

jaargang 1
nummer 4
april 2008

Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing



Thema: Crisiscommunicatie, crises en media

*Internationale voedselmarkten:
voortdurende overvloed of nieuwe schaarste?*

*Scenario's als voorbereiding op
griep pandemie*



Inhoud

Thema: Crisiscommunicatie, crises en media

- Crisis, nee... chapeau (column Erwin Seydel) 3
- Probeer het eens met de waarheid (Harm Taselaar, RTL Nieuws) 4
- Ook maatschappelijke verantwoordelijkheid (Gerard van der Wulp, RVD) 6
- Crisisbeheersing en de pers – onverenigbaar? (Ton Herstel, Raad voor de Journalistiek) 7
- Inzet calamiteitenzenders moet veel beter 8
- Dubbelrol regionale omroep blijft 9
- Crisiscommunicatie vanuit burgemeestersperspectief 10
- Vergeet de controle en duik de chaos in (burgerjournalistiek en internet) 12
- Communicatiestrategie en juiste middelen bepalen; hoe doe je dat? 14
- Ongegeneerd graaien in de middelenbak – instrumenten crisiscommunicatie 18
- “Kan ik mijn hondje alweer uitlaten?” – publieksinformatie bij crises 20
- Communicatie als ondersteuning in nazorg getroffen van rampen 21
- Het Nederlandse Rode Kruis zorgt voor Dienst Verwanteninformatie 22
- Snel publieksonderzoek uitvoeren met crisisbarometer 23
- Crisiscommunicatie in de regio Groningen 25
- Schrijf crisiscommunicatie in oefenscenario 26
- Waar rook is, is niet altijd vuur 27
- Crisiscommunicatie in België – een discipline apart 28
- Risicowijzers 25 gemeenten 29
- Grootchalige evenementen vragen goede voorbereiding en afstemming 30
- Stemmen in het donker? Ook zonder stroom kan er nog gebeld worden 32
- Vier vragen aan Hans Laroes, hoofdredacteur NOS 48



- Internationale voedselmarkten: voortdurende overvloed of nieuwe schaarste? 33
- Amerika introduceert National Response Framework: lessen voor Nederland? 36
- Het eind van het westerse geloof in de vooruitgang (recensieartikel) 38
- Prestatiegericht evalueren – nieuwe benadering evaluatie oefeningen en rampen 40
- Scenario's als voorbereiding op griep пандеміе 42
- Leren van stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard 43
- Convenanten met veiligheidsregio's om kwaliteit rampenbestrijding te verbeteren 44
- € 1,2 miljoen voor ICT-initiatieven betere veiligheid 45
- Eerste volledig regionale brandweer in Rotterdam-Rijnmond 46
- Sperwer oefent buiten militair terrein 47

Het Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing is een maandelijkse uitgave van de directie Crisisbeheersing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en verschijnt elf maal per jaar. Het blad informeert, signaleert en biedt een platform aan bestuurders en professionals over beleidsontwikkeling, innovatie, uitvoering en evaluatie ten aanzien van nationale veiligheid en crisisbeheersing. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de artikelen berust bij de auteurs.

Crisis, nee chapeau

Effectieve gezagsdragers geven in crisissituaties op betekenisvolle wijze richting aan het zoeken naar oplossingen. Zij beschikken over de vaardigheid individuen *door middel van communicatie* intellectueel, emotioneel en fysiek aan zich te binden. Dat kan alleen als zij het politieke spel kennen en in staat zijn de juiste strategie toe te passen.



Balkenende nam in de weken voor de vertoning van de film *Fitna* het woord 'crisis' in de mond. Voor de doorsnee burger was moeilijk na te gaan waarop hij dat baseerde. Beschikte hij over voorkennis, had hij de film gezien? In ieder geval omzeilde hij met deze strategie de meest pijnlijke vraag van de pers: 'Wanneer wist u van de situatie en als u op de hoogte was, welke maatregelen heeft u getroffen? En, als u daarvan niet op de hoogte was, wat is daarvan de oorzaak?' Het zijn vragen die je in ernstige verlegenheid kunnen brengen, althans als je niet op de voorhand het ergste noemt, namelijk een crisis.

Iedere leider in een crisissituatie beseft dat hij handelt, onwetend van de oorzaak, gevolgen en oplossingen. Aansprekende voorbeelden vinden we in de publicaties van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing dat ervaringen van burgemeesters in crisissituaties heeft opgetekend. Een van de conclusies? Het gaat uiteindelijk om mensen, emoties en hoe je communiceert. Er is een simpel hulpmiddel (zie kader) dat helpt effectief te communiceren. Het is vernoemd naar de bedenkers, de psychologen Joe and Hary, vandaar de naam Johary-venster. Dit venster hebben we voor ons doel aangepast.

Het laat zien welke strategie u kunt volgen wanneer het publiek of de pers u om informatie vraagt. Het eerste veld betreft het 'Publieke domein'. Hierbij is uw informatie voor de buitenwereld bekend. Het tweede veld 'Verborgene domein' geeft weer dat u over informatie beschikt, waar de

buitenwereld nog geen weet van heeft. Het derde veld, de 'Blinde vlek', duidt er op dat anderen meer over uw organisatie weten dan u zelf. De eerste reactie van gezagsdragers die geconfronteerd worden met de blinde vlek is dikwijls de ontkenning 'er is geen sprake van een crisis'. Effectiever is te melden dat u onderzoek laat verrichten. Het vierde veld behelst de 'Onbekende ruimte', onbekend voor uw organisatie, maar ook voor het publiek. De pers is er natuurlijk op gebrand te achterhalen waarom u niet over de nodige informatie beschikte of informatie achterhield.

De verticale kolom 'onbekend' biedt twee strategieën. U kunt uw informatie op de voorhand vrijgeven, nog voordat anderen kritiek kunnen leveren (veld 2), terwijl veld 4 u een prachtkans biedt: criticasters te slim af te zijn, door bij voorbaat het woord 'crisis' te bezigen. Vaardige gezagsdragers bespelen afhankelijk van de situatie alle velden. De eerste minister heeft voor een strategie uit de kolom 'Onbekend' gekozen en sprak het woord 'crisis' uit. De vlucht naar voren. 'Maar ja, 't is wel opvallend', sputterde een journalist tijdens een tv-debat, 'dat ze steeds meer de neiging vertonen akelige situaties bij voorbaat als een crisis te bestempelen. Dan is voor ons de lol er ook snel van af'. Een crisis? Nee..., chapeau!

prof. dr. Erwin R. Seydel,
*hoogleraar Toegepaste Communicatiewetenschap,
hoofd afdeling Psychologie en Communicatie van Gezondheid
en Risico, Universiteit Twente*

		Publiek	
		Bekend	Onbekend
Uw organisatie	Bekend	1 Publiek domein: informatie is voor publiek toegankelijk	2 Verborgene domein: stel informatie op strategisch moment beschikbaar
	Onbekend	3 Blinde vlek: ontken, verdedig u, laat onderzoek doen	4 Onbekend domein: Vlucht naar voren

Probeer het eens met de waarheid

Uitgangspunt voor goede crisiscommunicatie

De belangrijkste rol van journalisten tijdens crisissituaties is verslag doen van alles dat zich voor hun ogen afspeelt. En van zoveel mogelijk dat zich niet voor hun ogen heeft afgespeeld, maar wel heeft plaatsgevonden of plaats vindt. Wie, wat, waarom, waardoor en soms waarvoor. Plus nog wat van die w-woorden.

Journalist levert feiten

Nuanceringen en duidingen/achtergronden zijn vanzelfsprekend belangrijk, maar nog even niet bij aanvang van de strijd, niet in het oog van de crisis. Dan wil de nieuwsconsument feiten en de journalist dient die te leveren. Met inachtneming van erecodes als check en double check, hoor en wederhoor en een behoorlijke mate van terughoudendheid als feiten omstreken of lastig verifieerbaar zijn. De kerntaak, het verstrekken van feiten is voor een verslaggever soms al lastig genoeg, als er net een vliegtuig is neergestort in de Bijlmer, een volgepakt café in Volendam afbrandt, een vuurwerkopslag ontploft. Je zal er maar staan, in die heksenketel, en de maalstroom van paniek, geruchten, emoties. Dan geldt maar één adagium: verslag doen, streven naar waarheidsvinding, zo betrouwbaar mogelijk en met gepaste distantie ten opzichte van autoriteiten.

Crisis of gebeurtenissen?

Wat is overigens een crisis? Volgens de definitie van het kabinet is de nationale veiligheid in het geding als de samenleving heftig ontwricht dreigt te raken. En dan hebben we dus een crisis. Deze definitie volgend is de conclusie toch wel op z'n plaats dat het al heel lang verpletterend rustig is in ons land. Niks crisis dus, of interpreteert de overheid haar eigen definitie wellicht wat anders dan ik?

Pers is nooit verlengstuk van de overheid

Had de onrust die volgde op de moord van Pim Fortuyn crisisachtige elementen omdat sommige politici niet meer de straat op durfden? Of omdat andere burgers juist wel dreigend op de straten te vinden waren? Was wat volgde op de moord op Theo van Gogh een crisis, omdat er gevreesd werd voor het vrije woord? Of voor de opkomst van de militante Islam? Was de ontruiming van de Bommelerwaard dan wellicht een crisis, omdat hierbij een



deel van de samenleving toch wel ontwricht raakte? Ik zie het toch meer als gebeurtenissen, als soms verontrustende, schokkende incidenten, die een betrekkelijk goed georganiseerde samenleving als de onze, uiteindelijk behoorlijk goed aan blijkt te kunnen. Soms tot ogenschijnlijke verwondering van de overheid zelf. Maar dat terzijde.

Betrouwbaarheid overheid....

Ik moet dus bekennen dat ik ook huiverig ben om al te snel van een officiële nationale crisis te gaan spreken. Zodra door de overheid wordt vastgesteld dat de nationale veiligheid in het geding is of dreigt te raken, wordt de rol van de pers ingewikkeld. Toen onze belangrijke bondgenoten Amerika en Engeland de situatie in Irak opwaardeerden tot zeer bedreigend voor de nationale en internationale veiligheid en er vervolgens massaal troepen naar dat land werden gestuurd, durfden de Angelsaksische nieuwsmedia nauwelijks kritisch de gang van zaken te volgen. Deed je dat wel dan was je op z'n minst geen patriot en bovendien bracht je de veiligheid van de mannen en vrouwen in het veld in het gevaar. De overheidspropaganda die in tijden van crises loskomt, kan

zo krachtig zijn dat hierdoor de pers genuilekorfd wordt. En een democratie zonder een goed en onafhankelijk opererend persapparaat, is geen democratie. Is het niet zo dat juist Irak – en de onverkwickelijke discussie over de massavernietigingswapens en de beschikbare informatie daarover – heeft laten zien hoe overheden informatie kunnen manipuleren en dat ook gewoon doen? Is daarmee niet een andere sluimerende crisis aangewakkerd: namelijk dat we overheden niet meer automatisch kunnen en durven geloven?

Het héle verhaal graag!

Terug naar de 'gebeurtenissen' in eigen land.

Het is juist in het kader van goede voorlichting naar het publiek dat de pers zijn werk kan en moet doen. En in het kader van die goede voorlichting is het ook weer noodzakelijk dat de betrokken overheden niet angstig maar juist volwassen en ruimhartig de pers informeren. Instinctief neigen overheden naar beslotenheid, naar niet het héle verhaal vertellen. En zelfs als men zich voorneemt dat wel te doen, blijkt de praktijk weerbarstig. Wij d en verslag vanuit een crisisgebied als Afghanistan, maar het is onder de condities van Defensie. Als we meereizen met de staatssecretaris weigert die relevante vragen te beantwoorden over de gevoelens van manschappen over het friendly fire incident. Defensie streeft openheid na, publiceert rapportages om het draagvlak niet te verspelen, maar als we willen weten hoeveel burgerslachtoffers er vallen als gevolg van Nederlands vuur, gaan de deuren dicht.

Een belangrijke rol van de journalistiek is het controleren van het doen en laten van overheden  n de door hen verstrekte feiten. Ook bij rampen als branden,

neerstortende vliegtuigen, epidemieën, is het daarom van groot belang dat de overheid zo snel als mogelijk goede en betrouwbare informatie verstrekt. Aangezien tegelijkertijd journalisten – als het goed is – ook zelf actief op zoek gaan naar informatie, is het vanuit de overheid gezien wel zo prettig als die informatiestromen overeen komen. Als namelijk al in een vroeg stadium zou blijken dat de overheidsinformatie om wat voor reden dan ook niet deugt, is er een probleem. Helemaal met de huidige snelheid van informatieoverdracht wordt dan in een mum van een tijd duidelijk dat er met de waarheid wordt gesold en dat is een explosieve conclusie bij rampen en ander onheil. Vanuit oogpunt van crisisbeheersing is het rampzalig als de overheid niet wordt geloofd, en mogelijk noodzakelijke instructies aan de bevolking derhalve mogelijk niet worden opgevolgd.

Overheid moet volwassen en ruimhartig de pers informeren

Pers en overheid geen vrienden

In mijn visie is de pers nooit een verlengstuk van de overheid. Hoe erg een situatie zich ook mag voordoen, journalisten dienen te allen tijde met een koel oog te observeren om vervolgens verslag te doen van hun bevindingen. Ambtsdragers plegen daar nog wel eens anders over te denken. Recent deed RTL Nieuws verslag van Financiële onduidelijkheden in de overheidsboekhouding inzake het Koninklijk Huis. Een direct betrokken lid van de regering maakte ons vervolgens duidelijk dat we volstrekt onverantwoord bezig waren etc. Terwijl het Nieuws toch echt alleen maar had duidelijk gemaakt dat het niet honderd procent helder was wat er met de belastingcenten was gebeurd. De accountants van het ministerie van Justitie zijn er nu nog mee bezig...

En zo zijn er talloze voorbeelden te geven waar overheid en journalistiek geen vrienden van elkaar zijn. En zo hoort het ook, aangezien de één geacht wordt de ander scherp in de gaten te houden. Belangen lopen vaak niet parallel; we zijn een luis in de pels en horen dat ook te zijn. Maar dat betekent dus ook dat tijdens rampen etc. de pers niet en nooit louter en alleen woordvoerder zou moeten zijn van de overheid. Ook dus niet de lokale zenders die met publiek geld worden gefinancierd en die als rampenzender functioneren, als een vuurwerkfabriek de lucht in gaat. Ook die zenders moeten aan de ene kant journalistiek blijven registreren wat er zich afspeelt, terwijl ze aan de andere kant best als doorgeefkanaal mogen dienen >>>



voor relevante overheidsinformatie richting direct betrokkenen. Zolang telkens maar even wordt duidelijk gemaakt namens wie er wordt gesproken, is er geen probleem.

Niet in de weg lopen

Het pleidooi dat ik hier houd, de pers bij rampen zijn werk ongehinderd te laten doen, wil vanzelfsprekend niet zeggen dat journalisten nooit iets in de weg moet worden gelegd. Hulpverleners moeten hun werk optimaal kunnen doen en iedere journalist die dat niet begrijpt, heeft zelf hulp nodig. Slachtoffers moeten optimaal verzorgd kunnen worden. Journalisten die kost wat kost 'diepte-interviews' willen maken met mensen die letterlijk wel iets anders aan het hoofd hebben op dat moment, moeten zichzelf dringend na laten nakijken.

Met andere woorden, ook de pers moet zich bewust zijn van zijn specifieke verantwoordelijkheid ten tijde van rampen. En dat betekent dus observeren, registreren, maar als het even kan niet in de weg lopen. En voor alles geldt: de pers behoort betrouwbaar, dus onpartijdig te zijn. De overheid is vrijwel altijd partij. Mijn pleidooi aan het adres van de overheid is: wees immer transparant, informeer ruimhartig, niet politiek gekleurd, dek niet af en dek je niet in, verdoezel en verdraai de feiten niet. En al helemaal niet in tijden van crisis. Informeer burgers – en dus media – zoals het hoort.

Een minister uit een vorig kabinet had een fraai motto als in politieke crisissituaties iedereen nerveus was en zich vertwijfeld afvroeg wat men nou moest doen of zeggen. Zijn stelregel: “Probeer het eens met de waarheid.” Om er ironisch aan toe te voegen: “Dat werkt meestal wel.”

Ik zou zeggen: als dat het uitgangspunt zou mogen zijn van crisiscommunicatie, dan is er niks aan de hand.

*Harm Taselaar,
hoofdredacteur RTL Nieuws*



Ook maatschappelijke verantwoordelijkheid

De hoofdmoot van het betoog van Taselaar over overheidsvoorlichting is midden in de roos: 'wees immer transparant, informeer ruimhartig, niet politiek gekleurd, dek niet af en dek je niet in, verdoezel en verdraai de feiten niet. En al helemaal niet in tijden van crisis. Informeer burgers – en dus media – zoals het hoort'. Honderd procent mee eens. Ook de hoofdmoot over de rol van de journalistiek klopt helemaal: 'verslag doen, streven naar waarheidsvinding, zo betrouwbaar mogelijk en met gepaste distantie ten opzichte van autoriteiten'.

Maar in zijn betoog mist Taselaar stelselmatig een heel belangrijk element: de verantwoordelijkheid van de journalist voor de mogelijke maatschappelijke gevolgen van zijn publicatie. Dat geldt temeer in crisissituaties of zo men wil bijna-crisissituaties. Er kunnen momenten zijn dat je jezelf als journalistieke waarnemer moet afvragen of je zonder meer alles wat je waarneemt direct op de zender moet zetten. Om het duidelijk te maken geef ik een voorbeeld: een gijzelingssituatie. Binnen kijken de gewapende gijzelnemers live televisie en ze kunnen daarop zien dat het arrestatieteam tot vlak onder het raam is genaderd. In paniek schiet men op de gegijzelden. Wil je daar als journalist verantwoordelijkheid voor nemen? Het antwoord lijkt me eenvoudig: nee.

Dat betekent dus dat je aan al die goede uitgangspunten van Taselaar voor verslaggeving er zeker nog een moet toevoegen: toetsen aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid. In crisissituaties is daar soms ook intensief contact voor nodig met de op dat moment verantwoordelijke autoriteiten. Die daar dan ook voor open moeten staan. In die extreme situaties komt het niet alleen aan op het adagium: ieder doet vanuit z'n eigen positie wat hem goeddunkt. Het komt ook aan op open staan voor elkaar en op vertrouwen over en weer. En wederzijds betrouwbaar handelen. Taselaar heeft gelijk: de overheid moet zo transparant mogelijk zijn in het verkeer met de journalistiek. Maar de journalistiek moet zich in crisissituaties ook nadrukkelijk openstellen voor argumenten. En dan vervolgens z'n afweging maken.

Gerard van der Wulp, directeur-generaal Rijksvoorlichtingsdienst

Naschrift red.: Harm Taselaar is het er mee eens dat verslaggeving geen mensenlevens in gevaar mag brengen. Nuanceringen in zijn artikel heeft hij omwille van de beschikbare ruimte achterwege gelaten.

Tussen de overheid en de media bestaat regelmatig een zekere spanning, zo ook tussen politici en journalisten. Op allerlei maatschappelijke speelvelden hebben beide partijen elkaar vaak nodig, maar even zo vaak hebben overheden en politici de neiging uit de buurt van de media te blijven. De spanning komt vooral aan de orde als het bevoegd gezag de media probeert een breidel aan te leggen en deze op hun beurt trachten de grenzen van het mogelijke op te zoeken.



Crisisbeheersing en de pers – onvereenigbaar?

Persvrijheid en waakhondfunctie

Het kan in dit verband gaan over uiterst belangrijke zaken: de persvrijheid (door G.A.I. Schuijt liever aangeduid als 'vrijheid van nieuwsgaring'), de waakhondfunctie van de pers in onze democratische rechtsstaat, het staatsbelang en de veiligheid in de samenleving – die beiden soms vergen dat informatie aan de burger wordt onthouden – en ook de plicht van de overheid om de grondrechten in onze samenleving zo veel mogelijk te garanderen. Genoemde belangen zijn het stuk voor stuk waard verdedigd te worden, doch ze kunnen in hun uitwerking soms botsen. Dan moet er afgewogen worden welk belang het zwaarst weegt en dus moet prevaleren. Maar ook die belangenafweging vindt op verschillende fronten plaats. Conflictstof te over!

Raad voor de Journalistiek

De vraagstelling die de Raad voor de Journalistiek door de redactie van dit magazine voorgelegd kreeg, betrof een crisissituatie waarin het bevoegd gezag (minister, commissaris van de Koningin of burgemeester) van oordeel is dat bepaalde informatie zich niet leent voor publicatie. Wat zal dan de reactie zijn van de media en/of van individuele journalisten? Kiest de pers dan voor de 'harde lijn' of is er ruimte voor nuancering of terughoudendheid? Wat kan de Raad hierover zeggen?

Maatschappelijk aanvaardbaar

De Raad waakt in ons land op basis van zelfregulering over de journalistieke ethiek. Hij doet dat meestal naar aanleiding van een klacht over een bepaalde journalistieke gedraging aan de hand van de vraag, of liever het criterium of *"met de journalistieke uiting of gedraging de grenzen zijn overschreden van hetgeen, gelet op de eisen van journalistieke verantwoordelijkheid, maatschappelijk aanvaardbaar is"*. Reeds vele jaren is deze vraag in een lange reeks van uitspraken telkenmale beantwoord. Bovendien heeft de Raad enkele zogenoemde ambtshalve uitspraken gedaan (dus niet naar aanleiding van een specifieke klacht), waarvan er één het embargo betreft.

Leidraad met normen

In 2007 heeft de Raad de hoofdlijnen van die uitspraken in beknopte normen neergelegd in een Leidraad. Bij een aantal daarvan is aangegeven dat de journalist ervan kan afwijken als een gewichtig maatschappelijk belang dit rechtvaardigt en hetzelfde doel op geen andere manier bereikt kan worden.

Als algemene norm (Leidraad 1.3.) geldt dat de journalist vrijheid van publiceren heeft, doch dat hij *"het belang dat met de publicatie is gediend, dient af te wegen tegen de belangen die eventueel door de publicatie worden geschaad"*.

Belangen motiveren

Binnen het raam van de hiervoor genoemde vraagstelling is de journalist gehouden tot deze belangenafweging.

Daar staat tegenover dat het bevoegd gezag het besluit om aan de pers beperkingen op te leggen goed moet motiveren. Een tweezijdige verplichting dus.

Hoewel het in een crisissituatie niet zo erg voor de hand ligt, kan over en weer tegen de uitkomst van de afweging c.q. overwegingen 'het mes getrokken worden'.

In een democratie als de onze, met in het algemeen goede relaties tussen overheid en media, zal een van de pers geleverde terughoudendheid, mits het verzoek daartoe goed is gemotiveerd, geen onhaalbare zaak zijn.

mr. A. Herstel,
voorzitter van de Raad voor de Journalistiek



Inzet calamiteitenzenders moet veel beter

'Als de sirene gaat....radio aan', luiden kop en staart van de slogan waarmee de regionale omroepen als rampenzender aan den volke zijn verkocht. Maar de werkelijkheid is weerbarstiger: oefenen gebeurt nauwelijks, bij calamiteiten wordt de omroep te laat ingeschakeld en over de rol van de regionale televisie als rampenzender is nog altijd geen besluit genomen.

Als in Enschede op zaterdagmiddag 13 mei 2000 om 15:29 uur de hel losbarst, zit de regionale omroep RTV Oost daar bovenop. Gelukkig maar, want het zal die dag nog ettelijke uren duren voordat de landelijke omroepen aandacht aan de vuurwerkramp (21 doden, ruim 900 gewonden) schenken. RTV Oost heeft dan al uren lang het belanghebbende Overijsselse publiek van nuttige en noodzakelijke informatie kunnen voorzien en hulpdiensten en autoriteiten aan een podium van levensbelang geholpen.

Dat alle provincies en gemeenten met alle regionale omroepen convenanten hebben gesloten om de regionale omroep in te schakelen als zogeheten calamiteitenzender ligt dan ook voor de hand; een calamiteit heeft altijd impact op een groter gebied dan de plaats waar een calamiteit zich werkelijk afspeelt. De gebeurtenissen in een dierenwinkel in Hogeveen hielden velen in Drenthe aan de radio en televisie gekluisterd. En ook al kon burgemeester Urlings niet melden wat de oorzaak was dat bezoekers daar onwel geworden waren, men was zover mogelijk op de hoogte en werd geïnformeerd over wat wel en wat niet te doen.

Onbereikbaar

Vaak gaat de inzet van de regionale omroep als calamiteitenzender goed. Maar met regelmaat gaat het ook mis. Toen bij de brand op een schip in Velsen de geluidswagens al door de straten reden met de bekende boodschap was RTV Noord-Holland nog niet ingelicht. De gemeente bleek zelfs onbereikbaar voor de omroep die inmiddels door verontruste burgers werd gebeld en beticht werd van traagheid. Niet alleen in de papieren procedures maar ook bij het oefenen van scenario's is het van belang dat de regionale omroep haar rol als calamiteitenzender krijgt toebedeeld. Het is immers nodig dat de autoriteiten zo snel mogelijk de regionale omroep (willen) inschakelen voor het verstrekken van informatie teneinde de burger niet in het ongewisse te laten.

