

De werkelijkheid onder ogen zien

Onderzoek naar de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers.



Gerdien Rotgers
31 maart 2006

De werkelijkheid onder ogen zien

Onderzoek naar de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers.

Auteur: Gerdien Rotgers

Afstudeerscriptie voor de opleiding Toegepaste Communicatiewetenschap
Universiteit Twente, Enschede

Dit onderzoek is uitgevoerd voor:

- De politie Twente
- De brandweer Twente

Datum van afstuderen: 31 maart 2006

Afstudeercommissie:

- Dr. J. M. Gutteling
 - Dr. R. F. Klaassen
-

Abstract

Member of Parliament Remkes has recommended to come to a multidisciplinary press policy, a press alarm arrangement and further cooperation between the communication departments of the help services per (safety) region. When achieved, this will benefit organisational and substantial advantages for the help services. Not one region in the Netherlands has achieved this by times of this survey.

This survey will cover the influence of a press policy on information transfer. In addition to this survey a multi disciplinary press policy will follow.

Police and fire brigade are the first link in this communication process. They maintain a press policy and therefore hold the power in their monopoly position. The journalists depend on the police and fire brigade regarding their information. This problem is enhanced by introducing the C2000 network. The journalists believe that in this situation incomplete news coverage will arise and that the news can be discussed.

The police and fire brigade know several bottlenecks regarding the internal organisation and communication, culture, responsibilities concerning the communication and the image. Furthermore there is a relationship between the police, fire brigade and the journalists. On the one hand it is power against power because of the different interest and on the other hand there is a mutual trust and dependency. Both police, fire brigade and journalists have their own goals in mind when it comes to releasing the news. Therefore they select and emphasize the news. And they put it in a context.

Management samenvatting

In een brief aan alle (veiligheids)regio's, gedateerd 16 december 2004, heeft minister Remkes aanbevolen om per (veiligheids)regio te komen tot een multidisciplinair persbeleid, een persalarmeringsregeling en verdergaande samenwerking tussen de communicatieafdelingen van de hulpverleningsdiensten. Nog geen enkele regio in Nederland heeft dit - ten tijde van dit onderzoek - voor elkaar. In dit onderzoek worden alleen de politie en brandweer als hulpverleningsdiensten van de regio Twente betrokken.

In de brief geeft minister Remkes ook aan wat de achterliggende gedachte voor deze aanbevelingen is. Deze ligt in de problematiek die alle (veiligheids)regio's in Nederland in de huidige situatie kennen bij de informatieoverdracht, van de disciplines, via de journalisten, naar de burgers. Dit heeft te maken met macht en afhankelijkheid en tegenstrijdige belangen van de disciplines en de journalistiek bij deze informatieoverdracht. Hieronder zal dat worden toegelicht.

De politie en brandweer zijn de eerste schakel in het communicatieproces, hanteren een monodisciplinair persbeleid, en hebben daarmee een monopoliepositie. Dit heeft als voordeel dat ze controle hebben over de kwaliteit en kwantiteit van de informatie en het tijdstip waarop deze vrijgegeven wordt. Soms kunnen of willen de politie en brandweer nog geen informatie vrijgeven in verband met de privacy van de slachtoffers, of in verband met het onderzoek naar de toedracht van een incident.

De journalisten zijn voor hun informatie afhankelijk van de politie en brandweer. Deze afhankelijkheidspositie voor de journalisten is nog eens versterkt door de invoering van het C2000 netwerk. Dit levert in bepaalde gevallen een spanningsveld op tussen de politie, brandweer en de journalisten, omdat de journalisten niet uitgesloten willen worden van informatie om hun beroep uit te kunnen oefenen. De journalisten vinden dat er op deze manier incomplete berichtgeving kan ontstaan, waardoor het nieuws bediscussieerd kan worden. Dit is in strijd met de democratie in Nederland.

Het nadeel van deze machtspositie voor de politie en brandweer is dat journalisten druk op de disciplines leggen om toch aan informatie te komen. Bij de politie en brandweer staat niet de persvoorlichting, maar de hulpverlening, op de eerste plaats. Maar de disciplines zullen toch voldoende informatie moeten vrijgeven om te blijven voldoen aan de wettelijke vereisten. Daarbij willen de politie en brandweer zelf ook transparante organisaties zijn. Dit vraagt om een herziening in het bestaande beleid.

Een multidisciplinair persbeleid zal organisatorische en inhoudelijke voordelen opleveren voor de politie en brandweer bij de uitvoer van operationele voorlichting. Wanneer alle afspraken wat betreft de samenwerking tussen de politie en brandweer bij de operationele voorlichting concreet op papier gezet worden, dan weten alle betrokken voorlichters van de verschillende disciplines beter waar ze aan toe zijn en welke verantwoordelijkheden ze hebben. Dit bevordert het eenduidig werken en spreken vanuit één mond naar de burgers en levert minder misverstanden op. Daarnaast geeft een multidisciplinair persbeleid ook inhoudelijk inzicht en een methode voor de politie en brandweer hoe ze met hun berichtgeving om moeten gaan. De politie en brandweer willen - om verschillende redenen - hun nieuwsberichten kunnen selecteren of benadrukken, of in een bepaald kader kunnen zetten. Hiermee willen ze de burgers bijvoorbeeld ondersteunen in hun menings- of besluitvorming, of willen ze de burgers bepaald beleid laten accepteren.

Om te weten wat nu de invloed is van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers, is onderzoek gedaan in de literatuur. Interessant is om te weten hoe niet alleen de politie en brandweer, maar ook de journalistiek invloed uit kunnen oefenen op het nieuws. Hierbij kan afgevraagd worden welke doelen de politie, brandweer en journalistiek daarmee voor ogen hebben en wat de gevolgen zijn voor alle betrokken partijen in het

communicatieproces. In aansluiting op dit onderzoek wordt er een voorstel voor een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer in Twente geformuleerd. Er zijn aanwijzingen gevonden in de literatuur dat er een relatie bestaat tussen de politie, brandweer en journalisten bij de informatieoverdracht naar burgers. Aan de ene kant is het een macht tegen macht door de verschillende belangen, aan de andere kant is er sprake van wederzijds vertrouwen en afhankelijkheid. Verder is er uit het onderzoek naar voren gekomen dat de politie en brandweer ook interne knelpunten kennen, die van invloed zijn op hun externe communicatie. Deze knelpunten hebben betrekking op de interne organisatie en communicatie, de cultuur, de verantwoordelijkheden voor de communicatie en het imago van de disciplines. De politie en brandweer moeten niet hun primaire doelstellingen, zoals het verlenen van hulp aan de burgers, vermengen met doelstellingen zoals het behalen van een goed imago door de inzet van een persbeleid. Een goed imago voor de politie en brandweer zal vanzelf ontstaan door een zichtbaar goed optreden en het creëren van een veiligheidsgevoel onder de burgers. Daarnaast zijn er met drie wetenschappelijke communicatietheorieën aanwijzingen gevonden voor het feit dat zowel de politie, brandweer als journalisten een eigen doel voor ogen hebben met het naar buiten brengen van nieuws. Daarom kunnen en willen ze het nieuws selecteren en benadrukken, of in een bepaalde context zetten. Hiervoor is een communicatiemodel ontwikkeld.

Door middel van interviewvragen zijn het literatuuronderzoek en communicatiemodel getoetst in de praktijk. De resultaten uit het hoofdonderzoek bevestigden het literatuuronderzoek. Ook is er onderzoek geweest naar de situatie in de andere (veiligheids)regio's, wat betreft de problematiek bij de informatieoverdracht van de politie, brandweer en journalistiek naar de burgers. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat zeker 23 van de 25 (veiligheids)regio's nog geen multidisciplinair persbeleid hebben en nog geen onderzoek hebben gedaan naar de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. De doelstellingen van dit onderzoek zijn dus vernieuwend en de uitkomsten van dit onderzoek zouden daarom niet alleen relevant kunnen zijn voor de regio Twente, maar ook voor de andere (veiligheids)regio's.

Na afloop van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat een multidisciplinair persbeleid alleen voordelen biedt voor de politie en brandweer bij de informatieoverdracht naar de burgers. Voor de journalistiek verandert er niks aan hun afhankelijkheidspositie. Een formele relatie tussen de disciplines en journalistiek zal ook in de toekomst door een multidisciplinair persbeleid blijven bestaan. De journalistiek en burgers zullen hierdoor hun kritische, of zelfs wantrouwende houding ten opzichte van de politie en brandweer behouden. Het is de politie en brandweer aan te bevelen om bewust te zijn van deze situatie en op gepaste wijze met hun machtspositie om te gaan, om toch te blijven voldoen aan de wettelijke vereisten en openheid en transparantie uit te stralen.

Voorwoord

De opleiding Toegepaste Communicatiewetenschap aan de Universiteit Twente rond ik af met een afstudeerproject.

Ik heb ervoor gekozen om extern af te studeren, omdat ik wilde 'proeven' aan een organisatie. Dit gaf mij de mogelijkheid om eens een kijkje te kunnen nemen in andermans 'keuken'. Bovendien kon ik hiermee nieuwe contacten opdoen.

