

Samenwerken in crisiscommunicatie: doe (n)iets!



■ Roy Johannink

Zelfstandig adviseur crisismanagement

■ Renee Linck

Zelfstandig organisatieadviseur

Crisisbeheersing anno 2017 gaat over uitval van drinkwater, terrorisme, uitval telecom, incidenten rond de voedselveiligheid en vele andere situaties. Dit vraagt meer dan ooit van diverse publieke en private partijen om met elkaar samen te werken; ook op het gebied van de communicatie. Te vaak zien we echter nog dat alleen de veiligheidsregio¹ vanuit haar eigen vergadertafel de communicatie vormgeeft. Te weinig wordt gekeken naar toegevoegde waarde van andere partijen voor de crisisbeheersing én naar de verantwoordelijkheden die anderen hebben in de communicatie. De veiligheidsregio moet volgens ons scherper zijn op de eigen rol. Een rol die afhankelijk van de situatie kan wisselen. In dit artikel gaan we in op vier perspectieven. Die bieden veiligheidsregio's – én partners – meer zicht op de positie in het communicatienetwerk. Met dit artikel willen we communicatieprofessionals van veiligheidsregio's ondersteunen in het maken van keuzes. We beginnen het artikel met het gegeven dat crisiscommunicatie niet los te zien is van de algehele regie in het crisisbeheersingsnetwerk. En daarnaast dat naast crisiscommunicatie ook de corporate communicatie van publieke en private partijen gewoon doorgaat en zelfs moet gaan.

JURIDISCH GENEUZEL TOCH BELANGRIJK

Het is noodzakelijk om te weten wie verantwoordelijk is voor de crisiscommunicatie, zodat deze partij de regie kan nemen in het communicatienetwerk. De verantwoordelijkheid voor crisiscommunicatie is echter vaak onduidelijk, zo blijkt uit vele evaluaties. Wie is er nu eigenlijk van? Juridisch gezien, dien je te zeggen: als de burgemeester, voorzitter of minister een gebeurtenis als ramp of crisis kwalificeert, ligt dáár ook de verantwoordelijkheid voor de crisiscommunicatie. Op dát moment geldt immers pas de taakuitvoering van de burgemeester om onder meer zorg te dragen voor de informatieverzorging naar de bevolking (in artikel 7 WvR). De voorzitter veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de beschreven taak van informatieverzorging in het geval van een (dreigende) ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis (artikel 39 WvR).² Wij begrijpen ook dat dit juridische geneuzel voor burgers, bedrijven en media niets uitmaakt. Alle vragen moeten gewoon worden beantwoord, ongeacht wie op basis van rechtsgronden

¹ Daar waar wij veiligheidsregio schrijven kan ook in vele gevallen de gemeente worden gelezen.

² Opgemerkt wordt wel dat de informatievoorziening over zijn eigen beleidsterreinen – dat wil zeggen openbare orde en openbare veiligheid – vanzelfsprekend wel onder zijn verantwoordelijkheid valt, ook als deze niet gekwalificeerd is als ramp of crisis. Maar zelfs dan zal de burgemeester trouwens al heel snel afstemming zoeken met andere verantwoordelijken. Denk aan een grote zedenzaak. Dan stelt hij af met de officier van Justitie, verantwoordelijk voor de rechtsorde.

COMMUNICATIE BESTAAT UIT TWEE ONDERDELEN

Communicatie tijdens crisissituaties verdelen wij onder in twee elementen. De elementen zijn wel te onderscheiden maar niet te scheiden. De eerste is corporate communicatie en de tweede is crisiscommunicatie.