Vooralsnog zijn alleen de regionale radiozenders aangewezen als formele calamiteitenzender; niet de televisiezenders hoewel die deel uitmaken van dezelfde



omroepen. Ooit was de gedachte dat bij calamiteiten de stroom uitvalt en alleen draagbare radio's op batterijen nog informatie kunnen ontvangen. Bij de meeste calamiteiten valt evenwel de stroom niet uit, maar ook dat is niet uitgesloten zoals vorig jaar december nog bleek toen een helikopter in de Betuwe tegen hoogspanningsleidingen vloog.

De commissie Koetje adviseerde begin 2005 al om ook televisie in te zetten als formele calamiteitenzender, mede omdat snel de televisie wordt aangezet bij het zoeken naar informatie. Nadat het rapport enkele jaren weinig prioriteit heeft gehad bij Binnenlandse Zaken onderneemt minister Ter Horst nu stappen en wordt er kostenonderzoek gedaan. Een belangrijk punt bij regionale televisie als calamiteitenzender is dat de zender wel goed te vinden moet zijn in het almaar groeiende aanbod van televisiezenders. 'Als ergens in Nederland op een kwaad moment de hel weer losbarst, kan er maar beter een regionale rampenzender van formaat klaar staan. Dat is met betrekkelijk weinig geld voor elkaar te krijgen.'

Gerard Schuiteman,

directeur Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking

Aanvulling (red.):

Om naast radio ook regionale televisie als calamiteitenzender te gebruiken, zal de Stichting ROOS aangeven wat daarvoor nodig is. Dan volgt een contra-expertise op dat programma van eisen door het ministerie van BZK en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Zodra de kosten van regionale calamiteiten-tv, de kostenverdeling en het implementatietraject bekend zijn, komt BZK met een definitief standpunt over het rapport "Met beeld en geluid" van de commissie Koetje.

Dubbelrol regionale omroep blijft

Omroep Brabant wil het contact met de gemeenten en de burgemeesters gaan verbeteren. Een lijstje telefoonnummers in creditkaartformaat moet daarbij helpen. Daarop staan de gegevens over de 24-uurs bereikbaarheid van de regionale omroep, de noodnetnummers en een verwijzing naar de inzet van de teletekstpagina 112.

Vernieuwd convenant met Omroep Brabant

In een bestuurlijke conferentie over crisiscommunicatie op 29 februari 2008 ondertekenden de vertegenwoordigers van omroep en overheid een vernieuwd convenant over de inschakeling van Omroep Brabant bij rampen. De commissaris van de Koningin, Hanja Maij-Weggen, deed dat samen met de voorzitters van de drie veiligheidsregio's in Noord-Brabant en de directeur van de omroep. Het eerste convenant 'uit de radiotijd' – midden jaren negentig – is nu geactualiseerd en aangevuld met verwijzingen naar de andere media als teletekst, internet en televisie. Alle sprekers waren het er over eens dat na een sirenealarm de regionale omroep supersnel geïnformeerd moet worden. Maar met de inschakeling van de regionale omroep als rampen- of calamiteitenzender is de communicatie nog niet gedaan. Vanuit gemeente of veiligheidsregio moeten voortdurend concrete berichten over de rampbestrijding, handelingsperspectief voor de inwoners en/of procesinformatie bij de rampenzender aanleveren. En de burgemeester "als meest betrouwbare en gezaghebbende bron" dient ook op de rampenzender zichtbaar te zijn. Dat kunnen de voorlichters regelen met bijvoorbeeld berichten op de radiozender, de teletekstpagina's en tekstbalken op het televisiescherm.

Elkaar beter leren kennen

De conferentie in de studio van Omroep Brabant in Son bevestigde opnieuw dat de regionale omroep zijn journalistieke nieuwsgaring in crisissituaties voortzet. Dat werk blijft voor directeur Gert Bielderman steeds gewoon bestaan, ook als zijn omroep calamiteitenzender is. Wel is volgens de commissaris van de Koningin en de burgemeesters onderscheid in de berichtgeving noodzakelijk: "We moeten oppassen dat officiële mededelingen niet weersproken worden in het nieuws. Dat veroorzaakt verwarring." Mede daarom volgt er eind mei in de studio een bijeenkomst voor communicatieadviseurs en voorlichters van gemeente, veiligheidsregio's en provincie. Volgens de CdK helpt dit bij de informatie-uitwisseling over procedures en werkwijze tussen voor crisisvoorlichting en journalistiek en kunnen ze elkaar beter leren kennen. Daarnaast wees Peter van Dolen, hoofd van het



CdK Hanja Maij-Weggen (midden), samen met (vlnr) Gert Bielderman van Omroep Brabant en de voorzitters van de veiligheidsregio's Ruud Vreeman, Ton Rombouts en Fons Jacobs.

Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie, er in zijn inleiding op dat bij crisiscommunicatie rekening gehouden moet worden met de beleving bij het publiek door "van buiten naar binnen" te kijken.

Aanbevelingen en conclusies

De praktijk bij grote branden in Helmond en Halsteren in 2007 heeft verschillende misverstanden en fouten aan het licht gebracht. Ook is gebleken dat de bepaling in het convenant dat (radio)zendtijd geclaimd kan worden "in geval van (dreigend) gevaar voor de openbare veiligheid of de volksgezondheid of in andere buitengewone omstandigheden", niet altijd op dezelfde manier geïnterpreteerd wordt. De gemeenten en brandweerregio's is het advies gegeven om zo mogelijk even te overleggen met hoofdredactie of directie en in ieder geval te zorgen voor een vaste contactpersoon die de informatie aan de omroep als calamiteitenzender levert.

Conclusies van de bijeenkomst waren onder meer dat:

- doorgaans snellere (asynchrone) opschaling in de communicatie gewenst is dan momenteel volgens de crisisstructuur geregeld is;
- een burgemeester liefst binnen een uur voor de camera dient te verschijnen en dan best kan vertellen dat hij/zij ook (nog) niet alles weet;
- het bij onjuiste of verwarrende berichtgeving nodig is om snel voor correcties te zorgen;
- de communicatiemensen in de woordvoering bij voorkeur training en ervaring moeten hebben;
- de (omgevings)analysefunctie uiterst belangrijk is.

Nico de Gouw,
communicatieadviseur Expertisecentrum Risico- en
Crisiscommunicatie, ministerie van BZK

Crisiscommunicatie vanuit burgemeestersperspectief

De burgervader als strategische spreekbuis

De burgemeester is tijdens crises de personificatie van het overheidsoptreden. Een overheidsoptreden dat is ingeklemd tussen feiten, fictie en geruchten in een steeds sneller wordende malle molen van beelden, statements en belangen. Om de boegbeeldfunctie waar te maken en als burgemeester overeind te blijven in de crisis, is een strategische toepassing van crisiscommunicatie onontbeerlijk.

Toen Jan Mans na de Vuurwerkramp in Enschede de pers te woord stond, hield hij zichzelf voor om vijf minuten voor het hele uur de pers te woord te staan. Op die manier werd het laatste nieuws meegenomen in de ANP-bulletins en hield hij, zo zei hijzelf, de lead in het managen van de media.¹ Het was een les die hij had opgedaan van collega Ed van Thijn, die hetzelfde mechanisme hanteerde na de Bijlmerramp.

Sinds die bewuste 13^e mei 2000 is het nodige veranderd in het medialandschap. Het is terdege de vraag of *media management* in deze vorm nog bestaat. Na de moord op Theo van Gogh zagen KPN en Vodafone een toename van 30% in het sms-verkeer.² Nog voordat de lokale driehoek van Cohen, De Wit en Welten de eerste persconferentie gaf, was het nieuws al rondgegaan in de vorm van digitale mond-tot-mond reclame.

Het beeld past in een tendens waarbij iedere Nederlander journalist is geworden. Degene die met de mobiele telefoon in de hand een filmpje schiet van een bijna-ramp met de Python in de Efteling of de brand in het Armandomuseum is terstond de held van de dag. *Fifteen minutes of fame* in het Acht uur journaal of Geenstijl.nl vallen hem of haar ten deel. Is de journalist in spe zichzelf nog niet bewust van zijn nieuwe rol, dan wordt hij daar wel op geattendeerd. Na een grote brand in Roermond stond op de NOS-website het volgende te lezen: "Woont u in Roermond en maakt u zich zorgen? Mail ons." De teneur is duidelijk. Nieuws over een crisis ligt al op straat voordat het beleidsteam (BT) goed en wel bijeen is gekomen, waarbij de

gebruikers van het nieuws zelf door de media worden opgezweept. De ervaring leert dat de burgemeester onder deze omstandigheden de regie verliest wanneer hij nog solistisch nastreeft om de 'brenger van nieuw nieuws' te zijn. Anno 2008 is de burgemeester vooral degene geworden die de crisis moet duiden, nieuws dat klopt bevestigt, geruchten ontkracht en oog houdt voor de belangen die met de crisis gemoeid zijn. Hetgeen om een andere visie en werkwijze vraagt dan in veel regio's nu nog de praktijk is.

Duiding geven

De nieuwe omstandigheden vragen om een strategische inzet van crisiscommunicatie. De communicatie wordt in dat geval een strategisch instrument, dat gericht sturing geeft aan de beeldvorming en het gedrag van mensen die door de crisis getroffen zijn. Geen aloude voorlichting, maar concrete sturing van gedrag, belevingen en percepties. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing bepleitte in het recente rapport '*Bestuurlijk leiderschap in crisissituaties*' terecht de strategische inzet van communicatie, dat in de ogen van het LBCB meer zou moeten zijn dan de voorbereiding op lastige vragen in persconferenties waar het in veel oefeningen op blijft hangen.³

Hoe werkt dat in de praktijk? Het is de strategische manier waarop de Londense burgemeester Ken Livingstone de aanslagen in de metro duidde. In zijn zorgvuldig geprepareerde reactie sprak hij de terroristen direct aan met de woorden "You will fail", de woorden die vervolgens door het publiek werden omarmd. In de weken na de aanslagen doken overal posters op met die tekst, om de Londenaren een hart onder de riem te steken. De crisiscommunicatie van Livingstone had niet als belangrijkste doel om aantallen slachtoffers aan de media over te brengen. Als centrale doelstelling was het Livingstone en zijn staf vooral te doen om de samenleving op sleeptouw te nemen en in alles uit te stralen dat de *Londoners* zich door deze laffe daad niet uit het veld zouden laten slaan.

¹ Interview met Jan Mans in de bundel *Als dat maar goed gaat, bestuurlijke ervaringen met crises*, Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, Enschede 2005.

² ANP-bericht "Heel Nederland grijpt mobieltje", 3 november 2004.

³ Zie ook <http://www.burgemeesters.nl/alder>.

Ratio en emotie

Een goede communicatiestrategie is geen lukraak gekozen boodschap, maar een zorgvuldig gekozen mix van ratio en emotie. De emotie waarin de burgemeester de schok deelt en de ratio die een doorkijk geeft naar de politieke consequenties en maatregelen die worden getroffen om de crisis te beteugelen. Afhankelijk van het soort crisis ligt het accent meer op ratio of juist op emotie. Bij een brand met gevaarlijke stoffen is het denkbaar dat bijvoorbeeld 80% van de externe communicatie zich richt op instructies (sluit ramen en deuren) en 20% op emoties (delen van de emotie en angsten dat deze calamiteit zich heeft voorgedaan). Bij een dodelijk ongeval met vier jongeren in een gemeente zal 10% van de input op instructies liggen (over samenkomsten, herdenkingen) en 90% op het delen van de emoties in de lokale samenleving.

Ratio: Informatie en instructie voor gedragsverandering

Grote industriecomplexen met *high tech* processen, overvolle snelwegen, tunnels en spoorlijnen waarlangs gevaarlijke stoffen worden vervoerd, ze vormen de risico's in menige veiligheidsregio. Als de risico's zich manifesteren moet de bevolking worden geïnformeerd over de stand van zaken. Van hogerhand volgen instructies om de effecten van de crisis zo veel mogelijk te beperken. Al dan niet met een beroep op de eigen zelfredzaamheid.

Emotie: Kanaliseren van collectieve stress

Het informeren en instrueren is slechts een facet van crisiscommunicatie. In tal van crisissituaties is het belang van communicatie niet zozeer gericht op het instrueren van de bevolking, maar vooral op het kanaliseren van wat Barton aanduidde als 'collectieve stress'.⁴ In die situaties biedt de burgemeester een luisterend oor, geeft hij leiding aan een geschokte samenleving en toont hij begrip voor de rationele en irrationele angsten en percepties rond de crises. Het is de boegbeeldfunctie van een burgemeester *pur sang*.

Openheid en proactiviteit

Een andere strategische keuze in crisiscommunicatie vormt de mate van openheid en proactiviteit. Kiest een burgemeester als opperbevelhebber ervoor om in een crisissituatie proactief te werk te gaan, of juist om de kat uit de boom te kijken? Wederom is de te kiezen crisiscommunicatiestrategie situationeel bepaald. Bij een calamiteit van het kaliber van een Vuurwerkcramp is het ondenkbaar dat de gemeente niet communiceert. Meer keuze heeft een gemeente bijvoorbeeld bij een gerucht-makende moord, waarbij een gemeente de crisis naar zich



toe kan trekken (actief) of de crisis veel nadrukkelijker benadert vanuit een strafrechtelijk kader, waarbij de politie en het OM de *lead* in de communicatie krijgen. De keuze in de te betrachten openheid wordt deels bepaald door de betrokkenheid van de gemeente in de aanloop naar de crisis (bijv. door de betrokkenheid als vergunningverlenende partij), de mate van hulpverlening bij de crisis, de impact en de nasleep daarvan.

Herbezinning van communicatie

Om communicatie strategisch als instrument in te kunnen zetten, is een hoge snelheid van het communicatieproces onontbeerlijk. De buitenwereld vraagt immers dat snel en alert op ontwikkelingen wordt gereageerd. In veel regio's lopen communicatiebeslissingen, analyses en observaties nog over de schijf van het Operationeel Team (OT). In oefeningen en praktijk blijkt de routing via het OT een onnodig vertragende factor te zijn. Niet voor niets is het een klassieke constatering in evaluaties dat de publieksvoorlichting voor verbetering vatbaar is. Om de aansluiting met de voortdurende buitenwereld niet te missen, is – in lijn met het LBCB-advies – meer bestuurlijke aandacht voor de mogelijkheden en onmogelijkheden van crisiscommunicatie onontbeerlijk.

Daarom is de crisisbeheersing erbij gebaat als communicatie de plek inneemt als staffunctie van het BT. Crisiscommunicatie krijgt dan de plek die het verdient: een positie waarin de gekozen crisisbeheersingsdoelstelling strategisch wordt doorvertaald naar communicatie-uitingen als persverklaringen en bewonersbrieven. Uiteraard op een manier die naadloos aansluit bij het boegbeeld dat de burgemeester voor ogen heeft. Het OT kan zich als team concentreren op de kern waartoe zij is opgericht: het beoordelen van zuiver operationele dilemma's. Zonder zich druk te hoeven maken over de mediahype die zich op datzelfde moment van de crisis meester maakt.

Wouter Jong,

coördinator crisisbeheersing Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Voor meer informatie over de rol van burgemeesters tijdens crises: <http://www.burgemeesters.nl/crisisbeheersing>

⁴ Allen H. Barton, *A Sociological Analysis of Collective Stress Situations*, Garden City, N. Y.: Doubleday & Co., Inc., 1969.

Vergeet de controle en duik de chaos in

Grote gevolgen burgerjournalistiek en internet

Jarenlang gold de communicatie van de vuurwerk-ramp in Enschede als een ijkpunt van hoe goede crisiscommunicatie hoort te zijn. De Mans-methode: geef regelmatig, op vastgestelde tijdstippen, persconferenties. Geef het mediamonster op gezette tijden eten en het komt in orde.

Maar sinds de vuurwerk-ramp is het medialandschap drastisch veranderd. Controle over de communicatie tijdens een ramp? Vergeet het maar. Die controle is er niet meer en zal ook nooit meer terugkomen.

Ieder jaar roept Time magazine, het grootste weekblad van de wereld, iemand uit tot 'Person of the Year'. Meestal zijn dit beroemde personen, zoals afgelopen december 2007, toen Poetin de cover sierde. Maar in 2006 was er iets vreemds aan de hand. Op de cover stond geen persoon, maar een computer met een spiegeltje als scherm. Want de Person of the Year 2006 was 'You'. You, jij, u, ik, ofwel de gemiddelde wereldburger. En onder de computer was het sturingsmechanisme te zien van YouTube; de belangrijkste ontwikkeling op mediagebied sinds jaren.

Nieuws snel op YouTube

Het idee achter de keuze voor 'You' is dat iedereen zijn eigen nieuws kan maken. Wij zijn niet alleen nieuwsconsument, maar ook nieuwsproducent. We zijn 'prosumers' geworden. Vrijwel iedereen in Nederland, en binnenkort in de hele wereld, heeft een GSM, vaak met camera, op zak. Alles wat in de openbare ruimte gebeurt, kan worden vastgelegd en onmiddellijk op het internet worden gezet. Tot nu toe was de journalistiek voorbehouden aan een bepaalde beroepsgroep die weliswaar professionele codes heeft, maar die ook mensen volkomen kapot kan

schrijven en die politieke agenda's kan zetten. Maar hebben we die journalisten nog wel nodig? We hoeven niet meer naar het Journaal te kijken om te zien wat er gebeurt in de wereld, we gaan gewoon naar YouTube en kunnen het nieuws sneller en objectiever zien. Via de 'burger-journalistiek', via de door willekeurige burgers opgenomen filmpjes.

Bestuurders in glazen huis

Deze ontwikkeling heeft grote gevolgen voor VIPs, Bekende Nederlanders, politici en bestuurders. Iedere stap die zij doen in de openbare ruimte wordt gefotografeerd of gefilmd en op het internet gezet. Niet alleen door de snel oprukkende lokale tv stations, maar ook en vooral door de met een cameramobieltje bewapende 'burgerjournalist'. Veel politici lijken zich hiervan nog niet erg bewust en maken flinke uitglijers. President Sarkozy die op een beurs een bezoeker die hem geen hand wil geven voor 'klootzak' uitscheldt. De Belgische premier Lethermes, die niet blijkt te weten wat de achtergrond is van de Belgische nationale feestdag op 21 juli en die, na het verzoek om het Belgische volkslied te zingen, vrolijk begint met "Allons enfants de la patrie"..., het Franse volkslied dus. En herinneren we ons minister president Balkenende nog op het skateboard? Allemaal beelden die zijn gemaakt door toevallig aanwezige mensen met cameraatjes dan wel mobieltjes met filmmogelijkheden.

Op 22 oktober 2007 brandde het Armandomuseum in Amersfoort tot de grond toe af. Het is niet helemaal helder wat de oorzaak was, maar het is wel duidelijk dat de brandweer pas laat werd gebeld. Waarom? Omdat de omstanders te druk waren met het filmen van de brand. Met hun mobieltjes! Al die filmpjes konden we nog dezelfde avond, en nog steeds, op YouTube zien. Relletjes tijdens een voetbalwedstrijd? Binnen een paar uur op YouTube te zien. En die paar uur worden een paar seconden; de technische mogelijkheden bestaan om direct beelden van je mobieltje naar een website te verzenden.

Filmpjes en foto's

In 1991 maakte een voorbijganger in Los Angeles met een videocamera beelden van hoe een zwarte arrestant door blanke politiemensen in elkaar werd geslagen. Iedereen herinnert zich die naargeestige zwart-wit beelden nog wel. Het filmpje werd uitgezonden op nationale televisie, met grootschalige rassenrellen als gevolg. Als je nu "police

Uitgebreid onderzoek rellen Tilburg

Politie kijkt ook naar beelden op YouTube

Van een verslaggeefster

TILBURG – Twaalf rechers van het district Tilburg zullen verder onderzoek verrichten naar de uit de hand gelopen voetbalwedstrijd tussen Jong Marokko en Jong Oranje. De politie kijkt daarbij ook het beschikbare beeldmateriaal na op strafbare feiten.

De beelden op internet worden eveneens in het onderzoek meegenomen.

de identiteit van de daders te achterhalen, zal indien nodig ook de hulp van het publiek worden gevraagd in opsporingsprogramma's. Nog niet alle aangiftes van de stewards van Willem II zijn binnen. Een flink aantal stewards kregen dinsdagavond klappen.

In totaal werden die avond 26 verdachten, in de leeftijd tussen de 17 en 39 jaar, aangehouden. Twee van hen, een 27-jarige man uit Den Bosch en een 17-jarige man uit Eindhoven, zaten gisteravond nog

brutality" intypt op YouTube krijg je honderden van dergelijke filmpjes.

Naast YouTube voor filmpjes hebben we dan nog de site www.flickr.com voor foto's. Er staan miljoenen foto's op, van alles wat je kunt bedenken, en allemaal rechtenvrij. Ieder ongeluk, opstootje, brand of aanhouding, in welke uithoek dan ook: er is een foto van op Flickr te vinden.

Netwerken en MSN

Dit alles heeft grote gevolgen. De technologische mogelijkheden om met beelden en filmpjes iets te doen en jezelf te organiseren, zijn enorm. Via allerlei netwerken als Hyves, MSN, LinkedIn en Twitter ("What are you doing?") zijn er ongekende mogelijkheden om mensen op de been te krijgen. De plotselinge scholierenstaking vorig jaar, waar de autoriteiten totaal door waren verrast, is volledig zo georganiseerd. "Staken na de kleine pauze" ging het rond via Hyves en MSN, en als een digitale inktvlek breidde de staking zich uit over heel Nederland.

Invloed weblogs

Wat betekent dit nu voor voorlichting tijdens rampen en crises? Hetzelfde als het betekent voor allerlei andere vormen van voorlichting: er is geen controle meer over de media en de berichtgeving! Iedere burger kan via zijn eigen weblog alles de wereld insturen wat hij maar wil. "The World according to me". Natuurlijk zijn er ontelbare onzin-weblogs, ook van politici en bestuurders, die niet uitstijgen boven informatie over wat de persoon in kwestie heeft gegeten of hoeveel kilometers hij heeft hardgelopen. Maar er zijn ook wel degelijk weblogs die een belangrijke invloed hebben gehad op de beeldvorming.

Naast de invloedrijke weblog www.geenstijl.nl is www.stopumts.nl een goed voorbeeld van een specifiek op een onderwerp gericht weblog. Een aantal jaren geleden heeft de overheid voor vele miljarden UMTS licenties verkocht aan grote telecombedrijven als KPN, Vodafone en T-Mobile. Met de uitrol van het UMTS netwerk ontstonden echter grote problemen: de constructie van zendmasten werd door lokale initiatieven geblokkeerd, omdat er een wijdverbreid geloof is dat je kanker krijgt van de straling van de masten. Wetenschappelijk nooit aangetoond, maar als iemand het gelooft is het zo. Als je "umts" intypt op Google komt www.stopumts.nl als tweede naar boven, achter Wikipedia waarin wordt uitgelegd wat UMTS is. De site ziet er heel wetenschappelijk uit, bijna of het iets is van een aantal universiteiten, maar is het initiatief van een man die het tot levensdoel heeft gemaakt om die UMTS-zenders tegen te houden. Nooit is hier adequaat op gereageerd door overheid en telecombedrijven, hoewel er een boel onzin op staat. Zo zijn er talloze sites alleen maar gericht tegen een bedrijf of een persoon, zoals www.arriveertniet.nl, waar boze reizigers van Arriva zich hebben verenigd. Over Connexxion en UPC zijn



vergelijkbare antisites en op YouTube zijn steeds meer filmpjes te zien van boze patiënten die farmaceutische industrieën beschuldigen van het produceren van waardeloze geneesmiddelen.

Websherriff

Er is dus nauwelijks nog controle op de nieuwsvoorziening. Wat nu? Allereerst is het opvallend dat veel bestuurders, en ook hun voorlichters, eigenlijk nauwelijks op de hoogte zijn van wat er allemaal in de mediawereld gebeurt. Vaak hebben overheidsvoorlichters niet eens toegang tot internet en zeker niet tot sites als YouTube. "De systeembeheerder zegt dat we dan virussen importeren, dat de beveiliging in gevaar komt". Klinkklare onzin, maar veel digibeten geloven dit. De enige reden dat medewerkers van internet zijn afgeschermd is de veronderstelling dat ze dan de hele dag filmpjes gaan bekijken.

Iedere voorlichter moet ongelimiteerde toegang tot internet hebben. Vooral in tijden van spanning en crisis. Bovendien moeten voorlichters op de hoogte blijven van de laatste ontwikkelingen en een manier bedenken om van deze ontwikkelingen iets positiefs te maken. Zo kunnen netwerken en sms ook door de overheid worden ingezet op het gebied van rampencommunicatie en scheppen weblogs de mogelijkheid om te kunnen monitoren wat er speelt in de samenleving. Een bedrijf als UPC heeft dit goed in de gaten, wat een veranderde inrichting van de afdeling voorlichting tot gevolg heeft gehad. Er werken nu veel meer mensen die weten hoe ze op internet moeten opereren en die ook actief de strijd aangaan met webonzin. Ook Vodafone, dat alleen al in Nederland een team van zes mensen *Web Relations* heeft, kan als voorbeeld dienen. En de politiek en de overheid? Die zien dat nog niet erg. Behalve dan de energieke Sarkozy, die aankondigde een 'websherriff' te benoemen, die de hele dag het web afstruint. Heel verstandig. Nu de Nederlandse politiek en overheid nog.