Mijn afstudeeropdracht heb ik gevonden bij de politie Twente en Hulpverleningsdienst Regio Twente. Bij beide organisaties had ik gesolliciteerd naar een afstudeerplek, omdat de dienstverlening van beide disciplines mij interessant leek. Ik wilde er graag achter komen of ik in de toekomst bij een dergelijke organisatie zou willen werken.

Eenmaal binnen, hadden de politie en brandweer Twente al een opdracht voor me klaar liggen. Ze wilden graag dat er een multidisciplinair persbeleid voor hen geschreven werd. Voordat ik dit kon realiseren, moest er eerst onderzoek gedaan worden naar de relatie, knelpunten en belangen bij de informatieoverdracht van politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. Daarbij moest ik niet vergeten dat alles in een wetenschappelijke vorm gegoten moest worden.

Dit rapport is een beschrijving van het onderzoek, en wordt gevolgd door een voorstel voor een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer in de regio Twente.

Graag wil ik de volgende personen bedanken voor de kritische blik en ondersteuning bij de totstandkoming van dit rapport:

- Jan Gutteling en Rob Klaassen, namens de Universiteit Twente;
- Wilma van Raalte, namens de politie Twente;
- Beate Nieuwhuis, namens de Hulpverleningsdienst Regio Twente.

Enschede, 31 maart 2006

Inhoudsopgave

1	De inleiding van dit onderzoek.....	8
1.1	De aanleiding voor dit onderzoek.....	8
1.2	De problematiek bekeken vanuit een ander perspectief.....	9
1.3	De voordelen van een (multidisciplinair) persbeleid	10
1.4	De doelstellingen van het onderzoek	11
1.5	De onderzoeksvragen voor dit onderzoek	12
1.6	De afbakening van het onderzoek.....	13
1.7	De opbouw van het rapport	14
2	De literatuurstudie voor dit onderzoek	15
2.1	Het communicatieproces gevisualiseerd.....	15
2.2	Literatuur naar aanleiding van de organisatorische onderzoeksvragen.....	18
2.3	De interne knelpunten van de politie en brandweer	19
2.4	Literatuur naar aanleiding van de inhoudelijke onderzoeksvragen.....	22
3	De methode van het onderzoek	29
3.1	Het design van het onderzoek.....	29
3.2	De selectie van de te interviewen sleutelfiguren.....	30
3.3	De dataverzameling van het hoofdonderzoek	31
3.4	Het wetenschappelijke belang van dit onderzoek	32
3.5	Het maatschappelijke en praktische belang van dit onderzoek	33
4	De resultaten uit het onderzoek.....	34
4.1	Resultaten naar aanleiding van de organisatorische onderzoeksvragen	34
4.2	De relatie tussen de politie, brandweer en journalisten	41
4.3	De interne knelpunten van de politie en brandweer	44
4.4	De stand van zaken in de andere (veiligheids)regio's in Nederland	48
4.5	Resultaten naar aanleiding van de inhoudelijke onderzoeksvragen	50
5	De conclusie en discussie.....	55
5.1	Conclusies naar aanleiding van de organisatorische onderzoeksvragen.....	55
5.2	Conclusies naar aanleiding van de inhoudelijke onderzoeksvragen.....	59
5.3	De analyse van de resultaten uit het onderzoek.....	61
5.4	De discussie	65
	Slotwoord	70
	Literatuuropgave	71
	Bijlage 1 - Wet- en regelgeving	74
	Bijlage 2 - De brief van minister Remkes.....	76
	Bijlage 3 - Achtergrondinformatie C2000 netwerk.....	84
	Bijlage 4 - Belangrijke begrippen uit dit onderzoek.....	85
	Bijlage 5 - Betrokken organisaties en personen	88
	Bijlage 6 - Vragenlijsten van de interviews	92
	Bijlage 7 - Artikel uit Brand & Brandweer.....	97

1 De inleiding van dit onderzoek

'Het nieuws; een beeld van de werkelijkheid?'

De politie, brandweer en burgers in Nederland communiceren met elkaar. Bij de informatieoverdracht van de politie en brandweer naar de burger dienen de journalisten onder andere als schakel. De rechten en plichten voor de politie, brandweer, journalisten en burgers zijn in ons land vastgelegd in de wet- en regelgeving. De politie en brandweer zijn verplicht om hun werk te verantwoorden door de Wet Openbaarheid van Bestuur (zie bijlage 1). Maar om dit te kunnen doen, hebben ze hulp nodig van de journalisten, als schakel in het communicatieproces. De journalisten voorzien de burgers van informatie en doen dit op basis van de in de grondwet gegarandeerde Vrijheid van meningsuiting (zie bijlage 1). Als er geen onafhankelijke berichtgevers, zoals journalisten, zouden bestaan, schrijft Galjaard (1997), dan zou de democratie in Nederland niet werken. Onze democratie is gebaseerd op en wordt mogelijk gemaakt door openbare meningsvorming.

Hoewel ze het verplicht zijn, is het in de praktijk voor de politie en brandweer niet altijd mogelijk om verantwoording af te leggen voor hun werkzaamheden. Sommige zaken kunnen bijvoorbeeld in het kader van het onderzoek nog niet openbaar gemaakt worden. Dit levert in bepaalde gevallen een spanningsveld op tussen de politie, brandweer en de journalisten, omdat de journalisten niet uitgesloten willen worden van informatie om hun beroep uit te kunnen oefenen. Zij zijn in veel gevallen afhankelijk van de informatie van de politie en brandweer. Evenals de politie en brandweer willen de journalisten ook in alle omstandigheden hun werk kunnen doen. Wanneer de politie en brandweer niet kunnen voldoen aan de Wet Openbaarheid van Bestuur, kunnen ze een beroep doen op de uitzonderingsgronden in de Wet Openbaarheid van Bestuur. In welke gevallen er sprake is van een uitzondering, staat vermeld in bijlage 1.

Naast de verplichting van de politie en brandweer om hun werk te verantwoorden, willen zij zelf ook graag via de journalisten aan de burgers laten weten wat ze voor de maatschappij betekenen. Hiermee kunnen de burgers onder andere controleren wat er met de belastinggelden wordt gedaan om de veiligheid in Nederland te garanderen.

1.1 De aanleiding voor dit onderzoek

De directe aanleiding voor dit onderzoek komt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Minister Remkes heeft in een brief (zie bijlage 2), gedateerd 16 december 2004, de (veiligheids)regio's in Nederland aanbevolen om per (veiligheids)regio te komen tot:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• een <i>multidisciplinair persbeleid</i>;• een <i>persalarmeringsregeling</i>;• <i>verdergaande samenwerking tussen de afdelingen communicatie van de disciplines</i>. |
|---|

De persalarmeringsregeling moest in elke (veiligheids)regio ingaan op 1 januari 2005 of zo snel mogelijk daarna.

1.1.1 De achterliggende gedachte

In deze brief geeft minister Remkes ook aan wat de achterliggende gedachte voor deze aanbevelingen is. Deze ligt in de problematiek die alle (veiligheids)regio's in Nederland in de huidige situatie kennen bij de informatieoverdracht van de disciplines, via de journalisten, naar de burgers. Dit heeft te maken met macht en afhankelijkheid en tegenstrijdige belangen van de disciplines en de journalistiek bij deze informatieoverdracht. Dat zal hieronder worden toegelicht.

Het gebruik van een monodisciplinair persbeleid

Voorheen werkten de politie en brandweer uitsluitend met hun eigen monodisciplinaire persbeleid om de informatieoverdracht, via de journalisten, naar de burgers mogelijk te maken. Een monodisciplinair persbeleid is alleen op de eigen discipline gericht. Dit beleid gaf per discipline een methode hoe deze met haar berichtgeving, dus persalarmering en woordvoering, om moest gaan. Daarmee voldoen de politie en brandweer aan de wettelijke eisen die vermeld staan in de inleiding van het onderzoek en hebben ze een machtspositie wat betreft de controle over het eerste nieuws.

De invoering van het C2000 netwerk

Tegenwoordig werken de politie en brandweer nog steeds met hun eigen monodisciplinair persbeleid, maar heeft er een andere grote verandering plaatsgevonden. Het C2000 netwerk is in bijna alle (veiligheids)regio's ingevoerd (zie bijlage 3). Dit heeft de communicatie in het portofoon- en mobilfoonverkeer van de disciplines behoorlijk verbeterd. Maar door deze invoering kunnen journalisten niet meer mee luisteren met het berichtenverkeer van de politie en brandweer, waardoor zij een belangrijke informatiebron missen. Dit ervaren zij als een probleem. Minister Remkes schrijft in zijn brief dat het uitgesloten is dat de journalistiek toegang krijgt tot het berichtenverkeer van de disciplines. Dit veroorzaakt indirect een probleem voor de politie en brandweer. Hoe dat in zijn werk gaat, staat hieronder beschreven.

