burgers. Dit onderzoek gebruikt de definitie van Stichting, Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) over zelfredzaamheid. De SMVP is een organisatie die meedenkt over veiligheidsvraagstukken op het raakvlak van samenleving en politie. Binnen dit onderzoek derhalve zeer passend om een definitie aan te ontleen. In 1989 is de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie begonnen met een project Sociale Zelfredzaamheid. Zij zijn dus eigenlijk grondlegger voor het begrip zelfredzaamheid. Andere definities zijn vaak een afgeleide van de SMVP-definitie en vaak gericht op specifieke veiligheidsproblemen. De SMVP-definitie is een algemene definitie die voor elke (on)veiligheidssituatie bruikbaar is en daarom passend binnen dit onderzoek.

De SMVP definitie luidt als volgt: "het vermogen van mensen bij het vinden van een antwoord op wat zij als onveilig ervaren" (Johannink, 2003:). Waar mogelijk wordt dit gestimuleerd door de overheid. Dit betekent onder andere het omgaan met potentieel bedreigende situaties, het sussen van ruzies voordat de boel escaleert en het voorkomen van allerlei vormen van vervuiling en verloedering. Johannink (2003) geeft aan dat sociale zelfredzaamheid niet inhoudt dat burgers door de politie als verlengstuk worden gebruikt. Het is juist andersom; de politie, evenals andere overheidsinstellingen, zijn verlengstuk en ondersteuner van de burger (Denkers, 1993: 9). Het gaat erom dat burgers concrete activiteiten uitvoeren ter verbetering van de leefbaarheid of veiligheid in hun buurt. Ze zijn zelf in staat om hun eigen veiligheidssituatie te beïnvloeden. Hiermee wordt niet bedoeld dat burgers in een 'praatgroepje' of 'vergaderclubje' fungeren ten behoeve van de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Derhalve valt het informeren van de politie of het adviseren bij het beleid van de gemeente ook niet onder de noemer 'concrete activiteiten'. Sociale zelfredzaamheid is ook geen synoniem voor het samenstellen van knokploegen of burgerwachten, of het kopen van honkbalknuppels. Sociale zelfredzaamheid is meer dan assertief zijn naar de medeburgers die jou het leven zuur maken (Johannink, 2003). Volgens Johannink heeft sociale zelfredzaamheid tevens betrekking op de bereidheid en het vermogen om de helpende hand te bieden aan medeburgers die met ongemakken kampen en in lichte of ernstige crisissituaties verkeren. In het algemeen kan je volgens Johannink (2003) stellen dat sociale zelfredzaamheid betrekking heeft op het vermogen om zelfstandig de opgaven te volbrengen die het leven stelt.

Ook deze vorm van participatie ontstaat vaak niet op initiatief van burgers. Het gaat hier veel meer om een zelfredzaamheidsoffensief: organisaties als politie of gemeente proberen burgers te mobiliseren teneinde meer taken op zich te nemen in de zorg voor leefbaarheid en veiligheid (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 204). De taken die burgers dan toebedeeld krijgen, zijn volgens Terpstra (2008) vaak ingebed in een bredere aanpak van gemeente of politie en daar zodoende ook van afhankelijk en door begrensd.

4. Zelfbeheer

De grootste inbreng van burgers in veiligheidsprojecten komt naar voren bij zelfbeheer. Bij deze vorm worden activiteiten door burgers, met name ondernemers, zelf uitgevoerd en/of gefinancierd. In deze gevallen zijn de projecten ontstaan op initiatief van burgers. Bewoners die participeren in deze projecten zijn gemiddeld beter opgeleid en hebben vaker een koopwoning. Lager opgeleiden, jongeren, leden van etnische minderheden en eigenaren van marginale en tijdelijke bedrijfjes zijn vaak ondervertegenwoordigd (Terpstra, 2008: 257). Volgens Terpstra & Kouwenhoven (2004) liggen de beslissingen en de uitvoering van de maatregelen bij de ondernemers. Tegelijkertijd is de uitvoering van deze maatregelen echter slechts mogelijk onder de voorwaarde dat ook andere partijen, zoals politie en gemeente, daarbij betrokken zijn (Terpstra & Kouwenhoven, 2004: 205). Deze vorm is vergelijkbaar met wat Edelenbos & Monnikhof 'meebeslissen' noemen. Het is bij hun het vijfde en hoogste niveau van democratie en gaat ervan uit dat het bestuur de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid overlaat aan betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult (Edelenbos & Monnikhof, 1998: 29). Het gaat om een grote invloed van burgers, maar nog altijd met inspraak van de overheid.

Volgens Terpstra (2008) bepaalt de politie zelfs hier in belangrijke mate de gang van zaken, ondanks dat bepaalde activiteiten door ondernemers worden gefinancierd. Dit hangt volgens Terpstra onder meer samen met het feit dat professionele organisaties, in dit geval de politie, in vergelijking met burgers over veel meer deskundigheid, informatie, ervaring, bevoegdheden, status en definitiemacht beschikken. Daarnaast neemt in de regel slechts een beperkt aantal burgers daadwerkelijk deel aan lokale veiligheidsnetwerken. Ook al is er sprake van zelfbeheer, het vindt toch plaats in het kader van een netwerk waaraan meerdere partijen deelnemen.

De vierdeling van Terpstra & Kouwenhoven (2004) en Terpstra (2008) wordt later in het onderzoek gebruikt om de elektronische communicatiemiddelen in te delen. De vierdeling geeft een beeld over de mate van autonomie die burgers hebben en of burgers (mee)praten of (mee)doen bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Bij het (mee)doen van burgers is de overheid vooral verlengstuk en ondersteuner van de burger, terwijl bij het (mee)praten van burgers de burgers een verlengstuk van de overheid zijn. Onderstaand is de vierdeling in tabelvorm weergegeven:

Tabel 2.1.

Typen burgerparticipatie in veiligheidsprojecten (Terpstra, 2008: 252)

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. 'Ogen en oren'	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

2.5. Kwaliteiten van overheidscommunicatie

De communicatie van overheid naar burgers en andersom verloopt hoofdzakelijk via verschillende communicatiewijzen (Goubin, 2004). Overheidsinstanties gebruiken bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen verschillende instrumenten om met burgers te communiceren. Met de inzet van die verschillende instrumenten streeft de overheid een specifieke vorm van burgerparticipatie na en wil het specifieke fysieke veiligheidsproblemen aanpakken. Om dat te bewerkstelligen zijn bepaalde kwaliteiten vereist. Deze paragraaf onderscheid kwaliteiten van verschillende instrumenten om later in het onderzoek te kijken in hoeverre gebruikte instrumenten bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen voldoen aan vereiste kwaliteiten.

De laatste decennia is er een steeds verdere uitbreiding zichtbaar van communicatienetwerken. De informatie- én communicatietechnologie (ICT) lijkt zich steeds meer te vormen tot het zenuwstelsel van onze maatschappij. Er komen steeds meer (varianten van) communicatiewijzen bij. Volgens Van Dijk (2001) zijn het vaak nieuwe combinaties van al eerder ontwikkelde technieken. De oudste communicatiewijze staat bekend als face-to-face communicatie. Face-to-face communicatie is rechtstreekse 'mond-op-mond' communicatie, zonder dat er gebruikt wordt gemaakt van een instrument. Er is geen tussenkomst van een instrument om met elkaar te communiceren. Het gebruik van instrumenten duidt dus op een ontwikkeling van de manier waarop men met elkaar communiceert.

De term 'social media' duidt de nieuwste wijze van communicatie. Via deze instrumenten delen mensen verhalen, kennis en ervaringen. Bij *social media* gaat het om (Schoondorp, 2010: 8):

- **gezamenlijk acteren:** de mogelijkheid voor deelnemers om een profiel aan te maken of tenminste een naam, website en/of e-mailadres als identificatiemiddel achter te laten,
- **georganiseerde vormen:** het vormen van groepen het verzamelen (en zelf worden) van volgers en/of een gemeenschappelijke omgeving waarin men kan acteren,
- **online ondersteuning:** de wijze waarop social media groepsvorming en gezamenlijk acteren ondersteunen. Hierbij is een breed scala aan mogelijkheden voorradig zoals foto's, muziek en video's.

Volgens Schoondorp wordt *social media* door sommigen toegejuicht, omdat iedereen kan participeren. Dit kan door zelf berichten te publiceren of door gebruik te maken van ingebouwde reactiemogelijkheden. Denk hierbij aan weblogs, waar lezers reacties kunnen achterlaten. Onderstaand nog enkele voorbeelden (Schoondorp, 2010: 21-24):

- **Facebook:** sociale netwerksite, bestaat sinds 2004. Eind 2009 waren er 350 miljoen geregistreerde gebruikers, met bijna 130 miljoen unieke bezoekers per maand
- **Hyves:** Nederlandse sociale netwerksite, bestaat sinds 2004. Inmiddels zijn er 9,5 miljoen geregistreerde gebruikers, met 3 miljoen krabbels per dag en 25 duizend blogpostings per dag
- **LinkedIn:** zakelijke sociale netwerksite, bestaat sinds 2003. Ondertussen zijn er 50 miljoen gebruikers wereldwijd, waarvan 1,1 miljoen in Nederland
- **Twitter:** microbloggen in het groot, bestaat sinds 2006. Telkens gaat het om de vraag 'Wat doe je nu?' waarop iedereen in maximaal 140 karakters antwoord kan geven

Van Dijk vergelijkt verschillende instrumenten met elkaar op basis van kwaliteiten. Instrumenten die bij de huidige inzet van elektronische communicatiemiddelen gebruikt worden, komen in het volgende hoofdstuk aan bod. Nu wordt eerst een invulling gegeven aan de kwaliteiten die Van Dijk onderscheid bij verschillende instrumenten.

Van Dijk bespreekt mogelijkheden en beperkingen van communicatie via verschillende instrumenten. Hij kijkt daarbij zowel naar een objectieve als subjectieve benadering. Aanvankelijk hebben objectieve eigenschappen van instrumenten de meeste aandacht gekregen. Hierbij werd de constatering gemaakt dat mensen via netwerken weinig besef van de sociale aanwezigheid van anderen kon ontwikkelen. Later kreeg men meer oog voor (inter)subjectieve eigenschappen, waarbij geconstateerd werd dat er hechte relaties konden ontstaan tussen gebruikers van computernetwerken. Van Dijk (2001) heeft een geïntegreerde benadering van objectieve en subjectieve eigenschappen ontwikkeld waarin kwaliteiten van instrumenten centraal staan. Hij onderscheidt negen kwaliteiten van instrumenten, waarmee men een vergelijking kan maken tussen de mogelijkheden en beperkingen van oude en nieuwe(re) instrumenten. Zo wordt onderstaand regelmatig de vergelijking gemaakt tussen face-to-face communicatie en nieuwe(re) communicatiewijzen, zoals mobiele telefoon, internet en social media (Schoondorp, 2010).

De **snelheid** waarmee over grote afstanden gecommuniceerd kan worden is één van de voordelen van nieuwe instrumenten. De telefoon heeft ook deze capaciteit. Dit is de belangrijkste reden voor de populariteit van dit instrument. Het potentiële geografische en sociale **bereik** van de nieuwe instrumenten is zeer groot. In geografisch opzicht hebben veel landen in de wereld momenteel wel aansluitingen via de telefoon en het internet. Het werkelijke bereik loopt echter nog achter. Het nadeel van face-to-face communicatie is dat er weinig mensen bereikt kunnen worden en dat hiervoor veel tijd nodig is.

Dankzij hun computerbasis hebben nieuwe(re) instrumenten een zeer grote en snel groeiende **opslagcapaciteit**. Deze capaciteit is laag in de face-to-face communicatie die slechts steunt op het gebrekkige menselijke geheugen (Van Dijk, 2001: 25). Zij was eveneens laag in de telefonie voor de komst van het antwoordapparaat. Door hun computerverwerking hebben nieuwe instrumenten een voortdurend groeiende opslagcapaciteit. De **nauwkeurigheid** of exactheid van de overgedragen

informatie is een belangrijk voordeel van instrumenten die gebruik maken van tekst, in vergelijking met de telefoon, radio-omroep en face-to-face communicatie. De signalen in deze instrumenten zijn volgens Van Dijk vaak voor meerdere uitleg vatbaar. De interpretatie van signalen lijkt echter persoonsafhankelijk te zijn: de ene burger vindt het immers duidelijker om spraakberichten te krijgen en de andere burger kan tekstberichten beter interpreteren. Volgens Van Dijk is nauwkeurigheid van oudsher een voordeel van gedrukte tekst. Nieuwe(re) instrumenten voegen hierbij nog de exactheid van data en de informativiteit van beelden. Interactieve televisie brengt bijvoorbeeld steeds meer data en keuzemenu's op het scherm.

De **selectiviteit** van boodschappen en adressanten is een sterk voordeel van de nieuwe(re) instrumenten. Bij social media zien we deze selectiviteit ook sterk terugkomen, denk hierbij bijvoorbeeld aan Hyves of LinkedIn. Deze capaciteit is tamelijk laag in face-to-face communicatie van groepen en andere collectiviteiten. Daarvoor dienen afspraken en/of afzonderingen van personen gemaakt te worden. De ongerichtheid en van veel communicatie met gedrukte tekst (zoals kranten), met uitzondering van persoonlijke brieven, en vooral van omroepen is een bekend gegeven. De telefoon was het eerste volledig selectieve instrument. De nieuwe instrumenten versterken deze capaciteit door de mogelijke automatische contactlegging, verzending en ontvangst en door hun interactiviteit (Van Dijk, 2001: 26). De grotere selectiviteit van de nieuwe instrumenten wordt niet alleen benut door zenders maar ook door ontvangers. Burgers kunnen kiezen uit een breed aanbod van informatie, daarbij geholpen door trefwoorden, menu's en zoekstructuren. Voorbeelden van social media hierbij zijn (Schoondorp, 2010): iGoogle (sinds 2005) en Youtube (sinds 2005).

De **interactiviteit** van nieuwe instrumenten benadert niet die van face-to-face communicatie. Van Dijk onderscheidt vier niveaus van interactiviteit. Het eerste niveau is de mogelijkheid van twee- of meerzijdigheid in het communicatieverkeer. Er moet een verbinding zijn tussen de interactoren die hen in staat stelt tot actie en reactie (Van Dijk, 2001: 18). Sommige instrumenten, zoals elektronische post (e-mail), halen in praktijk niet eens het tweede niveau van interactiviteit: synchronisatie. Een opeenvolging van actie en reactie zonder tijdsontbreking komt de kwaliteit van de interactie doorgaans ten goede. Het gaat er hierbij om dat burgers in vrijwel *no time* kunnen reageren. Bij MSN wordt in praktijk het tweede niveau van interactiviteit eerder gehaald: bij MSN komt de verzending van een bericht vrijwel direct terecht bij de ontvanger en zender en ontvanger zijn vaak bewust met elkaar in gesprek. Bij MSN is de tijdsontbreking tussen actie en reactie korter dan bij Twitter. Bij Twitter duurt de ontvangst van een bericht enkele seconden langer en in praktijk komt een opeenvolging van actie en reactie minder vaak voor dan bij MSN. Het nadeel van MSN en Twitter is bij beide dat berichten getypt dienen te worden en dat kost tijd bij de opeenvolging van actie en reactie. Het derde niveau is een grote mate van controle over de interactie. Deze maat wordt in de eerste plaats bepaald door de mogelijkheid om op elk moment de rol van zender en ontvanger te wisselen. Verder gaat het om de greep op de inhoud van de interactie. Dit niveau wordt onder meer bereikt bij het telefoneren (Van Dijk, 2001: 19). De wederzijdse controle laat bij de interactie tussen mensen en computers nog veel te wensen over door de beperkingen van de hardware en software. Het hoogste niveau, wederzijds begrip van context en betekenissen, is voorbehouden aan mensen of dieren in face-to-face communicatie.

Geen enkele communicatiewijze kan wat **stimulusrijkdom** betreft gelijk worden gesteld met face-to-face communicatie. De oorzaak hiervan ligt voor de hand: de bestaande instrumenten zijn voor de menselijke zintuigen arm. Mensen zijn de telefoon desondanks gaan waarderen als persoonlijk instrument. Verklaringen hiervoor wijzen op het belang van spraak voor menselijke communicatie en op de context waarin dit instrument gebruikt wordt: als vervanging voor en aanvulling van face-to-face communicatie. Bovendien kan zintuiglijke armoede voor mensen ook een voordeel zijn. Men hoeft zich, bijvoorbeeld, niet volledig bloot te geven. Het elektronische data- en tekstverkeer is stimulusarmer dan de andere communicatie-instrumenten. Social media bieden al een grotere stimulusrijkdom in allerlei combinaties van beeld, geluid, tekst en data. De combinatie van deze stimuli is echter niet natuurlijk, maar kunstmatig. Sommige stimuli kunnen versterkt worden en andere afgezwakt, maar er blijft een gebrek aan beweging en lichaamstaal van iemand die nabij is. Dus zal de

meest geavanceerde vorm van telewinkelen iets anders blijven dan een dagje met iemand gaan winkelen in de stad.

Overigens toont vrijwel alle psychologisch onderzoek volgens Van Dijk (2001) aan dat lezen in het algemeen een dwingender, niet per se een groter, beroep doet op onze mentale inspanningen dan het waarnemen van audiovisuele boodschappen. In het licht hiervan zou dit betekenen dat (nieuwe) instrumenten met veel audiovisuele presentatievormen toegankelijker zijn voor mensen met een lagere ontwikkeling dan (nieuwe) instrumenten met een overwicht aan teksten en data. Tegelijkertijd zouden zij voor deze categorie minder leerzaam zijn dan voor mensen met een hogere ontwikkeling. Deze zijn ongevoeliger voor de aangeboden communicatiewijze en zij profiteren meer van de toegenomen tekst- en data-elementen (Van Dijk, 2001: 221).

Als gevolg van de twee laatste capaciteiten is **complexiteit** van de activiteiten die men via computernetwerken op afstand kan verrichten niet hoog. Onderzoek van Rice (in: Van Dijk, 2001) bijvoorbeeld, geeft aan dat men langs deze weg goed contacten kan leggen en onderhouden, vragen stellen en informatie uitwisselen of afspraken maken. Maar voor meer complexe taken als het intensief begeleiden van personeel, het vormen van besluiten, onderhandelen, conflicten oplossen en het uitwisselen van vertrouwelijke informatie zijn de online nieuwe instrumenten niet of minder geschikt. Zelfs de telefoon is voor deze taken voorlopig nog een beter instrument ofschoon het slechts een vervanger is voor of aanvulling van de vergadering waarbij personen fysiek aanwezig zijn. De complexiteit van zaken die men kan doen is doorgaans groter bij instrumenten die meer gegevensoorten of stimuli integreren, dan bij instrumenten die dat niet doen. Face-to-face leent zich het beste voor complexe zaken. Eén van de belangrijkste nadelen van social media is hun geringe **privacybescherming**. Een belangrijke eigenschap van face-to-face communicatie is dat deze in vergaande mate afgezonderd kan worden. Vertrouwelijkheid en intimiteit kunnen op deze wijze gegarandeerd worden (Van Dijk, 2001: 27). Social media dreigen wat de privacy betreft een achteruitgang te worden in vergelijking met de traditionele telefoon die door de meest mensen als een tamelijk persoonlijk, privaat en veilig instrument wordt gezien. Het gevaar van de traceerbaarheid van de dagelijkse handel en wandel van de gebruikers van openbare netwerken springt het meest in het oog (Van Dijk, 2001: 116). Het grootste probleem is de bescherming van persoonsgegevens. Mensen willen zichzelf zijn op internet, maar niet met hun hele hebben en houden (Schoondorp, 2010: 20). Social media hebben de potentie om de privacy van gebruikers ervan danig te ondermijnen. Persoonsgegevens kunnen relatief eenvoudig worden verzameld van social media.

De dikgedrukte begrippen vormen de kwaliteiten, die verschillende instrumenten kunnen bezitten. Later in het onderzoek worden kwaliteiten aangemerkt, die vereist zijn om specifieke doelen te realiseren. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre gebruikte instrumenten geschikt zijn voor die vereiste kwaliteiten.

2.6. Conclusie

Aan begin van dit hoofdstuk is de vraag gesteld *welke kwaliteitscriteria te stellen zijn aan overheidscommunicatie om burgerparticipatie te stimuleren*. Bij overheidscommunicatie is specifiek gekeken naar de instrumenten die de overheid inzet om met burgers te communiceren. Bij burgerparticipatie is gekeken welke vormen te onderscheiden zijn. Verder is er een onderscheid gemaakt in het programma van een elektronisch communicatiemiddel en de instrumenten die daarbij gebruikt worden. Dit onderzoek wil die begrippen nadrukkelijk scheiden, omdat deze begrippen later in het onderzoek nog regelmatig terugkomen. Wanneer dit onderzoek spreekt over het programma, dan gaat het over het geheel van ‘onderdelen’ dat komt kijken bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen. Het programma geeft vorm en inhoud aan elektronische communicatiemiddelen. Instrumenten zijn een onderdeel van het programma. Bij instrumenten gaat het om de techniek die de overheid gebruikt om met burgers te communiceren.

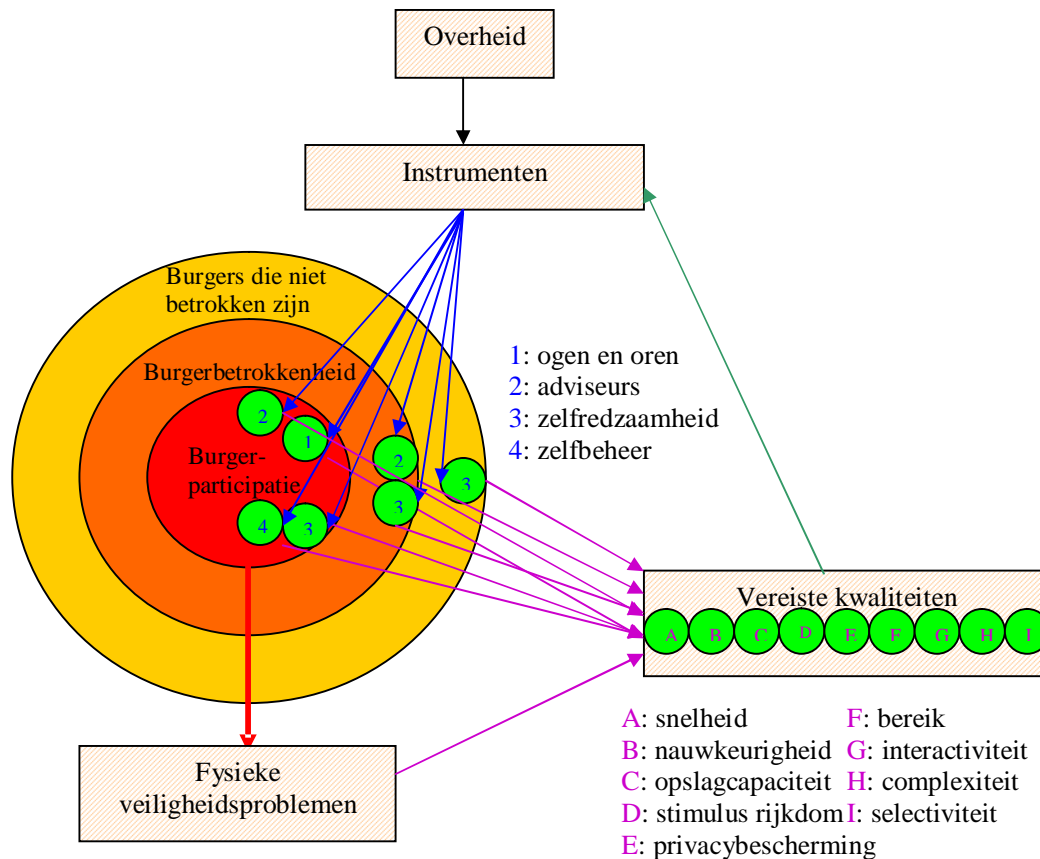
De vormen van burgerparticipatie zijn te specificeren in vier verschillende vormen: *ogen en oren*, adviseurs of deelnemers, zelfredzaamheid en zelfbeheer. Bij de eerste vorm gaat het om beperkte autonomie van burgers en om (mee)praten met de overheid. Bij *adviseurs of deelnemers* gaat het ook om (mee)praten, maar hebben burgers meer autonomie. *Zelfredzaamheid* duidt op (mee)doen van burgers met de overheid, maar met een beperkte autonomie, terwijl het bij *zelfbeheer* gaat om het (mee)doen van burgers met de overheid waarbij ze ook een grotere mate van autonomie hebben. De overheid, vaak in de vorm van de politie, streeft met de inzet van elektronische communicatiemiddelen burgers op een specifieke manier te laten participeren bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Dat doel wordt in hoofdstuk 3 geduid door elektronische communicatiemiddelen te koppelen aan één (overheersende) vorm van burgerparticipatie. Dat hoofdstuk gaat ook in op een ander beoogd doel van de overheid: de aanpak van specifieke veiligheidsproblemen.

De bedoeling is om kwaliteiten te verbinden aan de inzet van elektronische communicatiemiddelen, die vereist blijken te zijn op basis van specifieke doelen die elektronische communicatiemiddelen nastreven. Die kwaliteiten zijn in dit hoofdstuk besproken op basis van verschillende instrumenten. Er is bijvoorbeeld aangegeven dat face-to-face communicatie andere kwaliteiten heeft dan communicatie via de telefoon of via social media. Elektronische communicatiemiddelen kunnen op basis van hun beoogde doelen, de volgende kwaliteitsvereisten meekrijgen: *snelheid, bereik, opslagcapaciteit, nauwkeurigheid, selectiviteit, interactiviteit, stimulusrijkdom, complexiteit en privacybescherming*. De vereiste kwaliteiten, die ook in hoofdstuk 3 besproken gaan worden, worden gerelateerd aan instrumenten die bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen gebruikt worden. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre de gebruikte instrumenten voldoen aan de kwaliteitseisen. De vraag is dan of gebruikte instrumenten geschikt zijn om beoogde doelen te halen óf dat er aanbevelingen gedaan dienen te worden ter bevordering van de burgerparticipatie.

Om scherp te stellen waar het vervolg van dit onderzoek zich op richt, is in figuur 2.1 op de volgende pagina visueel gemaakt wat tot nu besproken is en wat nog volgt.

Figuur 2.1.

Elektronische communicatie om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen



Leeswijzer figuur 2.1.

De overheid is de verzamelnaam voor overheidsinstanties, die elektronische communicatiemiddelen inzet richting burgers. Bij die inzet worden verschillende instrumenten gebruikt om burgers te bereiken. Overheidscommunicatie kan in dit onderzoek derhalve gezien worden als de instrumenten die door de overheid gebruikt worden bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen. Met de inzet van elektronische communicatiemiddelen streeft de overheid specifieke doelen na. Eén daarvan is het inspelen op een specifieke vorm van burgerparticipatie (de blauwe pijlen). We hebben aan de hand van Terpstra & Kouwenhoven gezien dat er vier vormen van burgerparticipatie mogelijk zijn. Die vier vormen zijn gekoppeld aan de cirkels van invloed en betrokkenheid van Steve Covey (zie ook hoofdstuk 1.2) en zijn in de context van dit onderzoek uitsluitend gekoppeld aan fysieke veiligheidsproblemen. Daarbuiten is nog een cirkel toegevoegd: een cirkel van burgers die niet betrokken zijn. Deze drie cirkels vormen samen een grove verdeling van ‘de burgerij’ in relatie tot de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen.

- De vormen ‘ogen en oren’ en ‘zelfbeheer’ komen in de cirkels van Covey tot uiting in de binnenste cirkel: ze zijn specifiek gericht op burgers die fysieke veiligheidsproblemen wel kunnen beïnvloeden. Bij ogen en oren wordt namelijk letterlijk ingespeeld op ogen en oren van burgers en daarmee worden minder kwetsbare groepen (zoals blinden, slechthorenden, doven en slechthorenden) – die wellicht wel betrokken zijn – uitgesloten. Bij zelfbeheer gaat het vooral om hoger opgeleiden en de relatief rijkere burgers. Bovendien wordt bij beide vormen niet ingespeeld op burgers die zich niet betrokken voelen.
- Bij de vorm ‘adviseurs of deelnemers’ speelt de overheid in op zowel burgers die betrokken zijn en invloed kunnen uitoefenen, als op burgers die betrokken zijn maar geen invloed kunnen uitoefenen (de binnenste en middelste cirkels). Bij de laatste groep gaat het vooral om kwetsbare groepen (zoals analfabeten) die het probleem op zich en hun eigen veiligheid niet

kunnen beïnvloeden, maar bijvoorbeeld wel kunnen adviseren hoe daar vanuit de kant van de overheid beter op in te spelen is.

- Bij zelfredzaamheid speelt de overheid in op niet betrokken burgers, burgers die betrokken zijn maar geen invloed kunnen uitoefenen én op burgers die betrokken zijn en tevens invloed kunnen uitoefenen. Zij tracht alle burgers te mobiliseren die op dat moment in gevaar zijn binnen een specifiek gebied, ongeacht het type burger. Het gaat erom om op dat moment iedereen in veiligheid te brengen.

Op het moment dat niet betrokken burgers en burgers die wel betrokken zijn, maar geen invloed kunnen uitoefenen, toch meepraten of meedoen bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen, verschuift die groep burgers naar de cirkel burgerparticipatie.

Met behulp van (specifieke vormen van) burgerparticipatie, tracht de overheid fysieke veiligheidsproblemen aan te pakken (de rode pijl). Dat kunnen uiteenlopende problemen zijn variërend van verkeersincidenten tot (natuur)rampen. De specifieke vorm van burgerparticipatie die de overheid nastreeft en het type veiligheidsprobleem dat de overheid tracht aan te pakken, bepalen samen welke kwaliteiten vereist zijn om die beoogde doelen te realiseren (de paarse pijlen). We hebben kunnen zien dat er volgens Van Dijk negen kwaliteiten zijn te onderscheiden.

Tot slot gaat het onderzoek na in hoeverre gebruikte instrumenten voldoen aan die vereiste kwaliteiten. (de groene pijl). De onderstreepte begrippen vormen samen het programma van een elektronisch communicatiemiddel.