Corporate communicatie heeft als doel klanten en partners informatie te verschaffen over de organisatie om vertrouwen te behouden/verkrijgen of ter versterking van de identiteit. Boodschappen betreffen de eigen bedrijfsprocessen, maatregelen en voorzieningen die vanuit de organisatie worden getroffen. Denk aan informatie over de continuïteit van de organisatie, mensen en middelen, maar ook procesinformatie over (on)mogelijkheden van te treffen crisismaatregelen door de eigen organisatie. Het kan ook gaan om vragen aan de buitenwereld (participatiecommunicatie) zoals: “Wie kan ons helpen met ...?” *Crisiscommunicatie* heeft als doel het reduceren van de (maatschappelijke) onrust en het beperken van de effecten door duiding, informatievoorziening en het bieden van handelingsperspectief. Omdat de crisiscommunicatie bij bepaalde gebeurtenissen een specifieke verantwoordelijkheid is van de burgemeester, voorzitter veiligheidsregio³ of de minister, neemt deze de regie voor dit onderdeel op zich. In die gevallen ondersteunen andere organisaties de gekozen lijn in de crisiscommunicatie. Concreet betekent dit dat alle SISOS-gegevens (slachtoffers, identiteiten, scenario's, oorzaken en schade)³ gecommuniceerd worden onder regie van de veiligheidsregio. Let wel, ook in deze situatie behoudt iedere organisatie nog steeds de verantwoordelijkheid voor de eigen corporate communicatie.

verantwoordelijk is. Toch is crisiscommunicatie niet los te zien van de juridische basis. Het is wenselijk dat alle bij een incident betrokken organisaties zich dit realiseren. In feite, kan je met “gezond boerenverstand” een heel eind komen. De regie op de crisiscommunicatie ligt primair bij de hoofdverantwoordelijke voor de incidentbestrijding. Bij een verstoring in een functionele keten, zijn dit vooral partijen uit die keten, die daarin een belangrijke verantwoordelijkheid hebben.⁵ Logisch ook: zij weten welke maatregelen nodig zijn. En daarover gaan nu net alle vragen.

³ Burgemeester of voorzitter veiligheidsregio staat in de artikelen 7, respectievelijk 39 van de Wet Veiligheidsregio's. Ook kan de verantwoordelijke minister de regie op crisiscommunicatie vorm geven onder specifieke omstandigheden, zie *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*.

⁴ A. van 't Erve, *Communiceren begint met luisteren; omgevingsanalyse bij crisis*, Delft: Eburon, 2015.

⁵ Een goed hulpmiddel om te weten wie aan zet is, is de uitgave *Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing* (IFV). Daarin is voor een groot aantal incidenttypen inzichtelijk gemaakt wie verantwoordelijk is voor de incidentbestrijding met daarbij de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook de aandachtspunten voor de communicatie staan hierin benoemd: www.ifv.nl/nieuws/Paginas/Nieuw-Bestuurlijke-Netwerkkarten-Crisisbeheersing.aspx



Wat is de oorzaak? Wanneer is het opgelost? Hoe is het gebeurd? Et cetera. We merken op dat gemeenten en veiligheidsregio in zo'n geval nog steeds de eigen corporate communicatie vormgeven en dus ook communiceren over hun eigen bijdrage aan de (eventuele) gevolgbestrijding. Maar het is dan wel van belang de boodschappen af te stemmen met de regisseur van de crisiscommunicatie. En ja, soms heeft de veiligheidsregio – onder leiding van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio – een wettelijke taak om de regierol op zich te nemen. Maar niet altijd!

VIER PERSPECTIEVEN

In de praktijk blijkt dat voorgaande “spelregels” toch nog vaak onduidelijk zijn, met alle samenwerkingsproblemen van dien. Om partijen daarin te ondersteunen, hebben we onderstaand een viertal perspectieven neergezet vanuit veiligheidsregio's. We beschrijven deze perspectieven steeds aan de hand van een praktijksituatie. Steeds komen twee vragen terug; ben je verantwoordelijk voor de regie? Onderneem je actie? Op basis hiervan zien we vier rollen die veiligheidsregio's in het communicatienetwerk oppakken. Twee daarvan zijn functioneel (blauw), twee daarvan zijn minder functioneel (oranje). We leggen ook uit waarom.