De problematiek voor de politie en brandweer

Feitelijk waren de journalisten in de oude situatie, met alleen het monodisciplinaire persbeleid, voor de alarmering en informatie over incidenten ook al afhankelijk van de politie en brandweer. Maar het C2000 netwerk heeft deze afhankelijkheidspositie versterkt en dus de machtspositie van de politie en brandweer vergroot. Door de inzet van een monodisciplinair persbeleid krijgen journalisten niet alle berichten van de politie en brandweer te horen. Dit ervaart de journalistiek als een probleem. De journalisten weten in deze situatie niet meer waar ze aan toe zijn en kunnen hun werk niet optimaal uitvoeren. Deze machtspositie van de politie en brandweer door het persbeleid en C2000 netwerk heeft ook een nadeel voor de politie en brandweer. Want om toch aan informatie te komen, legt de journalistiek druk op de disciplines. Dat zorgt voor een spanningsvolle relatie tussen de politie en brandweer enerzijds en de journalistiek anderzijds. De druk op de politie en brandweer wordt door de disciplines als een probleem ervaren, omdat niet de persvoorlichting, maar de hulpverlening voor beide disciplines en het onderzoek naar de toedracht van een incident bij de politie, op de eerste plaats staan. Deze situatie vraagt om een herziening in het bestaande beleid. De disciplines moeten toch voldoende informatie vrijgeven om te blijven voldoen aan de wettelijke vereisten, want informatiemonopolisme is per definitie in strijd met het uitgangspunt van democratisch handelen. Daarbij willen de politie en brandweer zelf ook transparante organisaties zijn.

1.2 De problematiek bekeken vanuit een ander perspectief

In de inleiding en aanleiding van dit hoofdstuk wordt duidelijk dat er in deze situatie sprake is van een communicatieproces van zender tot ontvanger. De zenders zijn de politie en brandweer, de ontvangers de burgers. Daartussenin zit een schakel, ook wel het kanaal genoemd, die ervoor zorgt dat de informatie van de politie en brandweer bij de burgers komt. Dit kanaal is de journalistiek. Duidelijk is dat er machts- en afhankelijkheidsposities in dit communicatieproces zitten. Welke voor- en nadelen en gevolgen hebben deze machts- en afhankelijkheidsposities voor de betrokken partijen? We gaan hieronder eens kritisch op de historie van de problematiek in en bekijken het vanuit een ander perspectief.

De problematiek vanuit verschillende perspectieven

De kritische lezer zal zich afvragen of de problematiek die hierboven beschreven staat, tussen de politie, brandweer en journalisten, wel volledig is. Wellicht schuilt er veel meer achter. Wordt het spanningsveld tussen de politie, brandweer en journalisten ook niet nog eens beïnvloed door andere externe factoren? Is er bijvoorbeeld een relatie te

ontdekken tussen de politie, brandweer en journalistiek? Hebben ze elkaar soms nodig om hun werk uit te kunnen oefenen? En kennen de politie en brandweer binnen hun eigen organisaties nog knelpunten die van invloed zijn op hun externe communicatie? Misschien zijn hier in de literatuur aanwijzingen voor te vinden. Hoofdstuk 2 zal hierop ingaan. Wanneer er werkelijk sprake is van een complexer probleem dan beschreven door minister Remkes, kunnen we ons afvragen of een multidisciplinair persbeleid, zoals door minister Remkes is aanbevolen, wel voldoende oplossingen biedt. Nader onderzoek zal dit uitwijzen. Als de politie en brandweer de druk van de journalisten niet tegen kunnen houden, is er dan niet een andere methode om met elkaar om te gaan? En wat betekent dit alles voor de maatschappij?

De noodzaak van een persbeleid

Waarvoor is een persbeleid eigenlijk noodzakelijk? En wat voor invloed heeft een persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers? Wie zijn er eigenlijk allemaal bij betrokken? Dit zouden we kunnen onderzoeken in de literatuur. Ook hier wordt op ingegaan in hoofdstuk 2.

De gevolgen van een persbeleid voor de disciplines

Wellicht heeft minister Remkes alleen uit praktisch oogpunt aanbevolen om een multidisciplinair persbeleid te maken. Maar wat voor voordelen biedt een multidisciplinair persbeleid dan voor de disciplines? Hebben de politie en brandweer nu dan nog geen schriftelijke afspraken vastgelegd over de samenwerking bij de persalarmering en woordvoering? Werken de persvoorlichters van de verschillende communicatieafdelingen nu dan nog niet uniform? Is het dan de bedoeling dat er met een multidisciplinair persbeleid in de toekomst door de disciplines meer en beter samengewerkt wordt bij de persalarmering en woordvoering? Welke doelen hebben de disciplines met het verstrekken van nieuws? En welk doel willen de disciplines eigenlijk bereiken met een multidisciplinair persbeleid? Willen ze alleen maar een methode om feitelijke informatie te verstrekken of moeten ze er bijvoorbeeld ook een goed imago mee bereiken? Of willen ze met een multidisciplinair persbeleid de controle houden over het eerste nieuws? Staan de doelen, die de disciplines met een multidisciplinair persbeleid willen bereiken, wel in lijn met de doelstellingen die ze hebben als hulpverlenende organisaties?

De gevolgen van een persbeleid voor de journalistiek en burgers

En wat betreft de journalisten: zij zijn ook betrokken bij het communicatieproces. Wat voor doelen willen zij bereiken met het verstrekken van nieuws? Maar wat hebben zij eraan dat de disciplines met een multidisciplinair persbeleid gaan werken? Maakt dat voor hen de situatie beter, slechter of blijft het probleem gelijk? Hebben de journalisten eigenlijk wel recht op alle informatie? Hebben journalisten überhaupt iets in te brengen in deze situatie?

En wat betekent dit alles voor de democratie? Wat heeft dit voor gevolgen op de beeldvorming van de burgers? Als de journalisten, die afhankelijk zijn van hun informatie van de politie en brandweer, hun werk niet optimaal uit kunnen oefenen, geeft het nieuws dan nog wel een compleet en correct beeld van de werkelijkheid?

1.3 De voordelen van een (multidisciplinair) persbeleid

Hieronder wordt beredeneerd waarom minister Remkes een multidisciplinair persbeleid aanbevolen heeft. Aangezien de politie en brandweer in de praktijk veel samenwerken, dus ook bij de persalarmering en woordvoering, heeft minister Remkes aanbevolen om deze samenwerking te vertalen naar een multidisciplinair persbeleid. Praktisch gezien biedt dit *organisatorische* voordelen voor de politie en brandweer. Daarnaast geeft dit beleid ook een *inhoudelijke* methode voor de berichtgeving van de disciplines. De organisatorische en inhoudelijke voordelen worden hieronder toegelicht.

1.3.1 De organisatorische voordelen

- Vanuit organisatorisch oogpunt zorgt een multidisciplinair persbeleid ervoor dat de afspraken tussen de politie en brandweer met betrekking tot de samenwerking bij de persalarmering en woordvoering concreet op papier worden vastgelegd. Dit bevordert het eenduidig werken en het spreken vanuit één mond richting de burgers.
- Daarnaast geeft dit beleid precies aan welke discipline er verantwoordelijk is voor de voorlichting, afhankelijk van de aard van het incident, en door welke personen de voorlichting moet worden gegeven.
- Ten slotte moeten er afspraken in dit beleid staan over wat de ene discipline niet over de activiteiten van de andere discipline kan en mag zeggen en andersom.

Door bovenstaande afspraken concreet te maken en schriftelijk vast te leggen, weten betrokken personen van beide disciplines beter wat er van ze verwacht wordt en wat hun verantwoordelijkheden zijn in het perscontact en bij het naar buiten brengen van informatie over incidenten. Paragraaf 1.5.1 gaat hier nader op in met onderzoeksvraag 1.

1.3.2 De inhoudelijke voordelen

Evenals een monodisciplinair persbeleid geeft een multidisciplinair persbeleid ook inhoudelijk inzicht en een methode voor de politie en brandweer hoe ze met hun berichtgeving om moeten gaan. De politie en brandweer willen – om verschillende redenen - hun nieuwsberichten kunnen selecteren of benadrukken, of in een bepaald kader kunnen zetten. Dit noemen we in de communicatiewetenschap ook wel gatekeeping, agendasetting en framing. Waarom de disciplines nieuws willen selecteren, benadrukken en in een frame willen zetten, hoe dit in zijn werk gaat en wat de gevolgen van deze maatregelen zijn op de berichtgeving, kunnen we uitzoeken in de literatuur. In paragraaf 1.5.2 worden de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 hiervoor geformuleerd.

1.4 De doelstellingen van het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

1. De primaire doelstelling is het ontwikkelen van een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer in de regio Twente, dat is te gebruiken bij de samenwerking in verschillende fases (voor / tijdens / na) van de operationele voorlichting bij GRIP 1 incidenten¹.
2. De secundaire doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers.

De beperkingen van de doelstellingen zullen worden aangegeven in paragraaf 1.6.

1.4.1 De uitwerking van het onderzoek

Het onderzoek zal gepresenteerd worden in twee rapporten. Dit is het eerste rapport, de scriptie, en deze bestaat uit het onderzoek en de resultaten. Dit rapport gaat in op de tweede doelstelling. Het tweede rapport is een praktische uitwerking naar aanleiding van het onderzoek en is een voorstel voor een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer in Twente. Dat rapport gaat in op de eerste doelstelling van dit rapport.

¹ Operationele Coördinatie Commandovoering, Procedure GRIP

1.5 De onderzoeksvragen voor dit onderzoek

1.5.1 De organisatorische onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de bovenstaande doelstellingen kunnen er onderzoeksvragen voor het onderzoek gesteld worden. Voordat de eerste doelstelling – het multidisciplinaire persbeleid - uitgewerkt kan worden, moet de secundaire doelstelling – het onderzoek – eerst uitgevoerd worden.