3. De huidige elektronische communicatiemiddelen

3.1. Inleiding

Nadat de verschillende vormen van burgerparticipatie zijn benoemd en de kwaliteiten van instrumenten zijn besproken, gaat dit hoofdstuk verder met empirische bevindingen. Dit hoofdstuk behandelt de tweede onderzoeksvraag: *op welke wijze geeft de overheid momenteel invulling aan elektronische communicatie om burgers te laten participeren bij fysieke veiligheidsproblemen?* Aan het woord 'invulling' wordt vormgegeven door ten eerste te kijken over welke elektronische communicatiemiddelen het gaat. Er komt aan de orde welke elektronische communicatiemiddelen binnen dit onderzoek vallen. Verder kijkt dit hoofdstuk naar figuur 2.1 (pagina 30). Dat figuur heeft enkele 'vakjes' die nog ingevuld dienen te worden. Die vakjes zijn: instrumenten, overheid, fysieke veiligheidsproblemen en vereiste kwaliteiten. Verder dient te worden gekeken welke vorm van burgerparticipatie wordt nagestreefd (de blauwe pijlen). Deze elementen vormen samen 'het programma' van een elektronisch communicatiemiddel. De vorm van burgerparticipatie die wordt nagestreefd plus de fysieke veiligheidsproblemen – die de overheid samen met burgers tracht aan te pakken – vormen samen de doelstellingen van elektronische communicatiemiddelen.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat het overzicht van bestaande elektronische communicatiemiddelen binnen Nederland niet uitputtend is.

Onder de volgende kopjes worden elektronische communicatiemiddelen besproken: 'Doelstellingen', 'Instrumenten' en 'Overheid'.

- Het kopje 'Doelstellingen' geeft weer wat de bedoeling is van de inzet van een elektronisch communicatiemiddel. Zo worden aan de hand van de theoretische invalshoek van Terpstra (2008) elektronische communicatiemiddelen gekoppeld aan één vorm van burgerparticipatie (in figuur 2.1: keuze maken uit één van de vier vormen). Ook komt ter sprake voor welke fysieke veiligheidsproblemen de elektronische communicatiemiddelen worden ingezet.
- Bij de bespreking van 'Instrumenten', komt aan bod welke instrumenten worden ingezet om met burgers te communiceren.
- Het kopje 'Overheid' bespreekt de invloed van de overheidsinstanties. Hierbij wordt gekeken wie de rol van 'de overheid' bekleedt en hoe de invulling van de drie mogelijke regierollen (initiatief, uitvoering en uitwerking, zie ook hoofdstuk 1.2) eruit ziet. Bovendien is gekeken vanuit waar het initiatief is gekomen tot de ontwikkeling van het elektronische communicatiemiddel.

Tot slot wordt gekeken welke kwaliteiten – zoals die in hoofdstuk 2 besproken zijn – vereist zijn, om zo goed mogelijk op beoogde doelen te kunnen inspelen. Het verbinden van die kwaliteiten vormt het sleutelstuk van dit hoofdstuk. Op basis daarvan wordt namelijk later in het onderzoek beoordeeld in hoeverre gebruikte instrumenten voldoen aan die kwaliteitseisen.

In dit hoofdstuk vormen diepte-interviews een belangrijke bron van informatie. Bij elk elektronisch communicatiemiddel is specifiek aangegeven indien informatie afkomstig is uit een interview en welke functie desbetreffende respondent bekleedt. Dit hoofdstuk is voornamelijk beschrijvend van aard.

3.2. Amber Alert

Ten behoeve van Amber Alert is een interview afgenomen met een persvoorlichter van de KLPD. Verwijzingen naar dit interview worden aangeduid met de afkorting 'REK' (De 'R' van respondent, gevolgd door de initialen van de respondent).

3.2.1. Doelstellingen

Amber Alert is een landelijk waarschuwingssysteem dat uitsluitend bij urgente kindervermissingen en kinderontvoeringen wordt ingezet. Bij de ontvoering of vermissing van een kind kan de overheid kiezen om burgers te waarschuwen en vragen uit te kijken naar een signalement. Burgers die een Amber Alert willen ontvangen, dienen zich aan te melden op de website: www.amberalertnederland.nl. Wanneer burgers een vermissing willen melden, of een melding willen doen over een kind – waarover een Amber Alert is uitgestuurd – dient contact opgenomen te worden met de opsporingstiplijn: 0800-6070. Ook kan gekozen worden om misdaad anoniem te bellen naar de tiplijn M. 0800-7000.

Aan respondent is de vraag voorgelegd wanneer hij de inzet van Amber Alert als een 'succes' ziet. Geïnterviewde REK ziet het bijdragen aan de veiligheid vooral als voordeel van Amber Alert voor de KLPD. Hij geeft aan dat een Amber Alert eigenlijk een succes is "als het bereik van Amber Alert zo groot is, dat wanneer een Alert wordt verzonden er geen ontsnappen mogelijk is" (REK, 2009). Respondent geeft aan dat succes voor hem de constante groei van Amber Alert in haar bereik is, dat er veel belangstelling uitgaat als er een Amber Alert wordt uitgestuurd, maar uiteindelijk het terugvinden van het kind want dat is tenslotte het beoogde doel.

Op de vraag wat REK (2009) als voordeel ziet van Amber Alert voor de KLPD, geeft hij aan dat "de KLPD met de inzet van Amber Alert meer ogen en oren krijgt om mee te zoeken naar een vermist kind. De KLPD zoekt contact met de burger om hem of haar te vragen extra ogen of oren open te houden". In het schema van Terpstra (2008) hebben we het dan over de eerste vorm van burgerbetrokkenheid.

Tabel 3.1.

Burgerparticipatie bij Amber Alert

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. 'Ogen en oren'	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

3.2.2. Instrumenten

Bij Amber Alert worden allerlei instrumenten gebruikt om de kindervermissing of –ontvoering aan burgers kenbaar te maken. Van de volgende instrumenten wordt gebruik gemaakt:

- computer- en tv-schermen,
- mobiele telefoon (SMS-berichten),
- internet (e-mail, MSN, Twitter, Facebook en banners op honderden websites, zoals op Hyves en iGoogle
- snelwegborden (DRIPs),
- radio
- tv

Hoe groter het bereik van Amber Alert-berichten, hoe meer mensen de berichten zien, en hoe groter de kans dat een kind (op tijd) teruggevonden wordt (REK, 2009). Tijd blijkt namelijk steeds weer de grootste vijand te zijn van een ontvoerd kind. Iedereen kan op vrijwillige basis Amber Alerts ontvangen op computer- en tv-schermen, mobiele telefoon en internet. Berichten via snelwegborden, radio en tv zijn worden ongericht verstuurd.

3.2.3. Overheid

- *Initiatief*

Het initiatief tot Amber Alert Nederland is genomen door Frank Hoen, directeur van softwarebedrijf Netpresenter en Carlo Schippers van het Landelijk Bureau Vermiste Personen (LBVP), onderdeel van

de Koninklijke Landelijke Politie Dienst (KLPD). Amber Alert Nederland is gebaseerd op het Amerikaanse Amber Alert Plan, dat inmiddels al honderden kinderlevens heeft gered. Het systeem is vernoemd naar Amber Hagerman, die in 1996 op 9-jarige leeftijd werd ontvoerd en vermoord. Amber Alert is in Nederland op 11 november 2008 gelanceerd.

Carlo Schippers maakte in de Verenigde Staten kennis met de Amerikaanse variant van Amber Alert. Uit onderzoek daar bleek dat in 75% van de gevallen met dodelijke afloop, het slachtoffer al na 3 uur was overleden (REK, 2009). Zo ontstond het idee om een systeem te bedenken dat zich vooral op deze groep slachtoffers richt. Bovendien beheerde het LBVP reeds twee sites over vermiste kinderen, de interesse in het opsporen van vermiste kinderen was er zodoende al, het was alleen de vraag hoe dat vorm zou moeten krijgen (REK, 2009). Schippers is vervolgens in contact gekomen met Frank Hoen en hij bleek zelf ook geïnteresseerd te zijn in manieren voor snelle opsporing van vermiste kinderen. Door beide ideeën te koppelen, is besloten om het systeem van Amber Alert toch te ontwikkelen. Geïnterviewde geeft aan dat het wel een pure zaak is geweest van de KLPD, er zijn verder geen ministeries bij betrokken geweest.

- *Uitvoering*

De KLPD is verantwoordelijk voor de inhoud van de Amber Alerts. Zij bepalen welke boodschap/tekst er in een Amber Alert-bericht komt te staan en zij besluiten of een Amber Alert wordt uitgegeven. Op de vraag wie de boodschap bepaalt dat in een Amber Alert bericht wordt gezet antwoordt respondent dat “er wel overleg is met het regiokorps die de aangifte bij de KLPD heeft neergelegd, maar de KLPD bepaalt uiteindelijk of er een Amber Alert wordt uitgegeven” (REK, 2009). Hieruit is op te maken dat de uitvoerende rol in handen is van de KLPD.

Er is een aantal criteria aan de hand waarvan de KLPD toetst of een Amber Alert wordt uitgestuurd. De criteria voor een Amber Alert zijn (www.amberalertnederland.nl/amber):

- “er moet sprake zijn van de vermissing van een kind jonger dan 18 jaar;
- er moet direct gevaar bestaan voor het leven van het kind of een directe vrees voor ernstig letsel;
- er dient voldoende informatie te zijn over het slachtoffer, een mogelijke ontvoerder of een gebruikte auto, zodat met een Amber Alert de kans vergroot wordt dat het kind gelokaliseerd kan worden;
- een Amber Alert moet zo snel mogelijk na de ontvoering of vermissing worden gebruikt”

De criteria zijn opgesteld door het LBVP. Geïnterviewde REK geeft aan dat de criteria echt afgestemd zijn op een categorie kinderen waarvan uit onderzoek blijkt dat haast geboden is. In principe staan die criteria vast, maar elk geval van een Amber Alert is uniek. Volgens hem is er vaak sprake van een grijs gebied. De eerste keer dat een Amber Alert is uitgestuurd is bijvoorbeeld niet helemaal voldaan aan alle criteria, maar met de informatie die toen bekend was, is toch besloten om een Amber Alert uit te sturen.

- *Uitwerking*

Netpresenter heeft het Amber Alert-systeem ontwikkeld en kosteloos ter beschikking gesteld aan de KLPD. Tot nu toe heeft het KLPD vooral veel gerealiseerd door Netpresenter. Op de vraag wat de totale kosten zijn met de realisatie van Amber Alert, geeft respondent als antwoord dat “de KLPD zelf helemaal geen budget heeft gehad voor Amber Alert. De enige campagne die de KLPD heeft gevoerd is met papieren pamfletten in bushokjes. Daarvan is 1/3 betaald door de KLPD en de rest door het Ministerie van Justitie. Het financierende gedeelte is, buiten de campagne, volledig op het conto van Netpresenter te schrijven. Echter, vanaf juli 2009 subsidieert het Ministerie van Justitie de SMS-dienst. Voor die tijd betaalde deelnemende burgers de SMS-jes” (REK, 2009). Alle SMS-jes zijn vanaf juli 2009 dus betaald door het Ministerie van Justitie. REK sluit niet uit dat het Ministerie van Justitie in de toekomst meer geld gaat betalen en zich meer gaat betrekken bij Amber Alert. Tot op heden is Netpresenter echter de partij die het grootste financiële gedeelte op zich neemt bij Amber Alert. Geïnterviewde heeft geen idee hoeveel de totale kosten van Netpresenter tot nu toe bedragen.

3.3. Burgernet

Ten aanzien van Burgernet (als ook SMS-Alert, zie paragraaf 3.9.) is een interview afgenomen met een coördinerend senior beleidsmedewerker van het Ministerie van BZK/Programma Bestuur en Organisatie. De afkorting 'RAT' verwijst naar dit interview. Verder zijn aanvullende vragen gesteld aan een communicatieadviseur Burgernet ('RRO') en senior communicatieadviseur Burgernet ('RMT').

3.3.1. Doelstellingen

Burgernet is een samenwerkingsverband tussen burgers, gemeente en politie ter bevordering van de veiligheid in de woon- en werkomgeving. Een Burgernetactie wordt opgestart bij alle (heterdaad)zaken waarbij een duidelijke en specifieke omschrijving bekend is van een persoon of voertuig. Het gaat voornamelijk om dringende zaken zoals: diefstal of inbraak, doorrijden na een aanrijding, tasjesroof, geweld en vermiste personen (www.burgernet.nl). Indien de melding in aanmerking komt voor een Burgernetactie, stuurt de overheid een bericht naar Burgernetdeelnemers die in het gebied wonen waar het delict heeft plaatsgevonden. RMT (2010) geeft aan dat deelnemers ook een bericht krijgen als de Burgernetactie is afgelopen. Deelnemers dienen zich zelf aan te melden voor Burgernet als zij berichten willen ontvangen over bovengenoemde (heterdaad)zaken. Dat kan op de website: www.burgernet.nl.

Een deelnemer die naar aanleiding van de Burgernetactie informatie kan geven, dient zo spoedig mogelijk te bellen naar 0800-0011. Wanneer men anoniem wil blijven, kan men kiezen voor de anonieme tiplijn 0800-7000. Na ontvangst van het afloopbericht kunnen deelnemers de meldkamer niet meer via het speciale nummer 0800-0011 bereiken. De deelnemers kunnen dan via het publieke nummer 0900-8844 melding doen (www.burgernet.nl).

De Wit (2006) geeft aan dat Burgernet als doelstelling heeft: een stijging van het aantal heterdaad aanhoudingen en een gestegen bewustzijn creëren van de eigen mogelijkheden om onveiligheid tegen te gaan. In het eerste geval gaat het over de objectieve veiligheid van de burger, in het laatste geval over de subjectieve veiligheid van de burger. Een gestegen bewustzijn van de eigen mogelijkheden om onveiligheid tegen te gaan, zorgt namelijk voor een gevoel van beheersbaarheid. Volgens Van der Vijver (1993) zullen burgers zich als gevolg hiervan veiliger voelen in hun eigen buurt of wijk. Van der Vijver (1993) geeft aan dat wanneer gevoelens van beheersbaarheid afnemen, de gevoelens van angst toenemen, volgens hem is het zo dat alles wat helpt een situatie hanteerbaar te houden of te krijgen, van groot belang is voor het beperken van angstgevoelens. Op de vraag wanneer respondent RAT de inzet van Burgernet als 'succes' ziet, was het antwoord "Burgernet is een succes wanneer iemand wordt teruggevonden of aangehouden door een Burgernetactie. Verder is de positieve werking van Burgernet voor het veiligheidsgevoel van burgers een voordeel" (RAT, 2010). Geïnterviewde RAT legt evenals De Wit nadruk op het verhogen van de objectieve, als ook subjectieve veiligheid bij Burgernet. Dit onderzoek richt zich echter alleen fysieke veiligheidsproblemen en daarom valt die subjectieve kant in dit onderzoek af.

Burgers die zich hebben aangemeld voor Burgernet, worden geïnformeerd over een signalement, waarna ze als extra ogen vanuit hun eigen woning uitkijken naar het omschreven object of persoon (Van Oostveen & Terhenne, 2008: 5).

Tabel 3.2.

Burgerparticipatie bij Burgernet

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. 'Ogen en oren'	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

3.3.2 Instrumenten

Er zijn bij Burgernet twee mogelijkheden waarop deelnemers een bericht ontvangen:

- per vaste telefoon (spraakberichten),
- per mobiele telefoon (spraakberichten en SMS-berichten).

3.3.3. Overheid

- *Initiatief*

Het idee voor Burgernet is reeds ontstaan in de jaren negentig van de vorige eeuw. Het heeft een tijd geduurd voordat het idee was vertaald en uitgewerkt in een systeem dat in de praktijk kon worden beproefd. Burgernet is bedacht door Jankees van Baardewijk, een toenmalig politiemans die het idee ook uitwerkte en betrokken was bij de eerste proef (Van der Vijver & Johannink e.a., 2009: 9). In mei 2004 is Burgernet in de gemeente Nieuwegein op proef gestart. De resultaten van deze proef waren zeer positief. Het kabinet heeft de landelijke invoering van Burgernet als één van haar speerpunten opgenomen in het regeerakkoord. In 2008 is Burgernet naast Nieuwegein als pilot in acht andere gemeenten gestart. Deze acht gemeenten zijn: Gouda, Delft, Ede, Leeuwarden, Dantumadeel, Breukelen, Maarssen en De Ronde Venen (www.burgernet.nl). Inmiddels zijn er al meer gemeenten aangesloten op Burgernet.

- *Uitvoering*

In het geval van Burgernet bepaalt de politie, specifiek de meldkamercentralist, welk bericht er naar de burgers uitgaat en wat er van de burgers verlangd wordt. Indien burgers iets gezien of gehoord hebben, kunnen ze bellen met het speciale nummer en staan ze in directe verbinding met de meldkamer (RRO, 2009).

De rol van de meldkamer is zeer essentieel in het gehele proces. Daar wordt de beslissing genomen of een bepaalde gebeurtenis al dan niet 'Burgernetwaardig' is. Het gaat om (heterdaad)zaken, waarbij voldoende informatie beschikbaar moet zijn om met vertrouwen een beroep te kunnen doen op de extra ogen en oren van de Burgernetters, zoals een signalement, een kenteken of een bijzonder voorwerp. Ook moet de aard van het incident zodanig zijn dat duidelijk is waarnaar de Burgernetters moeten uitkijken en voldoende 'zwaar' zijn om een beroep op hen te doen, in relatie tot de plaats en het tijdstip van het incident (Van der Vijver & Johannink e.a., 2009: 25).

- *Uitwerking*

Op financieel gebied heeft de overheid tevens een vooraanstaande rol. Het financiële gedeelte komt geheel op conto van de overheid, echter wel 'verdeeld' over meerdere partijen. Dat is de constatering die kan worden gedaan op basis van het antwoord van geïnterviewde 'RAT'. Aan hem werd de volgende vraag voorgelegd: "weet u welk deel van Burgernet het subsidiedeel uitmaakt om aan de totale kosten tegemoet te komen"? Hierop gaf de respondent aan dat "het politiedeel vrijwel geheel door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerd wordt als het om de programmakosten gaat. Er is bovendien nog een gemeentelijk deel en regionaal politiedeel dat wordt betaald, maar ik weet niet hoe dat geregeld is" (RAT, 2010).

3.4. NL-Alert

NL-Alert is een programma dat nog niet formeel gebruikt wordt voor burgeralarmering, maar waar wel proeven mee zijn gehouden en waarvan implementatie er in 2011 komt. Ten aanzien van NL-Alert zijn twee interviews afgenomen. Er is een interview afgelegd met:

- een universitair docent bij de TU Delft, Faculteit Techniek Bestuur en Management, sectie Veiligheidskunde/voormalig projectleider onderzoek Cell Broadcast.
- een crisiscoördinator Nationaal Crisis Centrum van het Ministerie van BZK.

Naar beide interviews wordt respectievelijk verwezen met 'REJ' en 'RWS'.

3.4.1. Doelstellingen

NL-Alert heeft ten doel burgers te alarmeren bij een ongeval, crisis of een ramp (Jagtman e.a., 2008: 3). Respondent REJ (2010) is gevraagd voor welke 'typen' veiligheidsproblemen NL-Alert wordt ingezet. Hierop gaf REJ aan "NL-Alert is bedoeld om de zelfredzaamheid bij burgers te vergroten bij de zogenaamde 18 Maatrampen". Alle 18 Maatrampen zijn op internet te vinden, voorbeelden zijn: ongevallen met brandbare/giftige stoffen, tunnelbranden, verkeersongevallen, ziektegolf en overstromingen (zie bijvoorbeeld www.alblasserdam.nl). NL-Alert is bedoeld om burgers te laten meedoen in het realiseren van hun eigen veiligheid en dat van anderen. NL-Alert is een systeem dat burgers stuurt bij 18 Maatrampen, waarbij er geen mogelijkheid voor burgers is om terug te kunnen

communiceren. Bij NL-Alert gaat het om eenzijdige communicatie vanuit de overheid om het vermogen van burgers te vergroten zichzelf in veiligheid te brengen.

Tabel 3.3.

Burgerparticipatie bij NL-Alert

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. ‘Ogen en oren’	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

3.4.2. Instrumenten

NL-Alert maakt gebruik van één instrument:

- mobiele telefoon (Cell Broadcast)

Bij de inzet van de mobiele telefoon maakt de overheid gebruik van de Cell Broadcast-techniek. Cell Broadcast is een techniek om tekstberichten radiografisch te sturen naar alle mobiele telefoons in een bepaald geografisch gebied. Mobiele telefoons kunnen net als bij een radio worden afgestemd op ‘zenders’, die in termen van NL-Alert ‘kanalen’ worden genoemd (www.cb-diensten.nl). Elke GSM-antenne bevat één of meer cellen. Een bericht kan verstuurd worden naar één cel, naar een aantal cellen of naar een heel netwerk. NL-Alert-berichten worden, in tegenstelling tot SMS-berichten, van één bepaald punt naar een gebied gestuurd (Jagtman e.a., 2008: 6). Dit wordt ook wel de ‘Point-to-multipoint’ benadering genoemd. Het bericht kan een groot aantal mobiele telefoons tegelijk bereiken. De berichten worden niet opgeslagen in een buffer, zoals bij SMS-berichten. Er zijn zeer veel kanalen beschikbaar. Het is daardoor mogelijk gedifferentieerde boodschappen naar bepaalde doelgroepen te sturen.

3.4.3. Overheid

- *Initiatief*

De techniek van Cell Broadcast heeft al een oude historie. Al sinds de tweede standaard van de GSM, uit 1982, bestaat de Cell Broadcast-techniek (REJ, 2010). Het is ooit gemaakt voor providers om berichten te kunnen sturen naar monteurs. De techniek SMS is gelijktijdig ontstaan en heeft later een enorme boost gekregen, terwijl Cell Broadcast eigenlijk altijd onbekend bleef. Volgens REJ (2010) is de reden hiervoor dat de Cell Broadcast-techniek anoniem is en bedrijven de berichten daardoor niet kunnen terugverdienen.

Op de vraag waarom het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief tot NL-Alert is aangegaan geeft respondent RWS (2010) aan: “het is eigenlijk ontstaan door een aantal incidenten in Nederland. Daarbij was het incident in de Botlek één van de incidenten waarbij mensen niet reageerden zoals verwacht mag worden bij het afgaan van de sirenes. Mensen gingen naar buiten in plaats van naar binnen. En die reactie is de reden dat gemeenten terughoudender zijn bij het inzetten van de WAS-sirene. Anderzijds bleek dat de sirene wel voldoet als alarmering, maar geen handelingsperspectief geeft”. Daarom heeft het Ministerie gekeken of er een ‘nieuwere’ techniek voorhanden was die daar beter op inspeelt. De belangrijkste voorwaarde daarbij was het streven naar een “Point-to-multipoint” benadering die geen vertraging oplevert. SMS is een “Point-to-point” oplossing die last heeft van congestie op het netwerk als er veel verkeer overheen gaat, zoals bij nieuwjaarsnacht (RWS, 2010). In testen zijn die voorwaarden bekeken en is gekeken wat beschikbaar was. Volgens respondent kwam Cell Broadcast daarbij naar voren als techniek die dat kon invullen en daarbij was het ideaal dat de techniek al bestond.

Op 15 juli 2005 is de Cell Broadcast-infrastructuur door LogicaCMG beschikbaar gesteld voor de praktijkproeven in het kader van het project Locatiegebonden Publieke Diensten (Jagtman e.a., 2008: 7). Binnen dit project heeft het Ministerie van BZK burgeralarmeringsproeven uitgevoerd. Volgens respondent (REJ, 2010) gaat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties initiatieven als NL-Alert aan, omdat vragen over burgerveiligheid vooral aan hen wordt overgelaten. Zij hebben in die zin ook een bepaalde verantwoordelijkheid ten behoeve van de veiligheid van burgers (REJ, 2010).

- *Uitvoering*

Op de vraag wie de boodschap bepaalt die in een NL-Alert-bericht wordt gezet, antwoordt respondent REJ (2010): “in de praktijkproeven was de TU Delft in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de tekst die de burgers ontvingen. Er zijn ook internetproeven gedaan met berichten en voor de inhoud daarvan is een opzet gemaakt door experts van Teletekst op basis van criteria aangeleverd door de TU Delft”.

Respondent RWS (2010) geeft bij dezelfde vraag aan “bij NL-Alert kan een onderscheid gemaakt worden in nationale en regionale systemen. Er zullen straks 5 nationale systemen bestaan. Inzet van het nationale systeem komt hopelijk nooit voor, want dat duidt op een nationale ramp zoals een terreuraanslag. De minister heeft de verantwoordelijkheid over de boodschap van de nationale systemen. De regionale systemen komen in de meldkamer te staan. Wanneer er weinig tijd is, bepaalt de meldkamer het bericht dat naar de burgers wordt uitgezonden. Is er meer tijd, dan bepalen gemeente en meldkamer in overleg welk bericht er uitgaat naar de burgers”.

Op de vraag wie verantwoordelijk is voor de inzet, geeft respondent RWS (2010) aan “de minister bepaalt of het nationale systeem wordt ingezet. Hij is daarover eindverantwoordelijk. Bij de inzet van regionale systemen bepaalt de meldkamer of het systeem wordt ingezet. De burgemeester is eindverantwoordelijk, maar geeft het uitvoerende mandaat in handen van de meldkamer”. Volgens respondent REJ is dat geregeld in de Wet Rampen en Zware Ongevallen.

- *Uitwerking*

Gevraagd naar de redenen voor subsidiering, geeft RWS (2010) aan dat er verschillende redenen zijn waarom het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties NL-Alert subsidieert. Allereerst is er een technische reden. Het systeem is door operators aangeboden voor de kostprijs. Het Ministerie heeft daardoor niet te maken met een torenhoge rekening waardoor ze kunnen afhaken. Geïnterviewde geeft aan dat operators vooral gewezen zijn op maatschappelijke verantwoordelijkheid en daar konden zij zich in vinden. Hij vindt dat crises en rampen geen reden zijn om winst te maken. Verder is er een bestuurlijke reden: het Ministerie wilde bestuurlijke discussies met burgemeesters over financiën voorkomen door de subsidiering voor eigen rekening te nemen.

Bij NL-Alert heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf de budgetten opgesteld (RWS, 2010). Bij het Ministerie zijn offertes aangeleverd en op basis daarvan is besloten wat er wordt betaald aan NL-Alert. Vervolgens is gekeken of alles binnen de begroting viel, anders diende er aan het Ministerie van Financiën budget gevraagd te worden, maar dat bleek niet nodig. Geïnterviewde kan geen precieze getallen geven over het totale financiële plaatje. De looptijd van het budget is in ieder geval voor de komende 15 jaar en het gaat dan om tientallen miljoenen. Het grootste gedeelte daarvan wordt bepaald door de beheerskosten. Respondent RWS merkt op dat investeringen altijd in het niet vallen bij de beheerskosten in projecten voor lange tijd.

3.5. Geluidswagens

3.5.1. Doelstellingen

Geluidswagens worden specifiek ingezet, als het aanwezige gevaar zich richt op een beperkt gebied. Wanneer de geluidswagen ingezet wordt, geldt meestal voor burgers: ga direct naar binnen, sluit deuren en ramen en luister naar de regionale radiozender. De burger dient de aanwijzingen van de geluidswagen stipt op te volgen en bij slecht of geen gehoor dient men niet de straat op te gaan, maar binnen te wachten tot de geluidswagen weer terugkomt (zie bijvoorbeeld www.maassluis.nl). In sommige gevallen wordt de geluidswagen echter ook ingezet om burgers te waarschuwen dat het niet de bedoeling is om in huis te blijven.

De geluidswagen wordt vaak ingezet als vervanging of aanvulling op de WAS-sirene bij de zogenaamde 18 Maatrampen. Daarbij worden burgers voorzien van instructies. De burgers hebben daarbij geen mogelijkheid om terug te communiceren: het gaat om eenzijdige communicatie vanuit de overheid. Het doel van dergelijke instructies is de (zelf)redzaamheid van burgers te stimuleren. Dat impliceert dat we het in het schema van Terpstra (2008) hebben over de derde vorm van burgerbetrokkenheid:

Tabel 3.4.*Burgerparticipatie bij geluidswagens*

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. ‘Ogen en oren’	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

3.5.2. Instrumenten

In het geval van geluidswagens is het zo dat ‘geluidswagens’ direct verwijzen naar het enige instrument dat gebruikt wordt. De geluidswagen is namelijk een rondrijdende auto met een megafoon aan de hand waarvan burgers worden geïnformeerd wat te doen. De naam slaat dus specifiek op het instrument dat gebruik wordt om burgers te alarmeren.

3.5.3. Overheid

- *Initiatief*

De geluidswagen is een communicatiemiddel dat reeds decennialang bestaat. Wie exact het initiatief heeft genomen tot de invoering van de geluidswagen bij een ongeval, crisis of ramp, heeft dit onderzoek niet kunnen achterhalen.

- *Uitvoering*

De brandweer of politie zijn degene die beslissen over de inzet van de geluidswagen en die burgers waarschuwen via de geluidswagen. Zij bepalen de boodschap die de burger ontvangt en wat er van de burger verlangd wordt op het moment van een calamiteit of ramp.

De eindverantwoordelijkheid ligt bij de burgemeester, omdat dat geregeld is in de Wet Rampen en Zware Ongevallen (REJ, 2010). Echter de brandweer/politie heeft het mandaat om te bepalen of de geluidswagen wel of niet wordt ingezet.

- *Uitwerking*

De inzet van geluidswagens brengt weinig extra kosten met zich mee. De kosten komen voornamelijk tot uiting in de extra arbeidskracht, die ingezet dient te worden. Brandweer/politie draaien voor deze kosten op.

3.6. Mail-Alert

3.6.1. Doelstellingen

Mail-Alert is een digitale vorm van burgerparticipatie bij de politie. Tot op heden heeft er een pilotperiode gedraaid in de gemeente Breda, een aantal wijken in Groningen en bij de politie Amsterdam-Amstelland. Vermeulen (2008) heeft een evaluatie gedaan van de pilot Mail-Alert in de politieregio Midden en West-Brabant. Mail-Alert berichten worden verzonden aan de hand van de postcode en plaats van het incident, Mail-Alert werkt namelijk postcodegerelateerd (Vermeulen, 2008: 6). Tijdens de pilot is Mail-Alert ingezet voor de volgende incidenten: woninginbraak, straatroof en overval. Er is bewust voor deze incidenten gekozen, omdat zij overeen komen met de districtelijke speerpunten van het politiedistrict Breda (Vermeulen, 2008: 6). Als de politie besluit om Mail-Alert in te zetten, ontvangen deelnemers een bericht waarin ze informatie krijgen over het incident en het verzoek om opsporingsvragen te beantwoorden. Het verhogen van de pakkans van een verdachte is hierbij het voornaamste doel. Deelnemers kunnen ze op de websites van de politie Midden en West Brabant aanmelden.