I. Ik ben ervan, en doe het

De eerste situatie is dat je de regierol op je neemt. Wanneer je als veiligheidsregio ook zelf verantwoordelijk bent voor de incidentbestrijding, heb je ook de verantwoordelijkheid om de communicatie daarover te regisseren. Wanneer er sprake is van branden, rellen, verkeersongelukken, maar bijvoorbeeld ook bij het omvallen van een kraan, is dat snel het geval. De openbare orde en/of openbare veiligheid wordt direct geraakt. De hulpdiensten gaan actief aan de slag met het incident, waarbij zij logischerwijs de primaire boodschappers zijn van de communicatie. Je hebt geen keuze: de veiligheidsregio moet de regie op de crisiscommunicatie vormgeven namens het bevoegd gezag. De communicatie betreft immers primair de eigen hulpverleningsinzet. Volg daarin het principe “schoenmaker blijf bij je leest”; ken je eigen verantwoordelijkheden en (on)mogelijkheden, daar kan je over beslissen en dus ook over communiceren; niet over andere beleidsterreinen. Dit is een taak van andere crisispartners die betrokken zijn, denk bijvoorbeeld aan het OM of Rijkswaterstaat. Belangrijk aandachtspunt is dat je je moet realiseren dat de andere crisispartners hun corporate communicatie wel nog moeten/mogen vormgeven. Dat is nog wel lastig, blijkt uit ervaringen. In de interne evaluatie van Pinkpop over het noodweer in 2014 is te lezen⁶: “*Sociale media zijn de hele dag vanuit Pinkpop een vast communicatiekanaal. Toch is er op een gegeven moment gehoor gegeven aan de gewenste instructie vanuit de gemeente om niet meer te communiceren vanwege GRIP3. Dit voelde en voelt voor diverse medewerkers niet goed. Tijdens het noodweer is er vanuit Pinkpop niets op Twitter of Facebook gezet om mensen buiten én op het terrein gerust te stellen, vanwege de gevraagde communicatiestop.*” De evaluatie was voor alle betrokken partijen een duidelijke les: de corporate communicatie moet gewoon doorgaan, naast de ondersteuning van Pinkpop in de crisiscommunicatie, die onder regie van de veiligheidsregio werd uitgevoerd.

⁶ Zie de interne evaluatie op: www.buropinkpop.nl/wp-content/uploads/2014/11/Rapport-Interne-Evaluatie-Pinkpop-2014.pdf

Wanneer je de regierol goed oppakt, schept het duidelijkheid richting alle betrokken crisispartners en is er een éénduidig aanspreekpunt voor de burgers, bedrijven en media met betrekking tot de crisiscommunicatie.

II. Ik ben ervan, en doe het niet

We zien ook wel dat de veiligheidsregio verantwoordelijk is voor de crisiscommunicatie, maar deze rol niet of onvoldoende oppakt. Dit perspectief komt gelukkig nog zeer beperkt voor. Een voorbeeld uit de praktijk zou kunnen zijn de hagelstorm van 23 juni 2016 in Brabant en vooral de nasleep ervan. Met name de agrarische sector was vorig jaar flink geraakt door grote hagelstenen “zo groot als tennisballen”. Om verschillende redenen is pas na een week besloten tot gecoördineerd optreden. Dat maakte dat de regie op de communicatie pas laat werd vormgegeven. Terwijl met name boeren en particulieren in de diverse betrokken gemeenten veel dezelfde vragen hadden. Het effect hiervan was meer onduidelijkheid voor getroffen en een toename van onrust in de samenleving. Het was verstandig geweest als de veiligheidsregio de regierol eerder naar zich toe had getrokken. “*De ontwikkelde structuur voor crisisbeheersing binnen de veiligheidsregio had de onderlinge afstemming tussen diverse partijen kunnen vormgeven*”, zo meldt de evaluatie.⁷ Gelukkig is er later wel gewerkt met de crisisstructuur. Er is toen een projectteam ingericht onder leiding van de Algemeen Commandant Bevolkingszorg. Daarmee werd voorzien in de gewenste coördinatiebehoefte. De burgemeester heeft de Algemene Commandant Bevolkingszorg echter niet expliciet aangewezen als Regionaal Operationeel Leider.⁸ Alhoewel de burgemeester deze gebeurtenis, juridisch gezien, dus niet kwalificeerde als een ramp of crisis, is voor de nafase toch gecoördineerd gewerkt.