Onderzoek naar de huidige situatie in de regio Twente

In de inleiding en aanleiding van dit hoofdstuk wordt de problematiek van de huidige situatie in de (veiligheids)regio's geschetst. Voor de regio Twente willen we ook weten hoe dit momenteel is, en daarom formuleren we de volgende onderzoeksvraag:

- 1a) Hoe ziet de huidige situatie er bij de politie en brandweer in Twente uit met betrekking tot:
- het persbeleid?
 - de persalarmering en woordvoering?
 - de samenwerking tussen de communicatieafdelingen?

Verder is in paragraaf 1.2 beschreven dat er sprake is van een communicatieproces van zender tot ontvanger. Daarbij vroeg ik mij af of er een relatie was tussen de politie en brandweer enerzijds en de journalistiek anderzijds. Ten slotte was het nog onduidelijk of er ook interne knelpunten zijn bij de politie en brandweer die de externe communicatie beïnvloeden. Het multidisciplinaire persbeleid moet enerzijds immers praktische oplossingen bieden voor problemen die de huidige situatie kent. Met deze vragen kunnen we de volgende onderzoeksvragen formuleren:

- b) Bestaat er een relatie tussen de politie, brandweer en journalisten in de huidige situatie? Zo ja, waardoor ontstaat het spanningsveld tussen de disciplines en de journalisten?
- c) Kennen de disciplines interne knelpunten die van invloed zijn op hun externe communicatie? Zo ja, wat voor gevolgen heeft dit voor alle betrokken partijen in het communicatieproces?

Daar vloeit de volgende onderzoeksvraag uit voort:

- d) Welke behoeftes hebben de disciplines en de journalisten met betrekking tot een wenselijke situatie?

Onderzoek naar de huidige situatie in de andere (veiligheids)regio's

Ook is het voor dit onderzoek interessant om eens een 'kijkje' buiten de deur te nemen. Dat wil zeggen dat de situatie van de regio Twente vergeleken kan worden met de situaties van de andere (veiligheids)regio's in Nederland. Daarmee kan inzicht verkregen worden in wat de andere (veiligheids)regio's in navolging van de aanbevelingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken al wel of niet uitgevoerd hebben. Hieruit zal blijken of de regio Twente op dit gebied voor, gelijk of achter loopt. Hiervoor kan de volgende onderzoeksvraag worden geformuleerd:

- e) Hoe is de stand van zaken in Twente vergeleken met de andere (veiligheids)regio's in Nederland?
-

1.5.2 De inhoudelijke onderzoeksvragen

Naast het feit dat het multidisciplinaire persbeleid voor de disciplines een aantal praktische, *organisatorische* voordelen biedt, geeft het de disciplines ook een handvat zodat de berichtgeving *inhoudelijk* goed afgestemd kan worden. Dit betekent dat de disciplines specifieke doelen kunnen bereiken door hun informatie op een bepaalde manier te bewerken en extern te communiceren.

De inhoudelijke onderzoeksvragen spelen in op deze doelstelling van dit onderzoek, namelijk inzicht verkrijgen in de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. Literatuurstudie naar deze doelstelling kan mogelijk bijdragen aan nieuwe inzichten of een aanvulling op de bestaande communicatiewetenschappelijke literatuur.

Mogelijk is er ook een relatie waar te nemen tussen de politie, brandweer en journalistiek en daarom kunnen we ons ook afvragen of de journalistiek ook invloed wil hebben op de berichtgeving. De onderzoeksvragen die hieruit voortkomen, vragen zowel een theoretisch onderzoek als onderzoek naar praktijkervaringen.

- 2a) Is er sprake van gatekeeping door de politie, brandweer en journalisten? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?
- b) Bepalen de politie, brandweer en journalisten wat er op de publieksagenda komt te staan? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?
- c) Doen de politie, brandweer en journalisten aan framing? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?

1.6 De afbakening van het onderzoek

Het is de bedoeling om in een periode van zes maanden onderzoek te doen naar de invloed van een persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. Naar aanleiding van dit onderzoek moet een multidisciplinair persbeleid voor de geografische regio Twente worden opgesteld. Dit plan geeft een beschrijving voor de organisatorische en inhoudelijke afstemming van de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. Verder richt dit onderzoek zich alleen op de 'reactieve' operationele voorlichting in GRIP 1 situaties. Dit betekent dus alleen de voorlichting naar aanleiding van bronproblemen² (bijlage 4). De laatste afbakening is dat dit onderzoek voornamelijk gericht is op het analyseren van het proces van zender tot ontvanger, waarbij voornamelijk de invloed van de zender onderzocht wordt en de feedback van de ontvanger en de ruis in het communicatieproces achterwege gelaten worden.

1.6.1 Alleen de politie en brandweer in Twente

Dit multidisciplinaire persbeleid moet in principe, zoals het woord 'multi' zegt, voor alle openbare orde en veiligheidsdisciplines³ geschreven worden. Besloten is om in dit onderzoek alleen de politie en brandweer van de regio Twente te betrekken. Dit heeft de volgende redenen:

1. In de dagelijkse situatie hebben deze disciplines het meeste contact met de pers, dus ligt het voor de hand om dit beleid als eerste voor hen te schrijven. Daar waar gesproken wordt van 'politie' wordt het politiekorps van de regio Twente bedoeld. De operationele voorlichting van de politie Twente wordt momenteel door één

² Operationele Coördinatie en Commandovoering, Procedure GRIP

³ Politie, inclusief Koninklijke Landelijke Politie Dienst, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, Regionale Ambulance Voorziening, Geneeskundige Gezondheids Dienst en de Koninklijke Marechaussee.

communicatieafdeling regionaal geregeld. Daar waar gesproken wordt over 'brandweer', worden zowel de gemeentelijke brandweren als de regionale brandweer van de regio Twente bedoeld. Het begrip regionale brandweer bestaat in Twente niet meer, omdat zij samen met de GHOR⁴ de Hulpverleningsdienst Regio Twente vormt, vandaar dat er over 'brandweer' wordt gesproken. De operationele voorlichting van de brandweer wordt momenteel alleen gedaan in het cluster Enschede, Hengelo en Borne. Het multidisciplinaire persbeleid geeft zowel een handleiding voor de brandweervoorlichting in één cluster, dat past in de huidige situatie, als regionaal, wanneer er in de toekomst uitbreiding zou plaatsvinden bij de brandweervoorlichting in Twente.

2. De overige betrokken partijen, zoals gemeente(n) en GHOR, hebben op dit moment monodisciplinair hun zaken met betrekking tot de persvoorlichting nog niet goed genoeg uitgewerkt om betrokken te kunnen worden bij een multidisciplinair persbeleid. De reden dat de GHOR monodisciplinair nog niet alles op orde hebben, is omdat dit een relatief jonge organisatie is. Zij moet daarom met veel andere geneeskundige ketenpartners nog afspraken maken over de uitwisseling van gegevens. De reden dat de gemeenten nog niet alles op orde heeft, komt omdat de mensen van de afdeling communicatie en voorlichting nog niet voldoende ingewerkt zijn voor voorlichting in operationele situaties. Momenteel wordt er door deze partijen wel hard gewerkt om de persvoorlichting monodisciplinair goed voor elkaar te krijgen. Om het multidisciplinaire beleid volledig te maken, zouden zij zich in de toekomst bij dit format aan kunnen sluiten. Het begrip 'multidisciplinair persbeleidsplan' blijft ook daarmee van toepassing. Wanneer deze naam nu al doorgevoerd wordt voor alleen de politie en brandweer, zal dit eenduidiger zijn en in de toekomst geen verwarring opleveren.

1.7 De opbouw van het rapport

- Hoofdstuk twee beschrijft het literatuuronderzoek. Het communicatiemodel van zender tot ontvanger, in dit onderzoek van politie en brandweer, via de journalistiek naar de burger, wordt daarin besproken en geanalyseerd. Dit gebeurt door middel van drie wetenschappelijke communicatietheorieën. Deze geven aan welke invloed een persbeleid heeft op het proces van zender tot ontvanger, en wat dit tot gevolg heeft. Door middel van een communicatiemodel wordt het één en ander gevisualiseerd. Daarnaast worden de relatie tussen de politie, brandweer en journalisten en de interne knelpunten van de politie en brandweer nog eens belicht.
- Hoofdstuk drie gaat in op de methode van het onderzoek en vertelt iets over de selectie van de respondenten en hoe de dataverzameling van het onderzoeksmateriaal tot stand is gekomen. Ten slotte gaat het hoofdstuk in op het wetenschappelijke, maatschappelijke en praktische belang van het onderzoek.
- Hoofdstuk vier bespreekt de resultaten uit het hoofdonderzoek. De onderwerpen die aan de orde komen, zijn al naar voren gekomen in het literatuuronderzoek. De respondenten is gevraagd een beschrijving te geven van het huidige communicatieproces tussen de politie, brandweer en journalisten, met inzet van het persbeleid. Hiermee kan een beeld geschetst worden van de sterktes en zwaktes in het proces, de verschillende ervaringen en meningen komen goed naar voren en onvrede en tevredenheid worden uitgesproken en tegenover elkaar gezet, zoals Vos & Schoemaker, 1998 beschrijven. Hiermee ontstaat inzicht in de problematiek van de huidige situatie.
- Hoofdstuk vijf geeft in de conclusies antwoord op de doelstelling en onderzoeksvragen. Daarnaast worden de resultaten geanalyseerd en gaat de discussie onder andere in op de bruikbaarheid van de methode van het onderzoek.
- Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek ontstaat inzicht in de huidige situatie en kunnen adviezen voor een toekomstige situatie – met een multidisciplinair persbeleid - worden geformuleerd. Het multidisciplinaire persbeleid wordt uiteindelijk geschreven om in te spelen op de behoeftes van de politie en brandweer in Twente.