Deelnemers konden bij de pilot Mail-Alert reageren via de rode ‘reageren’-knop in de e-mail of via het telefoonnummer 0900-8844. Ook konden ze een reply sturen naar mailalert@mw-brabant.politie.nl, bellen naar 0800-700 (Meld Misdaad Anoniem) of ze konden een bezoek brengen aan een teambureau.

Burgers worden volgens Vermeulen (2008) op twee manieren ‘ingezet’ bij het gebruik van Mail-Alert: ze worden betrokken om extra informatie en tips te verkrijgen en bovendien wordt getracht de burger als zelfstandige partner actief betrokken te laten zijn (Vermeulen, 2008: 7). Bij dat laatste wordt de burger volgens Vermeulen (2008) nog meer in staat gesteld zelf een concrete bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de veiligheid in zijn of haar leefomgeving. In het schema van Terpstra (2008) kan

Mail-Alert volgens Vermeulen (2008) zodoende worden ingedeeld bij zowel ‘ogen en oren’ als ‘zelfredzaamheid’. Bij dat laatste is het echter zo dat Mail-Alert wordt ingezet als preventiemiddel bij minder urgente incidenten: de politie stuurt dan voorzorgsmaatregelen die burgers kunnen nemen. Volgens Sevinga (2008) wordt Mail-Alert daar vaker voor gebruikt. In dat geval valt het elektronische communicatiemiddel buiten dit onderzoek, omdat het gaat om inschakelen van burgers op het moment dat er sprake is van acuut of dreigend gevaar. Daarom gaat het in dit onderzoek alleen om Mail-Alert in relatie tot de eerste vorm van burgerparticipatie.

Tabel 3.5.

Burgerparticipatie bij Mail-Alert

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. ‘Ogen en oren’	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

3.6.2. Instrumenten

Tijdens de pilot konden burger zich aanmelden voor Mail-Alert via de internetsite van de politie Midden en West-Brabant. Mail-Alert maakt gebruik van één instrument:

- internet (e-mail)

Vermeulen (2008) geeft aan dat tijdens het aanmelden de keuze gemaakt kon worden om zich aan te melden met privé-adres, werkadres of met beide adressen.

3.6.3. Overheid

- *Initiatief*

Jack Bouman, werkzaam bij de recherche van het district Breda, is eind 2006 met het idee van Mail Alert gekomen (Vermeulen, 2008: 6). In mei 2008 is met Mail-Alert gestart in de gemeente Breda.

- *Uitvoering*

De politie bepaalt welk bericht er naar de burgers uitgaat en wat er van de burgers verlangd wordt. Indien er een melding is, bepaalt de politie tevens of die in aanmerking komt voor Mail-Alert. Volgens Sevinga (2008) kan het initiatief om Mail-Alert in te zetten overal uit de organisatie komen. Het is echter de Team Informatie Coördinator (Ticcer) die in het merendeel van de incidenten een Mail-Alert stuurt voordat het initiatief ergens anders vandaan komt (Sevinga, 2008: 4). De Ticcer zoekt relevante informatie bij elkaar die met het incident te maken kan hebben (Otten, 2008: 9). Vervolgens neemt hij contact op met de recherche coördinator. Samen bepalen zij de inhoud van het e-mailbericht en vervolgens wordt het bericht verstuurd. Otten (2008) geeft aan dat de recherche coördinator bij Mail-Alert is betrokken vanuit zijn expertise op het opsporingsgebied. Hij voegt eraan toe dat de Ticcer geautoriseerd is om de applicatie van Mail-Alert te kunnen gebruiken en om een bericht te verzenden. Volgens Otten (2008) is er een protocol aanwezig, waarin diverse processtappen worden genoemd, die gevolgd dienen te worden bij een inzet van Mail-Alert.

- *Uitwerking*

Omdat Mail-Alert alleen nog in pilotvorm is uitgevoerd, ligt nog niet vast hoe het financierende deel bekostigd gaat worden. De inzet van Mail-Alert kost op zich echter niet meer dan wat extra arbeidskracht. Het sturen van een e-mail brengt verder geen extra kosten met zich mee. Volgens Sevinga (2008) wordt Mail-Alert uiteindelijk geïntegreerd in het concept Burgernet, in dat geval zal het financiële plaatje opgenomen worden in dat van Burgernet.

3.7. Rampenzenders

In Nederland bestaan dertien rampenzenders. De dertien rampenzenders zijn: Omroep Brabant, Omroep Flevoland, Omroep Gelderland, Omroep Limburg/L1, Omroep Zeeland, Omroep Fryslân, Radio West, RTV Drenthe, RTV Oost, RTV Noord, RTV Noord-Holland, RTV Rijnmond en RTV Utrecht (nl.wikipedia.org/wiki/Rampenzender). Dit onderzoek gebruikt de rampenzender RTV Oost als leidraad voor informatie over het programma, instrumenten en overheid. Ten aanzien van RTV

Oost is een interview afgenomen met de Technisch Directeur van RTV Oost. Verwijzingen naar dit interview worden gedaan met de afkorting 'RJH'.

3.7.1. Doelstellingen

De publieke regionale omroepen zijn 'aangewezen' om als rampenzender in Nederland te fungeren. Deze zenders houden de burgers op de hoogte als er een ramp in hun regio gebeurt. Wanneer een calamiteit zich voordoet, kan worden besloten om de rampenzender in te schakelen. De rampenzender wordt in principe altijd ingezet als aanvulling op de WAS-sirene (RJH, 2009). Volgens respondent is het theoretisch echter ook mogelijk dat de WAS-sirene wordt ingezet, nadat de rampenzender is ingeschakeld, maar normaal gesproken is het andersom.

Op de vraag waarvoor RTV Oost is ingezet als rampenzender, antwoordt RJH (2009): "ik denk dat RTV Oost tot nu toe 5x is ingezet als rampenzender. Dat is geweest bij een brand in Nieuwleusen, een brand in Vredestein en de vuurwerkramp in Enschede. Bij de eerste twee ging het om een lokaal gebied, bij de vuurwerkramp was het gebied een stuk groter. Verder is er nog een grote stroomstoring in Haaksbergen geweest, midden in de winter, en trad de IJssel buiten de oevers en kwamen grote delen land onder water te staan". Het gaat er vooral om dat de rampenzender wordt ingezet in het geval dat een calamiteit een gevaar oplevert voor burgers in desbetreffende regio of een deel daarvan (RJH, 2009).

Respondent is verder gevraagd wanneer hij de inzet van de rampenzender als 'succes' ziet. Daarop gaf hij aan "de inzet van de rampenzender dient erger te voorkomen. Daarbij zijn voorlichting en informeren wat te doen erg belangrijk. Er wordt bijgedragen aan succes als de voorlichting en informatie over wat te doen bij rampen duidelijk en helder richting de burgers gecommuniceerd wordt". Burgers worden door de rampenzender geïnstrueerd wat te doen en daarmee worden de burgers gestuurd. De overheid tracht het vermogen van burgers door de inzet van rampenzenders te sturen. Respondent geeft verder aan dat kijkcijfers op zich geen doel is bij de inzet van de rampenzender. Het gaat echt om het voorlichten en informeren wat te doen om een veilige(r) situatie voor de burger te creëren. "Kijkcijfers zeggen natuurlijk wel wat over de mate van succesvolheid, want het doel is om iedereen massaal te bereiken" (RJH, 2009).

Tabel 3.6.

Burgerparticipatie bij rampenzenders

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. 'Ogen en oren'	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

3.7.2. Instrumenten

Bij de inzet van de rampenzender wordt gebruik gemaakt van de volgende instrumenten:

- radio (regionaal)
- tv (regionaal)
- mobiele telefoon (SMS-berichten)
- internet (regionale website)

Respondent RJH geeft aan dat formeel alleen de radio de status van calamiteitzender heeft. Desondanks worden wel alle middelen die er zijn ingezet. Radio en tv zijn de meest vooraanstaande instrumenten bij de rampenzender om burgers te informeren. Bij RTV Oost wordt ook de website gebruikt om informatie te verstrekken en die website is ook via mobiele telefoons te bereiken. Bovendien kunnen burgers zich via de website aanmelden om gratis SMS te ontvangen bij het uitbreken van calamiteit of ramp (RJH, 2009).

3.7.3. Overheid

- *Initiatief*

Gevraagd naar de initiator van het de rampenzender, geeft RJH aan "het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de rampenzender binnen Nederland bedacht en ingevoerd. Alle

rampenzenders zijn tegelijk aangewezen, de publieke regionale omroepen zijn 15 á 20 jaar geleden als rampenzender aangewezen”.

- *Uitvoering*

Respondent geeft aan dat de overheid de rampenzender direct kan gebruiken om zelf te zeggen wat ze wil. Veelal wordt dit vanuit de meldkamer gedaan. RTV Oost kan zelf bepalen of zij internet mede als informatiebron inzetten. Op de vraag “wie bepaalt er dan welke informatie aan de burgers wordt getoond”, antwoordt respondent “bij de inzet van internet bepaalt RTV Oost in 99,9% van de gevallen zelf welke informatie er wordt uitgestuurd naar de burgers. De overheid kan altijd aangeven wat zij voor informatie op het internet willen hebben. Wel dient er altijd duidelijk onderscheid gemaakt te worden in mededelingen van de overheid en mededelingen van de eigen journalistieke informatie van RTV Oost. Op de regionale TV-zender is Teletekstpagina 123 de pagina die als calamiteitenpagina wordt ingezet. Bij Teletekst vult de meldkamer zelf de pagina met informatie en daar is het dus zo dat er meer overheidsinformatie wordt vermeld”. De meldkamer is ook de bepaler of Teletekstpagina 123 mede als informatiebron wordt ingezet. Alle verdere berichtgeving via de eigen Teletekstpagina’s wordt wel bepaald en verzorgd door RTV Oost (RJH, 2009).

Op de vraag wie bepaalt of RTV Oost als rampenzender wordt ingezet, geeft RHJ aan “in praktijk is een belangrijke rol weggelegd voor de meldkamer. Theoretisch is het de Commissaris van de Koningin of de burgemeester die de inzet van de rampenzender bepaalt, maar in praktijk is dat vaak iemand die het hoogste in rang is in de meldkamer. Het Ministerie van BZK zou theoretisch kunnen, maar praktisch vrijwel niet. Het is bijvoorbeeld wel gebeurd bij de vuurwerkramp, maar dat is echt een zeldzaam geval”.

- *Uitwerking*

Gevraagd naar de extra kosten als RTV Oost als rampenzender fungeert, gaf geïnterviewde aan dat RTV Oost een kleine toelage krijgt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te kunnen voldoen aan de calamiteitenstatus. “Als we daadwerkelijk als rampenzender worden ingezet, kunnen extra faciliteiten en menskracht nodig zijn. De kosten hiervoor zijn achteraf te declareren bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede, konden wij de additionele kosten indienen bij de gemeente Enschede, die het vervolgens bij het Ministerie declareert. Het gaat dan met name om kosten voor video- en satellietverbindingen en extra personeel dat wordt ingezet. De kosten verschillen per inzet, maar het kan wel oplopen tot zo’n €150.000” (RJH, 2009). Respondent geeft aan dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook extra kosten bij andere rampenzenders financiert.

3.8. Rijkswaterstaatborden

Ten aanzien van Rijkswaterstaatborden is een interview afgenomen met een senior adviseur bij Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart. Naar dit interview wordt verwezen met de afkorting ‘RHR’.

3.8.1. Doelstellingen

Rijkswaterstaatborden informeren en alarmeren weggebruikers over verkeerssituaties. Geïnterviewde RHR geeft aan dat de belangrijkste doelstelling van de Rijkswaterstaatborden is om weggebruikers goed te kunnen informeren wat er aan de hand is. Volgens respondent is dit “van belang op punten waar automobilisten een beslissing moeten nemen: ga je bijvoorbeeld links of rechts. Verder is het ook zeker van belang bij ongevallen en files, maar ook in zeer bijzondere gevallen. Een weeralarm zou zich daar bijvoorbeeld ook goed voor lenen” (RHR, 2010). Rijkswaterstaatborden sturen burgers bij verkeerssituaties en spelen daarmee in op het zelfredzame vermogen van burgers bij verkeersincidenten.

Tabel 3.7.*Burgerparticipatie bij Rijkswaterstaatborden*

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. 'Ogen en oren'	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

3.8.2. Instrumenten

De term 'Rijkswaterstaatborden' is de benaming voor de instrumenten die de overheid inzet. Evenals bij geluidswagens slaat de naam niet op een 'programma', maar op de instrumenten die gebruikt worden. Er is onderscheid te maken in drie soorten borden:

- Signaalgevers van MTM (Motorway Traffic Management). Deze worden onder andere gebruikt om te waarschuwen voor files (afpellende snelheden, knipperlichten) en om afsluitingen aan te geven (verdrijfpijlen en kruisen).
- DRIPs (Dynamische Route Informatie Panelen). Deze worden maar zelden gebruikt voor waarschuwen; meestal geven ze route informatie, en in stille tijden verkeersveiligheidsmotto's. Potentieel kunnen ze wel een Amber Alert boodschap tonen. Er zijn wel plannen om ook weer-gerelateerde boodschappen te gaan tonen, gebaseerd op de KNMI weeralarmen, maar daar wordt nog geen gebruik van gemaakt (RHR, 2010).
- BermDRIPs (DRIPs die aan een mast in een berm zijn gemonteerd). Deze kunnen, in het geval van bijzondere omstandigheden (ongeval, onverwachte afsluiting, etc.) worden gebruikt om te waarschuwen. BermDRIPs worden dan gebruikt bij zogenaamd 'incidentenmanagement', maar ze worden ook gebruikt bij parkeerwijzingen bij bijvoorbeeld drukke evenementen in de ArenA of De Kuip (RHR, 2010).

3.8.3. Overheid

- *Initiatief*

RHR (2010) geeft in het interview aan dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de initiatiefnemer is geweest voor het gebruik van Rijkswaterstaatborden.

De MTM borden bestaan al sinds 1982. De DRIPs zijn in 1990 geïntroduceerd. Het eerste bord daarvan is geïnstalleerd bij de Noordkant van Amsterdam op het moment dat de Zeeburgertunnel geopend werd. De Ringweg werd op dat moment gesloten en toen is gebruik gemaakt van de eerste DRIP. De bermDRIPs zijn relatief nog nieuw en zijn vanaf 2006 in gebruik (RHR, 2010).

- *Uitvoering*

Respondent laat weten dat de Rijkswaterstaatborden worden aangestuurd door vijf 'regionale' verkeerscentrales. Die vijf regionale verkeerscentrales zijn verdeeld over de volgende gebieden: Noord Oost Nederland, Midden Nederland, Noord West Nederland, Zuid West Nederland en Zuid Nederland (RHR, 2010). Het overkoepelende orgaan van de regionale verkeerscentrales is het VCNL (Verkeerscentrum Nederland). Ze zijn gevestigd bij Oudenrijn en vervullen een regisseursrol. Op de vraag wie de boodschap bepaalt richting burgers, antwoordt respondent "de standaardboodschappen zijn geautomatiseerd, wanneer er iets bijzonders is, zijn regionale verkeerscentrales degene die dat bepalen en landelijke grote ongevallen worden geregeld door het VCNL".

De inzet van Rijkswaterstaatborden wordt bepaald op basis van het type ongeval of incident. Bij landelijke/grote incidenten wordt in de crisiskamer van het VCNL een beslissing genomen. Het VCNL is bijvoorbeeld ook het centrum dat, in overleg met de KLPD, een Amber Alert uitstuurt als dat het geval is. Bij kleinere incidenten zijn de regionale verkeerscentrales degene die beslissen over de inzet van de borden.

- *Uitwerking*

Op de vraag of de overheid degene is die het systeem volledig subsidieert, antwoordt geïnterviewde "eigenlijk kan je niet spreken van een subsidie. De borden zijn in principe aangeschaft van het belastinggeld. Wij spreken vaak over de term 'wegmeubilair' als we het over de borden hebben". Volgens respondent is het lastig te zeggen wat de kosten zijn voor beheer en onderhoud. Vaak wordt

dat door de regionale centrales zelf geregeld. Hij geeft wel een indicatie van de aanschaf: de kosten van DRIPs zijn ongeveer 1 ton per stuk en MTM borden kosten ongeveer €2.500 per stuk (RHR, 2010).

3.9. SMS-Alert

Deze paragraaf verwijst enkele keren naar het interview met ‘RAT’, coördinerend senior beleidsmedewerker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In dit interview stonden zowel Burgernet als SMS-Alert centraal.

3.9.1. Doelstellingen

Bij SMS-Alert stuurt de politie een bericht, dat burgers gericht informeert en alarmeert over een incident dat zich voordoet in de buurt. De politie is met SMS-Alert in staat om bewoners actueel te informeren over allerlei zaken die met veiligheid in de wijk te maken hebben (www.politie.nl). Hierbij valt te denken aan een inbreker die op de vlucht is, een kinderlokker die gezocht wordt of een kind dat vermist wordt. SMS-Alert is actief in 12 politiekorpsen: Midden en West-Brabant, Brabant Noord, Gelderland Zuid, Haaglanden, Amsterdam-Amstelland, KLPD, Brabant Zuid Oost, Zuid Holland Zuid, Flevoland, Rotterdam Rijnmond, Gelderland Noord Oost en Limburg Noord (www.security-online.nl). Met SMS-Alert kan heel lokaal een bericht verzonden worden. Het bericht wordt verzonden aan de hand van de postcode van de plaats van het incident. Rond dit incident wordt een straal bepaald (www.politie.nl). Wanneer de postcode vervolgens binnen de deze straal valt, krijgt de deelnemer een SMS-Alert bericht, ook wanneer de deelnemer zich op dat moment elders bevindt. Het systeem is vergelijkbaar met dat van Burgernet en wordt momenteel ook geïntegreerd in Burgernet.

Deelnemers die naar aanleiding van een SMS-Alert informatie willen melden, kunnen bellen met de politie naar 0900-8844 (geen spoed, wel politie). Bij spoedzaken kan gebeld worden met 112 (www.politie.nl).

Bachofner e.a. (2008) hebben een evaluatierapport geschreven van de pilot SMS-Alert in de regio Haaglanden (april 2007 tot en met december 2007). Bachofner e.a. (2008) geven aan dat verschillende succesfactoren zijn benoemd om na te gaan of de inzet van de SMS-dienst een succes is of niet. De belangrijkste daarvan zijn het aantal succesvolle opsporingsacties en de onveiligheidsgevoelens van deelnemers. Het doel van SMS-Alert is het verbeteren van de communicatie met burgers en hen betrekken bij veiligheidstaken. De politie zelf is daarover ook helder. Op hun website staat te lezen dat: “Door u erbij te betrekken krijgen wij, als politie, extra oren en ogen die ons een handje kunnen helpen. We verwachten niet van u dat u zelf een verdachte aan gaat houden maar juist dat u alert bent en tips aan ons doorgeeft” (www.politie.nl).

Daarnaast wordt volgens Bachofner e.a. (2008) de zelfredzaamheid van burgers vergroot omdat criminaliteitsbestrijding niet meer alleen een exclusieve taak voor de politie is. Daarbij wordt opgemerkt dat die SMS-berichten gericht zijn op informatieoverdracht voor niet tijdkritische incidenten. Die informatieoverdracht voor niet tijdkritische incidenten duidt op het sturen van het vermogen van burgers door de politie om invulling te geven aan zelfredzaamheid. Echter, dit onderzoek richt zich expliciet op tijdkritische incidenten: het gaat om het mobiliseren van burgers op het moment dat zich een concreet incident heeft voorgedaan. Daarom telt in dit onderzoek alleen de eerste vorm van burgerparticipatie mee bij SMS-Alert.

Tabel 3.8.

Burgerparticipatie bij SMS-Alert

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. ‘Ogen en oren’	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

3.9.2. Instrumenten

SMS-Alert maakt uitsluitend gebruik van:

- mobiele telefoon (SMS-berichten)

3.9.3. Overheid

- *Initiatief*

De Tilburgse wijkagent Ad Koemans van de politieregio Midden & West-Brabant heeft in 2006 het initiatief bedacht om SMS te gaan gebruiken bij de opsporing van vermiste kinderen. SMS-Alert is sinds 16 april 2007 actief.

- *Uitvoering*

Het concept SMS-Alert wordt momenteel geïntegreerd in Burgernet. RAT (2010) geeft aan dat de meldkamercentralisten bij de inzet van SMS-Alerts dan dezelfde rol vervullen als bij Burgernet (zie paragraaf 3.2.3.).

Momenteel bepaalt de politie de boodschap die deelnemers ontvangen. Het belangrijkste verschil met Burgernet is dat de directe verbinding met de meldkamer ontbreekt (www.burgernet.nl). Op dit moment is het zo dat de ploegchefs van desbetreffend politiebureau bepalen welk bericht de burgers ontvangen (Bachofner e.a., 2008: 29).

Bachofner e.a. (2008) geven aan dat het in de pilotperiode Haaglanden de ploegchefs aan het bureau waren die in de uitvoerende fase beslissingen namen over het al dan niet inzetten van een SMS-Alert. Zo stelde de chef van dienst de straal van verzending vast en in de meeste gevallen was de ploegchef ook als gebruiker in staat om het systeem te bedienen. Het is wel voorgekomen dat de meldkamer een advies heeft uitgegeven naar het desbetreffende bureau tot het uitgaan van een SMS-Alert, maar de chef van dienst nam de beslissing (Bachofner e.a., 2008: 29). Bij integratie van SMS-Alert in Burgernet bepalen meldkamercentralisten de Burgernetwaardigheid. “Meldkamercentralisten dienen zich bij de inzet van SMS-Alerts te conformeren aan protocollen en specifieke trainingen die gericht zijn op het wel of niet inzetten van Burgernet” (RAT, 2010).

- *Uitwerking*

Voor de financiële rol wordt in dit onderzoek het voorbeeld genomen van de pilot SMS-Alert in de regio Haaglanden. De kosten voor een SMS-bericht bedroegen in de pilotperiode Haaglanden gemiddeld €0,11. Bachofner e.a. (2008) geven aan dat er later in 2008 een overeenkomst is gesloten met de provider 2Waytraffic en de politie Regio Midden & West-Brabant over een vast bedrag per SMS van €0,10 inclusief BTW. De politie Midden & West-Brabant factureert de kosten voor SMS-berichten vervolgens naar de aangesloten korpsen. De politie Midden & West-Brabant betaalt de vaste kosten van het claimen van de shortcode 8844 ad €1500,- per maand. Zij verdelen dit bedrag vervolgens ook evenredig over de aaneengesloten korpsen (Bachofner e.a., 2008: 33). In totaal kwam het bedrag voor Haaglanden neer op €101,15 aan vaste kosten met daarbovenop de variabele kosten per verzonden SMS.

Aan SMS-Alert werd een budget toegekend van €40.000. Dit budget was uitsluitend bedoeld voor de te verzenden SMS-berichten. De personele kosten zijn niet in dit bedrag meegenomen. Dit bedrag werd volledig door de politie betaald en er was geen sprake van subsidies (Bachofner e.a., 2008: 33). De overige kosten, zoals kosten met betrekking tot de werving van deelnemers, kwamen geheel voor rekening van betreffende gemeenten. Wanneer SMS-Alert is geïntegreerd in Burgernet, wordt het politiedeel volgens geïnterviewde RAT echter vrijwel volledig door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerd, hoe dat bij het gemeentelijke deel wordt geregeld weet hij niet.

Bachofner e.a. (2008) geven aan dat het project Haaglanden in totaal €84.236,38 aan facturen heeft gekost. Dat impliceert een negatieve afwijking van €14.236,38. Bachofner e.a. (2008) geven aan dat de oorzaak van deze afwijking in het niet ingeschatte hoge aantal SMS-berichten ligt, hetgeen direct verband heeft met een hoger deelnemersaantal dan van tevoren was ingeschat.

3.10. WAS-sirenes

3.10.1. Doelstellingen

Als er zich in Nederland een levensbedreigende situatie voordoet is het de gewoonte om de bevolking te waarschuwen met het luiden van de sirene, bekend onder de afkorting WAS (Waarschuwings- en AlarmeringsStelsel).

De sirenes hebben de functie de bevolking zo snel mogelijk te waarschuwen van de bevolking met betrekking tot een acuut ontstane dreiging of feitelijke rampsituatie met als doel zodanige gedragveranderingen teweeg te brengen dat schade zoveel mogelijk beperkt blijft of voorkomen wordt (HVDF/BRA, 2005: 2). Hierbij worden steeds slechts enige sirenes gebruikt. Sinds september 2003 worden de sirenes iedere eerste maandag van de maand om twaalf uur 's middags getest, zodat de bevolking het geluid van de sirene herkent. Via regelmatig herhaalde campagnes krijgt het publiek een gedragsadvies, namelijk: als de sirene gaat, ga naar binnen, sluit ramen en deuren en zoek informatie via radio of tv. Kortweg is dit: "go in, stay in, tune in" (Remkes, 2006: 5). In de praktijk wordt zeer selectief omgegaan met de inzet van de sirenes, om de verstoring van het openbare leven zoveel mogelijk te beperken.

Tabel 3.9.

Burgerparticipatie bij WAS-sirenes

	<i>Beperkte autonomie</i>	<i>Meer autonomie</i>
<i>(mee)praten</i>	1. 'Ogen en oren'	2. Adviseurs of deelnemers
<i>(mee)doen</i>	3. Zelfredzaamheid	4. Zelfbeheer

3.10.2. Instrumenten

De term 'WAS-sirenes' is – evenals bij geluidswagens en Rijkswaterstaatborden – de benaming voor de instrumenten die gebruikt worden. De WAS-sirene is een instrument die de overheid inzet om burgers te alarmeren: de benaming voor programma en gebruikte instrumenten zijn in dit geval hetzelfde.

3.10.3. Overheid

- *Initiatief*

In 1936 werden in Nederland de eerste WAS-sirenes geplaatst. De reden daarvoor was toen de oorlogsdreiging die er heerste. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het initiatief tot de WAS-sirenes aangegaan (RWS, 2010). Volgens minister Remkes (2006) zijn sinds de ingebruikname van het nieuwe sirenestelsel in 1997 en de laatste uitbreiding in 2006 in totaal 4175 sirenes gespreid over Nederland geplaatst. Remkes (2006) geeft aan dat het totale aantal sirenes nog kan toenemen, wanneer gemeenten besluiten op eigen kosten over te gaan tot plaatsing van extra sirenes.

- *Uitvoering*

De WAS-sirenes zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter beschikking gesteld aan het lokale gezag en worden door de regionale brandweer aangestuurd vanuit de meldkamer. De eindverantwoording ligt bij de burgemeester.

- *Uitwerking*

Volgens minister Remkes (2006) is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bereid het onderhoud en beheer van die gemeentelijke sirenes, tegen een vergoeding, op te nemen en te laten uitvoeren in haar eigen programma. De plaatsing van de sirenes hebben in totaal ongeveer 100 miljoen euro gekost. Instandhouding en beheer van de sirenes kosten jaarlijks ongeveer 2,3 miljoen euro.

3.11. Conclusie

Deze paragraaf geeft antwoord op de vraag op welke wijze de overheid momenteel invulling geeft aan elektronische communicatie om burgers te laten participeren bij fysieke veiligheidsproblemen. De overheid zet de volgende elektronische communicatiemiddelen in, die binnen het bereik van dit onderzoek vallen:

Amber Alert, Burgernet, NL-Alert, geluidswagens, Mail-Alert, rampenzenders, Rijkswaterstaatborden, SMS-Alert en de WAS-sirenes. Figuur 2.1 (op pagina 30) is gebruikt als kader om invulling te geven aan verschillende onderwerpen. Zo is bij elk elektronisch communicatiemiddel gekeken welke instrumenten worden ingezet, wie de overheid is, welke doelstellingen worden nagestreefd en welke kwaliteiten dat vereist. Deze elementen vormen 'het programma' van een elektronisch communicatiemiddel.

De verschillende instrumenten die door de overheid worden gebruikt om met burgers te communiceren, zijn als volgt:

- Amber Alert: mobiele telefoon (SMS-berichten), computer (zoals screensavers en Pop-ups), internet (e-mail, MSN en websites, zoals Hyves en Twitter), snelwegborden (DRIPs), radio, tv
- Burgernet: vaste telefoon (spraakberichten), mobiele telefoon (SMS- of spraakberichten)
- NL-Alert: mobiele telefoon (Cell Broadcast-berichten)
- Geluidswagens: rondrijdende auto's met megafoon
- Mail-Alert: internet (e-mail)
- Rampenzender: radio, tv (inclusief teletekst), internet (regionale website), mobiele telefoon (SMS-berichten)
- Rijkswaterstaatborden: signaalgevers van MTM (Motor Traffic Management), DRIPs (Dynamische Route Informatie Panelen) en bermDRIPs
- SMS-Alert: mobiele telefoon (SMS-berichten)
- WAS-sirenes: sirenes

Het valt op dat de elektronische communicatiemiddelen zijn te verdelen in twee groepen: de ene groep is gericht op opsporing en handhaving, terwijl de andere groep inspeelt op het bieden van hulpverlening aan burgers.

De elektronische communicatiemiddelen die gebruikt worden voor opsporing en handhaving zijn:

- Amber Alert
- Burgernet
- Mail-Alert
- SMS-Alert

De politie is bij elk van deze elektronische communicatiemiddelen (eind)verantwoordelijk voor de inzet en boodschap richting burgers. In het geval van Amber Alert is dat de KLPD, bij Burgernet is dat de meldkamercentralist en bij Mail-Alert en SMS-Alert ligt de verantwoordelijkheid bij een regionaal politiekorps. Amber Alert is het enige elektronische communicatiemiddel dat zich uitsluitend richt op vermissing van kinderen. Bij Burgernet en SMS-Alert kan het gaan om opsporing of vermissing van burgers of goederen. Mail-Alert is in de pilotperiode ingezet voor de incidenten woninginbraak, straatroof en overval. Bij 'opsporings- en handhavingsmiddelen' wordt nadrukkelijk aangegeven dat burgers contact op dienen te nemen met de politie en niet zelf 'actie' moeten ondernemen. Deze elektronische communicatiemiddelen spelen in op de 'extra' ogen en oren van burgers. Hierbij is het de bedoeling dat er tweezijdige communicatie tot stand komt: de politie stuurt opsporingsgerichte informatie naar burgers en wil daarop respons krijgen in de vorm van bruikbare tips en informatie.