Dig Isha,

directeur adviesbureau Huijskens en Isha

Annemarie van Duijn,

junior consultant Citigate First Financial

Communicatiestrategie en juiste middelen bepalen; hoe doe je dat eigenlijk?

Als communicatieprofessional werk je – ook tijdens een crisis – vanuit een strategie om bepaalde doelen te bereiken. Het grote verschil met een ‘normale’ situatie is de tijdsdruk. Er wordt van je verwacht dat je kort na een incident een gedegen advies kunt neerleggen hoe over de crisis te communiceren. Menige communicatieprofessional krijgt echter weinig voet aan de grond. Dit artikel, gebaseerd op ervaringen tijdens echte crises en grootschalige oefeningen, geeft een aantal handvatten om goed voorbereid ten tonele te verschijnen.

Van buiten naar binnen....

Bij een crisis wordt van de communicatieprofessional verwacht dat hij/zij de buitenwereld (en dan vooral de belevingswereld van de burger) naar binnen haalt. Wat de media schrijven en doen, is daar slechts een klein onderdeel van. Die buitenwereld bestaat uit alle reacties en ervaringen van burgers die op een of andere wijze betrokken zijn bij de crisis. De communicatieprofessional weet de perceptie van de burger te vertalen naar een passende communicatiestrategie, die aansluit bij die publieke beleving. Dit is essentieel om het publieke vertrouwen te verdienen en te behouden¹. Dit burgerperspectief kan wel eens heel anders zijn dan het operationele beeld. Zo kan de situatie operationeel gezien volledig onder controle zijn, terwijl in de belevingswereld van de burger de operationele aanpak juist wantrouwen creëert, of dat er hardnekkige geruchtenvorming plaatsvindt. En daar zul je met communicatie-inzet toch echt wat mee moeten doen. Maar hoe dan?

Het werkproces tijdens een crisis

Het werkproces voor communicatie is tijdens een crisis niet wezenlijk anders dan in het dagelijkse werk. Vanuit een grondige analyse van de situatie en de doelstelling die je formuleert wordt gekeken naar een passende communicatieaanpak, oftewel een strategie. De strategie wordt voorgelegd aan het management of bestuur en eventueel aangescherpt met beleidsmatige of operationele acties en maatregelen. Dan volgt de uitvoeringsfase. Tijdens een crisis staan daarvoor grofweg twee middelen ter beschikking: publieksvoorlichting en persvoorlichting. Zowel pers- als publieksvoorlichting genereert een bepaald beeld (effect) in de buitenwereld. Dit effect is weer input voor de analysefunctie in het communicatieproces.

De omgevingsanalyse

Het maken van goede omgevingsanalyses tijdens crisis-situaties is nog een onderontwikkeld deel van het communicatievak. Deze functie vereist een scherp omgevingsbewustzijn en de intelligentie om de gemaakte analyse te duiden: welke betekenis kunnen we aan de waarnemingen geven? De analist staan acht instrumenten ter beschikking om die buitenwereld te scannen:

- 1 Analyse van de traditionele media, eigenlijk het werk van de mediawatcher in de traditionele crisisorganisatie. Deze functionaris bekijkt alles wat de media berichten over de crisis en geeft hier een betekenis aan;
- 2 Analyse van wat er op het internet te doen is. Na een voorval gebeurt daar per definitie veel. Iedereen heeft toegang tot forumsites, zoals geenstijl.nl of fok.nl. Velen plaatsen daar een eigen mening op;
- 3 Analyse van publieksvragen, zoals die binnenkomen bij bijvoorbeeld 0800-1351. Een vraag van een burger geeft aan waar hij of zij mee zit. Uit die vragen kun je opmaken waarover het publiek zich zorgen maakt en welke informatie naar de mening van het publiek ontbreekt;
- 4 Analyse van persvragen. Een journalist is een kritische burger, dus uit zijn/haar kritische vragen kun je afleiden hoe tegen de crisis wordt aangekeken. Is er steun of kritiek vanuit de zijde van de pers? Worden we geconfronteerd met vragen uit onverwachte hoek, omdat de media bepaalde ‘deskundigen’ gaan opvoeren en hier vragen over gaan stellen?
- 5 Zoekgedrag op je eigen website of de crisissite. Dit zoekgedrag toont aan waar de belangstelling voor bepaalde soorten informatie bij de bezoekers van de site zit. Raadpleegt men de overzichtskaarten of de veel gestelde vragen? Blijft men lang hangen bij een

¹ *Risico en crisis gecommuniceerd, Voorlichtingsraad, 2004.*

bepaald thema of gaat men snel van de site af?

- 6 Waarnemingen van de communicatiepersoon die “Oog en Oor Plaats Incident” is. In de beginfase doet de politievoorlichter vaak de eerste berichtgeving over de calamiteit. Naarmate er opschaling plaatsvindt, verandert die taak. Van persinformatie geven gaat hij meer en meer informatie verschaffen aan de omgevingsanalist in het Actiecentrum Communicatie over wat zich afspeelt op de plaats incident. Hij vervult daar de oog- en oorfunctie. De functionaris hoort, ziet, voelt immers als geen ander hoe de beleving van het publiek is op en nabij de rampplek;
- 7 E-mails die binnenkomen bij de burgemeester, gemeentesecretaris of e-loket. Vaak een bron van informatie uit onverwachte hoek. Burgers reageren namelijk nogal eens verwachtingsvol naar ‘hun’ gemeente als zich een incident voordoet, denk bijvoorbeeld aan een familiedrama;
- 8 De Risico- en Crisisbarometer van het ERC. Dit meetinstrument kan vlak voor of tijdens een crisis worden ingezet om de perceptie van de burger te meten. De gegevens dienen ook als input voor de communicatiestrategie².

Betekenis geven aan de analyse: wat is in het geding?

Aan de analyse alleen heb je niets. Het geeft een beeld, maar dat is niet voldoende. Dat beeld moet vertaald worden in een concrete duiding; er moet betekenis gegeven worden aan wat geanalyseerd is en dat is nog niet zo eenvoudig. Het gebruik van de term ‘wat is in het geding’ helpt om de analyse om te zetten in een duiding. In het

geding is bijvoorbeeld de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheid, omdat het (zichtbare) overheids-optreden schijnbaar meer vragen oproept dan oplossingen biedt. Ook de beeldvorming over de bestuurder zelf kan in het geding zijn: hij/zij is onzichtbaar of komt onvoldoende betrouwbaar over, of het ontbreekt hem/haar aan empathie in zijn/haar woordkeus. Daarmee aangevend dat hij/zij niet weet wat er leeft en speelt onder de bevolking. Het consequent gebruiken van de term ‘wat is in het geding’ en van daaruit de vertaalslag maken van de analyse helpt om de volgende stap te kunnen maken.

Strategieformulering en middelenkeuze

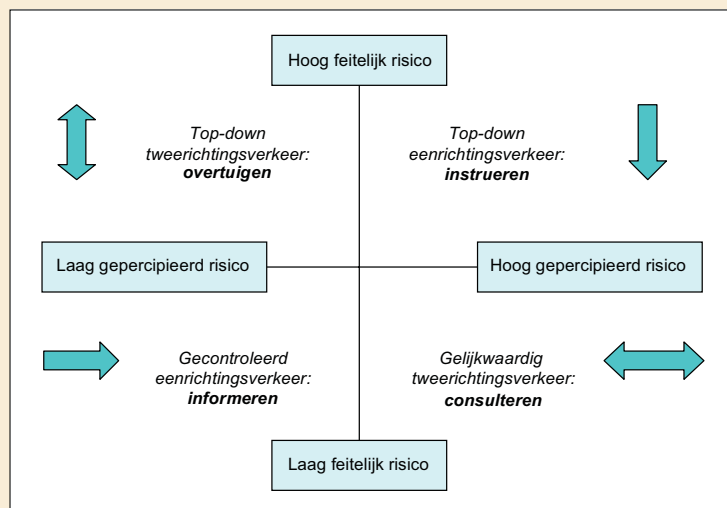
Bij de strategieformulering kun je gebruik maken van het communicatiekruispunt van prof. dr. Betteke van Ruler. Het kruispunt helpt om een keuze te maken voor een bepaalde basisstrategie, waarbij je twee variabelen laat meespelen. Te weten: het *feitelijke risico* voor de bevolking die getroffen wordt door de crisis en het *beleefde risico*. Al naar gelang de nadruk komt te liggen op één van de variabelen, verschuift je basisaanpak. Het kruispunt is een *keuzemodel* en houdt geen volgorde in. Je kunt met dit instrument bewust(er) kiezen. Niet meer en niet minder. De vier basisstrategieën zijn: informeren, overtuigen, instrueren, consulteren.

Elke strategie kent een eigen middelenaanpak en stelt specifieke eisen aan de houding van de zender en aan de inhoud van de boodschap. Hier de hoofdlijnen. Voor een uitgebreide beschrijving voor zowel risico- als crisiscommunicatie-uitingen verwijs ik o.a. naar het boek over crisiscommunicatie van Frank Regtvoort en Hans Siepel.³

De strategie van informeren

In de eerstgenoemde situatie is geen sprake van een dreigende situatie op de korte termijn en wordt de situatie door pers en publiek ook niet beleefd als uitermate dreigend. Er is nog niet veel aan de hand. Een dergelijke situatie rechtvaardigt een eenvoudig informatietraject. Een regelmatige stroom van informatie vanuit het beleidsteam met inzet van algemene communicatiemiddelen. De toonzetting in de boodschap is rustig. Het is nog niet nodig om veel uit de kast te trekken en al een heel stevig communicatietraject in te zetten. Er is sprake van gecontroleerd eenrichtingsverkeer vanuit de zender (beleidsteam) naar de ontvanger (algemeen publiek, pers). Er is ook geen noodzaak tot rechtstreekse interactie met het publiek. De crisis voltrekt zich voorspelbaar, ook over de langere termijn en er is nauwelijks tijdsdruk. In de middelenkeuze ben je met deze strategie snel klaar. >>>

Het crisiscommunicatie-kruispunt:



² Zie ook het artikel over strategische monitoring (A. Karimi, ERC) op www.risicoencrisis.nl en de publicatie over de Crisisbarometer (Fleur Alink) elders in dit Magazine.

³ F. Regtvoort en H. Siepel, *Risico- en Crisiscommunicatie, succesfactor in crisissituaties*, Bussum, Coutinho 2007.



Typische middelen zijn:

- bewonersbrief;
- informatiebord bij het gemeentehuis;
- baliemedewerkers die burgers te woord staan;
- gemeentelijke website;
- persbericht;
- sms-informatieberichten;
- kaartmateriaal;
- artikel in de huis-aan-huis krant;
- aangepast materiaal Denk Vooruit campagne.

De consultatiestrategie

Hier is, in tegenstelling tot wat hierboven beschreven staat, iets anders aan de hand. Er is feitelijk nog niet veel bijzonders gaande, maar de burger ervaart dat anders; hij maakt zich extreem zorgen en de media kunnen daar nog een schepje bovenop doen door die ontstane onrust aan te wakkeren en individuele angsten uit te vergroten. Je zult op zoek moeten gaan waar die onrust bij de bevolking precies vandaan komt, zodat je daarbij met je communicatieacties kunt aansluiten. Consulteren dus. Intensief tweerichtingsverkeer tussen de overheid en de burger vanuit een gelijkwaardige positie. Als je daar niet vroegtijdig op inspeelt loop je het risico dat de afstand tussen overheid en publiek tijdens de crisis alleen maar groter wordt. “De overheid luistert niet naar wat ons zorgen baart”, is een veel gehoorde klacht. De burger wordt niet serieus genomen. Deze strategie is er niet een die gelijk oplossingen biedt.

Je zult na de consultatieronde vervolgacties moeten inplannen die ingaan op de zorgen, maar vervolgens ook oplossingen bieden voor zowel burger als overheid om het

publieke vertrouwen in de aanpak van de crisis weer op orde te krijgen. Daar ging het toch immers om? Bijvoorbeeld een overtuigingstraject of het geven van duidelijke instructies en handelingsperspectieven.

Middelen die je bij deze strategie in kunt zetten zijn:

- gesprekken voeren met wijkplatforms;
- forumdiscussie openen op de crisiswebsite;
- gerichte vragen stellen bij telefonische contacten met pers en publiek;
- burgemeester een ronde laten maken door de wijk om te horen wat er speelt en leeft (moet wel oprechte belangstelling zijn, anders bereik je tegenovergestelde effect).

Inbreng in Beleidsteam: omgevingsanalyse, wat is in het geding, wat gaan we doen en wat gaan we zeggen

Instructie

Het is dan echt crisis. De bewoners van het gebied zien en horen dat er van alles aan de hand is. Bijvoorbeeld: er hangen rookwolken boven de wijk en er ontstaat een groot gevoel van onveiligheid. Het is ook daadwerkelijk onveilig: er moet snel gehandeld worden door rampenbestrijders en hulpverleners om de crisis nog af te wenden of om groot leed te voorkomen. Er kunnen slachtoffers vallen als dat niet goed gebeurt. Met andere woorden, zowel het

feitelijke risico als het gepercipieerde risico is hoog. In dat geval is er geen tijd voor overleg, voor interactie. Mensen moeten duidelijke instructies krijgen wat te doen. De overheid moet handelingsperspectief bieden dat niet voor tweërlei uitleg vatbaar is: ga naar binnen, sluit ramen en deuren en zet uw radio of TV aan. Duidelijker kan bijna niet. Ook hier is sprake van topdown eenrichtingsverkeer vanuit de zender. De aard en toon van de boodschap is eenvoudig en geeft vooral aan wat mensen moeten doen en ook wat zij niet moeten doen. In te zetten middelen:

- sirenes;
- sms-instructieberichten;
- geluidswagens die rondrijden;
- tikkertape bij calamiteitenzender.

Overtuigingsstrategie

Dit is wellicht de lastigste strategie om succesvol uitgevoerd te krijgen. Mensen laten zich niet zomaar overtuigen, zeker niet als ze geen vertrouwen hebben in de afzender van de boodschap. En dat kan bij een (dreigende) crisis nog wel eens een rol spelen. In ieder geval hebben we hier te maken met een situatie waarbij mensen als het ware in de wachtstand zitten: er is van alles aan de hand, men handelt alleen niet. Het reële gevaar wordt niet als zodanig gepercipieerd. Ook hierbij zal het niet helpen om een alarmerend persbericht de deur uit te doen met een oproep om vooral toch maar de instructies op te volgen. Je zult hier moeten gaan zoeken naar vormen die topdown tweerichtingsverkeer kunnen bewerkstelligen. Dat betekent communicatie **tussen** mensen en niet **over** mensen. Daarbij zul je wellicht gebruik moeten maken van deskundigen, opinieleiders en indringend beeld- en feitenmateriaal. Je wilt je toehoorders

immers in beweging krijgen en dat lukt niet met een zalvende toonzetting en lichte drang. De toon bij deze strategie is eerder imponerend van aard en getuigt van een grote deskundigheid op het betreffende vakgebied. De boodschap kan geladen of juist ironisch worden neergezet. Suggestieve uitspraken zijn niet per definitie onwenselijk. Het mag duidelijk zijn dat in een dergelijke situatie het niet vanzelfsprekend is om op dat moment je eigen burgemeester als primaire woordvoerder in te zetten. Net als bij de consulteringsstrategie, behoeft ook deze aanpak een vervolg, bijvoorbeeld door een geregisseerd informeringstraject te starten of om duidelijke instructies te geven, maar niet eerder dan nadat de kritische meerderheid overtuigd is van de noodzaak daartoe, gegeven de ontstane situatie.

De middelen die je hierbij inzet zijn:

- Wijkbijeenkomsten met inzet van deskundige sprekers, aansluitend een discussie
- Achtergrondgesprekken voeren met journalisten
- Statistieken, diagrammen, beeldmateriaal die steekhoudende argumenten ondersteunen
- Sociale bewijskracht (er zijn anderen die wel al het goede voorbeeld geven)
- Wet van wederkerigheid (ik doe dit, als jij....)

Advisering in het Beleidsteam

Ervaring leert dat een bestuurder in het beleidsteam niet zit te wachten op ellenlange verhalen, op een uiteenzetting van problemen, doelstellingen en middelen. Hij wil vooral weten er van hem verwacht wordt op korte en langere termijn naar de pers en de bevolking toe. In het BT geef je als communicatieadviseur achtereenvolgens kort en zakelijk een samenvatting van je omgevingsanalyse. Vervolgens geef je aan wat volgens jou in het geding is en ga je over op wat er gedaan moet worden (informeren, overtuigen, instrueren of consulteren). De burgemeester wil weten wat hij moet gaan zeggen in termen van kernboodschappen. Die moeten voorgelegd en goed-gekeurd worden, want die vormen de basis voor allerlei andere middelen, zoals persberichten, websiteberichten, Q en A's (vraag en antwoorden voor publieksvoorlichters), fact sheets, etc.

Een uitgebreidere versie van dit artikel, inclusief voorbeelden van het totale werkproces en uitwerkingen van het advies in het beleidsteam is te vinden op de website van het ERC, www.risicoencrisis.nl

Frank Vergeer,
senior communicatieadviseur Expertisecentrum Risico- en
Crisiscommunicatie, ministerie van BZK



Bepalen van strategie en in te zetten communicatiemiddelen in het actiecentrum communicatie tijdens een crisiscommunicatie-oefening in de regio Gelderland-Midden.

Ongegeneerd graaien in de middelenbak

De doodzonde voor elk communicatiemens is meteen naar allerlei middelen grijpen. Mooi beleidsplan? Doe maar een folder! Nieuwe afdeling? Doe maar een nieuwsbrief! Dat geldt voor crisiscommunicatie natuurlijk ook. Maar inmiddels is al een flink arsenaal aan instrumenten ontwikkeld voor de communicatie met burgers tijdens een crisis.

Allemaal vanuit een gedeelde visie op crisiscommunicatie en 'state-of-the-art': nieuwe communicatie-technologieën en mediagebruik worden verwerkt in de instrumenten, zodat de doelgroep optimaal bereikt kan worden. In tijden van crisis mogen communicatieprofessionals dus ongegeneerd graaien in de middelenbak.

Publiek en pers

Een van de doelstellingen van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was het ontwikkelen van instrumenten voor crisiscommunicatie die laagdrempelig door alle overheden kunnen worden ingezet tijdens crises. Instrumenten die – uiteraard – efficiënt en effectief de mensen bereiken die bereikt moeten worden. De bekende uitgangspunten voor crisiscommunicatie zijn: open, tijdig, begrijpelijk en consequent. De instrumenten moeten daarop aansluiten. Een ander uitgangspunt is dat eigenlijk elke informatie voor iedereen hetzelfde is. Eigenlijk is publieksvoorlichting persvoorlichting en andersom. Zeker in de eerste fase van de crisis zijn de vragen die bij journalisten leven, veelal dezelfde als die getroffen hebben. De basis voor de inzet van elk instrument is dus een zo uitputtend mogelijke lijst van vragen en antwoorden: Q&A's. Deze Q&A's worden gebruikt voor alle voorlichtings- en informatievormen: van persconferentie tot sms-bericht, van script voor een operator aan de telefoon tot woordvoeringslijn. Hieronder een greep uit de middelen die overheden (via het ERC) tot hun beschikking hebben en andere mogelijkheden voor crisiscommunicatie. Deze komen bovenop het al bekende arsenaal dat voorlichters gebruiken tijdens crises, zoals persconferenties, beantwoording van telefonische persvragen, bewonersbrieven, etc.

0800-1351

Het publieksinformatienummer is een van de meest gebruikte instrumenten voor publieksinformatie. Het is laagdrempelig, 24 uur per dag, zeven dagen per week snel inzetbaar en het aantal lijnen kan variëren, afhankelijk

van het aantal bellers. Het is niet herkenbaar als crisisonummer, dus ook bij kleinere incidenten goed bruikbaar, zonder dat het een 'crisislading' krijgt.

Het plaatsen van traditionele persberichten op een website voldoet niet aan de eisen van effectief communiceren

www.crisis.nl

De website www.crisis.nl is een goed beveiligde website die ongelooflijk veel bezoekers aankan. Ook de site is snel inzetbaar op elk uur van de dag. Zeker nu in elke veiligheidsregio in Nederland een pool van webredacteurs is opgeleid, die vanaf elke plek met een internetverbinding de site kan vullen met relevante informatie. De website sluit goed aan op het informatiezoekgedrag van burgers. In crisistijd vormt het internet een nog altijd groeiend informatiemiddel. Als informatie van de bevoegde overheid ontbreekt op het internet, draagt dat niet bij aan het vertrouwen van de burger in het vermogen van diezelfde overheid de crisis te kunnen managen. De website is thematisch opgebouwd, hetgeen ook is afgestemd op het zoekgedrag. Op www.crisis.nl krijgt de gebruiker specifieke informatie in hapklare brokken voorgeschoteld. Het plaatsen van traditionele persberichten op een website voldoet niet aan die eisen van effectief communiceren.

Sms-alert

Via de website crisis.nl kan ook een sms-dienst worden

verzorgd. De gecertificeerde webredacteuren kunnen deze dienst activeren. Via de pers- en publieksinformatie wordt gecommuniceerd dat men zich voor de onderhavige crisis kan abonneren op een sms-service. De webredacteuren kunnen berichten uitzenden met up-to-date mededelingen. Voorbeelden: "Het explosief is ontmanteld, u kunt uw huis weer in"; "De chloorwolk is uw woning gepasseerd, zet ramen en deuren open om te luchten".

Sirene

Het af laten gaan van de sirene is een verantwoordelijkheid van de brandweer. Het is echter wel degelijk een communicatiemiddel. De boodschap die bij de sirene hoort, is: 'Ga naar binnen, sluit ramen en deuren en zet radio of televisie aan'. De ervaring leert dat vrijwel niemand die instructies letterlijk opvolgt, maar dat mensen wel verwachten dat er vervolgens op de (regionale) radio of televisie informatie gegeven wordt. Het is dus voor zowel de brandweer als voor het communicatieteam belangrijk dat de sirene direct wordt gevolgd door berichtgeving op de calamiteitenzender. Afstemming is essentieel.

Calamiteitenzender

In crisistijd speelt de regionale omroep een grote rol. Burgers verwachten berichtgeving op hun regionale station en stemmen daar ook op af. Regionale omroepen willen die verantwoordelijkheid graag waarmaken, maar kunnen dat alleen wanneer zij ook als zodanig worden ingeschakeld. En dus heel snel informatie ontvangen. Ook hier leert de

ervaring dat het daar nogal eens aan ontbreekt. Elkaar kennen en met elkaar oefenen zijn noodzakelijk om de calamiteitenzender een volwaardige rol in het middelenpakket te geven.

Cell broadcast

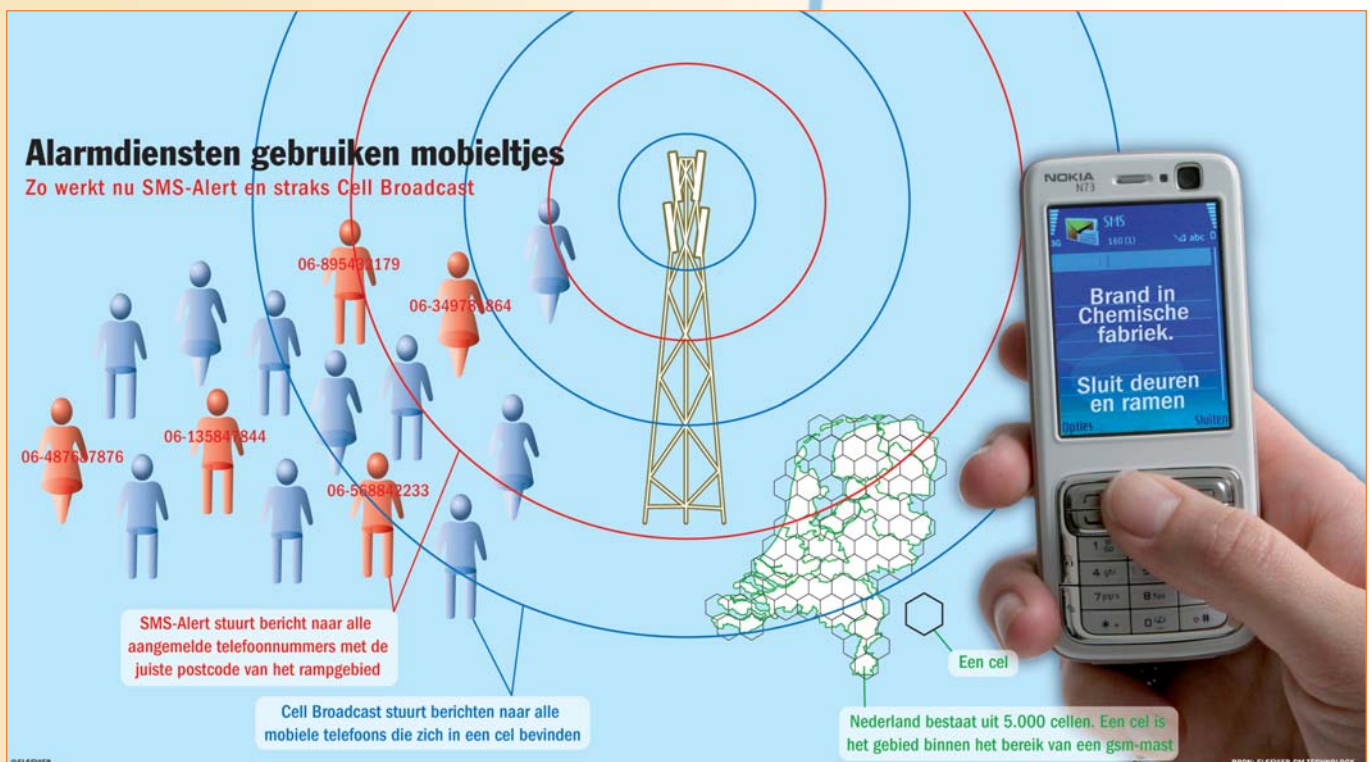
Een ontwikkeling voor de toekomst is cell broadcast. Hiermee worden via radiogolven tekst (en eventueel spraak-)berichten naar alle mobiele telefoons binnen het bereik van een aantal GSM-masten gezonden. Cell broadcast heeft belangrijke voordelen voor crisiscommunicatie en alarmering: het functioneert ook als het gsm-netwerk is uitgevallen, het is veel sneller dan sms, er kunnen heel specifieke gebieden mee worden bereikt en mensen hoeven zich er niet op te abonneren omdat de boodschap elke telefoon (die er geschikt voor is) in het uitzendgebied bereikt. Er is echter nog wel een aantal stappen te zetten voordat succesvolle invoering ervan in heel Nederland (en wellicht Europa) kan plaatsvinden. En in elk geval zal het de komende jaren niet de sirenes kunnen vervangen.