⁴ Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen

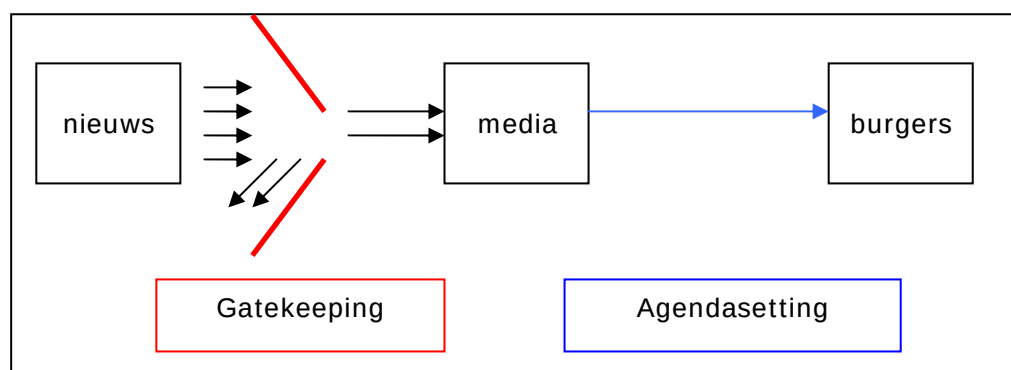
2 De literatuurstudie voor dit onderzoek

Na hoofdstuk 1 gelezen te hebben, is duidelijk dat er bij de informatieoverdracht van nieuws naar de burgers een spanningsveld zit tussen de politie en brandweer aan de ene kant en de journalistiek aan de andere kant. In dit communicatieproces is er sprake van een zender, een kanaal en een ontvanger. Om de oorzaak van de problematiek, die beschreven staat in hoofdstuk 1, beter te begrijpen, vraag ik mij af of er in de literatuur aanwijzingen te vinden zijn voor een relatie in dit communicatieproces. Misschien vind ik in de literatuur ook aanwijzingen van interne knelpunten bij de politie en brandweer, die invloed hebben op hun externe communicatie. Zoals beschreven in de tweede doelstelling, ben ik voornamelijk geïnteresseerd in wat er in de literatuur beschreven staat over de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. Dit hoofdstuk gaat in op de literatuurstudie die ik heb gedaan om inzicht te krijgen in de organisatorische onderzoeksvragen (paragrafen 2.2 en 2.3) en de inhoudelijke onderzoeksvragen (paragraaf 2.4). Een kritische reflectie naar aanleiding van deze literatuurstudie en de beperkingen van het communicatiemodel, staat vermeld in de discussie in hoofdstuk 5.

2.1 Het communicatieproces gevisualiseerd

Om de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers, in kaart te brengen, heb ik eerst in de literatuur gezocht naar de onderdelen waaruit een communicatieproces bestaat. Lasswell (1948) benoemt vijf hoofdfactoren van communicatie, met de volgende woorden: “Wie zegt wat tegen wie, met welk kanaal en met welk effect.” In dit onderzoek zijn voornamelijk de invloed van de zenders (de politie en brandweer) en het kanaal (de journalistiek) van groot belang op het proces van zender tot ontvanger (de burgers).

Om het bovenstaande visueel te maken, beeld ik deze informatieoverdracht in een model uit. In de literatuur heb ik gezocht naar modellen die de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers weer kunnen geven. De communicatiemodellen van Manning White (1964) en Romanov & Soderlund (1996) komen daar dicht bij in de buurt. Wanneer deze modellen gecombineerd worden, ontstaat figuur 1, dat van links naar rechts gelezen kan worden.



Figuur 1: een combinatiemodel van Manning White (1964) en Romanov & Soderlund (1996)

Het model van Manning White (1964) stelt de informatieoverdracht voor van vier nieuwsberichten, waarvan er twee door een sluis gaan en twee voor de sluis wegvallen. Een nieuwsbericht wordt in het model weergegeven met een pijl. De twee nieuwsberichten die doorgaan, komen vervolgens bij de media terecht. Dit selectieproces wordt gatekeeping genoemd.

Het model van Romanov & Soderlund (1996) gaat al weer wat verder dan het model van Manning White (1964). Zij schetsen een model dat de relatie weergeeft tussen

gatekeeping en agendasetting. In eerste instantie is ook in dit model sprake van een sluis, waardoor een gedeelte van de nieuwsberichten wel doorgelaten wordt naar de media en een gedeelte niet. Vervolgens schetsen zij een tweede stap in het model, namelijk het proces van agendasetting door de media, dus het bewerken van nieuws door de media, voor het publiek.

2.1.1 Figuur 1 bekeken vanuit een ander perspectief

Er kan een toepassing gemaakt worden van figuur 1 op dit onderzoek voor de politie en brandweer in Twente. Het geeft een beeld van de informatieoverdracht van de politie en brandweer, dat via de journalistiek, naar de burgers gaat. Deze informatieoverdracht verloopt in principe van links naar rechts. Als ik kritisch naar figuur 1 kijk en literatuurstudie doe, ontdek ik uitbreidingsmogelijkheden. Dit is te zien in figuur 2. Ook de journalistiek zoekt contact met de politie en brandweer in dit communicatieproces om informatie in te winnen. Dit is zichtbaar gemaakt met de gestippelde pijl die terug gaat in het model. De dikke zwarte horizontale streep geeft de scheiding aan tussen de organisatorische (bovenin) en de inhoudelijke (onderin) onderzoeksvragen van dit onderzoek. Hieronder volgt een vooruitblik op dit hoofdstuk.

Relatie tussen de twee blokken in het model

Figuur 2 visualiseert een relatie die gevonden is in de literatuur tussen twee blokken (met stippellijn weergegeven) in dit model. Die relatie wordt in dit communicatiemodel weergegeven met de begrippen: machtsposities, tegenstrijdige belangen, wederzijdse afhankelijkheid en wederzijds vertrouwen. Wat deze relatie voor invloed heeft op het spanningsveld tussen de politie en brandweer enerzijds en de journalisten anderzijds, wordt in paragraaf 2.2 toegelicht.

Overige invloeden op het nieuws

Verder heb ik in de literatuur gezocht naar eventuele interne knelpunten van de politie en brandweer die invloed hebben op hun externe communicatie. In figuur 2 staan de volgende knelpunten toegevoegd: interne organisatie en communicatie, cultuur, verantwoordelijkheid en imago. Deze knelpunten licht ik in paragraaf 2.3 toe.