De volgende elektronische communicatiemiddelen worden ingezet om hulpverlening te bieden bij veiligheidsincidenten:

- NL-Alert
- Geluidswagens
- Rampenzender
- Rijkswaterstaatborden

- WAS-sirenes

De meldkamer speelt hierbij een belangrijke rol: bij NL-Alert, rampenzender en de WAS-sirenes hebben zij het mandaat voor de inzet. In de meldkamer zijn brandweer, politie en ambulancediensten verenigd. De geluidswagens worden ingezet door de politie of brandweer en Rijkswaterstaatborden normaliter door de verkeerscentrales. Daarbij gaat het om het geven van instructies en het bieden van een handelingsperspectief. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de burgemeester of het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat de uitvoering in handen ligt bij het lokale gezag is niet vreemd: politie en brandweer beschikken over specifieke deskundigheid, informatie en ervaring over hoe om te gaan met veiligheidsproblemen (Terpstra, 2008: 257).

NL-Alert, geluidswagens, rampenzender en de WAS-sirenes richten zich op burgers in een bepaald gebied waar zich een incident, crisis of ramp voordoet. Rijkswaterstaatborden richten zich uitsluitend op automobilisten die gebruik maken van snelwegen waar de borden boven hangen. Bij al deze elektronische communicatiemiddelen is sprake van eenzijdige communicatie: burgers worden geïnstrueerd wat te doen bij een veiligheidsincident. Daarmee wil de overheid het vermogen van burgers sturen door een handelingsperspectief te bieden. Ze spelen in op de zelfredzaamheid van burgers: het (mee)doen van burgers met de overheid, maar met een beperkte autonomie. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de WAS-sirenes maar één handelingsperspectief kunnen bieden: ga naar binnen, sluit ramen en deuren en stem af op de regionale radio-omroep.

Verder valt te constateren dat alle elektronische communicatiemiddelen streven naar het verhogen van de objectieve veiligheid van de burger. Er zijn twee elektronische communicatiemiddelen die daarnaast ook nog streven naar het verhogen van de subjectieve veiligheid (oftewel het veiligheidsgevoel), te weten Burgernet en SMS-Alert. Gezien de focus op fysieke veiligheid, valt dat laatste streven echter af binnen dit onderzoek.

In Bijlage I (pagina 81, figuur 3.1 t/m 3.9) zijn de programma's van de verschillende elektronische communicatiemiddelen ingevuld. Alle onderdelen van figuur 2.1 zijn daarbij terug te vinden en uitgewerkt.

Vereiste kwaliteiten

Op basis van de vorm van burgerparticipatie en de aanpak van specifieke veiligheidsproblemen die worden nagestreefd, zijn vereiste kwaliteiten aangemerkt om die beoogde doelen te realiseren.

Amber Alert, Burgernet, Mail-Alert en SMS-Alert zijn vergelijkbaar in de beoogde doelen die ze nastreven. Daarom worden deze elektronische communicatiemiddelen tegelijk besproken.

- Bij deze elektronische communicatiemiddelen is het vereist dat ze instrumenten gebruiken die informatie *snel* bij burgers kunnen brengen: het gaat namelijk stuk voor stuk om tijdkritische/heterdaad zaken. Andersom geldt dat ook: burgers dienen hun informatie snel aan de politie te kunnen doorgeven, zodat de politie opsporingsgericht te werk kan gaan.
- Het *bereik* is bij allen tevens vereist, het gaat erom dat zoveel mogelijk burgers in een bepaald gebied (dat overal in Nederland kan zijn) bereikt kunnen worden op het moment dat er sprake is van een vermissing of opsporingsactie. Daarom dienen elektronische communicatiemiddelen elk plekje in Nederland te kunnen bereiken. Hierbij geldt: hoe groter het bereik, hoe beter.
- De *opslagcapaciteit* is van belang om allerlei (standaard)berichten paraat te hebben bij het uitsturen van een actie. Verder is het vastleggen en bewaren van reacties van burgers belangrijk en is actuele informatie over bijvoorbeeld straatgegevens en roosterwijzigingen essentieel om eenheden zo goed mogelijk in te kunnen zetten. Het aanleggen van dossiers is noodzakelijk om diverse gegevens te kunnen waarborgen.
- *Nauwkeurigheid* is vereist om de burgers uit te laten kijken naar de juiste personen (of goederen). Wanneer burgers informatie verkeerd uitleggen, kijken zij uit naar iets waar niet naar gezocht dient te worden.
- De *selectiviteit* van boodschappen en adressanten is ook zeker van belang bij al deze elektronische communicatiemiddelen. De communicatie dient gericht gestuurd te worden naar

burgers die op dat moment van belang zijn in het proces. Dat zijn dus burgers die relevante informatie kunnen hebben over een opsporingsactie. Het heeft geen zin om burgers in Limburg een bericht te sturen, terwijl er even daarvoor in Heerenveen een incident heeft plaatsgevonden; bovendien kunnen dergelijke onnodige berichten worden ervaren als spam.

- De *interactiviteit* is bij deze elektronische communicatiemiddelen misschien wel de meest belangrijke. De bedoeling is namelijk dat burgers snel reageren op een bericht als ze informatie denken te hebben die relevant is. Een zo hoog niveau van interactiviteit komt de kwaliteit van interactie ten goede.
- *Privacybescherming* is een tevens vereiste kwaliteit, omdat burgers persoonsgegevens dienen af te staan om mee te kunnen doen en daar dient zorgvuldig mee te worden omgesprongen. Burgers zijn gesteld op hun persoonsgegevens en onzorgvuldig omspringen met die gegevens schrikt burgers af om mee te doen. Bovendien dienen verklaringen, tips en andere informatie in combinatie met persoonsgegevens zorgvuldig bewaard en afgeschermd te worden. Burgers zijn bang voor daders en de trend is merkbaar dat burgers vaker anoniem willen blijven als ze een melding doen (Gorissen & De Groot, 2008: 31).

Stimulusrijkdom en complexiteit zijn bij deze elektronische communicatiemiddelen niet als een vereiste aangemerkt. Bij stimulusrijkdom gaat het om de aanwezigheid van menselijke zintuigen en bij complexiteit gaat het om het oplossen van complexe zaken. Deze twee kwaliteiten zijn niet als vereist aangemerkt, omdat beoogde doelen ook met minder stimuli zijn te realiseren en een gebrek aan beweging en lichaamstaal van iemand nabij is daarbij geen noodzaak. Zintuiglijke armoede kan voor mensen bovendien een voordeel zijn: zij hoeven zich dan niet volledig bloot te geven. Dit laatste is een voordeel voor mensen die graag anoniem willen blijven. Verder gaat het bij deze elektronische communicatiemiddelen niet om complexe taken: het gaat vooral om het stellen van vragen en het uitwisselen van informatie.

NL-Alert, geluidswagens, rampenzender, Rijkswaterstaatborden en de WAS-sirenes zijn vergelijkbaar in de beoogde doelen die zij nastreven. Deze elektronische communicatiemiddelen worden zodoende tegelijk besproken en vergeleken.

- *Snelheid* is bij deze elektronische communicatiemiddelen een vereiste kwaliteit, omdat alle elektronische communicatiemiddelen, met uitzondering van Rijkswaterstaatborden, worden ingezet bij rampen of crises die levensbedreigend (kunnen) zijn. Bij Rijkswaterstaatborden gaat het om verkeersincidenten die niet altijd een zodanig urgent karakter hebben, echter de snelheid van boodschappen is wel degelijk vereist om het verkeer in goede banen te kunnen (blijven) leiden.
- Het *bereik* is bij NL-Alert, rampenzender en de WAS-sirenes een vereiste kwaliteit, omdat in elk gebied in Nederland op elk moment zich een ramp kan voltrekken. Daarom dient het bereik bij voorkeur heel Nederland te zijn. Rijkswaterstaatborden zijn bedoeld voor snelwegen en het bereik is in die zin dus selectief, maar wel gericht op alle snelwegen binnen Nederland en daarmee ook een vereiste kwaliteit. Bij geluidswagens is het bereik niet als vereiste kwaliteit aangemerkt, omdat zij bewust worden ingezet in beperkte gebieden. Dat wil niet zeggen dat zij geen bereik hebben of hoeven te hebben. Natuurlijk dienen geluidswagens ook een bereik te hebben, maar omdat in dit onderzoek heel Nederland als uitgangspunt bij 'het bereik' is genomen, is die kwaliteit niet als *vereiste* aangemerkt. Geluidswagens worden namelijk nooit gebruikt om nationaal te alarmeren, maar uitsluitend om burgers op lokaal niveau te alarmeren.
- *Opslagcapaciteit* is vereist bij NL-Alert, rampenzender en Rijkswaterstaatborden. Het gaat hier om het versturen van allerlei (standaard)berichten en informatie om burgers zo goed mogelijk te kunnen instrueren. Verder moeten de bijzonderheden van elk incident worden vastgelegd voor rapportage en eventueel nader onderzoek achteraf. Bij geluidswagens en WAS-sirenes is een opslagcapaciteit niet vereist, omdat men hierbij geen gebruik maakt van computergestuurde (standaard)teksten. Ook is er geen sprake van allerlei persoonsgegevens, die opgeslagen dienen te worden.
- De *nauwkeurigheid* of exactheid van informatie is bij allen een vereiste kwaliteit. De signalen dienen niet voor meerdere uitleg vatbaar te zijn: burgers moeten bij een ramp, crisis of

verkeersincident de juiste keuze maken. Nauwkeurigheid is van belang om de boodschap zo duidelijk mogelijk over te brengen.

- *Selectiviteit* van boodschappen en adressanten is bij van groot belang, omdat alle burgers die gevaar lopen ingelicht dienen te worden en alle burgers die geen gevaar lopen niet onnodig belast moeten worden met een alarmering.
- De elektronische communicatiemiddelen dienen verder ook geschikt te zijn voor meer *complexe* taken. Een crisis of ramp laat zich vaak niet voorspellen en het is van essentieel belang dat deze hulpverleningsmiddelen ook burgers het hoofd kunnen bieden in situaties die zich nog niet eerder hebben voorgedaan. Hier wordt dan hoofdzakelijk gedoeld op burgers met een beperking. Burgers die bijvoorbeeld blind zijn of analfabeet zijn niet in staat om zich te gedragen naar een ‘simpele’ tekst, zoals “evacueer”, “vlucht” of “blijf binnen”. En zo zijn er ook burgers die de tekst wel begrijpen, maar te immobiel zijn om zich te kunnen gedragen naar het hulpverleningsbericht. Bij Rijkswaterstaatborden is complexiteit minder vereist: zij richten zich op automobilisten en die dienen bevoegd te zijn om te mogen/kunnen rijden.
- *Privacybescherming* is alleen een vereiste kwaliteit bij NL-Alert: zij maken gebruik van het mobiele telefoonnetwerk. Bij alle andere elektronische ‘hulpverleningsmiddelen’ is het niet aan de orde dat burgers op een persoonlijk eigendom worden gealarmeerd. Geluidswagens, rampenzender, Rijkswaterstaatborden en WAS-sirenes informeren en alarmeren burgers op een manier, waarbij burgers geen persoonsgegevens hoeven af te staan en niet op een ‘persoonlijk instrument’ (zoals mobiele telefoon of e-mailadres) gealarmeerd worden.

Interactiviteit is bij al deze elektronische communicatiemiddelen niet aan de orde. Ze maken gebruik van eenzijdige communicatie en daarbij wordt niet verlangd dat burgers reageren op het bericht. De programma’s zijn bedoeld om burgers te instrueren; niet om vragen te stellen of informatie van burgers te vragen. Bij stimulusrijkdom gaat hetzelfde verhaal op als bij de opsporings- en handhavingmiddelen: het gebruik van minder stimuli hoeft geen beperking te zijn. De aanwezigheid van menselijke zintuigen is daarom niet als vereiste kwaliteit aangemerkt.

Resumerend zijn *vereiste kwaliteiten* in tabel 3.10 gekoppeld aan de verschillende elektronische communicatiemiddelen.

Tabel 3.10.

Vereiste kwaliteiten bij elektronische communicatiemiddelen op basis van beoogde doelen

	<i>Amber Alert</i>	<i>Burgernet</i>	<i>NL-Alert</i>	<i>Geluidswagens</i>	<i>Mail-Alert</i>	<i>Rampenzender</i>	<i>Rijkswaterstaatborden</i>	<i>SMS-Alert</i>	<i>WAS-sirenes</i>
<i>Snelheid</i>									
<i>Bereik</i>									
<i>Opslagcapaciteit</i>									
<i>Nauwkeurigheid</i>									
<i>Selectiviteit</i>									
<i>Interactiviteit</i>									
<i>Stimulusrijkdom</i>									
<i>Complexiteit</i>									
<i>Privacybescherming</i>									

Leeswijzer tabel 3.10

De gearceerde vakjes laten zien welke kwaliteiten vereist zijn bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen op basis van hun beoogde doelen. In het vervolg van dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre de gebruikte instrumenten aan deze kwaliteitseisen voldoen. De blanke vakjes impliceren dat een kwaliteit niet als vereiste is aangemerkt, op basis van beoogde doelen van elektronische communicatiemiddelen.

4. De kwaliteit van elektronische communicatiemiddelen

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de derde onderzoeksvraag: *in hoeverre voldoet de kwaliteit van de ingezette instrumenten?* De bevindingen uit het vorige hoofdstuk zijn hierbij van belang: op basis van beoogde doelen zijn kwaliteitseisen gekoppeld aan elektronische communicatiemiddelen. Tabel 3.10 op de vorige pagina laat zien welke kwaliteiten vereist zijn bij welke elektronische communicatiemiddelen. Dit hoofdstuk kijkt naar de gebruikte instrumenten en gaat na in hoeverre die geschikt zijn voor de vereiste kwaliteiten. Die instrumenten zijn in het vorige hoofdstuk reeds benoemd, maar worden in dit hoofdstuk expliciet behandeld. Op basis van de mate van geschiktheid van instrumenten worden vervolgens aanbevelingen gedaan ten aanzien van de inzet van elektronische communicatiemiddelen.

De kwaliteiten die Van Dijk (2001) heeft geïdentificeerd worden één voor één nagelopen en daarbij wordt telkens aangegeven voor welke elektronische communicatiemiddelen ze vereist zijn. Vervolgens worden gebruikte instrumenten per elektronisch communicatiemiddel behandeld en komen mogelijke 'hiaten' aan het licht. Uit voorgaande hoofdstuk is gebleken dat de kwaliteit stimulusrijkdom voor geen enkel elektronisch communicatiemiddel een vereiste is, dus die kwaliteit wordt dan ook niet besproken.

Dit hoofdstuk refereert, evenals hoofdstuk 3, regelmatig aan gehouden interviews. De in hoofdstuk 3 gebruikte afkortingen (de R van respondent, gevolgd door de initialen van de geïnterviewde) zijn ook in dit hoofdstuk van toepassing op betreffende elektronische communicatiemiddelen.

4.2. Snelheid

De snelheid is de tijdspanne die zit tussen het moment van het binnenkomen van een melding over een veiligheidsincident en het moment waarop burgers gealarmeerd worden. Snelheid is een vereiste kwaliteit voor ieder elektronisch communicatiemiddel, ongeacht het type veiligheidsprobleem waarvoor het wordt ingezet. Dit onderzoek richt zich op tijdkritische incidenten, dus het gaat er dan juist om dat snelheid geboden is om burgers in te schakelen.

- *Amber Alert*

Amber Alert maakt gebruik van mobiele telefoon (SMS), internet (e-mail, MSN en websites: onder andere Hyves, iGoogle, Facebook, Twitter.), computer (Pop-ups, screensavers), radio, tv en snelwegborden (DRIPs). Bij een Amber Alert kan letterlijk met één druk op de knop alles in gang worden gezet.

Bij internet, computer, radio, tv en snelwegborden (zie ook het kopje 'Rijkswaterstaatborden' in deze paragraaf) is het zo dat burgers berichten vrijwel *real time* ontvangen. Bij het gebruik van SMS is het zo dat de SMS-berichten na elkaar worden ontvangen door de burgers. De ene burger ontvangt het bericht enkele seconden eerder dan de andere burger. Dat komt door het zogenaamde 'Point-to-point' systeem. Point-to-point wil zeggen dat de berichten één voor één worden verstuurd vanuit een punt naar in dit geval alle deelnemers ('punten'). Een Point-to-point oplossing heeft last van congestie op het netwerk als er veel verkeer overheen gaat. Daar is bijvoorbeeld sprake van bij nieuwjaarsnacht. Het systeem draait echter op meerdere machines. Er zit tussen de ontvangst van SMS-berichten van de eerste tot de laatste burger meerdere minuten tijdsverschil. Volgens Frank Hoen (2010) kan met één druk op de knop het hele land binnen 10 minuten via alle instrumenten geïnformeerd worden.

- *Burgernet*

Deelnemers ontvangen bij Burgernet een bericht per vaste telefoon of mobiele telefoon. Dat kan gaan om een tekstbericht (SMS) of een spraakbericht. Op de vaste telefoon ontvangen deelnemers uitsluitend spraakberichten, terwijl de mobiele telefoon zowel spraak- als tekstberichten kan ontvangen. Bij Burgernet kan ook via e-mail informatie gestuurd worden, maar daarbij gaat het in principe om niet tijdkritische incidenten. Bij de bespreking van instrumenten valt dit instrument zodoende af en komt alleen het instrument telefoon (vast en mobiel) aan bod. Bij het gebruik van de telefoon speelt ook hier volgens respondent RMT (2010) het Point-to-point verhaal mee. SMS- en spraakberichten worden na elkaar verstuurd, waardoor er tussen ontvangst van de eerste tot de laatste

deelnemer meerdere minuten tijdsverschil zit. Het tijdsverschil is afhankelijk van het aantal deelnemende burgers dat bereikt moet worden.

- *NL-Alert*

NL-Alert maakt uitsluitend gebruik van tekstberichten op mobiele telefoons. De techniek van Cell Broadcast is sneller dan die van SMS. De techniek bij SMS is een “Point-to-point” oplossing, terwijl de Cell Broadcast-techniek bij NL-Alert uitgaat van een “Point-to-multipoint” benadering, waarmee congestie wordt voorkomen. Dat is een prettig gegeven, omdat er bij een (grote) ramp een verhoogde kans is op veel verkeer over het netwerk. Burgers grijpen dan namelijk massaal naar de telefoon om het nieuws te verspreiden.

Nederland is verdeeld in ongeveer 5000 cellen waarbinnen berichten kunnen worden uitgezonden. Doordat het systeem een andere techniek heeft dan SMS, ontvangen alle burgers sneller en op hetzelfde moment een bericht, waardoor ze direct actie kunnen ondernemen. Een bericht kan binnen drie minuten in alle cellen worden uitgezonden (www.cb-diensten.nl).

- *Geluidswagens*

De geluidswagen is een rondrijdende auto voorzien van een megafoon. Door de aanwezigheid van de megafoon kunnen de auto's niet snel rijden, omdat dat ten koste gaat van het overbrengen van het bericht. Voor de geluidswagen geldt: hoe groter het gebied, hoe langer het duurt voordat alle burgers bereikt zijn. Het ligt eraan hoeveel burgers geïnformeerd dienen te worden, maar in relatie tot andere instrumenten duurt het langer voordat alle potentiële burgers zijn bereikt.

- *Mail-Alert*

Mail-Alert is een systeem dat binnen enkele minuten de burger kan alarmeren. E-mail (internet) is een instrument dat de burgers snel kan informeren. Bij e-mail is het zo dat burgers na verzending van de mail, het bericht vrijwel direct in hun postvak ontvangen.

- *Rampenzender*

Formeel heeft alleen de radio de status van calamiteitenzender. Desondanks worden naast de radio alle middelen ingezet die er zijn: tv, internet (websites), mobiele telefoon (SMS) en teletekst. Bij RTV Oost wordt de website gebruikt om informatie te verstrekken en die website is ook via mobiele telefoons te bereiken. Bovendien kunnen burgers zich via de website aanmelden om gratis SMS te ontvangen bij het uitbreken van calamiteit of ramp.

Radio, tv, teletekst en websites hebben het voordeel dat burgers allemaal op hetzelfde moment, en niet na elkaar, worden gealarmeerd. Bij de SMS kan er, afhankelijk van het aantal deelnemers, enkele minuten tijdsverschil zitten tussen de eerste en laatste ontvanger van het bericht.

Op de vraag hoe lang het ongeveer duurt voordat een rampenzender als radio wordt ingezet na uitbraak van een calamiteit, antwoordt respondent RJH: “als er op het moment dat RTV Oost wordt ingeschakeld als rampenzender mensen aanwezig zijn gaat het heel snel, het gaat dan om minutenwerk. Het contact maken met RTV Oost zal meer tijd kosten dan het inschakelen van de rampenzender door ons. Als er op het moment dat RTV Oost wordt ingeschakeld als rampenzender geen mensen aanwezig zijn (tussen 23u – 7u), dan wordt er rechtstreeks vanaf de meldkamer ‘ingebroken’ op ons systeem en kunnen van tevoren vastgestelde boodschappen worden verstuurd die dan via de radio worden uitgezonden”. Bij de andere instrumenten is ook sprake van minutenwerk. RJH: “centraal wordt er 1x een tekst gemaakt, die dan automatisch wordt verzonden aan teletekst, mobiele telefoons en internet. Er worden qua updates meerdere berichten per uur verstuurd”.

- *Rijkswaterstaatborden*

Snelwegborden dienen burgers snel te voorzien van informatie. Er zijn drie soorten die worden ingezet: de signaalgevers van MTM (Motorway Traffic Management), de DRIPs (Dynamische Route Informatie Panelen) en de bermDRIPs. Gevraagd naar de snelheid van informatie richting burgers, gaf respondent RHR aan “wanneer een handtekst geschreven moet worden, is dat minutenwerk. Bij geautomatiseerde teksten gaat het om secondewerk, vaak worden die berichten per minuut ververs, zodat bijvoorbeeld ook het aangegeven minuten op borden up-to-date is”.

- *SMS-Alert*

De mobiele telefoon is bij SMS-Alert is het enige instrument dat wordt ingezet om burgers te informeren. Hierbij speelt het congestieverhaal een rol: hoe meer deelnemers binnen de straal vallen, hoe langer de verzending duurt. De hoeveelheid berichten wordt als het ware door een trechter geduwd. Hoe meer burgers een bericht moeten ontvangen, hoe langer het tijdsverschil tussen de eerste en laatste ontvanger van het bericht. Het kan volgens Bachofner e.a. (2008) soms wel een half uur duren voordat iedereen het bericht ontvangen heeft.

- *WAS-sirenes*

WAS-sirenes zijn sirenes die geluidsignalen uitgeven om burgers te alarmeren. Burgers kunnen binnen enkele seconden gealarmeerd worden. Het instrument is vergelijkbaar met tv, radio, Cell Broadcast en websites, in die zin dat alle burgers in een bepaald gebied tegelijkertijd worden gealarmeerd.

4.3. Bereik

Het bereik impliceert het aantal burgers dat gealarmeerd wordt met de inzet van een elektronisch communicatiemiddel. Het werkelijke bereik loopt altijd achter bij het potentiële bereik. Het onderscheid tussen potentieel en werkelijk bereik wordt regelmatig gemaakt, omdat het potentiële bereik veel minder representatief is en de onderlinge verhoudingen minder goed weergeeft. Het potentiële bereik is echter wel de meetlat om te kijken in hoeverre gebruikte instrumenten voldoen aan de kwaliteitseis bereik. Dat komt omdat het werkelijke bereik vaak moeilijk te meten is en er weinig gegevens over bekend zijn. In dit onderzoek is heel Nederland als uitgangspunt genomen voor het potentiële bereik: fysieke veiligheidsproblemen kunnen zich immers op elke plek in Nederland voordoen en zich zelfs op nationaal niveau voltrekken.

De geluidswagen is het enige elektronische communicatiemiddel waarbij het potentiële bereik geen vereiste kwaliteit is, omdat de geluidswagen uitsluitend wordt ingezet in een beperkt gebied. Het werkelijke bereik van geluidswagens wordt wel besproken.

Voordat deze paragraaf ingaat op gebruikte instrumenten, eerst wat recente feiten over verschillende instrumenten ten aanzien van de kwaliteit bereik.

Volgens het CBS heeft 99% van de mensen in Nederland een vaste of mobiele telefoon in haar bezit. In 2009² blijkt dat het aantal aansluitingen op vaste telefonie is gedaald tot 69% van de huishoudens en dat mobiele telefonie meer aansluitingen kent dan er mensen wonen in Nederland.

Volgens cijfers van het CBS heeft 92% van alle burgers toegang tot een Personal Computer in 2009 en daarvan gebruikt 82% (bijna) dagelijks gebruik. Verder heeft 90% van alle huishoudens toegang tot internet in 2009. Volgens cijfers van Stir (Stichting Internetreclame) zaten Nederlanders in 2008³ gemiddeld 8,4 uur per week op internet. Omdat alle jongeren al op internet zitten, is de groei het grootst bij de 50-plussers. Het internet wordt vooral gebruikt voor communicatie. In 2008 gold dat 95% van alle internetgebruikers mailt en 90% zoekt informatie (Bakker & Scholten, 2009: 232).

Amber Alert

- *Potentieel:*

Amber Alert brengt de boodschap op verschillende manier naar de burger, het systeem maakt gebruik van een instrumentenmix. Naast de mobiele telefoon, maakt het systeem gebruik van e-mail, Hyves, iGoogle, Twitter, Instant Messenger (MSN), Pop-ups, screensavers, radio, tv en snelwegborden. Wanneer de burger aangemeld is voor alle mogelijke opties, valt bijna niet te ontkomen aan een Amber Alert. Zeer veel burgers beschikken over een mobiele telefoon, tv en radio. Daarbij had 92% van alle burgers toegang tot een Personal Computer in 2009 en had 90% van de huishoudens toegang tot internet. Amber Alert zet in principe alle instrumenten tegelijk in en door die instrumentenmix voldoet de vereiste kwaliteit bereik zeker. Snelwegborden en MSN hebben veel minder landelijk

² Deze cijfers wijken waarschijnlijk af van de werkelijke situatie op dit moment, omdat de cijfers niet van dit jaar zijn. Cijfers over 2010 zijn nog niet bekend of waren niet voorhanden

³ idem

bereik dan radio, tv en mobiele telefoons, maar omdat de instrumenten elkaar aanvullen en niet los van elkaar worden ingezet, is het landelijke potentiële bereik groot.

- **Werkelijk:**

Momenteel hebben zich volgens de website (www.amberalertnederland.nl) circa 300.000 personen en organisaties aangemeld voor het landelijke alarmeringssysteem Amber Alert. Respondent REK geeft aan “het bereik van Amber Alert is moeilijk in te schatten, omdat we wel ongeveer weten hoeveel aanmeldingen we hebben, maar daarvan worden bedrijven als 1 lid geteld, terwijl daar natuurlijk weer veel meer dan 1 burger op aangesloten is”. Deelnemende organisaties zijn bijvoorbeeld de NS, de Koninklijke Marechaussee, TNT Express, Atag, Hago, PontMeyer, Fortron en Group4Securicor (www.amberalertnederland.nl).

Burgernet

- **Potentieel:**

Burgernet maakt gebruik van een vaste en mobiele telefoon. Zoals we hebben gezien heeft 99% van de burgers in Nederland de beschikking over een vaste en/of mobiele telefoon. SMS-berichten worden alleen verstuurd naar mobiele telefoons, maar het aantal mobiele telefoonbezitters is groter dan het aantal vaste telefoonbezitters.

Peter Rehwinkel, burgemeester van Groningen en voorzitter Raad van Toezicht Burgernet, geeft aan dat het streven is om “Burgernet eind 2011 in 150 gemeentes actief te hebben met één miljoen Burgernetters” (Congres “Burgernet en andere vormen van burgerparticipatie in de veiligheid”, 03-06-2010).

- **Werkelijk:**

Volgens Stoffel Heijnsman, korpschef van de regiopolitie Utrecht, is Burgernet in ongeveer 30 gemeenten actief en zijn er landelijk ongeveer 85.000 deelnemers.

In werkelijkheid hebben veel burgers niet op elk moment beschikking over een telefoon of hebben de mobiele telefoon uitgeschakeld. Burgers die bijvoorbeeld in vergadering zijn of slapen zijn mogelijk niet bereikbaar. Overigens geldt dit voor alle elektronische communicatiemiddelen die gebruik maken van de mobiele telefoon.

NL-Alert

- **Potentieel:**

Dit systeem maakt uitsluitend gebruik van de mobiele telefoon. We hebben kunnen zien dat vrijwel iedere burger tegenwoordig beschikt over een mobiele telefoon. Mobiele telefonie kent namelijk meer aansluitingen kent dan er mensen wonen in Nederland.

- **Werkelijk:**

Bij NL-Alert dienen burgers hun toestel aan te hebben staan en bereik te hebben op moment van uitzending van een bericht. In tegenstelling tot het systeem van de SMS, ontvangen burgers bij NL-Alert het bericht anders niet op een later tijdstip. Aangezien een crisis of ramp zich niet laat aankondigen, levert die voorwaarde beperkingen voor de bereikbaarheid van NL-Alert als alarmeringsmiddel wanneer burgers niet 24 uur per dag hun toestel aan hebben staan. Deelnemers van de praktijkproeven gaven volgens Jagtman e.a. (2008) zelf diverse omstandigheden aan waaronder de mobiele telefoon is uitgeschakeld. Denk hierbij aan: scholieren die tijdens lessen verplicht zijn hun mobiel uit te schakelen, mensen die in vergadering zijn, medewerkers die zich bevinden in aanwezigheid van gevoelige apparatuur of juist medewerkers die een werktelefoon hebben en alleen dan hun mobiel hebben ingeschakeld. Veel deelnemers gaven verder aan dat ze hun mobiele telefoon 's nachts uit hebben staan of dat ze hun telefoon niet horen.