In de eerste helft van dit jaar besluit de minister van BZK of cell broadcast wordt aanbesteed en ingevoerd in Nederland.

Voor meer informatie: <http://www.risicoencrisis.nl>

Anne-Marie van het Erve,

plv. hoofd Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie





Om overheden te faciliteren bij het informeren van het publiek ten tijde van crisis, is in 2006 een apart informatienummer in het leven geroepen. Het nummer 0800-1351 kan zeven dagen per week, 24 uur per dag worden ingezet. In opdracht van het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) voert de Postbus 51 Informatiedienst (PB51 ID), onderdeel van de Dienst Publiek en Communicatie, de coördinatie van de inzet van dit telefoonnummer uit.

“Kan ik mijn hondje alweer uitlaten?”

Burger belt naar crisisnummer met vraag hoe te handelen

Tien keer in 2007

De Informatiedienst regelt operationele zaken, zoals het opschalen van het aantal personen dat de telefoongesprekken beantwoordt (voorlichters). Om in te spelen op een mogelijk hoog vraagvolume, wordt samengewerkt met het externe contactcenter Cendris. Tijdens kantooruren zijn minimaal 40 voorlichters binnen 1 uur beschikbaar, buiten kantooruren, in het weekeinde en op nationale feestdagen is dit binnen 2 uur het geval. Vaak wordt gewerkt met een “voor-aankondiging”, zodat de operatie snel kan worden gestart als tot daadwerkelijke inzet wordt besloten. In 2007 is het nummer tien keer ingezet, met name door gemeenten. Redenen voor de inzet waren onder andere brand, een gaslek en elektriciteits- en drinkwaterproblemen.

Procedure

Wanneer het nummer wordt ingezet, wordt de PB51 ID door het ERC direct in contact gebracht met de voorlichtings- of communicatieafdeling van de partij die 0800-1351 wil gebruiken. Dit is vaak een gemeente, maar kan ook een ministerie of ander overheidsorgaan zijn. Toestemming van de desbetreffende verantwoordelijke, zoals de burgemeester op gemeentelijk niveau, is hierbij een eerste vereiste. Daarnaast vormt afstemming om correcte en actuele informatie te kunnen geven aan de burger de basis voor publieksvoorlichting bij een crisis. Het beschikken over geaccordeerd voorlichtingsmateriaal is tevens een belangrijke factor voorafgaand aan livegang, en daarna. De partij die het nummer wil inschakelen is en blijft verantwoordelijk voor de informatie en kan deze voor verschillende ramptypen vooraf al (enigszins) voorbereiden.

Vraagtekens

Onze ervaring is dat de vragen heel praktisch van aard zijn en gericht zijn op een handelingsperspectief. Bij een drinkwaterprobleem wil men weten hoe lang het water

gekookt moet worden en of de vaatwasser gebruikt kan worden. Soms zijn de vragen zeer gericht op de persoonlijke situatie en hierdoor lastig in te schatten voor de voorlichters. De vraag: “Is de storm al voldoende afgenomen om mijn hondje uit te kunnen laten?” is hier een voorbeeld van. Uiteraard wordt er gerapporteerd aan de gemeente over de gestelde vragen. Als het nummer in een journaal, op Teletext of websites als nu.nl wordt genoemd, is er direct daarna veelal een piek in het telefoonverkeer merkbaar.

Internationaal

Wanneer er sprake is van een crisis met een internationaal karakter, denk aan betrokkenheid van luchthaven Schiphol, wordt een vertaalbureau ingeschakeld om de informatie met spoed ook voor anderstaligen beschikbaar te maken. Ook vanuit het buitenland is 0800-1351 “aankiesbaar”. De mate waarin het nummer daadwerkelijk bereikbaar is, is afhankelijk van de telecomproviders aldaar.

Naast deelname aan landelijke crisisoefeningen, worden de crisisactiviteiten ook binnen de PB51 ID periodiek getraind. Op deze manier wordt de routine behouden, zodat de organisatie altijd klaar is voor een crisis.

Kosten

Reden voor een gemeente om het nummer 0800-1351 in te schakelen kan het gebrek aan een eigen contactcenter zijn, of het ontbreken van voldoende capaciteit. Wanneer een gemeente de inzet van het crisisnummer aanvraagt, kan gebruik worden gemaakt van de bestaande technische infrastructuur. Alleen de daadwerkelijk gemaakte kosten van de inzet van voorlichters en de telefoongesprekskosten worden doorberekend.

Miranda Brummel,
coördinator Klantbeheer en Nieuwe dienstverlening Postbus 51 Informatiedienst

Communicatie als ondersteuning in nazorg getroffen van rampen



Landelijk kennis & adviescentrum
psychosociale zorg na rampen

Vertrouwen

Communicatie vanuit de overheid en door de media kan de getroffen en hulpverleners sterk ondersteunen. Om de getroffen na een ramp het vertrouwen te geven dat overheden in staat zijn om hen goed terzijde te staan is een effectief mediabeleid van de overheid essentieel. Het geven van transparante, duidelijke en feitelijke informatie over psychosociale, medische, economische en ander relevante gevolgen van een crisis of ramp is een essentiële overheidstaak. Wanneer men dit niet doet kan men dit zien als het niet serieus nemen van de ramp of het achterhouden van belangrijke informatie met politieke doeleinden. Het betrekken van het publiek garandeert geen succes maar het niet betrekken garandeert vrijwel mislukken (*Community based interventions for psychosocial care after terrorism, Impact 2006*).

Veerkracht

Een effectieve communicatie is dus belangrijk om het vertrouwen van het publiek in de overheid te behouden, maar ook om de veerkracht van de getroffen te ondersteunen. We kunnen er daarbij van uitgaan dat veel mensen over voldoende veerkracht beschikken om een crisis of ramp te doorstaan. Een goede crisiscommunicatie kan deze veerkracht ondersteunen. De communicatie moet er dan op gericht zijn dat mensen hun normale veerkracht kunnen aanwenden en hier niet in belemmerd worden. Factoren die veerkracht ondermijnen zijn: dramatiseren van de gebeurtenis, het pathologiseren van de reacties van mensen, het niet tijdig geïnformeerd worden, het niet feitelijk geïnformeerd worden en als een crisis geëxploiteerd wordt voor andere doeleinden (bijvoorbeeld politieke doeleinden) (Arieh Shalev 2008).

De langere termijn

Ook als de crisis of ramp al enige tijd geleden is, is het belangrijk om aandacht te blijven besteden aan de gebeurtenissen en de gevolgen ervan voor de mensen en hun gemeenschap. Er zullen herdenkingsdagen zijn waarover geschreven zal worden en de overheid kan hier een actieve rol in spelen.

In Nederland hebben we na de vuurwerkramp in Enschede een goed voorbeeld hoe de publieksvoorlichting vanuit een 1-loket functie heeft gewerkt. Er werd een bewonersbrief uitgegeven, een servicerubriek op de lokale

radiozender, er werd een film gemaakt over de getroffen wijk, er verscheen een hulpverlenersmagazine en er was een informatieve internetsite.

De richtlijn

In de *Multidisciplinaire richtlijn vroegtijdige interventies na rampen, terrorisme en andere schokkende gebeurtenissen* die eind vorig jaar is uitgebracht door Impact en die door 17 organisaties is geautoriseerd, wordt ook aandacht besteed aan voorlichting. De aanbeveling is dat voorlichting zinvol is wanneer gefocust wordt op het normale verloop na een schokkende gebeurtenis en daar grenzen aan worden gegeven. Hiermee wordt bedoeld dat de meeste mensen op eigen kracht kunnen herstellen, maar dat men niet moet afwachten als daadwerkelijke hulp nodig is. De volgende informatie wordt aanbevolen om aan de gehele getroffen bevolking te geven:

- geruststellende uitleg over normale reacties na een schokkende ervaring en over het zelfherstellend vermogen van de menselijke geest;
- aangeven hulp te zoeken wanneer de reacties langer dan vier weken aanhouden en/of verergeren;
- aanraden om zo snel mogelijk na de schokkende gebeurtenis de dagelijkse routine op te pakken of indien niet mogelijk een nieuwe routine te ontwikkelen.

Voor een optimale verspreiding van de informatie is het nodig om na te gaan wat de sociale kaart van de omgeving is, zodat gekeken kan worden via welke kanalen de informatie verspreid dient te worden om de getroffen bevolking zo goed mogelijk te bereiken.

Kortom

Crisiscommunicatie vanuit het perspectief van de nazorg aan getroffen duurt langer dan de eerste acute fase, en gaat uit van een betrokken en verantwoordelijke overheid. Tijdige, correcte en feitelijke informatie maakt het voor getroffen mogelijk de eigen veerkracht zo optimaal mogelijk aan te wenden. Belemmerende factoren dienen tot een minimum gereduceerd te worden. Ook in de psychosociale interventies ligt de nadruk op de normale processen met een voorlichtingsstrategie die dit ondersteunt. Hiervoor is inmiddels een evidence based richtlijn beschikbaar.

drs. M.W. Rooze MBA, directeur Impact



Het Nederlandse Rode Kruis zorgt voor Dienst Verwanteninformatie

Het is groot leed als je na bijvoorbeeld de brand in Volendam een dag niet weet waar je dochter is, die op die nieuwjaarsnacht café Het Hemeltje bezoekt. Na een ramp kan veel leed worden voorkomen als mensen snel weten of er familieleden en vrienden getroffen zijn en waar deze zich bevinden. Dit heet verwanteninformatie.

CRIB-proces gemeente

Het leveren van verwanteninformatie is een wettelijke taak van de decentrale overheid. De burgemeester is hiervoor verantwoordelijk. De gemeente zal voor deze taak het zogenaamde CRIB (Centraal Registratie en Informatie Bureau) in werking stellen. Het CRIB verzamelt gegevens van slachtoffers en vermisten en dit is van belang om verwanteninformatie te kunnen leveren. Na de ramp in Enschede duurde het twee weken voordat alle slachtoffers, en dus ook de niet-slachtoffers en hun verwanten, waren geregistreerd. De burgemeester heeft als opperbevelhebber bij een calamiteit de bevoegdheid gegevens te verkrijgen van verschillende plekken en organisaties zoals van ziekenhuizen en opvangcentra. Die gegevens worden in het CRIB-systeem ingevoerd. Na een verificatietraject kan het CRIB informatie over slachtoffers vrijgeven aan overheid of verwanten.

Contract met Rode Kruis

In het Koninklijk Besluit Rode Kruis 1988 is opgenomen dat "het Rode Kruis zorg draagt (...) een informatiebureau

in werking te hebben (...) voor het geval een ramp of andere calamiteit daartoe noodzaakt" (artikel 3 lid 4 b).

En omdat de gemeente voor het instellen van het CRIB moet zorgen, ligt samenwerking voor de hand. Die samenwerking is inmiddels met 292 gemeenten via een contract vastgelegd. De essentie daarvan is dat het Nederlandse Rode Kruis (NRK) de Dienst Verwanteninformatie aan het bevoegd gezag levert, terwijl de gemeente leidend blijft over het proces.

De Dienst Verwanteninformatie is dag en nacht bereikbaar en bestaat uit registratieteams, telefoonteams en een internetapplicatie I-RIS. De 625 vrijwilligers, 25 per veiligheidsregio, zijn over heel Nederland verspreid waardoor een snelle opkomsttijd mogelijk is. Zij zijn opgeleid voor zowel de discipline telefoon als registratie. Hun taken zijn verzamelen, controleren en registreren van gegevens van getroffen en in het rampgebied en op de opvanglocaties; en assisteren bij de invoering van de gegevens in I-RIS. Telefoontjes kunnen worden doorgeschakeld naar het callcenter van het NRK. Bij een omvangrijke ramp kan de gemeente via het ERC (Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie van BZK) het publieksinformatienummer 0800-1351 in de lucht hebben. In dat geval kan via dat nummer ook het NRK-callcenter worden ontsloten.

Internettoepassing I-RIS

De internettoepassing I-RIS van het NRK zorgt ervoor dat de gegevens van (mogelijke) slachtoffers en degenen die

naar hen op zoek zijn, worden geregistreerd en gematcht. Van een match is sprake als een zoekvraag uit het callcenter past op een slachtofferregistratie. Na de rampen in Enschede en Volendam moest er een landelijk uniform systeem komen van slachtofferregistratie, aldus een kabinetsbesluit in 2001. De ministeries van BZK en VWS namen hiervoor het initiatief, en benaderden samen met gemeenten, brandweer, politie en geneeskundige diensten het NRK. Ziekenhuizen, traumacentra, opvangcentra en politie starten onmiddellijk na een ramp met het registreren van gegevens en ook de GHOR heeft daar een taak. Maar het is de lokale overheid, de gemeente, die voor het NRK kan kiezen.

De systematiek van I-RIS volgt de lijnen van de wet. De gegevens die in I-RIS worden opgeslagen zijn immers eigendom van het bevoegd gezag, dat daarmee omgaat conform de eigen vastgestelde privacyreglementen. Het is het bevoegd gezag die het NRK opdracht geeft de zoekenden terug te bellen met een "goed" bericht en andere diensten voor het brengen van slecht bericht.

Draaiboek

Bij de bijna 300 gemeenten die een contract met het NRK hebben, zijn veelal ook de CRIB-draaiboeken herzien. Tevens maken de gemeenten daardoor nu ook afspraken met de GHOR en andere registrerende diensten voor aanleveren van de gegevens uit bijvoorbeeld de witte kolom. Zodra het slachtoffervolgsysteem dat het Utrechts Medisch Centrum ontwikkelt, wordt vrijgegeven, zal dit systeem de gegevens uit de witte kolom rechtstreeks aan I-RIS leveren.

Voor meer informatie: R. de Vries, accounthouder Verwanteninformatie van het Nederlandse Rode Kruis in Den Haag, of N. Zuurmond, Landelijk Coördinator Noodhulp Nationaal, tel. 070-4455666.

mr. F. Becht,

projectleider implementatie Dienst Verwanteninformatie a.i. Nederlandse Rode Kruis

Hoewel talloze crises- en ramptypen zijn voorbereid, draaiboeken en communicatiestrategieën klaarliggen, is elke ramp of crisis uniek. Om de communicatie vlak voor of tijdens een (dreigende) crisis optimaal af te kunnen stemmen op de informatiebehoeften van het publiek, heeft het Expertisecentrum voor Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) de Risico- en Crisisbarometer ontwikkeld. Met dit onderzoeksinstrument kan, op verzoek van departementen of gemeenten, zeer snel publieksonderzoek opgestart worden en zijn resultaten binnen 24 uur beschikbaar.

Snel publieksonderzoek uitvoeren met crisisbarometer

Aanvulling communicatiestrategie

Communicatie is een belangrijk instrument om het publiek te informeren of instrueren over risico's en crises. Goede risicocommunicatie zorgt voor voldoende informatie, stimuleert zelfredzaamheid en voorkomt dat burgers zich onnodig zorgen gaan maken. Goede crisiscommunicatie zorgt voor het verspreiden van juiste, consistente, tijdige en begrijpelijke informatie. In de praktijk blijkt dit makkelijker gezegd dan gedaan. Publieksonderzoek is volgens het ERC een belangrijke aanvulling voor de te ontwikkelen communicatiestrategie vlak voor of tijdens een (dreigende) crisis.

Crisisbarometer

Afstappen van ad hoc werk

Het is niet nieuw om gebruik te maken van publieks-onderzoek tijdens crises of vlak voor een (dreigende) crisis. Onderzoek voor dit doeleinde kwam altijd tot stand op ad hoc basis. Maar dit heeft twee nadelen. Ten eerste ben je afhankelijk van de capaciteit en de mogelijkheden bij onderzoeksbureaus op het moment dat publieksonderzoek gewenst is. Dat leidde er toe dat de onderzoeken tot nu toe via verschillende onderzoeksmethoden zijn uitgevoerd bij diverse onderzoeksbureaus. Daardoor zijn de resultaten >>>

onderling niet met elkaar vergelijkbaar. Een tweede nadeel van het ad hoc werk is dat er alleen incidenteel gemeten wordt, namelijk vlak voor of tijdens een crisis. Daardoor kunnen onderzoeksresultaten niet in vergelijkend perspectief worden geplaatst. Als bijvoorbeeld 15% van de bevolking zegt zich zorgen te maken over een overstroming binnen Nederland kunnen we niet zeggen of dat percentage een stijging of daling is ten opzichte van de periode daarvoor.

Standaardmeting

Om deze problemen op te lossen en zo veel mogelijk informatie uit de onderzoeksresultaten te verkrijgen, is op initiatief van het ERC de Risico- en Crisisbarometer tot stand gekomen. Dit in samenwerking met de Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken en MarketResponse. Dit standaard onderzoeksinstrument houdt in dat met behulp van telefonisch publieksonderzoek de vraag-, kennis- en emotionele behoeften van het publiek verzameld worden over een (dreigende) crisis. De methode van onderzoek is altijd hetzelfde, waardoor onderzoeksresultaten onderling vergelijkbaar zijn. Bovendien is zodoende de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd en is snelheid van onderzoek gegarandeerd.

Om de analysemogelijkheden van onderzoeksresultaten te vergroten, vindt twee keer per jaar een standaardmeting

plaats. Gedurende een maand worden 1000 personen telefonisch geïnterviewd over zaken en gebeurtenissen waarover zij zich zorgen maken, het veiligheidsgevoel van burgers, de rol van de overheid aangaande informatievoorziening, het vertrouwen in overheidscommunicatie aangaande risico- en crisiscommunicatie en het gedrag en de houding van burgers ten aanzien van risico's en crises. Deze onderzoeksresultaten maken het mogelijk de additionele metingen vlak voor of tijdens een (dreigende) crisis in vergelijkend perspectief te plaatsen alsook trends en ontwikkelingen door de tijd heen op dit gebied te ontdekken.

De eerste basismeting is verricht in november 2007. Voor onderzoeksresultaten kijkt u op de website www.risicoencrisis.nl. Op deze website vindt u ook meer informatie over de Risico en Crisisbarometer. Voor aanvullende informatie kunt u contact opnemen met Fleur Alink of Floor Keijsers van het ERC (telefoonnummer 070-426 5400).

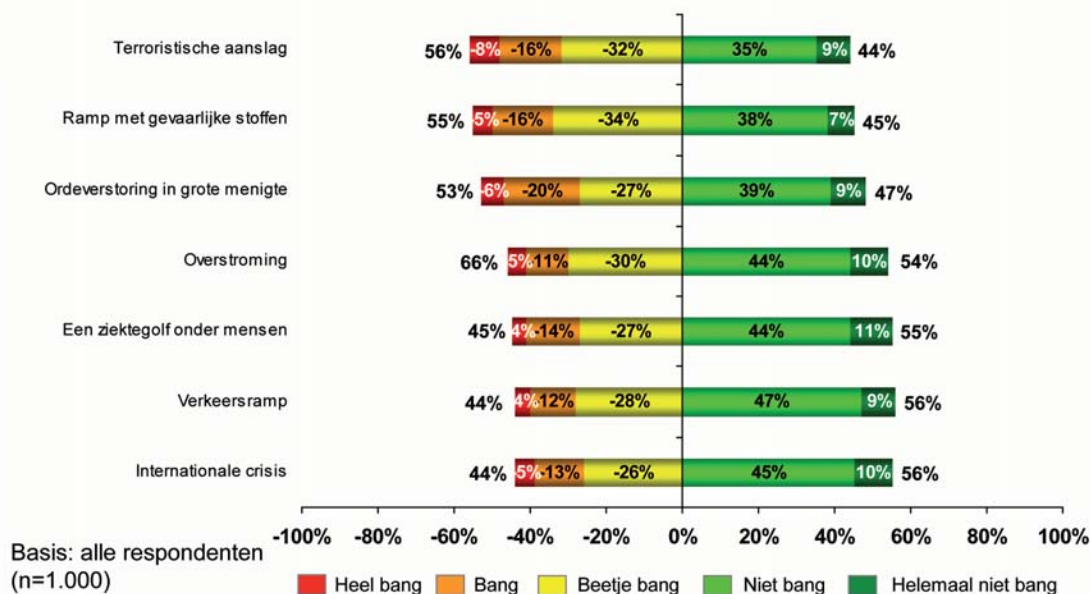
dr. Fleur Alink,
wetenschappelijk medewerker ERC, ministerie van BZK

Waarover maakt Nederland zich zorgen?

Indien gevraagd betreffen de drie voornaamste zorgen terroristische aanslagen, gevaarlijke stoffen en verstoring van de orde in grote menigtes.



Ik noem u straks een aantal gebeurtenissen, die als een ramp kunnen worden beschouwd. Kunt u bij iedere gebeurtenis aangeven in welke mate u hier bang voor bent dat de gebeurtenis in Nederland plaatsvindt.



Crisiscommunicatie in de regio Groningen

Maandag 10 maart 2008, vroeg in de ochtend. De nieuwsuitzending van RTV Noord start met de mededeling dat de nieuwe week voor veel Groningers anders begint dan normaal. De presentator van het ochtendprogramma meldt dat er in de stad Groningen en wijde omtrek geen water uit de kraan komt door een breuk in een hoofdtransportleiding.

De waterstoring was voor de partners binnen het crisis-beheersingsmodel Crisismanagement Groningen een behoorlijke klus. Door de drinkwaterproblematiek, die ontstond in de nacht van 9 op 10 maart, zaten ruim 200.000 Groningers en Drenten uren zonder drinkwater. Voordat de meeste inwoners in de gaten kregen dat er geen water uit de kraan kwam, was in Groningen opgeschaald naar GRIP 3.

Van incident- naar crisiscommunicatie

Tijdens de waterstoring was veel communicatiecapaciteit nodig. Bij dergelijke incidenten zijn de dienstdoende piketvoorlichters van de Hulpverleningsdienst Groningen (brandweer, GGD) en Regiopolitie Groningen als eerste in beeld. Zij worden vanuit de Gemeenschappelijke Meldkamer Groningen gealarmeerd. De voorlichters van de twee diensten werken bij incidentcommunicatie volgens heldere woordvoeringsafspraken. In de dagelijkse praktijk betekent dit dat, afhankelijk van het incident, één van beide voorlichters als woordvoerder optreedt. Zodra het model Crisismanagement Groningen in werking is, wordt gezamenlijk opgetreden. Vanaf GRIP 2, dus bij de alarmering van een Operationeel Team, kan via de Communicator een beroep worden gedaan op een pool van 30 voorlichters van de stad Groningen. Gedurende het drinkwaterincident waren ongeveer 20 crisisvoorlichters in touw. Het ging daarbij om publieksvoorlichters (waaronder webredacteurs Crisis.nl en telefonisten van het regionale publieksinformatienummer), persvoorlichters, omgevingsanalisten, medewerkers interne communicatie en een liaison van Waterbedrijf Groningen.

Als informatie er écht toe doet...

De burgemeesters in de provincie hebben de piketvoorlichters van de Hulpverleningsdienst Groningen gemandateerd om de regionale omroep als calamiteiten-zender in te zetten. Dit levert veel tijdswinst op als snelle informatievoorziening naar de bevolking er écht toe doet. Bijvoorbeeld als een gifwolk een acuut gevaar vormt voor de inwoners van een bepaald gebied. De voorlichter kan “vanaf de rand van het bed” de pikettechnicus van RTV

Noord opdracht geven een eerste bericht de ether in te sturen. Sinds 2006 oefenen de voorlichters jaarlijks samen met RTV Noord de inzet van de calamiteitenzender. Tijdens de drinkwaterstoring was een verslaggever van RTV Noord in het crisiscentrum aanwezig. Via de ‘embedded reporter’ kregen de inwoners informatie en handelingsperspectieven. Bijvoorbeeld het dringende advies om leidingwater voor consumptie eerst goed door te koken.

