

**(Be)G R I P voor Crisiscommunicatie**

**R. Lamers**

**Erasmus Universiteit Rotterdam**

**Faculteit Sociale Wetenschappen**

**Master bestuurskunde, beleid en politiek**

**Prof. dr. P.H.M. van Hoesel**

**Augustus 2006**

*Begrip voor crisiscommunicatie*

*én*

*GRIP voor crisiscommunicatie.*

De laatste betekenis verdient wellicht enige toelichting voor diegene die nog niet bekend zijn met de inhoud van dit rapport. GRIP staat voor gecoördineerde regionale incidentenbestrijding procedures. Hiermee wordt niet het werkwoord 'grip hebben op' bedoeld. Voor een nadere toelichting kunt u terecht op pagina 85, de aanbevelingen.

### **Voorwoord**

'En nu?' dacht ik na mijn afstudeerrichting overheidscommunicatie aan de school voor communicatiemanagement in 2004. Ik dacht wel wat te weten over overheidscommunicatie, maar over de overheid zelf? Een master bestuurskunde! Dat moest het worden. Daarmee zou ik vast meer te weten komen over het openbaar bestuur, beleid, beleidsprocessen, beleidsanalyse, sturing, besluitvorming etc. Op papier is dat ook zo, maar hoe werkt dit in de praktijk?

Ik heb het geluk gehad naast mijn studie parttime werkzaam te kunnen zijn bij de directie Communicatie en Informatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het heeft mij geholpen om de theorieën een beeld te geven. Bureaupolitieke aspecten als verkokering zijn in verschillende soorten en maten inderdaad zichtbaar op de werkvloer.

Crises en crisiscommunicatie hebben mij sinds de opleiding communicatiemanagement geïnteresseerd. Vanaf de oprichting van het Expertisecentrum voor Risico -en Crisiscommunicatie (ERC) van BZK in april 2005 heb ik de ontwikkelingen dan ook met nieuwsgierigheid gevolgd. Vandaar mijn vraag aan het ERC of er niet een onderzoeksvraag lag voor een bestuurskundige eind 2005? Hoe dit zich ontwikkeld heeft, kunt u lezen in het rapport dat voor u ligt. Het bevat een vergelijkende gevalanalyse over crisiscommunicatie en crisisbesluitvorming bij lokale crises.

Sinds april 2006 ben ik zelf werkzaam bij het ERC en ik ben nog geen onderwerpen op het vakgebied van risico- en crisiscommunicatie tegengekomen die mij niet interesseren. Het gaat om beleid, maar vooral in de praktijk. Het gaat om overheden, maar wel in samenwerking. Het is communicatie, maar zeker ook bestuurskunde. Hierbij wil ik het ERC in haar geheel bedanken voor de praktische ervaring die ik nu opdoe en Frank en Fleur in het bijzonder voor de nuttige aanvullingen op deze scriptie.

Graag wil ik mijn scriptiebegeleider Peter van Hoesel en tweede lezer Tilly Beukenholdt-ter Mors bedanken voor de snelle correcties via de pc en de leerzame bijeenkomsten die hebben bijgedragen aan de vorming van het onderzoek. En ook alle respondenten wil ik nogmaals bedanken voor hun tijd en informatie.

Nu rest mij nog één bedankje! Lennaert, bedankt voor je geduld!

Rosemarijn Lamers

Alphen aan den Rijn

Augustus 2006



## Inhoudsopgave

### Samenvatting

#### I Inleidend deel

1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Probleem- en actorenanalyse .....	11
1.3 Probleemstelling .....	15
1.4 Afbakening.....	16
1.5 Relevantie.....	17
1.6 Theoretische oriëntatie.....	18
1.7 Opzet, werkwijze en methodologie.....	18
1.8 Hypothesen .....	19
1.9 Operationalisatie.....	19
1.10 Leeswijzer.....	20

#### II Theoretisch kader

<b>2.1 Crises.....</b>	<b>23</b>
2.1.1 <i>Wat is een crisis?</i> .....	23
2.1.2 <i>Typen crisis</i> .....	24
2.1.3 <i>Fasen in crisis</i> .....	25
2.1.4 <i>Kritische elementen van crisisbeheersing</i> .....	26
<b>2.2 Besluitvorming .....</b>	<b>29</b>
2.2.1 <i>Elementen van routine besluitvorming</i> .....	29
2.2.2 <i>Complexe besluitvorming</i> .....	30
2.2.3 <i>Crisisbesluitvorming</i> .....	32
2.2.4 <i>Invloeden op crisisbesluitvorming</i> .....	32
2.2.5 <i>Theoretische toespitsing</i> .....	36
<b>2.3 Communicatie.....</b>	<b>37</b>
2.3.1 <i>Inleiding</i> .....	37
2.3.2 <i>Communicatiedomeinen</i> .....	38
2.3.3 <i>Kerncompetenties overheidsorganisatie</i> .....	40
<b>2.4 Crisiscommunicatie .....</b>	<b>41</b>
2.4.1 <i>Basisprincipes</i> .....	41
2.4.2 <i>De media en burgers</i> .....	43
2.4.3 <i>Kritieke punten van crisiscommunicatie</i> .....	43

2.4.4 Theoretische toespitsing..... 45

### III Empirie

**3.1 Haaksbergen ..... 47**

3.1.1 De case Haaksbergen in vogelvlucht..... 47

3.1.2 Crisisbesluitvorming ..... 48

3.1.3 Crisiscommunicatie ..... 50

**3.2 Velsen ..... 55**

3.2.1 De case Velsen in vogelvlucht ..... 55

3.2.2 Crisisbesluitvorming ..... 56

3.2.3 Crisiscommunicatie ..... 57

**3.3 Helmond.....60**

3.3.1 De case Helmond in vogelvlucht..... 61

3.3.2 Crisisbesluitvorming ..... 61

3.3.3 Crisiscommunicatie ..... 62

**3.4 De vergelijkende analyse..... 65**

3.4.1 Typering incident..... 65

3.4.2 Crisisbesluitvorming ..... 67

3.4.3 Crisiscommunicatie ..... 74

**3.5 Tenslotte..... 77**

### IV Concluderend deel

4.1 Antwoorden op de deelvragen.....81

4.2 Aanbevelingen.....87

4.3 Reflectie..... 91

5. Literatuurlijst.....94

6. Bijlagen.....97

## Samenvatting

*“Crisis communication is one of the most effective yet least understood means of imposing a degree of order on a highly dynamic environment” (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius 2005).*

### Waarom?

De aanleiding voor dit onderzoek komt vanuit de praktijk waarbij geconstateerd wordt dat de crisis, de besluitvorming en de communicatie ten tijde van crises op bestuurlijk niveau verschillende snelheden hebben. Er zou een kloof bestaan tussen de basisprincipes van crisiscommunicatie (onder andere tijdigheid) en het daadwerkelijke moment van een al dan niet formele reactie van de desbetreffende bestuurder om burgers en media te informeren. De tijdigheid van crisiscommunicatie is zo belangrijk omdat bij gebrek aan informatie een andere werkelijkheid kan gaan leven in de perceptie van burgers.

### Wat?

De vraagstelling die voor het onderzoek centraal staat is de volgende:

"Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan crisiscommunicatie tijdens crises <sup>1</sup> op lokaal niveau en welke invloed heeft het crisisbesluitvormingsproces hierop?"
---

De deelvragen die voortvloeien uit de onderzoeksprobleemstelling zijn de volgende:

1. Welke basisprincipes van crisiscommunicatie bestaan er?
2. Hoe verloopt het proces van crisiscommunicatie in de praktijk?
3. Welke elementen (dilemma's) kenmerken het crisisbesluitvormingsproces in de praktijk?
4. Welke aanbevelingen zijn er te geven voor crisiscommunicatie in het crisisbesluitvormingsproces?

### Afbakening

De probleemstelling wordt beantwoord door middel van een vergelijkende gevalsanalyse van drie crises, te weten de stroomstoring in Haaksbergen, een ammoniaklekkage in Velsen en een bomontruiming in Helmond. In de cases ligt de bestuurlijke leiding op gemeentelijk niveau, waarbij sprake is van een beleidsteam dat wordt opgericht onder leiding van de burgemeester. De twee belangrijkste onderzoeksobjecten zijn crisisbesluitvorming in de acute fase van een crisis en het aandeel van crisiscommunicatie naar media en publiek hierin.

---

<sup>1</sup> 'Tijdens crises' betekent gedurende de acute fase, dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 2.1.3

## **Theorie**

Om een antwoord te kunnen formuleren op de probleemstelling, is een bijdrage uit de literatuur noodzakelijk. Het besluitvormingsproces op lokaal niveau in de acute fase van een crisis wordt onder de loep genomen. Dit levert op voorhand een aantal vragen op dat met behulp van theorie wordt beantwoord. Verschillende besluitvormingstheorieën worden beschreven en de knelpunten omtrent crisisbesluitvorming die in de literatuur beschreven worden verdienen de aandacht. Uiteraard wordt ook van de discipline (crisis)communicatie een theoretische uiteenzetting gegeven. Welke basisprincipes bestaan er voor crisiscommunicatie en waarom zijn juist deze principes van belang? De wijze waarop beide disciplines bijdragen aan crisismanagement, wordt verder uiteengezet in hoofdstuk twee.

## **Hoe?**

Na de theoretische verkenning is empirisch onderzoek verricht. Een vergelijkende gevalsanalyse is uitgevoerd waarbij drie praktijkcases zijn geanalyseerd op het gebied van crisiscommunicatie en besluitvorming. Per praktijkcase zijn interviews gehouden met de burgemeester en de voorlichter die zitting hadden in het beleidsteam ten tijde van het incident/de crisis. Naast de interviews is de belangrijkste informatie in kaart gebracht vanuit de evaluaties van desbetreffende crises, de opgestelde rampenplannen, draaiboeken 'bestuurlijk handelen' en 'voorlichting' van de gemeente en eventueel aanvullend documentatiemateriaal.

De criteria waarop de cases Haakbergen, Velsen en Helmond vergeleken zijn:

<b>Typering incident</b>	Soort incident, mate van crisis en impact
<b>Crisisbesluitvorming</b>	Belemmeringen in de besluitvorming tijdens crises Beeldvorming Aanwezige invloeden op crisisbesluitvorming Passende besluitvormingstheorie
<b>Crisiscommunicatie</b>	Verloop communicatie tijdens crises Positie voorlichting/ voorlichter

## **Conclusie**

Het empirisch onderzoek en de literatuurstudie hebben uitgewezen dat dilemma's bij crisisbesluitvorming, specifiek gericht op crisiscommunicatie, van diverse aard kunnen zijn. Het gaat om het soort crisis, de mensen die erbij betrokken zijn, hun ervaringen en competenties onder druk, de wijze van alarmering, de bekendheid met structuren en processen, externe omstandigheden etc. Daarnaast moet gezegd worden dat de interviews voor de vergelijkende gevalsanalyse hebben uitgewezen dat het belang van communicatie zeer zeker erkend wordt en dat diverse processen in gang zijn gezet om de communicatie beter in te richten. Toch is er op de crisiscommunicatie in de praktijk nog het een en ander aan te merken.



De invulling van crisiscommunicatie in de praktijk op lokaal niveau als gevolg van het crisisbesluitvormingsproces, levert de volgende aandachtspunten op...

...tijdigheid. Zoals geconcludeerd in hoofdstuk 4, wordt dit begrip in de literatuur te abstract beschreven. Toch kan geconstateerd worden dat bestuurders minstens drie uur nodig hebben voordat er een bericht naar buiten is gegaan. Het tekort aan informatie en een gebrekkige beeldvorming zijn de meest genoemde oorzaken van het wachten met voorlichting.

...mandatering. Er zijn nauwelijks zaken op het gebied van voorlichting gemandateerd. Er wordt gestart met nadenken over voorlichting vanaf het moment dat het beleidsteam bijeen is.

Burgemeesters voelen weinig voor het vooraf uit handen geven van communicatie-activiteiten.

...de positie van communicatie. Communicatie is een vast agendapunt gebleken. Alleen wordt het als sluitstuk gepositioneerd, waardoor het niet krachtig genoeg naar voren komt.

De communicatiefunctie is vaak onderbezet in crisistijd, door te late opschaling of onderschatting van de hoeveelheid voorlichtingstaken bij crises (het proces waarmee wordt gekomen van het dagelijkse routinematig functioneren van bestuur van een gemeentelijke dienst naar één regionale multidisciplinaire rampenbestrijdingsorganisatie, wordt opschalen genoemd).

...onderschatting van de buitenwereld. Er wordt door bestuurders veelal gehandeld van binnen naar buiten, in plaats van zich een beeld te vormen door de buitenwereld naar binnen te halen. Het authentieke op de zender gerichte communicatieprincipe heeft in crisissituaties vaak de overhand op de ontvangergerichte communicatie.

### **Een aantal aanbevelingen**

De aanbevelingen zijn in te delen in verschillende fasen van crises. Voorafgaand aan een crisissituatie is er een en ander voor verbetering vatbaar, maar ook tijdens crisissituaties. Van elke categorie wordt een tweetal aanbevelingen hieronder getoond. In hoofdstuk 5 zijn de aanbevelingen in het geheel terug te lezen.

#### **Vooraf verdient het aanbeveling om ...**

... principes van crisiscommunicatie concreter te maken en richtlijnen hiervoor te ontwikkelen.

Wanneer blijkt dat de media na een uur zelf op zoek gaan naar informatie of dat geruchten vanaf dat moment gaan ontstaan, dan moet tijdigheid het 'stempel' "een uur" krijgen.

... een gecoördineerde regionale incidentenbestrijding procedure (GRIP) te ontwikkelen voor crisiscommunicatie waarbij een minimaal aantal mensen kan worden ingeschakeld en voorgeschreven per GRIP-niveau. Dit maakt het mogelijk om bij een operationele GRIP-2 situatie, communicatie een GRIP-3 niveau te geven (het overgaan op een hoger GRIP-niveau voor crisiscommunicatie geeft aan dat het mogelijk moet zijn dat het voor hulpverleningsdiensten een kleine crisis is, maar dat er vanuit voorlichtingsoogpunt meer mankracht en middelen benodigd zijn, door de impact en/of mogelijke geruchtvorming. Tot op heden is dit een nagenoeg vaste structuur, bij een groter incident wordt ook de voorlichterskolom vergroot).

**Tijdens crises verdient het aanbeveling om ...**

... binnen het 'golden hour' een statement af te geven aan de media. Wat is er feitelijk gebeurd?

Welke acties zijn ondernomen en welke informatie is nog niet bekend? Wanneer komt de bestuurder terug met meer informatie en welke informatiekkanalen zijn geopend?

... de beeldvorming, de werkelijkheid van buiten mee te nemen in het proces van besluiten nemen. Er moet meer gedaan worden aan het 'meten' van de perceptie om hier vervolgens op in te kunnen spelen. In plaats van het 'van binnen naar buiten' zenden van informatie door overheden naar de ontvangende burgers.

## I Inleidend deel

### 1.1 Aanleiding

*Op 14 maart 2005 om 6.02 uur 's ochtends is er bij een vrieshuis van Fa. Kloosterboer aan de Trawlerkade te IJmuiden een ammoniaklekkage geweest. Er zijn geen gewonden gevallen. Als voorzorgsmaatregel is besloten een specifiek woongebied te waarschuwen met geluidswagens van de politie. Om 7.20 uur is de burgemeester geïnformeerd omtrent het incident, waarbij is aangegeven dat de zaak onder controle was. Echter, de geluidswagens waren niet goed te verstaan en ook het feit dat het ging om preventie werd niet gemeld. Informatie-uitwisseling tussen diverse betrokken teams verliep niet goed. De eerste formele reactie, in de vorm van een persbericht, werd om 12.00 uur verstuurd en riep bovendien vragen op. Kortom: "de voorlichting op alle niveaus is niet adequaat verlopen". Zo luidt de conclusie in het evaluatieverslag van de gemeente Velsen.*

Het probleem met betrekking tot de voorlichting dat in dit voorbeeld wordt geschetst, heeft mijn nieuwsgierigheid en verbazing verder aangewakkerd en mij ertoe bewogen het onderwerp 'crisiscommunicatie' centraal te stellen in mijn scriptie.

Zowel het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als experts zoals het crisis onderzoeksteam (COT) en oud-burgemeester Mans erkennen de geschetste problematiek. Er wordt opgemerkt dat crisissituaties zich in een ander tempo ontwikkelen dan de besluitvormers kunnen waarnemen. Besluitvormingsprocessen tijdens crises lijken achter de feiten aan te lopen.

Het ERC biedt mij de mogelijkheid om gebruik te maken van haar netwerk en mij van advies te voorzien bij de aanpak en uitwerking van het onderzoek.

### 1.2 Probleem- en actorenanalyse

*Wat is er aan de hand?*

Vanuit de praktijk wordt geconstateerd dat de crisis, de besluitvorming en de communicatie ten tijde van crises op bestuurlijk niveau verschillende snelheden hebben. Bij bestuurlijke crisisoefeningen met aspecten van communicatie wordt communicatie vaak aan het einde van de agenda geplaatst. Dit terwijl misschien voorafgaand aan de vergadering van het bijeen geroepen beleidsteam al kort een statement door de gemeente aan de media kan worden afgegeven over de stand van zaken. Niet alleen in oefeningen wordt dit geconstateerd, maar ook uit diverse interviews met bestuurders, gehouden door het bestuurlijk netwerk crisisbeheersing<sup>2</sup>, kan dit worden opgemaakt. Er bestaat een kloof tussen de basisprincipes van crisiscommunicatie (onder andere tijdigheid en proactieve communicatie) en het daadwerkelijke moment van een al dan niet formele reactie van de desbetreffende bestuurder om burgers en media te informeren. De tijdigheid van crisiscommunicatie is

---

<sup>2</sup> De interviews zijn terug te lezen op [www.bestuurlijknetwerk.nl](http://www.bestuurlijknetwerk.nl)

zo belangrijk om in de eerste plaats burgers van informatie te voorzien over het dreigende gevaar. Hiervoor zijn middelen als bijvoorbeeld sirenes en geluidswagens ontwikkeld. Wanneer dergelijke middelen ingezet zijn, is toelichting vereist om de beeldvorming zoveel mogelijk op de werkelijkheid af te stemmen. Bij gebrek aan informatie kan een andere werkelijkheid gaan leven in de perceptie van burgers.

### *Waarom is het een probleem?*

Bij een crisis is het van belang dat burgers van een adequaat opererende overheid objectieve, volledige en correcte informatie aangeboden krijgen.

Wanneer dit niet het geval is, steken geruchten over de crisissituatie de kop op. Door onder andere technologie als internetweblogs en sms-berichten gaat het geruchtencircuit snel van start. Een grote brand in een garagebedrijf in de gemeente Huizen op dinsdag 4 juli 2006 is hier een mooi voorbeeld van. Er werd besloten een callcenter in te zetten, door de hoeveelheid telefoontjes die bij brandweer en gemeente binnenkwamen. Het callcenter was binnen twintig minuten operationeel, maar ruim vier uur later werd het publieksinformatienummer pas via een persbericht bekendgemaakt. Ondertussen was er een weblog gestart op internet waarbij geruchten en opgeblazen verhalen de wereld in werden geholpen over de mogelijke oorzaak van de brand.

### *Wie zijn erbij betrokken?*

Wat er komt kijken bij de organisatie van crisisbeheersing op lokaal niveau wordt hieronder uiteengezet.

Na een melding van een incident via de meldkamer rukken in eerste instantie de parate diensten uit (brandweer, ambulance en politie). Op de locatie van het incident vindt routinematig overleg plaats tussen de eerst gearriveerde functionarissen van de diverse diensten. Er vindt opschaling plaats naar GRIP-1<sup>3</sup>, wanneer er behoefte is aan gestructureerde coördinatie, het incident bestuurlijke consequenties dreigt te krijgen en/of er behoefte is aan extra materieel.

### *GRIP-1: routinematige coördinatie ter plaatse*

Alleen op de plaats van het incident wordt een operationele staf ingericht: het CTPI (Coördinatie Team Plaats Incident). Op tactisch en strategisch niveau wordt geen staf ingericht. Afhankelijk van de lokale instructies wordt de burgemeester geïnformeerd.

### *GRIP-2: bestuurlijke coördinatie op gemeentelijk niveau*

Er vindt opschaling plaats naar GRIP-2 wanneer het effectgebied groter is dan het incidentgebied, de organisatie van het regionale plan wordt opgesteld, er behoefte is aan een éénhoofdige leiding. Het CTPI (Coördinatie Team Plaats Incident) wordt omgevormd tot het Commando Rampterrein (CoRT) dat onder leiding komt te staan van één leidinggevende, de brandweercommandant.

---

<sup>3</sup> In een rampsituatie gaan functionarissen en diensten werken binnen een vooraf vastgestelde en beoefende organisatiestructuur. Het proces waarmee wordt gekomen van het dagelijkse routinematig functioneren van bestuur van een gemeentelijke dienst naar één regionale multidisciplinaire rampenbestrijdingsorganisatie, wordt opschalen genoemd. Er zijn 4 niveaus te onderscheiden (GRIP). GRIP staat voor gecoördineerde regionale incidentenbestrijding procedures.

Daarnaast komen op strategisch niveau de kernbezettingen van het gemeentelijk beleidsteam (GBT) en op tactisch niveau het regionaal operationaal team (ROT) bijeen. De bestuurlijke leiding ligt op lokaal niveau, de operationele leiding op regionaal niveau. Hoewel deze situatie vanuit rijksniveau GRIP-2 wordt genoemd, definiëren gemeenten in hun rampenplan dit ook soms met GRIP-3 niveau. Om verwarring te voorkomen wordt het hierboven beschreven GRIP-2 niveau, waarbij het bestuurlijk niveau op gemeentelijk niveau ligt, vanaf nu in dit rapport 'crises op lokaal niveau' genoemd. Na GRIP-2 komen nog GRIP-3 (bestuurlijke coördinatie op regionaal niveau) en GRIP-4 en 5 (bestuurlijke coördinatie op provinciaal en landelijk niveau). Het schema op de volgende pagina laat zien welke teams bij een crisissituatie op lokaal niveau betrokken zijn.

Hier volgt een toelichting per actor vanuit figuur 1 (zie ommezijde).

*De linker kolom, bestuurlijke leiding*

### **Burgemeester**

De burgemeester heeft het opperbevel. Tijdens crises geldt niet langer het principe van collegiaal bestuur<sup>4</sup> en is de burgemeester individueel verantwoordelijk voor alle besluiten. Naderhand moet de burgemeester verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

### **Gemeentelijk beleidsteam (GBT)**

De burgemeester laat zich bijstaan door een Gemeentelijk Beleidsteam, een beleidsadviserende crisisstaf. Het GBT adviseert de opperbevelhebber, de burgemeester, bij het maken van bestuurlijke afwegingen en het nemen van beleidsbeslissingen.

Het GBT bestaat in elk geval uit:

- de gemeentesecretaris;
- ambtenaar crisis/rampenbestrijding;
- een voorlichter/communicatieadviseur;
- een vertegenwoordiger van de betrokken gemeentelijke diensten en
- vertegenwoordigers van de parate diensten.

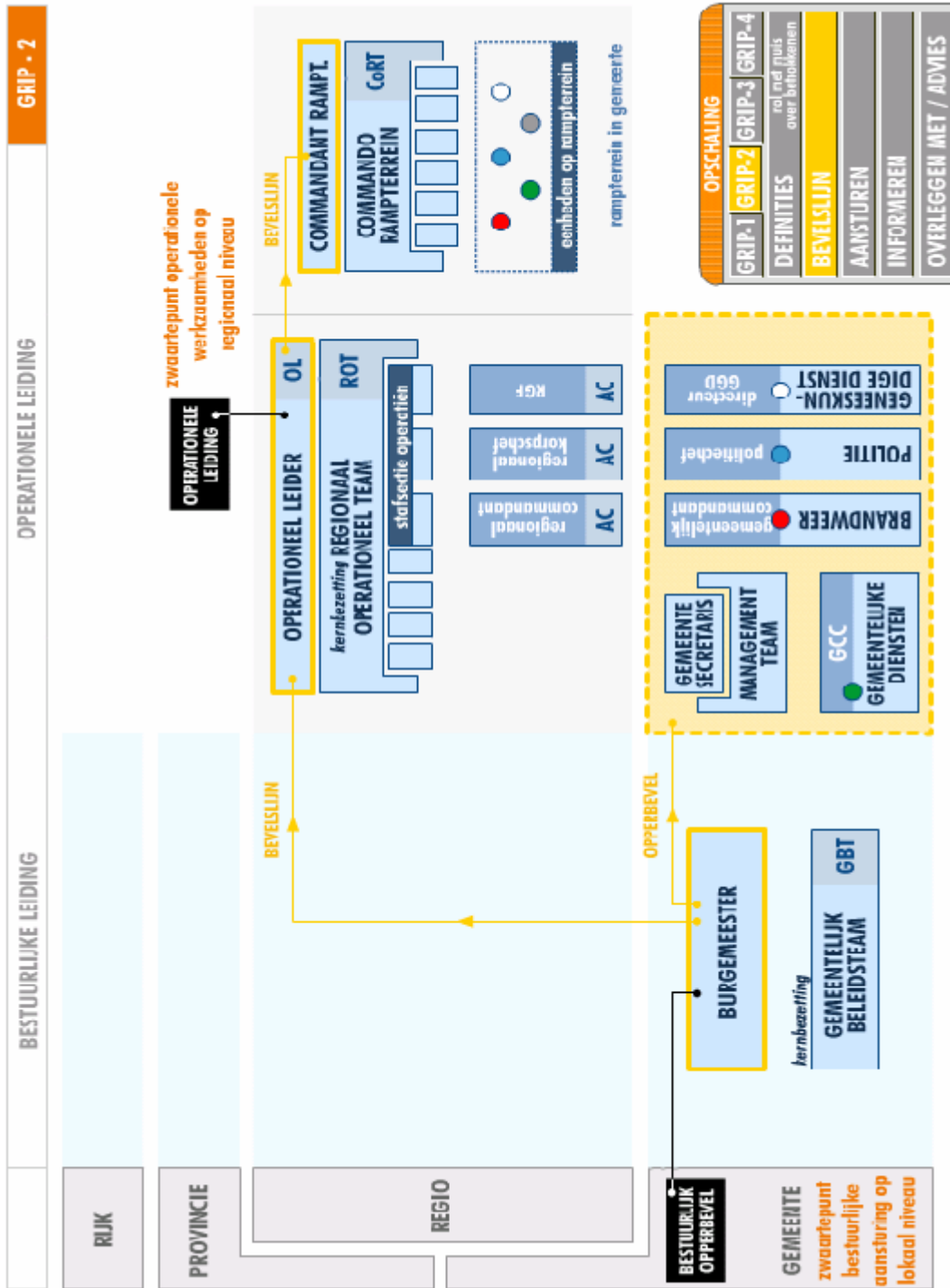
*De middelste kolom, operationeel*

### **Gemeentelijk coördinatiecentrum (GCC)**

De actiecentra van de gemeentelijke diensten worden samen aangeduid als het gemeentelijk coördinatiecentrum en worden aangestuurd door het managementteam van de gemeente (het managementteam vormt vaak samen met het gemeentelijk beleidsteam de crisisstaf van de gemeente). De gemeentesecretaris vervult de rol van voorzitter van het managementteam en vormt zo de verbindende schakel tussen de operationele leiding van het GCC en de bestuurlijke leiding vanuit het GBT.

---

<sup>4</sup> Collegiaal bestuur betekent dat de bestuursleden (collegeleden) gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het gehele beleid.



Figuur 1 Rampenbestrijdingsstructuur op lokaal niveau<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Uit het handboek rampenbestrijding: <http://www.minbzk.nl/contents/pages/3383/opschaling1.swf>

### **Operationeel leider (OL)**

De operationeel leider heeft de leiding over de uitvoering van de crisisbestrijding. De OL is ten opzichte van de burgemeester verantwoordelijk voor de manier waarop functionarissen en diensten samenwerken. Ook is de OL belast met het voorbereiden van (ongevraagde) adviezen en voorstellen aan het beleidsteam. Wettelijk gezien treedt de (lokale) commandant van de brandweer op als OL tenzij de burgemeester andere voorzieningen treft. Idealiter heeft de OL zitting in het GBT. De OL wordt gezien als de verbindende schakel tussen de bestuurlijke en operationele leiding.

### **1.3 Probleemstelling**

Als gevolg van het praktijkvoorbeeld beschreven in de inleiding, wil ik met het onderzoek graag in kaart brengen hoe de crisiscommunicatie in de praktijk verloopt en welke invloed de besluitvorming tijdens hierop heeft. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor communicatieprofessionals en bestuurders om crisiscommunicatie te verbeteren. En om crisiscommunicatie en crisisbesluitvorming beter op elkaar aan te laten sluiten.

*De vraagstelling die voor het onderzoek centraal staat is de volgende:*

"Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan crisiscommunicatie tijdens crises<sup>6</sup> op lokaal niveau en welke invloed heeft het crisisbesluitvormingsproces hierop?"

De onafhankelijke variabelen in de probleemstelling zijn afkomstig uit de verschillende elementen waaruit het besluitvormingsproces op lokaal niveau tijdens crises kan bestaan. Zoals de wijze van besluitvorming kan afhangen van de samenstelling, de structuur en de organisatie van het bestuurlijke beleidsteam, de diverse rollen die de leden in het beleidsteam kunnen innemen en bijvoorbeeld de mate van leiderschap van een burgemeester. Dan kan ook het proces van crisisbesluitvorming verschillen in snelheid, openheid, volledigheid en correctheid. De afhankelijke variabele is de crisiscommunicatie ten tijde van crises op lokaal niveau. De invulling van crisiscommunicatie op bestuurlijk niveau is afhankelijk van de zojuist genoemde samenstelling, structuur en organisatie van de besluitvorming door het beleidsteam tijdens crises, maar ook door rollen, posities en imago van voorlichters. De wijze van communicatie tijdens crises wordt gekoppeld aan de besluitvorming in de acute fase van een crisis.

---

<sup>6</sup> 'Tijdens crises' betekent gedurende de acute fase, dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 2.1.3

De deelvragen die voortvloeien uit de onderzoeksprobleemstelling zijn de volgende:

- Welke basisprincipes van crisiscommunicatie bestaan er?
- Hoe verloopt het proces van crisiscommunicatie in de praktijk?
- Welke elementen (dilemma's) kenmerken het crisisbesluitvormingsproces in de praktijk?
- Welke aanbevelingen zijn er te geven voor crisiscommunicatie in het crisisbesluitvormingsproces?

#### **1.4 Afbakening**

Om een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling en de deelvragen zoals in 1.3 geformuleerd, is het onderzoeksgebied afgebakend.

Er wordt op een specifiek niveau bij crises in een specifieke fase bekeken hoe de crisisbesluitvorming over crisiscommunicatie verloopt.

##### *Specifiek niveau*

Het specifieke niveau betreft een crisis waarbij de bestuurlijke leiding op gemeentelijk niveau ligt. Er is sprake van een beleidsteam dat wordt opgericht met als voorzitter de burgemeester. Over het algemeen wordt deze situatie met GRIP-2 aangeduid.

##### *Specifieke fase*

De specifieke fase wijst naar de acute fase binnen het verloop van een crisis. De crisisbesluitvorming over communicatie, genomen door het beleidsteam, vindt in deze fase plaats. De crisiscommunicatie in deze fase is erop gericht de situatie zo snel mogelijk onder controle te krijgen. Deze fase is niet geheel los te koppelen van het moment dat hiervoor plaatsvindt. Direct na de 'klap' van de crisis bestaat er afhankelijk van de ernst van de crisis ongeloof bij betrokkenen en vormt zich een beeld van de situatie gebaseerd op diverse (subjectieve) waarnemingen. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 2.1.3.

##### *Crisisbesluitvorming*

Crisisbesluitvorming, strategische besluiten genomen door het beleidsteam worden in diverse actiecentra omgezet in concrete maatregelen (zoals het actiecentra voorlichting). De besluitvorming tijdens crises kenmerkt zich door een tekort aan informatie en een hoge mate van druk. De burgemeester is voorzitter van het beleidsteam dat de besluiten neemt. Het besluit kan inhouden welke maatregelen er genomen worden om de crisis te beheersen en hoe burgers en media te informeren en voor te lichten over de aard van de crises en de mogelijke gevolgen.

Crisisbesluitvorming over crisiscommunicatie onderscheidt zich van besluitvorming over crisiscommunicatie doordat het besluiten betreft die tijdens crises genomen moeten worden en niet de besluiten betreft die in de situatie van alledag over crisiscommunicatie genomen kunnen worden. Dit betreft een andere wijze van besluitvorming.



### *Crisiscommunicatie*

Crisiscommunicatie in de betekenis van voorlichten en informeren van burgers en media is een van de belangrijkste zaken waarover een beleidsteam beslissingen moet nemen. Zoals dhr. J.H. Mans in ons gesprek aangaf: *“Crisismanagement is communicatie en crisiscommunicatie is crisismanagement”* (12 juni 2006). Crisiscommunicatie moet bijdragen aan het vertrouwen in het overheidsoptreden bij burgers, door hen, al dan niet via de media, te voorzien van juiste, tijdige, consistente en begrijpbare informatie, aansluitend of inhakend op de perceptie van burgers over de situatie.

### **1.5 Relevantie**

Besluitvorming over communicatie ten tijde van crisis is van belang om te onderzoeken, omdat uit evaluaties van crises blijkt dat er discrepantie bestaat tussen literatuur en praktijk. Enerzijds wil een beleidsteam zoveel mogelijk informatie hebben om besluiten te kunnen nemen en anderzijds is de tijdigheid van voorlichting aan burgers en media van groot belang voor het verdere verloop van de crisis en voor het vertrouwen van burgers in de overheid. Als praktijkvoorbeeld kan het treinincident op station Arnhem van november 2004 worden genomen. In het multidisciplinair evaluatierapport<sup>7</sup> staat dat de besluitvorming weloverwogen plaatsvond. ‘Bij twijfel over de juistheid van voorliggende informatie is deze eerst gecontroleerd alvorens tot besluitvorming werd overgegaan. Ook bij het proces voorlichting werd deze lijn gevolgd.’

Verderop in het evaluatierapport wordt geconstateerd dat de genoemde weloverwogen aanpak, het vrijgeven van informatie aan de pers soms door de in de praktijk waarneembare acties werd achterhaald. Dit kan diverse gevolgen met zich meebrengen, de pers kan zelf verhaal halen bij andere (minder betrouwbare) bronnen en het vertrouwen in de gemeentelijke overheid kan hierdoor ter discussie komen te staan.

In de literatuur is een aantal do's en dont's opgesteld voor wat er ten aanzien van crisiscommunicatie, voorlichting aan burgers moet gebeuren. In de praktijk wordt vaak niet aan al deze vereiste principes van crisiscommunicatie voldaan. Hoe is dit te verklaren? Op het moment van een crisis spelen verschillende belangen en processen een rol. Vanuit de communicatieprofessie (crisiscommunicatie) is een aantal kernwaarden te noemen, die niet overeen hoeven te komen met de prioriteiten van bestuurders. Het incident vindt plaats en op hetzelfde moment start de 'natuurlijke' communicatie, doordat een incident door waarnemingen van omstanders als het ware communiceert. Hiermee wordt bedoeld dat met waarnemingen door omstanders en ooggetuigen direct informatie overgebracht kan worden. Na de melding van het incident wordt vervolgens (bij een bepaalde schaalgrootte, GRIP-2) een beleidsteam opgericht en gaat men vergaderen. Het proces van crisisbesluitvorming waarbinnen ook de besluiten over communicatie genomen worden, lijkt vaak vertraagd op gang te komen. Welke communicatiemomenten worden ingezet, wanneer, aan wie en waarom?

Hierom is het van belang om te bekijken in hoeverre de twee processen van crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie in de praktijk verlopen en wellicht beter geïntegreerd kunnen worden.

---

<sup>7</sup> Multidisciplinair evaluatierapport, incident station Arnhem 22 en 23 november 2004. Hulpverlening Gelderland Midden, 17 januari 2005, pag. 18

## **1.6 Theoretische oriëntatie**

Om een antwoord te kunnen formuleren op de probleemstelling, is een bijdrage uit de literatuur noodzakelijk. Het besluitvormingsproces op lokaal niveau in de acute fase van een crisis wordt onder de loep genomen. Dit levert op voorhand een aantal vragen op dat met behulp van theorie wordt beantwoord. Een aantal begrippen wordt beschreven zoals 'besluitvormingsproces', 'acute fase' en 'crisis'. Een ander element dat in de probleemstelling aan bod komt is crisiscommunicatie. Wat wordt hieronder verstaan en wat is de relatie tussen crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie? De wijze waarop beide disciplines bijdragen aan crisismanagement, wordt verder uiteengezet in hoofdstuk 2. Theoretische elementen die verder uitgewerkt worden, zijn verschillende besluitvormingstheorieën, knelpunten bij besluitvorming in crisistijd en de diverse rollen van een burgemeester in crisistijd verdienen aandacht. Uiteraard wordt ook van de discipline (crisis)communicatie een theoretische uiteenzetting gegeven. Welke basisprincipes bestaan er voor crisiscommunicatie en waarom zijn juist deze principes van belang?