Geconfronteerd met de noties uit het rapport van Jagtman e.a. (2008), antwoordt respondent RWS: “we zijn na het rapport over de praktijkproeven 2005 t/m 2007 verder aan de slag gegaan met de aanbevelingen van Jagtman. Zo kan een meldkamer bepalen wat de duur is van uitzendingen van berichten. De meldkamer kan er bijvoorbeeld voor kiezen om een half uur lang het alarmbericht uit te laten zenden. Burgers die het bericht ontvangen hebben, ontvangen het bericht ook maar één keer.

Echter burgers die op dat moment hun mobiel uit hebben staan of even geen bereik hebben, ‘krijgen’ dan een mogelijkheid om het bericht alsnog in een wat later stadium te ontvangen. Het is aan de meldkamer om te bepalen hoe lang hij bijvoorbeeld het eerste alarmbericht laat uitzenden, meestal is zoiets afhankelijk van nieuwe informatie die bij hun binnenkomt”.

Volgens Remkes (2006) is het een groot voordeel dat NL-Alert-berichten, in tegenstelling tot SMS-berichten, nog verzonden en ontvangen kunnen worden, wanneer het overige mobiele telefoon- en SMS-verkeer is uitgevallen.

Geluidswagens

- Werkelijk:

Het werkelijke bereik van geluidswagens is binnenshuis minder goed te horen dan buitenshuis. Door het steeds meer toepassen van dubbele beglazing in woonhuizen en kantoren, wordt het geluid binnenshuis verminderd. De onverstaanbaarheid van berichten heeft echter vaak niet met het bereik te maken, maar meer met de slechte kwaliteit van het omgeroepen bericht (zie ook paragraaf 4.5 over nauwkeurigheid).

Mail-Alert

- Potentieel:

Het bereik van e-mail is potentieel gezien vrij groot. In 2009 had 90% van alle huishoudens toegang tot internet. Veel burgers hebben thuis en/of op hun werk de beschikking over een computer met internet. Volgens cijfers van Stir (Stichting Internetreclame) zaten Nederlanders in 2008 gemiddeld 8,4 uur per week op internet.

- Werkelijk:

In werkelijkheid zitten burgers enkele uren per dag of zelfs per week achter een computer die verbinding heeft met hun e-mailadres. Veel burgers zijn dagelijks langer bereikbaar op hun mobiele telefoon dan via e-mail. Daartegenover staat dat veel mobiele telefoons tegenwoordig verbinding hebben met internet. De vraag hierbij is dan onder andere of burgers hun mobiel aan hebben staan of in de gelegenheid zijn op hun mobiel te kunnen (zie Burgernet en NL-Alert op de vorige pagina). Het lijkt waarschijnlijk dat burgers, die zich aanmelden voor Mail-Alert, dagelijks of in ieder geval vaak in hun postvak kijken. Dat hoeft niet, maar het deelnemerschap heeft natuurlijk alleen baat wanneer deelnemers regelmatig *online* zijn.

Rampenzender

- Potentieel:

Vrijwel iedereen in Nederland beschikt over een radio en/of tv. Het bereik van websites en mobiele telefoon is iets minder, maar voor de rampenzender geldt, evenals Amber Alert, dat de instrumenten tegelijkertijd worden ingezet.

- Werkelijk:

De instrumenten worden bij rampenzenders regionaal ingezet. Omdat de instrumenten tegelijkertijd worden ingezet, is de kans groter dat burgers ook daadwerkelijk bereikt worden. Alleen de radio heeft formeel de calamiteitenstatus. Het voordeel van de radio is dat het bij een stroomstoring ook werkt op batterijen, de vraag is echter hoeveel burgers daarop voorbereid zijn. Televisie is naast radio een belangrijk instrument om burgers te informeren. Respondent REK geeft aan dat “de ervaring is dat de kijk- en luistercijfers enorm hoog zijn ten tijde van een calamiteit”.

Rijkswaterstaatborden

- Potentieel/werkelijk:

Respondent RHR geeft aan dat ongeveer de helft van de snelwegen voorzien is van signaalgevers van MTM. In totaal wordt hiermee ruim 1000 kilometer autosnelweg gecontroleerd. Verder zijn er in Nederland een stuk of 100 DRIPs in werking, bermDRIPs zijn relatief nog nieuw en daarvan zijn er enkele in het land.

Respondent RHR geeft zelf aan op de vraag wat hij als nadeel ziet van het systeem: “de borden staan momenteel op beperkte plaatsen. De bereikbaarheid is eigenlijk nog beperkt, op veel punten staan nog geen borden. Aan de andere kant krijgt de automobilist vaak wel de benodigde informatie via de radio of TomTom”.

Potentieel en werkelijkheid zijn bij dit kopje samengenomen, omdat het werkelijke bereik (vrijwel) niet afwijkt van het potentiële bereik. De afwijking kan eigenlijk alleen tot stand komen indien automobilisten niet opletten en de informatie op de borden hen ontgaat. Dat is echter vrijwel ondenkbaar, omdat de informatie vaak op meerdere plaatsen is te lezen op de snelweg (er wordt bewust voor herhaling gekozen) en automobilisten normaal gesproken oplettend rijgedrag behoren te vertonen, waardoor het ontgaan van informatie eigenlijk niet mogelijk zou moeten zijn.

SMS-Alert

- Potentieel:

SMS-Alert maakt uitsluitend gebruik van de mobiele telefoon. We hebben al gezien dat in potentie vrijwel ieder burger via de mobiele telefoon bereikt kan worden.

Bij het gebruik van SMS speelt het verhaal dat deelnemers geen bericht ontvangen op sommige locaties waar ze geen of slecht mobiel bereik hebben. Dit kunnen naast bekende ‘white spots’ in dunbevolkte gebieden ook overgangsgebieden zijn tussen de Nederlandse en buitenlandse providers nabij de landgrens.

- Werkelijk:

Het bereik van SMS-Alert strekt zich momenteel nog uit over 12 regionale politiekorpsen. Het vaststellen van de straal van verzending is een keuzemogelijkheid van de chef van dienst. Bachofner e.a. (2008) geven aan dat de keuze voor de straal varieert van minimaal 100 tot maximaal 20.000 meter.

De verwachting is dat SMS-Alert eind 2011 volledig in Burgernet is opgegaan. Zoals aangegeven zijn er momenten waarop burgers hun mobiel uitschakelen. Een klein voordeel van de SMS-techniek ten opzichte van de Cell Broadcast-techniek is dat burgers, zodra ze bereik hebben of hun mobiele telefoon inschakelen, het bericht op een later tijdstip ontvangen. Dit heeft echter alleen nog waarde als burgers het bericht maximaal enkele minuten later ontvangen, omdat het gaat om acute of dreigende fysieke veiligheidsproblemen.

WAS-sirenes

- Potentieel:

Volgens voormalig minister Remkes (2006) zijn sinds laatste uitbreiding in 2006 in totaal 4175 sirenes gespreid over Nederland geplaatst. De meeste palen hebben theoretisch een bereik van 1200 meter. Meer dan 95% van de bevolkingscentra is in Nederland van WAS-sirenes voorzien. Er is een aantal dunbevolkte gebieden in Nederland die niet gedekt worden door de sirenes. Daarnaast is de sirene soms binnenshuis en in gebieden met veel omgevingsgeluid buitenshuis niet goed te horen. De sirene is primair bedoeld om personen die zich buitenshuis bevinden te waarschuwen. Door dubbele beglazing wordt het geluid binnenshuis verminderd (Jagtman e.a., 2008: 5).

- Werkelijk:

Er zijn voorbeelden waarbij burgers niet gealarmeerd zijn bij het afgaan van de WAS-sirenes. In Helmond (2007) en in Valkenswaard (2010) zijn er bij het uitbreken van een grote brand bijvoorbeeld veel burgers geweest die niet de slogan ‘go in, stay in en tune in’ gevolgd hebben. Dat had niet alleen te maken met de hoorbaarheid, maar ook vooral met de lakse houding van de burgers. Jan Gutteling (2007), sociaal-psycholoog en communicatiewetenschapper aan de UT in Enschede, herkent de bijpassende houding. Gutteling kent de reacties in Helmond: “de inwoners van Helmond zijn in hun reactie bepaald niet uniek. Zo’n sirene heeft onvoldoende betekenis. Een sirene gaat ook wel eens per ongeluk af” (Nederlands Dagblad, 2007).

4.4. Opslagcapaciteit

Bij opslagcapaciteit gaat het om de hoeveelheid inhoud dat opgeslagen kan worden door de verschillende systemen. Omdat verschillende elektronische communicatiemiddelen op dit gebied met elkaar vergelijkbaar zijn, neemt deze paragraaf die elektronische communicatiemiddelen samen.

- *Amber Alert, Burgernet, Mail-Alert, SMS-Alert*

Bij Amber Alert, Burgernet, Mail-Alert en SMS-Alert kunnen burgers contact opnemen met respectievelijk de KLPD, de meldkamer en in de laatste twee gevallen met regionale politiekorpsen. Al deze elektronische communicatiemiddelen zijn gericht op tweezijdige communicatie. De systemen maken allemaal gebruik van databases in computers om onder andere gegevens van burgers te bewaren. Hierbij valt te denken aan een telefoonnummer, adres, postcode of e-mailadres, zodat de juiste burgers een bericht krijgen bij een actie. Systemen zijn ook bruikbaar om allerlei (standaard)berichten en verklaringen of tips van burgers te bewaren. Verder dienen systemen geregeld te worden voorzien van actuele informatie, bijvoorbeeld straatgegevens, wegopbrekingen, voertuigen buiten dienst en roosterwijzigingen om opsporingsacties (eenheden) zo gericht mogelijk in te zetten. Zorgvuldig omgaan met én het updaten van allerlei gegevens is essentieel.

- *NL-Alert, rampenzender, Rijkswaterstaatborden*

Bij deze programma's is opslagcapaciteit tevens van belang. De inzet van de elektronische communicatiemiddelen wordt daar respectievelijk gedaan door de meldkamer (in extreme gevallen de minister van BZK), publieke regionale omroepen en regionale verkeerscentrales (in extreme gevallen het VCNL). Daar is de mogelijkheid om allerlei gegevens op te slaan op computers. Het gaat hier eveneens om standaardberichten, de te versturen berichten, updateberichten en afloopberichten die richting burgers worden gestuurd. Bovendien is het ook hier essentieel om actuele informatie over straatgegevens, wegopbrekingen, roosterwijzigingen etc. op te slaan om burgers juist te kunnen instrueren.

In de praktijkproeven van 2005 t/m 2007 had NL-Alert bij het verzenden van een bericht het probleem dat een NL-Alert-bericht op de meeste mobiele telefoons niet opgeslagen werd op de telefoon of SIMkaart. Als er tijdens het lezen van een NL-Alert-bericht per ongeluk op een knop werd gedrukt, kon het bericht verdwijnen. Een SMS-bericht dat bij Amber Alert, Burgernet en SMS-Alert verstuurd kan worden, wordt normaal gesproken altijd opgeslagen op de telefoon of SIMkaart, zodat burgers het bericht te allen tijde kunnen teruglezen. Een spraakbericht wordt bij Burgernet niet opgeslagen, maar er is wel telkens een mogelijkheid om het bericht nogmaals te beluisteren.

4.5. Nauwkeurigheid

De nauwkeurigheid of exactheid van informatie is als vereiste kwaliteit aangemerkt bij alle elektronische communicatiemiddelen. Daarbij is de informativiteit van gebruikte instrumenten van belang: de interpretatie ervan dient zo dicht mogelijk in de buurt te komen van de werkelijkheid.

- *Amber Alert*

Bij Amber Alert gaat het erom welke instrument de burger op de hoogte brengt van een vermissing. Als dat bijvoorbeeld is door alleen SMS of informatiepaneel boven de snelweg, dan hebben we het over een tekstbericht. Volgens Van Dijk (2001) is nauwkeurigheid daarbij groter dan de radio (gesproken tekst), maar dat kan bij elke burger anders zijn. Sommige burgers kunnen spraakberichten beter interpreteren dan tekstberichten.

Bij de SMS-berichten wordt gebruik gemaakt van korte berichten of afkortingen en dat komt de nauwkeurigheid of exactheid van de overgedragen informatie niet ten goede. Worden burgers geïnformeerd door tv, internet (websites, e-mail, MSN) of computer (Pop-ups, screensaver) dan is er naast tekst ook nog de informativiteit van beeld. De nauwkeurigheid wordt daarmee vergroot. Het hangt er echt van af op welke wijze burgers de informatie ontvangen. Omdat Amber Alert veel verschillende instrumenten tegelijk inzet, is de kans aanwezig dat burgers op verschillende manieren bereikt worden en daarbij is vooral de aanwezigheid van beeld positief voor de interpretatie van informatie. Tekstberichten scoren beter op het punt van nauwkeurigheid, wanneer de berichten

volledig uitgeschreven worden. Bij signalen van radio-omroep is het van belang dat de hoorbaarheid goed is en dat er duidelijk (zonder versprekingen) gesproken wordt.

- *Burgernet, SMS-Alert*

Burgernet maakt gebruik van spraakberichten op vaste- en mobiele telefoons en tekstberichten (SMS) op mobiele telefoons. Spraakberichten worden weliswaar door middel van een voorleesfunctie voorgedragen, maar door intonatie van de voorlezer kan de nauwkeurigheid worden verkleind, omdat een stem kan afleiden van de tekst. Bovendien laat de hoorbaarheid van de ingesproken spraakberichten, vooral in wat roemoerige omgeving, soms te wensen over. Doordat de ingesproken stem soms wat verder weg te horen is, komt de duidelijkheid van het bericht in het gedrang.

SMS-Alert maakt uitsluitend gebruik van tekstberichten op mobiele telefoons. Bij zowel Burgernet als SMS-Alert is er bij de SMS-berichten wat aan te merken. Evenals Amber Alert werken SMS-berichten met afkortingen en dat komt de nauwkeurigheid niet ten goede. Een SMS-bericht mag 160 karakters bevatten en dat blijkt niet altijd genoeg. Om toch een zo volledig mogelijk bericht op te stellen, wordt vaak gewerkt met afkortingen. Dat blijkt niet zelden de duidelijkheid van het bericht aan te tasten. De informatie is dan niet zodanig helder dat de deelnemer precies weet wat er van hem/haar verwacht wordt (Bachofner e.a., 2008: 35).

- *NL-Alert*

NL-Alert werkt uitsluitend met tekstberichten. Bovendien kunnen gespecialiseerde GSM toestellen tekstberichten omzetten in spraakberichten. Een belangrijk verschil met SMS is dat de tekstberichten bij NL-Alert geen beperking kennen in het aantal karakters dat de berichten mogen bevatten. Afkortingen kunnen dus vermeden worden.

Het rapport van Jagtman e.a. (2008) merkt verder op dat er bij deelnemers problemen waren met de herkenbaarheid van een specifieke toon bij binnenkomst van een alarmbericht. Dit sluit voor een gedeelte aan bij de opmerking van respondent RWS die aangaf “we kunnen nog beter inspelen op verschillende groepen binnen Nederland. We hebben bijvoorbeeld te maken met doven en slechthorenden en blinden en slechtzienden in ons land”. Doven en slechthorenden kunnen door de trillfunctie gealarmeerd worden. Een ander punt is het inspelen op groepen binnen Nederland die niet goed zijn in de Nederlandse taal. “Er zijn groepen binnen Nederland die niet goed zijn in de Nederlandse taal, hier dienen oplossingen voor te komen door meer in te spelen op verschillende talen” (RWS, 2010).

- *Geluidswagens*

De hoorbaarheid van geluidswagens is vaak slecht. Wouter Jong (2009) geeft aan dat geluidswagens vaak onverstaaanbaar zijn en meer onduidelijkheid dan duidelijkheid verschaffen. Hij refereert hiervoor aan het onderzoek van het Crisis Onderzoek Team (1992) naar de brand bij het bedrijf Cindu in Uithoorn. Hij haalt het volgende citaat aan: “De gemeente Uithoorn gebruikte in eerste instantie de media om de inwoners te informeren over de stand van zaken. In een klein gedeelte van Uithoorn was tevens gebruik gemaakt van geluidswagens. De boodschap van deze geluidswagens bleek echter nauwelijks te verstaan voor de inwoners van de desbetreffende wijk. De boodschap van de geluidswagens was dat er geen noodzaak tot evacuatie bestond, maar dat de politie de bevolking aanraade binnen te blijven en de ramen en deuren te sluiten. Vanwege de slechte kwaliteit van het omgeroepen bericht kwamen mensen naar buiten om te horen wat er gezegd werd. Het tegengestelde van wat de politie beoogde, werd op die manier verwezenlijkt” (www.burgemeesters.nl).

Een ander voorbeeld is een stroomstoring in de Bommelerwaard eind 2007. Daar bleek de geluidswagen volgens burgemeester Ada Boerma van Maasdriel zijn beperkingen te hebben. Boerma (Brabants Dagblad, 2007) laat weten dat “mensen wel hebben gemerkt dat er een geluidswagen is rond gereden, maar ze zeggen dat ze de boodschap niet hebben ontvangen”.

- *Mail-Alert*

E-mail maakt gebruik van tekstberichten en kan waar nodig ook beelden meesturen. Volgens Vermeulen (2009) hebben deelnemers behoefte aan meer en concrete informatie omtrent een incident. Het gebruik van foto's en plattegronden zou ervoor kunnen zorgen dat burgers specifiekere reageren op

de Mail Alert berichten (Vermeulen, 2009: 26). De Mail-Alert berichten worden door het overgrote merendeel ervaren als duidelijk (90%) en leesbaar (88%) beschouwt.

- *Rampenzender*

Bij de radio is sprake van gesproken tekst en de nauwkeurigheid is daarbij minder dan wanneer de tv als instrument wordt gebruikt. Die bieden naast gesproken tekst ook beeld en tekstberichten. Websites, die ook via mobiele telefoons bereikbaar zijn, kunnen naast tekstberichten ook beelden weergeven. Bij de rampenzender kunnen burgers zich ook aanmelden voor tekstberichten (SMS) op mobiele telefoons. De tv is het instrument dat het meest geschikt is voor de kwaliteit nauwkeurigheid, omdat ze (tele)tekst, geluid en beeld integreren.

Respondent RJH geeft aan dat wanneer er rechtstreeks vanaf de meldkamer wordt 'ingebroken' op het systeem, er van tevoren vastgestelde boodschappen kunnen worden verstuurd die dan via de radio worden uitgezonden. De meest voor de hand liggende boodschappen worden dan automatisch doorgestuurd, hierbij valt te denken aan: dit was een test, dit was vals alarm of sluit ramen en deuren en blijf binnen. Dat zijn op zich duidelijke teksten. Die boodschappen worden in vier talen verstuurd, namelijk Nederlands, Engels, Turks en Marokkaans. Daarmee speelt RTV Oost in op de meest gebruikte talen binnen Nederland.

- *Rijkswaterstaatborden*

Signaalgevers van MTM geven uitsluitend verkeerstekens, zoals een 'X' of een '†'. Het gaat om pictogrammen, maar die zijn voor automobilisten voldoende om te begrijpen wat er bedoeld wordt. DRIPs maken voornamelijk gebruik van tekst, maar tonen ook kleine pictogrammen. BermDRIPs zijn vol-grafisch, zij maken gebruik van tekst, maar kenmerken zich vooral door het gebruik van pictogrammen. Signaalgevers van MTM worden gebruikt voor de meer gangbare informatie, terwijl bermDRIPs inspelen op incidentenmanagement.

- *WAS-sirenes*

WAS-sirenes bieden maar één handelingsperspectief en dat is: ga naar binnen, sluit ramen en deuren en stem af op de regionale radio-omroep. Er wordt beperkt gealarmeerd: de sirene geeft enkel aan dat er iets aan de hand is, niet wat er aan de hand is. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het de bedoeling is dat burgers afstemmen op hun regionale rampenzender. In toekomstige situaties zou volgens burgemeester Jacobs (2007) overwogen moeten worden om sirenes vaker en langer te laten alarmeren. Hij geeft aan dat een eenmalige alarmering van anderhalve minuut ervoor zorgt dat bewoners gaan twijfelen en mogelijk denken dat de alarmering na anderhalve minuut weer is ingetrokken.

Een ander probleem is volgens Jagtman e.a. (2008) persoonsgebonden en betreft het bereiken van doven en slechthorenden in de bevolking. Zij worden vaak niet bereikt door het WAS.

4.6. Selectiviteit

Bij selectiviteit gaat het om kieskeurigheid van boodschappen en adressanten. Een crisis of ramp voltrekt zich zelden op nationaal niveau, daarom is het belangrijk dat instrumenten gericht informatie kunnen sturen naar burgers waar het op dat moment van toepassing op is. Het is niet de bedoeling dat burgers onnodig worden 'lastiggevallen' over veiligheidsincidenten die niet op hen van toepassing zijn. Selectiviteit van boodschappen en adressanten is voor alle elektronische communicatiemiddelen een vereiste kwaliteit.

- *Amber Alert*

Amber Alert gebruikt verschillende instrumenten die allen informatie versturen naar alle deelnemende burgers. Geen enkel instrument selecteert op deelnemers die op dat moment relevante informatie zouden kunnen hebben: iedere deelnemer krijgt een Amber Alert-bericht, ongeacht de locatie waar ze zich bevindt. Bij Amber Alert wordt bewust gekozen om alle deelnemers een bericht te sturen, omdat men wil voorkomen dat er een mogelijkheid is voor een ontvoerder om te ontsnappen. Het nadeel hiervan is dat deelnemers sneller teleurgesteld kunnen raken in deelname aan Amber Alert, omdat ze niet het gevoel hebben een bijdrage te kunnen leveren aan een opsporingsactie. Een voorbeeld is af te leiden uit het interview met respondent REJ: "ik ben niet kritisch op de bedoelde functionaliteit van

Amber Alert, maar wel op de uitvoering. Die vind ik niet goed, omdat iedere deelnemer bericht krijgt, terwijl het vaak over een gebied gaat waar veel mensen op dat moment niet zijn, maar die wel worden gealarmeerd. Ik zou het vervelend vinden als ik een bericht krijg over een gebied in Nederland waar ik nooit kom”.

- *Burgernet, Mail-Alert, SMS-Alert*

De gebruikte instrumenten bij Burgernet, SMS-Alert en Mail-Alert werken allemaal gebiedsgebonden. Burgernet doet dat via de vaste en mobiele telefoon, SMS-Alert alleen via de mobiele telefoon en Mail-Alert via de e-mail. De gebruikte instrumenten bij de drie elektronische communicatiemiddelen hebben op het punt van selectiviteit een aantal punten gemeen. Deelnemers die in een bepaalde straal wonen vanaf waar het delict heeft plaatsgevonden, krijgen een bericht. Het gebied waar deelnemers wonen wordt dus geselecteerd. Deelnemers die op dat moment echter niet in hun woongebied zijn (bijvoorbeeld op het werk) ontvangen dat bericht ook terwijl zij op dat moment niet tot de bedoelde extra ogen en oren horen. Het blijkt dat deelnemers graag zouden willen dat ze alleen gebeld worden als ze ook daadwerkelijk aanwezig zijn binnen de straal van de actie (Van der Vijver & Johannink e.a., 2009: 60). Bovendien kan het overbodig ontvangen van berichten leiden tot een gevoel van onmacht en onbeheersbaarheid bij deelnemers. Van der Vijver & Johannink e.a. hebben onderzoek gedaan naar de afmelders bij Burgernet. Uit hun onderzoek blijkt dat in totaal 503 deelnemers zich hebben afgemeld. Afgezet tegen het aantal aanmeldingen van 24.542 komt dat neer op een percentage van 2%. In totaal hebben 91 afmelders (18% van het totale aantal afmeldingen) de vragenlijst over afmelding ingevuld en geretourneerd. De belangrijkste reden om zich af te melden is dat men de eigen bijdrage te gering vindt (32%). Dat argument kan worden versterkt doordat deelnemers berichten ontvangen waar ze helemaal niets mee kunnen, omdat ze bijvoorbeeld in een totaal ander gebied zijn.

Het voordeel bij Burgernet, SMS-Alert en Mail-Alert is echter dat deelnemers zelf kunnen aangeven wanneer zij beschikbaar zijn voor uitgaande berichten. Dat sluit niet uit dat deelnemers onverwacht buiten het gebied komen en dan op dat moment alsnog overbodig worden benaderd. Bovendien worden deelnemers die op dat moment wel in het gebied zijn, maar niet in dat gebied wonen, niet gealarmeerd. Daarmee gaat juist weer een potentiële groep ogen en oren verloren voor de politie. De instrumenten bij Burgernet, SMS-Alert en Mail-Alert spelen beter in op selectiviteit van boodschappen en adressanten dan instrumenten bij Amber Alert, omdat ze bewust selectief worden ingezet. Doordat deelnemers echter enerzijds toch onnodig berichten ontvangen en anderzijds een potentiële groep ogen en oren verloren gaat, is er nog wel ruimte voor verbetering op dit punt.

- *NL-Alert*

De mobiele telefoon wordt bij NL-Alert anders gebruikt dan bij Amber Alert, Burgernet en SMS-Alert. Waar bij Burgernet en SMS-Alert deelnemers – die niet in het bedoelde gebied aanwezig zijn – bericht kunnen krijgen, krijgen bij NL-Alert uitsluitend burgers bericht die zich in een specifiek gebied bevinden. NL-Alert wordt uitgezonden in een bekend uitzendgebied naar een onbekend aantal mobiele telefoons. SMS wordt aan een bekend stel mobiele toestellen verzonden, namelijk op nummer, waarbij niet bekend is of de mobiele telefoon in het uitzendgebied is (Jagtman e.a., 2008: 34). Bij NL-Alert worden alleen de mobiele telefoons benaderd die zich in het gevareng gebied bevinden. De mobiele telefoons dienen dan wel ingesteld te zijn op het Cell Broadcastkanaal, aan te staan en bereik te hebben op het moment van verzending van het bericht.

- *Geluidswagens*

Met een rondrijdende auto kan precies bepaald worden welk gebied wel en welk gebied niet gealarmeerd hoeft te worden. Echter een auto kan niet overal komen, dus de kans bestaat dat burgers niet gealarmeerd worden, terwijl ze wel gealarmeerd dienen te worden.

- *Rampenzender*

Bij rampenzenders zijn het de publieke regionale omroepen die burgers alarmeren en informeren. Burgers die in een regio wonen waar zich een calamiteit heeft voorgedaan dat een gevaar oplevert voor burgers in desbetreffende regio of een deel daarvan kunnen inschakelen op de publieke regionale omroep. Zowel radio, tv en websites hebben een regionaal karakter waar burgers op kunnen

inschakelen als het veiligheidsprobleem op hun van toepassing is. Op het moment dat burgers binnen de regio geen gevaar lopen, kunnen zij er altijd voor kiezen geen gebruik te maken van de regionale rampenzender, waardoor ze niet ongewenst worden ‘lastiggevallen’.

- *Rijkswaterstaatborden*

Signaalgevers van MTM (Motor Traffic Management), DRIPs (Dynamisch Route Informatie Panelen) en bermDRIPs zijn specifiek gericht op automobilisten die gebruik maken van autosnelwegen. Boven deze snelwegen hangen uitsluitend boodschappen die daarop van toepassing zijn. Daarmee wordt exact de doelgroep geïnformeerd waarvoor de informatie relevant is. Nadeel is dat er nog stukken snelweg zijn die niet zijn voorzien van informatiepanelen.

- *WAS-sirenes*

De geluidspalen worden regionaal ingezet. Jagtman e.a (2008) geven in hun onderzoek aan dat het geluid van de WAS-sirenes afhankelijk is van de windrichting en de windkracht, waardoor het verder of korter weg te horen kan zijn. Uit onderzoek van Marsman & Quinten (2007) naar het afgaan van de WAS-sirenes in Helmond blijkt dat de sirenes mede door de wind in een groter gebied te horen is geweest. Probleem bij de afhankelijkheid van de wind is dat burgers die gealarmeerd moeten worden, geen geluidssignaal ontvangen of dat burgers die geen gevaar lopen, worden gealarmeerd om naar binnen te gaan en ramen en deuren te sluiten.

4.7. Interactiviteit

Interactiviteit is aangemerkt als vereiste kwaliteit bij alle ‘opsporings- en handhavingmiddelen’. Bij die elektronische communicatiemiddelen verlangt de politie informatie terug van burgers die iets gezien of gehoord hebben in relatie tot de opsporingsactie. Volgens Van Dijk (2001) zijn er vier niveaus van interactiviteit. Bij zogenaamde ‘hulpverleningsmiddelen’ is geen sprake van interactiviteit, omdat daar niet eens wordt voldaan aan het eerste niveau van interactiviteit: de mogelijkheid van twee- of meerzijdige communicatie. Het tweede, derde en vierde niveau is respectievelijk: synchronisatie, een grote mate van controle over de interactie en greep op de inhoud van de interactie.

- *Amber Alert, Burgernet, SMS-Alert*

Bij Amber Alert, Burgernet en SMS-Alert is het de bedoeling dat burgers contact opnemen met de politie als ze iets gezien of gehoord hebben dat verband houdt met de actie. Amber Alert zet verschillende instrumenten in om deelnemers op de hoogte te brengen van een vermissing, Burgernet en SMS-Alert gebruiken uitsluitend de (vaste- en) mobiele telefoon. In eerste instantie is er geen sprake van interactiviteit omdat deelnemers niet de mogelijkheid hebben tot tweezijdige communicatie. De instrumenten van Amber Alert, Burgernet en SMS-Alert sturen een bericht uit, waar niet direct een reactie van deelnemers op gegeven kan worden. De directe reactie ontbreekt. De bedoeling is dat deelnemers pas reageren wanneer zij relevante informatie hebben: ze dienen dan te bellen met een speciaal nummer. Vanaf dat moment is er sprake van tweezijdige communicatie. Bij telefoneren wordt het derde niveau van interactiviteit gehaald: er is sprake van twee- of meerzijdige communicatie, een hoge mate van synchroniciteit en een grote mate van controle. Bij Burgernet geven deelnemers aan dat ze het niet prettig vinden dat Burgernet zonder nummerherkenning belt (Van der Vijver & Johannink e.a., 2009: 60).