“Super GBT-voorlichters”

Sinds 2005 beschikt Crisismanagement Groningen ook over een pool van GBT-piketvoorlichters. De pool bestaat uit zes gemeentelijke voorlichters uit de regio Groningen die 24 uur per dag ingezet kunnen worden als beleids-teamvoorlichter voor alle 25 gemeenten. De “super GBT-voorlichters” zijn opgeleid om een burgemeester in crisistijd bij te staan. Het opleidingsprogramma is tot stand gekomen in samenwerking met het Expertise-centrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC). De pool heeft al meerdere keren zijn waarde bewezen, zoals tijdens de brandstichtingen in het dorp 't Zandt. Een van de GBT-piketvoorlichters, normaal gesproken werkzaam in Stadskanaal, heeft toen enkele weken de burgemeester van Loppersum bijgestaan. In het licht van de vorming van de veiligheidsregio's timmert de regio Groningen op het gebied van crisiscommunicatie op het technische, tactische en strategische niveau voortdurend aan de weg. Dit is te danken aan het belang dat de Groninger bestuurders hechten aan een goed georganiseerde incident- en crisiscommunicatie. Eigenlijk is communicatie tijdens een crisis te vergelijken met drinkwater uit de kraan: het is van levensbelang, het moet stromen en het moet helder zijn...

Cyriel Hamstra, communicatieadviseur risico- en crisiscommunicatie, Hulpverleningsdienst Groningen



OT-vergadering tijdens drinkwaterstoring in Groningen

Schrijf crisiscommunicatie in oefenscenario

Beleidsteam hoort de werkelijkheid van publiek en pers te kennen

Om tijdens een crisis professioneel met de juiste mensen over de goede onderwerpen te communiceren moet 'communicatie' deugdelijk geoefend worden. Het blijkt nog een kunst apart om daartoe realistische oefenscenario's te schrijven.

Tijdens een crisis komt een stoet autoriteiten, hulpverleners en ambtenaren in beweging voor het redden, verplaatsen en verzorgen van getroffenen, gedupeerden en betrokkenen. En natuurlijk, al schiet het er maar al te snel bij in, om te informeren. De opdracht om met al die mensen te communiceren ligt tijdens een crisis voor een belangrijk deel op het bord van het Beleidsteam. Cruciaal is om betekenis te geven aan de gebeurtenissen, om de in aanmerking komende groepen te informeren over de feiten en omstandigheden en om hen aan te zetten tot het gewenste gedrag. Voor advies en uitvoering doet het Beleidsteam daartoe een beroep op communicatieprofessionals.

Communicatiediscipline

Bij een crisis voert de communicatiediscipline haar werkzaamheden uit ten dienste van en onder verantwoordelijkheid van het Gemeentelijk of Regionaal Beleidsteam. De communicatiediscipline in de crisisorganisatie haalt voor het Beleidsteam de buitenwereld naar binnen om een informatiepositie op te bouwen en om een communicatie-aanpak te ontwikkelen; en brengt namens het Beleidsteam de binnenwereld weer naar buiten om gericht te voorzien in informatiebehoeften.

Nabootsen in oefeningen

Tijdens een crisissimulatie waarin de crisiscommunicatie wordt beoefend, komt het er op aan dat er een buitenwereld wordt gecreëerd die ook daadwerkelijk naar binnen wordt gebracht. En ook moet er een binnenwereld zijn die naar buiten moet worden gebracht. Cruciaal daarbij is dat de 'productie' ervan niet vooraf, maar tijdens de oefening gebeurt. Goeddeels door de 'spelers' zelf, voor een ander deel door 'meespelers'. Bij de voorbereiding van het oefenscenario moet daarop gelet zijn.

Real time

De ideale situatie is dat real time geoefend wordt, net zoals het in werkelijkheid gaat. Wat betreft de Binnenwereld, moet gezorgd worden voor een oefenscenario waarin zowel het Beleidsteam als de communicatiediscipline uit

ruimschoots genoeg mensen bestaat, waarbij niemand ook maar een detail van het oefenscenario kent. Waar het om gaat is dat 'communicatie' in het Beleidsteam de juiste adviezen geeft en de gemaakte keuze en genomen beslissingen tot tevredenheid van het Beleidsteam op passende wijze naar buiten brengt. Is het Beleidsteam niet tevreden over de communicatiediscipline, dan biedt het oefenscenario alle ruimte tot passende Beleidsteam-beslissingen.

Buitenwereld: zorg dat er tijdens een crisissimulatie door communicatieprofessionals de (re)acties van 'publiek' en 'pers' bij het Beleidsteam naar binnen kunnen worden gebracht. Dat kan bijvoorbeeld heel simpel door vanuit de oefenleiding op gezette tijden vele tientallen vragen in te brengen die door de telefonistes en baliemedewerkers worden ingebracht. Dat kan echter met wat meer moeite met name worden gedaan door een paar journalisten 'tijdens de simulatie' televisie- en radio-uitzendingen te laten verzorgen die de communicatieprofessionals kunnen registreren en analyseren. Het is aan de communicatiediscipline om die buitenwereld naar binnen te brengen, opdat het Beleidsteam zijn cruciale opdracht kan waarmaken (betekenis geven, informeren, handelingsperspectief bieden).

Oefenbureau

In de gangbare oefenscenario's vergadert het Beleidsteam aan de hand van ROT-situatierapporten over wat de operationele hulpverleners 'buiten' aantreffen en welke acties ter plaatse plaatsvinden. Natuurlijk, een deel van het werk in het Beleidsteam omvat het doorhakken van operationele knopen als er politiek-bestuurlijke consequenties aan de keuze verbonden zijn. Daarenboven is het zeker zo belangrijk dat het Beleidsteam beslissingen neemt, besluiten uitvaardigt en keuzes maakt die zijn gebaseerd op informatie die een beeld schetst van de werkelijkheid waarin 'publiek' en 'media' zich bevinden. Dan moet het oefenscenario daarin wel voorzien. Hierin ligt een uitdaging voor de medewerkers bij brandweer en veiligheidsregio's die betrokken zijn bij het voorbereiden van oefeningen.

Frank Regtvoort,

Novis Competence Center

(Novis Competence Center ontwikkelt, organiseert, begeleidt en verzorgt trainingen en oefeningen crisiscommunicatie)

Op maandagavond 10 maart gaat de ene na de andere automatische rookmelder af in de zuidvleugel van Twenteborg Ziekenhuis in Almelo. In korte tijd staan 150 brandweerlieden voor de deur, maar er is geen vuur. Een kort verhaal over een crisis, die geen crisis was, maar wel alle kenmerken van een crisis kreeg...

Over afvoerpijpjes en V-snaren

Waar rook is is niet altijd vuur

In het Twenteborg Ziekenhuis loopt een V-snaar vast in een machine van het koelsysteem, een soort airco. Omdat de aandrijfriem niet meer draait, smelt het rubber en ontstaat rook. Het blijkt domme pech. Elke V-snaar wordt, in het kader van onderhoud, jaarlijks vervangen. De rook uit de machine wordt door afvoerpijpen naar buiten geleid. Uitgerekend deze avond staan er forse draai- en rukwinden en stroomt een deel van de rook door het invoerkanaal voor verse lucht weer naar binnen. De rook verspreidt zich via het koelsysteem vervolgens van de ene naar de andere etage. Omdat tal van automatische rookmelders afgaan bij de brandweer, neemt deze geen enkel risico en rukt om 18.36 met groot materieel uit.

Enorme media-aandacht verwacht

Op de derde, vierde en vijfde etage van de zuidvleugel verspreidt de rook zich inmiddels langzaam op de verpleegafdelingen. Het stinkt, maar het zicht is goed. Het toegesnelde diensthoofd Zorg heeft vlug in de gaten dat er waarschijnlijk geen sprake is van brand. Uit voorzorg laat zij wel alle aanwezige patiënten verplaatsen. De andere leden van het crisisteam heeft zij dan al laten oproepen. Om 18.42 uur arriveren de eerste brandweerwagens bij het ziekenhuis. In totaal komen er vanuit heel Twente 28 brandweervoertuigen en 150 manschappen naar het ziekenhuis. Er is ook bijzonder veel aandacht van de pers: van het NOS Journaal tot Hart van Nederland en van RTL tot RTV Oost en Tubantia.

“De enorme media-aandacht is logisch en in zekere zin hadden we die ook verwacht”, zegt ««GreetingLine»», interim-woordvoerder van het Twenteborg Ziekenhuis. Anderhalf jaar geleden overleed in het Twenteborg een patiënte na een brand op de OK. Toen was een lekkende zuurstofslang de oorzaak van een heftige brand. Door de enorme vuurzee, met temperaturen tot 900 graden Celsius, slaagden reddingspogingen niet.

Zelf actief pers benaderd

Zantinge: “Het was vrij snel duidelijk dat er dit keer geen sprake was van brand. De oorzaak wisten we niet, maar ik voelde aan mijn water dat de media het woord “brand”



eerder zouden oppikken dan “rookontwikkeling”.

“Meestal word je geleefd vanaf het eerste moment, maar in dit geval belde ik zelf direct met dagblad Tubantia en met Radio Oost om live in de uitzending te melden dat er sprake was van rookontwikkeling en dat we uit voorzorg ontruimden.

De rest van de avond heb ik grofweg aan drie dingen besteed. Uiteraard voortdurend telefoonverkeer met alle belangrijke media en parallel daaraan overleg met de andere leden van het crisisteam. Ook is zo snel mogelijk een persbericht de deur uitgegaan naar onze landelijke perslijst waarin precies stond wat er gaande was. En daarnaast zijn, voor het ziekenhuis heel belangrijk, actief de redacties van onder meer NOS, RTL en ANP benaderd met het verzoek om het woord “brand” in uitzendingen te vermijden. En op sites en Teletekst te verwijderen.

“Opnieuw brand in Twenteborg” werd uiteindelijk in de loop van de avond “Ontruiming na rook in Twenteborg”. En dat waren gelukkig ook de koppen in de kranten de volgende dag”.

Zantinge's leermoment: “Sneller contact hebben met de woordvoerders van brandweer en politie om de woordvoeringslijn, bijvoorbeeld over zo'n woord als rook, af te stemmen”.

Robbert Zantinge,
Bureau ZB Com

Crisiscommunicatie in België

Een discipline apart

De informatie aan de bevolking bij noodsituaties wordt vorm gegeven door discipline 5. Deze discipline heeft de laatste jaren een grondige evolutie gekend. Toch heerst vaak nog het gevoel dat de andere disciplines zich onvoldoende bewust zijn van de opdrachten die discipline 5 kan vervullen en van het potentieel van crisiscommunicatie. Structureel is vaak nog te weinig geregeld of is de crisiscommunicatie sterk afhankelijk van persoonlijk initiatief.

In België zijn de noodplanning en het crisisbeheer gestructureerd volgens drie fasen en vijf disciplines. De fasering duidt op de bestuurlijke niveaus: gemeentelijk, provinciaal en nationaal. De taakverdeling is gegroepeerd in vijf functionele disciplines. De taak van discipline 5 is enerzijds de bevolking waarschuwen en anderzijds de bevolking informeren over de noodsituatie, het verloop ervan en de maatregelen die door de overheid genomen worden. Slachtofferinformatie, psychosociale hulp en nazorg worden ingevuld door discipline 2, terwijl informatie aan nabestaanden door discipline 3 ter harte wordt genomen.

Timmeren aan de weg

Aan het hoofd van elke discipline staat een directeur. Voor discipline 5 is dat de Directeur Informatie (Dir Info). Maar tegelijk vermeldt het Koninklijk Besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen dat de burgemeester of de gouverneur informatie over de noodsituatie geeft. En in tegenstelling tot de andere disciplines die kunnen terugvallen op diensten die de taken ervan dagelijks waarnemen, kent discipline 5 veel minder die vastomlijnde structuren. Dikwijls wordt beroep gedaan op de informatieambtenaar, maar tot voor kort was die nauwelijks betrokken bij de noodplanning. Ook bij oefeningen wordt deze discipline nog te vaak uit het oog verloren. Er is een opmerkelijk verschil tussen de verschillende gemeenten en provincies in de voorbereiding van de crisiscommunicatie. Het Koninklijk Besluit beoogt onder andere om het voorbereidingsniveau op een zelfde hoogte te brengen. Elke discipline moet een monodisciplinair interventieplan opstellen. Daarin worden de werkingsprocedures voor elke discipline afzonderlijk uitgewerkt, ter uitvoering van het noodplan.

Leidraad crisiscommunicatie

Om aan die verplichting tegemoet te komen, werd een Leidraad Crisiscommunicatie ter beschikking gesteld en

werden opleidingen in crisiscommunicatie georganiseerd. Het communicatieplan beschrijft de opdrachten van discipline 5, de samenstelling, de taakverdeling, enz. Ook zaken zoals persopvang, een regeling voor een informatienummer, de manier van alarmering, ... kunnen daarin aan bod komen. Een element dat niet mag ontbreken, is de manier van informatiedoorstroming en -afstemming indien wordt opgeschaald, of omgekeerd, wanneer het einde van een fase wordt afgekondigd.

Uiteraard worden ook de mogelijke kanalen en middelen om de bevolking te informeren geactiveerd. Eén van die kanalen zijn de media. Vooral de audiovisuele media zijn immers krachtige kanalen om aan het prille begin van een noodsituatie de bevolking te waarschuwen of in te lichten. Daarom werd een afspraak voorbereid met de nationale audiovisuele media om snel informatie te verspreiden bij noodsituaties die op provinciaal of nationaal niveau worden beheerd.

Wetenschappelijke analyse

Afgelopen jaar werd een onderzoek gedaan naar de crisiscommunicatie in België. De onderzoekers kwamen tot de vaststelling dat recent een hoger voorbereidingsniveau op het vlak van informatie aan de bevolking werd nagestreefd. De verschillende bestuursniveaus bouwen structuren, netwerken en informatiekkanalen uit.

Om de informatie aan de bevolking bij noodsituaties verder vorm te geven, werden in het onderzoeksproject een aantal actiepunten voorgesteld. Deze aanbevelingen situeren zich onder andere op het vlak van personeelsbezetting en performante communicatiekanalen. Om de zelfredzaamheid van de burger bij noodsituaties te bevorderen, werd ook een voorstel voor risicocommunicatie geformuleerd.

Peter Mertens,

*Pers & Communicatie, Algemene Directie Crisiscentrum,
Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (BE)*
www.crisiscentrum.be

 **Federale Overheidsdienst
Binnenlandse Zaken**

Risicowijzers 25 gemeenten

“Risicocommunicatie is
en blijft lokaal maatwerk”



Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op woensdag 2 april in stadion Euroborg in Groningen de eerste 25 versies van de Risicowijzer van de regio Groningen in ontvangst genomen. Zij kreeg de brochures uit handen van burgemeester Wallage, als voorzitter van de Bestuurscommissie Brandweer & GHOR. De minister noemde de regio Groningen met de gekozen regionale aanpak een voorloper op het gebied van de risicocommunicatie.

In december 2005 hebben de 25 burgemeesters in Groningen samen afgesproken om de gemeentelijke verantwoordelijkheid om over risico's te communiceren, regionaal op te pakken. Het doel van de regionale aanpak is het naar een hoger plan tillen van de communicatie over risico's door alle Groninger gemeenten, zodat de gemeenten méér dan aan de wettelijke verplichting voldoen. Maar een nog veel belangrijker doel is de inwoners van de Groninger gemeenten open, eenduidig en structureel te informeren over risico's in de eigen leefomgeving en ze handreikingen te geven hoe hiermee om te gaan.

Regionale Vakgroep Risicocommunicatie

In opdracht van de Bestuurscommissie Brandweer & GHOR is in 2006 de Regionale Vakgroep Risicocommunicatie in het leven geroepen. De vakgroep, onder voorzitterschap van de burgemeester van Appingedam, bestaat uit regionale deskundigen op het gebied van communicatie en risico's van operationele diensten, gemeenten, de provincie en de waterschappen. Onder regie van deze vakgroep wordt ieder jaar een programma voor de regionale risicocommunicatie ontwikkeld. De programma's worden gecoördineerd en uitgevoerd door een team van communicatieadviseurs van de Hulpverleningsdienst Groningen.

Risicowijzer in 25 versies

In 2007 heeft TNS NIPO een onderzoek uitgevoerd naar het risicobewustzijn en de informatiebehoefte onder Groningers. De Risicowijzer is een product waar de inwoners zelf om hebben gevraagd. Het is een toegankelijke

brochure geworden, waarmee de Groningers aan de hand van twaalf kleine en grote ramptypes worden geïnformeerd over de risico's in hun eigen woon- en leefomgeving. De wijzer is voorzien van handreikingen ter voorbereiding op een calamiteit en biedt handelingsperspectieven voor de acute fase. Ook wordt stilgestaan bij wat de inwoners kunnen doen om minder zelfredzame mensen in hun omgeving te helpen. De Risicowijzer is verschenen in 25 versies, waarbij de basis van de brochure uniform is. Alle 270.000 huishoudens in de provincie ontvangen in april de wijzer van de eigen gemeente, voorzien van handige checklists, een risicokaart en een hoogtekaart. De Risicowijzer is tot stand gekomen dankzij een samenwerking tussen de 25 Groninger gemeenten, de Provincie Groningen, de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Lokaal maatwerk

De Risicowijzer is een regionale en lokale verdieping en vertaling van de nationale Denk Vooruit campagne. Minister Ter Horst gaf in haar toespraak in Groningen het belang daarvan duidelijk aan: “het geven van concrete, op maat gemaakte informatie, is vooral de taak van de regio en gemeenten. Dat verwachten inwoners ook. Het is en blijft lokaal maatwerk”.

*Cyriel Hamstra,
communicatieadviseur risico- en crisiscommunicatie,
Hulpverleningsdienst Groningen*

Grootschalige evenementen vragen om goede voorbereiding en afstemming

Nederland staat bol van de (muziek)evenementen en het worden er ieder jaar meer. Variërend van een paar honderd bezoekers tot grootschalige meerdaagse festivals met 50.000 tot 100.000 bezoekers per avond. De organisator is verantwoordelijk voor hun veiligheid. De organisator moet dan ook op veel vlakken aan allerlei regelgeving voldoen en dient samen te werken met partijen als gemeente, politie, brandweer en GHOR. Over het algemeen verloopt dit allemaal op rolletjes. Maar als zich onverhoopt een calamiteit aandient blijkt er in die samenwerking en onderlinge communicatie nog wel een en ander te verbeteren.

De ideale wereld

In de ideale wereld treft men een ervaren professionele en verantwoordelijke organisator die keurig op tijd de vergunning aanvraagt, de gewenste papieren aanlevert, volledig op de hoogte is van geldende wet- en regelgeving en deze ook naleeft, regelmatig (voor)overleg voert en een keurig draaiboek aanlevert. Aan de andere kant zijn idealiter ook de gemeente, politie, brandweer en GHOR volledig op de hoogte van wat een evenement met tienduizenden bezoekers inhoudt. Ze kunnen dan de voorstellen, plannen en tekeningen inhoudelijk beoordelen, weten wat de risico's kunnen zijn, realiseren zich dat ieder evenement maatwerk is. Ze nemen deel aan het (voor)overleg en lezen het draaiboek. De werkelijkheid is echter vaak anders. Dit heeft ook gevolgen voor – de voorbereiding van – de risico- en crisiscommunicatie.

De voorbereiding

Om met de organisator te beginnen. Er bestaat geen opleiding voor, er zijn geen diploma's in te behalen en dus mag zelfs iemand zonder enige ervaring maar met een leuk idee een evenement voor zeg 100.000 bezoekers organiseren. Soms met de gedachte om met geringe kosten en werk zo veel mogelijk geld te verdienen. De professionele organisatoren, die van evenementenorganisatie hun werk hebben gemaakt en hier dag in dag uit mee bezig zijn, hebben een langere termijn visie. Door kwalitatief goede (en veilige) evenementen neer te zetten, kunnen ze de bezoekers voor langere tijd aan zich binden.

Aan de andere kant vinden we de overheid die van evenementen over het algemeen niet haar dagtaak heeft gemaakt maar hier wel mee te maken krijgt. Zij moet immers een vergunning verlenen, veiligheidsplannen beoordelen, calamiteitenplannen goed of afkeuren, etc. Ook voor deze werkzaamheden van de betreffende ambtenaren geldt dat er geen opleidingen bestaan of diploma's te behalen zijn. Sterker nog, er bestaan maar summier richtlijnen voor tijdelijke inrichtingen als een

buitenfestival en dus wordt er teruggegrepen op bijvoorbeeld bestaande maar niet passende wet- en regelgeving voor vaste inrichtingen. Of er wordt iets bedacht. Dit heeft in Nederland geleid tot een willekeur aan vergunningsvoorwaarden met tal van moderne kreten als veiligheidsplan, mobiliteitsplan, risk assessment, crowd management, calamiteitenplan, crowd control, etc. Zonder een uniforme definitie zijn deze moeilijk te beoordelen. Een voorbeeld hiervan zijn de lokaal verschillend gestelde eisen van aantallen beveiligers per aantal bezoekers. Dit soort eisen zijn onzinnig en leiden tot schijnveiligheid. Er moet gekeken worden naar de aard van het evenement, het bezoekers- en risicoprofiel om überhaupt te kunnen bepalen wat de juiste inzet en maatregelen zouden moeten zijn.

De uitvoering

De dag van het evenement is voor de organisatie het resultaat van alle overleggen, afspraken, voorbereidingen, plannen, etc. Dan is het tijdelijke personeelsbestand van de professionele organisator enorm toegenomen om aan de uitvoering handen en voeten te kunnen geven maar ook de opstellers van de plannen, draaiboeken en voorbereidingen zijn zelf aanwezig om leiding te geven en waar nodig bij te sturen. Deze mensen dragen de bagage die ze gedurende de volledige voorbereiding met alle partijen hebben opgedaan uiteraard bij zich. Gezien de interne organisatie van bijvoorbeeld de gemeente en/of aanwezige diensten is het zo dat de op die dag dienst hebbende ambtenaren het evenement moeten begeleiden, controleren en/of bijsturen. Dat zijn niet altijd vanzelfsprekend degenen die tijdens die maandenlange voorbereidingen aan tafel hebben gezeten. Op zich is dit begrijpelijk maar in het licht van kennis van de omstandigheden, gemaakte afspraken, communicatie en overdracht een minder efficiënte situatie. Als 's ochtends in het veiligheidsoverleg door de Officier van Dienst gevraagd wordt wat er die dag gaat gebeuren, of hij of zij



even bijgepraat kan worden en of er een draaiboek is, is dat een vervelende situatie voor de organisator.

Wat als het dan ook nog mis gaat

Van de professionele organisator mag verwacht worden dat hij of zij niet alleen nadenkt over hoe het allemaal zou moeten maar ook over wat te doen in geval van incidenten en mogelijke calamiteiten. Zeker bij grootschalige buiten-evenementen is er een behoorlijk aantal scenario's dat vooraf bedacht maar ook uitgewerkt kan en moet worden. Daarnaast kan er een back up organisatie samengesteld zijn om dit soort incidenten en calamiteiten te kunnen aansturen terwijl de rest van het evenement onder leiding van de reguliere organisatie gewoon door draait. Hierbij hoort ook het aanwijzen van mensen die mede zitting nemen in het Commando Plaats Incident (CoPI), Operationeel Team (OT), eventueel Beleids team (BT) en woordvoering doen in geval van opschaling volgens de GRIP-structuur. Uiteraard allemaal mee te nemen in de voorbereiding en in het overleg met gemeente en diensten. Er bestaat een verschil in de aanpak van een calamiteit in een ongeorganiseerde omgeving (instorten van een flatgebouw waar de diensten als eerste ter plekke zijn) en een calamiteit in een georganiseerde omgeving (brand in tent op het festivalterrein). In het tweede geval is er immers een professionele organisator ter plaatse met een staande organisatie, mankracht, middelen, communicatie, kennis van de omstandigheden, etc. die, in tegenstelling tot de diensten, geen aanrijtijd heeft. Het is dan ook essentieel dat de organisator betrokken wordt in het CoPI, OT en eventueel BT, zij kan zeker het eerste uur meer doen dan alle diensten bij elkaar. Ook hier geldt wel eens dat de (H)OVD's van de diensten degene zijn die die dag dienst hebben en niet aan de voorbereiding hebben deelgenomen, vaak niet op de hoogte zijn van lokale omstandigheden en deze stap helaas maar al te vaak overslaan. Gevolg is dat de calamiteit "standaard", als ware deze in een

ongeorganiseerde omgeving, te lijf wordt gegaan. Ontruimen is dan meestal de eerste kreet die geslaakt wordt terwijl dit bij 50.000 tot 100.000 bezoekers over het algemeen meer risico's met zich meebrengt dan oplost.