## **1.7 Opzet, werkwijze en methodologie**

Ten behoeve van het beantwoorden van de onderzoeksvraag is in dit onderzoek een aantal stappen doorlopen. Deze worden hieronder kort toegelicht.

### *Theoretische verkenning*

Ten eerste is een theoretische verkenning uitgevoerd. Belangrijke bronnen hierbij zijn uiteraard de literatuur op het gebied van (crisis)besluitvorming en crisiscommunicatie en een aantal beleidsdocumenten dat de basisstructuur van rampenbestrijding en crisisbesluitvorming uiteenzet.

### *Empirisch onderzoek*

Na de theoretische verkenning is empirisch onderzoek verricht. Een vergelijkende gevalsanalyse is uitgevoerd waarbij drie praktijkcases zijn geanalyseerd op het gebied van besluitvorming tijdens crises en crisiscommunicatie. Per praktijkcase zijn interviews gehouden met de burgemeester en de voorlichter die zitting hadden in het beleidsteam ten tijde van het incident/de crisis. Naast de interviews is de belangrijkste informatie in kaart gebracht vanuit de evaluaties van desbetreffende crises, de opgestelde rampenplannen, draaiboeken bestuurlijk handelen en voorlichting van de gemeenten en eventueel aanvullend documentatiemateriaal. De gebruikte bronnen zijn uiteengezet in bijlage VII, de casusverslagen zijn niet opgenomen in de bijlagen, vanwege de vertrouwelijke informatie die het bevat.

### *Analyse cases*

Per case is bekeken wat het verloop van de communicatie naar burgers en media was tijdens de crisis en hoe het proces van crisisbesluitvorming is verlopen. Vanuit de casusverslagen zijn vergelijkingen getrokken tussen de cases. Wat zijn de waargenomen verschillen in het crisisbesluitvormingsproces

en de aanpak van crisiscommunicatie? En welke verklaringen kunnen gegeven worden voor het verschil in verloop van de bestuurlijke crisiscommunicatie? Ook wordt in de vergelijking de koppeling met de theorie weergegeven.

### **1.8 Hypothesen**

Door mijn aanwezigheid bij een grote crisissimulatie Hoogwater ('t Harde 17 en 18 mei 2006), het lezen van crisisevaluaties en mijn werkzaamheden bij het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie heb ik een aantal verwachtingen voorafgaand aan het onderzoek opgesteld. Met de probleemstelling "Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan crisiscommunicatie tijdens crises op lokaal niveau en welke invloed heeft het crisisbesluitvormingsproces hierop?" verwacht ik een zekere discrepantie te constateren tussen de praktijk en de gebruikte theorie in hoofdstuk 2. Uit verslagen van praktijkvoorbeelden, zoals het treinincident Arnhem<sup>7</sup>, valt op te maken dat het qua tijdigheid van communiceren vanuit het bestuur met burgers en media bij crises vaak tekort schiet. Tijdigheid, een van de hoofdprincipes van crisiscommunicatie. Ik veronderstel dat de processen van crisiscommunicatie en crisisbesluitvorming beter op elkaar aan *zouden moeten* sluiten. Ten tijde van de crisis wordt begonnen met het nemen van besluiten. Op  $t = 0$  start ook het natuurlijke communicatieproces. Het incident zelf brengt namelijk communicatie teweeg. Om hierop in te spelen zou het communicatieproces vanuit de gemeente direct moeten starten en niet moeten worden vertraagd door diverse afstemmingsprocedures.

Ten tweede veronderstel ik dat communicatie naar burgers en informeren van media niet bovenaan de agenda van het BT staat bij de besluitvorming tijdens crises. Omdat men vanuit besluitvormings-oogpunt liever zorgvuldig en volledig is dan tijdig te communiceren wat tot dan toe bekend is. Besluitvorming tijdens crises gebeurt mijns inziens op basis van ervaring, intuïtie en gaat gepaard met improvisatie. Daarbij verwacht ik dat bestaande plannen niet zo bruikbaar zijn als kennis opgedaan in oefeningen. Dat de waarde van vooraf opgestelde plannen ter discussie staat, blijkt ook uit de literatuur (zie pagina 71 onder *Improvisatie*). Als laatste verwacht ik dat de rol die de communicatie-adviseur/voorlichter inneemt heel wisselend is en soms te vrijblijvend, doordat iedereen denkt mee te kunnen praten over communicatie.

Na de vergelijkende analyse wordt teruggekomen op de hierboven opgestelde hypothesen.

### **1.9 Operationalisatie**

Om concreet te maken wat onderzocht wordt in de vergelijkende gevalsanalyse moeten de uitkomsten van het onderzoek een antwoord geven op de vraag hoe het proces van crisisbesluitvorming over crisiscommunicatie is verlopen. En welke aanbevelingen kunnen worden gegeven om het principe van tijdigheid in de praktijk van crisiscommunicatie te kunnen handhaven?

---

<sup>7</sup> In november 2004 werden reizigers, NS-personeel en hulpverleners in een reizigerstrein en in stationsgebied onwel.

## (Be)G R I P voor Crisiscommunicatie

---

Per casus wordt bekeken:

- hoe het proces van crisisbesluitvorming over crisiscommunicatie is vormgegeven;
- welke knelpunten/belemmeringen in de crisisbesluitvorming zijn te constateren die de crisiscommunicatie hebben bemoeilijkt;
- welke momenten en middelen zijn ingezet om burgers en media voor te lichten over de crisis;
- welke verbeterpunten worden gegeven om principes van crisiscommunicatie in de praktijk te kunnen handhaven.

In de voorbereidingen op het veldwerk is de systematiek van de aanpak binnen en tussen de cases in kaart gebracht en is een casestudieprotocol opgezet (deze zijn terug te vinden in bijlage III). In het protocol is ook een dataverwerkingsschema terug te vinden, dat schema diende als checklist voor de benodigde informatie voor de casusverslagen.

In onderstaand schema zijn de hoofdbegrippen (karakterisering) van de probleemstelling uiteengezet in indicatoren. In hoofdstuk 3.4 is de uitgewerkte conceptualisering van de cases beschreven.

KARAKTERISERING	CONCEPTUALISERING	INDICATOREN
<b>Crisis</b>	Soort incident, mate van crisis en impact	Acuut of sluimerend: mate van onzekerheid, beslistijd, duur crisis. Mogelijkheid tot aanbrengen van structuur (hanteren agenda, vergaderklok, logboek).
<b>Crisisbesluitvorming</b>	Aanwezige invloeden/ belemmeringen besluitvorming	Beeldvorming, (on)voldoende beeld van de crisissituatie.
	Passende besluitvormingstheorie	Inhoud vergadering, aandeel van operationele zaken naast strategische beslissingen. Gebruik van plannen en ervaring met oefenen Bureaupolitieke aspecten; aanwezigheid van tegenstrijdige belangen en prioriteiten. De aanwezige rol van de burgemeester Bounded rationality of optimummodel; aandeel intuïtie, ervaring en inzicht, schaarste tijd, mankracht, materieel. Aandeel improvisatie in besluitvorming.
<b>Crisiscommunicatie</b>	Verloop communicatie	- Wel of geen agendapunt - Plek op de agenda (begin of einde) - Tijdigheid, tijdsduur van communiceren - Proactief of passief - Middelen (website, callcenter, sirenes, rampenzender, persbericht of persconferentie) - Buitenwereld naar binnen halen (analyse publieksvragen, mediawatching, oog/oor-functie)

## (Be)G R I P voor Crisiscommunicatie

---

---

Positie	plaats incident, perceptieonderzoek)
voorlichting/voorlichter	Mandatering, communicatiemiddelen gemandateerd aan voorlichting of niet? Opschaling, mogelijkheden om voorlichters- kolom in te schakelen.
	Rol voorlichter BT, adviserend of raadplegend?

---

In bijlage II vindt u het schema terug met daarbij behorende onderzoekseenheden.

### 1.10 Leeswijzer

Per hoofdstuk wordt aan het begin een korte leeswijzer getoond om u gemakkelijk door het rapport te leiden. Voor het totaaloverzicht volgt hier een beknopte leeswijzer.

In hoofdstuk 2 komen de theoretische inzichten aan bod van de beschreven elementen. Definities en inzichten opgedaan in eerder uitgevoerd empirisch onderzoek (door derden) vormen hiervoor de basis. Er is een tweedeling zichtbaar van theorieën over (crisis)besluitvorming en theoretisch inzicht over crisiscommunicatie. Ter verduidelijking is een enkele keer een beleidsstuk gebruikt om de theorie iets concreter te maken. Na het theoretische kader van hoofdstuk 2 wordt in hoofdstuk 3 de empirie beschreven, de belangrijkste waarnemingen vanuit de vergelijkende gevalsanalyse van drie praktijkcases. Hierin is een analyse per case en een vergelijkende analyse terug te vinden. In hoofdstuk 4 zijn de belangrijkste conclusies uiteengezet met daaropvolgend de aanbevelingen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een terugkoppeling van de hypothesen en een reflectieparagraaf.



## II Theoretisch kader

In dit theoretische kader volgt een exposé van theoretische elementen die van invloed kunnen zijn bij het verloop van de besluitvorming door bestuurders en de crisiscommunicatie tijdens crises op lokaal niveau. Er wordt gestart met een beschrijving van een aantal begrippen ter verduidelijking. Aan het einde van elke theoretische uiteenzetting (zowel na de uiteenzetting van crisisbesluitvorming als na crisiscommunicatie) volgt een slotparagraaf (2.2.5 en 2.4.4) waarin wordt aangegeven welke theoretische elementen zich mijns inziens lenen voor toetsing in de vergelijkende gevalanalyse, uiteengezet in het empirische deel (III) van dit rapport.

### 2.1 Crises

#### 2.1.1 Wat is een crisis?

Voordat theorieën over crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie aan bod komen, moet het begrip 'crisis' nader worden belicht. Hieronder volgt een kleine selectie van een aantal crisisdefinities.

Crisis komt van het Griekse krisis, dat beslissing betekent. *“Een crisis is een noodsituatie, een onverwachte gebeurtenis die leidt tot vergaande materiële en immateriële gevolgen voor een bedrijf, organisatie of een persoon, waarbij onder tijdsdruk beslissingen moeten worden genomen.* (Stamsnijder, 2002).

*“Een crisis betekent een ingrijpende en vaak ook bedreigende verstoring van de activiteiten van een onderneming of organisatie”* (Gerard Boulogne, 2003).

*“Crisis refers to an undesirable and unexpected situation: when we talk about crisis, we usually mean that something bad is to befall a person, group, organization, culture, society, or, when we think really big, the world at large. Something must be done, urgently, to make sure that this threat will not materialize”* (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005).

*“We spreken van een crisis bij een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen”* (Rosenthal, 1984).

Bovenstaande definitie van Rosenthal wordt in dit rapport gehanteerd, vanwege de hierin opgenomen elementen als 'geringe beslistijd', 'hoge mate van onzekerheid' en het 'nemen van kritieke beslissingen'. Op deze elementen zal ook in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan.

### 2.1.2 Typen crisis

In de studie over beslissingen in moeilijke omstandigheden ('t Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990) worden drie categorieën omstandigheden onderscheiden. Zo zijn er conflictcises waarbij bedoeld wordt op rellen, stakingen en demonstraties. Terreurdaden vormen een categorie, zoals politieke gijzelingsacties, aanslagen en ontvoeringen en een derde categorie zijn de rampen. Het ramptype bepaalt voor een groot deel de aard en omvang van de rampbestrijdingsactiviteiten. Er wordt onderscheid gemaakt in zeven ramptypen, namelijk:<sup>8</sup>

<b>1 Rampen met betrekking tot verkeer en vervoer</b>
- Luchtvaartongeval - Ongeval op het water - Verkeersongeval op het land
<b>2 Rampen met gevaarlijke stoffen</b>
- Ongeval met brandbare explosieve stof - Ongeval met giftige stof - Kernongeval
<b>3 Rampen met betrekking tot de volksgezondheid</b>
- Bedreiging volksgezondheid - Ziektegolf
<b>4 Rampen met betrekking tot de infrastructuur</b>
- Ongevallen in tunnels - Branden in grote gebouwen - Instortingen van gebouwen - Uitval nutsvoorzieningen
<b>5 Rampen met betrekking tot de bevolking</b>
- Paniek in menigten - Grootschalige ordeverstoringen
<b>6 Natuurrampen</b>
- Overstromingen - Natuurbranden - Extreme weersomstandigheden
<b>7 Ramp op afstand</b>
- Busongeluk - Vliegtuigongeluk - Oorlog, zoals in Libanon
Waarbij 'eigen'burgers in het buitenland getroffen zijn

Figuur 2: zeven ramptypen

Naast deze indeling wordt in meer recente literatuur een onderscheid gemaakt met een indeling in een acute ramp of een sluimerende crisis.

#### Acuut

Een acute ramp, ook wel 'sudden crisis' genoemd, gebeurt als verschuiving, een onverwachte gebeurtenis, of een reeks van gebeurtenissen. De Bijlmerramp, de brand in het Hemeltje in Volendam en de vuurwerkcramp in Enschede zijn hier voorbeelden van. Het onverwachte brengt in eerste instantie een reactie van ongeloof met zich mee. Bij een acute ramp bevinden autoriteiten en hulpverleners zich direct in de responsfase, zonder dat de fase van preventie of preparatie aan de orde is gekomen. Een acute crisis vergt een heel ander soort aanpak, een meer improviserende aanpak.

Ook de organisatie en de kwaliteit van de voorlichting en communicatie wordt in de eerste uren na de ramp gekenmerkt door dit acute karakter. Informatie is vaak gebrekkig of tegenstrijdig, er is onduidelijkheid over taken en bevoegdheden en er is een grote informatiebehoefte bij burgers en media.

<sup>8</sup> <http://www.minbzk.nl/contents/pages/3794/b-2.pdf>



## Sluimerend

De sluimerende crisis, 'creeping crisis', kenmerkt zich door een lange periode met pieken en dalen en zal zich manifesteren met een zeker 'verwacht' karakter (Parliamentary affairs, 2003). Ook is de duur van een sluimerende crisis doorgaans langer dan een acute ramp. Door het verwachte karakter van de crisis, worden ook de verwachtingen en eisen aan voorlichting en informatie hoger. Voorbeelden van sluimerende crises zijn de MKZ-crisis, de watersnood in Limburg begin 1995 of de legionella-besmettingen die eens in de zoveel tijd voor slachtoffers zorgt.

### 2.1.3 Fasen in crisis

Het verloop van een crisis is volgens de projectgroep crisisscenario's van het ministerie van BZK op te delen in een aantal fasen.<sup>9</sup> De fase voorafgaand aan een mogelijke crisis: de voorbereidingsfase, hieronder vallen onder meer proactie, preventie en preparatie. De alarmeringsfase, de fase waarin duidelijk wordt dat er sprake is van een crisis. De acute fase net na 'de klap', het escaleren van de crisis waarin in kort tijdsbestek zeer veel geregeld moet worden en er vaak sprake is van een al dan niet enigszins beheerste chaos. De beheersingsfase is de fase waarin crisisteams op sterkte zijn en duidelijk 'grip' hebben gekregen op het beheersen van de crisis. En tenslotte is er de nazorgfase. De fase waarin de daadwerkelijke beheersing van de crisis in feite is afgehandeld en wordt overgegaan tot onderzoek en evaluatie. Om een duidelijk beeld te geven van de zojuist benoemde fasen van een crisis, wordt in bijlage II een scenario geschetst waarbij de verschillende fasen in de crisis zijn terug te lezen. Het scenario wordt opgedeeld in drie fasen, namelijk de alarmeringsfase, de acute fase en de beheersingsfase.

De rampenbestrijdingscyclus uit het wettelijk kader ziet er als volgt uit:



Figuur 3: Rampenbestrijdingscyclus

De verschillende fasen hierin zijn proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. In deze cyclus heeft ook het risicobeleid een plek. Proactie, preventie en preparatie zijn de fasen die samen het risicocommunicatiebeleid<sup>10</sup> moeten bevatten (voorbereidend op en voorafgaand aan crises). De fasen repressie en nazorg zijn in deze de fasen waarin crisiscommunicatie een rol speelt. Het grootste verschil is dat men bij de ontwikkeling van programma's voor risicocommunicatie bedachtzaam, weloverwogen en planmatig te werk gaat, terwijl bij het optreden van een crisis 'tijdigheid' en 'aard van

<sup>9</sup> Projectgroep Crisisscenario's, ministerie van BZK, Crisisbeheersing in scenario's december 2005, Den Haag.

<sup>10</sup> Risicocommunicatie is erop gericht om een duurzame relatie op te bouwen tussen lokale overheden, risicobedrijven en burgers, communiceren op het moment dat er (nog) niets aan de hand is.

de eerste reactie' in communicatief opzicht essentieel zijn (beleidsdocument: IPO, 2006). In paragraaf 2.3 volgt een toelichting op de begrippen risicocommunicatie en crisiscommunicatie.

#### **2.1.4 Kritische elementen van crisisbeheersing**

In een crisis blijken de volgende zes elementen van doorslaggevende betekenis voor een succesvolle beheersing.<sup>11</sup>

##### *1. Kennis van spelers en het speelveld*

Het kennen van betrokken spelers, wie is erbij betrokken, wie heeft welke verantwoordelijkheid, wie gaat waarover? Zijn gegeven de dreiging de juiste hoeveelheid spelers op de juiste plaats in het netwerk? Gedegen kennis van het speelveld is van belang om op het speelveld te acteren. Verder gaat het ook om vragen van 'opschaling' en 'afschaling': is gegeven de dreiging de juiste hoeveelheid spelers op de juiste plaats in het netwerk? Zonder gedegen kennis van het speelveld wordt het acteren op dat speelveld erg lastig, zeker omdat er in crisisbeheersing sprake kan zijn van andere en meer actoren dan men gewend is vanuit de 'klassieke' rampenbestrijding.

##### *2. Informatievoorziening*

Het is van belang dat er gehandeld wordt vanuit een gelijk beeld van de situatie. De informatievoorziening moet hiervoor op orde zijn en de beschikbare informatie zal adequaat moeten worden gedeeld. Met het systematisch verzamelen, verwerken en verspreiden van informatie wordt bereikt dat alle betrokkenen op eenzelfde basis zich een beeld kunnen vormen van de situatie en een duidelijk beeld hebben van wat van hen verwacht wordt.

##### *3. Leiding en coördinatie*

Besluitvorming staat in bepaalde fasen van crisisbeheersing onder hoge druk. Tijdsdruk, maar ook druk vanwege mogelijke consequenties van besluiten. Crisisteamen moeten daarom zorgvuldig, stapsgewijs, voortvarend en in samenwerking met andere teams de nodige beslissingen nemen. Gezien de onvolledigheid en onduidelijkheid van gegevens, onzekerheid over de situatie en potentiële juridische consequenties, vraagt dit niet alleen veel van de voorzitter van het team, maar ook van de andere betrokkenen. Ook de uitvoering van maatregelen vraagt eenduidige en heldere sturing en zorgvuldige afstemming.

Aspecten van crisisbesluitvorming worden nader belicht in hoofdstuk 2.2.3.

##### *4. Vooruit kijken, anticiperen*

Vooruit denken kan helpen een crisis in te dammen en de gevolgen of schade zo beperkt mogelijk te houden. Om te voorkomen te worden geïmponeerd door gebeurtenissen zijn de volgende vragen van

---

<sup>11</sup> Overgenomen van de projectgroep Crisisscenario's, ministerie van BZK, Crisisbeheersing in scenario's december 2005, Den Haag.

belang: wat betekent dit voor de volgende fase, wat als er dit gebeurt, wat als dat niet te voorkomen is? De ervaring leert dat zonder expliciete aandacht hiervoor, men al gauw geleefd wordt door de gebeurtenissen.

#### *5. Voorlichting en communicatie*

Om de crisis te beperken is communicatie richting de burgers van belang, reacties van burgers kunnen grote gevolgen hebben. Daarom is het voortdurend adequaat informeren van de burgers (en andere betrokkenen) essentieel. Openheid en eerlijkheid van de overheid naar de burgers zijn belangrijke waarden hierbij. In hoofdstuk 2.3 wordt hier verder op ingegaan.

#### *6. Kennis en expertise.*

Geen crisis is hetzelfde. Het is belangrijk om optimaal gebruik te maken van kennis, vaardigheid en ervaring die beschikbaar is binnen en buiten de organisatie. Leren is hierin een onderdeel, leren van eigen ervaringen, leren van oefeningen en leren van andere ervaringen.

Het is van belang voortdurend nieuwe kennis en vaardigheden op te doen door netwerkopbouw, door individueel of in teamverband vakliteratuur en rapportages te bestuderen en te bespreken, cursussen en vaardigheidstrainingen te volgen, door een gestructureerd oefenprogramma te hanteren, etc.

Wanneer de crisis voorbij is bestaat het gevaar dat het verwerken en analyseren van de crisis steeds verder vooruit wordt geschoven. Toch kunnen, mede aan de hand van een analyse achteraf, lessen voor de toekomst worden getrokken.

Ter aanvulling op deze kritische elementen in een crisis wil ik graag een koppeling maken naar paragraaf 2.1.2. Het soort crisis en daarmee de aard en omvang en dus de impact van een crisis kan, zoals is beschreven, zeer divers zijn. De zojuist beschreven 'kritische elementen' kunnen helpen de crisis te beheersen. De mate waarin het mogelijk is deze elementen te beheersen kan afhangen van de aard van de crisis. In een acute crisis is het systematisch verzamelen van informatie bijvoorbeeld moeilijker haalbaar dan in een sluimerende situatie. De zes kritische elementen van crisisbeheersing kunnen daarom beter worden omgezet in concrete aanbevelingen waar men in fasen voorafgaand aan de acute fase van een crisis mee aan de slag gaat.

In de acute fase van een crisis is het van belang kenmerken in ogenschouw te nemen waarmee de overheid wordt geconfronteerd en die relevant zijn voor de aard en de inhoud van de communicatie:

- er zijn (potentiële) slachtoffers of er is schade aan (financiële) belangen,
- er is grote belangstelling van de media (nationaal/internationaal),
- er ontstaat publieke onrust,
- de verantwoordelijkheid van de overheid raakt in het geding.<sup>12</sup>

Deze elementen hebben gevolgen en beïnvloeden de 'tone of voice' en de inhoud van de boodschappen. Er is een 24-uurs informatiebehoefte, bij onvoldoende berichtgeving ontstaat er ongeloof en wantrouwen.

---

<sup>12</sup> Crisiscommunicatie, Voorlichtingsraad, januari 2001



## 2.2 Besluitvorming

In deze paragraaf wordt beschreven uit welke elementen het besluitvormingsproces bestaat in 'normale' situaties. Daarna komen diverse besluitvormingstheorieën aan bod, die uiteindelijk moeten leiden tot een selectie die bruikbaar is voor het nemen van besluiten in crisissituaties. In 2.2.4 wordt beschreven welke invloeden op besluitvorming in crisissituaties kunnen bestaan. Paragraaf 2.2 wordt afgesloten met een toespitsing waarin een selectie wordt gemaakt van te gebruiken theoretische elementen in de empirie.

*Key to the common definition of 'public policy' as being 'what government chooses to do or not to do' is the idea of a decision.*

(Birkland, 2001)

Er wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen routine-, complexe- en crisisbeslissingen. Routinematige beslissingen zijn de meest voorkomende beslissingen binnen het openbaar bestuur. Producten van besluitvorming zoals regels, wetten, verordeningen en uitvoeringsvoorschriften spelen een grote rol in routinematige beslissingen. Voor dergelijke beslissingen zijn standaardprocedures ontwikkeld waarbij verschillende fases in een beleidsproces doorlopen worden of aan bod komen. Maar: *'de grens tussen gewone en crisisomstandigheden is niet altijd scherp te trekken en 'crisis' en 'routine' kunnen in de bestuurlijke praktijk naast elkaar voortbestaan en soms op elkaar inwerken'* (Muller in 't Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990). Hiermee wordt bedoeld dat een crisis vaak slechts een deel van de organisatie in zijn greep houdt of dat het slechts acties vereist van een deel van de politiek-bestuurlijke elite. Zo worden gemeenteraadsleden vaak 'laat' geïnformeerd over crises in hun gemeente.

### 2.2.1 Elementen van routine besluitvorming

Het rationele model van (de Amerikaanse wetenschapper) H. Simon en het optimummodel van Y. Dror zijn beide voorbeelden van besluitvormingsmodellen in een routinematige situatie.<sup>13</sup> Het rationele model is prescriptief. Het schrijft voor dat de beste besluiten worden genomen als van tevoren is vastgesteld aan welke criteria een besluit of oplossing moet voldoen, als zoveel mogelijk oplossingen zijn gegenereerd en zijn getoetst aan de vastgestelde criteria. Rationele actoren hebben een bepaald probleem en een bepaald doel. Ze zoeken naar zoveel mogelijk informatie en bekijken de verschillende oplossingen. Het doel is 'maximum social gain', de oplossing die op dit criterium het beste scoort, is de beste oplossing. Een nadeel hierbij is dat bij consensus over doelen problemen kunnen ontstaan, doordat het verschillende oplossingen kan inhouden. Hetzelfde probleem kan verschillende doelen bevatten (ontleend aan Birkland, 2001). Ook is maximale informatieverschaffing onmogelijk en doordat informatie niet eenduidig interpreteerbaar is, is het moeilijk een besluit te nemen. Door het afwegen van zoveel informatie is het een langdurig proces (vertaald vanuit Birkland, 2001).

Het optimummodel gaat uit van een economisch rationeel model. Naast rationele elementen spelen ook buitenrationele elementen (intuïtie, ervaring en inzicht) een rol. *"Besluitvormers streven in het optimummodel niet naar de beste beslissing, maar naar een beslissing die duidelijke batige saldo's voor de besluitvormer opleveren"* (Dror, 1968).

Het besluitvormingsproces volgens Russo en Schoemaker (1993) kan worden onderverdeeld in een aantal hoofdelementen. Elke goede beslisser moet deze, bewust of onbewust, afwerken.<sup>14</sup>

1. Bepaling van het raamwerk (de kwestie structureren):

Omschrijven wat er moet worden besloten en voorlopig bepalen welke criteria er de oorzaak van zouden kunnen zijn dat de ene optie boven de andere optie kan worden verkozen. Bij de bepaling van het raamwerk denken goede beslissers na over het gezichtspunt van waaruit zij en anderen naar de kwestie zullen kijken en besluiten ze welke aspecten zij belangrijk vinden en welke niet.

2. Informatie verzamelen:

Zoeken naar kenbare feiten als een redelijke inschatting van 'onkenbare feiten' die nodig zijn om de beslissing te nemen. Goede beslissers geven zodanig leiding aan de informatieverzameling dat zij zich daadwerkelijk inspannen om fouten te voorkomen. 'Niet datgene wat we niet weten, veroorzaakt problemen. Dat is wat we weten en niet waar is'.

3. Conclusies trekken:

Een deugdelijke bepaling van het raamwerk en goede informatie staan nog niet garant voor een wijs besluit. Mensen kunnen niet consequent goede besluiten nemen wanneer ze uitsluitend gebruik maken van hun intuïtieve oordeel. Een systematische aanpak dwingt om vele aspecten te onderzoeken en leidt vaak tot betere beslissingen dan urenlang ongeorganiseerd nadenken.

4. Leren (of nalaten te leren) van feedback:

Iedereen zou een systeem moeten inbouwen om te leren van de resultaten van eerdere beslissingen. Dit betekent meestal: bijhouden wat men verwachtte dat er zou gebeuren, zich systematisch wapenen tegen een uitleg die alleen het eigenbelang dient en vervolgens zorgen dat wanneer zich een soortgelijke beslissing weer voordoet nog eens gekeken wordt naar de lessen die de feedback heeft opgeleverd.

### **2.2.2 Complexe besluitvorming**

Complexe beslissingen kennen een aantal basiskarakteristieken:<sup>15</sup>

- Er zijn *veel actoren met conflicterende belangen*
- De besluitvorming is *sterk verweven* met andere problemen
- Er bestaat *onzekerheid* over de precieze aard van de problematiek
- De *informatieverwerving* en *–verwerking* leveren grote problemen op

---

<sup>13</sup> De indeling van besluitvormingstheorieën in het soort besluitvorming is ontleend aan de indeling uit *Kritieke momenten*.

<sup>14</sup> Edward Russo, J., Schoemaker, P.J.H. 1993 (vertaling). *Beslis(t) beter! De kwaliteit van besluitvorming*. Scriptum Books; Schiedam, pag. 18,19.

<sup>15</sup> Ontleend aan U. Rosenthal, Politiek-bestuurlijke besluitvorming: complexe beslissingen. In: Handboek beleidsvoering

- *Korte en lange termijn overwegingen* lopen door en langs elkaar heen
- Complexe beslissingen zijn vaak *onomkeerbaar*

Muller (in: 't Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990) stelt vast dat complexe besluitvorming in situaties waarin complexiteitsfactoren hoge waarden aannemen, zich niet leent voor een besluitvormingsmodel waarin onzekerheid geen rol speelt en waar volledige informatie wordt verondersteld. Hieronder wordt een aantal theorieën benoemd dat in complexe situaties een rol kan spelen.

Incrementele besluitvorming (Lindblom) richt zich door onzekerheden, strijdige belangen en organisatorische belemmeringen op bekende, vertrouwde alternatieven die marginaal afwijken van de huidige situatie. Beschikbaarheid van middelen is hierbij belangrijk. Het incrementele besluitvormingsmodel leidt tot een kleine correctie in plaats van de beste oplossing. Het gaat ervan uit dat de bestaande situatie goed is.

In het mixed scanning model van Etzioni inventariseert de besluitvormer eerst alle alternatieven die hij en zijn staf kunnen bedenken, om vervolgens de bruikbare te selecteren. Deze alternatieven worden vervolgens gedetailleerd onderzocht waarna verdere selectie volgt. Deze methode is geschikt voor strategische beslissingen. Er wordt getracht de situatie zo lang mogelijk open te houden, correctie en bijsturing van beslissingen dient steeds mogelijk te blijven. Hoe definitiever de beslissingen, hoe gedetailleerder de informatie is op basis waarvan de beslissing is genomen (Muller in: 't Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990).

Het bounded rationality model zegt dat mensen genoeg nemen met het beoordelen van een beperkt aantal mogelijke oplossingen aan de hand van een beperkt aantal criteria. March en Simon stellen vast dat er grenzen zijn aan hulpbronnen en de menselijke mogelijkheid in het informatieproces. Er zijn grenzen aan de rationaliteit door tijd, informatie en vaardigheden. Niet de beste oplossing wordt gekozen, maar de oplossing die 'satisficing' is, een samenvoeging van het woord 'satisfying' en 'sufficing', bevredigend en voldoende (vertaald uit Birkland, 2001).

Kingdon stelt dat bij besluiten over beleid drie stromen (problemen, partijen en oplossingen) te onderscheiden zijn die, wanneer zij gekoppeld worden, kunnen leiden tot een beleidsraam of tot een besluit (Kingdon 1995). Kingdon stelt dat dit koppelen gebeurt door middel van (politieke) beleidsramen die slechts een kort tijdsbestek openstaan en in deze korte periode, waarin gekoppeld kan worden, veel aantrekkingskracht uitoefenen op beide stromen (Kingdon 1995).

Kingdon noemt zulke momenten *windows of opportunity*: kansen op beleidsvorming. Zij dienen zich bijvoorbeeld aan bij een ramp of crisis.

### **2.2.3 Crisisbesluitvorming**

Besluitvorming tijdens crises is slechts één van de taken voor een leider. Leiderschap gedurende crises heeft betrekking op vijf kritieke taken, namelijk *'wijs worden, meningsvorming, besluitvorming, beëindigen en leren'* (vertaald uit Boin, 't Hart, Stern, Sundelius, 2005).

De reden dat deze kritieke taken aan de orde komen in dit rapport, is de link naar de crisiscommunicatie. Wijs worden: ervoor zorgen dat beleidsmakers een duidelijk beeld krijgen van wat er aan de hand is en wat er nog kan komen, is van groot belang om vervolgens besluiten over crisiscommunicatie te nemen. Mijns inziens sluit 'meningsvorming' hierop aan, terwijl de theorie het als aparte taak beschrijft. Meningsvorming wordt beschreven als het actief vormen van het publieke beeld van de crisis om de gezamenlijke definitie van de crisis op zo een manier op te stellen dat het mogelijk wordt doelgericht te werken naar een set gewenste crisisuitkomsten.

De besluitvorming en het coördineren van de implementatie, hiermee wordt de algehele richting en samenhangendheid bedoeld als antwoord op de crisis, gevormd door de collectieve krachten. Hierna volgen de kritieke taken van beëindigen en leren, het bijdragen tot het democratische proces om ieders ideeën en acties uit te leggen op fora om de crisis af te kunnen sluiten en de maatschappij weer op de rails te krijgen. Het lessen trekken en mogelijkheden grijpen om de bijdragen van bestaande instituties, beleid en oefeningen die te kort geschoten zijn in het crisisproces te heroverwegen en misschien te hervormen.

De vijf kritieke taken zou ik zelf anders indelen. De verschillende rollen van een leider, in dit geval de burgemeester komen aan bod in de volgende paragraaf. De genoemde taken 'wijs worden', 'meningsvorming' zie ik als voorwaarden voor crisisbesluitvorming. Beëindigen is een onderdeel van de besluitvorming tijdens crises en leren is in de nafase een taak voor een bestuurder.

### **2.2.4 Invloeden op crisisbesluitvorming**

Diverse elementen zijn van invloed op het verloop van de besluitvorming bij crises. Een aantal wordt hier uiteengezet. Rosenthal (1984) stelt een aantal proposities van crisisbesluitvorming vast dat betrekking heeft op de organisatie van de besluitvorming. Daarnaast zijn aspecten uit de 'driehoek van crisisbesluitvorming' door George (1980) toegevoegd en uitgangspunten vanuit Boin, 't Hart, Stern & Sundelius (2005).<sup>16</sup>

#### **Centralisatie van de besluitvorming**

In crisissituaties wordt de besluitvorming gecentraliseerd. Hiermee wordt bedoeld dat de 'regering regeert', ervan uitgegaan wordt dat bestuurders in crises het voortouw moeten nemen. Centralisatie dus binnen het niveau waarop de crisis zich afspeelt (lokaal, regionaal of nationaal). Naast de genoemde centralisatie speelt crisisbesluitvorming volgens 't Hart & Pijnenburg (in 't Hart, Rosenthal,

---

<sup>16</sup> Gebaseerd op hoofdstuk 4 van *The politics of crisis management; 'Improving crisis decision making'* .



Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990) zich voor een groot deel af in kleine ad-hoc groepen. Hiermee wordt bedoeld dat de juridische grondslag van beslissingen nogal eens ontbreekt door improvisatie als gevolg van de opwaartse druk in de besluitvorming.

### **Improvisatie**

Crisisbesluitvorming kenmerkt zich door improvisatie, waardoor een deel van de besluitvorming langs informele weg plaatsvindt. Crisisbeslissingen komen vaak tot stand in geïmproviseerde centra, ook de genomen maatregelen kunnen een dergelijk karakter hebben (Rosenthal, Boin, Kleiboer & Otten, 1998).

De organisatie van crisisbesluitvorming en de implementatie ervan kan voordeel in effectiviteit behalen door te plannen (ontwerpen). Het geheim zou liggen in het ontwerpproces. Dit kan aangevuld worden met de stelling dat er altijd een spanning bestaat tussen het idee van planning en de praktijk van crisisbesluitvorming. Er zal altijd geïmproviseerd worden, wat flexibiliteit en doorzettingsvermogen vereist, boven plannen (vertaald uit Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005).

Simulaties zijn een elementair middel om realistische verwachtingen in kaart te brengen en om aan wederzijds vertrouwen te werken, de kenmerken voor effectieve coördinatie. Crisisplanningsprocessen zijn beter te gebruiken om actoren te binden en om dit proberen te coderen in geïnstitutionaliseerde coördinatiemechanismen (vertaald uit Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005). Dus zowel ontwerpen/plannen als simulaties zijn van belang. Plannen worden geoefend in simulaties. Als het erop aankomt, handelt men op basis van lessen die uit de oefeningen getrokken zijn.

### **Adviseurs in beslissingsposities**

Vaak schuiven adviseurs door naar beslissingsposities, doordat er in hogere mate sprake is van acute onzekerheid en het ook bij bestuurders ontbreekt aan technische en inhoudelijke expertise om een oordeel te kunnen vormen (Rosenthal, 1984). Met adviseurs doelt Rosenthal hier bijvoorbeeld op chemici, psychiaters, militairen en/of financiële deskundigen.

Iedereen gaat er vanuit dat leiders/besluitvormers de dienst uitmaken, terwijl bij veel omstandigheden dit erg moeilijk is of zelfs niet wenselijk (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005).

### **Bureaupolitieke aspecten/ aanvaardbare oplossingen**

Bij crisissituaties doen zich regelmatig bureaupolitieke conflicten voor. Problemen als verkokering van beleid en competentieconflicten tussen verschillende instanties zijn in crisissituaties ook aan de orde (Rosenthal 1984).