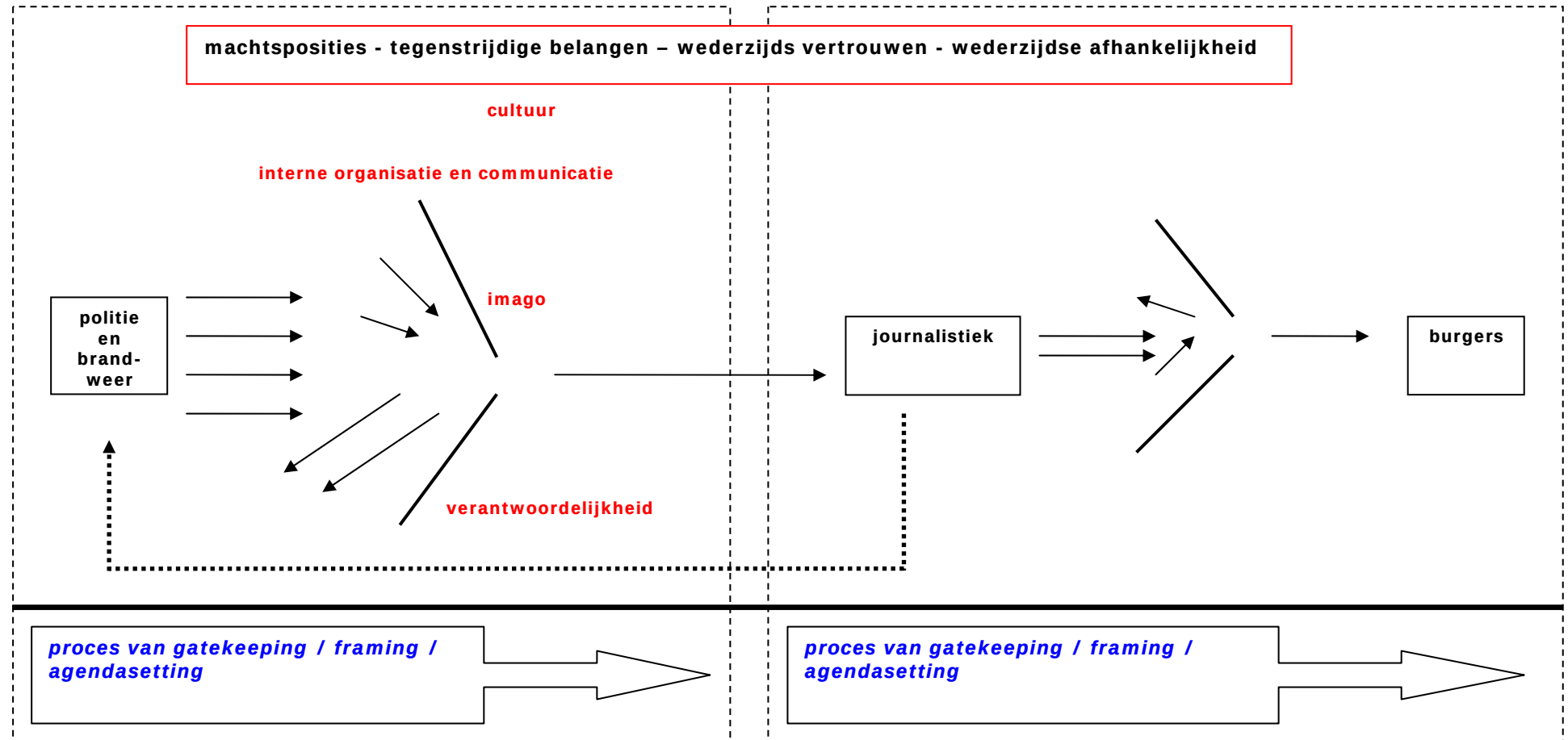
Nieuws selecteren

Ik kom tot de conclusie dat er eigenlijk twee sluizen in dit model horen te staan. Het nieuws start in het model links bij de politie en brandweer en gaat vervolgens wel of niet via de sluis naar de journalisten. Een tweede sluis kan aan het model toegevoegd worden tussen de journalistiek en de burgers. Ook in dit tweede blok is er sprake van informatieoverdracht. Waarom de politie, brandweer en journalistiek aan gatekeeping doen en wat de gevolgen ervan zijn, wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4.

Het bewerken van nieuws

Nu ik dit gedaan heb, kom ik tot de conclusie dat het model nog niet compleet is. Niet alleen de journalistiek is in staat om nieuwsberichten te bewerken, deze literatuurstudie zal uitwijzen dat ook de politie en brandweer dit kunnen doen. Alle partijen doen dit om verschillende doeleinden. Dit betekent dat er in beide blokken sprake is van agendasetting: het benadrukken van nieuws. In het linker blok kan nu de invloed van agendasetting worden toegevoegd. Waarom de politie, brandweer en journalistiek aan agendasetting doen, en wat de gevolgen ervan zijn, licht ik nader toe in paragraaf 2.4.

Verdere literatuurstudie naar het bewerken van nieuws wijst me op een andere communicatietheorie, namelijk framing: het in een kader zetten van een nieuwsbericht. Zowel de politie, brandweer als journalistiek zetten nieuws, om verschillende doeleinden, in een bepaalde context. Daarom kan geconcludeerd worden dat het model nog completer gemaakt wordt als de invloed van framing er aan toegevoegd wordt. Daarom voeg ik dit in beide blokken toe. Waarom de politie, brandweer en journalistiek aan framing doen, en wat de gevolgen zijn, wordt nader toegelicht in paragraaf 2.4.



Figuur 2: het communicatiemodel toegepast op dit onderzoek

2.2 Literatuur naar aanleiding van de organisatorische onderzoeksvragen

Paragraaf 2.2 gaat in op onderzoeksvraag 1b:

'Bestaat er een relatie tussen de politie, brandweer en journalisten in de huidige situatie? Zo ja, waardoor ontstaat het spanningsveld tussen de disciplines en journalisten?'

2.2.1 De relatie tussen de politie, brandweer en journalisten

Uit het communicatiemodel blijkt de monopoliepositie van de politie en brandweer door hun positie in het communicatieproces, de hantering van het persbeleid en de invoering van het C2000 netwerk. De journalisten zitten door hun positie in het communicatieproces in eerste instantie in een afhankelijkheidspositie, waardoor het voor de journalisten meer éénrichtingsverkeer lijkt te zijn. Dit levert een spanningsvolle relatie op tussen de politie en brandweer enerzijds en journalisten anderzijds. Ondanks de afhankelijkheidspositie van de journalisten ten opzichte van de politie en brandweer, hebben zij wel een machtspositie ten opzichte van de burgers, omdat zij de beeldvorming van de burgers kunnen beïnvloeden. In zekere zin hebben ze ook een machtspositie ten opzichte van de politie en brandweer, die voor het overbrengen van informatie naar de burgers afhankelijk zijn van de journalisten. Duidelijk is dat deze machtsposities een grote invloed hebben op het proces van zender tot ontvanger. Hiermee staat of valt alles. Welk nieuws willen de politie en brandweer wel of niet naar buiten brengen? En hoe geldt dit voor de journalisten? En wie zal uiteindelijk de publieksagenda gaan bepalen? Paragraaf 2.4 van dit hoofdstuk gaat hier op in. Om te begrijpen waardoor het spanningsveld tussen de disciplines en journalisten ontstaat, wordt hieronder ingegaan op de tegenstrijdige belangen, het wederzijdse vertrouwen en de wederzijdse afhankelijkheid binnen deze relatie.

2.2.2 De tegenstrijdige belangen binnen deze relatie

De huidige belangen van de politie, brandweer en journalisten zijn met elkaar in conflict volgens Beunders & Muller (2005). Het eerste belang van de politie en brandweer is om levens te beschermen, daarnaast heeft de politie er belang bij dat verdachten vervolgd worden en het recht gehandhaafd wordt. De journalisten hebben er belang bij dat het nieuws de aandacht van het publiek grijpt en houdt, zodat het nieuws 'verkoopt'.

De berichtgeving van de journalisten kan op een directe en indirecte manier het proces en de acties van de politie en brandweer beïnvloeden. Op een directe manier worden deze verstoord door de fysieke aanwezigheid van journalisten bij incidenten, want ze kunnen in de weg lopen bij reddingsacties. Ook kunnen ze reacties bij het publiek oproepen, relevant bewijsmateriaal beschadigen, of de na-fase van het onderzoek verstoren. Indirect kunnen de journalisten zorgen voor een negatieve beeldvorming van de politie en brandweer. Wanneer de politie meent dat het in het belang van het onderzoek is om getuigen van een misdrijf op het spoor te komen, neemt zij contact op met de journalisten. Zij kunnen dan een oproep doen aan de burgers om contact op te nemen met de politie. Maar wanneer er ergens een incident gebeurd is, nemen journalisten graag contact op met de politie om informatie in te winnen. Zij willen graag de eerste zijn met het laatste nieuws voor de burgers. Bij het verstrekken van nieuws hebben de politie en brandweer ook hun eigen belangen, namelijk het 'verkopen' van veiligheid. Dat doet hen besluiten om sommige incidenten niet aan de journalisten door te geven, omdat ze van mening zijn dat de bekendmaking van dit incident, bijvoorbeeld een inbraak, angst op kan roepen onder de bevolking. Bandura (1986) bevestigt dit met zijn onderzoek dat de journalistiek een belangrijke rol speelt bij het opwekken van angstgevoelens bij het publiek door berichtgeving over risico's in de omgeving van de burgers.

2.2.3 Het wederzijdse vertrouwen binnen deze relatie

Wederzijds vertrouwen is van belang om een relatie goed te houden. In de relatie tussen de politie, brandweer en journalisten is geen sprake van vriendschap, want de politie, brandweer en journalisten gebruiken elkaar. Hierbij gaat vertrouwen en wantrouwen hand in hand. De politie en journalisten streven van oudsher dezelfde doelen na. Ze willen onrecht opsporen en naar buiten brengen, waarvoor ze soms dezelfde methoden gebruiken. De tijd dat ze elkaar als bondgenoten zagen is voorbij. Het respect voor elkaar is gedaald (Beunders & Muller, 2005).

2.2.4 De wederzijdse afhankelijkheid binnen deze relatie

Ook is er sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen politie, brandweer en journalisten. Allebei willen ze een goede betrouwbare relatie met elkaar, want de ene zoekt informatie en de ander wil informatie kwijt. Dit kan tweezijdig zijn. De journalisten zoeken informatie om de burgers te kunnen voorzien van nieuws, om te voldoen aan de behoefte van de burgers. De politie en brandweer willen informatie kwijt aan de burgers, zodat ze zich kunnen verantwoorden over hun werkzaamheden. Daarnaast zoekt de politie soms informatie, bijvoorbeeld om getuigen op te roepen van een misdrijf (Beunders & Muller, 2005).

Kort samengevat

Zoals hierboven besproken, is de relatie tussen de politie, brandweer en journalisten aan de ene kant een macht tegen macht. Het spanningsveld ontstaat door de verschillende belangen. In deze relatie is er sprake van wederzijds vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid.

2.3 De interne knelpunten van de politie en brandweer

Paragraaf 2.3 gaat in op onderzoeksvraag 1c:

'Kennen de disciplines interne knelpunten die van invloed zijn op hun externe communicatie? Zo ja, wat voor gevolgen heeft dit voor de betrokken partijen in het communicatieproces?'