Wanneer je de regierol niet of te laat oppakt, wordt er op diverse plekken op verschillende manieren en met verschillende boodschappen over een incident gecommuniceerd. Hierdoor is er meer onduidelijkheid voor burgers, bedrijven en media, wat kan bijdragen aan onrust in de samenleving.

III. Ik ben er niet van, maar doe het

Het derde perspectief, zien we wel vaker. Het gaat hierbij om situaties waarbij de veiligheidsregio niet de verantwoordelijkheid heeft voor de communicatie, maar dat zij toch de regie op de communicatie vormgeeft. Een voorbeeld hiervan zagen we bij het gaslek in Velzen-Noord (2015).

Liander had als netwerkbeheerder een grote rol bij de aanpak. De rol van de klassieke hulpverleningsdiensten zoals brandweer, politie en

⁷ Zie ook *Hagelstenen zo groot als tennisballen, Een evaluatie van de bestuurlijke en operationele samenwerking naar aanleiding van de hagelstorm van 23 juni 2016*, Arnhem: IFV, 2017, 26.

⁸ Indien er een Regionaal Operationeel Leider is, zou de burgemeester zijn bijzondere noodbevoegdheid hebben ingezet. Door het organiseren van deze operationele leiding, wordt een bevelsstructuur gecreëerd, die er normaal niet is.

geneeskundige diensten was beperkt. Maar toch waren zij in grote getalen actief en trok de veiligheidsregio regie naar zich toe. Dit had efficiënter gekund (gasstoring Velsen-Noord, Inspectie JenV).

De functionele keten doet de incidentbestrijding zelf, tenzij zij dit niet aankan met haar normale bevoegdheden (beginsel van subsidiariteit) én de openbare veiligheid in gevaar komt (beginsel van proportionaliteit). Op die momenten kan de burgemeester gebruik maken van zijn opperbevel – een noodbevoegdheid van de burgemeester – om het gezag te nemen over betrokken partijen die normaliter *niet* onder zijn gezag staan. Dat geldt evenzeer voor de crisiscommunicatie als onderdeel van de crisisbeheersing.



Het is begrijpelijk dat een veiligheidsregio al snel de regie op de crisiscommunicatie vorm gaat geven, omdat zij daarmee ervaring heeft én andere partijen vaak een appèl doen op de veiligheidsregio om de regie te organiseren. Alhoewel begrijpelijk, is het ongewenst vanwege de neveneffecten. Deze keuze heeft immers effect op de verwachtingen van burgers, bedrijven en media. Omdat de veiligheidsregio de crisiscommunicatie vormgeeft, verwacht de samenleving veelal ook dat zij invloed heeft op de genomen en nog te nemen maatregelen. En dat is nu niet het geval. Ook binnen het netwerk heeft deze keuze een effect. Er ontstaat dan onduidelijkheid over of en wát de functionele keten in zo'n situatie mag communiceren. Dat terwijl juist zij de informatie heeft waar de samenleving op zit te wachten; wat de oorzaak is, welke maatregelen zijn en worden genomen etc. Tenslotte kan het zijn dat betrokken partners zich terugtrekken of zich afwachtend opstellen. We hoeven toch niets te doen aan communicatie, zij zijn er nu toch? Dat was bij het gaslek in Velsen-Noord overigens niet het geval. Beter is – indien nodig – diegene die een rol heeft alert te maken en verantwoordelijk te houden op hun rol om de incidentcommunicatie vorm te geven.