Een ontwerp-issue betreft het management van heterogeniteit en conflict in antwoord op een crisis. Crisisreacties kunnen verschillen, overlappen en soms in strijd zijn met organisatieonderdelen. Een leider zou moeten kunnen vertrouwen op de capaciteit van professionele onderdelen om te improviseren en hun acties te synchroniseren met anderen (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005). De politicoloog en besluitvormingsdeskundige George (1980) stelt dat 'chief executives' te maken hebben met een drietal elkaar beïnvloedende afwegingen. Zij streven naar beslissingen die effectieve en efficiënte oplossingen voor de problemen bieden. Ten tweede dienen besluitvormers voldoende

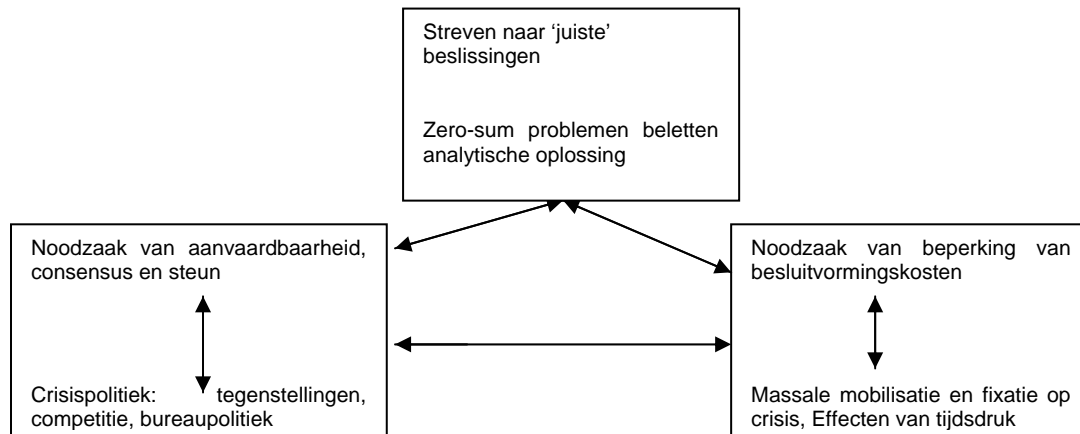
steun voor hun beslissingen te krijgen. En ten derde dienen beslissers telkens ook de kosten van beslissingen in het oog te houden. Deze dilemma's in politiek bestuurlijke besluitvorming in het licht van crisisbesluitvorming zijn weergegeven in figuur 4 onderaan deze pagina.

### Soort beslissingen

Eenzijds wordt verwacht dat er kwalitatief hoogwaardige beslissingen worden genomen (Rosenthal, 1984). Anderzijds zijn besluitvormers volgens het model van George (figuur 4) in strijd met politiek ambtelijke betrekkingen. 'De moeilijkste beslissingen in crises zijn de beslissingen die leiders dwingen te kiezen tussen het wel of niet nemen van draconische maatregelen. Effectieve interventie in crises vereist verslapping van de conventionele beperkingen die samenhangen met democratisch regeren en de wet. Wanneer de dreiging hierdoor afneemt, zal de leider in eerste instantie geprezen worden door de media, maar vervolgens zullen stakeholders, fora en ook de media de acties onderzoeken. Wanneer korte termijn overwegingen de overhand hebben gehad boven lange termijn, dan zal de kritische discussie over het optreden losbarsten' (vertaald uit Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005). Ook middenin de strijd tegen de crisis moeten brede strategische overwegingen bovenaan staan in de argumentatie en keuzes van een leider. Een aantal vragen komt tevoorschijn: oefenen leiders in goed oordelen of laat men zich vangen door het partijchap van hun adviseurs? Beschermen zij het algemeen belang of gebruikt men mogelijkheden die uit de crisis voortvloeien om politieke vijanden uit te schakelen?

### Tijd, mankracht, materieel

De tijdsfactor is reeds eerder opgemerkt als kernmerkende factor in crisissituaties. 'De dreiging moet gekeerd worden en daar is niet alle tijd voor en vaak ook niet voldoende mankracht' (Rosenthal 1984).



Figuur 4: Politiek-bestuurlijke crisisbesluitvorming, 'dubbele' dilemma's, uit *Kritieke momenten 1990*.

### **Rollen en competenties**

Het gemeentelijk beleidsteam dat de besluiten moet nemen in crisissituaties bestaat uit een aantal vaste functies. Deze functies worden in elke gemeente door andere personen ingevuld. Wat vaststaat, is de plek van de voorzitter, de burgemeester. De voorzitter van het beleidsteam heeft een aantal verschillende rollen in crisissituaties. De competenties van personen en de rollen van de burgemeester kunnen van invloed zijn op de wijze waarop besluiten worden genomen en het soort besluiten dat prioriteit verdient.

De bestuurder komt bij een ramp of crisis in een spagaat terecht. Uit een aantal verschenen publicaties blijkt dat de 'human factor' van groot belang is bij het optreden voor, tijdens en na crises. Hieronder volgt een overzicht van de verschillende rollen en de daarbij behorende competenties.<sup>17</sup>

### **Boegbeeld**

De twee kerncompetenties van de burgemeester als boegbeeld zijn bindend vermogen en sensitiviteit. De burgemeester stelt kaders voor de samenwerking en versterkt het moreel en de groepscohesie. Daarnaast creëert hij betrokkenheid en vormt de gemeenschappelijke visie. Het bieden van hoop, vertrouwen en perspectief en het goed luisteren, aanmoedigen en begrip tonen, staan hier centraal.

### **Communicator**

De twee kerncompetenties van communicator zijn communicatief vermogen en voorlichting & media-management. De burgemeester biedt perspectief en schept vertrouwen door een autonome, evenwichtige, vastberaden en heldere stijl van communiceren en door het hanteren van een proactieve en transparante communicatiestrategie.

### **Beslisser**

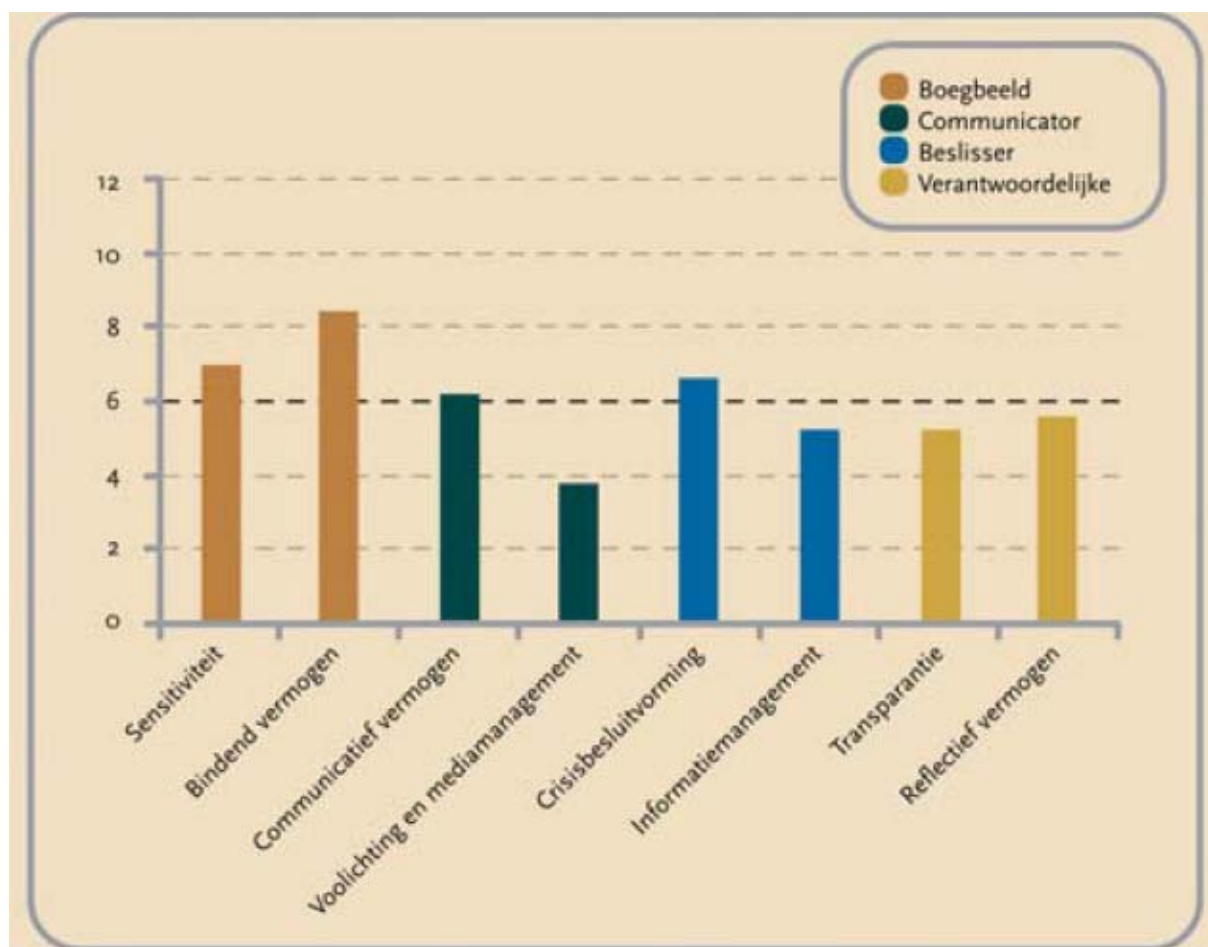
De twee kerncompetenties in deze rol zijn: crisisbesluitvorming en informatiemanagement. De burgemeester regisseert, stelt kaders en doelstellingen op korte en lange termijn, biedt overzicht in de chaos en durft besluiten te nemen. Hij delegeert, informeert, stuurt en bewaakt de voortgang en zet mensen aan tot actie.

### **Verantwoordelijke**

De twee kerncompetenties in de rol van verantwoordelijke zijn: reflectief vermogen en transparantie. De burgemeester geeft het goede voorbeeld, spreekt anderen aan op normen en richtlijnen en draagt proactief zorg voor een goede verantwoording en vastlegging. Hij stelt daarvoor de kaders, controleert, reflecteert, geeft feedback en neemt verantwoordelijkheid.

---

<sup>17</sup> Ontleend aan de uitkomsten van een onderzoek van Berenschot, gepubliceerd in de Nieuwsbrief crisisbeheersing van mei 2006



Figuur 5: Competenties van burgemeesters in crisissituaties, onderzoek van Berenschot 2006.

Dit figuur uit het onderzoek van Berenschot toont de verschillende competenties die bij de vier verschillende rollen van een burgemeester horen. De gemiddelde score in dit figuur geeft aan dat bijvoorbeeld de competentie voorlichting en mediamanagement (rechter zwarte balk) minder dan gemiddeld scoort. Een andere conclusie uit het onderzoek van Berenschot is dat burgemeesters hun eigen favoriete rollen kiezen, dus of boegbeeld of communicator of beslissers of verantwoordelijke.

### 2.2.5 Theoretische toespitsing

Zoals eerder genoemd onderscheiden beslissingssituaties bij crises zich van andere situaties door factoren als tijdsdruk en dreiging. Voor het toetsen van de praktijk aan besluitvormingsmodellen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van twee eerder beschreven modellen. Als eerste het optimummodel, door de rol van buitenrationele elementen als intuïtie, ervaring en inzicht. Daarnaast is gekeken in hoeverre het bounded rationality model toepasbaar is in de praktijk van crisisbesluitvorming, door de grenzen aan de rationaliteit van beslissingen door tijd, informatie en vaardigheden. Niet de beste oplossing wordt gekozen, maar de meest bevredigende. Dit kan tevens de beste oplossing zijn omdat er aan de wensen/eisen van zoveel mogelijk mensen tegemoet wordt gekomen.

Aan de hand van de theoretische uiteenzetting van begrippen wordt bekeken van welke soort crisis er sprake was in de praktijkcases. In hoeverre spelen plannen en crisisoefeningen een rol bij het managen van crises in de praktijk. Waar liggen de prioriteiten in een beleidsteam en welke rol van de burgemeester was nadrukkelijk aanwezig. De nadruk bij de empirische studie ligt voornamelijk op het boven water krijgen van crisiscommunicatie in de praktijk en de wijze van besluitvorming over crisiscommunicatie. In hoeverre zijn de beschreven invloeden in paragraaf 2.2.3 zichtbaar in de praktijk?

## **2.3 Communicatie**

### **2.3.1 Inleiding**

Alvorens nader in te gaan op crisiscommunicatie, wordt hieronder het begrip en het gebruik van 'communicatie' in het algemeen uiteengezet. Volgens het woordenboek is communicatie 'het uitwisselen van informatie' (Van Dale online). Van Putte<sup>18</sup> heeft een definitie geconstrueerd van communicatie waarin meerdere factoren een rol spelen:

*"Communicatie is het in een context van informationele, relationele en situationele factoren intentioneel produceren van boodschappen, waarop ontvangst en interpretatie kan volgen. Hiermee wordt een relatie tussen zender(s) en ontvanger(s) vormgegeven".*

Aan deze definitie ligt een klassiek communicatiemodel ten grondslag dat hieronder wordt toegelicht. In het communicatiemodel van Van Putte (1998) staat de boodschap centraal. Communicatie onderscheidt zich namelijk van ander sociaal gedrag door de boodschap die eraan ten grondslag ligt. Deze boodschap vereist een zender, die opzettelijk een informatiebron heeft geproduceerd. Er is ook een ontvanger die in een potentiële relatie tot de boodschap staat. De boodschap die aangeboden wordt kan voor de ontvanger een informatiebron zijn, maar hij kan ook niets met de boodschap doen en dan is het geen informatiebron, ook al was het zo bedoeld. Ontvangst van de boodschap is in dit model geen voorwaarde voor communicatie, waar dit bij crisiscommunicatie juist van groot belang is. De ontvanger interpreteert volgens Van Putte en geeft betekenis aan de boodschap al naar gelang zijn kennis, behoefte, interesse, persoonlijkheid, taalbeheersing etc. In crisissituaties is het hierom van belang om met de perceptie van burgers rekening te houden in de communicatie.

In het model van Van Putte is sprake van drie contexten, de informationele context, de relationele context en de situationele context.

#### *De informationele context*

Deze context behelst alle aan de boodschap voorafgegane en erop volgende boodschappen. Dit wordt aangevuld met alle gelijktijdig met de beschouwde boodschap geproduceerde boodschappen.

---

<sup>18</sup> Putte, M. van (1998). *Interne Communicatie: van theorie naar praktijk*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

### De relationele context

Dit is de context waarin de wederzijdse invloed tussen de relatie en het zenden en ontvangen van de boodschap staat. De relatie vormt zowel het voor- als achterland van de communicatieve handeling. Daarom wordt van wederzijds gesproken. De relatie beïnvloedt de vorm en inhoud van de boodschap, de manier van produceren, hoe die ontvangen wordt en de handeling die eruit voortvloeit. Hoe kijken burgers en media tegen de desbetreffende bestuurder aan? Wat is het draagvlak van de gemeente of van de overheid an sich? Maar ook de gemeente in de persoon van een bestuurder kijkt naar zijn inwoners. Het zenden en ontvangen heeft tegelijk ook weer invloed op de bestaande relatie tussen zender en ontvanger. Zowel de informationele als relationele context betreft de boodschap.

### De situatie

Rondom het geheel bestaat de situatie. Dat zijn alle overige factoren die in meer of mindere mate invloed uitoefenen op het gehele communicatieaspect. Ook boodschappen die niet worden ontvangen of waaraan de ontvanger een totaal andere betekenis geeft dan bedoeld door de zender, maken deel uit van het communiceren. Het model schenkt daarom geen aandacht aan de gevolgen of consequenties van communicatie. De kern van het model is de productie van de boodschap door de zender. In dit model kun je ook in het midden houden of in een gebeurtenis individuele of gemeenschappelijke belangen de overhand hebben. Afhankelijk van de relatie tussen zender en ontvanger en de context waarin de communicatie plaatsvindt is het allebei mogelijk.

Het model van Van Putte is mijns inziens meer geschikt voor crisissituaties dan de nog steeds veelgebruikte oude communicatiemodellen, waarbij men enkel uitgaat van een zender, boodschap en ontvanger. Juist door de toevoeging van de relationele en situationele context komt het model dicht bij de praktijk. Hoe organisaties invloed kunnen uitoefenen op deze relationele en situationele context kan deels uit een ander model worden gehaald. Het crisis-pr-model van Marra (1998).<sup>19</sup> Organisaties moeten realiseren dat de communicatiecultuur in de eigen organisatie en de positie van de communicator van belang zijn. De mate waarin de communicatie-afdeling van de organisatie autonoom kan werken en de invloed die de afdeling heeft binnen de organisatie, zegt iets over de wijze waarop er ingespeeld kan worden op crisissituaties. Een belangrijk punt hierbij is wederom de mate waarin ook preparatieve activiteiten zijn verricht in de vorm van risicocommunicatie (het begrip risicocommunicatie wordt in paragraaf 2.4 nader toegelicht).

### **2.3.2 Communicatiedomeinen**

Er bestaan diverse domeinen van communicatie. Concerncommunicatie (draagt bij aan de oplossing van problemen van de organisatie met betrekking tot de invoer), interne communicatie (draagt bij aan de oplossing van problemen van de organisatie rondom de doorvoer) en marketingcommunicatie (draagt bij aan de oplossing van problemen van de organisatie met betrekking tot de uitvoer) vormen

---

<sup>19</sup> Marra, F.J. 1998, Crisis communication plans: poor predictors of excellent crisis public relations, public relations review, in Crisiscommunicatie een kwestie van vertrouwen van Gutteling.

samen het domein van geïntegreerde communicatie.<sup>20</sup>

Naast deze domeinen bestaat het domein overheidscommunicatie, waaronder ook risico- en crisiscommunicatie gerekend kan worden. De laatste twee begrippen komen in de volgende paragraaf aan de orde. Allereerst wordt het domein van overheidscommunicatie kort toegelicht.

Voorlichting is geleidelijk veranderd in communicatie, niet alleen informeren maar communicatie in de betekenis van 'gemeenschappelijk maken' (Jumelet & Wassenaar, 2003). Er zijn vier verschillende functies van overheidscommunicatie met betrekking tot het beleid.<sup>21</sup>

*Communicatie over beleid.* De burger heeft recht op informatie en de overheid heeft een actieve plicht om deze te verstrekken. Dit beginsel is begin jaren zeventig vastgelegd in de Wet Openbaarheid van Bestuur. De overheidsvoorlichting kreeg tot taak het toelichten, verklaren en uitleggen van beleid(smaatregelen).

*Communicatie als beleid:* De overheid richtte zich met haar communicatie steeds vaker op agendasetting en bewustwording. Ze trachtte publieksgroepen te beïnvloeden in hun houding en gedrag ten aanzien van maatschappelijke problemen en gewenst handelen. Voorlichters werden steeds eerder in het beleidsproces betrokken bij het ontwikkelen van een beleidsproduct en bij de samenstelling van de beleidsinstrumentenmix die nodig is om dit product te realiseren. Bij communicatie als beleid wordt communicatie ingezet als instrument, zoals bij overheids campagnes.

Bij *communicatie voor beleid* ligt de nadruk op de dialoog, het gaat hierbij om participatie en medezeggenschap voorafgaand aan het totstandkomen van beleid. De komst van interactieve beleidsvorming in de eerste helft van de jaren negentig op lokaal en provinciaal niveau betekende het in interactie met publieksgroepen vormgeven van beleid. Draagvlak en acceptatie zijn hier de sleutelwoorden. Bij de toepassing van communicatie bij interactief beleid moet communicatie geïntegreerd worden gezien vanuit zowel organisatie- als beleidsprocessen.

De laatste dimensie is *communicatie in beleid*. Beleid niet begrijpelijk maken, maar begrijpelijk beleid maken. Oftewel communicatie aan het begin bij het totstandkomen van beleid betrekken om zo begrijpelijk beleid te maken. In plaats van achteraf het beleid omvormen tot iets dat de doelgroep ook begrijpt: beleid begrijpelijk maken. Het is de bedoeling dat in alle fasen van het beleidsproces aandacht voor communicatie bestaat, dat is de kern van 'communicatie in beleid'.

Overheidscommunicatie verdient in dit rapport toelichting, omdat bij crisiscommunicatie vanuit de overheid een aantal factoren herleidbaar zijn uit de ontwikkelingen in dit vakgebied. Het actief informeren van de overheid, het openbaar maken van informatie en het inzichtelijk en begrijpelijk maken van genomen beslissingen, is van belang in crisissituaties.

---

<sup>20</sup> Vos, M., Schoemaker, H., *Geïntegreerde communicatie; concern-, interne en marketingcommunicatie* 2002; Lemma, Utrecht, pag. 35.

<sup>21</sup> Ontleend aan de notitie: Overheidscommunicatie in vogelvlucht, ontwikkelingen sinds de Commissie Biesheuvel, Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, september 2000.

### ***2.3.3 Kerncompetenties overheidsorganisatie***

De afstemming tussen de overheidsorganisatie en de omgeving is het domein van overheidscommunicatie. Hierbij staan twee kerncompetenties centraal. Als eerste is het van belang om betekenis te verlenen aan informatie. 'Zonder bewerking is overheidsinformatie vaak wollig, onbegrijpelijk, onaantrekkelijk, moeilijk en weinig relevant' (Jumelet & Wassenaar, 2003). In crisissituaties kan gedacht worden aan het toevoegen van een concreet handelingsperspectief: wat moeten burgers wel en juist niet doen bij verschillende soorten rampen? De nieuwe rampencampagne van de rijksoverheid die 25 september 2006 van start gaat, is hier een goed voorbeeld van.

De tweede kerncompetentie is zeker ook van toepassing in crisissituaties. De overheidsorganisatie moet geconfronteerd worden met het perspectief van de buitenwereld. De buitenwereld van buiten naar binnen halen. In crisissituaties kan de buitenwereld een specifieke groep getroffen mensen zijn, maar ook familie, vrienden en kennissen die kennismaken van een crisis via de media. De term buitenwereld staat in dit rapport voor burgers en media.



## 2.4 Crisiscommunicatie

In paragraaf 2.3.2 is reeds aangehaald dat er twee domeinen van communicatie zijn toegevoegd aan de 'oorspronkelijke' domeinen, namelijk risicocommunicatie én crisiscommunicatie.

*"Risicocommunicatie is erop gericht om een duurzame relatie op te bouwen tussen lokale overheden, risicobedrijven en burgers",* communiceren op het moment dat er (nog) niets aan de hand is.<sup>22</sup>

In dit hoofdstuk staat niet risicocommunicatie, maar crisiscommunicatie centraal.

"Crisiscommunicatie is het aanbieden van informatie van zenders aan ontvangers met het doel escalatie van een crisissituatie en daarmee materiële en immateriële gevolgen te beperken. Communicatie is van groot belang om alle betrokkenen zo snel mogelijk van de juiste en volledige informatie te voorzien, nog voordat of zodra zich een crisis aandient" (Stamsnijder, 2002).

### 2.4.1 Basisprincipes

'Crisiscommunicatie is gericht op het verzamelen van zoveel mogelijk informatie om adequaat op de ontstane situatie te kunnen reageren (input). Een ander doel van crisiscommunicatie is het communiceren van bestuurlijke beslissingen en andere informatie om het gedrag van burgers en organisaties te beïnvloeden (output). Het management van een crisis kan extra onder druk komen te staan als de communicatie- en informatie-uitwisseling met andere organisaties, met media en burgers, niet efficiënt en adequaat verloopt' (VoRa-rapport, 2003).

Stamsnijder (2002) ziet crisiscommunicatie ook als middel om de knelpunten die optreden tijdens crises te beperken. Om het gebrek aan informatie te beperken, kan crisiscommunicatie een uitkomst bieden, volgens Stamsnijder. Alle doelgroepen moeten gegevens verschaft worden om een juist oordeel te vormen en om de juiste acties uit te kunnen voeren. Ook zou het gebrek aan organisatie beperkt kunnen worden door crisiscommunicatie. Op alle niveaus worden betrokkenen via juiste informatieoverdracht betrokken en gemotiveerd. Daarnaast worden ook het gebrek aan tijd en het gebrek aan eensgezindheid beperkt door crisiscommunicatie. Door efficiënte, actuele en effectieve overdracht en het voorkomen van verschillende visies.

Er zijn veel verschillende rijtjes terug te vinden waarin de basisprincipes zijn verwerkt voor crisiscommunicatie. Omdat de rijtjes divers van aard zijn en niet altijd gestructureerd, is op de volgende pagina een eigen gemaakte selectie te vinden. Er is mijns inziens een indeling te maken op de vorm van de communicatie, de organisatie voorafgaand aan de crisis en op voorwaarden voor het verloop van het proces.

---

<sup>22</sup> Ipo, provincie Zuid Holland, *Wegwijzer risicocommunicatie, sleutelbos binnen handbereik*, Den Haag 2006.

---

### **Organisatie<sup>23</sup> voorafgaand aan een crisis, risicocommunicatie en preparatiefase**

---

Bouw een betrouwbaar imago op bij media en burgers

Oefen periodiek met (in)formele netwerken

Ontwikkel een systeem voor externe communicatie

Schep voorwaarden voor flexibiliteit en improvisatie

---

Ontwerp een crisisplan en een crisiscommunicatieplan

---

Het inhoudelijke aspect is bijvoorbeeld de strategie, een visie, de gezamenlijke uitgangspunten en de boodschap. De vorm van de communicatie moet aan de volgende eisen voldoen.

---

### **Vorm van de communicatie**

---

Open: laat zien waar je mee bezig bent, meld als je dingen nog niet weet of niet zeker weet. Zorg dat er snel een beeld is, ook eventueel van de (voor)geschiedenis

Tijdig: het gouden uur voorkomt geruchtvorming

Consequent: straal vertrouwen uit en sta voor de boodschap, de maatregelen en de eigen mensen

---

Begrijpelijk: eenvoudig, helder en toon inlevingsvermogen, kijk van buiten naar binnen

---

---

Stel consequent het algemeen belang en de veiligheid voorop

---

Toon verantwoordelijkheid en medeleven (Boulogne, 2003)

---

---

### **Voorwaarden in de acute fase, het proces**

---

Begin snel

Sla alarm

Stel de informatiekkanalen open

Neem contact op met het crisismanagementteam (als voorlichter)

Kondig aan dat de bevoegde instantie begonnen is met het bestrijden van de crisis

Maak een begin met externe analyses

---

Zorg ervoor dat er een juist beeld van de crisis ontstaat (VoRa-rapport, 2003)

---

---

Verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn

---

Zorg voor een éénhoofdige leiding

---

Draag een éénduidige boodschap uit (VoRa-notitie, 2001)

---

---

<sup>23</sup> Uit het VoRa-rapport *Risico en crisis gecommuniceerd* 2003

### **2.4.2 De media en burgers**

De media creëren voor een groot deel het beeld van een crisis bij verschillende partijen. Of er aandacht is voor de crisis, hoe de crisis beschreven en gepresenteerd wordt, wordt door de media besloten. Media signaleren misstanden en ongewenste ontwikkelingen, maar zijn ook bron voor de informatieoverdracht naar de burgers. Hierbij is ook het proces framing aanwezig. Een complexe werkelijkheid wordt gereduceerd tot handzame proporties die resulteren in een specifieke benadering. Daarom moeten de crisis en het beeld daarvan tijdens crises tegelijkertijd en parallel aan elkaar worden aangepakt (Vora-rapport, 2003). In de uitgave 'crises in het nieuws: samenspel en tegenspel tussen overheid en media' van het COT (1997) wordt beschreven welke benaderingen er bestaan over de media in crisistijd. Zo kunnen de media een moordend tempo opleggen aan bestuurders, waardoor zij de neiging hebben de media ver van zich af te houden. Journalisten interpreteren deze terughoudendheid als onvermogen, bestuurlijke onverschilligheid of als iets wat te verbergen valt. De mediaberichtgeving over een crisis heeft direct effect op de informatiebehoefte van het publiek. Een ander punt van aandacht is dat iedereen wil weten of bekenden getroffen zijn en informatie gaat zoeken bij vrienden/kennissen, maar vooral bij formele instanties (Vora-notitie, 2001). Doordat crises voor betrokkenen een persoonlijk gezicht krijgen, verwacht de burger van politici ook steeds meer een persoonlijke betrokkenheid.

### **2.4.3 Kritieke punten van crisiscommunicatie**

In deze paragraaf wordt een aantal kritieke punten van crisiscommunicatie uiteengezet. Zaken die vaak voorkomen en punten waar meer rekening mee gehouden zou moeten worden.

#### **Techniek**

Bij het communiceren tijdens een incident of ramp komen veelal knelpunten van technische aard naar voren: telefonische bereikbaarheid, wachtwoorden, communicatie tussen de kolommen etc. Ook komt het nog steeds voor dat de juiste mensen op het moment suprême niet kunnen worden gevonden.<sup>24</sup>

#### **Crisiscommunicatie vanuit overtuiging in plaats vanuit kennis**

Opvallend is dat gesprekspartners in het B&A-rapport (2002) met weinig of geen ervaring met rampen of incidenten toch tips geven over crisiscommunicatie, niet zozeer dus vanuit hun ervaring, maar vooral vanuit hun overtuiging. De belangrijkste geachte en meest genoemde aanbeveling is om vooral open en eerlijk te zijn, niets te verbloemen en te zorgen dat je over de juiste informatie beschikt. Hieruit valt op te maken dat naast ervaring de intuïtie bij rampenbestrijding een rol speelt. Snel genomen besluiten kunnen net zo goed zijn als besluiten genomen na maandenlange analyse (Gladwell, 2005). Succesvolle besluitvorming wordt beschreven als een balans tussen bewust en onbewust denken over het probleem.

---

<sup>24</sup> Eindrapport Risicocommunicatie, B&A-groep, Den Haag 2002

### **Informatietekort en overload**

Het typerende van veel crisissituaties is dat autoriteiten ineens veel informatie krijgen, maar tevens ook belangrijke informatie missen. Autoriteiten worden geconfronteerd met een informatie-explosie bij aanvang van een crisis en dit veroorzaakt onzekerheid (Rosenthal, Boin, Kleiboer & Otten, 1998).

### **Publiek vertrouwen**

Tijdens een crisis gaat het vooral om het scheppen van vertrouwen dat de overheid snel, efficiënt en effectief optreedt en dat zij informatie over hulp en assistentie verstrekt en foutieve informatie corrigeert. Het winnen en behouden van het publieke vertrouwen is een belangrijke factor in risico- en crisiscommunicatie. Beide 'soorten' overheidscommunicatie rond een crisis moeten vooral bijdragen aan het welzijn en/of het vertrouwen van het publiek in het overheidsoptreden door middel van het verspreiden van juiste, consistente, tijdige en begrijpelijke informatie.

Investerings in beeldvorming en voorlichting kunnen sterk bijdragen aan de mobilisatie van het publiek vertrouwen. Om te onderzoeken wat er onder de bevolking leeft en in hoeverre informatie van de overheid bij het publiek aankomt, kunnen instrumenten zoals enquêtes en een publieksmonitor toegepast als onderdeel van het risicocommunicatiebeleid. Dit kan helderheid opleveren over aan welke doelgroepen informatie verstrekt moet worden en of er een onjuiste beeldvorming bestaat (VoRa-rapport, 2003). In crisistijd zijn hier andere middelen voor die later in het rapport aan bod komen (onder beeldvorming 3.4.1).

Het managen van publiek vertrouwen wordt ook wel *managing public confidence* genoemd. Volgens Rosenthal verwijst in het VoRa-rapport (2003) ook naar dit begrip en geeft aan dat het "een *ouderwetse notie van communicatie in het algemeen en een achterhaalde notie van crisiscommunicatie in het bijzonder*" is. Rosenthal introduceert dan ook het begrip 'earning public confidence': het verdienen van het publieke vertrouwen. Het vertrouwen in de overheid is immers niet meer vanzelfsprekend. Het moet eerst worden verdiend, voordat het kan worden *gemanaged*.

### **Geruchten**

Wanneer mensen niet goed of niet op tijd geïnformeerd worden, wordt er op zoek gegaan naar informatie. Door collectieve stress en de hierboven beschreven totstandkoming van perceptie kunnen er naast de werkelijkheid ook andere beelden bestaan: geruchten. Als voorbeeld wordt er tijdens rampen vaak melding gemaakt van grootschalige plunderingen en bij gijzelingen van andere op handen zijnde gijzelingen. Soms worden geruchten doelbewust verspreid om bepaalde beslissingen en acties uit te lokken. Crisisbesluitvorming zou geruchten moeten ontkrachten door duidelijk te maken wat er echt speelt (Rosenthal, Boin, Kleiboer & Otten, 1998).

### **Perceptie**

'*Crisis are in the eye of the beholder*' (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius 2005). Frames van referentie, ervaring en herinnering, waarden en belangen van mensen beslissen de perceptie van een crisis. Een gevoel van collectieve stress wordt gevormd door de interactie van gebeurtenissen, individuele percepties, media-uitingen en politieke reacties.

De perceptie van een bedreiging gaat gepaard met een hoge mate van onzekerheid. Onzekerheid over wat er gebeurd is en hoe, maar ook in de richting van oplossingen: wat kan er gedaan worden? De onzekerheid van mensen is weer van invloed op andere factoren in het crisisproces, zoals de reactie op de crisis. Wanneer er een crisis plaatsvindt, zijn er verschillende politieke, bureaucratische, maatschappelijke en internationale stakeholders die de publieke perceptie van de situatie actief beïnvloeden. *'Once a particular definition of the situation has taken hold in mass media and political discourse, it becomes a political reality that policymakers have to take into account and act upon'* (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005).

Hierom moet het beleidsteam met aan het hoofd de burgemeester, in het geval van crises, het proces van 'meaning making' beïnvloeden door hun verhaal te vertellen aan publiek en media. Door goede crisiscommunicatie kunnen leiders perceptie vormen en gedrag kanaliseren.<sup>25</sup> De ontvangers schatten de geloofwaardigheid van de overheid in op basis van vier fundamentele aspecten:

- mate van openheid en eerlijkheid
- deskundigheid van crisisbestrijding
- redelijkheid van optreden crisisbestrijding
- mate waarin medeleven met betrokkenen blijkt

Het waarnemen van de perceptie van burgers in crisistijd heeft een tweeledig doel. Enerzijds kan door informatieverstrekking en het zenden van een bepaald frame door de overheid de perceptie van burgers beïnvloed worden. Anderzijds kan met het waarnemen van de perceptie juist de beleving van de buitenwereld naar binnen gehaald worden om daar vervolgens de communicatie op af te stemmen. Het gaat er niet zozeer om of iets gevaarlijk is, maar of mensen het gevaarlijk vinden. Dan kan de overheid bijvoorbeeld vertellen dat het niet gevaarlijk is en wat er dan wel aan de hand is.

#### **2.4.4 Theoretische toespitsing**

In de empirische studie naar besluitvorming over crisiscommunicatie tijdens crises is gekeken naar de uitvoering van principes van crisiscommunicatie uit de literatuur. Zoals beschreven is het managen van publiek vertrouwen een belangrijke taak van een overheid in crisistijd, of liever gezegd: het publiek vertrouwen verdienen. Dit vertrouwen kan verdiend worden wanneer men elementen als tijdigheid, openheid, correctheid, juistheid en begrijpelijke informatie hanteert. Als graadmeter wordt in dit rapport voornamelijk de tijdigheid van communicatie naar publiek en media bekeken. Wanneer er niet tijdig gecommuniceerd wordt, zal er geruchtvorming plaatsvinden en dit zal vervolgens zijn uitwerking hebben op de beeldvorming/perceptie van burgers. Om het vertrouwen van burgers te winnen of te behouden, moeten bestuurders weten wat er leeft. Alleen door de werkelijkheid, de perceptie van burgers mee te nemen in de besluitvorming over communicatie, kan men mijns inziens op de juiste wijze communiceren. Daarnaast wordt gekeken naar de knelpunten die in de praktijk zichtbaar zijn, in vergelijking met wat de literatuur hierover schrijft.

---

<sup>25</sup> Deze alinea is vertaald uit *The politics of crisismanagement*: Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005

Voordat de uitkomsten van het empirisch onderzoek beschreven worden, is een vertaling gemaakt van het theoretisch kader naar indicatoren die waarneembaar zijn in de empirie. In bijlage II is een schematisch overzicht terug te vinden dat deze vertaling weergeeft.



*Interview met de pers, burgemeester K. Loohuis van de gemeente Haaksbergen.*

## III Empirie

In dit hoofdstuk wordt aan het begin van elke case uiteengezet wat het incident binnen de desbetreffende gemeente inhield. Vervolgens worden de bevindingen weergegeven vanuit de praktijk. De variabelen crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie staan hierbij centraal. Aan het einde van het hoofdstuk (paragraaf 3.4) wordt het empirisch materiaal bewerkt gepresenteerd: onderling vergeleken, geordend naar andere criteria en beoordeeld in het licht van de theorie.