- *Mail-Alert*

Mail-Alert maakt gebruik van het instrument e-mail en daarvoor geldt op het punt van interactiviteit hetzelfde als bij Amber Alert, Burgernet en SMS-Alert. Op het moment dat deelnemers contact dienen op te nemen met de politie, kan bij Mail-Alert echter naast telefoneren ook gekozen worden om te mailen of om een bezoek te brengen aan een teambureau. Bij de optie mailen komt het niveau van interactiviteit vaak niet verder dan het eerste niveau. Het bezoek aan een teambureau is voor het interactieniveau daarentegen erg bevorderlijk. Het hoogste niveau van interactiviteit wordt dan bereikt: acties en reacties met begrip van context en betekenissen. In praktijk is het bij Amber Alert, Burgernet en SMS-Alert ongetwijfeld ook mogelijk om een bezoek te brengen aan het bureau, maar die mogelijkheid wordt bij die elektronische communicatiemiddelen nergens geopperd. Telkens worden deelnemers verwezen om te bellen naar een speciaal nummer of naar de anonieme lijn Meld Misdad

Anoniem. Daarom is bij die elektronische communicatiemiddelen alleen de optie telefoneren meegenomen en zijn andere opties buiten beschouwing gelaten.

Afloopbericht

Verder is het zo dat deelnemers bij Burgernet, SMS-Alert en Mail-Alert op de hoogte worden gesteld van het resultaat van de opsporingsactie door middel van een afloopbericht. Daarmee wordt het einde van een actie geaccentueerd en deelnemers weten dan dat de zaak is 'afgehandeld'. Bij Amber Alert dienen burgers zelf op de website te kijken om te weten of een kind is teruggevonden. Burgers moeten dus zelf achter het resultaat aan gaan. Gevraagd hierna antwoordt respondent REK "in eerste instantie werd geen afloopbericht gestuurd, omdat de mensen daarvoor dan weer moesten betalen. Er wordt gebruik gemaakt van de media om het nieuwsresultaat kenbaar te maken. Ik dat dit voldoende is, omdat verspreiding via de media vrij snel gaat". De vraag blijft of elke deelnemer hierbij bereikt wordt. Deelnemers stellen prijs op het ontvangen van een afloopbericht. Naar aanleiding van de pilot Mail-Alert in Midden en West-Brabant is een enquête gehouden onder de deelnemers. In totaal hebben 2.456 respondenten de enquête daadwerkelijk ingevuld (Vermeulen, 2009: 21). Een groot deel (77%) van de respondenten vindt het belangrijk een afloopbericht te ontvangen. Ze willen dit vooral ontvangen om te weten of de dader gepakt is en/of de politie nog hulp nodig heeft.

4.8. Complexiteit

Het behandelen van complexe zaken is aangemerkt als vereiste kwaliteit bij NL-Alert, geluidswagens, rampenzender en WAS-sirenes. Deze elektronische communicatiemiddelen beogen alle burgers binnen een specifiek gebied – waaronder burgers met een beperking – bij rampen en crises te voorzien van informatie waardoor zij zich in een veilige situatie kunnen brengen. Omdat rampen en crises zich moeilijk laten voorspellen kan het complex worden om *alle* burgers in een bepaald gebied te instrueren wat te doen. Volgens Van Dijk (2001) is de complexiteit van activiteiten die men kan verrichten afhankelijk van het niveau van interactiviteit en stimulusrijkdom.

- *NL-Alert*

NL-Alert maakt gebruik van tekstberichten op mobiele telefoons. Burgers worden door gedrukte tekst gealarmeerd en geïnformeerd. Er is geen sprake van interactiviteit, omdat NL-Alert enkel gericht is op eenzijdige communicatie. Het lijkt erg lastig om in te spelen op crises of rampen waarbij meerdere en complexere handelingen van burgers worden verlangd. Met name het instrueren van burgers met een beperking lijkt dan een probleem te worden. Volgens Jagtman e.a. (2008) vinden burgers het belangrijk dat de benodigde handeling of actie wordt benoemd in de alarmtekst. Verder blijkt dat de omschrijving van de gebeurtenis of rampsituatie en de locatie van de ramp een hoge prioriteit heeft voor de burger. Het voordeel van NL-Alert is dat juist door haar technische eigenschappen de beschikbaarheid van NL-Alert hoog is vergeleken met die van andere technieken. Zo blijft NL-Alert gewoon functioneren terwijl het netwerk voor telefoon- of SMS-verkeer volledig overbelast is. Ook worden maatregelen genomen om de beschikbaarheid bij stroomuitval zo groot mogelijk te maken.

- *Geluidswagens, WAS-sirenes*

Op het punt van complexiteit zijn deze twee elektronische communicatiemiddelen vergelijkbaar. Geluidswagens maken alleen gebruik van spraak, terwijl WAS-sirenes alleen via geluidsignalen burgers alarmeren. WAS-sirenes alarmeren burgers door middel van één toon en daarmee kan slechts één vorm van noodzakelijk handelen worden aangeduid. Ze kunnen maar voor één soort scenario worden ingezet en dat is naar binnen gaan en ramen en deuren sluiten.

Geluidswagens maken uitsluitend gebruik van spraak. Geluidswagens kunnen voor meerdere scenario's worden ingezet, waaronder stroomuitval, maar de hoorbaarheid is vaak slecht. Spraak heeft meer mogelijkheden dan louter geluidsignalen, maar de slechte kwaliteit van de spraakberichten is niet bevorderlijk voor de complexiteit van de activiteiten die men kan verrichten.

- *Rampenzender*

Bij de radio zijn spraakberichten doorgaans beter te verstaan dan bij de geluidswagen, maar het biedt weinig stimuli en er is geen sprake van interactiviteit. SMS gebruikt tekstberichten en daarbij is de mogelijkheid om door te linken naar websites, waar er naast tekst ook beeld toonbaar is. De tv is in dit

opzicht het instrument dat zich het beste leent voor complexere zaken. Bij tv worden namelijk beeld, geluid, tekst en data geïntegreerd en het aantal stimuli is daarmee groter dan radio (spraak) of internet (tekst en beeld). Bovendien speelt tv het beste in op kwetsbare doelgroepen binnen Nederland, zoals slechthorenden, slechtzienden en laaggeletterden. Punt blijft dat er geen interactiviteit is tussen overheid en burgers en bovendien kan de tv niet gebruikt worden bij stroomuitval. In dat opzicht is de radio weer een beter instrument, omdat radio ook op batterijen werkt.

4.9. Privacybescherming

Bij privacybescherming gaat het om de bescherming van persoonsgegevens. Bij elektronische communicatiemiddelen is daar sprake van als er gebruik gemaakt wordt van ‘persoonlijke’ instrumenten (vaste en mobiele telefoon en e-mailadres), waarbij burgers persoonsgegevens moeten afstaan om te kunnen deelnemen. Voor ‘openbare instrumenten’ zoals radio, tv en snelwegborden hoeven burgers namelijk geen gegevens af te staan om kennis te kunnen nemen van de informatie. Privacybescherming is bij de volgende elektronische communicatiemiddelen aangemerkt als vereiste kwaliteit: Amber Alert, Burgernet, NL-Alert, Mail-Alert en SMS-Alert.

- *Amber Alert, Burgernet, NL-Alert, Mail-Alert, SMS-Alert*

Deze elektronische communicatiemiddelen maken gebruik van ‘persoonlijke’ instrumenten. Burgernet, NL-Alert en SMS-Alert maken gebruik van de mobiele telefoon en Burgernet tevens van de vaste telefoon. Mail-Alert maakt gebruik van het e-mailadres (privéadres of werkadres of beide) en bij Amber Alert kunnen deelnemers zowel op hun mobiele telefoon als via hun e-mail (privéadres of werkadres of beide) gealarmeerd worden.

Bij telefonische aanmelding dient de burger bij Amber Alert het mobiele telefoonnummer kenbaar te maken bij de politie. Bij e-mail is het vereist dat de burger het e-mailadres doorgeeft aan de politie. Het opgeven van de postcode is niet verplicht. Bij Burgernet, Mail-Alert en SMS-Alert dienen burgers hun naam, adres, postcode en in geval van Burgernet en SMS-Alert ook hun telefoonnummer op te geven. De gegevens worden opgeslagen in een beveiligde database en worden niet voor andere (politie)doeleinden gebruikt. Hierbij dient zorgvuldig omgesprongen te worden met dergelijke lijsten en bestanden.

Indien burgers in contact willen komen met de politie, kunnen zij ervoor kiezen om bij Amber Alert, Burgernet, Mail-Alert en SMS-Alert anoniem te blijven door te bellen met Meld Misdaad Anoniem. Dit kan handig zijn in het geval: ‘jij kent de dader en de dader kent jou’.

Ondanks dat NL-Alert gebruik maakt het mobiele telefoonnetwerk, blijven burgers hierbij volledig anoniem. Doordat de techniek berichten stuurt naar een onbekend aantal mobiele telefoons in een bepaald gebied, hoeven burgers hun mobiele nummer niet af te geven. Privacybescherming is bij NL-Alert dan ook altijd volledig gewaarborgd.

4.10. Conclusie

De overheid maakt gebruik van allerlei verschillende instrumenten om burgers te bereiken. Instrumenten hebben allerlei kwaliteiten die in hoofdstuk 2 uiteen zijn gezet. Door te kijken naar beoogde doelen van programma's, zijn kwaliteiten aangemerkt (tabel 3.10) die vereist zijn om beoogde doelen te kunnen realiseren. Dit hoofdstuk heeft gekeken in hoeverre gebruikte instrumenten geschikt zijn voor die vereiste kwaliteiten.

Om het geheugen nog even op te frissen, volgt onderstaand nogmaals een overzicht van elektronische communicatiemiddelen en de instrumenten die daarbij ingezet worden:

- Amber Alert: mobiele telefoon (SMS), computer (zoals screensavers en Pop-ups), internet (e-mail, MSN en websites), snelwegborden (DRIPs), radio, tv
- Burgernet: vaste telefoon (spraakberichten), mobiele telefoon (SMS of spraakberichten)
- NL-Alert: mobiele telefoon (NL-Alert)
- Geluidswagens: rondrijdende auto's met megafoon
- Mail-Alert: internet (e-mail)
- Rampenzender: radio, tv (inclusief teletekst), internet (websites), mobiele telefoon (SMS)
- Rijkswaterstaatborden: signaalgevers van MTM (Motor Traffic Management), DRIPs (Dynamische Route Informatie Panelen) en bermDRIPs
- SMS-Alert: mobiele telefoon (SMS)
- WAS-sirenes: sirenes

Snelheid is voor alle elektronische communicatiemiddelen een vereiste kwaliteit. Dat is niet verwonderlijk, omdat dit onderzoek zich richt op tijdkritische veiligheidsincidenten en snelheid is daarbij essentieel. Naar eigen inzicht is in dit onderzoek 15 minuten aangemerkt als meeteenheid om te voldoen aan acute of dreigende fysieke veiligheidsproblemen.

- *Geschied:*

Computers (screensavers en Pop-ups), internet (e-mail, MSN, websites, zoals iGoogle en social media, zoals Hyves en Twitter), snelwegborden (signaalgevers van MTM, DRIPs en bermDRIPs), radio, tv en WAS-sirenes voldoen allen aan de vereiste kwaliteit snelheid, omdat burgers de berichten vrijwel *real time* en bovendien tegelijkertijd ontvangen. Binnen 15 minuten kunnen burgers binnen heel Nederland gealarmeerd worden.

Bij het gebruik van de mobiele telefoon gaat het vaak om het sturen van SMS-berichten. De verzending hiervan wordt één voor één ontvangen door burgers en daardoor krijgt de laatste ontvanger het bericht minuten later dan de eerste ontvanger. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij Burgernet en SMS-Alert, die gebruik maken van een zogenaamde Point-to-point oplossing. Bij alle elektronische communicatiemiddelen die gebruik maken van de SMS-techniek is het zo dat er sprake is van minutenverschil in de ontvangsttijd door deelnemers. NL-Alert gebruikt de mobiele telefoon op een andere manier. Daar ontvangen burgers ook tekstberichten, maar daarbij gebruikt men een Point-to-multipoint benadering. Daardoor ontvangen alle burgers op eenzelfde moment het tekstbericht en is er geen sprake van minutenverschil tussen de eerste en laatste ontvanger van het bericht. De mobiele telefoon voldoet bij alle elektronische communicatiemiddelen aan de vereiste kwaliteit snelheid, maar bij de Point-to-multipoint benadering ontvangen burgers de berichten tegelijk in vrijwel *real time*, terwijl er bij de Point-to-point meerdere minuten tijdsverschil is tussen eerste en laatste ontvanger van het bericht. Het aantal minuten voordat iedereen het bericht heeft ontvangen, is afhankelijk van het aantal deelnemers dat een bericht krijgt. Hoe meer deelnemers, hoe langer het duurt. De Point-to-multipoint benadering is dus gewenster. Bij Amber Alert is de Point-to-point techniek 'gecompenseerd' door berichten te sturen vanuit meerdere systemen (computers), waardoor het sneller gaat.

- *Ongeschied:*

De geluidswagen voldoet niet aan de vereiste kwaliteit snelheid. Doordat gebruik gemaakt wordt van megafoons kunnen de auto's niet snel rijden, omdat burgers het bericht anders niet kunnen horen. Er zijn instrumenten die sneller zijn in het overbrengen van informatie. Het gebruik van de geluidswagen is een communicatiemiddel dat tegenwoordig nog zelden wordt ingezet tijdens crises.

Het potentiële **bereik** is alleen bij de geluidswagens niet aangemerkt als vereiste kwaliteit, omdat zij uitsluitend worden ingezet in beperkte gebieden.

In dit onderzoek wordt heel Nederland genomen als potentieel bereik om na te gaan in hoeverre gebruikte instrumenten voldoen aan de vereiste kwaliteit bereik. Hierbij zijn 9 van de 10 burgers (90%) als uitgangspunt genomen die in potentie bereikt kunnen worden. Dit relatief hoge percentage is als richtlijn vastgesteld, omdat het gaat om fysieke veiligheidsproblemen die een gevaar vormen voor burgers. Bereikbaarheid is hierbij een essentieel punt.

- *Geschikt:*

Mobiele telefoon, computer, internet (e-mail), radio, tv en WAS-sirenes zijn allen geschikt voor het criterium bereik. De richtlijn voor de geschiktheid is vastgesteld op 90% van alle burgers in Nederland. Medio 2010 heeft vrijwel iedere burger in Nederland een radio en tv tot zijn of haar beschikking. In 2009 blijkt dat mobiele telefonie meer aansluitingen kent dan er mensen wonen in Nederland. Verder heeft 92% van alle burgers toegang tot een Personal Computer in 2009 en daar maakt 82% (bijna) dagelijks gebruik van (www.cbs.nl). Zoals reeds aangegeven heeft 90% van alle huishoudens toegang tot internet in 2009. Tot slot blijkt dat sinds 2006 meer dan 95% van de bevolkingscentra in Nederland is voorzien van WAS-sirenes.

- *Ongeschikt:*

In 2009 blijkt dat het aantal aansluitingen op vaste telefonie is gedaald tot 69% van de huishoudens. Daarmee haalt het percentage niet de richtlijn van 90%. Verder zijn ongeveer 50% van de snelwegen voorzien van signaalgevers van MTM. Bovendien zijn er in Nederland 'slechts' een stuk of 100 DRIPs en enkele bermDRIPs in werking. Daarmee voldoen de snelwegborden niet aan de vereiste kwaliteit bereik.

Bij Amber Alert zijn MSN en social media (Hyves, Twitter en Facebook) op zich niet geschikt, omdat ze niet aan de vastgestelde 90% komen. Hyves heeft momenteel bijvoorbeeld 9,5 miljoen geregistreerde gebruikers. Echter, omdat MSN en social media bij Amber Alert als aanvulling gebruikt worden, zijn zij als 'extra' instrument wel geschikt, waardoor misschien extra burgers worden aangeboord die normaal geen lid zouden worden.

Met uitzondering van geluidswagens en WAS-sirenes, is **opslagcapaciteit** vereist voor alle elektronische communicatiemiddelen. Alle (100%) essentiële informatie die van belang dient opgeslagen te kunnen worden.

- *Geschikt:*

De elektronische communicatiemiddelen maken allen gebruik van computers om allerlei gegevens te bewaren. Het gaat hierbij om persoonsgegevens van burgers, verkregen informatie van burgers, standaard(berichten) om te versturen, actuele informatie om eenheden aan te sturen enzovoorts. Vooral bij het moment van versturen van berichten en bij het moment van ontvangen van informatie van burgers is opslagcapaciteit belangrijk. De databases in computers beschikken over voldoende vermogen om allerlei benodigde informatie op te slaan die van belang is bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen.

Nauwkeurigheid is vereist bij alle elektronische communicatiemiddelen. Hierbij is het van belang dat de boodschap duidelijk is: er dienen begrijpelijke (simpele) en verstaanbare tekst- en spraakberichten gebruikt te worden, waarbij helder wordt wat er aan de hand is.

- *Geschikt:*

Wanneer de mobiele telefoon gebruik maakt van tekstberichten voldoet het aan de vereiste kwaliteit nauwkeurigheid, mits er geen gebruik wordt gemaakt van afkortingen. Het gebruik van afkortingen komt de duidelijkheid van de overgedragen informatie niet ten goede. Computerschermen, internet, snelwegborden en tv bieden naast tekst ook nog de informativiteit van beeld. Daarmee wordt de inhoud van het overgedragen bericht nauwkeuriger. Bij gesproken tekst kan de intonatie van de voorlezer de nauwkeurigheid verkleinen, omdat een stem kan afleiden van de tekst. Dat hoeft echter niet, het belangrijkste is dat de berichten luid en duidelijk zijn te verstaan. Deelnemers geven bij Burgernet aan liever een SMS te ontvangen dan een telefoontje (Van der Vijver & Johannink e.a., 2009: 60).

Bij de radio is doorgaans sprake van een voorleesfunctie, waardoor de nauwkeurigheid beter is dan wanneer er wordt geïmproviseerd. Bovendien is de hoorbaarheid van de radio doorgaans prima. De radio kan daarom voldoende geschikt zijn voor de kwaliteit nauwkeurigheid. Dit geldt ook voor spraakberichten op mobiele en vaste telefoon, op voorwaarde dat de hoorbaarheid voor de burgers goed is.

- *Ongeschikt:*

De spraakberichten bij Burgernet laten qua hoorbaarheid vaak te wensen over. Dat blijkt ook uit het volgende: “veel respondenten geven aan dat zij vinden dat de berichten rommelig zijn: ze zijn te lang, worden slecht ingesproken en vaak ‘missen’ de deelnemers het begin van de boodschap. De aanbeveling die gegeven wordt, is dat de berichtgeving professioneler moet” (Van der Vijver & Johannink e.a., 2009: 60).

De geluidswagens en WAS-sirenes zijn ongeschikt voor de vereiste kwaliteit nauwkeurigheid. Bij de geluidswagen worden spraakberichten gebruikt om burgers te bereiken, maar deze zijn vaak onverstaaanbaar en verschaffen meer onduidelijkheid dan duidelijkheid.

Geluidssignalen van WAS-sirenes kunnen maar één handelingsperspectief bieden en ze zijn niet in staat om aan te geven wat er aan de hand is. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de geluidssignalen vooraf gaan aan de rampenzender en burgers juist de rampenzender dienen te gebruiken om verder geïnstrueerd te worden.

Selectiviteit van boodschappen is bij alle elektronische communicatiemiddelen vereist. De juiste burgers (degene die binnen een specifiek gebied zijn) dienen een communicatiebericht te ontvangen.

- *Geslacht:*

De mobiele en vaste telefoon, Personal Computer (screensavers, Pop-ups), internet (e-mail, MSN en websites), radio, tv zijn geschikt, mits ze daar goed voor gebruikt worden. De selectie van burgers in een specifiek gebied speelt hierbij een essentiële rol. Wanneer instrumenten gebruikt worden om meer algemeen en ongericht informatie verspreiden, wordt tekortgeschoten op het punt van selectiviteit. Bij Amber Alert wordt bijvoorbeeld bewust gekozen om een bericht te sturen naar iedereen die lid is. Veel instrumenten hebben wel de mogelijkheid tot selectiviteit, maar daar wordt bewust geen gebruik van gemaakt. De mobiele telefoon bijvoorbeeld heeft de mogelijkheid om exact alle aanwezige burgers binnen een specifiek gebied te benaderen. Bij de Cell Broadcast-techniek wordt hier gebruik van gemaakt: daar worden berichten uitgezonden in een bekend uitzendgebied naar een onbekend aantal mobiele telefoons. Burgers kunnen hier zelf het kanaal instellen, waarvan ze berichten willen ontvangen. Als burgers bijvoorbeeld het kanaal van burgeralarmering instellen, ontvangen ze alleen maar burgeralarmeringsberichten.

Bij de SMS-techniek worden berichten aan een bekend stel mobiele toestellen verzonden, namelijk op nummer, waarbij het niet bekend is of de mobiele telefoon in het uitzendgebied is. NL-Alert voldoet daarmee perfect aan de vereiste kwaliteit selectiviteit, waarbij het bij de SMS nog maar de vraag is in hoeverre de ‘juiste burgers’ geselecteerd zijn.

Naast de Cell Broadcast-techniek op mobiele telefoons, voldoen snelwegborden (signaalgevers van MTM, DRIPs en bermDRIPs), geluidswagens en WAS-sirenes (mits windstil) vrijwel optimaal aan de kwaliteit selectiviteit. Die instrumenten bereiken precies de burgers voor wie de informatie bedoeld is.

- *Ongeschikt:*

In tegenstelling tot de rampenzender heeft Amber Alert geen aparte calamiteitenzender en daardoor worden radio en tv landelijk gebruikt. Op dat moment hebben we te maken met ongerichte communicatie en worden veel burgers onnodig benaderd.

Bij opsporings- en handhavingsmiddelen is **interactiviteit** een vereiste kwaliteit. Dit onderzoek stelt vast dat bij interactiviteit minimaal het tweede niveau van interactiviteit gehaald dient te worden± er dient sprake te zijn van twee/ of meerzijdige communicatie en synchronisatie. Dit onderzoek veronderstelt dat synchronisatie van belang is om zo goed mogelijk opsporingsgericht te kunnen werken.

- *Geslacht:*

Bij Amber Alert, Burgernet en SMS-Alert kunnen deelnemers reageren door te bellen naar een speciaal nummer of naar Meld Misdaad Anoniem. Bij het telefoneren via de mobiele of vaste telefoon wordt het derde niveau (van de vier) gehaald. Daarmee zijn de mobiele en vaste telefoon geschikt voor interactiviteit, mits men gebruik maakt van de optie telefoneren. Bij Mail-Alert kan naast telefoneren ook gekozen worden om een bezoek te brengen aan een teambureau. Op dat moment wordt het vierde en hoogste niveau van interactiviteit gehaald en de face-to-face communicatie, waar op dat moment sprake van is, voldoet dus perfect aan de kwaliteit interactiviteit.

- *Ongeslacht:*

Deelnemers kunnen bij Mail-Alert ook reageren via de e-mail. Op dat moment komt het niveau van interactiviteit vaak niet verder dan het eerste niveau. Omdat het tweede niveau (synchroniciteit) vaak niet eens gehaald wordt, is e-mail ongeschikt voor de kwaliteit interactiviteit.

Complexiteit is als vereiste kwaliteit aangemerkt voor NL-Alert, geluidswagens, rampenzender en WAS-sirenes. Essentieel hierbij is dat burgers et een beperking ook in veiligheid gebracht kunnen worden.

- *Ongeslacht:*

De mate van complexiteit van zaken die men kan verrichten is volgens Van Dijk (2001) afhankelijk van het niveau van interactiviteit en het aantal stimuli. Bij bovengenoemde elektronische communicatiemiddelen laat de overheid geen ruimte voor interactiviteit tussen hen en burgers. Bij sommige instrumenten – zoals de mobiele telefoon – is dat wel mogelijk, maar bij sommige instrumenten – zoals radio of WAS-sirenes – niet. De overheid kiest er bewust voor om geen gebruik te maken voor interactiviteit, maar dat betekent ook dat de complexiteit van zaken die men kan verrichten niet hoog zijn. De meeste gebruikte instrumenten maken bovendien gebruik van één of enkele stimuli (alleen tekst, alleen spraak of alleen geluid). De tv is het instrument dat op dit punt het *minst ongeschikt* is, omdat daarbij meerdere stimuli (tekst, spraak, beeld, data) worden geïntegreerd. Echter bij stroomuitval zijn radio (op batterijen) en geluidswagens de meest geschikte instrumenten. Verder is het zo dat de Cell Broadcast-techniek minder problemen ervaart bij stroomuitval dan het SMS-verkeer.

Bij alle elektronische communicatiemiddelen die gebruik maken van ‘persoonlijke’ instrumenten, geldt dat **privacybescherming** vereist is. Persoonsgegevens dienen geheel afgeschermd te worden voor andere (politie)doeleinden. Verder geldt dat verklaringen, tips en andere informatie van burgers in combinatie met persoonsgegevens zorgvuldig afgeschermd dienen te worden.

- *Geslacht:*

Om persoonsgegevens en informatie van burgers te bewaren maken elektronische communicatiemiddelen gebruik van computers. Computers worden gebruikt om gegevens in beveiligde databases op te slaan. Bovendien worden de gegevens niet voor andere (politie)doeleinden gebruikt. Computers zijn normaal gesproken geschikt om persoonsgegevens te beschermen. Ze hebben veel capaciteit om informatie kwijt te kunnen en kunnen door middel van codes worden afgesloten van de ‘buitenwereld’. Anderzijds ligt er altijd een gevaar van fraudegevoeligheid op de loer en daar dient dan ook telkens weer accuraat mee omgesprongen te worden.

Het voordeel van de Cell Broadcast-techniek op de mobiele telefoon ten opzichte van de SMS- of beltechniek is dat burgers bij de Cell Broadcast-techniek helemaal geen persoonsgegevens hoeven af te staan. Daardoor is privacybescherming bij de Cell Broadcast-techniek optimaal gewaarborgd.

Om bovengenoemde conclusies samen te vatten, is onderstaand tabel 4.1 toegevoegd. Bij alle vakjes die aangemerkt zijn als vereiste kwaliteit (zie tabel 3.10 op pagina 50), is gekeken naar de geschiktheid van gebruikte instrumenten bij de inzet van de verschillende elektronische communicatiemiddelen.

Tabel 4.1.

Geschiktheid vereiste kwaliteiten bij elektronische communicatiemiddelen op basis van beoogde doelen

	<i>Amber Alert</i>	<i>Burgernet</i>	<i>NL-Alert</i>	<i>Geluidswagens</i>	<i>Mail-Alert</i>	<i>Rampen-zender</i>	<i>Rijksw.-borden</i>	<i>SMS-Alert</i>	<i>WAS-sirenes</i>
<i>Snelheid</i>	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green
<i>Bereik</i>	Green	Green/Red	Green	White	Green	Green	Red	Green	Green
<i>Opslagcapaciteit</i>	Green	Green	Green	White	Green	Green	Green	Green	White
<i>Nauwkeurigheid</i>	Green	Green/Red	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Red
<i>Selectiviteit</i>	Orange	Orange	Green	Green	Orange	Orange	Green	Orange	Green
<i>Interactiviteit</i>	Green	Green	White	White	Green/White/Red	White	White	Green	White
<i>Complexiteit</i>	White	White	Red	Red	White	Red	White	White	Red
<i>Privacy-bescherming</i>	Green	Green	Green	White	Green	White	White	Green	White

Leeswijzer tabel 4.1

Groene vakjes duiden op gebruikte instrumenten die geschikt zijn voor de vereiste kwaliteit, terwijl rode vakjes duiden op gebruikte instrumenten die ongeschikt zijn voor de vereiste kwaliteit. Gebruikte instrumenten bij oranje vakjes zijn wel geschikt voor de vereiste kwaliteit, maar worden momenteel (bewust) anders gebruikt.

Bij Burgernet is te zien dat het vakje bij bereik is opgesplitst in tweeën: een groen vakje en een rood vakje. Dit is te verklaren doordat bijna iedere burger een mobiele telefoon tot zijn of haar beschikking heeft, maar het aantal aansluitingen op vaste telefonie in 2009 is gedaald tot 69% van de huishoudens. Het rode vakje slaat dan ook op het gebruik van de vaste telefoon. Deze tweedeling is bij Burgernet ook te zien bij het vakje nauwkeurigheid. Daar slaat het groene vakje op het gebruik van geschreven tekstberichten en het rode vakje op het gebruik van spraakberichten, waarbij de hoorbaarheid vaak slecht is.

Bij Mail-Alert is te zien dat het vakje bij interactiviteit is opgesplitst in drieën: twee groene vakjes en een rood vakje. De twee groene vakjes slaan op de mogelijkheden voor burgers om te telefoneren en om een bezoek te brengen aan een teambureau. Het rode vakje impliceert hier de mogelijkheid om als reactie een e-mail te sturen naar de politie.

4.11 Nevenbevindingen

Voordat ingegaan wordt op de conclusies en aanbevelingen, snijdt dit onderzoek enkele nevenbevindingen aan. Het gaat om bevindingen die gedaan zijn, naast de conclusies waar dit onderzoek naar op zoek was. Onderstaand worden de nevenbevindingen besproken.

- *Selectiviteit*

Aan het eind van het vorige hoofdstuk (tabel 4.1) hebben we al kunnen zien dat er elektronische communicatiemiddelen zijn die instrumenten gebruiken die op zich geschikt zijn, maar die niet als zodanig gebruikt worden. Dit is het geval bij de kwaliteit selectiviteit. Voor die elektronische communicatiemiddelen geldt dat burgers nog specifieker gekozen kunnen worden als het gaat om de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen. Het gaat er hier om dat men de instrumenten op een andere manier kan inzetten, niet dat de gebruikte instrumenten ongeschikt zijn. Veiligheidsproblemen doen zich zelden landelijk voor, dus dat betekent dat selectie van burgers van belang is. We hebben al gezien dat het ontvangen van overbodige berichten kan leiden tot een gevoel van onmacht en uiteindelijk een reden voor burgers om af te haken als participant.

Bij Amber Alert kiest de KLPD er bewust voor om iedereen in te schakelen op het moment dat een kind vermist wordt. De KLPD wil dat daders of verdachten niet kunnen ontkomen aan een Amber Alert actie. Er zijn echter ook systemen die werken als een soort radar en die per minuut kunnen bepalen waar een dader of verdachte zich maximaal zou kunnen bevinden. We hebben daarnaast gezien dat burgers zorgvuldig gealarmeerd kunnen worden binnen een specifiek gebied op de mobiele telefoon, middels de Cell Broadcast-techniek. Dit geldt voor alle elektronische communicatiemiddelen die momenteel gebruik maken van e-mail en/of SMS-techniek: burgers ontvangen enerzijds onnodige berichten en anderzijds krijgen burgers geen bericht die zich wel in het bewuste gebied bevinden.