Maar hoe dan wel

Kennis: ondanks bovenstaande is er bij diverse gemeenten en diensten wel degelijk kennis maar is deze vaak door ervaring opgedaan, zeer lokaal en versnipperd. Het is essentieel deze kennis te bundelen en te borgen (in bijvoorbeeld de veiligheidsregio's) zodat meer publieke partijen gebruik kunnen maken van deze kennis, waarmee een overheid ontstaat met up to date en adequate kennis. De overheid hoeft geen specialist te zijn maar moet wel als generalist de juiste kennis bezitten om als gesprekspartner met de professionele organisator te kunnen opereren. In dit licht is het goed om op te merken dat branche organisaties als de Vereniging van Evenementenmakelaars (VVEM: organisatoren, lokaties en toeleveranciers) en de Vereniging van Beveiligingsorganisaties voor Evenementen (VBE) al jaren streven naar een verdere professionalisering door onder andere het bundelen en borgen van kennis.

Uniforme evenementenregelgeving en -beleid in Nederland. Als hier landelijk meer lijn in komt dan heeft zowel de organisator als de overheid overal te maken met dezelfde eisen en voorschriften. Hiermee kan de willekeur van eisen, interpretatie en toepassing van regels een halt worden toegeroepen en heeft de overheid een handvat waaraan getoetst kan worden. Dat deze dan ook voor de door de overheid zelf georganiseerde evenementen dient te gelden, is vanzelfsprekend. Uiteindelijk zullen zowel de diverse overheden als de evenementen organisatoren zich gezamenlijk moeten (blijven) inspannen om tot veilige evenementen te komen.

Cees Muurling, Mojo Concerts

Stemmen in het donker?

Ook zonder stroom kan er nog gebeld worden

Afhankelijkheden tussen vitale infrastructuren, iedereen heeft 't er de laatste jaren over. Wat zijn de gevolgen van een hapering in één ervan voor mijn organisatie, mijn werk of mijzelf?

Als snel gaat het dan over het uitvallen van stroom en ook de vraag of er nog wel gebeld kan worden.

Het antwoord daarop is simpel: ja, tenzij de uitval langer gaat duren.

Telecom en noodstroomvoorziening

Alle telecomaانبieders hebben in verschillende mate noodstroomvoorzieningen geplaatst. De verschillen zitten in de duur die door het aggregaat of de accu overbrugd kan worden in combinatie met de soort component van de telecominfrastructuur die ze moeten bedienen. Bij de infrastructuur voor vaste verbindingen staan de grotere aggregaten op de grote knooppunten, bij de kleinere knooppunten dus kleinere of er staan grote accu's. Bij de mobiele telecomdiensten zoals GSM en UMTS geldt hetzelfde, plus dat een zeer groot aantal masten voorzien zijn van accu's. Niet bij allemaal want het netwerk is zo opgebouwd dat per groep masten er enkele een grotere capaciteit hebben (qua verkeer, dekingsgebied én noodstroom) en als een gewone mast uitvalt deze grotere de dienst overneemt.

Een stroomstoring van enkele uren levert dus vooralsnog geen problemen op. Een reparatieploeg heeft tijd om defecten te repareren of leeggeraakte accu's te vervangen. Wat wel gaat spelen is de zeer grote toename in communicatie van en naar het getroffen gebied, met familie, met andere bedrijfsvestigingen, met hulpdiensten, etc. Daardoor kan congestie ontstaan, wat ervaren wordt als uitval van telecom.

Voor de als vitaal aangemerkte openbare telecomdiensten worden de afhankelijkheden van energie, de terugvalopties van telecomaانبieders, de mogelijke afstemming, en dergelijke behandeld in het Nationaal Continuïteits-overleg-Telecom (NCO-T), met als doel de kwetsbaarheid van de dienstverlening te verminderen waar dat kan en haalbaar is.

Een ander punt is het uitvallen van de apparatuur bij de gebruiker. Bekend voorbeeld is de huiscentrale bij een bedrijf die zonder stroom niet werkt. Als het bedrijf geen noodstroom op de huiscentrale heeft, zal binnen het bedrijf niet meer gebeld kunnen worden terwijl het heel goed mogelijk is dat de telecomverbinding (de "huurlijn")

wel gewoon werkt. Ook hier wordt dan al snel gezegd dat de telecommunicatie het niet meer doet, hetgeen dan ook het geval was in Haaksbergen en recentelijk in de Tieler- en Bommelerwaard: "alleen SMS-alert werkt nog". Inderdaad, de batterij van de GSM is nog geladen en de GSM masten hebben noodstroom dus SMS-en kan; maar de vaste VoIP telefoons, pc's, decoders en radio's/TV's werkten niet meer omdat de huishoudens geen noodstroom hebben, dus had communicatie via die weg weinig zin.

Hoe zit het bij de omroep?

Over communicatie gesproken, hoe zit het bij de omroep? Voor een deel geldt hetzelfde als bij vaste telecominfrastructuur, zeker voor de nieuwe omroepdiensten (de digitale diensten die via bekabeling de huiskamer binnenkomen). De traditionele omroep via de ether heeft als kenmerk dat er qua uitzending één component, de zender, voldoende is, zelfs als daar een microfoon – voor TV ook een camera – en wat uitzendapparatuur aanwezig is, er is dus alleen op die locatie een noodaggregaat nodig. In geval van een stroomstoring kan dan de uitzending gewoon voortgaan. Als de storing langer duurt zal de reguliere uitzending mogelijk uitvallen, echter, de rampenzender zal in de lucht moeten blijven. Daar brengt een apart noodaggregaat uitkomst. Maar, de ontvangst staat of valt met de apparatuur bij de ontvanger: die zal ook een noodstroomvoorziening moeten hebben, per soort gebruiker variërend van een aggregaat via de autoradio en de accu van de caravan tot batterijtjes voor de mini FM-radio.

Dus, stemmen in het donker? Ja, gedurende een lange tijd, maar de gebruiker moet wel zorgen ze te kunnen horen.

*ir S.A. (Simon) van Merkom,
afdeling Telecommarkt, DG Energie en Telecom,
ministerie van Economische Zaken*

In de 20^{ste} eeuw heeft schaarste op de internationale voedselmarkten plaatsgemaakt voor overvloed. Honger werd niet langer veroorzaakt door tekort maar door armoede. De vraag is of dat zo blijft. Dat is het onderwerp van een rapport van een werkgroep van Wageningen UR dat binnenkort verschijnt (Koning *et al.*, in druk).

Internationale voedselmarkten: voortdurende overvloed of nieuwe schaarste?

Vraaggroei en aanbodreactie op langere termijn

Recent zijn de internationale voedselprijzen sterk gestegen. In verschillende landen zijn exportbeperkingen ingesteld of voedselrellen uitgebroken. Toch kan deze stijging net als in de jaren '70 tijdelijk blijken. Vooralsnog heeft de wereldlandbouw genoeg ruimte om te groeien, zodat de gestegen prijzen nieuwe productiegroei kunnen uitlokken die weer tot prijsdaling leidt. Belangrijker is de lange termijn. Tussen nu en 2050 zal de wereldbevolking met zo'n 40 procent groeien. Vooral in Azië zal de consumptie van dierlijke producten sterk stijgen met een grote veevoervraag als gevolg. De totale vraag naar fytoomassa voor voedsel zal waarschijnlijk meer dan verdubbelen. Op zichzelf is dat niet nieuw. Medio 20ste eeuw groeide de wereldbevolking sneller dan nu, en was er een explosieve stijging van de vlees- en zuivelconsumptie in de OECD landen. Maar toen groeide het mondiale aanbod snel genoeg om de voedselprijzen desondanks te laten dalen. Kernvraag is of dat de komende decennia nog zal lukken. Er zijn modelstudies uitgevoerd om dat in te schatten (bijvoorbeeld Rosegrant *et al.*, 2006), maar de wereldvoedsel economie is te complex om betrouwbare langetermijnvoorspellingen mogelijk te maken.

Toch valt er wel iets te zeggen. Om te beginnen weten we dat een aantal bronnen van de groei van de landbouwproductie in de 20ste eeuw minder overvloedig zijn geworden:

- het mondiale landbouwareaal kan in principe nog met 80 procent uitgebreid worden. Maar het grootste deel daarvan is weinig vruchtbaar, ligt in reservaten of bestaat uit bossen. Alleen in Afrika en Latijns Amerika ligt nog veel vruchtbare grond braak;
- mondiaal wordt slechts 6 procent van het aanbod van zoet water gebruikt voor irrigatie. Maar in belangrijke productiegebieden, vooral in Azië, wordt het aanbod al grotendeels gebruikt;
- in de 20ste eeuw zijn de potentiële opbrengsten van granen verhoogd door rassen te kweken die een groter

deel van hun assimilaten investeerden in zaden.

De ruimte hiervoor bij de belangrijkste granen raakt echter gaandeweg uitgeput. Verdere opbrengstverhoging vraagt een verbeterde plantenstofwisseling, maar technieken daarvoor zijn nog niet in zicht.

Grenzen aan de voedselproductie

Ondanks deze beperkingen kan de mondiale landbouwproductie nog flink groeien. Een Wageningse studie uit de jaren '90 schatte het wereldwijde technische potentieel op 72 gigaton graanequivalenten – genoeg om 47 miljard mensen (5 keer de in 2050 verwachte wereldbevolking) rijkelijk te voeden (Penning de Vries *et al.*, 1995). Daarbij werd uitgegaan van de potentiële opbrengsten van bestaande gewassen, minimale verliezen, en agrarisch gebruik van alle beschikbare water en land (inclusief veel huidige bossen). Deze aannames lijken echter te optimistisch. De potentiële opbrengsten zijn in de praktijk maar voor ruwweg vier-vijfde te realiseren en consumentenverliezen zijn niet te vermijden. Bovendien is land >>>



nodig voor bebouwing, recreatie, behoud van biodiversiteit en productie van niet-voedselgewassen. Dat laatste zal toenemen doordat gefunctionaliseerde industriechemicaliën in de toekomst efficiënter gemaakt kunnen worden van biomassa dan van nafta, met bio-energie als nevenproduct (Sanders *et al.*, 2007).

Technisch kan er genoeg voedsel geproduceerd worden, maar economische beperkingen kunnen tot hogere prijzen leiden

Het feitelijke technische potentieel voor fyto-massa voor voedsel ligt daardoor eerder rond de 40 gigaton graan-equivalenten. Rekening houdend met 20 procent onvermijdbare consumentenverliezen zouden daarmee zo'n 20 miljard mensen rijkelijk gevoed kunnen worden. Een productie van deze omvang leidt echter tot uitputting van de potentiële fosfaatreserves – een probleem omdat volledige recycling van bodemfosfaat onmogelijk is.

Belangrijker nog zijn beperkingen van economische aard. Afnemende meeropbrengsten van investeringen in irrigatie-infrastructuur zullen het benutten van potentiële irrigatiemogelijkheden beperken. Als de groei van het irrigatieareaal beperkt blijft tot 50 procent (wat irrigatie-experts al veel vinden) zal één-vijfde van bovengenoemd potentieel niet gerealiseerd worden. Ook het gebruik van andere inputs zal door winstmaximaliserende producenten wegens afnemende meeropbrengsten beperkt worden. De afname van meeropbrengsten is te verschuiven naar hogere productieniveaus, maar dat kost grote investeringen in onderzoek en vaardigheden. Verder kunnen risico's en gebrek aan infrastructuur het voor boeren in achtergebleven gebieden rationeel maken om vast te houden aan traditionele technieken, met gevolgen die de nadelen van deze gebieden bestendigen. Vooral in Afrika kan dit de productie beperken. In Latijns Amerika kunnen sterk ongelijke bezitsverhoudingen de stijging van de land-productiviteit vertragen. De helft van de mondiale reserve-capaciteit voor voedselproductie bevindt zich in deze twee regio's, zodat dit grote gevolgen voor het mondiale voedselaanbod kan hebben.

Trendbreuk?

Door dit alles kan de mondiale voedselproductie op grenzen stuiten lang voordat het technische potentieel gerealiseerd is. Goed beleid kan die grenzen versoepelen, maar ze verschuiven vraagt nieuwe technologische doorbraken. Daarnaast kunnen stijgende irrigatiekosten en energieprijzen de kostprijs van landbouwproducten

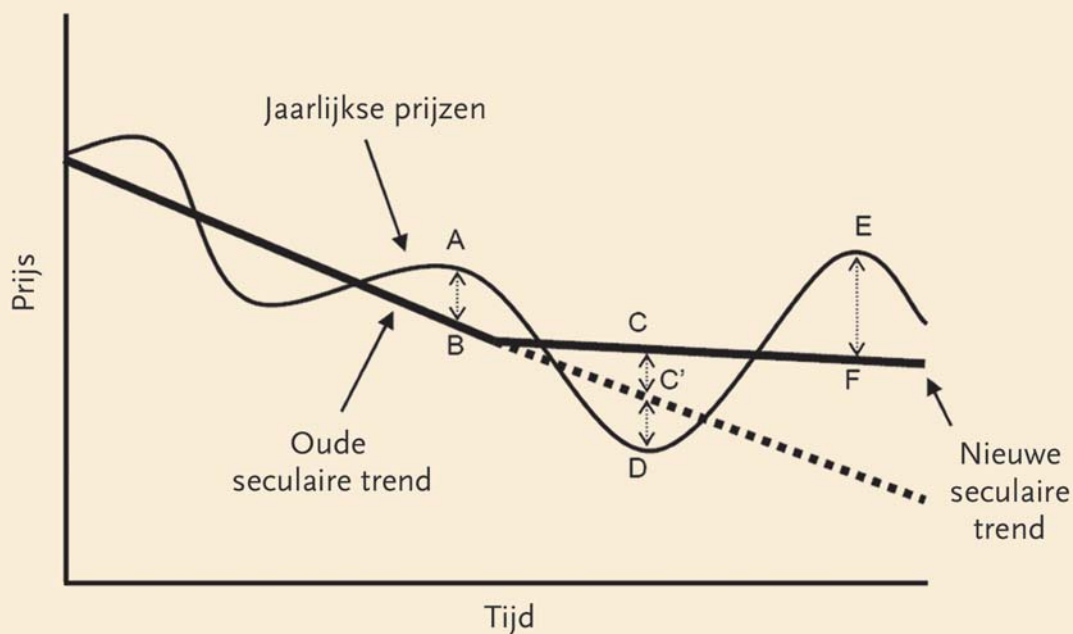
verhogen. Momenteel is de helft van het energiegebruik in de wereldlandbouw nodig voor kunstmest. Mondiaal gezien vraagt het opvoeren van de productie een toenemende input van kunstmest per eenheid product (Goudriaan, 2006). De energie-efficiency zal moeten stijgen om te voorkomen dat de energie-intensiteit van de landbouw hierdoor toeneemt. De energie-efficiency van de stikstofbindingsindustrie begint echter het chemische minimum te benaderen. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat efficiencyverhoging ook nog de stijging van de energieprijzen kan compenseren.

Op grond van bovenstaande overwegingen valt een verandering in de seculaire trend op de voedselmarkten in de toekomst niet uit te sluiten. De seculaire prijsdaling gedurende de 20ste eeuw zou tot staan kunnen komen of veranderen in een nieuwe stijging. Het grootste risico kan zich daarbij voordoen in de overgangsfase. We weten dat kortetermijnverwachtingen tot endogene fluctuaties van de internationale voedselprijzen kunnen leiden (Boussard *et al.*, 2006). Decennia met lage prijzen leiden tot uitval van investeringen die in daaropvolgende decennia prijsstijgingen veroorzaken, enzovoorts. Stel dat de recente prijsstijging een versnelde exploitatie uitlokt van de nog bestaande ruimte voor productiegroei met bestaande technieken in landen als Brazilië, en dat dit het komende decennium leidt tot een cyclische prijsdaling. Als die zou samenvallen met een breuk in de seculaire trend in de landbouwprijzen zou het daardoor veroorzaakte investeringstekort (ten opzichte van de nieuwe trend) extra groot zijn, wat de cyclische prijsstijging in de volgende periode danig kan versterken (Figuur 1). Die prijsstijging zal dan tot nieuwe investeringen in onderzoek en dergelijke leiden, maar het kan jaren duren vóór dat doorwerkt in het aanbod. Intussen wordt de wereld geconfronteerd met onnodige voedselschaarste. In Nederland zou dat weinig directe gevolgen hebben. Door onze welvaart heeft zelfs een verviervoudiging van de graanprijzen weinig invloed op onze koopkracht. Maar zo'n prijsstijging zou dramatische effecten hebben in arme voedselimporterende landen. De sociaal-politieke gevolgen daarvan en de effecten op de migratiestromen kunnen ons wel degelijk bedreigen.

Beleidsopties

Is het risico van onnodige schaarste op de voedselmarkten te beperken? Om te beginnen is er een aantal opties om een mogelijke trendbreuk te verzachten. Overheden

De huidige prijsstijgingen kunnen tijdelijk zijn, maar op langere termijn is een trendbreuk niet uitgesloten



Figuur 1. Schematische voorstelling van het mogelijke effect van een trendbreuk op de cobweb fluctuatie van de internationale landbouwprijzen. Als AB en C'D de amplitude van de fluctuatie zijn boven en onder de oude seculaire trend, is de initiële amplitude onder en boven de nieuwe trend CD en EF.

kunnen stoppen met het ondersteunen van biobrandstoffen. Ze kunnen de consumptie ontmoedigen van dierlijke producten met de minst gunstige conversieratio's (vooral die van feedlot beef, wat ook goed is voor de volksgezondheid). En ze kunnen de agrarische groei in ontwikkelingslanden krachtig bevorderen (wat ook nodig is voor het behalen van millenniumdoelen).

Daarnaast zijn er opties om cyclische onderinvestering te beperken. Overheden kunnen krachtig investeren in onderzoek voor bioraffinage, effectieve vleesvervangers, duurzame verhoging van oogstopbrengsten, en niet-agrarische systemen voor voedselproductie. Tenslotte kan het verstandig zijn om de gekozen richting in het internationale agrarische handelsbeleid te heroverwegen. De huidige "liberalisatie" betekent in de praktijk dat de landbouw in rijke landen wordt beschermd met directe toeslagen (duur, en weinig stimulerend voor het productievermogen), terwijl arme landen worden blootgesteld aan instabiele wereldmarktprijzen. Wellicht is het beter om te streven naar een stabiliserende ordening van de internationale voedselmarkten – een uitgangspunt dat oorspronkelijk ook bij de GATT een rol speelde.

Niek Koning,

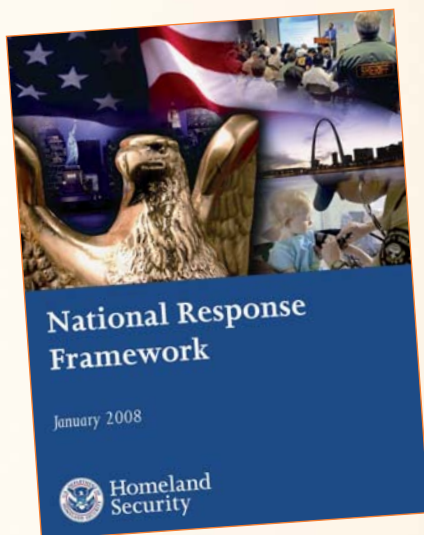
*Duurzame Ontwikkeling & Voedselzekerheidsgroep,
Wageningen Universiteit*

Martin van Ittersum,

*Leerstoelgroep Plantaardige Productiesystemen, Wageningen
Universiteit*

Referenties

- J.-M. Boussard, F. Gérard, M.G. Piketty, M. Ayouz & T. Voituriez, 'Endogenous risk and long run effects of liberalization in a global analysis framework', in: *Economic Modelling* 23 (2006), pp. 457-475.
- J. Goudriaan, Presentation for the workshop "Long-term global availability of food: continued abundance or new scarcity", Wageningen, 26 January 2006.
- N. Koning, M. van Ittersum, G. Becx, T. van Boekel, W. Brandenburg, J. van den Broek, J. Goudriaan, G. van Hofwegen, R. Jongeneel, H. Schiere, M. Smies, 'Long-term global availability of food: continued abundance or new scarcity?', in: *NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences*, in druk.
- F. Penning De Vries, H. Van Keulen & R. Rabbinge, 'Natural resources and limits of food production in 2040', in: J. Bouma, A. Kuyvenhoven, J.C. Luyten & H.G. Zandstra (Eds), *Eco-regional Approaches for Sustainable Land Use and Food Production*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1995, pp. 65-87.
- M.W. Rosegrant, S. Msangi, T. Sulser & C. Ringler, *Future Scenarios for Agriculture: Plausible Futures to 2030 and Key Trends in Agricultural Growth*. Background Paper for the World Development Report 2008. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C. 2006.
- J. Sanders, E. Scott, R. Westhuis & H. Mooibroek, 'Bio-refinery as the bio-inspired process to bulk chemicals', in: *Macromolecular Bioscience* 7 (2007), pp. 105-117.



In januari van dit jaar presenteerde het Amerikaanse Department of Homeland Security (DHS) een nieuwe federale doctrine voor crisisbeheersing. Het “National Response Framework” (NRF) moet leiden tot een verbeterde respons op rampen en crises. De directe aanleiding voor deze herijking van de federale visie op crisisbeheersing is de aanhoudende kritiek die volgde op het Katrina debacle.

Amerika introduceert het National Response Framework: lessen voor Nederland?

Deze nieuwe beleidsvisie draait de klok een slag terug. De gebeurtenissen van 11 september 2001 leidden tot een radicale koerswijziging, met de oprichting van DHS en de nadruk op terrorisme, die veel kritiek genereerde. In 2006 kwam een eerste koerscorrectie, maar die leek nog overwegend symbolisch van aard. Het NRF brengt een meer omvattende en doordachte repliek op de aanhoudende kritiek uit het veld.

Het document formuleert een uniformerende visie op de organisatie en het management van de Amerikaanse responsketen. De “homeland security” invalshoek en de bijna obsessieve aandacht voor terroristische dreigingen hebben duidelijk aan kracht ingeboet. Het *all hazards* perspectief wordt in dit document niet alleen met de mond beleden; de schrijvers proberen daadwerkelijk invulling aan dit concept te geven. Dit leidt niet tot revolutionaire inzichten, maar het suggereert in ieder geval een gezonde beleidscorrectie.

Het NRF bestempelt rampenplanning als een “national priority” en een gedeelde verantwoordelijkheid voor publieke en private leiders. Het zwaartepunt ligt op lokaal niveau waar de *first response* wordt georganiseerd. De federale overheid komt in principe alleen in actie wanneer de gouverneur van een staat daar om vraagt. Lokale gemeenschappen moeten hun eigen boontjes doppen tot het niet langer gaat. Het NRF neemt zo de onduidelijkheid weg die de politiek-bestuurlijke respons op Katrina dagenlang verlamde.

Wat kan Nederland van de Amerikaanse doctrine leren?
Het federale karakter van de crisisrespons in de Verenigde

Staten maakt een vergelijking met de Nederlandse situatie moeilijk. De federale overheid kan de 50 staten en hun lokale overheden weinig tot niets opleggen tijdens een crisis of ramp. Het NRF besteedt veel aandacht aan dit traditionele spanningsveld en dat is voor een consensusland als Nederland juist weer interessant. Wellicht hebben de Amerikanen een oplossing bedacht voor het knellende probleem van coördinatie tijdens rampen en crises?

Het NRF zoekt de oplossing in het verbeteren van structuur. De belangrijkste actoren en organisaties worden benoemd en hun belangrijkste verantwoordelijkheden worden omschreven. Dit blijkt eenvoudiger voor het federale niveau; de gevarieerde praktijk op staatsniveau maakt de formulering van een overkoepelende visie niet eenvoudig. De onderliggende gedachte – kenmerkend voor het traditioneel rationeel-synoptisch planningsperspectief – is dat effectiviteit verbetert zodra duidelijk is wie wat doet.

Het NRF omarmt de gestructureerde manier van werken die wordt gehanteerd in het National Incident Management System (NIMS). De NIMS werkwijze structureert de interactie tussen de vele actoren die tijdens een crisis ten tonele verschijnen. De werkwijze is gestoeld op een succesvolle coördinatiefilosofie (*incident command system*) die in de jaren '70 door de brandweer in California werd ontwikkeld in de strijd tegen de jaarlijks terugkerende bosbranden.

Deze werkwijze is de afgelopen jaren verbluffend snel geïnstitutionaliseerd in de Amerikaanse responsketen, hoewel de effectiviteit nooit geëvalueerd en dus grotendeels

Figure 1. Overview of Stafford Act Support to States

```
graph TD; IR[Federal Resources  
May deploy in advance  
of the incident] --> IO[Incident Occurs]; LFR[Local First Responders  
Arrive on scene] -- Notify --> EAO[Elected/Appointed Official  
Activates local EOC]; EAO -- "Requests mutual aid & State assistance" --> G[Governor  
Activates State EOC]; G -- "Assesses damage  
• Requests EMAC or other interstate mutual aid  
• Requests Presidential declaration" --> FR[FEMA Region  
Evaluates situation & Governor's request]; FR -- Recommends --> FA[FEMA Administrator  
Assesses situation & Governor's request]; FA -- Recommends Through DHS Secretary --> P[President  
Declares emergency or major disaster]; P --> JFO[Joint Field Office  
Provides unified coordination of response resources]; JFO --> RTRD[Response Teams & Other Resources Deploy]; RTRD --> JFO;
```

The flowchart illustrates the process of Stafford Act support to states following an incident. It begins with an incident occurring, which triggers the deployment of federal resources and the arrival of local first responders. The local first responders notify the elected/appointed official, who activates the local Emergency Operations Center (EOC). This official then requests mutual aid and state assistance from the governor, who also activates the state EOC. The governor assesses damage and requests mutual aid through the Federal Emergency Management Agency (FEMA) region, which evaluates the situation and recommends action to the FEMA administrator. The administrator then recommends action through the Department of Homeland Security (DHS) secretary to the president, who declares an emergency or major disaster. Finally, the president coordinates the joint field office, which provides unified coordination of response resources, leading to the deployment of response teams and other resources.