### 3.1 Haaksbergen

#### 3.1.1 De case Haaksbergen in vogelvlucht

Op vrijdag 25 november 2005 is het slecht weer. Hevige sneeuwval in het oosten en zuiden van Nederland en een stormachtige wind in het westen zorgen de gehele dag (en een deel van de nacht) voor chaos op de Nederlandse wegen. Vrijdagavond is één van de drukste avondspitsen aller tijden met meer dan 800 km file. Gesproken wordt over een 'verkeersinfarct'. Sommige mensen staan meer dan twaalf uur in de file. De laatste files zijn zaterdag 26 november om half zes 's ochtends pas opgelost. In Zeeland, Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel ontstaat die vrijdag een groot aantal stroomstoringen. De stroomstoring met de grootste impact ontstaat in Haaksbergen waar uiteindelijk ongeveer 25.000 inwoners gemiddeld dertig uur tot maximaal eenenzestig uur zonder stroom zitten. Haaksbergen wordt gevoed door twee hoogspanningscircuits, die beide in dezelfde hoogspanningsmasten hangen. Op vrijdag 25 november 2005 is kortsluiting veroorzaakt en is daaropvolgend de stroomstoring ontstaan. In Haaksbergen is achteraf gezien een 'crisisweekend' ontstaan, aldus de burgemeester. De stroom is uitgevallen, mobiel telefoonverkeer is beperkt mogelijk en het dorp is slecht bereikbaar als gevolg van de enorme sneeuwval.

Voor de regio Twente was voor het incident sneeuwval een GRIP-2 afgekondigd maar voor de crisis in Haaksbergen gold vanaf het begin GRIP-3 (bestuurlijke coördinatie op regionaal niveau). Na de melding op vrijdagmiddag 25 november 2005 worden het beleidsteam en het managementteam gealarmeerd. Die namiddag om 17.15 uur vinden de eerste vergaderingen plaats. Er worden meldpunten ingericht door de gemeente en de voorbereidingen voor eventuele opvanglocaties gaan van start. Ook Essent schuift die avond aan bij het regionaal operationeel team. De gemeente maakte een inventarisatie van knelpunten zoals hulpbehoevenden die afhankelijk zijn van stroom, verzorgingshuizen, watervoorziening en communicatie naar burgers. Ook wordt op enkele plaatsen gezorgd voor noodstroom. Op zaterdag wordt een brief bezorgd bij bewoners waarin staat dat de stroom 's avonds weer aangesloten zou zijn. Later blijkt dit niet haalbaar en wordt men wederom middels een brief hierover ingelicht. Uiteindelijk is op maandag 28 november iedereen weer van reguliere stroom voorzien. In bijlage IV vindt u meer informatie over de situatie.

Om een antwoord te geven op de probleemstelling voor de casus van Haaksbergen zijn diverse documenten bestudeerd en heeft een aantal gesprekken plaatsgevonden. De vraag die voor de casus beantwoord moet worden, is hoe het proces van crisisbesluitvorming over crisiscommunicatie verlopen, welke belemmeringen er zijn geconstateerd en welke aanbevelingen er worden gegeven om het principe van tijdigheid van de crisiscommunicatie in de praktijk te kunnen handhaven? Variabelen die in kaart worden gebracht zijn het besluitvormingsproces van het beleidsteam en het verloop van de crisiscommunicatie in de praktijk. De verbeterpunten voor crisisbesluitvorming over crisiscommunicatie komen aan de orde in hoofdstuk 4 (het concluderend deel).

### **3.1.2 Crisisbesluitvorming**

#### *Het besluitvormingsproces in de praktijk*

Om de praktijksituatie in kaart te brengen is naast een interview met de burgemeester en een voorlichter gebruik gemaakt van het evaluatieverslag<sup>26</sup> dat door de gemeente is geschreven. Daarnaast is er een onderzoeksrapport bestudeerd van de Inspectie OOV<sup>27</sup>, een evaluatierapport<sup>28</sup> geschreven door de Directie Toezicht Energie, een verantwoordingsbrief verzonden aan de Tweede Kamer<sup>29</sup> en zijn interne stukken<sup>30</sup> van de gemeente Haaksbergen gebruikt die meer inzicht in de praktijksituatie hebben gegeven.

#### Plannen

In het beleidsteam is geen gebruik gemaakt van de bestaande rampenplannen en draaiboeken. De zaken op bestuurlijk niveau zijn bekend, door oefening zitten de taken tussen de oren. Op operationeel vlak worden draaiboeken vaker gebruikt. In het interview wordt aangegeven dat draaiboeken wel beter in de gemeentelijke kolom moeten worden ingebracht, de actiecentra moeten beter georganiseerd worden. Gemeentelijke diensten met een uitvoerende taak in de bestrijding van de ramp en de gevolgen daarvan richten voor de interne coördinatie van de uitvoering vaak een actiecentrum in. Van daaruit regelt de dienst, in de persoon van het hoofd actiecentrum, op basis van aanwijzingen vanuit het Gemeentelijk Managementteam, de uitvoering van taken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van wat is omschreven in diverse draaiboeken, procedures en richtlijnen. In het evaluatieverslag van de gemeente stond beschreven dat de medewerkers van de gemeentelijke actiecentra minder goed op de hoogte waren van de rampenbestrijdingsstructuur in de crisissituatie. Men zou met name minder bekend zijn met de structuur van het beleidsteam, het managementteam

---

<sup>26</sup> Deze evaluatie is tot stand gekomen op basis van noties van functionarissen die betrokken zijn geweest bij de bestrijding van de crisis en de effecten daarvan. Behandeling in het college van B&W op 24 januari 2006 en in de gemeenteraad op 15 februari 2006.

<sup>27</sup> De minister van Economische Zaken en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben opdracht gegeven voor een onderzoek naar de langdurige stroomonderbreking. Inspectie IOOV, maart 2006 Den Haag.

<sup>28</sup> Het onderzoek is gericht op het preventieve elektriciteitsbeleid. De Directie Toezicht Energie (DTe), een directie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), heeft dit uitgevoerd. DTe, februari 2006 Den Haag.

<sup>29</sup> Kamerstuk 2005-2006, 29023, nr 10, Tweede Kamer.

<sup>30</sup> Logboek communicatie, gemeente Haaksbergen; opmerkingen/aandachtspunten/tips en het document 'communiceren (z)onder hoogspanning...opgesteld door de beleidsvoorlichter en het actiecentrum voorlichting.



en de operationele diensten. Ook waren de medewerkers van de gemeentelijke actiecentra nog niet geheel geïnformeerd over de inhoud van het te hanteren draaiboek/proces.

### Definities

Men kwam niet geleidelijk tot de conclusie dat er iets aan de hand was, dit was direct duidelijk. Na het eerste telefoontje aan de burgemeester was duidelijk dat het uren zou gaan duren. Vooral met het oog op de weersomstandigheden. Volgens burgemeester Loohuis was er wel sprake van een crisis, in de uitgebreide aanbiedingsbrief van een tweetal onderzoeksrapporten aan de Tweede Kamer wordt dit echter niet beschreven. Hoewel de situatie in Nederland zeldzaam was, kwalificeert de situatie zich niet als een ramp in de zin van de Wet Rampen en Zware ongevallen. Verder is in het evaluatieverslag van de gemeente aangegeven dat deze crisis zich kenmerkte door het feit dat het een zogenaamd 'traag' incident was, waarbij weinig sprake was van tijdsdruk. In de brief aan de Tweede Kamer wordt de situatie in Haaksbergen omschreven als 'een buitengewoon onaangenaam incident'.

### Het beleidsteam, prioriteiten

In totaal hebben er vijfenveertig vergaderingen van het beleidsteam plaatsgevonden en het managementteam is vijftig keer bijeen geweest. De frequentie van de vergaderingen wordt door de teamleden als goed ervaren volgens het evaluatierapport van de gemeente. De voorlichter in het beleidsteam en het sheet "opmerkingen/aandachtspunten/tips" van de gemeente geven echter aan dat er traagheid optrad in het afhandelen van bepaalde zaken. Er zou teveel moeite gedaan moeten worden om een persbericht of een bewonersbrief geaccordeerd te krijgen.

Het beleidsteam kwam om het hele uur vijftien minuten bijeen, het managementteam tussen kwart over en het halve uur en het ROT tussen het halve uur en kwart voor het hele uur. Er was sprake van een vaste vergaderstructuur, zowel binnen het beleidsteam als binnen het managementteam. De voorzitters maakten een vast rondje waarbij de verschillende disciplines aan bod kwamen om relevante informatie uit te wisselen en/of terugkoppeling te geven over de actiepunten. Een kritische noot en een aandachtspunt uit het evaluatieverslag van de gemeente is dat er niet gewerkt is met een vaste agenda, die vooraf op tafel werd klaargelegd en vastgesteld.

### Rollen burgemeester

De rol van de burgemeester als opperbevelhebber dient bij externe partijen geaccepteerd te worden. Hij kan door zijn beslissingen ingrijpen in de bedrijfsprocessen van een (commercieel) bedrijf (evaluatieverslag gemeente Haaksbergen).

### Belemmeringen besluitvorming

#### *Operationele zaken*

Naast strategische informatie werd ook operationele informatie verschaft in het beleidsteam, maar dat is niet als storend ervaren (evaluatieverslag van de gemeente). 'Te lang stilstaan bij dingen die niet echt urgent zijn, teveel operationele zaken behandelen benadeelt de communicatie. Onvoldoende voorbereid zijn op communicatie (niet weten wat er gaat komen en wat er van wie wordt verwacht) is

belangrijk als input voor het beleidsteam. Als eerste moet men duidelijk hebben wat er gecommuniceerd moet worden en wanneer?’ (interview burgemeester).

#### *Informatietekort, beeldvorming*

De burgemeester heeft altijd te maken met een informatietekort. In Haaksbergen was het vijf á zes uur later, voordat er contact was met de pers (interview burgemeester). Zoals bij elke crisis of ramp was er bij aanvang onvoldoende inzicht in de feitelijke situatie. Er was in eerste instantie geen inzicht in de omvang: welke delen van Haaksbergen zitten zonder stroom? en de aard: hoe lang gaat de stroomstoring duren? (evaluatie gemeente Haaksbergen).

#### *Derden*

‘Er heeft spanning plaatsgevonden tussen Essent (de persoon) en de gemeente’ (interview burgemeester). Door toezeggingen van Essent heeft de gemeente vervolgens foutieve informatie over de stroomaansluiting gecommuniceerd. Ook is in de loop van het weekend een afspraak gemaakt met het Rode Kruis dat communicatie via de gemeente zou verlopen. Het Rode Kruis had een persbericht uit doen gaan waarin onterecht stond dat er 15.000 tot 18.000 mensen geëvacueerd moesten worden (document ‘communiceren (z)onder hoogspanning’).

#### *Vertraging*

‘Het communicatieproces gaat hoe dan ook door, dit kan vertraagd worden door een benodigd fiat vanuit het beleidsteam. Het vijfenveertig keer vergaderen van het beleidsteam bemoeilijkt de inzet van communicatie’. ‘Er is veel te veel vergaderd. Er was weinig tijd om voor communicatie tussentijds zaken uit te zetten’ (interview voorlichter).

### **3.1.3 Crisiscommunicatie**

#### *Crisiscommunicatie in de praktijk*

Met een vroegtijdige communicatie over de verwachte duur van de storing en over het voorzien in noodstroom, zijn de getroffen ondernemingen en burgers optimaal in staat om zonedig zelf maatregelen te treffen. Kritische aspecten van dit deelproces zijn de consistentie en tijdigheid/ actualiteit van de voorlichting en communicatie en het gebruik van één leidend communicatiemedium dat (ook) effectief is bij stroomstoring (inspectierapport IOOV). Het belang van communicatie wordt door de burgemeester van Haaksbergen zeker erkend. *‘Het is een must om zo snel mogelijk te voorzien in communicatie. Om twee redenen; de media zijn al ter plekke, zij hebben dus een voorsprong. Mensen weten daardoor al vaak veel in een vroeg stadium. Dan moet je heel snel met een statement komen als gemeente, want anders gaan de media zelf zoeken. Wel moet je niet meer kwijt willen dan je weet of kunt. Maar een gouden regel is om open en eerlijk te zijn wat je wel weet, dat moet je vertellen. Wat je achterhoudt geeft de media het gevoel dat er angst is, of iets achtergehouden wordt. Toon ook betrokkenheid bij hetgeen er aan de hand is’,* aldus de burgemeester van Haaksbergen.

### Communicatie als punt op de agenda

De burgemeester heeft bepaald dat aan het eind van elke beleidsteamvergadering de communicatie aan bod komt. Voor de burgemeester is communicatie ook zijn core business' (interview voorlichter).

Communicatie is bij elk beleidsteam een vast agendapunt geweest; wat communiceren we naar burgers en naar de media en wat is de inhoud?

'De verhouding (gemiddeld) is dat de communicatie vrij pregnant aanwezig is geweest. Een burgemeester heeft daar grote belangen bij' volgens burgemeester Loohuis. "Weten de burgers wat er aan de hand is, wat zij moeten doen? Hoe wordt gecommuniceerd, zijn we open? De pers weet immers veel sneller wat er speelt. Voor een beleidsteam is voorlichting onontbeerlijk."

Uit een later aanvullend (telefoon-)gesprek met de burgemeester van Haaksbergen blijkt dat tien tot vijftien procent van wat er in het beleidsteam besproken werd communicatie was, daarnaast kwamen beslissingen over volgorde van aansluiten, opvang etc. aan de orde. Naast de tien á vijftien procent werden er nog voorbereidingen getroffen voor de persconferentie.

### Middelen/tijdstippen van communicatie

Er zijn drie communicatiemomenten ingezet door het beleidsteam. In de situatieschets van de gemeentelijke evaluatie is dit als volgt beschreven:

- Zaterdagochtend 26 november: de brieven en kranten zijn bezorgd bij de inwoners met het bericht dat er om 18.00 uur weer stroom beschikbaar zal zijn.
- Zaterdag 26 november, einde van de middag: de gemeente communiceert voor de tweede keer met inwoners (waarbij wordt aangegeven dat niet iedereen die nacht van stroom zal zijn voorzien) en zorgt dat een opvangcentrum wordt ingericht.
- Zondagavond 27 november: dit is het derde communicatiemoment met de inwoners van Haaksbergen. De bevolking wordt geïnformeerd over het feit dat ze op een bepaald ogenblik weer tijdelijk zonder stroom komen te zitten in verband met de omschakeling en dat die periode ongeveer tien tot dertig minuten zal duren.

De burgemeester voegt hier het volgende aan toe: *'Gemiddeld duurt het zeker twee uur voordat er perscontact is omdat er eerst vergaderd moet worden. Er moet eerst een beeld zijn, en je moet de regie houden over de communicatie. Je gaat ook niet naar het rampterrein zelf in de acute fase, direct na de klap. Doordat het nu langer duurde voordat het beleidsteam bij elkaar kon komen (door slecht begaanbare wegen) duurde het ook langer voordat het eerste bericht uitging. Na vijf/zes uur was er pas contact met de pers'* (aanvullend telefoongesprek met de burgemeester).

Naast de bewonersbrieven zijn als communicatiemiddel de geluidswagens ingezet, toen bleek dat dit niet goed werkte vanwege de weersomstandigheden, zijn de bewonersbrieven tegelijk met de krant bezorgd. Op de radio is verslag gedaan van de situatie en via posters in diverse buurten en door mond-tot-mond informatie over te brengen, is geprobeerd mensen van informatie te voorzien.

### Knelpunten bij de inzet van communicatie

Om 11.35 uur op 26 november komt via het regionaal operationeel team bij het gemeentelijk beleidsteam het bericht binnen dat Essent verwacht rond 14.00 uur de reguliere stroomvoorziening gereed te hebben, maar dat in elk geval voor 18.00 uur iedereen voorzien is van stroom. De partijen verschillen van mening over de communicatie omtrent dit punt. Essent zegt dat niet meer dan een verwachting is uitgesproken. Het gemeentelijk beleidsteam en het regionaal operationeel team hebben het bericht van Essent wel geïnterpreteerd als een garantie (inspectierapport IOOV). De samenwerking met de inzet van de calamiteitenzender RTV Oost functioneerde niet. Dit komt doordat RTV Oost niet door de gemeente via de officiële kanalen is ingeschakeld. Blijkbaar bestaat er nog onduidelijkheid over de huidige afspraken wanneer de calamiteitenzender ingeschakeld dient te worden en op welke wijze de calamiteitenstatus geclaimd kan worden (evaluatie gemeente Haaksbergen). Dit zorgde ervoor dat inwoners de communicatie fragmentarisch of niet ervaren hebben, maar ook doordat geluidswagens niet altijd verstaanbaar waren en niet overal konden komen' (interview burgemeester).

### Bezetting communicatie/ opschaling communicatie

*'De communicatie liep niet geheel volgens het boekje. Pas op zaterdagavond was de inrichting hiervan op orde. Doordat het communicatieteam onderbezet was. Door het beperkte team modder je wat door.'* De voorlichter van het beleidsteam heeft een aantal functies van voorlichter moeten vervullen: beleidsvoorlichter en hoofd actiecentrum voorlichting. Zo gaf hij aan dat de publieksbalie al was opgezet door de manager dienstverlening in plaats van door het actiecentrum voorlichting. Uit de evaluatie van de gemeente bleek dat er meer contact moet komen met voorlichters uit het ROT, om te weten wat men van elkaar verwacht? 'Het bestuur heeft het niet nodig gevonden dat beleidsvoorlichters piket hebben in het weekend, principieel niet, door daaraan gekoppelde financiële lasten. Dit was overigens wel een voorstel vanuit de regio' (interview voorlichter). Er was in eerste instantie gewacht met opschalen van de voorlichterspool. "Je hebt al gauw vier of vijf mensen nodig. Beter mee verleggen zitten dan om verleggen", aldus de voorlichter van het beleidsteam.

### Mandateren

'Misschien dat een aantal zaken enkel met de burgemeester kan worden afgestemd in plaats van met het voltallige beleidsteam. Als ook dat niet lukt binnen de tijd, dan zou het geen barrière moeten zijn om met berichtgeving door te gaan. Waar mogelijk overleg je dat met elkaar en waar niet mogelijk moet dat automatisch gemandateerd zijn. Dit is nog niet het geval' (interview voorlichter). 'Er kan contact gelegd worden met de media om de eerste informatie te geven, althans in afstemming met de burgemeester. Voorbereidingen kunnen sowieso van start gaan. Hoeveel mensen zijn er en welke mensen zijn er nog nodig? Wanneer je weet dat er pers komt zijn de volgende vragen belangrijk: hoe vangen we dat op en wat wordt in grote lijnen het eerste bericht? Er zijn geen voorlichtingsactiviteiten (richting burgers of media) gemandateerd, enkel de voorbereidende zaken' (interview burgemeester). Volgens de voorlichter zou de eindredactie van persberichten -wanneer de inhoud duidelijk is besproken- gemandateerd kunnen worden aan de voorlichter van het beleidsteam en bij grote

calamiteiten aan het hoofd van het actiecentrum voorlichting.

### Voorwaarden besluitvorming over communicatie

'Er moest zo snel mogelijk gecommuniceerd worden, te meer omdat er zo weinig middelen beschikbaar waren. Dit was een extra complexiteit' (interview burgemeester). Tussen de verschillende betrokken (overheids)instanties bestond onvoldoende inzicht in elkaars (on)mogelijkheden. Afstemming tussen de diverse (overheids)instanties in zowel advies en besluitvorming als communicatie kan beter gestroomlijnd worden (evaluatie gemeente Haaksbergen). Er werd binnen het actiecentrum voorlichting onvoldoende gedaan aan mediawatching waarbij continue de kranten, TV en radio gevolgd worden. Dit dient in een veel eerder stadium te gebeuren. Bovendien bestaat er ook binnen het beleidsteam en managementteam behoefte aan mediawatching, om een indruk te krijgen van de buitenwereld (evaluatie gemeente Haaksbergen).

De voorlichter van het beleidsteam, dhr. Tuiten geeft aan dat duidelijk is gebleken, hoe belangrijk 'mediawatching' is. 'De watcher vangt via radio- en tv-uitzending signalen op van wat er leeft en hoe de samenleving reageert'. Des te meer pleit dat voor een snelle versterking van het actiecentrum voorlichting, die bijvoorbeeld ook contacten met wijkcomité's kunnen onderhouden. De voorlichter van het beleidsteam rapporteert vervolgens over die contacten en over de mediawatching-resultaten in het beleidsteam.

### Verbeterpunten vanuit de gemeente

In het evaluatieverslag van de gemeente zijn de volgende (communicatie-) verbeterpunten opgesteld:

- De samenwerking met de calamiteitenzender (RTV Oost) fungeerde niet optimaal. Er bestaat nog onduidelijkheid over de huidige afspraken over het inschakelen van de calamiteitenzender en het claimen van de calamiteitenstatus.
- De wijkraden bij calamiteiten benutten voor communicatie.
- Vanuit de crisisstaf werd de centrale voorlichting georganiseerd. In grote lijnen is besproken welke informatie aan de pers kon worden verstrekt. Er werd echter niet bijgehouden welke vragen werden gesteld en welke antwoorden daarop zijn gegeven.
- De informatiewinning middels 'mediawatching' is onvoldoende benut.
- Duidelijk werd dat de afdeling communicatie onvoldoende bemand is om aan alle werkzaamheden die zij geacht wordt uit te voeren aandacht te schenken. Er dient aandacht te zijn voor informatie voor publiek, media en medewerkers binnen de organisatie (hulpverleners) en voor 'mediawatching'.

## Politiek laaiend over blunders ammoniaklek

Gepubliceerd op 11 november 2005, 22:33

IJMUIDEN - Een meerderheid van de gemeenteraad is zeer verontrust over de reeks fouten die boven water is gekomen tijdens de evaluatie van de ammoniaklekkage bij Kloosterboer in IJmuiden. PvdA, Velsen Lokaal en de kleine oppositiepartijen willen daar zo snel mogelijk een debat aan wijden. Temeer omdat de evaluatie aantoonde dat slechts weinig is geleerd van fouten uit het verleden, zo luidt de harde kritiek.

De PvdA wil naar aanleiding van het onderzoek en publicaties daarover in de IJmuider Courant de kwestie aan de orde stellen tijdens de eerstkomende vergadering van de raadscommissie bestuur. De partij wil dat ook burgemeester Peter Cammaert komt opdraven om – als eerstverantwoordelijke bij rampenbestrijding – verantwoording af te leggen over de slecht werkende interne organisatie op de dag van de lekkage. „Uit het evaluatierapport komt een beeld van falen naar voren bij het aansturen van processen, het verwerken van de melding, het oproepen van leidinggevend en beleidsmakers", zo stelt de partij. De sociaal-democraten betreuren in hoge mate de 'laconieke reactie' van de burgemeester in deze krant dat uiteindelijk alles toch 'op zijn pootjes terecht is gekomen'.

De PvdA signaleert dat eerdere afspraken nog steeds niet zijn verwerkt in het huidige rampenplan van de gemeente. Zo zijn het Centraal Nautisch Beheer en het havenbedrijf IJmuiden, beheerders van het Noordzeekanaalgebied, zelfs niet gealarmeerd. De DFDS-ferry voer het risicogebied bijvoorbeeld gewoon binnen. Verder herhaalt de PvdA in haar reactie de reeks blunders die ook in de evaluatie naar voren kwam, zoals de chaotische alarmering van omwonenden. Dat mensen die geen gevolg gaven aan aanwijzingen van hulpverleners gewoon hun gang konden gaan acht de PvdA 'onbestaanbaar'.

Fractie leider Floor Bal van Velsen Lokaal vraagt zich overigens af of op de bewuste dag misschien nog wel veel meer is misgegaan dan in de evaluatie wordt opgesomd. „Het rapport is immers opgesteld door de betrokken hulpverleners en daarmee dus niet onafhankelijk. Maar los daarvan is het natuurlijk schokkend dat blijkbaar alle tijdslimieten waarbinnen tijdens een ramp moet worden gereageerd die dag niet zijn gehaald. Als het echt fout gaat, wordt er blijkbaar niet adequaat gereageerd. Dat is alarmerend. Cammaert heeft het rapport zonder commentaar in ons postvakje geduwd, maar wij willen dat hij alsnog een toelichting geeft en verantwoording aflegt."

Namens de kleine oppositiepartijen noemt Wim Westerman (GroenLinks) de gebeurtenissen die dag in maart 'een verzameling van knulligheden die nu met een gelukje boven water zijn gekomen'. „Ik vrees dat dit ammoniakincident als voorbeeld staat voor al hetgeen nog meer op het gebied van rampbestrijding kan misgaan. Er zijn al eerder signalen geweest, rond de ontsporing van de ammoniaktrein bij Halfweg en de onveiligheid van de spoortunnel, maar daar is nooit wat mee gebeurd. Er moet weer opnieuw iets gebeuren voordat er onderzoek plaatsheeft."

*IJmuider courant*

## 3.2 Velsen

De tweede casus die onder de loep is genomen, is een ammoniaklekkage te IJmuiden, binnen de gemeente Velsen.

### 3.2.1 De case Velsen in vogelvlucht

Op 14 maart 2005 heeft zich bij een vrieshuis van Fa. Kloosterboer aan de Trawlerkade te IJmuiden een ammoniaklekkage voorgedaan. Er zijn geen gewonden gevallen. Ammoniak, dat als middel in vriesinstallaties wordt gebruikt, is een kleurloos gas met een karakteristieke, zeer scherpe geur. Het gas is sterk irriterend en corrosief voor de huid, de ogen en de luchtwegen en heeft giftige eigenschappen. Omdat een dergelijke lekkage in een relatief groot (benedenwinds) gebied gezondheidsklachten zou kunnen veroorzaken, zijn het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC) van de Hulpverleningsdienst Kennemerland en het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten (CGD) van de gemeente Velsen operationeel gemaakt. Het incident was feitelijk relatief snel onder controle: de situatie was stabiel en beheersbaar. In de afgesloten loods was echter een hoge concentratie ammoniak aanwezig die door het openen van de deuren van de loods en het plaatsen van waterschermen (gecontroleerd) kon ontsnappen en worden verdund. Als voorzorgsmaatregel is besloten, preventief, het benedenwindse woongebied te waarschuwen met geluidswagens van de politie. De in het gebied aanwezige scholen en bejaardenhuis zijn hiervoor door de politie bezocht. Het advies was, gedurende het ventileren van het vrieshuis, ramen en deuren gesloten te houden en eventuele mechanische ventilatiesystemen uit te zetten.

Bij de afwikkeling kon een groot effectgebied ontstaan en daardoor zou de inzet langdurig kunnen zijn. Vertaald naar GRIP-termen zou dit betekenen opschalen tot GRIP-2. Door het volledig optuigen van het voltallige Regionale Coördinatiecentrum (RCC) is feitelijk tot GRIP-3 opgeschaald. De melding en alarmering van het incident bij de gemeente heeft een grillig verloop gehad. De informatie-uitwisseling tussen de hulpverleningseenheden ter plaatse verliep goed, maar contacten met de omliggende bedrijven verliepen daarentegen moeizaam en afspraken werden niet nagekomen.

Uit de verslaglegging van het regionaal operationeel team blijkt dat de belangrijkste activiteit was het verkrijgen van een juist beeld, met name over de lokale situatie, in het mogelijke effectgebied.

Het probleem deed zich vervolgens voor dat de voorlichting richting de inwoners, scholen niet goed heeft kunnen verlopen, omdat adequate kennis binnen het coördinatiecentrum van de gemeentelijke dienst ontbrak. Er kwamen geen berichten meer binnen vanuit het regionaal operationeel team. Naar de media is slechts één persbericht uitgestuurd. Omdat de opschaling zo fors was (naar GRIP-3), is een groot aantal verbeterpunten aan het licht getreden voor multidisciplinaire en grootschalige crisisbeheersing en bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen. In bijlage V vindt u meer informatie over de situatie in Velsen.

### 3.2.2 Crisisbesluitvorming

#### *Het besluitvormingsproces in de praktijk*

Om de praktijksituatie in kaart te brengen is naast een interview met de burgemeester (Cammaert), een voorlichter (De Regt) en de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (OOV) (Schweitzer) gebruik gemaakt van het evaluatieverslag.<sup>31</sup>

#### Plannen

Bij de ammoniaklekkage in deze case is in het proces een aantal zaken misgelopen. Daarom wordt in het interview aangegeven dat het rampenplan actueel moet zijn en dat men moet zorgen dat alle partijen zich eraan houden. Als voorbeeld dient dat de meldkamer van de brandweer direct door de politie had moeten worden gealarmeerd. De meldingsprocedure OOV en aan het bestuur had ook sneller gemoeten. Voorlichter dhr. De Regt geeft aan dat er geen gebruik is gemaakt van het rampenplan, omdat hier reeds mee geoefend is. 'Het rampenplan is een middel voor preparatie en voorbereiding. Het behoort geoefend te zijn. Zelden wordt het plan geraadpleegd, zeker niet in de beginfase' aldus de ambtenaar OOV.

#### Rollen burgemeester

In het interview wordt aangegeven dat de burgervaderrol een belangrijke functie is van de burgemeester. *"Dempen, damage control en laten zien dat alles in de hand is en dat er keuzes zijn afgewogen, is belangrijk om te tonen. Elke vorm van onzekerheid moet worden uitgesloten om paniek en onzekerheden ter plekke te beperken. Je straalt een psychologische chemie uit, "als hoeder van de samenleving!"* (voorlichter dhr. De Regt). Dit zijn inderdaad aspecten van crisiscommunicatie die tegenwoordig van belang worden geacht. Echter hoe dit in de praktijk uitgevoerd is, komt niet in de evaluatie terug.

#### Belemmeringen besluitvorming

##### *Beeldvorming*

Toen het beleidsteam bijeen kwam was de calamiteit al bijna verholpen. De beeldvorming van de burgemeester bij aankomst in het beleidsteam was anders dan hij bij de briefing in Velsen had meegekregen, dat gaf spanning. Er is opgeschaald en op basis daarvan zijn beslissingen genomen. Achteraf bleek dat de aard van de calamiteit wel meeviel. De feitelijke situatie was minder ernstig dan zich langzamerhand in de publiciteit aftekende volgens de burgemeester van Velsen. Er is uitgegaan van een opgeschaald niveau, doordat er meldingen kwamen van elders. De informatiestromen waren niet eenduidig en helder. Vanuit het Coördinatie Team Plaats Incident (CTPI), de provincie en het beleidsteam kwamen verschillende signalen binnen. Op basis van verkeerde informatie is een risicoanalyse gemaakt. Ook binnen het beleidsteam was de beeldvorming verschillend. Er werd opgeschaald om oneigenlijke redenen. In het beleidsteam loopt de beeldvorming gelijk op met die in

---

<sup>31</sup> Het evaluatieverslag is op 5 september 2005 verschenen en opgesteld door Veiligheidsbureau - HulpverleningsDienst Kennemerland in samenwerking met de gemeente Velsen.



het operationeel team. Het beleidsteam heeft zich bezig gehouden met het voorbereiden van de communicatie en voorlichting en het informeren van de CdK. De tegenstrijdige informatie die in het beleidsteam kwam vanuit het operationeel team en vanuit de provincie, heeft de beeldvorming bemoeilijkt (evaluatieverslag van de gemeente).

#### *Onduidelijke rolverdeling*

De kern van het probleem is dat de melding te laat is binnengekomen en dat er teveel mensen zich met het incident zijn gaan bemoeien volgens burgemeester Cammaert. Er had overleg moeten zijn met de burgemeester voordat er opgeschaald werd. Het besluit tot opschaling zou dan gezamenlijk zijn genomen. Er werd nu gestart met verschillende percepties en dus verschillende problemen (interview burgemeester Cammaert).

#### *Vergadertechniek*

Een belangrijke vraag is waarom de besluitvorming belemmerend werkt op communicatie? Volgens dhr. Cammaert richten mensen zich niet op de hoofdlijn. Mensen zitten vergadertechnisch niet altijd goed in elkaar. Door roulering van de functies in het beleidsteam kan er storing en blokkering in de processen voorkomen. Het is belangrijk om je te houden aan de afspraken, gemaakt in de plannen: wat zijn de hoofdverantwoordelijkheden?

Dhr. Schweitzer (ambtenaar OOV in de gemeente Velsen) voegt hier aan toe dat de kunst van alle actoren, die aan tafel zitten in het beleidsteam, is om de juiste beleidsonderwerpen aan de orde te stellen.

Wat er in deze casus is misgegaan volgens dhr. Cammaert is dat in het begin bij de melding het beleidsteam achter is komen te lopen, dit gold ook voor het verdere verloop van het proces, men bleef achter de feiten aanlopen. Vervolgens kon men weinig sturen door het bureaucratisch acteren van het beleidsteam en het operationeel team (interview).

### **3.2.3 Crisiscommunicatie**

#### *Crisiscommunicatie in de praktijk*

Op basis van het interview met de drie functionarissen van de gemeente Velsen en het evaluatierapport, opgesteld door de gemeente Velsen (in samenwerking met veiligheidsbureau Kennemerland), is een aantal gesprekspunten op het gebied van crisiscommunicatie uitgewerkt.

#### Communicatie als punt op de agenda

Het beleidsteam houdt zich volgens het evaluatierapport met name bezig met het voorbereiden van de communicatie en de voorlichting. 'Wat zijn de kernvragen op het gebied van communicatie en zijn er 'watchers' die gegevens verzamelen waarop gereageerd kan worden en die aangeven waar het dreigt fout te gaan? Dit moet op de agenda staan van het beleidsteam. In het operationeel team moet er alvast mee aan de gang gegaan worden zodat een concept persbericht of communicatiestrategie kortgesloten kan worden in het beleidsteam en de voorlichters daarna in het veld aan de slag kunnen. Burgemeester Cammaert geeft aan dat het een goede ontwikkeling is dat communicatie tegenwoordig

een vast agendapunt is in de vergadering van het beleidsteam. Wel zou dit aan het einde van de vergadering moeten, wanneer je de balans hebt opgemaakt. 'Communicatie staat aan het einde van de agenda, omdat je moet communiceren wat je besloten hebt. Het kan wel eens zijn dat communicatie wat naar voren schuift'.

### Middelen/tijdstippen van communicatie

De informatievoorziening en waarschuwing van de mensen (werknemers, inwoners) over de ontwikkelingen in en rond het gebied van het incident, alsmede de scholen is volgens het evaluatieverslag van de gemeenten niet goed en snel verlopen. Ondanks het ongelukkige verloop van de berichtgeving en informatieverstrekking zijn er geen slachtoffers gevallen.

Wanneer een woonwijk daadwerkelijk in een gaswolk komt te liggen, zal het waarschuwen van de bevolking veel sneller moeten gebeuren. In dit geval is ervoor gekozen de informatievoorziening door de politie met geluidswagens te laten doen. Dit was verantwoord omdat er op dat moment geen gaswolk in de wijk was en het informeren dus een louter preventief doel had. Het activeren van de sirenes had in deze situatie waarschijnlijk meer onrust veroorzaakt dan nodig was.

Daarnaast stond de pers al op het rampterrein voordat de gemeentelijke voorlichtster arriveerde (doordat de melding via de meldkamer niet juist is verlopen). Na verloop van tijd werd zij teruggeroepen om zitting te nemen in het coördinatiecentrum gemeentelijke dienst (CGD). Zij trachtte de politievoorlichter op het rampterrein te krijgen, maar kreeg te horen dat dit een gemeentelijke taak is. Voorlichting mag alleen gebeuren na fiat van het beleidsteam. De afstemming met het regionaal operationeel team (ROT) over wat aan de media moest worden medegedeeld kreeg onvoldoende aandacht. Er moest worden gewacht op nader bericht vanuit het coördinatieteam plaats incident (CoPI), waardoor er veel onduidelijkheid ontstond. Om 12:00 uur is een persbericht verzonden (6 uur later) en dit persbericht riep eveneens vragen op.

### Knelpunten

#### *Media*

Volgens burgemeester Cammaert zou het ondenkbaar moeten zijn dat media eerder ter plekke zijn dan dat het beleidsteam van de situatie op de hoogte is, omdat de burgemeester de eerste melding behoort te krijgen. Dhr. Schweizer meldt daarentegen dat de media wel degelijk eerder ter plekke kunnen zijn, door nieuwe (afluister-)apparatuur. "Het zou beter zijn wanneer het beleidsteam (de burgemeester) eerder in charge is (in het beleidsteam) om vervolgens de lead te nemen op voorlichtingsgebied", aldus dhr. Cammaert.

#### *Informatietekort*

In het interview is aangegeven wat moeilijk gevonden wordt wanneer het beleidsteam bijeen is gekomen. Het operationeel team wordt geacht op het gebied van voorlichting alles voor te bereiden op basis van wat operationeel bekend is. Dat is niet altijd eenvoudig omdat men niet alle informatie heeft van de plaats van het incident. Maar het beleidsteam moet de grootst mogelijk moeite doen om op tempo te blijven met de voorlichting in relatie tot het operationeel team en de buitenwacht. 'Vaak duurt het te lang, omdat het beleidsteam zich ook bezig houdt met beleidsvragen. Dus het beleidsteam

heeft beperkt de tijd wanneer men bij elkaar komt om af te kunnen stemmen met de voorlichtingssectie in het operationeel team. Daarnaast moeten er veel vragen beantwoord worden en daardoor schiet het publiciteitsgebeuren op het beleidsniveau erbij in. Het is zaak dat het operationeel team goed voorbereide zaken ter besluitvorming in het beleidsteam inbrengt' (interview).