- *Menselijk handelen*

Naast bewuste keuzes in het gebruik van instrumenten, is ook het menselijk handelen een factor gebleken die van belang is. Er zijn verscheidene voorbeelden waarin niet de gebruikte instrumenten debet zijn aan falen, maar menselijk handelen heeft gezorgd voor problemen. Menselijk handelen is zeker van invloed op de vraag of elektronische communicatiemiddelen voldoen aan beoogde doelen die ze nastreven. Er zijn treffende voorbeelden te geven van 'menselijk falen'. Gezien de beschikbare tijd, was het niet mogelijk om hier dieper op in te gaan. Om het belang niet te ondermijnen, geeft dit onderzoek onderstaand enkele voorbeelden.

- Amber Alert: de KLPD dient op de hoogte te zijn van de vermissing, omdat zij een Amber Alert uitsturen. In maart 2010 is het Amber Alert systeem pas een etmaal later na de vermissing van het 12-jarige meisje Milly Boele ingezet. Het voornaamste probleem hierbij was dat de KLPD pas veel later op de hoogte is gesteld van de vermissing. Helaas bleek zij een week later te zijn omgebracht door een buurman. Bij de (te) late inzet van Amber Alert werden meerdere kritische noten geplaatst. Volgens Frank Hoen moeten regionale politiekorpsen worden verplicht om direct na een vermissing van een kind contact op te nemen met het KLPD. "Daar zitten de experts die kunnen bepalen of er een Amber Alert moet worden gegeven" (Hoen, 2010: www.nos.nl).
- Burgernet: er blijken volgens Van der Vijver & Johannink e.a. (2009) grote verschillen te zijn tussen de individuele meldkamermedewerkers. Probleem daarbij is dat Burgernet niet door alle meldkamercentralisten opgestart wordt. Onzekerheid over de procedure en een gebrek aan ervaring zijn hier vooral debet aan. Ook Gorissen & De Groot (2008) merken op dat er bij de centralisten toch een zekere schroom bestaat om burgers daadwerkelijk in te schakelen. Ervaring is essentieel anders zakken de procedures op een gegeven moment ook weer weg, waardoor er steeds meer aarzeling kan ontstaan om een Burgernetactie te starten (Van der Vijver & Johannink e.a., 2009: 25). Verder is het zo dat de ene meldkamercentralist de boodschap veel luider en duidelijker insprekt dan de andere, waardoor er soms grote verschillen zijn tussen de hoorbaarheid van spraakberichten.
- Rampenzender: de overheid dient de rol van de rampenzender aan te merken. In het geval van de vuurwerkramp in Enschede vergat de overheid (gemeente Enschede) de rol van RTV Oost

en duurde het 2,5 uur na de ramp totdat RTV Oost werd ingezet (Oosting e.a., 2001: 151). Respondent RJH geeft aan dat in het begin het gevoel heerste dat de media lastig waren in plaats van dat ze nuttig zijn te gebruiken in de voorlichting en informatievoorziening richting burgers. Later is dat goed gekomen en heeft het prima gewerkt.

Bovenstaande voorbeelden gaan vooral over de snelheid waarin elektronische communicatiemiddelen zijn ingeschakeld. Menselijke fouten spelen echter ook een rol bij nauwkeurigheid (de ene praat/typt begrijpelijker dan de andere), selectiviteit (de bediener van het systeem bepaalt soms de straal van verzending) en privacybescherming (door menselijke fouten kan gevoelige informatie op straat komen te liggen of toch voor andere (politie)doeleinden gebruikt worden).

- *Integratie meerdere systemen*

Bij de bespreking van SMS-Alert (hoofdstuk 3.9.3) is reeds aangegeven dat het elektronische communicatiemiddel momenteel geïntegreerd wordt in Burgernet. Bij het begin van dit onderzoek was dit nog niet het geval, maar op het moment van schrijven is de integratie nog steeds in volle gang. Beide elektronische communicatiemiddelen waren gelijksoortige concepten, waardoor is besloten om in één concept – binnen Burgernet – verder te gaan. Hiermee tracht men duidelijkheid te creëren voor burgers en politiemensen: soortgelijke concepten kunnen namelijk tot verwarring leiden. Verder werkt Burgernet met een centrale inrichting, waardoor meldkamercentralisten vaker met acties te maken krijgen en de kans op fouten daarmee afneemt (Bachofner e.a., 2008: 63). Bovendien is de kans op fouten minder groot doordat meldkamercentralisten zich niet bezig houden met andere taken, maar specifiek gericht zijn op openstaande meldingen.

Volgens Sevinga (2008) wordt Mail-Alert uiteindelijk ook geïntegreerd in het concept Burgernet, evenals SMS-Alert. Mail-Alert gaat dan voornamelijk een aanvullende rol vervullen bij berichten van Burgernet. Niet-tijdkritische incidenten kunnen bijvoorbeeld goed via de e-mail verstuurd worden. Dat betekent kostenbesparing en bovendien kan in een e-mail meer informatie worden gezet. Bovendien wordt e-mail dan vooral benut vanwege de asynchroniciteit. Men kan e-mail op meerdere tijden en plaatsen gebruiken en beter nadenken over reacties.

Met bovengenoemde ontwikkelingen is rekening gehouden bij de specifieke aanbevelingen. Het heeft bijvoorbeeld geen toegevoegde waarde om aan te bevelen dat bij SMS-Alert ook spraak ingepast dient te worden, terwijl het concept al wordt geïntegreerd in Burgernet (waar spraak reeds gebruik wordt). Verder is het zo dat aanbevelingen bij Burgernet ook gelden voor SMS-Alert: om dubbel werk te voorkomen worden ze daarom alleen bij Burgernet vermeld.

Voor Mail-Alert geldt dat het geen nut heeft aanbevelingen te doen in het kader van tijdkritische incidenten. Wanneer e-mail bewust preventief of aanvullend gebruikt wordt, richt de overheid (politie) zich op niet-tijdkritische incidenten. Daarmee worden vereiste kwaliteiten bij Mail-Alert veel minder belangrijk en zijn soms juist omgekeerde kwaliteiten van belang: interactiviteit wordt bewust op een laag niveau gehouden, om burgers beter te laten nadenken over acties en reacties.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

Dit onderzoek heeft de kwaliteiten van instrumenten als uitgangspunt genomen om na te gaan in hoeverre burgerparticipatie bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen nog bevorderd kan worden. Opgemerkt dient te worden dat de kwaliteiten van gebruikte instrumenten niet uitputtend zijn in de zin dat zij als enige van invloed zijn op burgerparticipatie. Er valt bijvoorbeeld in te denken dat ook persoonskenmerken (zoals de bereidheid van burgers om te participeren), de leefomgeving, sociale contacten en ervaringen uit het verleden van invloed zijn op burgerparticipatie. Dit onderzoek focust zich uitsluitend op communicatie van overheidsinstanties en gaat daarom niet verder in op andere factoren. Het is echter goed om aan te geven dat niet alleen gebruikte instrumenten invloed hebben op burgerparticipatie, maar dat er meer factoren zijn die daarop van invloed zijn.

Nadat gekeken is in hoeverre gebruikte instrumenten geschikt zijn om beoogde doelen te behalen, kijkt dit hoofdstuk hoe gebruikte instrumenten beter ingezet kunnen worden. Hiermee komt een antwoord op de hoofdvraag binnen dit onderzoek: *op welke wijze kan de overheid de inzet van elektronische communicatiemiddelen verbeteren, teneinde burgerparticipatie bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen te bevorderen?*

Duidelijk is geworden dat de overheid in veel gevallen beschikt over instrumenten die in potentie prima kunnen voldoen aan kwaliteiten die binnen dit onderzoek aangemerkt zijn als vereist. De aanbevelingen zijn vaak ook niet gericht op de instrumenten zelf, maar meer op de manier waarop de instrumenten momenteel gebruikt worden. De overheid dient de inzet van elektronische communicatiemiddelen vooral te verbeteren, door instrumenten op een andere wijze te gebruiken. Er zijn in veel gevallen mogelijkheden om het instrument bijvoorbeeld sneller, selectiever of nauwkeuriger in te zetten. Het inspelen op allerlei verschillende groepen binnen samenleving is echter geen sinecure. Het gaat dan niet alleen om burgers die de taal niet spreken of die bijvoorbeeld te jong zijn voor een telefoon (kinderen op basisscholen), maar ook om burgers met een beperking, zoals blinden, analfabeten of immobiele burgers. Het zelfredzame vermogen verschilt per burger per situatie en het is daarom erg lastig voor de overheid om daar goed op in te spelen. Het is onmogelijk om één geschikt elektronisch communicatiemiddel te ontwerpen dat overal en altijd het beste werkt.

Geen enkel systeem kan in alle denkbare situaties volledige beschikbaarheid garanderen. Er is niet één systeem dat het ideale systeem is om alles aan te pakken. Respondent REJ geeft aan “de techniek die je gebruikt is alleen maar een manier, maar het gaat om het totaalplaatje. De vraag hoe realiseren we wat we willen bereiken? Daarbij is het mooi dat er aan meerdere systemen wordt gedacht. Een ideale wereld valt niet te creëren en te betalen. Het gaat erom zo goed mogelijk te bereiken wat nagestreefd wordt”. Geïnterviewde RWS zegt hierover: “het is een multi channel benadering. Wij hebben een aantal tools die we kunnen inzetten richting burgers. Elk nieuw systeem is een aanvullende tool, die wij in onze ‘gereedschapskist’ opnemen en die we kunnen inzetten. De beschikbaarheid over een hele range aan middelen is belangrijk”.

Omdat elektronische communicatiemiddelen worden ingezet voor uiteenlopende veiligheidsproblemen, bestaat er geen elektronisch communicatiemiddel dat bruikbaar en geschikt is voor elk soort scenario. Zo zijn niet alle rampen gebaat bij naar binnen gaan, ramen en deuren sluiten en afstemmen op de lokale radio (WAS-sirene). En zo is NL-Alert bijvoorbeeld als alarmeringsfunctie niet effectief bij rampen die zich snel voltrekken en zich niet aandienen (zoals tunnelbranden). Geluidswagens zijn bijvoorbeeld bruikbaar bij een stroomstoring, maar minder geschikt bij een gifgaswolk die zich snel verspreidt.

Het is derhalve essentieel dat de overheid de beschikking heeft over meerdere instrumenten die elkaar aanvullen en die in verschillende situaties ingezet kunnen worden. De overheid kan de inzet van elektronische communicatiemiddelen niet verbeteren door andere instrumenten te gebruiken, maar door sommige instrumenten op een andere wijze of wat meer in samenhang met andere instrumenten in te zetten. Hopelijk dragen de aanbevelingen op de volgende pagina hier aan bij.

5.2. Aanbevelingen

Dit onderzoek is tot een aantal aanbevelingen gekomen ten aanzien van de inzet van elektronische communicatiemiddelen. Bij elk elektronisch communicatiemiddel wordt expliciet aangegeven bij welke vereiste kwaliteit verbetering mogelijk is. Er zijn geen aanbevelingen gedaan op alle kwaliteitscriteria. Dat is te verklaren omdat er bij het gebruik van de instrumenten niet altijd een betere manier naar voren gekomen is uit het onderzoek. Zo is er geen enkele aanbeveling gedaan over de kwaliteit privacybescherming. Dat komt omdat gebruikte instrumenten – computer(databases) – geschikt zijn om persoonsgegevens van burgers af te schermen. De vraag hierbij is natuurlijk altijd of de anonimiteit van burgers gewaarborgd kan blijven, omdat bescherming van persoonsgegevens vaak door menselijk handelen wordt beïnvloed (zie ook paragraaf 4.11). Het beste zou daarom zijn dat burgers zo min mogelijk persoonsgegevens hoeven af te staan om te kunnen deelnemen aan elektronische communicatiemiddelen. Verder zijn er ook kwaliteiten als niet vereist aangemerkt bij de inzet van elektronische communicatiemiddelen (zie tabel 3.10).

Het gebruik van social media is een ontwikkeling, waar Amber Alert als enige gebruik van maakt om burgers te alarmeren. Er wordt relatief nog weinig gebruik gemaakt van social media door de overheid (zoals politie) in de opsporing van mensen en goederen. Daar kan nog winst behaald worden, omdat burgers daar allerlei informatie en kennis delen, waar gemakkelijk van ‘geprofiteerd’ kan worden.

De aanbevelingen vormen een antwoord op de vraag op welke wijze de overheid de inzet van elektronische communicatiemiddelen kan verbeteren, teneinde burgerparticipatie bij de aanpak van fysieke veiligheidsproblemen te bevorderen. Onderstaand een overzicht van de aanbevelingen.

Amber Alert

- *Snelheid:*
 - Gebruik van Point-to-multipoint benadering bij mobiele telefoon werkt sneller
- *Bereik:*
 - Bij uitgeschakelde mobiele telefoons dient ook een alarm af te gaan (zoals bij een wekker ook gebeurt), zodat het werkelijke bereik wordt vergroot
- *Nauwkeurigheid:*
 - Perk het gebruik van afkortingen zoveel mogelijk in
 - Stuur een (link van een) foto of compositietekening mee
- *Selectiviteit:*
 - Stuur berichten naar een bekend uitzendgebied. Voor de mobiele telefoon is de Cell Broadcast-techniek daar geschikt voor (burgers kunnen hun eigen kanalen instellen), voor e-mail en websites kunnen IP-adressen gebruikt worden
- *Interactiviteit:*
 - Stuur afloopberichten naar deelnemende burgers

Burgernet

- *Snelheid:*
 - Gebruik van Point-to-multipoint benadering bij mobiele telefoon werkt sneller
- *Bereik:*
 - Bij uitgeschakelde mobiele telefoons dient ook een alarm af te gaan
- *Nauwkeurigheid:*
 - Perk het gebruik van afkortingen zoveel mogelijk in
 - Stuur een link van een foto of compositietekening mee
- *Selectiviteit:*
 - Stuur berichten naar een bekend uitzendgebied. Voor de mobiele telefoon is de Cell Broadcast-techniek daar geschikt voor
- *Interactiviteit*
 - Zorg voor nummerherkenning (als dat mogelijk is) zodat direct duidelijk is dat het om Burgernet gaat als burgers gebeld worden

NL-Alert

- *Bereik:*
 - Bij uitgeschakelde mobiele telefoons dient ook een alarm af te gaan
 - Koppel aan de binnenkomst van berichten een speciale ringtone, zodat het alarmbericht altijd doorkomt, dus ook als de telefoon in de trilstand of op 'stil' staat
- *Opslagcapaciteit:*
 - Een NL-Alert-bericht dient opgeslagen te worden op de mobiele telefoon of SIMkaart, zodat burgers het bericht op elk moment kunnen (her)lezen
- *Nauwkeurigheid:*
 - Maak naast tekstberichten ook gebruik van spraakberichten. Zo kunnen ook blinden en slechtzienden de informatie krijgen
 - Gebruik verschillende talen, waardoor grotere groepen burgers kunnen worden bereikt. Alle 'type' burgers dienen immers gealarmeerd te worden bij een crisis of ramp
 - Informativiteit van beeld in de vorm van een plattegrond kan bij sommige crises of rampen handig zijn
- *Complexiteit:*
 - Geef naast een korte beschrijving van de dreiging of ramp en de locatie, een korte beschrijving van de door de burger te nemen noodzakelijke actie
 - Integreer beeld (plattegrond), geluid (speciale ringtone) en tekst- en spraakberichten

Geluidswagens

- *Nauwkeurigheid:*
 - Maak naast spraak ook gebruik van korte geschreven tekstberichten (in telegramstijl) over het gewenste handelingsperspectief van burgers
- *Complexiteit:*
 - Integreer spraak, gedrukte tekst en/of pictogrammen, zodat de kans groter is dat burgers de boodschap begrijpen

Mail-Alert

- *Nauwkeurigheid:*
 - Maak gebruik van foto's en plattegronden
- *Selectiviteit:*
 - Stuur berichten naar een bekend uitzendgebied. Voor e-mail kunnen IP-adressen gebruikt worden
 - Visuele ondersteuning bij het bepalen van de straal is handig

Rampenzender

- *Snelheid:*
 - Maak bij de mobiele telefoon gebruik van een Point-to-multipoint benadering
- *Bereik:*
 - Bij uitgeschakelde mobiele telefoons dient ook een alarm af te gaan
- *Nauwkeurigheid:*
 - Formaliseren van tv en internet als calamiteitenzender
 - Maak zoveel mogelijk gebruik van tv als informatiebron richting burgers
 - De regionale zender moet makkelijker te vinden zijn op de digitale kabel, momenteel staan regionale omroepen helemaal onderaan als voorkeurspositie (bijvoorbeeld TV Oost op positie 981 bij Ziggo)
 - Introduceer een soort van 'red-button' knop die duidelijk als teletekstknop fungeert
- *Selectiviteit:*
 - Stuur berichten naar een bekend uitzendgebied. Voor de mobiele telefoon is de Cell Broadcast-techniek daar geschikt voor

- *Complexiteit:*
 - Indien geen sprake is van stroomuitval, maak zoveel mogelijk gebruik van tv. Integratie van beeld, tekst en spraak vergroot de kans op een zo duidelijk mogelijke boodschap. Bij stroomuitval is de radio het meest geschikte instrument

Rijkswaterstaatborden

- *Bereik:*
 - Gebruik andere kanalen zoals de radio om automobilisten te informeren op punten waar geen borden hangen
- *Complexiteit:*
 - Gebruik zoveel mogelijk pictogrammen in combinatie met tekst

WAS-sirenes

- *Nauwkeurigheid:*
 - Laat de sirene vaker en langer afgaan dan de eenmalige alarmering van anderhalve minuut

5.3. Beperkingen en mogelijkheden

Beperkingen

Dit onderzoek is voornamelijk uitgevoerd op basis van onderzoeks- en evaluatierapporten en interviews. Gezien de tijdslimiet was het niet mogelijk om interviews af te nemen met betrokkenen van alle verschillende elektronische communicatiemiddelen, die binnen de grenzen van dit onderzoek vallen. Daardoor diende er keuzes gemaakt te worden. Die keuzes zijn vooral gebaseerd op de reeds aanwezige informatie over het elektronische communicatiemiddel, de inzetfrequentie van de elektronische communicatiemiddelen en 'het toekomst perspectief'.

- Met de reeds aanwezige informatie wordt bedoeld op benodigde informatie die in onderzoeks- en evaluatierapporten vermeld staat. Bij SMS-Alert was bijvoorbeeld een evaluatierapport voorhanden die alle informatie bezat, waar dit onderzoek op zoek naar was. Een aanvullend interview was zodoende niet noodzakelijk.
- De inzetfrequentie van elektronische communicatiemiddelen duidt op het aantal keer dat het elektronische communicatiemiddel momenteel nog gebruikt wordt door de overheid. Zo worden geluidswagens niet vaak meer ingezet, omdat de kwaliteit van de hoorbaarheid vaak slecht is. In veel gevallen zijn er betere alternatieven voorhanden. Incidenteel worden geluidswagens nog wel ingezet, maar dat gebeurt voornamelijk als inzet van andere instrumenten niet mogelijk is. Omdat het elektronische communicatiemiddel steeds minder gebruikt wordt, is besloten geen aanvullend interview te houden.
- Met 'toekomstperspectief' wordt bedoeld op de integratie van elektronische communicatiemiddelen in andere elektronische communicatiemiddelen. Zo wordt SMS-Alert momenteel geïntegreerd in Burgernet. De kans dat Mail-Alert in Burgernet geïntegreerd wordt in de toekomst is groot. Over beide elektronische communicatiemiddelen is daardoor besloten geen interview af te nemen. In een later stadium is over SMS-Alert echter toch een interview afgenomen. Dat is te verklaren door de wens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Het idee was om een interview af te nemen dat in zou gaan op alle elektronische communicatiemiddelen die binnen de grenzen van dit onderzoek vielen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken wenste echter alleen in te gaan op Burgernet en SMS-Alert, waardoor er over de andere elektronische communicatiemiddelen geen vragen gesteld konden worden. Om de ervaring van het interview niet te laten schieten, is toch besloten het interview aan te gaan. Ten aanzien van Amber/Alert was er verder nog de wens om een interview af te nemen met Netpresenter, maar zij wensten niet mee te werken aan een interview. Zij hadden te veel vraag naar informatie en gaven aan geen tijd te hebben voor een interview.

Voor de volledigheid, betrouwbaarheid en validiteit was het goed geweest om wel bij alle elektronische communicatiemiddelen interviews af te leggen. Bovendien kon er maar een interview per elektronisch communicatiemiddel afgelegd worden, waardoor de validiteit minder groot is. Het

nadeel van een één-op-één gesprek is namelijk dat er geen algemene conclusies kunnen worden getrokken die voor de hele doelgroep gelden. Enerzijds kwam dit dus door tijdgebrek en anderzijds door de afhankelijkheid van organisaties. De onderzoeks- en evaluatierapporten zijn vaak door meerdere auteurs geschreven of zijn zelfs al evaluaties van evaluaties, waardoor de validiteit vergroot wordt.

Mogelijkheden

Het zou voor een mogelijk vervolgonderzoek goed zijn om met name in te gaan op technische mogelijkheden van instrumenten. Zelf ben ik helemaal niet technisch onderlegd en bij de aanbevelingen is daar ook geen rekening mee gehouden. Het zou dus best kunnen dat sommige aanbevelingen technisch onhaalbaar zijn (zoals de nummerherkenning bij Burgernet). Bij interviews is de technische kant vaak ondergesneeuwd gebleven. Het zou mooi zijn om vanuit technisch oogpunt te kijken welke technieken samengevoegd kunnen worden en of het mogelijk is bepaalde combinaties te maken, waardoor er beter op vereiste kwaliteiten ingespeeld kan worden.

5.4. Epiloog

Er is reeds aangegeven dat het beste elektronische communicatiemiddel niet bestaat. Op basis van het onderzoek kunnen we echter wel kijken hoe het ‘ultieme’ elektronische communicatiemiddel eruit zou moeten zien. Om te bepalen hoe het ultieme elektronische communicatiemiddel eruit zou moeten zien, gaan we ervan uit dat het aan alle mogelijke kwaliteiten moet voldoen, behalve stimulusrijkdom omdat die nergens in het onderzoek is aangemerkt als vereiste. Het gaat dan om de volgende kwaliteiten:

- *Snelheid*: het gaat om tijdkritische zaken, dus snelheid is geboden.
- *Bereik*: fysieke veiligheidsproblemen kunnen zich in elk gebied binnen Nederland voordoen, dus hoe groter het bereik hoe beter.
- *Interactiviteit*: de aanwezigheid van tweezijdige communicatie kan van belang zijn, waarbij zowel informatie naar burgers wordt gestuurd en omgekeerd van burgers naar overheid.
- *Opslagcapaciteit*: dit is nodig voor het bewaren van standaardberichten, persoonsgegevens, afgelegde verklaringen, straatgegevens, wegoptbrekingen en overige informatie die van belang is.
- *Nauwkeurigheid*: er moet voorkomen worden dat burgers een verkeerde interpretatie hebben en uitkijken naar verkeerde personen.
- *Complexiteit*: burgers met een beperking dienen ook gealarmeerd te worden
- *Selectiviteit*: de juiste burgers dienen het bericht te ontvangen en andere burgers dienen niet onnodig gealarmeerd te worden
- *Privacybescherming*: persoonsgegevens dienen afgeschermd te worden voor andere (politie)doeleinden en dienen niet openbaar te worden gemaakt

Door te kijken op welke manier de vereiste kwaliteiten het beste worden gerealiseerd, komen we tot een ‘ultiem’ elektronisch communicatiemiddel.

- Als we kijken naar *bereik*, dan komt de mobiele telefoon naar voren als instrument dat de meeste burgers in potentie kan bereiken. Er zijn meer mobiele aansluitingen dan dat er burgers wonen in Nederland. Dat betekent echter niet dat iedere burger een mobiele telefoon bezit. Veel burgers hebben bijvoorbeeld een ‘werktelefoon’ en een privé-telefoon. De mobiele telefoon en de vaste telefoon kunnen hierbij samen ingezet worden. Samen hebben zij immers een potentieel bereik van 99% in Nederland.
- Gezien de vereiste kwaliteit *interactiviteit*, is de telefoon ook het beste instrument. Bij telefoneren wordt het derde niveau van interactie behaald: naast twee of tweezijdige communicatie en synchronisatie, is er ook sprake van grote mate van controle van interactie. Dit geldt voor zowel de vaste- als de mobiele telefoon.
- De mobiele telefoon heeft de voorkeur, omdat berichten daarbij *sneller* door burgers ontvangen worden. Bij de mobiele telefoon kan namelijk gebruik gemaakt worden van de Cell Broadcast-techniek. Deze techniek heeft een Point-to-multipoint benadering, waardoor iedereen het bericht tegelijk ontvangt.

- Verder heeft de techniek als voordeel dat burgers in een specifiek gebied exact *geselecteerd* kunnen worden. Alleen burgers die hun mobiele telefoon ingesteld hebben op het kanaal van ‘opsporingsberichten’ en die zich binnen de straal bevinden van het bericht, ontvangen het communicatiebericht van de politie.
- Op het punt van *nauwkeurigheid* is het persoonlijk of men spraak- of tekstberichten het duidelijkst vindt. Het gaat erom dat het bericht niet op een andere manier zoals bedoeld geïnterpreteerd kan worden. Wel is het zo dat bij spraakberichten de hoorbaarheid duidelijk moet zijn. Bij tekstberichten dienen afkortingen vermeden te worden en het voordeel van de Cell Broadcast-techniek is dat er geen beperking is ten opzichte van het maximale aantal karakters. Er kunnen net zoveel woorden gebruikt worden als nodig is.
- Computerdatabases kunnen gebruikt worden om *persoonsgegevens* wegopbrekingen, roosters, verklaringen en tips op te slaan en te bewaren. Het is belangrijk dat persoonsgegevens niet voor andere politiedoeleinden gebruikt wordt en dat er zorgvuldig mee omgesprongen wordt.
- Voor de complexiteit is het van belang dat alle burgers worden gealarmeerd. De mobiele telefoon dient dan een herkenbaar geluid te maken bij binnenkomst van een bericht (voor blinden en slechtzienden), dient spraakberichten te hebben (voor blinden, slechtzienden en analfabeten) en dient tekstberichten te versturen (voor doven en slechthorenden)

We hebben al kunnen zien dat ook het ultieme elektronische communicatiemiddel niet voor elk scenario ingezet kan worden en daarom is waarschijnlijk het beste om combinaties van verschillende instrumenten in te zetten die situatieafhankelijk zijn. Het beschreven ‘ultieme’ elektronische communicatiemiddel lijkt echter wel inzetbaar te zijn een set aan scenario’s.

Literatuur

Boeken

- Bakker, P. & O. Scholten (2009), *Communicatiekaart van Nederland: overzicht van media en communicatie*. Deventer: Kluwer BV.
- Boutellier, H. (2005), *Meer dan veilig: over, bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Covey, S.R. (2000), *Living the 7 Habits: The Courage to Change*. London: Free Press.
- Denkers, F.A.C.M. (1993), *Op eigen kracht onveiligheid de baas: de politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.) (1998), *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Drukkerij Haasbeek.
- Dijk, J.A.G.M. van (2001), *De Netwerkmaatschappij: Sociale aspecten van nieuwe media*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Donk, W.B.J.H. van de & P. Depla (1994), *Technologie als instrument: de betekenis van raadsinformatiesystemen voor de vernieuwing van de lokale democratie*. In: Zuurmond, A., J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen & P.W. Tops (red.), "Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Geurts, P. (1999), *Van probleem naar onderzoek. Een praktische handleiding met COO-cursus*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Goubin, E. (2004), *Overheidscommunicatie en (massa)media: de juiste mediamix als succesfactor voor effectieve communicatie*. In: Coninckx, D. (2004), "Overheidscommunicatie in België – een overzicht" (pp. 61-74). Antwerpen: Garant.
- Scholte, R. (2008), *Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten*. In: Boutellier, H. & Van Steden, R. (red.), "Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving". Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Shadish, W.R., T.D. Cook & T.D. Campbell (2002), *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston/New York: Houghton Mifflin Company.
- Swanborn, P.G. (1981, 1987), *Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*. Nieuwe editie. Meppel: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra, J. (2008), *Burgers in veiligheid*. In: Boutellier, H. & Van Steden, R. (red.), "Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving". Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Terpstra J. & R. Kouwenhoven (2004), *Samenwerking en netwerken in de locale veiligheidszorg*. Zeist/Apeldoorn: Kerckebosch/Politie en Wetenschap.
- Vijver, C.D. van der (1993), *De burger en de zin van Strafrecht*. Lelystad: Koninklijke Vermande.

- Vijver, C.D. van der, A.J.J. Meershoek & D.F. Slobbe (2001), *Kerntaken van de politie: een inventarisatie van heersende opvattingen*. Zeist/Apeldoorn: Kerckebosch/Politie en Wetenschap.
- Verlet, D. & A. Hulsmans (2004), *Burgerbetrokkenheid: meer van hetzelfde of hetzelfde maar meer? Een verkennende studie naar burgerbetrokkenheid in Antwerpen, Brugge en Gent*. In: C. Devos & H. Gaus (Eds.), "Schijn of scharnier? Politieke trendbreuken in de jaren negentig" (pp.47-80). Gent: Academia Press.