Wanneer je de regierol oppakt, terwijl die ergens anders ligt, zijn er onbedoelde effecten, die de samenwerking in het communicatienetwerk belemmeren. Beter is – indien nodig – diegene die wel aan zet is, alert en verantwoordelijk te houden voor de eigen rol.

IV. Ik ben er (nog) niet van en doe het niet

Als de openbare orde en openbare veiligheid (nog) niet in gevaar zijn, dan betekent het niet dat de veiligheidsregio niets hoeft te doen. De gevolgen van een incident op een ander beleidsterrein kunnen een trigger vormen voor nieuwe incidenten (cascade). Denk aan de situatie met de “dansende lijnen” in Groningen (januari 2017). Door ijzel waren er ijsafzettingen op het hoogspanningsnet gekomen. In combinatie met de harde wind waren er hierdoor in heel Noord-Nederland stroomdippen merkbaar. Er was geen sprake van langdurige stroomuitval, maar die dreiging was er wel. Dit zou de nodige gevolgen voor de openbare orde en openbare veiligheid kunnen betekenen. De veiligheidsregio schaalde in deze situatie niet op, maar er is frequent afgestemd met het crisisteam van de netbeheerder. Een duidelijke communicatie over deze keuze van de veiligheidsregio zorgde voor heldere verwachtingen naar partners en publiek. De veiligheidsregio ondersteunde de netbeheerder met de pers- en publiekvoorlichting. Op basis daarvan konden scholen bijvoorbeeld hun eigen maatregelen nemen. Zo is de veiligheidsregio een partner in de incidentbestrijding van de netbeheerder en een partner in de communicatie. Een slimme strategie: help andere partijen met hun communicatie, want de openbare orde en openbare veiligheid kunnen worden geraakt wanneer zij er niet in slagen de eventuele gevolgen van de crisis te beheersen.

Wanneer je de regierol niet oppakt, wil dat niet zeggen dat je niets doet. Je blijft in contact en kunt partners ook helpen in de communicatie.

VEILIGHEIDSRGIO: ALTIJD WAT TE DOEN

Wij hebben in dit artikel vier perspectieven toegelicht waarmee we laten zien wat het effect is van een bepaalde keuze over de in te nemen rol in het communicatienetwerk. Onze conclusie is in ieder geval: voor een veiligheidsregio is er altijd wel wat te doen. Ga maar na: bij elk incident kan er sprake zijn van een “bedreiging van levens en gezondheid van veel personen, van het milieu of (dreigende) grote materiële schade” of “dreiging van verstoring vrij gebruik (semi)publieke ruimte, als gevolg van gedrag van mensen (openbare orde)”⁹. In elke bestuurlijke netwerkkaart staat daarom aangegeven dat de verantwoordelijke organisatie voor de incidentbestrijding een relatie dient te hebben met de burgemeester vanwege eventuele te verwachten effecten voor openbare orde en openbare veiligheid. Dat wil echter niet zeggen dat de veiligheidsregio bij elke incident ook leidend is in de communicatie.

We hopen dat we hiermee kunnen bijdragen aan de discussie in veiligheidsregio's over hun rol in het communicatienetwerk. In de voorbereiding op crisisbeheersing kan je op basis hiervan met partners verkennen en met elkaar oefenen wanneer je welke rol pakt. Duidelijk moet zijn om welke reden je de regie vormgeeft of waarom niet. Dan hoeft je dat ten tijde van incidenten steeds minder vaak uit te leggen. Regie daar waar het moet, ondersteuning daar waar het kan.

⁹ Voor meer informatie zie: Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing, IFV, 2016.