### *Afstemming*

Dhr. De Regt: "Er zit een vertragende factor tussen het operationeel team en het beleidsteam.

Het operationeel team moet alles wat gecommuniceerd wordt bestuurlijk laten afdekken.

Bij rampenbestrijding is publieksvoorlichting formeel een taak van de gemeente. Bij het coördinatiecentrum van de gemeentelijke dienst was onvoldoende zicht op de situatie, zodat de publieksvoorlichting van hieruit problematisch was (evaluatieverslag).

### *Vertraging*

Het feit dat alle voorlichting eerst door het beleidsteam gefiatteerd moet worden, heeft in de beleving van enkelen voor onnodige vertraging gezorgd. Het (enige) persbericht dat is uitgegaan riep vragen op. Vooral passages als "dit proces is nu gestart en duurt naar verwachting één uur". Onduidelijk is wanneer het uur om was en of de situatie al dan niet veilig was (evaluatieverslag).

### *Technocratie*

Dhr. Schweitzer haalt aan dat de nadruk vaak teveel ligt op het technocratisch oplossen van het incident/de crisis, in plaats van dat verstandig communiceren met de omgeving een rol speelt.

### Bezetting communicatie/ opschaling communicatie

"Voorlichters van de gemeente zijn in deze case ook naar de plaats van het incident gegaan en dat zou een volgende keer niet nodig moeten zijn. Volgens het rampenplan moet een politievoorlichter ter plekke zijn", aldus voorlichter De Regt. Ook zegt hij dat naast de voorlichter van de burgemeester een voorlichter alvast met het persbericht aan de gang moet kunnen gaan. In de praktijk kan dat niet, omdat dit nog via de schijf van het operationeel team moet verlopen. "Voorlichting mag niet opgehouden worden door een operationeel team, zeker niet wanneer het politiek bestuurlijke informatie bevat", aldus voorlichter De Regt. Ook dhr. Schweitzer geeft aan dat een knelpunt is dat de voorlichter van het beleidsteam niet rechtstreeks met de voorlichter van de stafsectie communiceert, maar via de operationeel leider (OL). De OL is alleen communicator in het beleidsteam voor de technische kant van de crisisbeheersing.

### Mandateren

Volgens de voorlichter, ambtenaar OOV én de burgemeester moet er een mandaat komen voor het feitelijk weergeven van de situatie, binnen een half uur of een uur. Dit kan afhankelijk van de situatie een voorlichter of een bestuurder zijn.

### Verbeterpunten vanuit de gemeente:

In het interview zijn de volgende zaken ter verbetering aan de orde gekomen:

- Maak een rampenplan dat actueel is en zorg dat men zich eraan houdt. Als voorbeeld dient dat de meldkamer van de brandweer direct door de politie had moeten worden gealarmeerd.

Melding procedure OOV en bestuur had sneller moeten. Als oplossing kunnen de twee meldkamers geïntegreerd worden.

- Er moet veel aandacht worden gevraagd voor de kwaliteit van de bezetting van de meldkamer.
- Er moet overleg zijn met de burgemeester voordat er opgeschaald wordt. Zodat het besluit tot opschaling gezamenlijk wordt genomen. Er werd nu gestart met verschillende percepties en dus verschillende problemen.
- Er had aan media-analyse gedaan moeten worden.
- Er is spanning tussen voorlichting op de plaats van het incident vanuit het operationeel team en de publieksinformatie op het stadhuis via het beleidsteam. Het beleidsteam moet leading zijn in de aansturing van het voorlichtingsproces.

Uit een aanvullend gesprek met dhr. Schweitzer kan er nog aan toegevoegd worden dat voor de besluitvorming een globaal beeld nodig is om proactief te kunnen handelen. Het maken van proactief beleid is een stap die nog gemaakt moet worden in Velsen. Vragen als 'waar zijn we over drie uur?' zijn hierbij van belang. Volgens dhr. Schweitzer zitten er teveel technocraten aan tafel, het beleidsteam zou eigenlijk kleiner moeten zijn. Een oplossing is bijvoorbeeld om de gemeentesecretaris als algemeen adviseur te positioneren, door de ervaringen met beleidsproblemen en strategisch/bestuurlijke competenties. Een 'zwarte' gemeentesecretaris heeft ervaring met verschillende diensten en zou de strategische rol moeten kunnen vervullen.

---

### **Miljoenschade voor Helmondse bedrijven door bom**

27 Maart 2006 13:41:56

**HELMOND (ANP) - Bedrijven op industrieterrein BZOB in Helmond hebben miljoenen euro's inkomstenderving geleden na de vondst van een vliegtuigbom uit de Tweede Wereldoorlog op het terrein.**

Het bedrijvenplatform BZOB gaat op korte termijn met de gemeente Helmond praten over mogelijkheden om deze schade vergoed te krijgen, zei voorzitter H. Beniers van de ondernemersvereniging maandag.

Veertien bedrijven werden vorige week na de vondst bijna drie dagen gesloten totdat de bom zaterdagmiddag onschadelijk was gemaakt. Vooral de voedingsindustrie leed grote schade, omdat die bedrijven het verse voedsel in de prullenbak konden kieperen en klanten moesten bellen dat er niets geleverd kon worden, aldus Beniers.

#### **Verzekering**

Ook moesten de bedrijven met extra arbeidskrachten in het weekeinde de productie inhalen. De verzekering betaalt dit soort schade, geraamd tussen de 2 en 4 miljoen euro, niet uit.

Een woordvoerder van de gemeente Helmond zei maandag dat de gemeente weinig kan doen voor de getroffen ondernemers. De schade is een zaak voor de verzekering, niet voor de gemeente, aldus een woordvoerder.

De gemeente moest zorg dragen voor de veiligheid rond het onschadelijk maken van de bom en om die reden veertien van de in totaal veertig bedrijven op het industrieterrein ontruimen.

*Anp nieuwsbericht 27 maart 2006*

### **3.3.1 De case Helmond in vogelvlucht**

De meeste bommeldingen zijn loos alarm. Maar de bom, die donderdagmiddag 23 maart 2006 om 13.30 uur tijdens bouwwerkzaamheden werd gevonden, was wel degelijk echt. Een meter lang, een halve meter doorsnede, 250 pond aan springstof en met een chemische ontsteking. Een overblijfsel uit de Tweede Wereldoorlog.

Bijzonder aan de bom was de chemische ontsteking. Doordat de bom bij de graafwerkzaamheden behoorlijk bewogen was, is die ontsteking in werking gezet. Een hoeveelheid aceton zou er volgens de bedenkers van destijds voor moeten zorgen dat op kortere of langere termijn het projectiel zijn vernietigende werking kon doen. En dat maakte dat de Explosieven Opruimingsdienst (EOD) het consigne gaf: wegwezen en 36 uur niet aankomen. Daarna zou volgens de statistieken het directe gevaar geweken moeten zijn. Een duidelijk consigne van de EOD, maar minder duidelijk was de straal van de cirkel, waarbinnen ontruimd moest worden. In eerste instantie was sprake van 115 meter. En dat betekende ontruiming van twee bedrijven en het afzetten van dit gebied. (Loco-)burgemeester van dienst, wethouder Houthoof, besloot dat de gemeente garant zou staan voor de kosten van extra bewaking en iedereen kon rond 18.00 uur naar huis. Rond 20.00 uur werd echter duidelijk dat de cirkel van het af te zetten gebied niet een straal van 115 meter, maar van 425 meter moest zijn. De reden hiervan is nog onbekend. Ineens waren het vijftien bedrijven die moesten sluiten en voorlopig gesloten moesten blijven. Daar kwam bij dat de 'Rochadeweg' niet meer als doorgaande route gebruikt kon worden en bovendien bleken er ook nog een paar woningen in dat gebied te staan. In bijlage IV vindt u meer informatie over de situatie.

Om een antwoord te geven op de probleemstelling voor de casus van Helmond is contact opgenomen met het hoofd voorlichting van de gemeente Helmond (dhr. Van Schijndel) en de loco-burgemeester (mw. Houthoof-Stockx). Daarnaast is een eerder afgenomen interview over het incident gebruikt en de evaluatie van de gemeente.<sup>32</sup>

### **3.3.2 Crisisbesluitvorming**

#### Het beleidsteam

De besluitvorming binnen het beleidsteam verliep goed volgens de loco-burgemeester, heel snel en uitmondend in diverse (operationele) opdrachten. Zoals de uiteindelijke inzet van een pantservoertuig dat moest worden ingezet (dat nodig was om te controleren of het gebied inderdaad personen vrij was). De loco-burgemeester geeft aan dat zij geen belemmerende factoren heeft ervaren in de besluitvorming. Bij de besluitvorming werd niet gewacht op volledige informatie, maar er werden besluiten genomen op basis van de informatie die beschikbaar was. Ook het besluit dat genomen werd om op te schalen, moest gecommuniceerd worden aan de betrokken diensten en ambtenaren,

---

<sup>32</sup> Concept evaluatie gemeentelijke diensten (Helmond), juni 2006

die moesten worden opgeroepen. De belangrijkste besluiten van het beleidsteam betroffen het opstellen van de noodverordening en het effectueren daarvan.

#### Belemmeringen besluitvorming

##### *Opschaling*

De opschaling (een grotere cirkel en GRIP-2) heeft indringende gevolgen voor de communicatie gehad, zozeer zelfs dat communicatie eigenlijk GRIP-3 nodig had. Zo bleek midden in de nacht. Achteraf gezien waren er nog minstens twee mensen meer nodig geweest voor de communicatie.

##### *Informatietekort*

Ongeveer acht uur na de eerste melding kwam het signaal van de grotere ontruiming, een straal van 115 naar 425 meter. Daarna heeft het nog drie uur geduurd voordat de communicatie echt grotere vormen ging aannemen. In het evaluatieverslag wordt aangegeven dat de besluitvorming over de 'tweede cirkel' veel tijd vroeg.

### **3.3.3 Crisiscommunicatie**

#### *Crisiscommunicatie in de praktijk*

Op basis van het interview met twee functionarissen van de gemeente Helmond en het evaluatierapport, opgesteld door de gemeente Helmond, is een aantal punten op het gebied van communicatie uitgewerkt.

#### Communicatie als punt op de agenda

Communicatie beheerste de agenda van het beleidsteam in Helmond. Zoals het hoofd voorlichting aangaf draaide in wezen in deze casus alles om communicatie. Het was dus in feite het eerste en het laatste agendapunt. Communicatie richting bedrijven, communicatie richting bewoners en communicatie richting de media (interview hoofd voorlichting Helmond).

#### Middelen/tijdstippen van communicatie

Er werd goed samengewerkt tussen de politievoorlichtster en het hoofd communicatie van de gemeente. De klus moest samen geklaard worden. Kort na de melding was de communicatie eenvoudig: twee bedrijven werden gewaarschuwd en ontruimd. 'De politie gaf een persbericht uit en iedereen dacht achterover te kunnen leunen tot zesendertig uur na de melding' aldus het hoofd communicatie van de gemeente. Het gevaar van de bom zou na zesendertig uur geweken moeten zijn. Pas veel later kwam het signaal van de grotere ontruiming. De gemeente wilde een boodschap op de eigen website zetten, maar het gebruik van het nieuwe systeem was nog niet bekend. Daarnaast verliep het inschakelen van het callcenter via het ERC niet zonder problemen. Doordat de persoon die dit kan inschakelen niet te bereiken was, is dit veel later dan afgesproken gebeurd. Omdat het publiek en de bedrijven niet terecht konden op het wel gepubliceerde telefoonnummer, werd de meldkamer van de politie ernstig belast met telefoontjes. Er is overwogen om actief (met een persconferentie) de media aanvullend te benaderen (aanvullend aan de persberichten), maar dit leek

toch overbodig. De persberichten deden hun werk en de audiovisuele media konden op vrijdagmiddag en zaterdagochtend via interviews tevreden gesteld worden.

Nu ging het om een bom in de buurt van het bedrijventerrein, maar wat wanneer dit in een woonwijk is? Dan zal de communicatie sneller voor elkaar moeten zijn om te voorkomen dat er geruchtvorming ontstaat.

### Knelpunten

#### *Opschaling/media*

De ochtend na de melding moest een groot deel van het industrieterrein afgesloten blijven voor vijftien bedrijven. De media hadden intussen te horen gekregen dat er was opgeschaald naar GRIP-2 zonder dat daarbij bijzonderheden werden gegeven. Het gevolg hiervan was dat alle media contact zochten met de voorlichter van de gemeente.

#### *Bereikbaarheid*

Voor de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de nodige menskracht blijft volgens de gemeente een punt van zorg (het is dit keer goed gegaan, maar tijdens het weekend of de vakantieperiode kan dat een stuk moeilijker zijn). Er is piket voor een bepaalde basis aan menskracht, maar niet voor een grootschalige opkomst. De parate diensten zijn veel beter op dit aspect voorbereid.

#### *Afstemming*

Uit het evaluatieverslag blijkt dat er geen hoofd gemeentelijk actiecentrum was om de processen te coördineren. De ambtelijke organisatie was verder niet geïnformeerd over wat er speelde en ook niet geïnstrueerd over hoe te handelen als er vragen binnenkwamen.

### Bezetting communicatie/ opschaling communicatie

Hier speelde het feit dat het ging om GRIP-2 en 'een beetje' de gemeente parten. GRIP-2 in Helmond schrijft voor dat de politievoorlichter in het commando rampterrein (CoRT) plaatsneemt en de voorlichting doet. Een beleidsteam is er dan normaal gesproken niet, zodat er ook geen voorlichter van bijvoorbeeld de gemeente aanwezig is. Door alle verwarring kwam de politievoorlichter later, terwijl de gemeentevorlichter al volop aan de slag was. Voor communicatie had het GRIP-3 moeten zijn, terwijl dat voor de overige disciplines niet gold. De twee voorlichters waren aldus beleidsvoorlichters, operationeel voorlichters, publieksvoorlichters, mediavorlichters en ze gingen ook nog met de gemeentelijke website aan de slag. *'Eigenlijk te veel van het goede, maar het probleem was dat dit zich pas gedurende de avond en de nacht manifesteerde. Anders hadden we eerder 'versterking' opgeroepen. Ergens midden in de nacht hadden we zoiets van laten we het nu maar afmaken'* (hoofd voorlichting gemeente Helmond).

### Mandateren

Formeel (juridisch) geformuleerde mandateringen waren er niet. Maar door al het improviseren, was het onmogelijk om mediacontacten steeds terug te koppelen met de bestuurder. Dhr. Van Schijndel (hoofd voorlichting gemeente) geeft aan dat hij er gewoon het beste van maakte. Een brief ten behoeve van de ME om de ontruiming te legitimeren is bijvoorbeeld door hem ondertekend, omdat op

## **(Be)G R I P voor Crisiscommunicatie**

---

dat moment de loco-burgemeester naar huis was. De voorlichter in het beleidsteam werd door de loco-burgemeester gezien als de deskundige op het gebied van voorlichting en de in te zetten middelen. De voorlichter neemt hier dus ook de beslissingen over. De inschakeling van omroep Brabant is wel gemandateerd aan voorlichting.

### Verbeterpunten vanuit de gemeente:

Hoofd voorlichting dhr. Van Schijndel heeft de volgende punten ter verbetering geformuleerd:

- Het beleidsteam moet volgens de voorlichter te allen tijde blijven proberen contact te houden met de buitenwereld om de communicatie voor een deel daarop af te stemmen.
- Goede afstemming met de operationele mensen, communicatie afstemmen op geconstateerde behoeftes.
- Geen circus optuigen als er niet direct aanleiding voor is.
- Ga pas over tot grootschalige benadering van de media als blijkt dat de bestaande contacten niet voldoende zijn. Ga het (grootschalige benadering) in dat geval ook niet uit de weg.
- Een volgende keer zou het in dezelfde situatie ook GRIP-2 blijven, maar op communicatief gebied GRIP-3. Omdat de regeling hieraan niet voldoet, zou dat betekenen dat de piketvoorlichters worden opgeroepen. En mocht dat nog niet voldoende zijn, dan is aanvullende menskracht van de eigen afdeling communicatie benodigd.



### 3.4 De vergelijkende analyse

In deze paragraaf wordt het empirische materiaal bewerkt gepresenteerd. De drie cases worden onderling vergeleken en geordend naar andere criteria dan in de afzonderlijke analyses is gedaan. Daarnaast zal getracht worden de analyse te maken in het licht van de theorie achter crisisbesluitvorming en crisiscommunicatie. Naast de interviews en de dataverwerking van de drie cases, is een viertal expertinterviews gehouden om meer informatie te verkrijgen over besluitvorming en crisiscommunicatie tijdens crises.

De criteria waarop de cases Haakbergen, Velsen en Helmond vergeleken zijn:

<b>Typering incident</b>	Soort incident, mate van crisis en impact
<b>Crisisbesluitvorming</b>	Belemmeringen in de besluitvorming tijdens crises Beeldvorming Aanwezige invloeden op crisisbesluitvorming Passende besluitvormingstheorie
<b>Crisiscommunicatie</b>	Verloop communicatie tijdens crises Positie voorlichting/ voorlichter

Deze criteria zijn geselecteerd, omdat de vergelijkende beschrijving hiervan en de koppeling met de theorie mogelijk antwoorden levert voor de beantwoording van de probleemstelling in hoofdstuk 5.

#### 3.4.1 Typering incident

##### Soort incident, mate van crisis en impact

De wijze van besluitvorming en de rol van communicatie zijn voor een deel afhankelijk van het soort crisis. Met de selectie van de cases is een poging gedaan om gelijksoortige cases te selecteren. Gelijksoortig in die zin dat het incident het afgelopen jaar heeft plaatsgevonden en erbij geen doden/ gewonden zijn gevallen. Na de analyse van de cases kan geconcludeerd worden dat er een aantal andere criteria is dat ook grote invloed uitoefent op het verloop van de crisisbesluitvorming. De acuiteit van het incident bijvoorbeeld en daaropvolgend de mate waarin het gecontroleerd kan worden afgehandeld. Het mag duidelijk zijn dat de situatie rondom de vuurwerkramp in Enschede (door geïnterviewden meerdere malen aangehaald ter vergelijking) geheel andere besluitvorming met zich meebrengt dan een driedaagse stroomstoring. In Haaksbergen werd gesproken over een crisis, maar formeel werd het incident niet bestempeld als ramp. De ammoniaklekkage te Velsen was volgens burgemeester Cammaert niet meer dan een incident en de bom in Helmond werd door de locatie waarop het zich afspeelde (industrieterrein) ook niet bestempeld als crisis. Toch zijn er zaken waar een voorzitter van het beleidsteam geen grip op heeft, die heel vervelend kunnen uitpakken. Bijvoorbeeld gedurende de stroomstoring hadden de slechte weersomstandigheden en geknapte

stroomkabels wel degelijk slachtoffers kunnen veroorzaken. Ook de ammoniaklekkage waarbij personeel gewoon is door blijven werken, had voor meer problemen kunnen zorgen. Dat geldt ook voor de bom met giftige ontsteking. Zou het achteraf als 'geen crisis' worden bestempeld omdat er geen gewonden/doden zijn gevallen?

De definitie van een crisis opgesteld door Rosenthal (1984) ("*een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen*") is in zekere zin op alle drie cases van toepassing. Wat vraagtekens oproept, is het element 'ernstige bedreiging'. Wat verstaat men onder 'ernstig'. Ook kunnen de 'fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem' concreter worden ingevuld. 'Geringe beslistijd' en 'kritieke beslissingen' kunnen ook nader gedefinieerd worden. Deze abstracte begrippen hebben tot gevolg dat niet altijd duidelijk is of volgens deze definitie sprake is van een crisis. Ter aanvulling op deze definitie is er ook een andere manier om crises te definiëren. Deze is opgesteld vanuit het voorlichtingsoogpunt. Iets is een crisis wanneer het door burgers ervaren wordt als crisis. Een aantal objectieve criteria die hierbij van belang is: het incident wordt bij het grote publiek bekend, het algemene publiek raakt betrokken, het incident speelt zich geografisch en cultureel in de directe omgeving af en iemand is schuldig.<sup>33</sup> Wanneer bovenstaande objectieve criteria bekeken worden in het licht van de cases, kunnen alle drie cases getypeerd worden als crisis. Wel is er verschil tussen de cases te ontdekken, wanneer bekeken wordt in welke mate men kritieke besluiten heeft moeten nemen. In Haaksbergen is men voornamelijk bezig geweest met het regelen van een noodopvangplaats en het inventariseren van organisaties/ bedrijven of personen die dringend behoefte hadden aan stroom. In Velsen moest men zorgen dat de ontsnapte ammoniak op een veilige wijze verwijderd kon worden zonder dat dit gevolgen met zich mee zou brengen voor omwonenden/ medewerkers. In Helmond was het van belang om een gebied met een diameter van bijna één kilometer afgezet te krijgen, voor het geval de bom zou ontploffen. Of 'de schuldvraag' aanwezig is geweest, is niet uit het onderzoek gebleken. Communicatie is daarentegen bij alle drie cases van groot belang geweest, al is het maar om het juiste beeld te verspreiden, te informeren en te voorkomen dat geruchten de overhand nemen.

Naast de objectieve criteria kan er een indeling gemaakt worden aan de hand van het theoretische onderscheid in acute en sluimerende crises. Dit onderscheid is van invloed op het verloop van de crisisbeheersingsprocessen én de wijze van besluitvorming over crises. De stroomstoring kan gezien worden als een sluimerende crisis, hoewel het niet om een langdurige periode ging van een aantal weken. De bom in Helmond was 'acuter', maar zonder ontploffing mijns inziens niet acuut. En de ammoniaklekkage in Velsen was acuut, maar achteraf gezien zonder acute problemen. De vraag is of de indeling in acuut en sluimerend wel zo gemakkelijk te maken is. De vuurwerkcramp in Enschede versus een MKZ-crisis (acuut versus sluimerend) is een duidelijk voorbeeld, maar dit zijn dan ook gebeurtenissen die op nationaal niveau een beeld hebben achtergelaten. Er zijn talloze incidenten en/of crises die zich minder gemakkelijk laten indelen.

---

<sup>33</sup> Ontleend aan het deelplan communicatie van de gemeente Rotterdam, februari 2006

### 3.4.2 Crisisbesluitvorming

Over de inrichting van het besluitvormingsproces zelf valt op te maken dat in twee van de drie cases gebruik is gemaakt van een vaste agenda. Maar besluiten noteren in een logboek is slechts éénmaal voorgekomen. *'Verslaglegging is van het grootste belang wanneer na afloop van het incident (politieke) verantwoording moet worden afgelegd over het verloop van de gebeurtenissen'* ('t Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990). In de praktijk komt hier weinig van terecht.

Ook een vergaderklok kwam slechts bij één van de cases aan de orde. Hieruit kunnen geen conclusies getrokken worden. Wel kan (voorzichtig) geconstateerd worden dat hoe dreigender de situatie is (ontploffing en schadelijke stoffen ten opzichte van de stroomstoring), hoe minder er sprake lijkt te zijn van gestructureerde processen én hoe meer er geïmproviseerd wordt. *'Crisisbesluitvorming is complexiteitshantering onder druk. Twee componenten op gespannen voet met elkaar.*

*Complexiteitshantering lijkt te vragen om bestuurlijke differentiatie, redundantie en actieve beheersing van omgevingsvariabelen en randvoorwaarden van de besluitvorming. Acute crises lijken echter autoriteiten terug te werpen op overlevingsstrategieën'* ('t Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990).

#### Belemmeringen in de besluitvorming

In eerste instantie is bij alle drie cases door geïnterviewden aangegeven dat er geen problemen in de besluitvorming zijn op te merken. In de praktijk zijn de dilemma's van politie- bestuurlijke besluitvorming opgesteld door George (1980) niet genoemd (zie 2.2.4). De wijze van besluitvorming door het beleidsteam werd als 'goed' beoordeeld door de bestuurders. Wanneer de afzonderlijke analyses bekeken worden, is toch een aantal belemmeringen zichtbaar, al dan niet omtrent de besluiten of door de wijze van besluitvorming.

In Haaksbergen is bijvoorbeeld in een interview aangegeven dat er te lang is stilgestaan bij dingen die niet echt urgent zijn, er zijn teveel operationele zaken besproken in het beleidsteam. Er was bij aanvang onvoldoende inzicht in de feitelijke situatie. In eerste instantie was er geen inzicht in de omvang en de aard van de stroomstoring. Daarnaast had Haaksbergen te maken met het belang van een derde partij. De gemeente was voor informatie deels afhankelijk van informatie afkomstig van het energiebedrijf Essent. Ook is aangegeven dat de uitvoer van communicatie werd vertraagd door een benodigd fiat vanuit het beleidsteam en de hoge frequentie van vergaderen door het beleidsteam.

In Velsen is het voornamelijk de beeldvorming geweest die de gemeente parten speelde. Toen het beleidsteam bijeen kwam, was de calamiteit al bijna verholpen. Het proces van alarmering en melding was niet goed verlopen. Er waren verschillende beelden van de situatie aanwezig binnen het beleidsteam, waardoor verkeerde beslissingen zijn genomen en/of zonder medeweten van de burgemeester. De informatiestromen waren niet eenduidig en helder. Ook in Velsen hield het beleidsteam zich niet altijd aan de afspraak (zoals in het rampenplan staat) om enkel beleids-onderwerpen aan de orde te stellen.

In Helmond is het beleidsteam onterecht uitgegaan van een minder ernstige situatie. Er

ontstond een situatie tussen twee GRIP-niveaus in. In Helmond was de situatie in te delen in twee fasen. In het begin was het een kleinschalig incident waarbij geen sprake was van een beleidsteam. Toen later bleek dat de situatie anders was, zijn de coördinatie en de opgestarte processen een beetje tussen twee GRIP-niveaus in komen te hangen. Zo werd er wel een beleidsteam bij elkaar geroepen, maar werd de gemeentelijke structuur half in gang gezet. Aan taken en verantwoordelijkheden werd in vergelijking met de andere twee cases veel vrijer invulling gegeven. De opschaling heeft door de tussensituatie niet correct plaatsgevonden, waardoor men met weinig mankracht aan de slag moest gaan. Hoewel er is aangegeven dat de besluitvorming vrij vlot verliep, is uit de evaluatie toch op te maken dat het inventariseren van de precieze gevolgen door het beleidsteam veel tijd heeft gekost.

### Beeldvorming

De drie cases hebben met elkaar gemeen dat de beeldvorming aan het begin van de acute situatie, na het bijeenkomen van het beleidsteam, niet helder was. De oorzaken hiervoor waren divers. Of men was afhankelijk van een externe partij voor meer informatie over de aard en omvang van het incident, waarbij de mogelijkheden voor communicatie zeer beperkt waren. Of de melding, zoals deze behoort te gaan vanaf de meldkamer, is niet goed verlopen. Waardoor het beleidsteam niet eerder bijeen kon zijn. Of de situatie was om onduidelijke redenen verkeerd geschat, wat in de loop van het incident om een andere inrichting van het proces vroeg. Eigenlijk is er sprake van een tekort aan informatie van de situatie 'buiten'. Twee van de drie cases wijdt dit tekort aan informatie onder andere aan een derde partij. Ofwel Essent ofwel de meldkamer zou niet hebben voorzien in de juiste informatie.

Bij crisissituaties als deze komen kenmerken van besluitvorming vrijwel altijd aan de orde. Zoals ook, beschreven in paragraaf 2.2.4, 'improvisatie'. Het is noodzakelijk voor bestuurders bij een tekort aan informatie en een onzeker beeld van de situatie.

Ook wordt bij crises vanuit de literatuur voorgeschreven dat bestuurders moeten weten wat er leeft. 'De buitenwereld van buiten naar binnen halen'. Om twee redenen: men kan de beeldvorming van het publiek gebruiken om vervolgens beslissingen te kunnen nemen die hier goed op aansluiten. Maar het beeld van de buitenwereld kan ook een andere werkelijkheid aangeven, die vervolgens door de overheid als betrouwbaar medium ontkracht moet worden. *'Crisisbesluitvorming bestaat voor een deel uit het ontkrachten van geruchten. Paradoxaal genoeg behoort de beslissing de bevolking duidelijk te maken wat er echt aan de hand is in crisissituaties vaak genoeg tot de meest kritieke besluiten van de kant van de autoriteiten'* (Rosenthal, Boin, Kleiboer & Otten, 1998).

In alle drie cases zijn geen duidelijke voorbeelden te vinden wat er gedaan is aan 'de buitenwereld van buiten naar binnen halen'. De gebrekkige beeldvorming wordt toegeschreven aan andere (externe) factoren, terwijl mijns inziens dit grotendeels ook in eigen hand ligt. Door publieksvragen in kaart te brengen, de berichtgeving in de media te analyseren, een oog/oor functie op de plaats van het incident te hebben, kan duidelijk worden wat de perceptie is van burgers en welke berichtgeving prioriteit verdient. Ook de literatuur van besluiten nemen beaamt dit in zekere zin. Bij de vereiste stappen voor een raamwerk om beslissingen te nemen (Russo en Schoemaker, 1993), wordt bij de eerste stap (de kwestie structureren) beschreven dat goede beslissers nadenken over het

gezichtspunt van waaruit zij en anderen naar de kwestie zullen kijken. Alle drie cases beschrijven overigens in hun evaluatie dat een volgende keer aan media-watching gedaan moet worden. Over de andere middelen om de buitenwereld te monitoren wordt niks vermeld. Hiermee kan verondersteld worden dat gemeenten enkel media-watching zien als middel om van buiten naar binnen te kunnen kijken. De andere middelen om te kunnen monitoren zijn bedoeld voor zowel een vroeger als een later stadium. Media-watching kan pas uitgevoerd worden wanneer er in de media al over de crisis wordt bericht. Andere middelen kunnen ook direct na het plaatsvinden van de crisis worden gebruikt.

Kortom: media-watching wordt in alle drie cases genoemd om een beter beeld te krijgen van wat er speelt onder de betrokkenen. In alle drie cases is hier geen gebruik van gemaakt, maar ook niet van andere middelen om een beter beeld te krijgen van de perceptie van burgers in de acute fase van de crisis. In Haaksbergen en Helmond werd dit voornamelijk veroorzaakt door een gebrek aan mankracht. In Velsen was door de vertraagde melding een te grote achterstand opgelopen dat het hele proces heeft beïnvloed.

### **Aanwezige invloeden op besluitvorming**

Naast de belemmeringen in de besluitvorming zelf, die overigens ook vrij summier aan bod komen in de evaluaties, zijn er diverse andere externe omstandigheden te noemen die het besluitvormingsproces in crisissituaties beïnvloeden.

#### *Operationele zaken*

Naast het tekort aan informatie wordt in alle drie cases aangegeven dat er in het beleidsteam toch ook gesproken werd over operationele zaken. Dit is één van de bekende valkuilen van besluitvorming in crisissituaties die in de theorie beschreven staat. Ook de rampenplannen benadrukken dat de leden in het beleidsteam zich moeten dwingen tot het bespreken van de strategische, beleidsmatige onderwerpen. In Haaksbergen is lang stilgestaan bij teveel operationele zaken. Dit gold ook voor Velsen en deels voor Helmond. In Haaksbergen is het door de burgemeester als prettig ervaren dat kennis over de stroomvoorziening en het netwerk in het beleidsteam werd besproken. In Velsen is aangegeven dat de nadruk teveel lag op het technocratisch oplossen van het probleem. En in Helmond was de verkeerde opschaling de oorzaak van een meer operationeel dan bestuurlijk proces. De oorzaken die ten grondslag liggen aan het bespreken van niet strategische beleidszaken zijn onvoldoende naar voren gekomen in dit onderzoek. Het kan te maken hebben met de aard van de crisis, de helderheid van berichten afkomstig uit het operationeel team, het hanteren van een vaste agenda of met de kwaliteiten van de beleidsteamleden om efficiënt met de kostbare tijd om te springen. De literatuur bevestigt dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid een andere is dan de operationele. Hier wordt het volgende over geschreven: *'gebruikelijk is de vraag om een onmiddellijke beslissing. Een beslissing die zo onmiddellijk moet worden genomen dat enige bezinning en beraadslaging niet mogelijk is, behoort niet op het bestuurlijke niveau. Bij een te operationele instelling is niemand gebaat'* ('t Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990).

### *Plannen/ oefenen*

In de beleidsteams wordt geen gebruik gemaakt van de bestaande rampenplannen en draaiboeken. De zaken op bestuurlijk niveau zouden bekend zijn door het oefenen. In twee cases wordt aangegeven dat men in de actiecentra niet altijd goed met de rampbestrijdingsstructuur bekend is. Vooral de structuur van het beleidsteam, managementteam, de operationele diensten en de inhoud van draaiboeken verdienen de aandacht. De organisatie van crisisbesluitvorming en de implementatie ervan kan voordeel in effectiviteit behalen door te plannen (ontwerpen). Het geheim zou liggen in het ontwerpproces. Simulaties zijn een elementair middel om realistische verwachtingen in kaart te brengen en om aan wederzijds vertrouwen te werken, de kenmerken voor effectieve coördinatie (vertaald uit Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005). De vraag is wel of er voldoende wordt geoefend met de gemeentelijke actiecentra of dat oefeningen zich voornamelijk op bestuurlijk niveau afspelen. In het boek 'Blink, the power of thinking without thinking' wordt, gebruik makend van allerlei psychosociale en neurologische onderzoeken, geconcludeerd dat een belangrijke voorwaarde voor het nemen van een beslissing in een oogwenk, of het vertrouwen op intuïtie, is gebaseerd op de kunst van 'thin slicing': 'knowing the very few things that matter'. Dit *thin slicing* is gebaseerd op de competentie van ons onderbewuste om patronen te herkennen in situaties en gedrag. Deze herkenning van patronen is gebaseerd op ervaring. Oefenen dus! (Gladwell, 2005).

### *Improvisatie*

Er bestaat altijd spanning tussen het idee van planning en de praktijk van crisisbesluitvorming. '*Er zal altijd geïmproviseerd worden, wat flexibiliteit en doorzettingsvermogen vereist, boven plannen*' (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005). De improvisatie was voornamelijk goed zichtbaar in de case Helmond, waarbij men tussen twee GRIP-situaties in handelde en zoals gezegd 'het beste ervan maakte'. Improvisatie is ook vereist geweest in Velsen waarbij het beleidsteam velen uren later pas bijeen was en dus een inhaalslag moest maken. In Haaksbergen moest men voornamelijk improviseren met de inzet van middelen. De geijkte middelen waren nu niet toereikend. Als de betekenis van improvisatie nader bekeken wordt, 'een variatie op een bekend thema of gegeven' (Van Dale woordenboek online) zijn de meeste handelingen in crisissituaties op bestuurlijk niveau geïmproviseerd. Elke situatie is weer anders, want deze wordt bepaald door de omvang, de aard van het incident en bijvoorbeeld de hoeveelheid betrokkenen. Maar natuurlijk ook door de beleving van burgers. In alledrie de situaties was sprake van improvisatie, de uitwerking hiervan verschilde. In Helmond is het geïmproviseerde proces goed verlopen. Daarbij moet opgemerkt worden dat in een omvangrijkere crisis dit niet voldoende zal werken door onduidelijkheden in taken en verantwoordelijkheden. In Velsen worden in het evaluatieverslag en in het krantenartikel aan het begin van paragraaf 3.2 kritieken geuit op het proces van de (geïmproviseerde) crisisbeheersing op bestuurlijk niveau. Dit geeft aan dat de acceptatie van de improviserende werkwijze kan verschillen. In Haaksbergen werd de situatie niet toegeschreven aan falen van de gemeente, maar aan de situatie zelf. De gemeente heeft ook in de nafase aandacht besteed aan inwoners die zowel tijdens bijeenkomsten hun emoties kwijt konden als de gelegenheid kregen om vragen te stellen. Improvisatie is dus relatief, bij een

sluimerende crisis kan meer vertrouwd worden op de structuur en processen en daarbij hoeft tevens minder geïmproviseerd te worden. Maar improvisatie zal altijd bestaan. *'Crisisbeslissingen komen vaak tot stand in geïmproviseerde centra waar formele bevoegdheden minder zwaar tellen'* ('t Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990). In de onderzochte cases werd behalve in Helmond wel zwaar getild aan formele bevoegdheden. Dit kan afhankelijk zijn van de acutheid van de situatie en de aanwezige mankracht, de uitspraak is dus niet altijd van toepassing.