Een bijkomend probleem is de spanning tussen het topdown karakter van het document en het uitgangspunt dat een ramp in eerste instantie op het lokale niveau dient te worden afgehandeld. Dit document legt alle moeilijke taken op het lokale niveau neer (zoals bijvoorbeeld het genereren van *shared awareness* en het verschaffen van correcte informatie), maar vertelt niet hoe die taken effectief kunnen worden vervuld.

Maar dit zijn kanttekeningen die de meerwaarde van dit document niet mogen overschaduwen. De Amerikaanse beleidsmakers hebben oude problemen bij de kop gevat en proberen middels het formuleren van een overkoepelende doctrine concrete oplossingen te bieden. Dat zij daar maar ten dele in slagen moge niet verwonderlijk zijn. Het gaat hier om taaie materie waar de meeste landen mee worstelen. Het NRF document inspireert tot verder nadenken en tot het zoeken naar incrementele aanpassingen. Het biedt tegenwicht aan de simplistische roep om eenhoofdige gezagsstructuren opgetuigd met doorzettingsmacht.

Het NRF is een lijvig document (80 pagina's), maar het is helder geschreven en zucht niet onder het moedeloosmakend jargon dat zo kenmerkend is voor Nederlandse beleidsplannen. DHS heeft een website ingericht waar allerlei relevante documenten en zelfs een ondersteunende training te vinden zijn (www.fema.gov/NRF). Als planningsexercitie strekt NRF in ieder geval tot voorbeeld.

37

Het eind van het westerse geloof in de vooruitgang

Recent verschenen twee boeken die, ondanks geheel verschillende gevolgtrekkingen, er beide van uitgaan dat het westerse geloof in de vooruitgang tot staan is gekomen. Ja zelfs dat nu het geloof leeft dat verdere technologische vooruitgang tot zelfvernietiging van de mensheid leidt, onder meer als gevolg van terrorisme. Terwijl het ene boek, van de Britse socioloog Frank Furedi, ervan uitgaat dat het probleem vooral tussen de oren zit bij de westerse elites, probeert de Duitse socioloog Beck met een geforceerde poging de moed erin te houden.

Waar staan 'wij' voor?

Furedi betoogt in *Invitation to Terror* dat westerse politici hun burgers angst aanpraten voor terroristische aanslagen. Dat doen zij volgens hem niet met machiavellistische bedoelingen (door middel van een *politics of fear*), maar omdat zij zelf verward en defaitistisch zijn, zoals hij met een uitgebreide reeks citaten laat zien. In plaats van overreactie is er dus sprake van desoriëntatie. In tegenstelling tot de opvatting dat de aanslagen van 11 september 2001 in New York en Washington de autoriteiten volkomen verrasten, toont hij aan dat er vanaf de jaren tachtig al werd gewaarschuwd voor het 'nieuwe', veel gewelddadiger terrorisme, dat mogelijk met CBRN-aanslagen gepaard zou gaan. En sinds die fatale datum beweren gezagsdragers dat terroristen op elke plaats en elk moment met willekeurig welk wapen kunnen toeslaan. Furedi zelf gelooft daar nauwelijks in. Volgens hem is er zelfs geen greintje bewijs voor een mogelijke CBRN-aanslag en is de fantasie van de autoriteiten op hol geslagen. De reden is niet zozeer dat 'wij' niet weten wie de tegenstander is, maar vooral dat 'wij' onzeker zijn over wie 'wij' zelf zijn en waar 'wij' voor staan. Om hetzelfde dodental te bereiken als de Russen tijdens de Tweede Wereldoorlog zouden er vier jaar lang met een tussenpoos van zes uur telkens opnieuw aanslagen van het formaat van 9/11 moeten plaatsvinden en toch hadden de Russen toen, anders dan de westerlingen nu, geen moeite met de vraag waarvoor zij stonden. De vraag 'Why do they hate us?' zou volgens Furedi dan ook moeten worden vervangen door 'Why do we hate ourselves?'. Het antwoord op die laatste vraag zou in belangrijke mate luiden dat het Westen het geloof in het heilzame karakter van technologische vooruitgang

heeft verloren. Daardoor is een dominant narratief van angst, voortdurende kwetsbaarheid en slachtofferschap ontstaan in plaats van zingeving. Door het speculeren over aanslagen moedigen autoriteiten volgens Furedi echter juist diegenen en datgene wat zij vrezen aan hun euvelde daden te begaan. Of zij gaan zelf over tot preventieve daden.

Mislukte peptalk

Men zou het boek van Furedi kunnen opvatten als een peptalk om meer zelfvertrouwen en weerbaarheid aan de dag te leggen. Toch bevredigt zijn aanpak niet. Daarvoor poetst hij te gemakkelijk de feitelijke terroristische aanslagen weg. Furedi maakt nergens duidelijk waarop het volgens hem benodigde zelfvertrouwen als afweer tegen terrorisme gebaseerd zou moeten zijn anders dan dat in het verleden is gebleken dat na grote rampen en geweld het sociale kapitaal vaak een sterk regeneratief vermogen had. Het leidt Furedi tot de conclusie dat eerst een grote aanslag moet plaatsvinden voordat door middel van menselijke en sociale weerbaarheid maatschappelijke zingeving weer mogelijk wordt. Maar niet iedere aanslag heeft zo'n harmoniserende uitwerking, zoals die op Theo van Gogh in Nederland duidelijk maakte. En het is de vraag of Furedi's aanbeveling dat om het terrorisme in te dammen het publiek ermee moet leren leven ook stand zal houden bij CBRN-aanslagen.

Furedi: 'Terrorisme legt de crisis van het zelfvertrouwen van de westerse elites bloot.'

Doos van Pandora

Terwijl Furedi de autoriteiten verwijt dat zij niets meer aan het toeval willen overlaten, ziet Beck dit min of meer als het noodlot dat allen treft die in een mondiale risicomaatschappij leven. In *Weltrisikogesellschaft* heeft Beck de mondialisering van risico's, die hij reeds in eerdere publicaties beschreef, verder doordacht: nucleaire catastrofes, megamilieurampen, mondiale financiële crises en terroristische aanslagen. Kenmerk van deze risico's is dat zij niet langer plaatsgebonden zijn, dat zij niet te calculeren vallen en onverzekerbaar zijn. Typerend is volgens Beck verder dat zij inderdaad juist voortvloeien uit de modernisering van de technologie. Wat Furedi als cultuurpessimisme beschouwt, is bij Beck realiteit. De moderne

mens heeft zijn eigen onveiligheid en onzekerheid gecreëerd. Met gentechniek, nanotechnologie en robotica openen we volgens hem een doos van Pandora, niet alleen omdat er toevallig iets mis kan gaan, maar ook omdat terroristen techniek opzettelijk kunnen inzetten voor hun doeleinden. Terwijl eeuwenlang de gedachte leefde dat techniek de wereld beheersbaar zou maken, heeft de zegetocht van de techniek juist geleid tot een wereld die niet langer beheersbaar is. Hij constateert een terugverlangen naar wat eens het schrikbeeld was van de gecontroleerde samenleving: was alles nog maar onder controle. En zoals Furedi meent dat de officiële fantasie ten aanzien van dreigingen geen grenzen meer kent, schrijft Beck dat er geen beperkingen meer lijken te zijn voor apocalyptische bespiegelingen. Evenals Furedi constateert Beck een neiging naar voortgaande *securitization* van de politiek en naar preventief optreden tegen dreigingen, al werkt dat ook volgens hem vaak contraproductief.

Risico is volgens Beck dan ook het organiserend principe van de maatschappij geworden. Voortdurend zijn er groepen mensen die besluiten nemen over risico's die vooral anderen kunnen treffen. Hij bespreekt daarbij bijvoorbeeld risico-oorlogen en de export van risico's. Het gaat daarbij echter niet alleen om objectieve beslissingen, maar ook om subjectieve. Vroeger werden de heerschappijverhoudingen bepaald door het al dan niet bezitten van productiemiddelen, tegenwoordig door de vraag wie de risico's definieert. Experts krijgen daardoor grote macht.

Pessimist noch utopist

Toch kan men niet zeggen dat Beck een cultuurpessimist is. Naast verlamdende angst openen de nieuwe risico's namelijk ook nieuwe mogelijkheden voor menselijk handelen. Hoe groter de onbeheersbaarheid van de wereld wordt, des te groter wordt de menselijke vrijheid en omdat het onverwachtbare voorstelbaar wordt, is ten slotte niets meer vanzelfsprekend. Omdat uiteindelijk iedereen het slachtoffer van gevaren kan worden, is er sprake van een zekere democratisering van risico's en kunnen een wereldburgerij en een mondiale risico-ethiek ontstaan. Bovendien zijn de risico's zo groot geworden dat staten machteloos staan (zelfs in het Westen ontstaan 'failed states') en nieuwe utopieën mogelijk worden.

Beck wil echter noch van pessimisme noch van utopisme spreken. Hij hanteert voor de mondiale risicomaatschappij liever de termen 'ironie' en 'ambivalentie'. Ironie, omdat staat, wetenschap en strijdkrachten onderdeel zijn geworden van het probleem dat zij trachten te beheersen. Ironie ook, omdat hoe planmatiger men optreedt, des te groter de rol van het toeval wordt.

De hel op aarde

Van ambivalentie is sprake, omdat de moderniteit de antimoderniteit teweegbrengt. De creativiteit kan tot totale

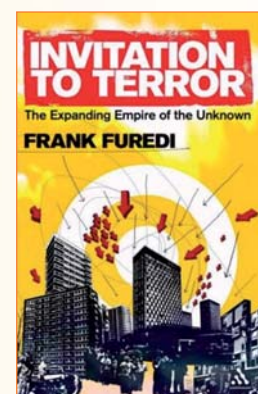
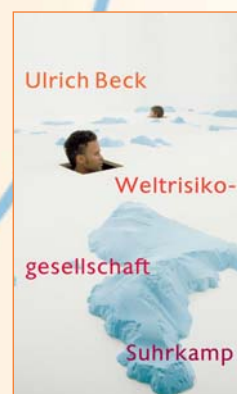
vernietiging leiden, aangezien aan het nihilisme geen technische grenzen meer zijn. Net als Furedi meent Beck dat de voorstelbaarheid van een catastrofale vernietiging de zelfverzekerdheid van de mensheid heeft verwoest. Hij signaleert 'de verleiding', het begrip van het absolute kwaad in te voeren om de mogelijkheid van zo'n nihilistische catastrofe te duiden. Daarin schuilt volgens hem het grote gevaar dat het kwaad zal worden vereenzelvigd met het vreemde en er een neiging zal ontstaan om het kwaad en dus het vreemde volledig uit te roeien. Zo kan in naam van de vrijheid en de moderniteit de hel op aarde worden gebracht.

Aan het slot van zijn boek probeert Beck, niet al te overtuigend, zijn lezers toch nog hoopvol te stemmen. Waar in de negentiende eeuw de staat het beheersinstrument werd biedt er zich op een hoger niveau aan het begin van de 21^e eeuw geen alternatief aan: een kosmopolitisch vaderland bestaat niet. Als mogelijke uitweg ziet Beck echter nog transnationale samenwerking tussen nationale staten NGO's, multinationals en internationale organisaties, die het ironisch genoeg mogelijk moeten maken voor de nationale staat om te overleven, net als trouwens voor de mensheid.

En zo staat in de mondiale risicomaatschappij alles ter discussie, zelfs de sociologie. Want Beck realiseert zich dat hij door de mogelijkheid van de apocalyps te bespreken haar mogelijk dichterbij brengt, maar er niet over spreken zou even fataal kunnen zijn. Door dit soort dilemma's spreekt hij van een tweede verdrijving uit het paradijs, al houdt hij ten slotte, zonder verder concretisering, de mogelijkheid van een nieuw begin open.

prof. dr. Bob de Graaff,

hoogleraar terrorisme en contraterrorisme, Universiteit Leiden



Ulrich Beck, Weltrisikogesellschaft, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2007.

Frank Furedi, Invitation to Terror. The Expanding Empire of the Unknown, London/New York, Continuum, 2007.

Prestatiegericht evalueren

De meeste evaluaties van oefeningen en rampen¹ in Nederland zijn beperkt tot een test of reconstructie van procedures, protocollen en beleidsafspraken. Deze meer 'klassieke' benadering biedt onvoldoende handvatten voor het daadwerkelijke doel van evalueren: het vaststellen of door het systeem de beoogde effecten en prestaties behaald worden. Dit artikel legt uit wat prestatiegericht evalueren inhoudt en in hoeverre dat bijdraagt aan effectief oefenen.

Prestatiegericht evalueren

Prestatiegericht evalueren is een instrument om gericht te beoordelen over de mate waarin procedures, processen en beleidsrichtlijnen daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde effecten. Centraal staat de mate waarin van te voren geformuleerde responsdoelstellingen wel of niet behaald zijn. *An sich* heeft het voldoen aan interne doelstellingen geen enkele waarde. Deze wordt pas bepaald als de interne doelstellingen van een organisatie geplaatst worden tegenover de beoogde effecten, zoals het zo veel mogelijk redden van mensen in een bepaald gebied, het zo snel mogelijk bestrijden van een incident, het zo snel mogelijk uitschakelen van mogelijke terroristen, etc.

Vóóraf moet een evaluatiekader worden opgesteld. Dit kader specificeert de responsfuncties (alarmering en opschaling, classificatie, slachtofferopvang en -ontsmetting, etc.) en de criteria (snelheid, effectiviteit, aantal slachtoffers etc.) hoe op basis van de meting van prestaties (uitkomsten) "een oordeel" over het presteren van het systeem wordt opgemaakt. Systeemgerichte evaluaties bestuderen verschijnselen als een geheel met een onderlinge samenhang en wisselwerking. Niet de individuele prestaties van een onderdeel, maar het effectief gedrag van het geheel vormen het evaluatieobject. De waarde van deze benadering laat zich het best beschrijven als een paradox. Naarmate één organisatie (onderdeel A) beter de procedures volgt, maar niet effectief communiceert met een andere organisatie (onderdeel B) zal in de systeemevaluatie organisatie A een zeer positief oordeel ontvangen als het systeem in zijn geheel de beoogde effecten bereikt. Organisatie B zal een gematigd positief oordeel krijgen bij dezelfde systeemprestaties. Echter, organisatie A zal een gematigd negatief oordeel krijgen bij onvoldoende systeemprestaties en organisatie B een zeer slechte beoordeling bij onvoldoende systeemprestaties.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing kunnen ook als een systeem opgevat worden, namelijk het systeem om

effectief rampen te bestrijden. In Nederland bestaat er niet één organisatie die in haar geheel verantwoordelijk is voor de afhandeling van rampen. Organisaties hebben immers een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de organisaties ook in belangrijke mate van elkaar afhankelijk zijn bij het beschikken over volledige en tijdige informatie, het nemen van effectieve besluiten en het uitvoeren van effectieve publiekscommunicatie. Deze afhankelijkheden moeten meegenomen worden bij het beschrijven van responsfuncties en criteria/indicatoren voor het beoordelen van prestaties tijdens oefeningen. Grenzen tussen organisaties vervagen bij de definitie van effectgerichte indicatoren, maar de druk op de verschillende organisaties op transparante aansluiting van processen en samenwerking neemt hierdoor toe.

Werkwijze

Een systeemevaluatie bestaat uit vier onderdelen:

- 1 het bepalen van het te evalueren systeem en systeemgrenzen;
- 2 het bepalen van het systeemdoel en effecten (hoe functioneert een proces binnen een systeem?);
- 3 het vaststellen van het organisatiedoel (welke evaluatiecriteria kunnen worden benoemd?);
- 4 het opstellen van de organisatiecriteria (aan welke prestatiecriteria moet een organisatie voldoen?).

Met behulp van deze methode kunnen evaluaties gestructureerd, systematisch en uniform plaatsvinden. Het is toepasbaar voor elke organisatie, zowel bij een oefenscenario als bij een daadwerkelijke ramp. Dit model is in Nederland inmiddels toegepast bij de evaluatie van de Nationale Stafoefening Nucleair 2005 en de oefening Voyager.

Oplossing voor effectief oefenen

Het grootste voordeel van prestatiegericht evalueren is dat daadwerkelijk die zaken geëvalueerd worden waarvan

¹ In dit artikel wordt alleen gesproken over rampen. In dit verband kunnen de woorden ongelukken, calamiteiten, incidenten en crises ook als synoniemen worden gehanteerd.

iedereen het er over eens is dat ze relevant zijn voor het (eigen) functioneren en dat ze bijdragen aan de beoogde effecten. Noch het individuele, noch het teamfunctioneren is onderwerp van evaluatie; centraal staat het gedrag/effect van de organisatie als geheel en het overkoepelende systeem. Het resultaat van deze evaluatie levert dus input op voor het doen van een uitspraak over de kwaliteit van het functioneren van het systeem.

Oplossing voor effectief crisisbeleid

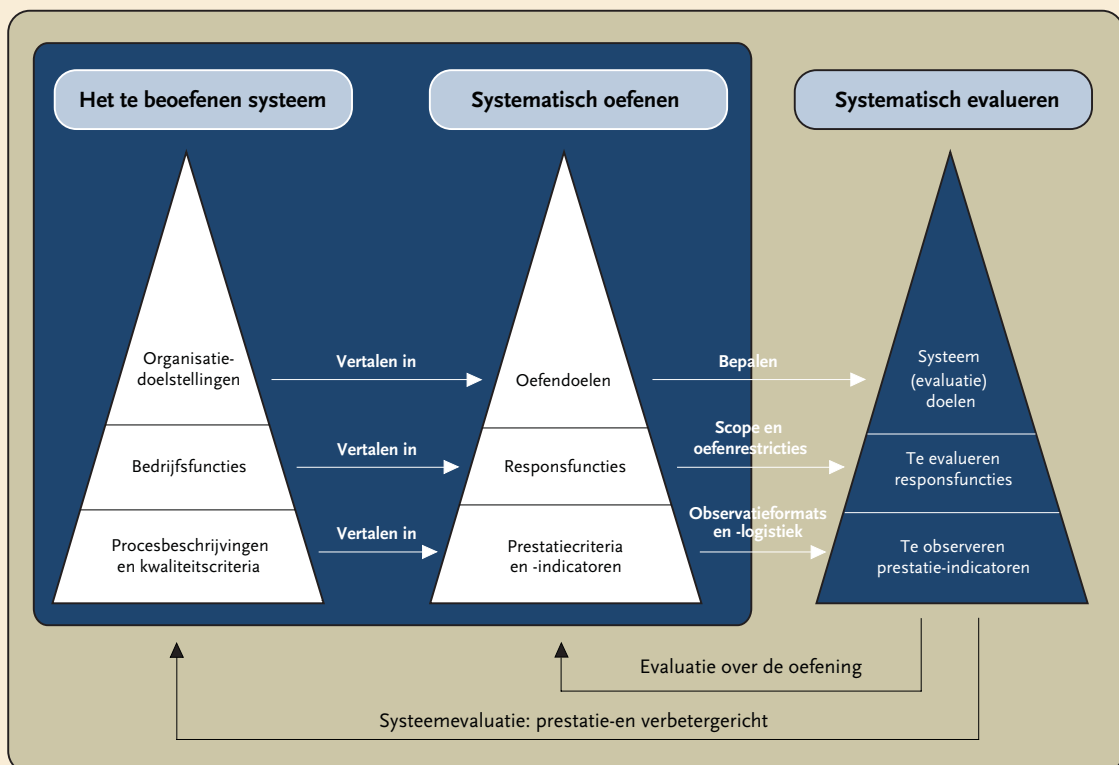
Prestatiegericht evalueren vereist een visie op effectieve rampenbestrijding/crisisbeheersing. Deze kan geformuleerd worden op zowel het niveau van één organisatie, een aantal organisaties dat een gedeelde verantwoordelijkheid heeft, als alle organisaties in een systeem (denk bijvoorbeeld aan een incident dat zich ontwikkelt tot een ramp op nationaal niveau). Oefeningen of interventies tijdens daadwerkelijke rampen moeten dienstbaar zijn aan het bereiken van de effecten, of wel het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen van de crisisorganisatie. Doorgaans is de visie niet of nauwelijks geëxpliciteerd of onvoldoende doordacht vanuit gewenste effecten. Rampenbestrijding beoogt een maatschappelijk doel, namelijk het zo snel mogelijk terugkeren van de samenleving naar de status quo. Te vaak zien we dat andere informele en irrationele factoren meer bepalend zijn voor het handelen van organisaties. Reconstructie van de visie als onderdeel van een evaluatieonderzoek is in feite een

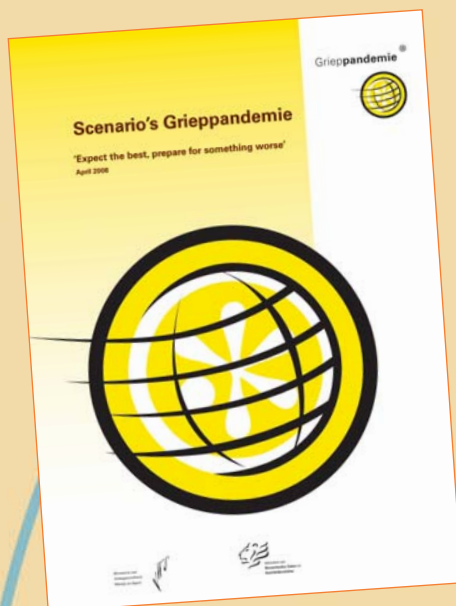
reparatieslag voor onvoldoende expliciet doordacht beleid. Het vooraf goed doordenken van het beleid en het formuleren van haalbare doelstellingen komt niet alleen het realiteitsgehalte en de uitvoerbaarheid van het beleid ten goede, maar ook de evalueerbaarheid ervan.

Tot slot een oproep aan alle verantwoordelijken binnen de Nederlandse crisisbeheersingsorganisatie. De uitkomsten van een prestatiegerichte systeemevaluatie kunnen ondubbelzinniger en helderder zijn dan bij de klassieke wijze van evalueren. De dieperliggende oorzaken van het onvoldoende “presteren” moeten nog steeds op individueel organisatieniveau gezocht, geanalyseerd en verbeterd worden. Twee redenen om voorafgaand aan de omvangrijke organisatie van grootschalige multidisciplinaire oefening en evaluatie zich te bezinnen:

- 1 Zijn we als systeem klaar voor een prestatiegerichte evaluatie?
- 2 Kunnen we de (bestuurlijke) sensitiviteit opbrengen om de uitkomsten te ontvangen en er prudent mee om te gaan?

drs. Abderrahman Kaouass,
managing consultant Cluster Veiligheid & Rechtsketen,
Capgemini (akaouass@capgemini.com)
ir. Laurens van der Sluys Veer,
adviseur en mede-eigenaar ISR Europe
(laurensvandersluysveer@i-s-r.ca)





Scenario's als voorbereiding op griepPandemie

De ministers Ter Horst (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en Klink (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) hebben twee scenario's laten uitwerken over de gevolgen van een wereldwijde uitbraak (pandemie) van een nieuw griepvirus. In het ene scenario zijn de medische en maatschappelijke gevolgen mild, in het andere ernstig.

Mild of ernstig

De scenario's zijn geen voorspellingen. Onbekend is immers wat de eigenschappen van een nieuw virus zijn, waar de pandemie start en hoe die zich verspreidt.

De scenario's zijn bedoeld om op een gemeenschappelijke basis voorbereidingen te treffen voor de medische en maatschappelijke gevolgen van een griepPandemie. Ze zeggen dus iets over wat kán gebeuren, niet over hoe groot de kans is dát het gebeurt. In beide scenario's worden in Nederland vijf miljoen mensen ziek, zo'n dertig procent

Samenvatting scenario's:

Aannames voor Nederland op basis van voorgaande griepPandemieën om het milde en het ernstige scenario te beschrijven, in vergelijking met een normale winter epidemie.

	jaarlijkse seizoensgriep	mild scenario met antivirale middelen	ernstig scenario zonder antivirale middelen
Aantal mensen ziek	820.000	ca. 5 miljoen	ca. 5 miljoen
%	5 %	30%	30 %
Aantal doden	250 - 2.000	ca. 5000	ca. 80.000
%		0.03 %	0,47 %
Frequentie	jaarlijks	onbekend	onbekend
Oorzaak	bij de mens bekend type griepvirus	nieuw type griepvirus	nieuw type griepvirus
Duur van de ziekte en het herstel (tijd thuis per patiënt)	0 à 2 weken	0 à 2 weken	1 à 2 weken
Gemiddelde ziekteduur	6 dagen	6 dagen	8 dagen
Duur griepgolf	6 tot 10 weken	ca. 20 weken	ca. 10 weken
Piekmoment	Na 3 tot 5 weken	rond de 10e week	rond de 6e week
Piekbelasting (nieuwe zieken per dag)	-	ca. 100.000	ca. 170.000
%		0,6 %	1 %
Aantal zieken tijdens piek		ca. 700.000	0,8 - 1,6 miljoen
%	-	4 %	5 -10 %
Aantal thuisblijvers tijdens piek*		0,7 - 1,6 miljoen	1,6 - 4,8 miljoen
%	-	4 - 10 %	20 - 30 %

* Hiervan is in het ernstige scenario 15-20% thuis ten gevolge van influenza en alle andere ziekten. Health Protection Agency (2006), uit concept notitie RIVM (Jacco Wallinga) over verwachtingen omtrent absentieïsme, 5 april 2007. Daarbij nog 5-10% uit voorzorg en mensen die voor zieke familie of vrienden zorgen. Het gaat hier om een gemiddelde: voor grotere organisaties is dit een redelijke verwachting, voor kleinere bedrijven of voor bedrijfsonderdelen zullen er grotere afwijkingen zijn naar boven of naar beneden.

van de bevolking.