Onderzoeksrapporten

- Ale, B.J.M. (2005), *Zelfredzaamheid en fysieke veiligheid van burgers: verkenningen*. Nibra.
- Bachofner, A, C. Geertman & M. Oosterbaan (2008), *Evaluatierapportage SMS-Alert. Regiopoltie Haaglanden 2007*. Den Haag.
- Gorissen, I & J. de Groot (2008), *Burgernet. Van implementatie naar participatie*. Hogeschool Utrecht.
- Jagtman, H.M., J.W.F. Wiersma, S. Sillem & B.J.M. Ale (2008), *Evaluatie van de mogelijkheden van NL-Alert voor burgeralarmering. Ervaringen van praktijkproeven in Nederland gedurende de periode 2005-2007*. TU Delft.
- Johannink, R.H., (2003), in: Verdiwel en SMVP (2003), "Welzijn versterkt Veiligheid". Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Marsmen, G., & E. Quinten (2007), *Sirenes in Helmond: de reactie van de inwoners*. Gemeente Helmond.
- Oostveen, A. van & G. Terhenne (2008), *Burgerparticipatie: meedoen voor spek en bonen?* Universiteit Leiden.
- Otten, J. (2008), *Samen kunnen we meer dan alleen! Burgerparticipatie in de praktijk. Projectplan*. Politie Midden en West Brabant.
- Tonnaer, C. & M.G. Duyvis (2008), *Verkenning beleidseffectanalyse fysieke veiligheid*. Nibra, Arnhem.
- Sevinga, M. (2008), *Samen kunnen we meer dan alleen! Burgerparticipatie in de praktijk. Communicatieplan*. Politie Midden en West Brabant.
- Schoondorp, M. (2010), *Social media en de kansen voor het onderwijs*. SURFnet/Kennisnet Innovatieprogramma.
- SMVP, Verdiwel & Landelijk Expertisecentrum Buurtbemiddeling (2003), *Welzijn versterkt veiligheid. Betrokken burgers in leefbare wijken*. Dordrecht/Utrecht: SMVP/Verdiwel.
- Vermeulen, L. (2008), *Evaluatierapport Mail-Alert*. Politie Midden en West Brabant.
- Vijver, C.D. van der, R.H. Johannink & K. Overal (2009), *Burgernet in de praktijk. De evaluatie van de pilot van Burgernet*. Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie.
- Wit, E. de (2006), *Burgernet: een trendsetter?* Erasmus Universiteit Rotterdam.

Interviews

- Hilbink, Jaap (10-12-2009), technisch directeur van RTV Oost.
- Jagtman, Ellen (12-01-2010), universitair docent van de TU Delft sectie veiligheidskunde/projectleider onderzoek NL-Alert in 2008.
- Kraszewski, Ed (30-10-2009), persvoorlichter van de KLPD.
- Opten, Ragna (19-11-2009), communicatieadviseur Burgernet en werkzaam bij VDMMP.
- Remeijn, Hans (31-03-2010), senior adviseur bij Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart.
- Steenbakkers, Willy (05-02-2010), crisiscoördinator Nationaal Crisis Centrum en voormalig programmamanager Cell Broadcast bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Timmerman, Marieke (08-04-2010), senior communicatieadviseur Burgernet en werkzaam bij VDMMP.
- Toornstra, Alfred (07-01-2010), coördinerend senior beleidsmedewerker van het Ministerie van BZK/Programma Bestuur en Organisatie.

Internetsites

- www.nederlandalert.nl
- www.denkvooruit.nl
- www.amberalertnederland.nl
- www.burgernet.nl
- www.alblasserdam.nl
- www.maassluis.nl
- www.aalburg.nl
- www.cb-diensten.nl
- www.wikipedia.nl
- www.politie.nl
- www.security-online.nl
- www.burgemeesters.nl
- www.cbs.nl
- www.nos.nl

Overig

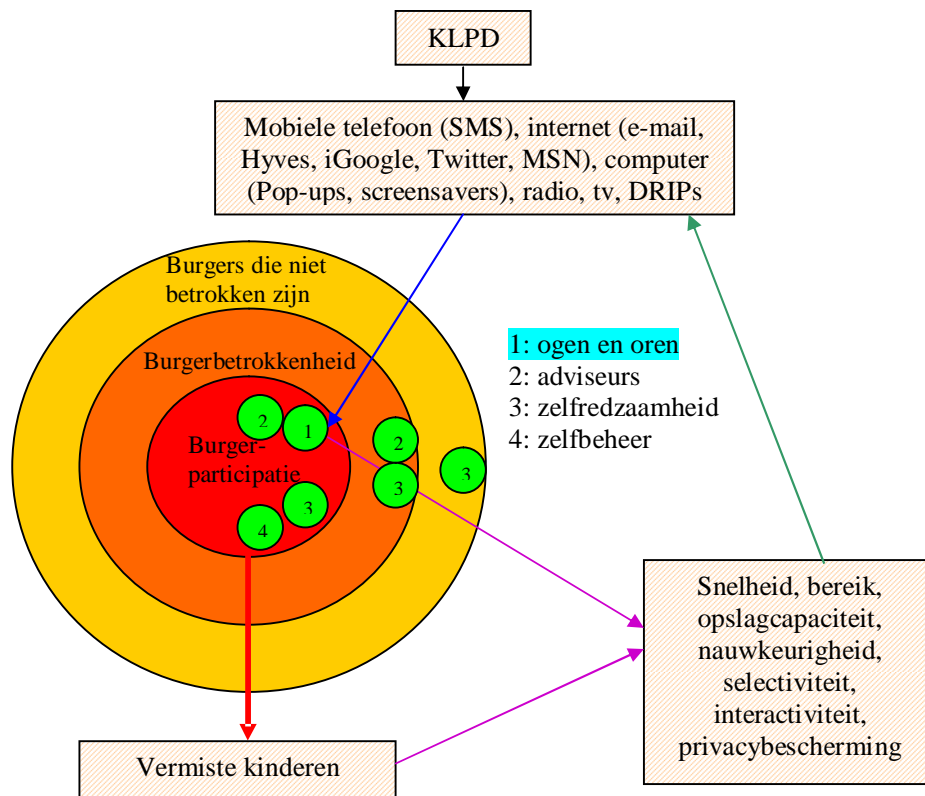
- Ada Boerma (2007), Brabants Dagblad.
- Frank Hoen (16-03-2010), directeur van softwarebedrijf Netpresenter in een uitzending van “EénVandaag”. AVRO/TROS.
- Fons Jacobs (2007), reactie op brand in Helmond.
- Jan Gutteling (2007), Nederlands Dagblad.
- Peter Rehwinkel (03-06-2010), burgemeester van Groningen en Raad van Toezicht Burgernet. Burgernetconferentie “Burgernet en andere vormen van burgerparticipatie”, Nieuwegein.
- Regionaal modeldraaiboek Hulpverleningsdienst Flevoland (HVDF)/ regionale brandweer (BRA), juni 2005.
- Remkes, J.W. (2006), brief “Waarschuwingsbeleid bij incidenten, rampen en crises”. Den Haag.
- Stoffel Heijsman (03-06-2010), korpschef van de regiopolitie Utrecht. Burgernetconferentie SMVP “Burgernet en andere vormen van burgerparticipatie”, Nieuwegein.

Bijlage I. Visuele invulling elektronische communicatiemiddelen

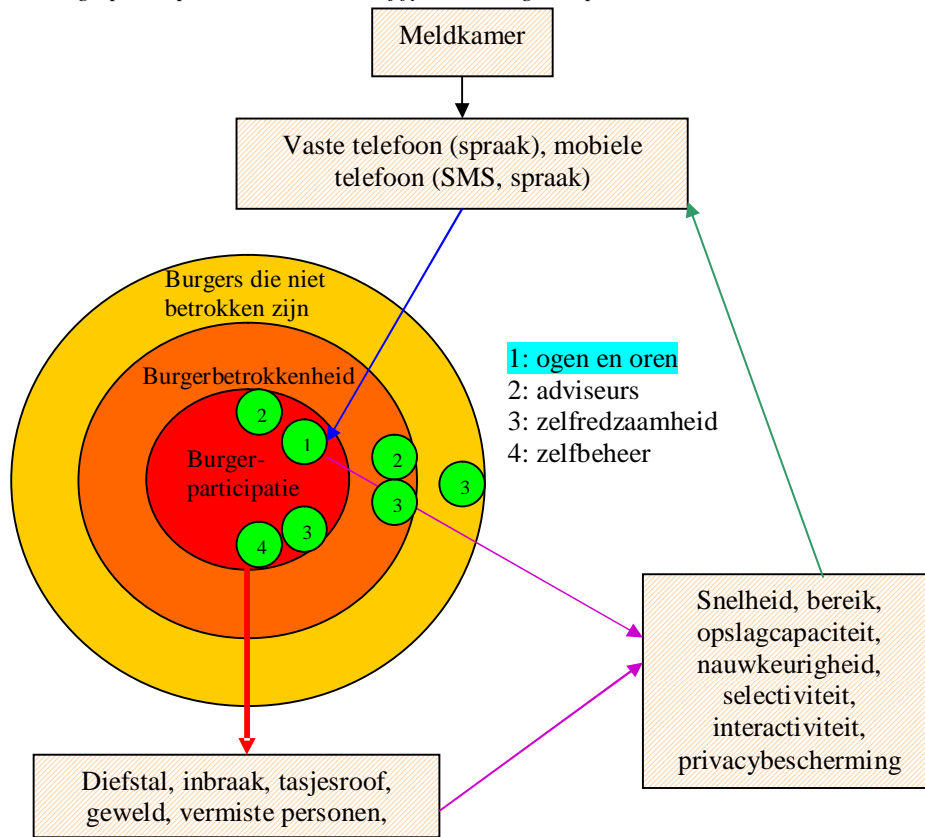
In deze bijlage zijn de programma's van elektronische communicatiemiddelen 'ingevuld'. Hieronder worden alle elektronische communicatiemiddelen besproken. De figuren 3.1 t/m 3.9 laten zien:

- om welk elektronisch communicatiemiddel het gaat,
- wie de overheid is,
- welke instrumenten gebruikt worden,
- welke vorm van burgerparticipatie wordt nagestreefd,
- welke specifieke fysieke veiligheidsproblemen worden aangepakt en
- welke kwaliteiten vereist zijn om beoogde doelen te realiseren

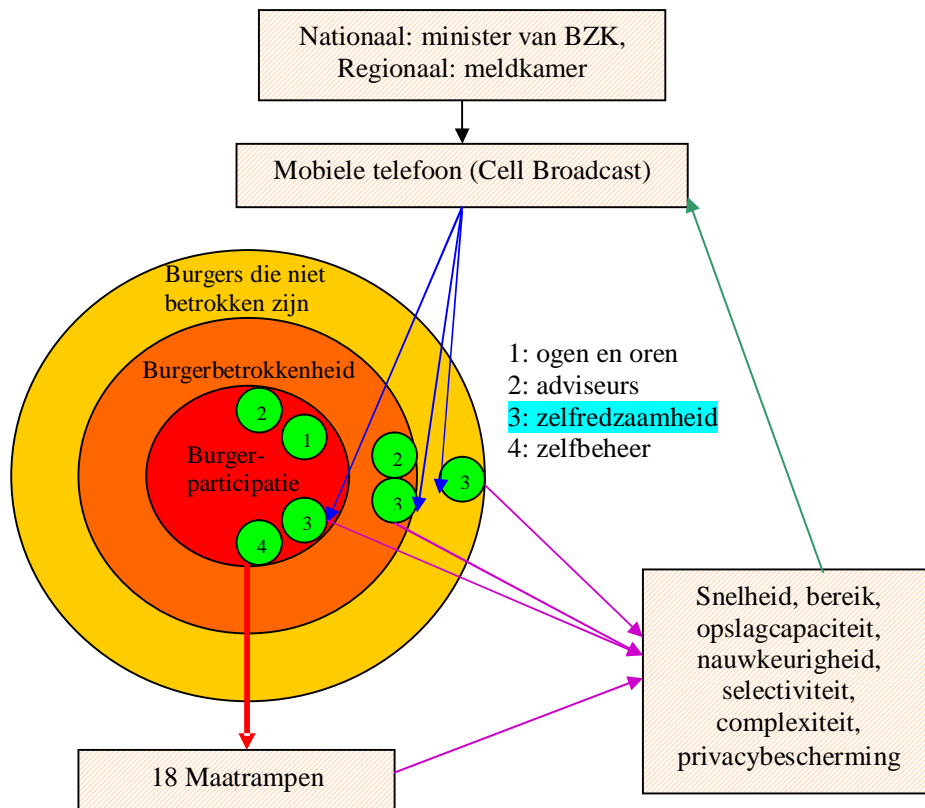
Figuur 3.1. Amber Alert om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen



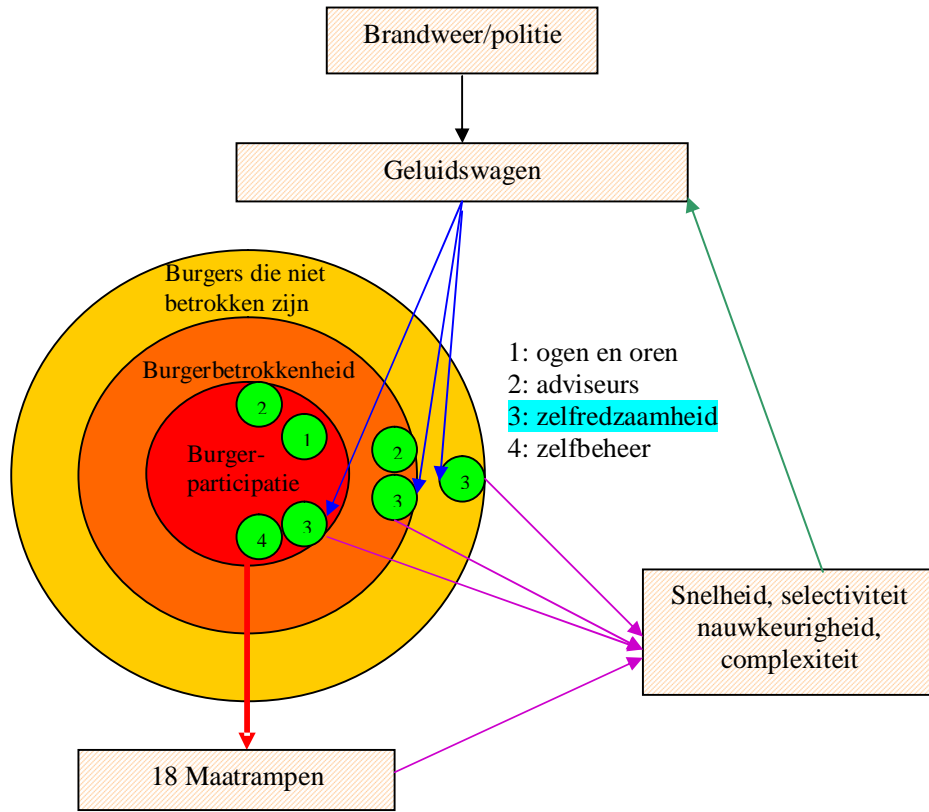
Figuur 3.2. *Burgernet om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen*



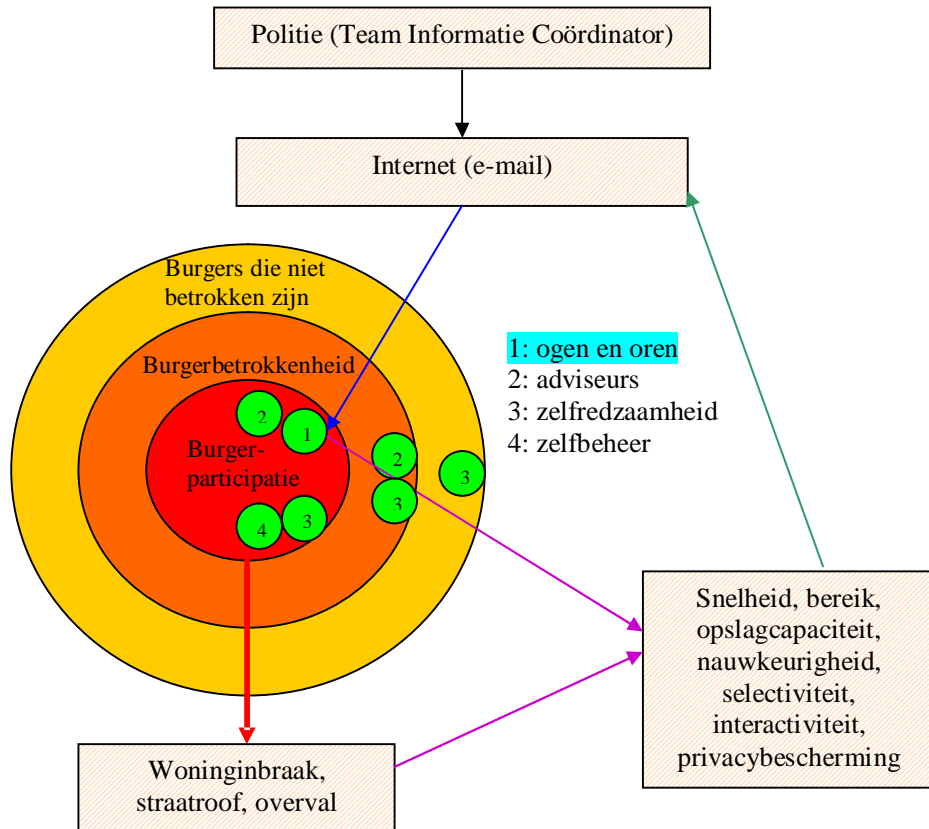
Figuur 3.3. *NL-Alert om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen*



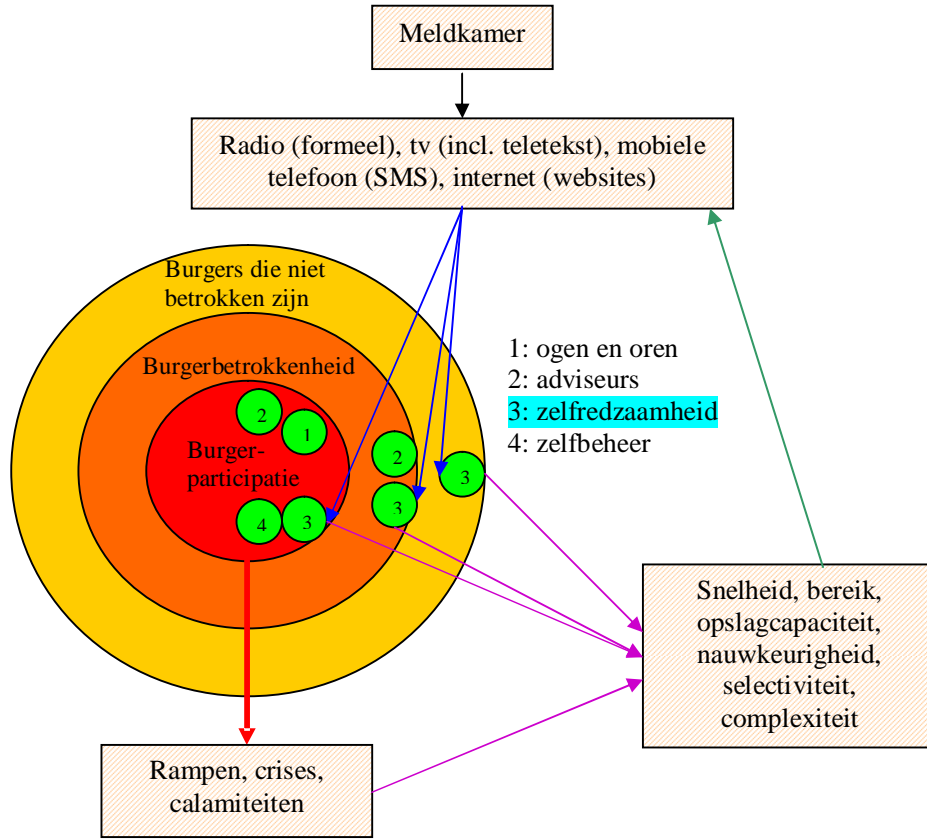
Figuur 3.4. Geluidswagens om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen



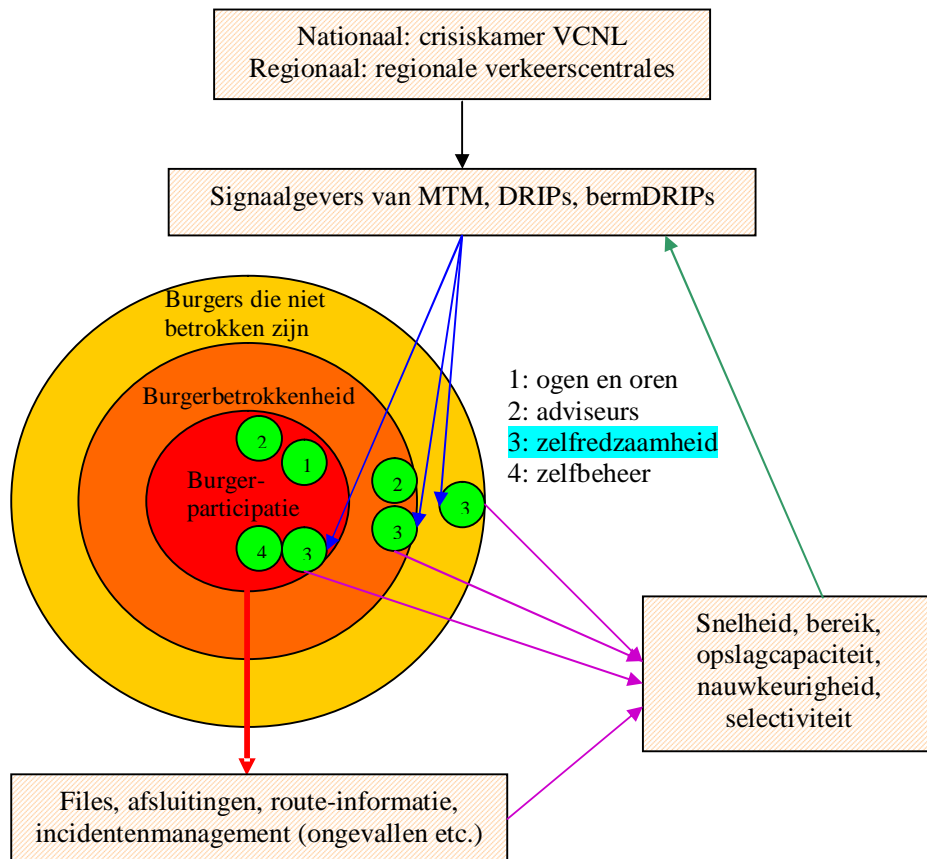
Figuur 3.5. Mail-Alert om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen



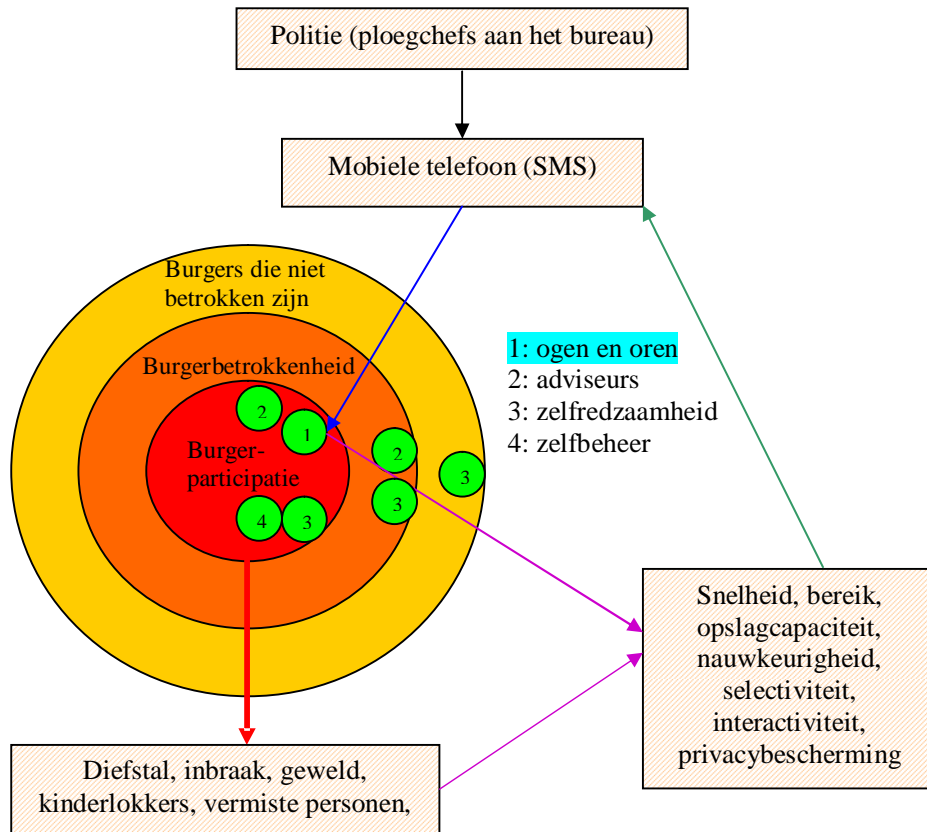
Figuur 3.6. Rampenzender om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen



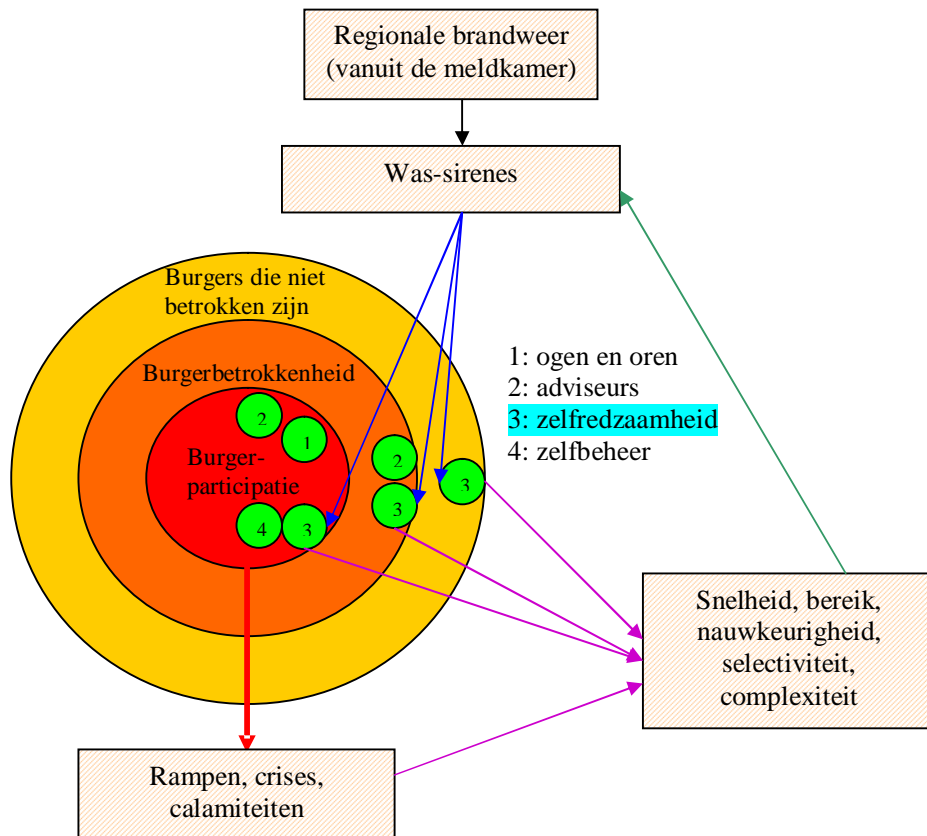
Figuur 3.7. Rijkswaterstaatborden om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen



Figuur 3.8. SMS-Alert om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen



Figuur 3.9. WAS-sirenes om burgerparticipatie te stimuleren bij fysieke veiligheidsproblemen



Bijlage II. Reflectieverslag

In deze reflectie kijk ik terug op mijn professioneel functioneren gedurende het gehele onderzoeksproces. Ik draag enkele zaken aan die ik lastig vond en zaken waar ik minder moeite mee had. Bovendien geef ik aan wat ik geleerd heb van het hele proces van de masteropdracht. Vorig jaar half april ben ik op zoek gegaan naar een opdracht die mij leuk en interessant leek. Ik kwam vrij snel terecht op een opdracht van Stichting Nederland Alert. De begeleider vanuit daar vond ik in de persoon van Dhr. Roy Johannink. Vanuit de Universiteit had ik inmiddels een begeleider gevonden in de persoon van Mevr. Marsha de Vries.

Het formuleren van de definitieve onderzoeksvragen en –opzet nam aardig wat tijd in beslag. Ik had best moeite om de vragen goed te specificeren. Pas eind juli (!) zijn de definitieve onderzoeksvragen en –opzet vastgesteld. In het begin was het ook lastig verschillende onderzoeksbegrippen te definiëren en te onderscheiden. Later in het onderzoek heb ik daar ook nog wel last van gehad. Daardoor liep mijn planning eigenlijk vanaf het begin al in de soep.

Er wordt verondersteld dat de student zelf een planning maakt en zelf verantwoordelijkheid neemt voor het voldoen aan die planning. Het maken van die planning heb ik, voordat ik met het zoeken begon, wel gemaakt, maar ik kwam er al snel achter dat ik ruimschoots niet aan die planning kon voldoen. Ik had in totaal een maand gepland voor het zoeken naar en invulling geven aan de onderzoeksvragen en -begrippen, maar op die punten kwam ik al meteen bedrogen uit.

Het doorwerken van de literatuur liep volgens wens en de samenwerking Dhr. Johannink was prima. Dat gold ook voor Mevr. De Vries, maar zij kon mij helaas niet langer bijstaan omdat zij met zwangerschapsverlof ging. Daarna was er wat onduidelijkheid over de invulling van mijn begeleiders. Dat is later goed gekomen, al had ik beter mijn tweede begeleider, Dhr. Svensson, eerder kunnen betrekken in het traject. Hij gaf namelijk aan dat het beter was om meer diepgang in mijn theoretische kader aan te brengen. Daar was ik het zeker mee eens, alleen heeft dat me veel extra tijd gekost, omdat ik veel stukken moest herschrijven en uitbreiden. Gelukkig heb ik veel bij VDMMP kunnen werken, waardoor er veel contact was met Dhr. Johannink en ik veel zaken snel heb kunnen kortsluiten. Met Mevr. Junjan heb ik ook prima contact gehad en zij heeft mij vooral in het laatste gedeelte van adviezen voorzien en goed geholpen. Soms hield ik als wetenschappelijk onderzoeker bijvoorbeeld te weinig afstand van betrokken organisaties.

Het afnemen van de interviews was op zich een probleem omdat er een aantal organisaties niet happig waren om mee te doen. Daardoor heb ik niet alle gewenste interviews kunnen afnemen waar ik op gehoopt had. Ik heb echter veel gehad aan de interviews die wel afgenomen zijn en ben blij dat ik die onderzoeksmethode heb toegepast in mijn onderzoek.

Alles bij elkaar genomen is het hele onderzoeksproces een leerzame periode geweest. Mijn kennis op het gebied van veiligheidsstudies is verbreed en ik vond het uitgevoerde onderzoek bovendien interessant en leuk om te doen. Al met al ben ik tevreden met het eindresultaat, al had ik het gehele traject graag afgerond in een korter tijdbestek.