### *Bureaupolitiek*

*'Bij crisissituaties doen zich regelmatig bureaupolitieke conflicten voor'* ('t Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990). Uit de interviews zijn bureaupolitieke aspecten niet als zodanig aan de orde gekomen. Crisisreacties kunnen verschillen, overlappen en zijn soms in strijd zijn met organisatieonderdelen (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005). Wanneer de casusverslagen nader bekeken worden is er wel sprake van tegenstrijdige belangen en prioriteiten. Wanneer dit toegespitst wordt op de besluitvorming over crisiscommunicatie, kan het zijn dat er een zekere spanning bestaat in de afstemming van het operationeel team en het beleidsteam, zoals in Velsen het geval was. Er kan ook spanning bestaan tussen het gemeentelijke actiecentra en het beleidsteam. Oorzaak hiervan is de afstemming die altijd in het beleidsteam moet plaatsvinden. Dit werkt vertragend op de uitvoer van diverse acties. Ook kan er spanning bestaan tussen de voorlichterfuncties van de brandweer, de politie en de gemeente. Wie doet wat en wie gaat waarover? Op papier is de taakverdeling duidelijk door toedeling van verantwoordelijkheden die bij de diverse GRIP-niveaus horen, maar in de praktijk is het onderscheid vaak lastiger te maken. Er moet opgemerkt worden dat volgens geïnterviewden de samenwerking in Helmond tussen de gemeentelijke voorlichter en de politievoorlichter uitstekend verliep. Dit is mijns inziens te danken aan de omvang van het incident. Hoe complexer de situatie wordt, hoe lastiger de samenwerking tussen de verschillende gelederen is. In Haaksbergen had men te maken met een externe partij voor afstemming, namelijk Essent. Hoewel in het interview met de burgemeester is aangegeven dat Essent niet als schuldige wordt aangewezen van bijvoorbeeld het verkeerd communiceren over het tijdstip van stroomaansluiting, is toch enige spanning tussen de regels door te lezen. Ook de literatuur bevestigt de aanwezigheid van conflicten. *'Telkens weer blijkt dat in kritieke omstandigheden latente wrijvingen en conflicten niet terzijde worden geschoven, maar vaak opleven'* ('t Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990). In hoeverre echt sprake is geweest van bureaupolitiek is moeilijk te meten. Hiervoor zouden verschillende actoren en hun belangen in kaart gebracht moeten worden.

### *Tijd, mankracht, materieel*

De tijdsfactor is reeds opgemerkt als cruciale communicatiefactor in crisissituaties. *'De dreiging moet gekeerd worden en daar is niet alle tijd voor en vaak ook niet voldoende mankracht'* (Rosenthal, 1984). In alle cases wordt genoemd dat het besluitvormingsproces op een of andere wijze wordt vertraagd. De oorzaken hiervan verschillen. In Haaksbergen werd er teveel vergaderd waardoor besluiten in de ogen van voorlichting vertraagd werden. In Velsen wordt het operationeel team als vertragende factor gezien en ook in Helmond duurde terugkoppeling vanuit het beleidsteam 'te lang'.

Wat twee cases gemeen hebben, is dat in de beleving van de geïnterviewde bestuurders van Haaksbergen en Helmond de benodigde tijd voorafgaand aan communiceren niet 'te lang', maar eerder als noodzakelijke tijd ervaren wordt.

Het aspect van mankracht wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt, omdat dit specifiek betrekking heeft op de functie van voorlichting. Ook het aspect van tijdig communiceren komt in 4.4.2 uitgebreid aan de orde. Uit de cases is het tekort aan materieel niet als één van de knelpunten aan de orde gekomen. Wel bij de casus Haaksbergen, maar dit tekort maakte deel uit van de crisis.

### *Rol van de burgemeester*

In twee van de cases is de rol van de burgemeester specifiek aan bod gekomen. Bij de casus van Helmond niet. Wellicht doordat de crisis zich vooral in de avond, in het weekend en gericht op bedrijven afspeelde en daardoor weinig impact had op bewoners. Ook was de burgemeester zelf afwezig.

Zoals hoofdredacteur van het NOS journaal Laroës beschrijft, leeft een burgemeester in een andere werkelijkheid, wanneer deze opgesloten zit in het bestuurlijk complex waarin de burgemeester opereert (in 'de acceptatie voorbij', BZK 2005). Hij beschrijft dat de rol naar buiten toe als boegbeeld richting de bevolking misschien wel belangrijker is dan de rol van leider in het crisisteam. In een B&A-rapport (2003) over risico- en crisiscommunicatie wordt door respondenten aanbevolen om de burgemeester een duidelijke rol te geven in de voorlichting. Dit neemt niet weg dat bij de voorlichters de overtuiging heerst dat zijzelf de spil zouden moeten zijn in geval van crises. Of dit in de praktijk ook het geval is, is niet getoetst. Wel kan uit het aangehaalde onderzoek naar rollen en competenties van burgemeesters worden gesteld dat aan de rol van communicator het minste invulling wordt gegeven door burgemeesters (Berenschot, 2006). Uit de vergelijking van de verschillende cases wordt bij Haaksbergen en Velsen ook de rol van burgemeester als boegbeeld genoemd. In één van de anonieme expertinterviews wordt aangegeven dat je geen boegbeeldrol kunt spelen, maar dat je deze rol aangemeten krijgt. Het is een imago. In Haaksbergen wordt getracht invulling aan deze rol te geven door bezoek van de burgemeester aan de buurt en het tonen van medeleven. In Velsen is niet terug te zien welke acties zijn ondernomen om aan deze rol invulling te geven, maar wordt de rol wel genoemd in het interview. Ook in evaluatieverslagen van andere crises wordt de burgervaderrol steeds vaker genoemd. Een verklaring hiervoor kan zijn dat burgemeesters op deze manier aan hun imago willen werken en bij crises deze mogelijkheid zich voordoet. Een crisis als kans! De theorie van Kingdon is meer gericht op het tot stand komen van beleid of het op de agenda zetten van beleid, wanneer de (korte) gelegenheid zich voordoet. Maar het herstel of versterken van de relatie tussen overheid en burger, via de bestuurder kan van voordeel zijn op meerdere aspecten binnen de organisatie. Windows of opportunity kunnen zich op diverse wijzen voordoen tijdens crises en biedt bestuurders de mogelijkheid zich te positioneren.

### **Passende besluitvormingstheorie**

Is het mogelijk om een besluitvormingstheorie te beschrijven die toepasbaar is op de onderzochte cases? Het antwoord is tweeledig: 'Ja en nee'. Ja, omdat in het theoretisch kader reeds een



toespitsing is gemaakt naar twee modellen die bruikbaar worden geacht in crisissituaties en deze beide gedeeltelijk van toepassing zijn op de drie cases. Nee, omdat het een combinatie blijft van twee modellen waarbij elementen wisselend van toepassing zijn. Het 'optimummodel' van Dror (1968) is een rationeel model met buitenrationele elementen zoals intuïtie, ervaring en inzicht. De overheid wordt in dit model opgevat als een centraal coördinerende actor die net als een rationeel handelend individu geacht wordt bepaalde intenties te hebben. Geconfronteerd met een bepaald probleem zal de overheid uit alle mogelijke handelingsopties uiteindelijk dat alternatief kiezen dat de hoogste nettobaten oplevert. Zonder in te gaan op alle fasen, die voorafgaan aan een besluit volgens deze theorie, worden twee van de beginfasen beschreven.

- 'Processing values': de relevante waarden in de samenleving moeten worden geordend en gespecificeerd, teneinde als een relevante input in het proces te dienen.

- 'Processing reality': beleidsvoering kan dan wel plaatsvinden in een 'objectieve' werkelijkheid, de besluitvorming heeft altijd een subjectief karakter en de waarneming van de werkelijkheid is dus een belangrijk element.<sup>34</sup>

Niet wetende of Dror de theorie zo heeft bedoeld, staan deze fasen mijn inziens voor 'de buitenwereld van buiten naar binnen halen'. Weten wat er buiten speelt, wat zijn de percepties van burgers en de gevolgen van eventuele geruchten en gebruik dit als input voor de besluitvorming en de 'tone of voice' van de communicatie.

Er is eerder gesteld dat men in de cases ook handelt op basis van ervaring en intuïtie en dat ook improvisatie een rol speelt in het managen van de crisis. Kosten hebben geen rol gespeeld in de besluitvorming, in tegenstelling van wat in het politieke besluitvormingsmodel van George (1980) benoemd wordt. Er wordt aangegeven dat in de acute fase wordt gehandeld om burgers in veiligheid te brengen en dat pas in een later stadium over het kostenaspect wordt nagedacht. Hoe men omgaat met het monitoren van de waarden in de samenleving en hier vervolgens op inspeelt, is reeds onder het kopje 'beeldvorming' op pagina 68 beschreven.

Het tweede besluitvormingsmodel dat toepasbaar is op crisissituaties is het 'bounded rationality' model van Simon (1958). Er zijn grenzen aan hulpbronnen en de menselijke mogelijkheid in het informatieproces. Er zijn grenzen aan de rationaliteit door tijd, informatie en vaardigheden. Niet de beste oplossing wordt gekozen, maar de oplossing die 'satisficing' is, een samenvoeging van 'bevredigend' en 'voldoende'. In de praktijk beperkt de tijdsdruk en de onzekerheid die dit met zich meebrengt in crisissituaties de mogelijkheid om volledig rationele besluiten te kunnen nemen. De meest bevredigende besluiten moeten tijdig genomen worden om als overheid het vertrouwen van het publiek te winnen (aangeven dat men er 'bovenop' zit). Hiermee laten zien dat de overheid in dienst staat van de samenleving. Omdat de informatie in crisissituaties nooit volledig is, kan een besluit over communicatie in een vroegtijdig stadium wel feitelijke informatie bevatten. Wat er tot dan toe bekend is, wanneer men meer informatie kan verwachten en via welke kanalen. In de cases zijn in zekere zin besluiten gemaakt die satisficing waren in relatie tot de beperkte tijd, informatie en vaardigheden

---

<sup>34</sup> O. van Heffen en P.J. Klok, *Beleidswetenschap als modernistisch hoogtepunt*. Serie: *Klassieke studies in de bestuurskunde* nr. 14, Onder redactie van P. 't Hart en J. de Vries ([www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl))

(omdat je nooit volledig kunt zijn). Rekening houdend met deze beperkte rationaliteit had de bestuurder eerder over kunnen gaan tot het uitbrengen van een statement naar publiek en media met daarin de eerste feitelijke informatie. Want zoals Stamsnijder (2003) aanhaalt kan crisiscommunicatie een uitkomst bieden om het gebrek aan informatie te beperken.

Zoals eerder aangehaald gaat het om een combinatie van de twee beschreven theorieën. Er zou gesteld kunnen worden dat de meest satisficing oplossing wordt gekozen, gebaseerd op wat er leeft onder burgers, hun perceptie staat centraal. Hierbij heeft de besluitvorming een subjectief karakter en is er ruimte voor improvisatie, intuïtie en opgedane ervaring.

### **3.4.3 Crisiscommunicatie**

Om de communicatie in de drie onderzochte crisissituaties te kunnen beoordelen wordt achtereenvolgens geschreven over de tijdigheid van communicatie, de positie van voorlichting ten opzichte van andere disciplines in het beleidsteam, de plek op de agenda en over de rol van de voorlichter.

#### **Tijdigheid communicatie**

In dit schema is terug te zien wat het tijdstip van communicatie naar publiek en/of media is geweest na het bijeenkomen van het beleidsteam en wat er aan middelen is ingezet.

---

	Haaksbergen	Velsen	Helmond
Tijdstip communicatie	5 á 6 uur later	6 uur later	3 uur na tweede inschatting
Ingezette middelen door gemeente	Geluidswagen, persbericht, flyers/posters, persconferentie, brief aan bewoners	Geluidswagen (politie) Persbericht na 6 uur	Persconferentie, callcenter, website

---

*'Van belang is zo spoedig mogelijk en herhaaldelijk aan het publiek duidelijk te maken wat er gebeurd is en wat er gebeuren zal, waar informatie over slachtoffers te verkrijgen is en wat men zelf moet doen'* ('t Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990). De benodigde tijd voor communicatie-uitingen naar pers/media gezien vanaf het tijdstip waarop het incident plaatsvond, verschilt enorm. In alle drie cases heeft men om diverse redenen niet het 'golden hour' van communicatie kunnen hanteren (daargelaten of dit 'golden hour' ook bij iedereen bekend is. Het betreft het afgeven van een bericht binnen een uur nadat het incident heeft plaatsgevonden). De meningen over de wenselijkheid en haalbaarheid hiervan lopen dan ook uiteen. De burgemeester van Haaksbergen geeft aan binnen twee uur geen informatie te kunnen verstrekken. De voorlichter van de gemeente daarentegen vindt

---

wel dat het 'golden hour' gehanteerd zou moeten worden.

In Velsen wordt ook aangegeven dat communicatie van groot belang is, maar in de praktijk is het persbericht vele uren te laat uitgegaan en hebben de geluidswagens enkel voor meer onduidelijkheid gezorgd, zo blijkt uit de evaluatie. In Helmond zijn direct betrokkenen door de politie geïnformeerd en was aanvankelijk weinig communicatie naar burgers benodigd, behalve de aan de betrokken bedrijven. Het incident speelde zich in de avond af en op een bedrijventerrein. In alle drie cases is de beeldvorming een knelpunt geweest. Geen van de cases heeft aan mediawatching/analyse gedaan (waarbij continue de kranten, TV en radio gevolgd worden), publieksvragen geanalyseerd of op een andere wijze de beleving van de buitenwereld in de besluitvorming betrokken.

#### *Omgang media*

*'Als de media niet van nieuws voorzien worden, gaan zij dit zelf maken, met inbegrip van berichten over (veronderstelde) overheidsmaatregelen. Om dit te voorkomen moet periodiek nieuws verschaft worden'* ('t Hart, Rosenthal, Kleiboer & Van Wijnbergen, 1990).

De media waren in alle drie cases aanwezig. In Haaksbergen bleek achteraf dat de pers vooral bezig is geweest met achtergronden en interviews met getroffen en in plaats van met het overbrengen van feitelijkheden. Indien er direct aan mediawatching was gedaan dan had hier eerder op gestuurd kunnen worden. Als een regionale zender ingezet wordt als rampenzender, doen zij de berichtgeving in opdracht van de overheid en op teken van de overheid. Wanneer de zender niet als rampenzender wordt ingezet, kan het medium te werk gaan als ieder ander medium. Meestal heeft dit een meer nieuwsgierig karakter en kunnen achtergronden en sfeerverslagen met getroffen een grote rol spelen. Wanneer het medium als rampenzender fungeert, heeft de informatie vaak een hoger feitelijk karakter.

In Haaksbergen is aangegeven dat de samenwerking voor de inzet van de calamiteitenzender RTV Oost niet functioneerde. Ook RTV Noord-Holland is niet ingeschakeld. In Velsen was de pers eerder ter plaatste en op de hoogte van het incident dan dat de burgemeester was ingelicht. De afstemming verliep niet juist over wat aan de media moest worden medegedeeld en kreeg onvoldoende aandacht. In Haaksbergen verzocht de media ook om nadere informatie en een interview, in Velsen gingen de media uit zichzelf berichten en in Helmond was de pers ook vroegtijdig op de hoogte. In Helmond is de verslaglegging in de media goed verlopen. Op het moment dat de media ontdekten dat de situatie in Helmond was gewijzigd (het af te zetten gebied dat met een straal van 310 meter moest worden vergroot), werd direct contact gezocht met voorlichting. In een meer omvangrijke situatie zou dit waarschijnlijk voor problemen zorgen. Uit de cases blijkt dat de gemeenten moesten reageren op de media in plaats van dat er sprake was van pro-actief communiceren. Voor een deel is dit te verklaren uit onduidelijkheid in afspraken met de regionale rampenzenders, dat in veel andere crisisevaluaties overigens ook als manco is terug te lezen. Maar ook aan het niet voldoen aan de groeiende informatiebehoefte in de acute fase van een crisis.

### *Techniek*

In een eerder aangehaald rapport van B&A over risico -en crisiscommunicatie (2003) wordt aangegeven dat respondenten bij crisiscommunicatie vooral technische knelpunten als belemmering hebben genoemd. Telefonische bereikbaarheid, wachtwoorden, communicatie tussen de kolommen zijn hier voorbeelden van. Ook was in de cases zichtbaar dat het nog steeds voorkomt dat de juiste mensen op het moment suprême niet kunnen worden bereikt. De technische knelpunten waren ook in de cases zichtbaar en hebben invloed op de tijdigheid van communiceren. Als voorbeeld kan de techniek achter de website in Helmond worden genoemd. Deze was onlangs vernieuwd en nog niet bij iedereen bekend. Ook het callcenter ging te laat de lucht in doordat de desbetreffende functionaris niet bereikbaar was om het in te schakelen. In Haaksbergen was de techniek uiteraard een geval apart, door in eerste instantie het ontbreken van stroom, de inzet van communicatiemiddelen was daardoor beperkt. In Velsen kreeg de alarmering bij de meldkamer niet de juiste prioriteit (letterlijk: er werd geen rood teken zichtbaar op het scherm, waardoor de melding in eerste instantie niet opviel) waardoor processen later dan gewoonlijk van start gingen.

### **Positie voorlichting/ voorlichter**

#### *Vrijheid van communicatie*

Zowel in Haaksbergen als in Velsen is er weinig vrijheid in handelen van communicatie voor de voorlichter in het beleidsteam. De meeste communicatieboodschappen en uitingen moesten eerst in het beleidsteam geaccordeerd worden. In Helmond is er meer vrijheid geweest. Dit was deels verklaarbaar door de geïmproviseerde situatie tussen de twee GRIP-niveaus in. In werkelijkheid zijn ook daar behalve de inzet van 'Omroep Brabant' geen aspecten voor communicatie gemandateerd. Zoals het crisis-pr-model van Marra (1998) voorschrijft, moeten organisaties zich realiseren dat de communicatiecultuur in de eigen organisatie en de positie van de communicator van belang zijn. De mate waarin de communicatie-afdeling van de organisatie autonoom kan werken en de invloed die de afdeling heeft binnen de organisatie, zegt iets over de wijze waarop er ingespeeld kan worden op crisissituaties. Een van de graadmeters hiervoor is de mate waarin de gemeenten zich met risicocommunicatie hebben bezig gehouden vooraf aan crises. Zowel dit kenmerk als de cultuur van de communicatieafdeling is niet in dit onderzoek meegenomen. Wel kan op basis van de positionering van communicatie, de plek ervan op de agenda en eventueel mogelijke afspraken over opschaling en mandatering, geschat worden in welke mate men voorlichting 'serieus' neemt.

#### *Plek communicatie op de agenda*

Bij alle drie cases is aangegeven dat communicatie/ voorlichting een agendapunt was in het beleidsteam. Bij twee van de drie cases stond het aan het einde van de agenda met als reden dat dan pas voldoende informatie bekend was om over te gaan op voorlichting. Dit is vreemd wanneer je de regels en middelen van communicatie bekijkt. Ook de burgemeesters geven aan dat in feite alles draait om communicatie, openheid en eerlijkheid, maar toch staat het aan het einde van de beleidsagenda. Wanneer de beleving van de buitenwereld als richtinggevend kader genomen wordt,

moet communicatie ook aan het begin van de vergadering aan bod komen. De methode van Helmond om aan het begin en einde van de vergadering de communicatie te bespreken, lijkt daarom zeer effectief vanuit voorlichtingsoogpunt. Opvallend aan de uitkomsten van een onderzoek naar risico- en crisiscommunicatie door de B&A groep (2003) is dat gesprekspartners met weinig tot geen ervaring in de rampenbestrijding toch tips geven over crisiscommunicatie. Niet zozeer vanuit hun ervaring, maar vooral vanuit hun overtuiging. In de commissie Wallage is in 2001 vastgesteld dat communicatie in het hart van het beleid thuishoort. Vertaald naar crisiscommunicatie betekent dit dat het crisiscommunicatiebeleid een integraal onderdeel moet uitmaken van het crisismanagement (Laroës in *De acceptatie voorbij*, BZK 2005). Laroës geeft daarom ook aan dat crisiscommunicatie zo serieus genomen zou moeten worden dat het een logisch onderdeel van het crisismanagement wordt en niet beperkt blijft tot een afsluitende persconferentie. Dit moet in de praktijk beter tot zijn recht komen. Het belang van crisiscommunicatie wordt erkend, maar de invulling ervan laat soms nog te wensen over.

#### *Onderbezetting communicatie*

In de cases Haaksbergen en in Helmond waren de functies van voorlichter onderbezet. De voorlichter in het beleidsteam moest ook het actiecentrum aansturen in Haaksbergen en de middelen inhoudelijk verzorgen, zoals een persbericht of een bewonersbrief én vragen/verzoeken telefonisch afhandelen.

De bezetting van voorlichting in de gemeente Velsen is niet als probleem naar voren gekomen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat er maar enkel één persbericht is verschenen.

Achteraf gezien had zowel voor voorlichting in Haaksbergen als in Helmond opgeschaald moeten worden. De voorlichters waren als het ware duizendpoten. Als gevolg hiervan kan het logisch gevonden worden dat men geen tijd/ middelen had om de buitenwereld te analyseren.

De oorzaken van het niet opschalen zijn gelijk van aard. Zowel in Haaksbergen als in Helmond kwam men er gedurende de crisis achter dat er meer mankracht gewenst zou zijn en dat de situatie langer zou duren dan aanvankelijk gedacht. Voor een volgende keer is in beide cases aangegeven eerder op te gaan schalen.

### **3.5 Tenslotte**

In hoeverre is er nu een antwoord gegeven op de geoperationaliseerde vragen, geformuleerd in hoofdstuk 1.9? Hoe is het proces van crisisbesluitvorming over crisiscommunicatie verlopen, welke momenten en middelen zijn ingezet om burgers en media voor te lichten en welke belemmeringen hebben zich hierbij voorgedaan? Deze vragen zijn beantwoord in de vergelijkende gevalsanalyse en er is waar mogelijk de theorie toegepast om de beantwoording kracht bij te zetten. De aanbevelingen zijn uiteengezet in paragraaf 4.2. In de conclusies wordt een antwoord gegeven op de probleemstelling van dit rapport door middel van de gegeven antwoorden op de deelvragen. Ook is een aantal eigen hypothesen opgesteld aan het begin van het onderzoek. In deze afronding van de vergelijkende gevalsanalyse verdienen de opgestelde hypothesen in hoofdstuk 1.8 de aandacht.

### **Discrepantie tussen praktijk en literatuur van crisiscommunicatie**

De veronderstelling dat de processen van crisiscommunicatie en crisisbesluitvorming beter op elkaar aan *zouden moeten* sluiten is mijns inziens nog steeds gegrond. De mate van discrepantie verschilt weliswaar per case, maar er is in geen van de cases waargenomen dat alle criteria van crisiscommunicatie aan bod kwamen. De abstracte omschrijving van begrippen verhindert een beoordeling over tijdigheid. Het standpunt van tijdigheid 'golden hour' wordt in ieder geval niet gehanteerd in de cases. Daarnaast is de discrepantie vanuit de literatuur te verklaren door de grote rol die improvisatie speelt in het managen van crises door bestuurders. De mate van improvisatie en intuïtie verschilt per persoon en bevat niet een standaard rijtje met communicatieaspecten. Een voorlichter in het beleidsteam moet deze punten in een strategie actief en met kracht aan de orde stellen. Dit is weer verbonden met de rol van voorlichting en de positie die zij voorafgaand aan een crisis verworven heeft. En daarvan afgeleid: de mate waarin een gemeente risicocommunicatie in het beleid heeft geïmplementeerd. De afspraken die zijn gemaakt over mandatering en opschalen van voorlichting en het oefenen van communicatie in crisissimulaties zijn voorwaarden om in tijden van crises als voorlichter de professie ten uitvoer te kunnen brengen.

### **Crisiscommunicatie niet bovenaan de agenda van het beleidsteam**

Hiermee veronderstelde ik dat het belang van communicatie niet altijd onderstreept zou worden en dat het als gevolg hiervan ook niet bovenaan de agenda zou staan. Deze veronderstelling is deels ongegrond en deels gegrond. Doordat men vanuit besluitvormingsoogpunt liever zorgvuldig en volledig is dan tijdig te communiceren wat tot dan toe bekend is, komt het veelal aan het einde van de agenda aan bod. Dit betekent echter niet, dat het geen prioriteit heeft bij bestuurders. Het belang van communicatie naar burgers en media wordt zowel in de praktijkcases als in de literatuur van besluitvorming en crisismanagement onderstreept. Toch moet er vermeden worden dat operationele zaken in de besluitvorming van het beleidsteam de overhand hebben. In de vergelijkende analyse wordt dit door de literatuur ook bevestigd. De kostbare tijd moet, zoals ook de plannen voorschrijven, besteed worden aan strategische beslissingen. Deze strategische beslissingen bestaan grotendeels uit communicatie. Wat moet men weten, wat kan men doen? Daarom zou communicatie niet enkel een sluitstuk van de agenda moeten zijn, wat vaak nog wel het geval is.

### **Plannen**

Dat bestaande plannen niet zo bruikbaar zijn als kennis opgedaan in oefeningen, dat is zowel uit de praktijk als in de literatuur bevestigd. De discussie is overigens wel iets genuanceerder. Op bestuurlijk niveau wordt geoefend en daardoor lijken plannen overbodig. Op het niveau van de gemeentelijke actiecentra is niet altijd bekend wat in de deelplannen is vastgelegd en zijn procedures en verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk. Dit kan te maken hebben met het feit dat bij crisisoefeningen de nadruk ligt op de operationele diensten als brandweer, politie en GHOR (geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen) en niet op communicatie in bijvoorbeeld het actiecentrum. Zoals de literatuur ook aangeeft kan de organisatie van crisisbesluitvorming en de implementatie ervan voordeel in effectiviteit behalen door te plannen (ontwerpen). Buiten het tussen

de oren krijgen van afspraken en structuren zijn oefeningen een elementair middel om aan wederzijds vertrouwen te werken. Crisisplanning processen zijn beter te gebruiken om actoren te binden en om dit proberen te coderen in geïnstitutionaliseerde coördinatie mechanismen (vertaald uit Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2005).

### **Rol voorlichter beleidsteam**

Als laatste verwachtte ik dat de invulling van de rol als communicatieadviseur/ voorlichter heel wisselend is en soms te vrijblijvend. Dit laatste doordat iedereen denkt mee te kunnen praten over communicatie. Hoewel de rollen van voorlichters van het beleidsteam in de rampenplannen en deelplannen zeer uitgebreid zijn omschreven, maar voornamelijk 'het adviseren van de burgemeester' is, pakt dit in de praktijk mijns inziens anders uit. De burgemeester zelf wil graag de touwtjes van de communicatieactiviteiten in handen houden, omdat hij hiervoor verantwoordelijk is. De steeds belangrijker wordende rol van boegbeeld en 'caring government' past hierbij. De invulling van de voorlichtersfunctie in het beleidsteam kan per crisis variëren doordat specifieke mensen niet bereikt kunnen worden (werk rondom privé organiseren), mensen rouleren of door een gebrek aan mankracht waardoor er geschoven moet worden. Dit betekent dat het vaak voorkomt dat een burgemeester met iemand te maken heeft die hem/haar niet (goed) bekend is. Om vervolgens in een crisissituatie af te gaan op intuïtie en improvisatie is het niet vreemd dat de burgemeester zaken die steeds belangrijker worden (zijn), in eigen hand wil houden. Een (vaste) positie van een beleidsvoorlichter (met een actieve strategie) zou wellicht mogelijk maken dat een burgemeester zich beter kan laten adviseren en meer over kan laten aan voorlichting. Dat communicatie een vakgebied is waar iedereen over mee kan praten, blijkt bijvoorbeeld uit een oefening waar ik zelf bij aanwezig ben geweest. Een dijkgraaf gaf communicatieadvies aan de burgemeester en de communicatieadviseur liet dit ook toe. Terugkomend op de hypothese, de rol van voorlichter is dus inderdaad heel wisselend. De invulling van de voorlichter in het beleidsteam moet aan zekere eisen voldoen. En afspraken over opschaling en draagvlak voor risicocommunicatie kunnen een bijdrage leveren aan de basis, zoals voldoende mankracht, middelen, vertrouwen en handelingsvrijheid.





## IV Concluderend deel

### Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

In dit deel volgt een beantwoording op de deelvragen opgesteld in hoofdstuk 1.3. Na het beantwoorden van de deelvragen volgt aansluitend een terugkoppeling naar de algemene vraagstelling. In paragraaf 4.2 vindt u de aanbevelingen. Deel IV wordt afgesloten met een reflectieparagraaf.

#### 4.1 Antwoorden op de deelvragen

Hieronder volgt een uiteenzetting van bevindingen uit de vergelijkende gevalsanalyse die een antwoord geven op de deelvragen. De beantwoording van deelvraag 2 en 3 sluiten op elkaar aan of overlappen een enkele keer, doordat de crisisbesluitvorming, crisiscommunicatie bevat en het verloop van de crisiscommunicatie een gevolg is van de besluitvorming.

##### Welke basisprincipes van crisiscommunicatie bestaan er?

Er zijn diverse lijstjes waar een uiteenzetting gegeven wordt van de principes van crisiscommunicatie. Elk lijstje is onvolledig in zijn volledigheid! Er zijn aanbevelingen voorafgaand aan de acute fase van een crisis, die iets zeggen over de organisatie en structuren van de crisisorganisatie. Dan zijn er principes met betrekking tot de vorm van de crisiscommunicatie, die bestuurders ter harte zouden moeten nemen. Dit zijn de criteria van openheid, laten zien waar je mee bezig bent en melden wat wel en niet bekend is, tijdigheid, het voorkomen van geruchtvorming door het gouden uur te hanteren, consequent, vertrouwen uitstralen en voor de boodschap, maatregelen en eigen mensen staan, begrijpelijk, eenvoudig en helder communiceren en inlevingsvermogen tonen, kijk van buiten naar binnen.

De invulling van het begrip tijdigheid van informatie biedt een meetmogelijkheid. Tijdigheid is van invloed op het doel van crisiscommunicatie, namelijk escalatie van een crisissituatie en daarmee materiële en immateriële gevolgen beperken (Stamsnijder, 2002). De basisprincipes worden weliswaar erkend door respondenten van de vergelijkende gevalsanalyse, maar de abstractheid van de begrippen veroorzaakt een vrije invulling ervan. Een tweede argument om de principes van crisiscommunicatie te hanteren ten tijde van crises is het behouden of vergroten van het publieke vertrouwen. Hiervoor is een van de twee kerncompetenties van overheidscompetenties van grote waarde: de buitenwereld van buiten naar binnen halen (Jumelet & Wassenaar, 2003).

*Hoe verloopt het proces van crisiscommunicatie in de praktijk?*

Er valt te concluderen dat er behoorlijk wat tijd benodigd is voordat bestuurders communiceren naar burgers wat er aan de hand is. Uiteraard ligt dit wat genuanceerder, maar binnen drie uur is er geen bericht afgegeven. Het 'golden hour' wordt in de praktijkcases niet gehanteerd. Er is niet een andere (tijds-)richtlijn die gehanteerd wordt.

Opvallend is ook dat geen van de cases aan mediawatching/analyse heeft gedaan, publieksvragen geanalyseerd of op een andere wijze de beleving van de buitenwereld in de besluitvorming betrokken. Hier wordt in de volgende deelvraag bij stilgestaan. Wel kan hierover opgemerkt worden dat het in elke evaluatie een punt ter verbetering was: mediawatching. De andere manieren om de buitenwereld in kaart te brengen zijn niet genoemd.

De omgang met de media kan in de praktijk ook verbeterd worden. De inschakeling van de rampenzenders gaat niet vlekkeloos en daarbij wordt teveel uitgegaan van een medium dat in dienst staat van de overheid, hierover dienen echter wel afspraken gemaakt te worden. De stap naar pro-actief voorlichten aan media is nog niet altijd gemaakt. Vaak wordt er reactief gereageerd op vragen die binnen komen, waarbij het beleidsteam het gevoel heeft steeds een stap achter te lopen.

Op microniveau blijkt dat technische knelpunten vaak als belemmering in crisissituaties hebben genoemd. Telefonische bereikbaarheid, wachtwoorden, communicatie tussen de kolommen zijn hier voorbeelden van. Dit belemmert het voldoen aan de tijdigheid van communiceren.

Er is in de praktijk weinig vrijheid in handelen van communicatie voor de voorlichter in het beleidsteam, tenzij er ook op voorlichtingsgebied in ruimte mate geïmproviseerd moet worden (zoals in Helmond). De meeste communicatieboodschappen en uitingen moeten eerst in het beleidsteam geaccordeerd worden. Communicatie/ voorlichting is een agendapunt in beleidsteams. Vaker komt communicatie aan het einde van de agenda aan bod, dan dat dit aan het begin gebeurt. Het belang van communicatie wordt ook door bestuurders erkend, maar komt vaak nog te weinig strategisch aan bod. Deels heeft dit te maken met de onderbezetting van communicatie in crisissituaties. Voorlichters fungeren als duizendpoot, doordat er te lang wordt gewacht met het inzetten van een beschikbare voorlichterspool.

*Welke elementen (dilemma's) kenmerken het crisisbesluitvormingsproces in de praktijk?*

De dilemma's waarmee bestuurders te maken krijgen in crisissituaties volgens de literatuur worden hier nogmaals opgesomd: centralisatie van de besluitvorming, improvisatie, adviseurs in beslissingsposities (door acute onzekerheid van bestuurders en het gebrek aan technische en inhoudelijke expertise), bureaupolitieke aspecten (verkokering van beleid en competentieconflicten), tekort aan tijd, mankracht, materieel, de noodzaak van aanvaardbaarheid, consensus en steun, streven naar 'juiste' beslissingen, de noodzaak van beperking van besluitvormingskosten en de vier verschillende rollen voor een burgemeester. Een uitwerking van deze begrippen is terug te vinden in hoofdstuk 2. Welke van deze elementen teruggelaten zijn in de praktijkcases, is terug te lezen in paragraaf 3.4. In de praktijk kan nog een belemmering worden toegevoegd die niet expliciet in de theorie is terug te vinden gelinkt aan de besluitvorming tijdens crises. Toch is het van grote invloed is

op het verloop van de crisis en de geloofwaardigheid van bestuurders, namelijk: de gebrekkige beeldvorming. Mediawatching, oog -en oorfunctie plaats incident, analyse van internetsites, weblogs en publieksvragen gebeurt nog te weinig. Er worden in de literatuur weinig aanknopingspunten voor gevonden. Wel wordt het belang van 'de buitenwereld naar binnen halen' onderschreven. Het oude zender model van communicatie is niet meer van toepassing. In het communicatiemodel van Van Putte (1998) is dit aangegeven door de drie contexten, de informationele context, de relationele context en de situationele context. Daarnaast is veel literatuur te vinden over de perceptie van burgers. Deze literatuur is veelal toegespitst op perceptie van risico's en dus op het neven-vakgebied risicocommunicatie van toepassing. Hoe de beleving van mensen zich ontwikkelt in acute crisissituaties, wordt weinig beschreven. Doordat er gebrekkige beeldvorming is over de situatie, wil een bestuurder in het beleidsteam eerst informatie vergaren om vervolgens aan het einde van de vergadering iets te besluiten over communicatie.

Het empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat, ondanks de duidelijke omschrijvingen in draaiboeken en rampenplannen over wat wel en niet te bespreken in een beleidsteam, toch nog veel operationele zaken ter tafel komen in een beleidsteam. Dit komt niet ten goede aan de nadruk die op strategische beleidspunten zou moeten liggen, waaronder ook crisiscommunicatie. De besluitvorming vindt plaats in het beleidsteam en actiecentra moeten afwachten tot geaccordeerde informatie daarvandaan terugkomt. Hier is de centralisatie van de besluitvorming zichtbaar. In de praktijk kan de vaste vergaderklok in een hoge frequentie voor bijvoorbeeld de communicatieprofessie in het proces vertragend werken. Veel crisissituaties worden gemanaged door af te gaan op intuïtie, ervaring en door te improviseren. Plannen worden op bestuurlijk niveau niet gebruikt, enkel tijdens oefeningen waarbij men weer ervaring opdoet.

Als laatste moet iets gezegd worden over bureaupolitieke aspecten. Deze zijn in elke crisissituatie wel degelijk aanwezig, hoewel hier niet altijd duidelijk wordt uit de evaluatieverslagen. Er kan spanning zijn tussen het operationeel team en het beleidsteam door de benodigde afstemming. Ook tussen het gemeentelijk actiecentrum voorlichting en het beleidsteam kan wrijving ontstaan, doordat een actiecentrum te lang moet wachten op informatie uit het beleidsteam. Dan bestaan er nog diverse voorlichtersfuncties, zoals van de brandweer, gemeente, politie en derden, die afhankelijk van het GRIP-niveau een rol hebben binnen de crisisvoorlichting. Een vaker voorkomende spanning is die tussen de overheidsvoorlichter en de woordvoerder van een bij de crisis betrokken bedrijf. Vaak is nog onduidelijk wat bedrijven uit eigen beweging mogen communiceren aan media en hoe dit in verhouding staat met de gemeentelijke woordvoering.

*Welke aanbevelingen zijn er te geven voor crisiscommunicatie in het crisisbesluitvormingsproces?*

Uit de beantwoording van de eerste drie deelvragen is reeds een aantal aanbevelingen op te merken:

Het verdient aanbeveling om....

...principes van crisiscommunicatie concreter te maken en richtlijnen hiervoor te ontwikkelen. Wanneer blijkt dat de media na een uur zelf op zoek gaan naar informatie of dat geruchten vanaf dat moment gaan ontstaan, dan moet tijdigheid het 'stempel' "één uur" krijgen.

Het verdient aanbeveling om...

...binnen het 'golden hour' een statement af te geven aan de media. Wat is er feitelijk gebeurd? Welke acties zijn ondernomen en welke informatie is nog niet bekend? Wanneer komt de bestuurder terug met meer informatie en welke informatiekanaal zijn geopend?