In het milde scenario (gebaseerd op de grieppandemie van 1957) overlijden in Nederland 5.000 mensen als gevolg van de pandemische griep. De duur van de griepgolf is ongeveer twintig weken, met een piek rond de tiende week. Op dat moment zijn er 700.000 mensen ziek en komen er elke dag 100.000 nieuwe zieken bij. In de piek blijven er 700.000 tot 1,6 miljoen mensen thuis; niet alleen zieken, maar ook mensen die thuis moeten blijven om zieken te verzorgen, of die thuis blijven omdat ze bang zijn buitenshuis besmet te worden.

In de berekeningen voor het ernstige scenario (gebaseerd op de grieppandemie van 1918) is ervoor gekozen het effect van antivirale middelen en andere maatregelen weg te laten. Dit leidt tot een korter durende griepgolf (tien weken) met een veel hogere piek. Er overlijden in dit scenario in Nederland ongeveer 80.000 mensen, en tijdens de piek blijven 1,6 tot 4,8 miljoen mensen thuis.

Maatregelen

Nederland heeft vijf miljoen kuren antivirale middelen in voorraad. Bij correct gebruik van deze virusremmers kan de ernst van de ziekte beperkt worden en de ziekteduur korter worden. Daarnaast heeft Nederland een contract gesloten met een fabrikant om een vaccin tegen de pandemische griep geleverd te krijgen zodra dat beschikbaar is. Het ontwikkelen van zo'n vaccin zal naar verwachting zes tot acht maanden duren vanaf het moment dat het nieuwe virus bekend is. Daardoor zal het

vaccin mogelijk pas beschikbaar zijn na de eerste griepgolf. Eerder zijn nationaal en regionaal draaiboeken gemaakt ter voorbereiding op een grieppandemie. Verder zijn verschillende maatregelen mogelijk om het risico van besmetting te voorkomen, zoals hygiënische maatregelen en het terugbrengen van sociale contacten (evenementen afgelasten, scholen sluiten, zieken isoleren).

Bedrijven, diensten en overheden kunnen zich voorbereiden op de maatschappelijke gevolgen van een grieppandemie, bijvoorbeeld op het thuisblijven van werknemers waardoor cruciale processen onder druk komen te staan.

De scenario's, opgesteld in samenwerking met onder andere het Centrum Infectieziektenbestrijding van het Rijksinstituut voor de volksgezondheid en Milieu en GHOR-Nederland, zijn naar de Tweede Kamer gestuurd, naar gezondheidszorgorganisaties en naar de Veiligheidsregio's. De scenario's zijn ook meegenomen in de Nationale Risicobeoordeling. Dit instrument is bedoeld om een aantal dreigingen voor de nationale veiligheid te beoordelen op impact en waarschijnlijkheid. De uitkomsten van de Nationale Risicobeoordeling gaan nog voor de zomervakantie naar de Tweede Kamer.

Leren van stroomstoring in de Bommeler- en Tielerwaard

In opdracht van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, de betrokken gemeenten en het ministerie van BZK voert het lectoraat Crisisbeheersing van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* en de Politieacademie, samen met de VU Amsterdam en de afdelingen Onderzoek en Oefenen van het NIFV een evaluatieonderzoek uit naar het functioneren van de crisisorganisatie tijdens de stroomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard in december 2007. De focus van het onderzoek richt zich voor een belangrijk deel op de effectiviteit van de aanpak door de crisisorganisatie gerelateerd aan de zorg voor de burgers. De zelfredzaamheid van burgers vormt daarmee een speciaal aandachtspunt in het onderzoek.

Aanvullend op het evaluatieonderzoek, dat leidt tot beantwoording van de vragen die de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid zich heeft gesteld, wil het lectoraat de

casus van de stroomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard ook gebruiken om gegevens te verzamelen voor de meer fundamentele onderzoeken van het lectoraat met betrekking tot de multidisciplinaire samenwerking. Een vraag die daarbij centraal staat, is bijvoorbeeld of er van de commandostructuur COPI, ROT en RBT een daadwerkelijke sturing is uitgegaan. En zo ja, waar die sturing er dan heeft bestaan of zo nee, wat voor een type sturing er dan heeft plaatsgevonden. De evaluatie van de stroomstoring in de Tieler- en Bommelerwaard wordt daarmee in een bredere context geplaatst. Het evaluatieonderzoek zal medio juni 2008 worden afgerond.

Astrid Scholtens,
lector crisisbeheersing van de Politieacademie en het
Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid

Convenanten met veiligheidsregio's om kwaliteit rampenbestrijding te verbeteren

Minister Ter Horst van BZK heeft op 3 april in een brief de Tweede Kamer antwoord gegeven op vragen over het afsluiten van convenanten met veiligheidsregio's. De minister maakt afspraken met regio's die de kwaliteit van de rampenbestrijding voortvarend willen verbeteren. "Ik heb mij namelijk ten doel gesteld de veiligheidsregio's te organiseren en de rampenbestrijding eind 2009 op orde te brengen", aldus de minister.

Inzet van meer middelen

Om dit doel te bereiken zet zij meerdere middelen in. Enerzijds het wetsvoorstel veiligheidsregio's en het bijbehorende Besluit, waarin kwaliteitseisen worden gesteld. Anderzijds is er snelheid geboden om de rampenbestrijding op orde te brengen. Uit diverse rapporten van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) is immers gebleken dat de kwaliteit op het gebied van rampenbestrijding zorgelijk is. Daarom wil de minister regio's stimuleren om nú al een belangrijke kwaliteitsverbetering in te zetten. Afspraken hierover legt zij vast in convenanten. Met de convenanten worden afspraken, inspanningen en verantwoordelijkheden tweezijdig vastgelegd en kunnen de regio's actief worden gevolgd. Het maken van tweezijdige afspraken draagt bij aan het realiseren van de doelstellingen mét inachtneming van de regionale bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Vóór 1 juli 2008

De convenanten hebben een looptijd tot en met 31 december 2009 en kunnen tot uiterlijk 1 juli 2008 worden afgesloten. Als kader en uitgangspunt worden onder meer het beleidsprogramma 2007-2011, het bestuursakkoord met de VNG en het Wetsvoorstel Veiligheidsregio's en de bijbehorende nadere regelgeving gehanteerd. Inmiddels zijn met de besturen van de veiligheidsregio's Zuid-Limburg, Haaglanden, Midden- en West-Brabant en Rotterdam-Rijnmond convenanten afgesloten. Het convenant met Rotterdam-Rijnmond mag volgens de minister best model staan. Met een achttal regio's zijn de ambtelijke voorbereidingen in volle gang. Met de overige regio's hoopt de minister spoedig in gesprek te gaan.

Inhoud convenanten

De convenanten richten zich op twee doelstellingen: 1) de rampenbestrijding op orde en 2) de vorming van een professioneel georganiseerde veiligheidsregio. Omdat iedere regio zijn eigen uitdagingen heeft, bevatten de convenanten ruimte om afspraken te maken die zijn toegesneden op de regionale situatie. Twee onderwerpen

maken echter op uniforme wijze deel uit van ieder convenant: de basisvereisten crisismanagement en de regionalisering van de brandweer. En omdat de minister eind 2009 de rampenbestrijding op orde wil hebben, worden in het convenant afspraken opgenomen over wat een regio moet kunnen tijdens een ramp of crisis. Een vast onderdeel zijn de basisvereisten crisismanagement (melding & alarmering, op- en afschaling, leiding & coördinatie en informatiemanagement). De basisvereisten zijn tot stand gekomen in nauw overleg met het veld en na toetsing in zes regio's. Die afspraken liggen op hetzelfde niveau als het concept-Besluit veiligheidsregio's. In het convenant worden de basisvereisten opgenomen zoals ze op het moment van ondertekening bekend zijn. Als de vereisten, als onderdeel van het besluit, op enig moment voor de inwerkingtreding wijzigen (bijvoorbeeld na de consultatiefase of behandeling in de Tweede Kamer), dan zullen de vereisten in het convenant worden aangepast zodat zij overeenkomen met de vereisten uit het besluit.

Professioneel georganiseerde veiligheidsregio

Om het niveau van de rampenbestrijding structureel te kunnen borgen, is een goede organisatie onontbeerlijk. Dit geldt zowel voor de multidisciplinaire veiligheidsregio, als voor de afzonderlijke betrokken disciplines. Daarom komen in het convenant afspraken aan bod over wat er binnen de veiligheidsregio's en de verschillende kolommen georganiseerd moet worden.

Een vast onderwerp in de convenanten is de regionalisering van de brandweer. Dit is geen doel op zich, maar een middel om de kwaliteit van basisbrandweezorg en de rampenbestrijding en crisisbeheersing structureel te borgen. De belangrijkste reden voor regionalisering is dat het veiligheidsbestuur de verantwoordelijkheid voor een goede basisbrandweezorg en een adequate rampenbestrijding moet kunnen waarmaken. Dat betekent dat het bestuur (vertegenwoordigd door de eenhoofdige leiding) over alle beheersaspecten van een korps moet kunnen gaan en grip moet hebben op de voorbereiding op de rampenbestrijding. De kwaliteit van personeel en



materieel is daar een cruciaal onderdeel in. Van regio's die een convenant afsluiten, wordt gevraagd om binnen de looptijd van het convenant (dus uiterlijk 31 december 2009) een besluit tot volledige regionalisering te nemen. De implementatie van dit besluit kan eventueel ook na de looptijd van het convenant worden afgerond, maar uiterlijk 31 december 2010.

Inzet minister

Aangezien convenanten tweezijdige afspraken bevatten, mogen de regio's van de zijde van het ministerie ook een gerichte inspanning verwachten. In de eerste plaats stelt BZK (beleidsinhoudelijke) adviezen, informatie en ondersteuning ter beschikking. Ten tweede ontvangen de regio's die een convenant afsluiten een eenmalige extra financiële bijdrage als duwtje in de rug. De hoogte van deze bijdrage wordt per regio bepaald (mede op basis van de verdeelsystematiek van de BDUR) en bedraagt tussen de 1,1 en 1,9 miljoen euro per regio. Dit bedrag is lumpsum, niet taakgebonden en niet kostendekkend. De convenanten zijn tweezijdige afspraken op vrijwillige basis. Het staat regio's vrij om deze convenanten te sluiten. Bovendien is in de convenanten steeds opgenomen dat de inhoud, indien deze op enig moment strijdig zou worden met wet- en regelgeving, zal worden aangepast. Wat betreft de regionalisering van de brandweer sluit de minister aan bij het Beleidsprogramma waarin is opgenomen dat regio's niet wettelijk verplicht zullen worden tot regionalisering.

€ 1,2 miljoen voor ICT-initiatieven betere veiligheid

Op 26 maart is de 7e prijsvraag Maatschappelijke Sectoren & ICT (M&ICT) officieel geopend. Deelnemers kunnen met hun inzending maximaal € 1,2 miljoen ontvangen als tegemoetkoming bij de verdere opschaling van een succesvolle ICT-toepassing. In totaal is er € 7 miljoen voor deze prijsvraag beschikbaar.

Voor de sector Veiligheid is het thema: ICT voor een betere Veiligheid. Er zijn veel bewezen ICT-toepassingen die bijdragen aan het verminderen van onveiligheid en die leiden tot een betere preventie, criminaliteitsbestrijding en crisisbeheersing. Opschaling van deze toepassingen komt echter vaak moeizaam tot stand. Deze prijsvraag vraagt daarom om voorstellen op het terrein van politie, brandweer, geneeskundige hulpdiensten en gemeentelijke veiligheidstaken die daar wél in slagen. De inzendingen moeten uiterlijk 27 augustus 2008 zijn aangemeld. Voor meer informatie en aanmelden zie: www.m-ict.nl.



De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond krijgt de komende twee jaar 1,7 miljoen euro extra van minister Ter Horst om de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren en regionaal te organiseren. Hierover zijn afspraken gemaakt in een convenant dat op 3 april is ondertekend door Ter Horst en de voorzitter van de veiligheidsregio, de Rotterdamse burgemeester Opstelten. Ook hebben de twintig gemeenten in de regio hun gemeentelijke brandweerkorpsen overgedragen aan de veiligheidsregio. Hiermee heeft de regio Rotterdam-Rijnmond de primeur van de eerste volledig regionale brandweer.

Eerste volledig regionale brandweer in Rotterdam-Rijnmond

Convenant met veiligheidsregio

Het regionaliseren van de brandweer en het afsluiten van convenanten zijn bedoeld om de rampenbestrijding en crisisbeheersing eind 2009 op een hoger niveau te krijgen. De regio Rotterdam-Rijnmond is de eerste regio waar de brandweer daadwerkelijk nu al regionaal georganiseerd wordt. De andere regio's hebben in hun convenant wel aangekondigd dit te gaan doen. De minister van BZK hoopt ook snel met de andere veiligheidsregio's convenanten af te sluiten. Zij heeft daar extra geld voor beschikbaar; het bedrag varieert per regio van 1,1 tot 1,9 miljoen euro voor de komende twee jaar. Dit bedrag komt bovenop het geld dat gemeenten sowieso krijgen voor de brandweer en rampenbestrijding.

Regionale organisatie met lokale binding

De veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond is een gebied van zo'n 865 vierkante kilometer waar ongeveer 1,2 miljoen mensen wonen en werken. De twintig gemeentelijke brandweerkorpsen worden één regionaal brandweerkorps, onder leiding van één regionale brandweercommandant. De brandweezorg wordt uitgevoerd door circa 1650 brandweermensen, waaronder ruim 1000 vrijwilligers. Zij komen allemaal formeel in dienst van de regionale brandweer. Ook komt het materieel (kazernes, brandweerwagens, uitrusting) in regionaal beheer. Dit betekent niet dat brandweermensen de voeling met hun eigen dorp of stad verliezen, integendeel. Vanuit de regio blijft de brandweer georganiseerd via lokale brandweerkazernes en brandweerposten. Alleen vanuit lokale kazernes kan de brandweer op tijd bij een brand of ongeluk zijn. Maar als er sprake is van een groter ongeluk of een ramp, is al snel regionale inzet van de brandweer en andere hulpverleningsdiensten nodig. Verder kan een regionaal brandweerkorps beter opleidingen en oefeningen voor het personeel aanbieden. Ook kan in regionaal



verband de brandweer krachtiger optreden bij het verlenen en controleren van vergunningen, het adviseren over bouwplannen en het controleren op brandveiligheid.

Kwaliteit crisisbeheersing

In het convenant zijn afspraken vastgelegd over de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Rotterdam-Rijnmond, zoals eisen over melding en alarmering, leiding en coördinatie bij incidenten en rampen, informatie-uitwisseling en oefeningen. Daarnaast heeft de regio extra ambities om zich nog verder te ontwikkelen met digitale opleidingen, een regionaal facilitair bedrijf en het verder vorm geven van de kwaliteitszorg.

Het ministerie van BZK zal gegevens aanleveren over de risico's die de regio Rotterdam-Rijnmond loopt die nationaal van karakter zijn. Dit zijn bijvoorbeeld grote overstromingen, de uitbraak van besmettelijke ziekten en de uitval van vitale voorzieningen (elektriciteit, gas, water, trein- en wegvervoer, ICT, betalingsverkeer etc.). De regio zal vastleggen welke prestaties de brandweer, de politie, de geneeskundige diensten en de bestuurders in de regio dan moeten leveren.



Sperwer oefent buiten militair terrein

Een Sperwer, een onbemand verkenningsvliegtuig van de Koninklijke Landmacht, heeft voor het eerst boven Nederland geoefend buiten militair oefenterrein. De vlucht vond plaats boven de Veluwe op 9 april. De oefenvlucht vond plaats in het kader van de civiel-militaire samenwerking tussen Defensie en andere overheidsinstanties. Defensie ondersteunt, waar nodig, civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde en bij calamiteiten. Het surveilleren met kleine onbemande vliegtuigen met camera's maakt hier onderdeel van uit. Met de Sperwer is het mogelijk om verdachte personen ongezien te volgen of bij rampen ontruimde stadsdelen vanuit de lucht in de gaten te houden.

De Sperwer is een onbemand vliegtuig, voorzien van een speciale camera die zowel overdag als 's nachts te gebruiken is. De Sperwer wordt bediend vanaf de grond. Er zijn beelden te zien en ook kunnen posities van objecten of personen op de grond zeer nauwkeurig worden bepaald en gevolgd. Deze gegevens kunnen bijvoorbeeld door politie of andere hulpdiensten worden gebruikt. Na de lancering vanaf een speciale vrachtwagen kan het vliegtuig een vooraf vastgelegde route afleggen of handmatig op afstand worden bestuurd. Na afloop van een missie landt het toestel aan een parachute. Sperwers zijn ook gebruikt in Afghanistan ter ondersteuning van operaties van de Nederlandse Task Force Uruzgan.

Ronald Hoeks,
communicatieadviseur, sectie Communicatie, Staf Commando
Landstrijdkrachten, ministerie van Defensie



Colofon

Redactieadres Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing

Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

E-mail: crisisbeheersing@minbzk.nl

Internet: www.minbzk.nl/veiligheid

Redactie

Redactiecommissie: Henk Geveke, Nico de Gouw en Geert Wismans (samenstelling en eindredactie)

Redactiemedewerker: Maddy Ockhorst (070-426 7011)

Redactiesecretariaat: Nalini Bihari (070-426 73 54)

Redactieraad

Prof. dr. Ben Ale (Technische Universiteit Delft)

Prof. dr. Joost Bierens (VU Medisch Centrum Amsterdam)

Dr. Arjen Boin (Louisiana State University, USA)

Mr. dr. Ernst Brainich von Brainich Felth

Dr. Menno van Duin (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)

Prof. dr. Georg Frerks (Universiteit Wageningen)

Prof. dr. Bob de Graaff (Universiteit Leiden/Campus Den Haag)

Prof. dr. Ira Helsloot (Vrije Universiteit Amsterdam)

Prof. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden)

Prof. dr. Uri Rosenthal (Universiteit Leiden)

Dr. Astrid Scholtens (Politieacademie/Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid)

Prof. dr. Erwin Seydel (Universiteit Twente)

Prof. dr. Rob de Wijk (The Hague Centre for Strategic Studies)

Aan dit nummer werkten mee:

Fleur Alink, Floris Becht, Arjen Boin, Ernst Brainich, Miranda Brummel, Annemarie van Duijn, Roel Dijkstra, Anne-Marie van het Erve, Nico de Gouw, Bob de Graaff, Cyriel Hamstra, Ton Herstel, Ronald Hoeks, Dig Isth, Martin van Ittersum, Wouter Jong, Abderrahman Kaouass, Niek Koning, Hans Laroes, Simon van Merkom, Peter Mertens, Cees Muurling, Jan-Bart van Oppenraaij, Frank Regtvoort, Magda Rooze, Astrid Scholtens, Gerard Schuiteman, Erwin Seydel, Laurens van der Sluys Veer, Harm Taselaar, Frank Vergeer, Gerard van der Wulp, Robbert Zantinge

Fotografie

Nico de Gouw, NOS/Leendert Jansen, Peter Paul Luiken, Ministerie van Defensie, Hendrik Jan de Wolf, Woodsfotografie

Illustratie

Capgemini & ISR Europe, Elsevier

Cartoons

Arend van Dam

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie / Grafische en Multimediale Diensten

Druk

OBT bv, Den Haag

© Auteursrecht voorbehouden.

ISSN 1875-7561



Voor een gratis abonnement mail: crisisbeheersing@minbzk.nl.

Het magazine is te downloaden via www.minbzk.nl/veiligheid.



Vier vragen aan:

Hans Laroes,
hoofdredacteur NOS

NOS

Wat verwacht u in crisissituaties van een bestuurder – burgemeester, Commissaris van de Koningin of minister – in zijn/haar communicatie met de pers?

“Beschikbaarheid en eerlijkheid. Beschikbaar: ook journalisten te woord staan, niet in een crisiscentrum verborgen blijven tot “alles geordend” is. Eerlijkheid: Zeggen wat je weet, en wat je nog niet weet. Zeker in de eerste uren heeft iedereen er begrip voor dat er nog veel onduidelijk kan zijn. En, maar dat is misschien wel vooral lichaamstaal, leiding geven.”

Onafhankelijke crisisverslaggeving is niet altijd gelijk aan maatschappelijke verantwoordelijkheid of het algemeen belang: waar gaat uw voorkeur naar uit?

“Ik zie geen tegenstelling: onafhankelijke crisisverslaggeving IS van groot (maatschappelijk) belang. Wat hier misschien bedoeld wordt is dat sommige berichtgeving autoriteiten niet uitkomt. Wel, pech voor de autoriteiten. Deal er mee. In deze vraag ligt – misschien – de veronderstelling dat media maar wat doen, ongeacht de gevolgen. Dat is een onjuiste veronderstelling. Wij wegen – zeker in crisissituaties – de effecten van onze berichtgeving graag. We kennen onze verantwoordelijkheid, we zijn niet uit op paniek, op hypes, of wat dan ook. Maar we weten dat (de) autoriteiten hun eigen belang (bijvoorbeeld: zaken nog even onder zich houden) nog wel eens willen verwarren met het algemeen belang. Dat, nu, is een misverstand.”

Waarom krijgen emotie bij slachtoffers, kritiek op de rampenbestrijding en de schuldvraag vaak meer aandacht in de media dan maatregelen door bestuurders en hulpverlening?

“Ik geloof niet dat deze veronderstelling juist is, maar ik spreek voor de NOS. Alle genoemde punten zijn relevant, maar ze doen zich niet alle tegelijkertijd voor. In fase 1 (crisis) gaat het om de volgende vragen: wat is er aan de hand? Wie wordt er door geraakt en hoe is het met hen? En: welke maatregelen worden er genomen? Kritiek (indien relevant) op rampenbestrijding en de schuldvraag zijn zo belangrijk als wat, maar komen later, want: kan het nog een keer gebeuren, had het voorkomen kunnen worden, is er adequaat opgetreden? Die vragen zijn van groot belang, juist omdat de overheid (de autoriteit) hier in de kern ter discussie staat: heeft men adequaat of juist verkeerd gehandeld, voorafgaand aan en tijdens een crisis?

Je best doen is niet goed genoeg. Het gaat hier om de kern en de legitimiteit van het overheidsoptreden. De media zouden juist falen als die vragen niet gesteld zouden worden.”

Het ligt voor de hand dat de publieke omroep en met name de NOS bij een crisis met bovenregionale gevolgen als nationale rampenzender fungeert. Wat vindt u hiervan?

“Daar zou ik niet voor zijn. Ik ben voor onafhankelijke journalistiek en natuurlijk zijn we tijdens een crisis (zie boven) afgewogen in wat we doen en natuurlijk hebben autoriteiten ook toegang tot onze uitzendingen en zijn er met ons verstandige afspraken te maken. Een rampenzender beschouw ik als een ‘gevorderde’ zender, waarbij wij geen journalistiek handelen meer verrichten maar onderdeel worden van de crisisbestrijding. Mijn stelling: een onafhankelijke nieuwsuitzending is tijdens een crisissituatie ook voor autoriteiten van groter belang dan een rampenzender.”

Naschrift redactie

Volgens de Mediawet moet worden geregeld dat in buitengewone omstandigheden zendtijd en het gebruik van studio's, omroepnetwerken en andere hulpmiddelen ter beschikking worden gesteld aan bepaalde autoriteiten (art. 173). In de regeling waarin dit is uitgewerkt staat dat de minister-president zendtijd, het gebruik van studio's etc. kan vorderen, zodat hij of door hem aan te wijzen autoriteiten daar gebruik van kunnen maken (bijvoorbeeld een commissaris van de Koningin of een burgemeester). De regeling behoudt deze vorderingsbevoegdheid dus voor aan het centrale gezag. Vandaar de noodzaak tot het sluiten van convenanten tussen decentrale overheden en regionale omroepen.

Het vorderen van zendtijd en studio's – of het gebruik daarvan op grond van een convenant – heeft betrekking op het kunnen doen van feitelijke mededelingen door de overheid. Dat is iets geheel anders dan censuur, de voorafgaande toetsing door de overheid van wat bijvoorbeeld journalisten zeggen. Het bedrijven van onafhankelijke, kritische journalistiek blijft op diezelfde zender zonder meer mogelijk. [EB]