2.3.1 De interne organisatie en communicatie bij de politie en brandweer

Voor een goede externe communicatie, via de journalistiek, naar de burgers, zijn eerst een goede interne organisatie en communicatie bij de politie en brandweer noodzakelijk. Niet alleen de politie en brandweer, maar dus ook de journalisten - en indirect de burgers - zijn gebaat bij een goede interne organisatie en communicatie van de politie en brandweer. Dit vloeit voort uit de afhankelijkheidspositie van de journalistiek in het communicatieproces. Wanneer de interne organisatie en communicatie bij de politie en brandweer niet goed verlopen, krijgen de journalisten geen optimale informatie en kunnen zij hun beroep niet goed uitoefenen, waardoor er een incompleet beeld van de werkelijkheid ontstaat voor de burgers.

Om de interne communicatie in een organisatie te verbeteren kan een communicatiespecialist helpen, maar vaak liggen de macht, wil en verantwoordelijkheid bij anderen (Vos & Schoemaker, 1998). De hiërarchie in een organisatie zorgt ervoor dat de informatiestromen van beneden naar boven veel minder aandacht krijgen dan van boven naar beneden. De politie en brandweer kennen een hiërarchische structuur. De bestuurders bepalen wat er gaat gebeuren en mensen op het lagere niveau moeten daar aan gehoorzamen. Wanneer de mensen op het lagere niveau iets gedaan willen hebben van de bestuurders, zullen ze dit krachtig moeten kunnen onderbouwen en beargumenteren. Dit kenmerkt het typische machtsspel tussen bestuur en ambtenaren onderling. Des te meer de organisatie in gaat zien dat er voordelen verbonden zijn aan communicatie met de stakeholders - in dit onderzoek de pers als schakel naar de

burgers - des te eerder zullen er middelen beschikbaar komen die zorgen voor succesvolle communicatieve acties. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer het imago van de organisatie hierdoor verbeterd kan worden. Hier zal paragraaf 2.3.4 nader op ingaan.

2.3.2 De cultuur binnen de politie en brandweer

De interne communicatie wordt volgens Galjaard (1997) bepaald door de cultuur van een organisatie. Mitroff & Kilman (1984) definiëren cultuur als 'a set of shared philosophies, ideologies, values, beliefs, expectations, attitudes, assumptions and norms'. Niet altijd staan deze punten goed op papier, maar vaak zijn het mondelinge afspraken en ongeschreven regels. Dit veroorzaakt onduidelijkheden voor zowel de organisaties zelf in dit onderzoek de politie en brandweer, als de afhankelijke partij de journalistiek en de burgers. De verschillende opvattingen over cultuur sturen de beslissingen van de organisatie over het beleid dat de organisatie wil gaan voeren. Dat bepaalt hoe de organisaties vandaag de dag ontwikkeld en georganiseerd zijn. Soms kan de betrokkenheid van (bepaalde) stakeholders een negatieve invloed hebben op het functioneren van de organisatie, zoals beschreven is in paragraaf 2.2.2. Wanneer de cultuur van een organisatie verandert, zullen de opvattingen en waarden van de mensen ook veranderen. Soms is het voor een organisatie noodzakelijk om met externe stakeholders te communiceren voor een verbetering in de interne communicatie. In dit onderzoek kunnen de politie en brandweer daardoor misschien meer open en transparant worden voor de journalisten en burgers. De cultuur van een organisatie houdt dus niet alleen het technisch doorgeven van informatie in, maar ook hoe de mensen met elkaar omgaan en wat de verhoudingen zijn.

2.3.3 De verantwoordelijkheid voor de communicatie

De verantwoordelijkheden voor de communicatie in organisaties kunnen nogal uiteen lopen. Bij de ene organisatie heeft het personeel op de communicatieafdeling een duidelijk omschreven functie met een duidelijke plaats in de organisatiestructuur en in andere organisaties wordt deze verantwoordelijkheid over verschillende functionarissen in de organisatie verdeeld. Beide situaties hebben voor- en nadelen. Chess e.a. (1992) beschrijven dat "voorstanders van een aparte functie onderstrepen dat de deling van verantwoordelijkheid het risico in zich heeft dat de communicatiefunctie er bij in dreigt te schieten." Hierbij kan het gebeuren dat andere medewerkers al gauw zoiets hebben van: 'Dat is niet mijn taak'. Daardoor is het onduidelijk wie er nu echt verantwoordelijk is voor de communicatie en worden verantwoordelijkheden doorgeschoven naar andere collega's van de organisatie. Dit kan ook van toepassing zijn op dit onderzoek. Dat levert niet alleen onduidelijkheid op binnen de organisaties (de politie en brandweer), maar ook voor de afhankelijke partij (de journalisten en burgers).

Wederkerigheid tussen communicatie en het management

Chess e.a. (1992 en 1995) benadrukken daarnaast de wederkerigheid van de relatie tussen communicatie en het management. Communicatie met de samenleving kan invloed hebben op het management van de organisatie en andersom kan het management weer invloed hebben op de interne en externe communicatie. In hoeverre de communicatietaak door de communicatieafdeling uitgevoerd kan worden, is afhankelijk van hun autonomie en de hoeveelheid macht en verantwoordelijkheid die ze krijgt van de organisatie. Dit is zichtbaar in de beschikbare middelen voor de communicatie.

2.3.4 Het imago van de politie en brandweer

Indirect willen de politie en brandweer door een goede externe communicatie ook een goed imago bewerkstelligen. Dit gaat echter niet altijd even gemakkelijk en vanzelfsprekend voor de politie en brandweer. Ze hebben daarvoor de pers nodig. In dit onderzoek kan een goede communicatie op twee manieren gebracht worden: reactief, naar aanleiding van een incident, en pro-actief, door te communiceren over preventieve maatregelen voor (potentiële) problemen in de samenleving. Wanneer het imago van de politie of brandweer verbeterd kan worden, komen de persvoorlichters pro-actief in actie. Op die manier proberen ze de beeldvorming weer positief te beïnvloeden.

Imagomanagement

Als de politie en brandweer op de juiste manier inspelen op de journalistiek – lees: gebruik maakt van de journalistiek – kan er gedaan worden aan imagomanagement. De bedoeling van imagomanagement voor de organisatie is om een positieve indruk te wekken. Het hoeft niet altijd zo te zijn dat de politie en brandweer gebruik maken van de pers om er zelf beter van te worden, want er kan ook sprake zijn van een positieve wisselwerking, als dit ook werk en inkomsten oplevert voor de journalisten. Volgens Heath (1998) moet imagomanagement eerder pro-actief dan reactief zijn. De eerste stelling die door de politie en brandweer gemaakt wordt, is vaak degene die het beste onthouden wordt door de burgers en is daarom cruciaal voor het imago van de politie en brandweer.

Het imago van de politie en brandweer

Door alle veranderingen in de maatschappij maakt de politie zich zorgen om haar imago, beschrijven Beunders & Muller (2005). De politie wil het liefst met een beeld naar buiten komen dat ze strafbare feiten opspoor, de openbare orde handhaaft, noodhulp verleent en de omgeving van de burgers veilig houdt. Dit geeft aan dat de politie haar werk goed doet. Naast de beeldvorming via de journalisten krijgen de burgers ook op televisie steeds meer programma's te zien die gerelateerd zijn aan de politie. Naast de 'reality' programma's wordt er door bijvoorbeeld series als 'Baantjer' ook een fictief beeld geschetst van de werkzaamheden van de politie. Dit is niet altijd het juiste beeld waar de politie zich in de realiteit aan kan meten. Het imago van de politie kan wel op de juiste manier tot uiting komen door de zichtbare aanwezigheid van 'blauw' op straat. Toch heeft het gebruik van het medium televisie voor grote veranderingen gezorgd in de relatie tussen de politie en de journalisten.

De brandweer hoeft zich niet zoveel zorgen te maken wat betreft haar imago. Zij heeft in principe geen 'vijanden'. Dat maakt dat de maatschappij al veel positiever tegen haar optreden aankijkt. De brandweer wil natuurlijk wel met een beeld naar buiten komen dat ze haar werk goed doet, brand en incidenten bestrijdt, en zoveel mogelijk incidenten beperkt door preventieve maatregelen te treffen.

Kort samengevat

In deze paragraaf is naar voren gekomen dat de politie en brandweer een aantal interne knelpunten kennen met betrekking tot de interne organisatie en communicatie, cultuur, verantwoordelijkheden voor de communicatie en het imago. Wanneer de interne organisatie en communicatie bij de politie en brandweer niet goed verlopen, krijgen de journalisten geen optimale informatie en kunnen zij hun beroep niet goed uitoefenen, waardoor er voor de burgers een incompleet en onjuist beeld van de werkelijkheid kan ontstaan. Niet altijd staan de regels wat betreft de interne organisatie en communicatie goed op papier, maar vaak zijn het mondelinge afspraken en ongeschreven regels. Dit wordt ook wel de cultuur van een organisatie genoemd. De cultuur, zoals dit in dit hoofdstuk beschreven staat, kan onduidelijkheden veroorzaken voor zowel de politie en brandweer zelf, als de afhankelijke partij, de journalistiek en burgers. Wanneer niet vast staat wie er nu echt verantwoordelijk is voor de communicatie van de organisatie, worden de verantwoordelijkheden doorgeschoven naar andere collega's van de

organisatie. Dit levert onduidelijkheid op binnen de politie en brandweer, maar ook voor de afhankelijke partij, de journalistiek. Het is niet altijd even gemakkelijk en vanzelfsprekend voor de politie en brandweer om een goed imago te bewerkstelligen. Ze daarvoor de pers nodig. Dit levert een afhankelijkheidspositie op voor de politie en brandweer ten opzichte van de pers. De pers wil niet altijd 'gebruikt' worden als schakel voor een positief effect voor de politie en brandweer. Ten slotte kan de pers, door met een negatief of onjuist verhaal over de politie en brandweer naar buiten te komen, een slecht imago creëren voor de politie en brandweer. Indirect heeft dit alles een negatieve invloed op de beeldvorming van de burgers.