Het verdient aanbeveling om ...

...de beeldvorming, de werkelijkheid van buiten mee te nemen in het proces van besluiten. Er moet meer gedaan worden aan het 'meten/monitoren' van deze perceptie om hier vervolgens op in te kunnen spelen. In plaats van het 'van binnen naar buiten' oude zender- ontvanger verhaal waarbij de overheid zender is; ...communicatie óók aan het begin van de agenda te plaatsen.

### De rol van de voorlichter

Ook is uit het empirisch onderzoek gebleken dat de voorlichter vaak als duizendpoot fungeert. Alle functies rondom communicatie komen terecht bij diegene die opgeroepen is zitting te nemen in het beleidsteam. In een van de anonieme expertinterviews is aangegeven dat dit te maken kan hebben met de organisatie van het werk rondom het privéleven en visa versa. De operationele gelederen zijn volledig ingericht op crisissituaties en organiseren hun privéleven daarom veelal rondom de werkzaamheden. De voorlichtersfunctie op lokaal niveau is hier vaak niet op ingericht. Als voorbeeld dient een crisisoefening waarbij wordt aangegeven dat de voorlichter wat later is, omdat hij nog een kind naar de crèche moet brengen. Oftewel: werk wordt rondom privé georganiseerd.

Het verdient aanbeveling om...

...voor voorlichting ten tijde van crises een piketmogelijkheid in te richten  
...een voorlichterspool op te richten en deze vervolgens snel in te schakelen om de diverse functies van voorlichting te kunnen verdelen en daardoor ook meer aandacht te geven aan het analyseren van de beleving van betrokkenen.

Over de rol van de voorlichter kan verder nog het volgende worden geconcludeerd. De professie van communicatie is er een die velen denken te beheersen. De voorlichter in het beleidsteam is weliswaar expert, maar zijn collega's adviseren ook graag op dit gebied.

Het verdient aanbeveling...

...dat de voorlichter in een beleidsteam een actieve communicatiestrategie voert en de regie houdt op zijn/haar vakgebied in een beleidsteam.

De crisisbeheersingsorganisatie is ingericht rondom de operationele professies, zij zijn uiteindelijk diegene die op de plaats incident de crisis beheersen. Alle operationele troepen rukken uit alvorens er een beleidsteam is samengekomen. De enige tak van sport waar dit niet voor geldt, is de communicatieprofessie. Daarmee wordt pas begonnen met nadenken wanneer het beleidsteam bijeen is.

Het verdient de aanbeveling om...

... een aantal zaken in gang te kunnen zetten op het gebied van communicatie alvorens een beleidsteam bijeen is. Dit kan bijvoorbeeld feitelijke informatie zijn op een gemeentelijke website. Of het vroegtijdig inschakelen van de voorlichterspool.

### **Be(GRIP) voor crisiscommunicatie**

Omdat de crisisbeheersingssituatie ingericht is op operationele professies worden ook de frames hieraan ontleend. Daarmee bedoel ik in deze de GRIP-aanduiding. Wanneer GRIP-1 geldt is er geen beleidsteam bijeen. Zo geldt voor elke GRIP soort een aparte structuur. Omdat de uitwerking van crises kan verschillen door de mate van geruchtvorming en beleving bij het publiek zou er ook vanuit het voorlichtingsoogpunt een graadmeter moeten komen. Zoals de case Helmond aangaf was de operationele situatie onder controle, terwijl er op communicatievlak een GRIP-niveau had kunnen worden opgeschaald. Het moet mogelijk worden om bij een operationele GRIP-1 situatie een GRIP-3 aanduiding te hanteren voor externe communicatieaspecten.

verdient het aanbeveling om...

...een GRIP te ontwikkelen voor crisiscommunicatie waarbij een minimaal aantal mensen kan worden voorgeschreven en ingeschakeld per GRIP-niveau.

### **Positie communicatieafdeling**

Ook de burgemeester wil graag vat houden op de professe van communicatie. Daarom moeten ook alle acties ten minste bij de burgemeester worden gefiatteerd. Wanneer een burgemeester gevraagd wordt waarom dit het geval is, wordt geantwoord: 'omdat het mijn verantwoordelijkheid is'. Maar is dit niet ook het geval bij alle andere beslissingen? In de literatuur wordt aangegeven dat een burgemeester snel afgaat op adviseurs, mijns inziens is dit niet het geval bij communicatie. Het is een structuurfout om te denken dat alle communicatie-activiteiten in het beleidsteam besproken moeten worden. Ik vermoed dat dit te maken heeft met een imagoprobleem van het vakgebied communicatie. In hoeverre zijn elementen uit het crisis-pr-model van Marra in de praktijk doorgevoerd? In welke mate kan de communicatie-afdeling van de organisatie autonoom werken en heeft de afdeling invloed binnen de organisatie? Een andere oorzaak kan zijn dat communicatie geen technische professe is en daarom door velen gedeeld wordt.

Het verdient aanbeveling om...

...de communicatieafdeling beter te positioneren in de alledaagse praktijksituatie om vervolgens ook meer fundamentele invloed te kunnen verkrijgen in crisissituaties. De positie kan verworven worden door met risicocommunicatie aan de slag te gaan en door communicatie in oefeningen een grotere rol te laten spelen. Ook is het van belang dat andere functionarissen zich van de communicatieprofesse onthouden in crisissituaties.

### **Slotconclusie**

Na het beantwoorden van de deelvragen is het van belang terug te komen op de overkoepelende vraagstelling: "Hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan crisiscommunicatie tijdens crises op lokaal niveau en welke invloed heeft het crisisbesluitvormingsproces hierop?" Hier is met behulp van de deelvragen een antwoord op geformuleerd in het begin van deze paragraaf. Hieronder wordt de kern nogmaals belicht.

Het empirisch onderzoek en de literatuurstudie hebben uitgewezen dat dilemma's bij crisisbesluitvorming, specifiek gericht op crisiscommunicatie, van diverse aard kunnen zijn. Het gaat om het soort crisis, de mensen die erbij betrokken zijn, hun ervaringen en competenties onder druk, de wijze van alarmering, de bekendheid met structuren en processen én externe omstandigheden. Als eerste moet gezegd worden dat de interviews voor de vergelijkende gevalanalyse hebben uitgewezen dat het belang van communicatie zeer zeker erkend wordt en dat diverse processen in gang zijn gezet om de communicatie beter in te richten. Toch is er op de praktijk van crisiscommunicatie nog het een en ander aan te merken.

De invulling van crisiscommunicatie in de praktijk op lokaal niveau als gevolg van het crisisbesluitvormingsproces, levert de volgende (belangrijkste) aandachtspunten op...

...tijdigheid. Zoals geconcludeerd, wordt dit begrip in de literatuur te abstract beschreven. Toch kan geconstateerd worden dat bestuurders minstens drie uur nodig hebben voordat er een bericht naar buiten is gegaan. Het tekort aan informatie en een gebrekkige beeldvorming zijn de meest genoemde oorzaken van het wachten met voorlichting.

...mandatering. Er zijn nauwelijks zaken op het gebied van voorlichting gemandateerd. Er wordt gestart met nadenken over voorlichting vanaf het moment dat het beleidsteam bijeen is. Burgemeesters voelen weinig voor het vooraf uit handen geven van communicatie-activiteiten.

...de positie van communicatie. Communicatie is een vast agendapunt gebleken. Alleen wordt het als sluitstuk gepositioneerd, waardoor het niet krachtig genoeg naar voren komt.

De communicatiefunctie is vaak onderbezet in crisistijd, door te late opschaling of onderschatting van de hoeveelheid voorlichtingstaken bij crises.

...onderschatting van de buitenwereld. Er wordt veelal gehandeld van binnen naar buiten, in plaats van zich een beeld te vormen door de buitenwereld naar binnen te halen. Het authentieke zendergerichte communicatieprincipe heeft in crisissituaties vaak de overhand op de ontvangergerichte communicatie.

Met de beantwoording van de deelvragen, aangevuld met bovenstaande aandachtspunten, is er antwoord gegeven op de probleemstelling.

## 4.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn tot stand gekomen op grond van de vergelijkende gevalsanalyse en informatie verkregen uit de vier aanvullende expertinterviews. De aanbevelingen zijn reeds in de vorige paragraaf aan bod gekomen, hieronder volgen ze nogmaals geordend.

### Het verdient aanbeveling om....

#### **Vooraf**

... principes van crisiscommunicatie concreter te maken en richtlijnen hiervoor te ontwikkelen.

Wanneer blijkt dat de media na een uur zelf op zoek gaan naar informatie of dat geruchten vanaf dat moment gaan ontstaan, dan moet tijdigheid het 'stempel' "één uur" krijgen.

... een aanvullende graadmeter te maken van soorten crises en dan rekening te houden met de perceptie van betrokkenen, voorwaarden voor voorlichting en andere externe invloeden zoals media-aandacht.

... een GRIP te ontwikkelen voor crisiscommunicatie waarbij een minimaal aantal mensen kan worden ingeschakeld en voorgeschreven per GRIP-niveau. Dit maakt het mogelijk om bij een operationele GRIP 2 situatie, communicatie een GRIP 3 niveau te geven.

... goede afspraken te maken over opschaling van de voorlichting, beter te veel dan te weinig mensen achter de schermen. Voor voorlichting ten tijde van crises een piketmogelijkheid in te richten.

... een tool te ontwikkelen voor het monitoren van de buitenwereld in de beginfase van een crisis.

... als communicatieafdeling een betere positie te verwerven in de situatie van de alledaagse praktijk om vervolgens ook invloed te kunnen verkrijgen in crisissituaties. *De positie van een voorlichter in het beleidsteam moet eigenlijk verworven zijn vóórdat een incident plaatsvindt. De autoriteit van de kennis is van belang voor de acceptatie van de inbreng* (bron: expertinterview). De positie kan verworven worden door met risicocommunicatie aan de slag te gaan en door communicatie in oefeningen een grotere rol te laten spelen.

## **Tijdens**

... binnen het golden hour een statement af te geven aan de media. Wat is er feitelijk gebeurd? Welke acties zijn ondernomen en welke informatie is nog niet bekend? Wanneer komt de bestuurder terug met meer informatie en welke informatiekkanalen zijn geopend?

... de beeldvorming, de werkelijkheid van buiten mee te nemen in het proces van besluiten nemen. Er moet meer gedaan worden aan het 'meten' van de perceptie om hier vervolgens op in te kunnen spelen in plaats van het 'van binnen naar buiten' oude zender- ontvanger verhaal te hanteren.

... een aantal zaken in gang te zetten op het gebied van communicatie alvorens een beleidsteam bijeen is. *Een standaard Q&A's (vragen en antwoorden) voor de telefonistes, een standaard inschakeling voor RTV en internet met feitelijk welke informatie bekend is en ook wat men nog niet weet* (bron: expertinterview). Hiervoor moet een mandaat afgegeven worden aan bijvoorbeeld het hoofd communicatie.

... een voorlichterspool snel in te schakelen om de diverse functies van voorlichting te kunnen verdelen en daardoor ook meer aandacht te geven aan 'de buitenwereld van buiten naar binnen halen'.

... communicatie naast sluitstuk op de agenda van het beleidsteam ook aan het begin van de agenda te plaatsen. *Het is een bijna onmogelijke taak om communicatie aan het einde van een vergadering krachtig naar voren te laten komen* (bron: expertinterview).

... als bestuurder te sturen op beleid en strategie in een beleidsteam. Enkel terugkoppeling te vragen van operationele zaken en deze niet uitvoerig te bespreken. Het kennen van de taakverdeling en het oefenen met verschillende processen in alle gelederen van de organisatie is hierbij onontbeerlijk. Bij oefeningen verdient het ook aanbeveling om communicatie niet uit de oefening te schrijven.

... als voorlichter van een beleidsteam een actieve communicatiestrategie te voeren en de regie te houden op zijn/haar vakgebied in een beleidsteam. Ook is het van belang dat andere functionarissen zich van de communicatieprofessie onthouden in crisissituaties.

... ook in meer dreigende situaties de processen te structureren. Een vaste agenda, die vaak in draaiboeken te vinden is, gebruiken en loggen van gebeurtenissen kan achteraf veel profijt opleveren.



### **Aanbevelingen uit de interviews**

In de interviews is door respondenten nog een aantal aanbevelingen gegeven om communicatie beter te integreren in de besluitvorming van het beleidsteam. Een aantal is reeds genoemd, maar wordt hierbij onderstreept door de respondenten.

#### *Van buiten naar binnen, de beeldvorming*

- Het besef bij het beleidsteam en de voorzitter moet aanwezig zijn dat het bepalend is voor mensen buiten hoe men tegen een crisis aankijkt.
- Voor de besluitvorming is enigszins een beeld nodig voordat er proactief gehandeld kan worden. Het maken van proactief beleid is een stap die nog gemaakt moet worden.
- Goede afstemming met de operationele functionarissen en met de wereld buiten, communicatie afstemmen op geconstateerde behoeftes.
- Er moet een media-analyse worden uitgevoerd.

#### *Opschaling van communicatie*

- Roep, wanneer communicatie onvoldoende bezet is, de piketvoorlichters op en zorg voor aanvullende menskracht van de eigen afdeling communicatie.
- Eerder opschalen van voorlichting.
- Ga pas over tot grootschalige benadering van de media als blijkt dat de bestaande contacten niet voldoende zijn. Ga de grootschalige benadering in dat geval ook niet uit de weg .

#### *Afspraken*

- Afspraken maken over betere inzet van geluidswagens.
- Maak een rampenplan dat actueel is en zorg dat men zich eraan houdt.
- Er moet veel aandacht worden gevraagd voor de kwaliteit van de bezetting van de meldkamer.
- Afspraken maken met RTV over inzet van de radio bij inzet van 'geen' grote ramp
- Het is belangrijk om je te houden aan de afspraken gemaakt in de plannen: wat zijn de hoofdverantwoordelijkheden?

#### *Besluitvorming in het beleidsteam*

- Communicatie moet een vast agendapunt zijn in het beleidsteam.
- Er zitten teveel technocraten aan tafel, het beleidsteam zou eigenlijk kleiner moeten zijn.
- De gemeentesecretaris als algemeen adviseur positioneren. Een 'zware' gemeentesecretaris heeft ervaring met verschillende diensten en zou de strategische rol moeten kunnen vervullen.
- Er is spanning tussen voorlichting op de plaats incident en de publieksinformatie op het stadhuis, er moet een rechtstreekse lijn zijn met de voorlichter beleidsteam (een korte lijn).



### 4.3 Reflectie

Terugkijkend op het onderzoek kan ik concluderen dat crisissituaties zich niet gemakkelijk in een hokje laten plaatsen. Of nu de besluitvorming of de crisiscommunicatie onder de loep wordt genomen, er spelen nog tal van andere elementen een rol die invloed uitoefenen op het verloop van het crisismanagementproces.

Gebleken is dat bestuurders het belang van communicatie in crisissituaties erkennen. Iedereen geeft hier een andere invulling aan. Deels kan dit te maken hebben met de abstracte uitleg/definiëring van belangrijke crisiscommunicatie-spelregels. Dit laat teveel ruimte open om in tijden van onzekerheid en met een grote mate van druk de spelregels vrij in te vullen. Gezien de omstandigheden waaronder de bestuurders moesten handelen, wordt ook niet erkend of bevestigd dat het aan de wijze van besluiten nemen in een beleidsteam lag, dat crisiscommunicatie niet goed uit de verf kwam. En ook dit laatste, het niet goed uitpakken van communicatiemaatregelen, werd doorgaans niet bevestigd in de interviews. Evaluaties gaven vaak de nodige informatie om toch kritische vragen te kunnen stellen.

De laatste jaren is er in de wereld van crisiscommunicatie al veel veranderd en in gang gezet. Toch moet er nog een grote slag gemaakt worden om communiceren volgens het authentieke communicatiemodel van zender, boodschap en ontvanger ook in crisissituaties op lokaal niveau uit te breiden. Zeker met de komst van nieuwe middelen als sms-alertering, cellbroadcast<sup>35</sup> en crisiswebsites is een ontvangergerichte wijze van communiceren mogelijk door in te spelen om de informatiebehoefte van burgers en media.

Hiervoor is het van belang dat voorlichters aan de slag gaan met zowel risico als crisiscommunicatie. De communicatieprofessie moet meer positie verwerven om ook in tijden van crisis in beeld te komen met een actieve strategie. Een ander leermoment is de toepasbaarheid van besluitvormingsmodellen geweest. De talloze modellen die er bestaan, zijn van toepassing op 'normale' omstandigheden. Zoals Rosenthal (1984) aangeeft is er na jaren onderzoek nog steeds geen noodzaak gebleken tot het ontwikkelen van een besluitvormingstheorie in crisissituaties. Toch kan mijns inziens een model voor besluitvorming waarin de facetten van crisiscommunicatie verwerkt zijn, een uitkomst bieden wanneer dit model gebruikt wordt in crisisoefeningen. Hier zal nog verder onderzoek naar moeten worden verricht.

Voor nader onderzoek is het wellicht ook interessant om enerzijds de invulling van risicocommunicatie vanuit de gemeente te analyseren en anderzijds ook de daadwerkelijke perceptie van betrokkenen in crisissituaties mee te nemen in de analyse. Hiermee kan een beter oordeel geveld worden over de uiteindelijke uitwerking van de crisisbesluitvorming over crisiscommunicatie. Tevens kan er een vergelijking worden gemaakt tussen reacties van burgers tijdens crises in relatie tot de wijze van eerder uitgedragen risicocommunicatie van gemeenten naar burgers.

---

<sup>35</sup> Cell broadcast is een relatief nieuwe techniek waarbij het mogelijk is om informatie te sturen naar mobiele telefoons in een bepaald gebied.



## 5. Literatuur

- Birkland, T., A, *An introduction to the policy process, Theories, concepts and models of public policy making*, 2001. New York: Sharpe.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B., *The Politics of Crisis Management: Understanding Public Leadership When it Matters Most*, 2005. Cambridge University Press.  
(pdf bestand: <http://www.usg.uu.nl/download/The%20politics%20of%20crisis%20management.pdf> )
- Boulogne, G., *Crisiscommunicatie* (2003) Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- COT, *Crises in het nieuws: samenspel en tegenspel tussen overheid en media* (1997) Alphen aan den Rijn: Samson.
- Dror, Y. *Public Policymaking re-examined* (1968) San Fransisco.
- George, A.L. *Presidential decision making in foreign policy: the effective use of information and advice* (1980) Boulder.
- Gladwell, M. *Blink, the power of thinking without thinking* (2005) New York: Back Bay Books, Little, Brown and company.
- Gutteling, J. *Crisiscommunicatie: een kwestie van vertrouwen* (1999) Samson: Alphen aan den Rijn.
- Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek* (1995). Eburon: Delft.
- Hoesel, P.H.M. van, *Programmering van beleidsonderzoek, Theorie en praktijk* (1985), Vuga; Den Haag.
- Jong, W., Helsloot, I. COT (red.), *De acceptatie voorbij: risico- en crisiscommunicatie met een mondige samenleving* (2005) Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Jumelet, L., Wassenaar, I., *overheidscommunicatie* (2003) ThiemeMeulenhoff, Utrecht.
- Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives, and public policies* (1995) New York.
- Marra, F.J. *Crisis communication plans: poor predictors of excellent crisis public relations*, public relations review (1998) in *Crisiscommunicatie een kwestie van vertrouwen* van Gutteling.

- Mc Conell, A., *Overview: crisis management, influences, responses and evaluation* (2003). Parliamentary Affairs, Hansard society for parliamentary government.
  
- Putte, M. van, *Interne Communicatie: van theorie naar praktijk* (1998) Bussum: Uitgeverij Coutinho.
  
- Rosenthal, U., *Rampen, rellen, gijzelingen: crisisbesluitvorming in Nederland* (1984) Amsterdam/Diemen.
  
- Rosenthal, Boin, Kleiboer & Otten, *Crisis, oorzaken, gevolgen, kansen* (1998) Alphen aan den Rijn: Kluwer.
  
- Russo, E., J., Schoemaker, P.J.H. (vertaling) *Beslis(t) beter! De kwaliteit van besluitvorming* (1993) Scriptum Books; Schiedam.
  
- Stamsnijder, P. *Goed nieuws in kwade tijden, crisiscommunicatie in de praktijk* (2002). Schoonhoven: Academic service.
  
- Swanborn, P.G. *Case-study's Wat, wanneer en hoe?* (2000) Boom; Amsterdam.Meppel
  
- 't Hart, P., Rosenthal, U., Kleiboer, M.A., Wijnbergen, van C.W.A., *Kritieke momenten: studies over beslissingen in moeilijke omstandigheden* door Crisis Onderzoek Team, Rijksuniversiteit Leiden en Erasmus Universiteit Rotterdam (1990) Arnhem Gouda Quint.
  
- 't Hart, P., Rosenthal, U., Kleiboer, M.A., Wijnbergen, van C.W.A., *Kritieke momenten: studies over beslissingen in moeilijke omstandigheden* door Crisis Onderzoek Team, Rijksuniversiteit Leiden en Erasmus Universiteit Rotterdam (1990). Arnhem Gouda Quint.
  - Hoofdstuk 2; Muller, E.R., *Beslissen: van routine naar crises* (pag. 23-38).
  
- 't Hart, Rosenthal, Kleiboer, Wijnbergen, *Handboek beleidsvoering overheid* (1990b) Alphen aan den Rijn: Kluwer
  
- Vos, M., Schoemaker, H., *Geïntegreerde communicatie; concern-, interne en marketingcommunicatie* (2002) Lemma: Utrecht.
  
- Yin, R.K., *Case study research Design and methods* (1997) Sage: Newbury Park.

### **Beleidsdocumenten**

- *Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2004
- B&A groep, *eindrapport risicocommunicatie*. Den Haag 2002
- BZK, 2005 *De acceptatie voorbij, risico- en crisiscommunicatie met een mondige samenleving*, Den Haag
- Interprovinciaal overleg (IPO), provincie Zuid Holland, 2006 *Wegwijzer risicocommunicatie, sleutelbos binnen handbereik*, Den Haag
- Multidisciplinair evaluatierapport, incident station Arnhem 22 en 23 november 2004. Hulpverlening Gelderland Midden, 17 januari 2005, pag. 18
- Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming
- Nieuwsbrief Crisisbeheersing (digitaal), mei 2005 en mei 2006 ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Overheidscommunicatie in vogelvlucht, ontwikkelingen sinds de Commissie Biesheuvel, Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, september 2000
- Projectgroep Crisisscenario's, ministerie van BZK, *Crisisbeheersing in scenario's* december 2005, Den Haag.
- VoRa-notitie Crisiscommunicatie, Den Haag 2001
- VoRa-rapport Risico en crisis gecommuniceerd, naar een verbeterde risico en crisiscommunicatie, Den Haag 2003

### **Internet**

- Handboek voorbereiding rampenbestrijding, animatie handboek  
<http://www.minbzk.nl/contents/pages/3383/opschaling1.swf>
- Van Heffen, O. en Klok, P.J. *Beleidswetenschap als modernistisch hoogtepunt*. Serie: Klassieke studies in de bestuurskunde nr. 14, Onder redactie van P. 't Hart en J. de Vries ([www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl))





## 6. Bijlagen

Bijlage I Modelscenario crisisbeheersing .....	99
Bijlage II Operationalisatie van begrippen .....	102
Bijlage III Opzet casestudie .....	105
Bijlage IV Situatieschets Haaksbergen .....	111
Bijlage V Situatieschets Velsen .....	115
Bijlage VI Situatieschets Helmond .....	116
Bijlage VII Casestudiemateriaal .....	121



## Bijlage I Modelscenario crisisbeheersing

Dit scenario is overgenomen vanuit het rapport van de projectgroep crisscenario's van het ministerie van BZK, Crisisbeheersing in scenario's december 2005 (Den Haag).

*Het is de laatste koopavond voor kerst. Plotseling vallen in het gehele land betalingsverkeer, beveiligingssystemen en informatiesystemen uit. Ook telefonie is op veel plaatsen slechts deels of steeds voor korte perioden beschikbaar. Er ontstaan lange rijen voor de kassa's, maar ook conflicten in de winkels tussen klanten onderling en klanten en winkelpersoneel. Er vinden vechtpartijtjes plaats en er vallen zelfs gewonden. Mensen lopen de winkel uit met producten, zonder te betalen, waardoor er een soort plunderstemming ontstaat. Hulpdiensten zijn zo goed als onbereikbaar, waardoor de chaos steeds groter wordt. Mensen die last hebben van hyperventilatie en hartklachten. Na aankomst van wat surveillerende agenten wordt geprobeerd de orde te herstellen door wat uitgangen te sluiten voor een betere controle.*

### De alarmeringsfase

Rond de winkels zijn politie en ambulances nodig. Deze zijn door het haperen van telefonie niet of slecht bereikbaar. Surveillerende agenten signaleren de chaos, maar kunnen de meldkamer niet bereiken. Bepaalde functionaliteiten voor de meldkamer zijn uitgevallen. Niet alle functionaliteiten van C2000<sup>36</sup> zijn beschikbaar; er is slechts contact mogelijk binnen een beperkt gebied en meldkamers zijn niet bereikbaar. Daarentegen zijn de operationele eenheden nog wel oproepbaar. Hulpdiensten rukken gefragmenteerd uit naar probleemgebieden als winkelcentra, parkeergarages, banken en verkeerspleinen. De dienstdoende politiecommissaris besluit de burgemeester thuis op te laten halen, omdat de telefoons het niet doen. Hulpdiensten ter plekke beginnen te vragen om opschaling binnen de hulpdiensten.

*Door het ontbreken van regie is er grote verwarring en chaos ontstaan in de hulpverlening. De conflicten tussen burgers onderling lopen steeds meer uit de hand en breiden zich verder uit. Het aantal plundersers groeit daarnaast ook nog en de operationele diensten besluiten zelfstandig om hardhandig op te treden om zo enige orde te herstellen. De eerste journalisten melden zich met vragen voor de burgemeesters en landelijke bestuurders omtrent uitleg over de situatie. Het blijkt dat de storing wordt veroorzaakt door een 'worm'. Verder komen er nog steeds berichten door over toenemende intensiteit van onrust en relletjes. Doordat diverse verkeerslichten uitvallen en bruggen open blijven staan, ontstaat er een ware verkeerschaos wat de onrust versterkt. Er wordt bekendgemaakt dat de storing inderdaad wordt veroorzaakt door een 'ict-worm'. De landelijke media staan niet stil en zijn zeer kritisch over de huidige aanpak van de crisis. Zij willen antwoorden; wie gaat het oplossen en hoe snel is er sprake van opzet, wie heeft dit gedaan, is dit terreur? Er gaan geruchten dat vliegtuigen dreigen neer te storten en dat treinen komen stil te staan.*

### De acute fase

Een gecoördineerde inzet is moeilijk te realiseren door de problemen rond C2000. De surveillerende politie en private bewakingsdiensten treden op eigen gezag (te) hard op, waardoor de situatie nog chaotischer wordt en verder uit de hand loopt. De burgemeester geeft na inlichtingen door de politie, opdracht om het operationeel team (OT) en het beleidsteam (BT) te verzamelen. Een deel van het OT en BT wordt thuis opgehaald door koeriers van politie en gemeente en een deel blijft onbereikbaar. Bij

de vorming van het BT blijken andere burgemeesters dezelfde mensen te benaderen. Mede daardoor gaan burgemeesters contact leggen via het noodnet. Tijdens de bijeenkomsten van het OT en het BT wordt getracht om een beeld van het speelveld te krijgen en aan de hand hiervan te handelen. Dit wordt belemmerd door het grote tekort aan bruikbare informatie. Door de uitval is er ook geen toegang tot rampenplannen op intranettoepassingen. De eerste bijeenkomst voor de pers geschiedt door de woordvoerder van de burgemeester. Goed nieuws; het C2000 is deels weer op orde en wordt ook gehanteerd/geïnstalleerd binnen het OT en het BT. Er is inmiddels opgeschaald naar een Regionaal Beleidsteam (RBT) dat via het noodnet probeert af te stemmen met de diverse Gemeentelijke Beleidsteams (GBT). Er komen meldingen van ernstige verkeersongevallen op diverse plaatsen. De ernst van de ongevallen verschilt en is zelfs soms nog onduidelijk. Contact met de provincie komt maar moeilijk tot stand. Verzoeken om bijstand vinden met veel vertraging hun weg naar het Provinciale Coördinatiecentrum. Onduidelijk is of op nationaal niveau al activiteiten worden ontplooid en wat die moeten betekenen voor de koers die het RBT vaart.

*De nacht valt en de relletjes nemen in intensiteit af. Het OT en het BT hebben redelijk overzicht van wat zich heeft afgespeeld, maar nog onvoldoende inzicht in mogelijke verdere ontwikkelingen. Contacten tussen de alarmsystemen van bedrijven en meldkamers zijn niet meer mogelijk en de (georganiseerde) criminaliteit grijpt haar kans. Er vinden die nacht inbraken plaats in winkels en industrieterreinen. Ondertussen zijn er tientallen slachtoffers en zelfs enkele doden gevallen. Het zaterdagochtendnieuws kondigt het volgende aan: “**Massale ICT uitval houdt aan**”.*

*In de ochtend komen de eerste signalen van nieuwe plunderingen binnen. Ondertussen blijkt dat er tot dit moment tientallen slachtoffers en zelfs enkele doden zijn gevallen. De ME uit heel Nederland wordt gemobiliseerd en vervanging door Defensie wordt voorbereid om hen in te zetten op diverse plaatsen, zoals bij winkels, in het verkeer, bij de treinen, Schiphol, etc. De ICT-services bouwen zich langzaam maar zeker op. Vanwege de duur van de crisis neemt de behoefte aan aflossing en bijstand toe. De spanningen nemen weer toe, wellicht mede als gevolg van de berichtgeving in de media. Door de chaos besluiten winkeliers hun winkels niet te openen. Hierdoor kunnen burgers nog steeds geen inkopen doen voor de kerstdagen. Men wordt ongerust over zijn/haar banksaldo en over de vraag of familie en vrienden in orde zijn. Als positieve reactie op de situatie melden zich ook steeds meer vrijwilligers om te helpen waar nodig en ontstaat er meer saamhorigheid in buurtgemeenschappen. De pers eist meer duidelijkheid of en wanneer de crisis wordt opgelost. Nog steeds heerst de teneur dat de overheid in gebreke blijft, wat de bestuurders extra belast.*

### Beheersingsfase

De coördinerend burgemeester (deze wordt voorzitter, wanneer het beleidsteam van gemeentelijk niveau naar regionaal niveau wordt opgeschaald) neemt nogmaals contact op met de burgemeesters om zo goed en zo kwaad als dat gaat, coördinerend op te treden tussen de verschillende GBT's en een beeld te vormen van de situatie. De burgemeester belt andere burgemeesters via het noodnet. Het OT wordt afgelost door een kleinere bezetting en het BT schaal af tot minimale bezetting, omdat de rust lijkt te zijn teruggekeerd. Op zaterdagochtend vindt er toch weer opschaling van het OT en het BT plaats door terugkerend oproer. Er is een nieuwe persconferentie van de burgemeester en er ontstaat discussie over de vraag wat er aan de burger vertelt moet worden en waar de burger rekening mee moet

---

<sup>36</sup> C2000 is het landelijke digitale netwerk voor de mobiele communicatie van de Nederlandse hulpverleningsdiensten.

houden. Het OT neemt contact op met het LOCC<sup>37</sup> om informatie en kennis in te winnen en de bijstandsmogelijkheden vanuit andere regio's en/of Defensie te verkennen. Hier is het ook weer belangrijk om steeds vooruit te denken; 'what if, or what if'. Het BT houdt zich nadrukkelijk bezig met de vraag van de aflossing (wanneer en door wie?). De burgemeester belt het NCC met het verzoek om bijstand en om het probleem op te lossen. In de persconferentie worden handelingsperspectieven voor burgers benadrukt.

---

<sup>37</sup> Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) draagt zorg voor de landelijke coördinatie van de operationele inzet tijdens rampen, calamiteiten en grootschalige evenementen.

## **Bijlage II Operationalisatie van begrippen**

Crisisbesluitvorming over crisiscommunicatie				
Karakterisering	Conceptualisering	Indicatoren	Onderzoekseenheden	Geselecteerde eenheden
<u>Crisis</u>	<u>Soort incident, mate van crisis en impact</u>	- Acuut of sluimerend: mate van onzekerheid, beslistijd, duur crisis. Mogelijkheid tot aanbrengen van structuur (hanteren agenda, vergaderklok, logboek).	Evaluatieverslag van de crisis, interview burgemeester en voorlichter	BT, Burgemeester en voorlichter van: Velsen (V.), Haaksbergen (Ha.) en Hulst (Helmond.) Evaluatieverslag V., Ha. en Helmond.
<u>Crisisbesluitvorming</u>	<u>Aanwezige invloeden/belemmeringen besluitvorming</u>	- Tijdsdruk voor besluiten - Beeldvorming, (on)voldoende beeld van de crisissituatie - Inhoud vergadering, aandeel van operationele zaken naast strategische beslissingen	Leden van het beleidsteam met de burgemeester als voorzitter en beslisser. Het evaluatieverslag van de crisis	BT, Burgemeester en voorlichter van: Velsen (V.), Haaksbergen (Ha.) en Hulst (Helmond.) Evaluatieverslag
	<u>Passende theorie:</u>	- Gebruik van plannen en ervaring met oefenen	Beschreven wijze van besluitvorming in rampenplan.	V., Ha. en Helmond. Rampenplan V., Ha. en Helmond.
	• Optimummodel	- Bureaupolitieke aspecten; aanwezigheid van tegenstrijdige belangen en prioriteiten. - Rol burgemeester - Mate van gebruik intuïtie ervaring en inzicht in crisisbesluitvorming		
	• Bounded rationality	- Beperkte rationaliteit mogelijk door schaarse middelen - te weinig tijd in besluitvormingsproces - beperkte informatie ter beschikking		
<u>Crisiscommunicatie Als onderdeel van besluitvormingsproces</u>	<u>Voorlichting aan burgers en media</u>	- Wel of geen agendapunt - Plek op de agenda (begin of einde) - Tijdigheid, tijdsduur van communiceren	De vergadering van het BT Het evaluatieverslag Het rampenplan	BT, Burgemeester en voorlichter van: V., Ha., Helmond. Evaluatieverslag en rampenplan V., Ha. en Helmond.
	<u>Verloop communicatie</u>	- Proactief of passief - Middelen (website, callcenter, sirenes, rampenzender, persbericht of persconferentie) - Buitenwereld naar binnen halen (analyse publieksvragen, mediawatching, oog/oor-functie plaats incident, perceptieonderzoek)		
	<u>Positie voorlichting/voorlichter</u>	- Mandatering, communicatiemiddelen gemandateerd aan voorlichting of niet? - Opschaling, mogelijkheden om voorlichters-kolom in te schakelen - Rol voorlichter BT, adviserend of raadplegend?	Het evaluatieverslag Het rampenplan Draaiboek voorlichting	idem





## Bijlage III Opzet casestudie

Een casestudy betreft binnen de bestuurskunde onderzoek naar complexe situaties. Het kan gebruikt worden ter toetsing van de theorie en ter verkenning van een nieuw onderzoeksprobleem (Hakvoort 1995, pag. 90).

Indien er sprake is van meer dan een case, dan is het gebruikelijk om te spreken over multiple case studies. Het betreft in principe een herhaling van het onderzoek (Hakvoort 1995, pag. 120).

De drie cases zijn zoveel mogelijk als vergelijkbare bestuurlijke situaties naast elkaar gebruikt ter vergelijking om cruciale variabelen te kunnen achterhalen (ookwel comparatief onderzoek genoemd). Bij de opzet van multiple case-designs is het van belang twee hoofdlijnen te onderscheiden. Deze hoofdlijnen zijn:

I de systematiek van de aanpak binnen elke case

II de systematiek van de vergelijking tussen de cases (Van Hoesel, P. 1987, pag. 246)

### De systematiek van de aanpak binnen elke case en tussen de cases

De systematiek van de case bestaat uit drie punten, namelijk de selectie van cases, de voorbereidende activiteiten en de dataverzameling.

#### De selectie van cases

Zoals eerder beschreven zijn de volgende drie cases geselecteerd. De ammoniaklekkage op een industrieterrein in de gemeente Velsen, de stroomstoring in Haaksbergen in december 2005 en de gevonden bom uit WO II in Helmond van maart 2006.

Op basis waarvan zijn deze cases geselecteerd?

- Er is sprake van een crisis zoals gedefinieerd door Rosenthal
- Er is in de acute fase, GRIP-2, een beleidsteam tot stand gekomen (staat voor een lokale crisis)
- De case is van recente datum (maximaal anderhalf jaar oud), zodat informatie beschikbaar en redelijk vers in het geheugen zit
- De cases zijn onderling vergelijkbaar naar mate van crisis. Bijvoorbeeld of er wel of geen dodelijke slachtoffers gevallen zijn. Dit is namelijk van grote invloed op te onderzoeken problematiek.
- Ook zijn de casusgemeenten geografisch verspreid over Nederland.

#### Vorbereidende activiteiten

Naast het bestuderen van de evaluatieverslagen van de geselecteerde cases en het bekijken van de rampenplannen van desbetreffende gemeenten, is op internet gezocht naar informatie over de cases. Persberichten of opiniesites, websites van politieke partijen waarop informatie te vinden is over de cases. In bijlage III is een conceptueel model terug te vinden waarbij een aantal theoretische

elementen geselecteerd is en vertaald naar indicatoren en onderzoekseenheden. Ook is een aantal hypothesen opgesteld die in de multiple case studie zijn getoetst.

De dataverzameling heeft als volgt plaatsgevonden;

Rampenplannen zijn op internet of telefonisch beschikbaar en de evaluatieverslagen ook. De burgemeesters zijn per e-mail benaderd met een brief, na telefonisch contact met de secretaresse. Na akkoord en planning van de afspraak zijn per e-mail ook de voorlichters uit de verschillende BT's benaderd voor een gesprek/ interview. Na afloop van elk interview zijn afspraken gemaakt om aanvullende vragen ofwel telefonisch of per e-mail na te sturen.

#### De dataverzameling

Volgens Yin (1987, pag. 23) zijn de belangrijkste regels van dataverzameling;

- redundantie, gebruikmaken van een groot aantal verzamelde hoeveelheid informatie
- triangulatie, meerdere bronnen gebruiken, meerder typen dataverzameling
- verificatie, controleren van bevindingen.

Om aan bovenstaande eisen te voldoen wordt gebruik gemaakt van twee interviews per case (primaire data) en in ieder geval twee documentenanalyses (secundaire data). Als tertiaire data is het casusverslag voorgelegd aan de geïnterviewde personen om hier aanvullingen of correcties op aan te brengen.

## **II De systematiek van de vergelijking tussen de cases**

Van Hoesel (1987) beschrijft vier methoden voor de opzet van de vergelijking tussen de cases. Voor dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de case-comparison.<sup>38</sup>

Van elke case wordt een afzonderlijke verklaring van de verschijnselen gegeven. De verklaringen van de verschillende cases worden vervolgens met elkaar vergeleken. Het gaat hierbij om concrete overeenkomsten en verschillen tussen de cases op te sporen. Concreet zou het gaan om verschillen in manieren van besluitvorming tijdens crises en de manier waarop crisiscommunicatie hier een rol in speelt.

### **Protocol case studie**

Alvorens begonnen is met de beschrijving van de afzonderlijke cases, is een protocol opgesteld om de analyse van opgestelde eenheden te vergemakkelijken. Door een protocol wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

---

<sup>38</sup> Yin en Gwaltney, 1981

Het protocol bestaat uit de volgende onderdelen:

### **Een overzicht van het casusonderzoek project**

De achtergrondinformatie over het project, de te onderzoeken zaken en de relevante literatuur.

De achtergrondinformatie van elke casus komt terug in de eerste paragraaf van elk casusverslag. De relevante literatuur is terug te vinden in hoofdstuk 2 en relevante indicatoren zijn terug te vinden in het conceptueel model van bijlage 2.

### **Procedures**

De procedures moeten enkele zaken benadrukken. Zo is het belangrijk om sleutelinformanten te benaderen.

Als sleutelinformanten zijn, zoals eerder vermeld, de burgemeesters die zitting hadden in het gemeentelijk beleidsteam benaderd. Daarnaast is van elke casus een voorlichter die deelnam aan de vergaderingen van het beleidsteam geïnterviewd. Het interview is een focused interview, waarbij er gebruik gemaakt wordt van een lijst met onderwerpen waarover gesproken zal worden. De onderwerpen komen bij alle vooraf geselecteerde respondenten aan de orde (Hakvoort 1996). Gegevensbronnen zijn het evaluatieverslag van de crisis, het rampenplan van de regio en/of van de gemeente, een interview met de burgemeester en met de voorlichter uit het BT. Optioneel kan gebruik worden gemaakt van het Inspectierapport OOV, persberichten van internet en aanvullende artikelen van het internet. Op pagina 107 is een schema terug te vinden dat gehanteerd zal worden voor de analyse en verwerking van gevonden data. De verzameling van data is een kwalitatieve inhoudsanalyse. Buiten de documenten die gebruikt zijn van de 3 cases is gekeken naar evaluaties en interviews opgesteld door het bestuurlijk netwerk crisisbesluitvorming onder leiding van dhr. Mans. Het rampenplan wordt bekeken met de daarbij behorende draaiboeken bestuurlijk handelen en voorlichting. De rollen van de burgemeester en de voorlichter worden hierin onder andere beschreven. Ook de middelen die ondersteunend zijn aan de besluitvorming zijn hier terug te vinden. In de praktijkdocumenten is terug te vinden hoe de case in werkelijkheid is verlopen en welke middelen zijn ingezet voor communicatie aan pers en publiek.

### **Checklist voor informatie**

<i>Crisisbesluitvorming BT</i>
--------------------------------

- Hoe is de crisisbesluitvorming in het BT onder leiding van de burgemeester verlopen? Structuur (vergaderklok), aanwezig, afstemming OT/MT?
- Samenstelling van BT t.o.v. MT
- Welke rol heeft de voorlichter in het BT gehad (t.o.v. andere leden)?

- Welke aspecten van de theorie over crisisbesluitvorming zijn terug te vinden en welk besluitvormingsmodel sluit hier het beste bij aan? (welke dilemma's van besluitvorming zijn terug te zien?)
- Welke gemandateerde bevoegdheden heeft de voorlichter in het BT?

*Prioritering BT*

- Wat is in de acute fase van de crisis de prioritering van het BT geweest?
- Welke plek heeft crisiscommunicatie ingenomen op de plek van de agenda van het BT?

*Crisiscommunicatie*

- Hoe is crisiscommunicatie<sup>39</sup> teruggekomen in de besluitvorming in het BT? (hoe is het proces verlopen? T = ?)
- Op welke manier is invulling gegeven aan crisiscommunicatie en hoe is dit beoordeeld in de evaluatie?
- Hoe is er gecommuniceerd met de media, passief, actief, hoe is de crisis in de media getypeerd?
- Wat had eerder of later gecommuniceerd moeten worden en waarom?
- In hoeverre heeft men getracht de beleving van het publiek te peilen en mee te nemen in de besluitvorming en het afstemmen van de communicatieboodschap.
- Zijn er factoren te benoemen die een optimale besluitvorming over crisiscommunicatie hebben belemmerd in het BT?

*Aanbevelingen/ verbeteringen*

- Welke aanbevelingen zijn er te geven voor crisiscommunicatie in de acute fase, geïnitieerd door het BT?
- Hoe kan besluitvorming over communicatie sneller verlopen?

**Een leidraad voor het casusstudie-rapport**

Het casusverslag dat is gemaakt, ziet er als volgt uit. Deze is echter niet in de bijlage worden bijgevoegd vanwege de vertrouwelijke inhoud van de gespreksverslagen:

1. Situatieschets
2. Verzameling gegevens uit documenten
3. Interview burgemeester
4. Interview voorlichter BT
5. Ingevuld data verwerkingsschema

---

<sup>39</sup> Onder crisiscommunicatie wordt hier verstaan 'de momenten en middelen die zijn gekozen om naar burgers in het algemeen te communiceren over het incident' en de informatievoorziening naar de media.

### Schema dataverwerking

Nadat de data verzameld zijn, kan een probleemstelling niet onmiddellijk opgelost worden. De data-analyse is in de eerste plaats reductie van een veelheid aan waarnemingsresultaten (Swanborn 2000). Hieronder volgt daarom een schema dat de veelheid aan informatie overzichtelijk in kaart moet brengen. Voor de analyse worden diverse aanvullende documenten gebruikt en daarbij wordt specifiek gekeken naar hoe zaken op papier zijn vastgelegd en hoe het proces in de praktijk is verlopen.

<b>Besluitvorming</b>	<b>Haaksbergen</b>	<b>Velsen</b>	<b>Helmond</b>
<i>Samenstelling BT/ MT</i>			
<i>Rol, invloed voorlichter BT</i>			
<i>Structuur/ organisatie besluitvorming (incl. vergaderklok)</i>			
<i>Afstemming besluiten</i>			
<i>Tijdsduur tussen incident en 1<sup>ste</sup> communicatiemoment</i>			
<i>Crisiscommunicatie op plek agenda BT</i>			
<i>Meest passende theorie van crisisbesluitvorming</i>			
<i>Dilemma's in besluitvorming</i>			
<i>Gemandateerde bevoegdheden</i>			
<b>Crisiscommunicatie</b>			
<i>Welke momenten, waarom</i>			
<i>Aan wie gecommuniceerd, waarom</i>			
<i>Welke middelen ingezet</i>			
<i>Metten perceptie burger</i>			
<i>Persconferentie</i>			
<i>Beoordeling inzet communicatie</i>			
<b>Aanbevelingen</b>			
<i>Besluitvorming over communicatie</i>			
<i>Communicatieproces</i>			
<i>Rol voorlichter/ communicatieadviseur</i>			



## Bijlage IV Situatieschets Haaksbergen

*Deze situatieschets is afkomstig uit het evaluatieverslag van de gemeente Haaksbergen<sup>40</sup>*

Op vrijdag 25 november 2005 is het slecht weer. Hevige sneeuwval in het oosten en zuiden van Nederland en een stormachtige wind in het westen zorgen de gehele dag (en een deel van de nacht) voor chaos op de Nederlandse wegen. Vrijdagavond is één van de drukste avondspitsen aller tijden met meer dan 800 km file. Gesproken wordt over een 'verkeersinfarct'. Sommige mensen staan meer dan 12 uur in de file. Ook het onderliggend wegennet was verstopt. De laatste files zijn zaterdag 26 november om half zes 's ochtends pas opgelost. In Zeeland, Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel ontstaat die vrijdag een groot aantal stroomstoringen. De stroomstoring met de grootste impact is in Haaksbergen waar uiteindelijk ongeveer 25.000 inwoners gemiddeld 30 uur tot maximaal 61 uur zonder stroom zitten.

### **De feiten op een rij**

Via de meldkamer Twente wordt duidelijk dat de stroomuitval nog uren kan duren. Vanaf 15.00 uur worden de leden van het Beleidsteam en Managementteam alvast door de gemeentesecretaris en loco-burgemeester gealarmeerd. De gemeente Haaksbergen gaat werken volgens de GRIP 3 en dit is doorgegeven aan de Operationeel Leider in het ROT om 16.35 uur. Om 15.53 uur is Essent gealarmeerd voor vertegenwoordiging in het ROT, aangezien er meerdere stroomstoringen zijn in de regio Twente (w.o. Haaksbergen).

Opgemerkt wordt dat de alarmering plaatsvond onder slechte weersomstandigheden waardoor wegen moeilijk begaanbaar zijn en daardoor dichtgeslibd raken. De burgemeester is al om 14.30 uur vertrokken uit Amersfoort en was rond 21.00 uur vanwege de verkeerschaos in het gemeentehuis. Tijdens de autorit was de burgemeester telefonisch bereikbaar voor informatie-uitwisseling. Vanaf 17.15 uur vindt de eerste vergadering van het beleidsteam en managementteam plaats. Via het ROT komt het bericht binnen dat de stroom in de loop van de avond is verholpen. Toch worden er al door de gemeente meldpunten ingericht op het gemeentehuis, politiebureau en de gemeenschapshuizen in de Hoeve en Buurse en voor verbindingen gezorgd via portofoons. Ook worden de voorbereidingen al getroffen voor een opvanglocatie in de Els en de Bouwmeester. Om 17.50 uur is de vertegenwoordiger van Essent in het ROT aanwezig en om 18.30 uur komt in Haaksbergen via het ROT het bericht binnen over een derde kabelbreuk aan de Westsingel. Essent geeft aan dat de stroomstoring tot 26-11-2005 om 18.00 uur zal duren.

---

<sup>40</sup> <http://www.haaksbergen.nl/Docs/Overig/Evaluatierapport%20stroomstoring%20.pdf> De evaluatie is tot stand gekomen op basis van noties van functionarissen die betrokken zijn geweest bij de bestrijding van de crisis en de effecten daarvan. Na afloop zijn er enkele evaluatiebijeenkomsten gehouden met de leden van het beleidsteam en het strategisch team.

## **(Be)G R I P voor Crisiscommunicatie**

---

Door de gemeente wordt een inventarisatie gemaakt van knelpunten (hulpbehoevenden die afhankelijk zijn van stroom ivm gezondheid, verzorgingshuizen, dieselvoorraad, watervoorziening, communicatie naar burgers (o.a. inzet van geluidswagens, bulletinboards, flyers en via de pers), lijsten van aggregaatbedrijven voor o.a. agrariërs beschikbaar stellen, inzet koeriersdiensten, bereikbaarheid huisartsen, etc.. Binnen het beleidsteam is besproken dat de gemeente de kwetsbare instellingen en kleinschalige noodstroomvoorziening inventariseert en regelt voor o.a. de meldpunten en gemeentelijke gebouwen en hulpbehoevenden. Essent regelt de grootschalige noodstroomvoorziening o.a. vanuit Apeldoorn voor aansluitingen op de verdeelkasten. Om 23.45 uur (25-11-2005) komt het bericht bij het beleidsteam binnen dat Essent de eerste aansluitingen op de noodstroom zullen plaatsvinden en de laatste gerealiseerd zijn voor 18.00 uur. Voor de aansluitingen op de noodstroom heeft de gemeente een volgorde van prioriteiten doorgegeven aan het ROT (hulpbehoevenden, buitengebied, centrum (winkels), industrie en woonwijken). Vanaf 01.00 uur 26-11-2005 is het ROT afgeschaald tot de kernbezetting. Op zaterdag 26-11-2005 wordt om 11.35 uur in het BT het bericht gegeven van Essent (via het ROT) dat zij verwachten de reguliere stroomvoorziening (de reparatie van de masten) voor 14.00 uur gereed te hebben, maar dat in ieder geval voor 18.00 uur een ieder is voorzien van noodstroom.

Vanaf 26-11-2005 13.00 uur heeft Essent zitting in het Beleidsteam na afschaling van het ROT tot de kernbezetting, omdat de stroomstoringen in andere gemeenten in Twente is verholpen. Uit nieuwe inspecties blijkt dat de schade is toegenomen, verschillende traversen en bliksemraden zijn bezweken. De fasedraden zitten vol met ijs en enkele masten kraken. Gevreesd wordt voor het bezwijken van masten. Essent geeft in die vergadering aan dat de werkzaamheden van de reparatie zijn stopgezet in verband met de veiligheid van de eigen medewerkers en dat de noodlijnen onderweg zijn. Ondertussen heeft de gemeente aan het begin van de middag de brieven en kranten bezorgd bij de inwoners met het bericht dat er om 18.00 uur weer stroom beschikbaar zal zijn.

Om 14.30 uur geeft Essent aan extra aggregaten te willen hebben van Defensie omdat het herstel van de definitieve stroomvoorziening vandaag niet gerealiseerd kan worden, en dat het plaatsen van de noodlijnen zeker anderhalve dag duurt. Bovendien kan voor 18.00 uur de noodstroomvoorziening niet gerealiseerd worden door Essent (het benodigde aantal aggregaten is niet voor handen). De burgemeester geeft aan dat deze informatie veel te laat binnen komt, omdat Essent eerder had kunnen inschatten dat de 18.00 uur grens niet wordt gehaald (linksom of rechtsom). Om 15.20 uur geeft Essent door dat Defensie geen aggregaten heeft.

Het Beleidsteam van 16.40 uur geeft aan dat nu alles op alles gezet moet worden voor noodstroomvoorziening. BT wil extra ondersteuning vanuit Essent en wil ook een afvaardiging in het MT hebben. Essent kan/wil hier geen gehoor aan geven. De gemeente communiceert voor de tweede maal met inwoners (waarbij wordt aangegeven dat niet iedereen die nacht van stroom zal zijn voorzien) en zorgt dat een opvangcentrum wordt ingericht. Hiervan wordt dankbaar gebruik gemaakt. Mensen komen langs om even op te warmen, te douchen en een kopje koffie te drinken. Uiteindelijk brengen twee inwoners de nacht door in het opvangcentrum. Om 17.35 uur wordt GRIP-3 herbevestigd door de burgemeester en het ROT wordt weer opgeschaald.



Om 23.00 uur geeft Essent aan dat de noodstroom voor de woongebieden is geregeld en nog op zoek is voor die van de grootverbruikers. Opnieuw geeft Essent de garantie dat de noodstroom voor woongebieden voor 18.00 uur is gerealiseerd.

En dat de grootverbruikers in de loop van de avond zijn voorzien. Om 00.30 schaal het ROT af.

Op zondag 27-11-2005 om 04.45 uur is 50% van de aansluitingen voorzien van noodstroom en zijn alle aggregaten nog niet binnen. Om 06.15 uur geeft Essent aan complete dekking te hebben in de loop van de middag. Om 12.00 uur is 68% voorzien van noodstroom, aangegeven wordt dat de burgemeester uiterlijk 13.30 uur wil weten of 18.00 uur nog steeds haalbaar is. Om 13.30 uur geeft Essent deze garantie.

Doordat zondagochtend de dooi is ingezet, smelt het ijs op de fasegraden en neemt de belasting op de hoogspanningsmasten langzaam af, zodat Essent haar werkzaamheden weer kan hervatten. Om 15.15 uur geeft Essent door dat één circuit onder spanning staat en de andere getest wordt. Om 17.30 zijn beide circuits getest en kan de reguliere stroom erop. Om 18.00 uur was 92% voorzien van noodstroom. Vanaf 18.30 uur zal er begonnen worden met het stapsgewijs afschakelen van de aggregaten en omschakelen naar reguliere stroomvoorziening volgens de prioritering van het BT. Dit is het derde communicatiemoment met de inwoners van Haaksbergen. De bevolking wordt geïnformeerd over het feit dat ze op een bepaald ogenblik weer tijdelijk zonder stroom komen te zitten in verband met de omschakeling en dat die periode ongeveer tien tot dertig minuten zal duren. Het omschakelen blijkt in sommige gevallen echter niet soepel te gaan, waardoor enkele bewoners opnieuw meer dan twee uur zonder stroom komen te zitten.

Op maandag 28-11-2005 is er om 04.53 uur 100% dekking van reguliere stroomvoorziening. De laatste BT vergadering vindt plaats om 9.00 uur.



## Bijlage V Situatieschets Velsen

*Deze situatieschets is afkomstig uit het evaluatieverslag van de gemeente Velsen en Hulpverlenings Dienst Kennemerland van 5 september 2005.*

Op 14 maart 2005 heeft zich bij een vrieshuis van Fa. Kloosterboer aan de Trawlerkade te IJmuiden een ammoniaklekkage voorgedaan. Er zijn geen gewonden gevallen.

Ammoniak, dat als koudemiddel in vriesinstallaties wordt gebruikt, is een kleurloos gas met een karakteristieke, zeer scherpe geur. Het gas is zeer goed oplosbaar in water (vorming van ammonia). Het gas is sterk irriterend en corrosief voor de huid, de ogen en de luchtwegen en heeft giftige eigenschappen. Omdat een dergelijke lekkage in een relatief groot (benedenwinds) gebied gezondheidsklachten zou kunnen veroorzaken, zijn het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC) van de Hulpverleningsdienst Kennemerland en het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten (CGD) van de gemeente Velsen operationeel gemaakt. Het incident was feitelijk relatief snel onder controle; de situatie was stabiel en beheersbaar. In de afgesloten loods was echter een hoge concentratie ammoniak aanwezig die door het openen van de deuren van de loods en het plaatsen van waterschermen (gecontroleerd) kon ontsnappen en worden verdund.

Om een indicatie te hebben van het benedenwindse effectgebied als onverhoopt deze waterschermen niet zouden werken is het daarbij behorende effectgebied berekend door de chemisch deskundigen van de brandweer en het RIVM. Omdat de hoeveelheid ammoniak niet bekend was is bij deze berekeningen uitgegaan van 1000 kg ammoniak, de totale inhoud van het systeem. Maximale afstanden (benedenwinds) waarbij hinder kan ontstaan werd geschat op 600-800 m.

Als voorzorgsmaatregel is besloten, preventief, het benedenwindse woongebied te waarschuwen door geluidswagens van de politie. De in het gebied aanwezige scholen en bejaardenhuis zijn hiervoor door de politie bezocht. Het advies was, gedurende het ventileren van het vrieshuis, ramen en deuren gesloten te houden en eventuele mechanische ventilatiesystemen uit te zetten.

Het incident was relatief snel onder controle en volledig beheersbaar (na het sluiten van de afsluiters van de installatie). Een aantal aspecten van de hulpverlening is echter voor verbetering vatbaar. Zo is er met het operationeel maken van het RCC en CGD fors opgeschaald. Op zich is dat bij het vrijkomen van enkele honderden kilogrammen ammoniak een proportionele reactie, omdat de bevolking bij een onbeheersbare ontsnapping zo spoedig mogelijk gewaarschuwd behoort te worden (dit proces en de communicatie hierover hoort thuis bij de regionale brandweer). In dat geval is het Waarschuwings- en Alarmeringssysteem (WAS, ofwel het sirenenet) primair het geëigende medium. In dit geval is ervoor gekozen de informatievoorziening door de politie met geluidswagens te laten doen omdat er geen gaswolk is de wijk was en het informeren dus een louter preventief doel had. Het activeren van de sirenes had in deze situatie waarschijnlijk meer onrust veroorzaakt dan nodig was. Juist omdat de opschaling zo fors was, is een groot aantal verbeterpunten aan het licht getreden voor multidisciplinaire en grootschalige crisisbeheersing en bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Op maandag 14 maart 2005, om 06.02 uur komt bij het Meld- en Servicecentrum (een onderdeel van de Meldkamer Politie) een melding binnen van een sterke ammoniaklucht rondom het pand van de fa. Kloosterboer aan de Trawlerkade te IJmuiden. De centraliste classificeert deze melding als een luchtverontreiniging en stuurt dit incident om 06.04 uur naar de meldkamers van zowel de brandweer als de politie. Deze classificatie heeft tot gevolg dat de melding voor de politie een prioriteit 2 krijgt en de brandweer zelfs een prioriteit 3 (geen inzetvoorstel).

Hij neemt na 3 minuten contact op met de politiemeldkamer en besluit om op te schalen, op basis van de informatie dat er toch wel een sterke ammoniaklucht hangt. De centralist voert verschillende scenario's in in het Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS) om te kijken, welke het beste past bij de summier informatie die op dat moment bij hem en de politie bekend is. De politie besluit om een auto te sturen. Omdat de brandweer Velsen over een gaspakkencontainer beschikt, besluit de centralist om de gehele "gaspakentrein" op te starten en dus de brandweer Haarlem mee te alarmeren.

De melding en alarmering van het incident bij de gemeente heeft een grillig verloop gehad.

De burgemeester is circa 07.20 uur geïnformeerd omtrent het incident, waarbij is aangegeven dat de zaak onder controle was. Om 08.20 uur is het hoofd van de afdeling Algemene Zaken geïnformeerd door de medewerker Kabinetszaken van de Commissaris van de Koningin. Hierop is het Lokaal Incidentenoverleg Velsen (LIV /kern-CGD) om 08.30 uur bijeen geroepen in de kamer van de burgemeester.

Om circa 10.15 uur kwam via de telefoon van de secretaresse van de burgemeester het verzoek binnen of de burgemeester, de gemeentesecretaris en de ambtenaar openbare orde en veiligheid zich naar Haarlem wilden begeven. Tegelijk kreeg de piket-ambtenaar openbare orde en veiligheid om 10.50 uur via zijn vaste telefoontoestel het verzoek om het Coördinatiecentrum Gemeentelijke Diensten (CGD) in te richten. Deze actie is onmiddellijk uitgezet en de burgemeester is alsnog vertrokken naar het Regionaal Coördinatie Centrum te Haarlem.

De operationeel bevelvoerder heeft via de Meldkamer Brandweer en Ambulancedienst (MBA) verzocht om de aanvullende voertuigen op veilige afstand op te stellen op de Havenkade en bij het Witte Theater. Tevens verzocht hij, via de MBA, aan de politie om de toegangswegen naar het havengebied af te sluiten. Op het bewuste tijdstip gaan veel mensen naar hun werk, deze zouden dan kunnen worden tegengehouden. Omdat er mogelijk aangereden moest worden door een gaswolk, heeft de hele ploeg in de auto ademlucht omgehangen, is de speciale ammoniak meter ingeschakeld en de voertuigventilatie uitgedaan. Via de Loggerstraat en de Vuurtorenstraat is de eerste TAS de Trawlerkade opgereden. Bij aankomst bleek dat hier iedereen gewoon aan het werk was. Uit voorzorg is dwars op het pand, een waterscherm gereed gemaakt.

## Bijlage VI Situatieschets Helmond

*Deze situatieschets is ontleend aan een artikel dat is verschenen in het personeelsblad van de gemeente Helmond en geschreven door het hoofd van de afdeling communicatie, dhr. Van Schijndel..*

De meeste bommeldingen zijn loos alarm. Maar de bom, die donderdagmiddag 23 maart om 13.30 uur tijdens bouwwerkzaamheden op het BZOB werd gevonden, was wel degelijk echt. En het was nog een flinke jongen ook. Voor de kenners onder ons: een meter lang, een halve meter doorsnede, 250 pond aan springstof en ... met een chemische ontsteking. Cadeautje van onze Engelse bondgenoten uit de Tweede Wereldoorlog.

### *Aceton*

Bijzonder geniepig aan de bom was die chemische ontsteking. Doordat de bom bij de graafwerkzaamheden behoorlijk bewogen was, is die ontsteking in werking gezet. Een hoeveelheid aceton zou er volgens de bedenkers van destijds voor moeten zorgen dat op kortere of langere termijn het projectiel zijn vernietigende werking kon doen. En dat maakte dat de EOD (de Explosieven Opruimingsdienst) het consigne gaf: wegwezen en 36 uur niet aankomen. Daarna zou volgens de statistieken het directe gevaar geweken moeten zijn.

### *Ontruiming*

Een duidelijk consigne van de EOD, maar minder duidelijk was de straal van de cirkel, waarbinnen we moesten 'wegwezen'. In eerste instantie was sprake van 115 meter. En dat betekende ontruiming van twee bedrijven en het afzetten van dit gebied. Dat was allemaal te overzien en te doen. (Loco-) burgemeester van dienst, wethouder Houthoofd, besloot dat de gemeente garant zou staan voor de kosten van extra bewaking en iedereen kon rond 18.00 uur naar huis voor een rustige avond. Althans, dat dacht iedereen.

### *425 meter*

Rond 20.00 uur werd echter duidelijk dat de cirkel van het af te zetten gebied niet 115 meter, maar 425 meter moest zijn. En dat was andere koek. Ineens hadden we het over 15 bedrijven (en bepaald geen kleintjes) die moesten sluiten en voorlopig gesloten moesten blijven. Daar kwam bij dat de Rochadeweg niet meer als doorgaande route gebruikt kon worden en bovendien bleken er ook nog een paar woningen in dat gebied te staan. En dat alles met een drukke vrijdag voor de boeg. Dus werden er een heleboel mensen opgetrommeld om het probleem te tackelen.

### *Alle hens aan dek*

De Helmondse brandweerkazerne was het goed geprepareerde crisiscentrum. Steeds meer collega's landden na elkaar die avond 'op de klep'. Want er stond ons nogal wat te doen. Een volledige opsomming van karweien en karweitjes zou dit verhaal wel erg lang maken, maar een aantal

werkzaamheden willen we expliciet noemen. Om het gebied legaal te kunnen ontruimen was een noodverordening nodig, het ontruimen en afzetten van een dergelijk groot gebied vergde de inzet van de Mobiele Eenheid (ME), vooral ook omdat die over voertuigen beschikte, die in de buurt van de bom mochten komen. Alle betrokken bedrijven moesten die nacht benaderd worden en om het BZOB niet helemaal onbereikbaar te maken (ook voor de bedrijven buiten de cirkel) moest een noodverbinding worden aangelegd. Verder moesten er grote omleidingen worden uitgezet en er moest een 'callcenter' in de lucht komen met een speciaal telefoonnummer voor mensen en bedrijven met vragen. Tussen dat alles door was er bovendien onophoudelijk contact met de media over de ontwikkelingen.

### *Wakker worden*

Het in de lucht brengen van een callcenter was overigens nog een verhaal apart. Geheel volgens het boekje werd het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie uit bed gebeld. Dat was geen probleem. Je stuurt namens de (loco)burgemeester een fax dat je zo'n center wilt hebben en het ERC gaat aan de slag. Dan hebben we het over pakweg een uur in de nacht. Binnen een paar uur zou het center dan operationeel zijn. Geen overbodige luxe, want de meldkamer van de politie werd overspoeld met telefoontjes van bewoners en ondernemers. Maar, schrik niet, het zou nog tot 9.00 uur in de ochtend duren voordat het daarvoor ingerichte telefoonnummer 0800-1351 'aanspreekbaar' zou zijn. Iemand moest ergens een knopje omzetten en die iemand was een erg vaste slaper. Dat bleek althans veel later. Een geluk bij een ongeluk is in zo'n geval dat het ERC intussen maatregelen heeft kunnen nemen waardoor deze menselijke factor is uitgeschakeld. De oorspronkelijke belofte van het ERC dat binnen enkele uren een callcenter actief kan zijn, kan voortaan weer gestand gedaan worden.

### *Grip 2 en een beetje*

En dan hebben we het nog niet gehad over de leiding van het geheel. Besloten werd om een opgepluste GRIP-2-situatie in te stellen. Wij willen jullie niet vermoeien met de precieze betekenis daarvan, maar het is wel aardig om kort te omschrijven wat er dan allemaal loskomt. Vanuit Eindhoven werd een grote bus binnengereden (letterlijk in dit geval, in de garage van de brandweer) waarin het Commando Rampterrein (CORT) plaats nam. Het CORT bestaat uit professionals van politie, brandweer, GGD en gemeente, die heel koelbloedig en deskundig het proces in operationele zin runnen. Dat gaat met bijna militaire discipline en regelmaat en dat geeft toch een veilig en rustig gevoel. Maar er is meer dan het operationele alleen. Er komen ook andere vragen aan de orde zoals: wat moet de noodverordening inhouden, hoe gaan we om met alle bedrijven, wat is onze boodschap richting de media enzovoorts? En daarvoor vormde zich die avond een gemeentelijk beleidsteam onder leiding van loco-burgemeester Houthoofd. CORT en beleidsteam vergaderden om en om, waarbij de commandant van het CORT als tussenpersoon tussen beide teams fungeerde. Het lijkt allemaal nogal bureaucratisch, maar het liep als een trein.

### *Een rustige vrijdag*

Na die hectische nacht (menig collega heeft nauwelijks of niet zijn of haar bed gezien) volgde een

relatief rustige vrijdag. De afzettingen en omleidingen functioneerden goed met uiteraard de onvermijdelijke filevorming, die zo iets nu eenmaal veroorzaakt. Beleidsteam en CORT konden niet veel anders dan afwachten en alert blijven voor het geval de bom toch eerder zou afgaan. De plannen voor de volgende nacht werden gemaakt: rond 2.00 uur zou de afzetting teruggebracht kunnen worden tot 115 meter vanaf de bom, want dan zou de bom niet meer spontaan kunnen ontploffen. De bedrijven buiten die zone zouden op dat moment weer kunnen gaan draaien om de achterstand in te lopen. En bij het eerste daglicht zou de EOD starten met het onklaar maken van de oorzaak van dit alles, die vermaledijde bom uit Wereldoorlog II.

Afgesproken werd dat het CORT zaterdagmorgen om 6.00 uur bij elkaar zou komen om de stand van zaken door te nemen. Op dat tijdstip startte de EOD met de voorbereidingen om de bom gecontroleerd te laten ontploffen. De commandant van de EOD hield daarbij de commandant van het CORT continu op de hoogte.

#### *Drie meter zand*

De experts van de EOD brachten een springlading aan op de bom, die daarna werd afgedekt met een laag van drie meter zand. Uiteindelijk kwam het signaal dat de bom rond 8.00 uur tot ontploffing zou worden gebracht. Voor alle zekerheid reden er drie brandweerwagens en een ambulance naar de rand van de veiligheidscirkel om meteen in actie te kunnen komen als dat nodig mocht zijn. Om 8.08 uur kwam het verlossende telefoontje van de commandant van de EOD: "de bom is zojuist precies volgens plan ontploft; het gebied mag weer vrijgegeven worden."

En dat was het sein om de afzettingen op te ruimen en een aantal zaken af te ronden. De politiemensen die in ploegen al bijna twee dagen constant de afzettingen hadden bewaakt konden weer hun normale werkzaamheden gaan verrichten dan wel genieten van hun verdiende rust. Ook alle andere medewerkers van brandweer, GGD en gemeente ronden hun zaken af om aan het weekend te kunnen beginnen. Mevrouw Houthoofd ging naar het bomterrein om persoonlijk de situatie te bekijken en een praatje te maken met de ondernemer op wiens terrein de bom was ontdekt. Ook was er tijd om een interview te geven voor Omroep Brabant TV. Daarna bezocht ze de drie boerderijen die in het afgesloten gebied lagen om te informeren of de bewoners al een beetje waren bekomen van alle commotie. En toen was het inmiddels een uur of elf en was de rust in Helmond helemaal teruggekeerd.

#### *Leermomenten*

Natuurlijk is er al veel geoefend door bestuurders, ambtenaren en hulpverleners hoe om te gaan met crisissituaties. Maar als er dan een keer echt iets gebeurt is het toch weer heel anders dan tijdens de oefensessies. Al met al deelde iedereen de conclusie dat er prima is samengewerkt om de situatie op te lossen en dat er veel ervaring is opgedaan door alle betrokkenen. Laten we echter maar hopen dat we die ervaring voorlopig nog niet opnieuw in praktijk hoeven te brengen.....





## Bijlage VII casestudiemateriaal

Voor het samenstellen van de casusverslagen is een aantal interviews afgenomen en zijn er documenten geanalyseerd. De gesprekken zijn opgenomen met een recorder en naderhand uitgewerkt voor gelegd voor akkoord aan de geïnterviewden. Omdat de casusverslagen niet zijn opgenomen in de bijlagen, volgt hier een opsomming van gebruikt materiaal.

### Haaksbergen

Interview met de burgemeester van Haaksbergen, dhr K. Loohuis, donderdag 18 mei 2006 in Haaksbergen. Duur: 11.10 tot 12.25 uur

- Interview met de voorlichter van het beleidsteam, dhr L. Tuiten, donderdag 18 mei 2006 in Haaksbergen. Duur 13.00 tot 14.45 uur
- Evaluatieverslag van de gemeente. Deze evaluatie is tot stand gekomen op basis van noties van functionarissen die betrokken zijn geweest bij de bestrijding van de crisis en de effecten daarvan.
- Onderzoek van de inspectie OOV: *Stroomstoring Haaksbergen 25-28 november 2005*. Maart 2006 Den Haag
- Onderzoek van de Directie Toezicht Energie een directie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), februari 2006 Den Haag.
- Kamerstuk 2005-2006, 29023, nr 10, Tweede Kamer.
- Logboek communicatie, gemeente Haaksbergen; opmerkingen/aandachtspunten/ tips en
- het document *'communiceren (z)onder hoogspanning...'* opgesteld door de beleidsvoorlichter en het actiecentrum voorlichting.
- Rampenplan gemeente Twenterand, versie juni 2005
- Draaiboek voorlichting gemeente Haaksbergen
- Draaiboek bestuurlijk handelen gemeente Haaksbergen

### Velsen

- Interview met de burgemeester van de gemeente Velsen, de voorlichter en de een ambtenaar OOV. Dhr. Cammaert, De Regt en Schweitzer. Maandag 22 mei te Velsen. Duur:16.00 tot 17.00 uur.
- Telefonisch gesprek met dhr Schweitzer, vrijdag 2 juni
- Rampenplan regio Kennemerland, deel 1, 2 en 3. Versie februari 2006
- Evaluatieverslag gemeente Velsen (door Egbers, Schweitzer en Van Lieshout), september 2005
- Deelproces 3: Voorlichten en informeren
- Deelproces 4: Waarschuwen van de bevolking

#### Helmond

- Interview met de loco-burgemeester van de gemeente Helmond, mvr. Houthoofd Stocx, vrijdag 16 juni van 14.00 uur tot 15.00 uur
- Hoofd communicatie van de gemeente Helmond, dhr. P. van Schijndel
- Evaluatie gemeentelijke diensten, conceptversie, nog niet behandeld in de Gemeenteraad
- Gemeentelijk draaiboek voorlichting, versie juni 2004
- Rampenplan
- Stuk uit het personeelsblad van de Gemeente
- Eerder verschenen interview met dhr. Van Schijndel op de website [www.risicoencrisis.nl](http://www.risicoencrisis.nl)

#### Aanvullend

- Anoniem expertinterview
- Wouter Jong, Crisis onderzoeksteam (COT), telefonisch gesprek
- Dhr. J. Mans, oud-burgemeester gemeente Enschede, maandag 12 juni 2006 in Maastricht
- Anoniem expertinterview, vrijdag 16 juni
- Evaluaties van incidenten en beschrijvingen van het bestuurlijk netwerk crisisbeheersing ([www.bestuurlijknetwerk.nl](http://www.bestuurlijknetwerk.nl))
- Krantenberichten op internet van drie cases.