2.4 Literatuur naar aanleiding van de inhoudelijke onderzoeksvragen

Inmiddels heb ik theoretisch inzicht gekregen in de bovenste helft van figuur 2, die gerelateerd is aan de organisatorische onderzoeksvragen. Maar, ik wil ook nog weten wat er in de literatuur beschreven staat over de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. In de literatuur vind ik drie communicatiewetenschappelijke theorieën die me inzicht geven in hoe het nieuws geselecteerd en bewerkt kan worden, net zoals dit mogelijk gemaakt wordt door het gebruik van een persbeleid. Deze theorieën heten: gatekeeping, agendasetting en framing. En omdat ik inmiddels ontdekt heb dat er een relatie bestaat tussen de politie, brandweer en journalistiek, zoek ik in de literatuur ook naar aanwijzingen dat de journalisten nieuws willen selecteren en bewerken. Paragraaf 2.4 gaat daarom in op de inhoudelijke onderzoeksvragen 2a, 2b en 2c, die gerelateerd zijn aan de tweede doelstelling van dit onderzoek.

2.4.1 De gatekeeping theorie

'Is er sprake van gatekeeping door de politie, brandweer en journalisten? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?'

Kern van de theorie

Er is sprake van gatekeeping door de politie, brandweer en journalisten, want voordat het nieuws van de politie en brandweer bij de journalisten en de burgers terechtkomt, wordt het geselecteerd door de persvoorlichters aan de hand van de selectiecriteria uit hun monodisciplinaire persbeleid. Het resultaat uit deze selectie wordt daarna door de journalisten voor de burgers weer geselecteerd.

De gatekeeping theorie heeft in dit onderzoek te maken met de externe communicatie, waarbij de 'gatekeepers' – de persvoorlichters en journalisten - beslissen welke informatie vrij komt, en welke niet (Rosengren, 1997). Hieronder wordt duidelijk waarom het voor dit onderzoek interessant is om te weten waarom de politie, brandweer en journalisten nieuws selecteren.

Het doel van het selecteren van nieuws

1. Het selecteren of filteren van informatie is in eerste instantie functioneel en wordt bewust toegepast in het proces van zender tot ontvanger. Mensen zijn volgens Nas (2000) niet in staat om alle informatie die aangeboden wordt te verwerken en te onthouden. Daarom worden er tussenpersonen ingezet, die fungeren als filter. Dit is in het voordeel van de burgers en dus uit praktisch oogpunt. Het heeft te maken met de kwantiteit van informatie. De gatekeeper heeft hierbij controle op het moment waarop de sluis geopend en gesloten wordt, waardoor veel of weinig informatie doorgegeven wordt.
2. De gatekeeping theorie is oorspronkelijk ontwikkeld door Kurt Lewin, die de rol van de moeder onderzocht heeft in een gezin (Rosengren, 1997). Zij zou degene zijn die bepaalt wat de vader en kinderen van het gezin bijvoorbeeld te eten krijgen. Hierbij selecteert de moeder en neemt zij de beslissingen voor de andere gezinsleden. Zij fungeert hierbij als 'gatekeeper'. Romanow & Soderlund (1996) beschrijven de gatekeeping theorie in de communicatie als het proces waarin sommige informatie uit

de omgeving wordt geselecteerd om doorgegeven te worden via de journalisten, terwijl andere informatie niet doorgegeven wordt. Zij bevestigen het bovenstaande eerste doel van gatekeeping en beweren dat het daarnaast ook te maken heeft met de kwaliteit van informatie die doorgegeven wordt. Een individu dat optreedt als filter heeft namelijk controle op de informatie, geeft alleen informatie door die geschikt geacht wordt en kan informatie wijzigen. De gatekeeping theorie wijst ons op de realiteit, namelijk dat niet alles wat in de wereld gebeurt ook door de journalisten wordt gerapporteerd. De informatie die vrijgegeven wordt, ontstaat niet toevallig maar is het resultaat van bewust of onbewuste beslissingen die genomen zijn door mensen die betrokken zijn in het nieuwsproces. Hierbij is het van belang om te realiseren dat de gatekeepers de macht hebben om controle uit te oefenen op de kennis van de burgers over het actuele nieuws door de ene keer wel informatie vrij te geven en de andere keer niet. De keuzes die door de gatekeepers worden gemaakt, zijn een complex web van invloeden, voorkeuren, motieven en gebruikelijke waarden.

De conclusies uit het onderzoek van Hermans (2000) zijn dat journalisten voornamelijk subjectief zijn bij het selecteren van nieuwsberichten. Ze baseren hun selectie op individuele voorkeuren, persoonlijke evaluatie en praktische factoren. Twee normen hebben een belangrijke invloed op het werk van journalisten: technische normen (met betrekking tot de efficiëntie van het nieuwsgaren, het schrijven en redigeren) en ethische normen (met betrekking tot de maatschappelijke verantwoordelijkheid die journalisten hebben in hun taak om informatie te verspreiden). Of een gebeurtenis belangrijk wordt gevonden, is sterk afhankelijk van het onderwerp van de gebeurtenis. Daarnaast kunnen door wisselende omstandigheden verschillende factoren, op verschillende momenten in het journalistieke productieproces, doorslaggevend zijn bij een beslissing om het onderwerp wel of niet te selecteren. Onderzoek van Gutteling & Wiegman (1998) bevestigt dit. Verder bleek uit dit onderzoek van Hermans (2000) dat journalisten werken volgens routines binnen de redactie, zodat ze efficiënt werken en daarbij het productiedoel niet uit het oog verliezen. Het nieuws wordt daardoor in categorieën opgeslagen, waardoor het zonder meer, dus zonder er kritisch op te zijn, geaccepteerd wordt door de journalisten (Whitney & Becker, 1991). Wat betreft de selectie zijn niet alleen de individuele voorkeuren van belang, maar voornamelijk het aanbod en de hoeveelheid informatie die vrij komen bij een gebeurtenis. De onderzoeksresultaten wijzen uit dat journalisten dus niet volledig autonoom handelen.

Kort samengevat

McQuail (2005) vat het bovenstaande kort en krachtig samen in de door hem ontwikkelde typologie voor informatieverkeer. Deze typologie beschrijft dat een individu, de filter, 1) controle heeft over de informatie opslag en 2) de controle heeft over de keuze van het onderwerp en wanneer en hoeveel informatie hierover vrijgegeven wordt.

De gevolgen voor de politie en brandweer

De politie en brandweer zitten als eerste schakel in het communicatieproces (zie figuur 2), en hebben daardoor controle over het eerste nieuws. Zij zitten in een monopoliepositie. Dit betekent dat de persvoorlichters van de politie en brandweer de macht hebben om de kennis van de burgers te beïnvloeden. Dit kan door bepaalde informatie wel of niet door te geven of om daarmee nog even te wachten. In eerste instantie is dit functioneel en heeft dit te maken met de kwantiteit van informatie. Op de tweede plaats selecteren de politie en brandweer nieuwsberichten om, waar mogelijk, informatie met een positief effect op de burgers door te geven. Hiermee worden onzekerheden in de omgeving van de burgers zoveel mogelijk weggenomen.

De gevolgen voor de journalistiek

Doordat de politie en brandweer de eerste schakel in het communicatieproces zijn en de controle hebben over het eerste nieuws, zijn de journalisten voor hun informatie afhankelijk van de politie en brandweer (zie figuur 2). Wanneer de politie en brandweer informatie tijdelijk vast houden, veroorzaakt dit een vertragend effect op het doorgeven

van nieuws. De afhankelijkheidspositie is nadelig voor de journalisten, want op het moment dat ze helemaal geen informatie krijgen, kunnen ze het ook niet doorgeven. En op het moment dat ze te laat informatie krijgen, is het misschien al geen nieuws meer waardoor ze geen berichtgeving meer hoeven te doen. Door deze afhankelijkheidspositie kunnen de journalisten niet optimaal hun werk doen.

Toch hebben journalisten nog wel wat controle over het nieuws, door de verkregen informatie van de politie en brandweer wel of niet aan de burgers door te geven (zie de tweede sluis in figuur 2). Ze scheppen daarmee een beeld van de werkelijkheid voor de burgers. Maar zij beschikken niet over zoveel macht als de persvoorlichters. De journalisten hebben geen invloed op het aanbod van informatie door de persvoorlichters. Daarnaast hebben de journalisten nog gedeeltelijk controle over het nieuws omdat de politie en brandweer afhankelijk zijn van de journalistiek als schakel naar de burgers. De reden voor de journalisten om nieuws te selecteren is dat ze nieuws doorlaten dat voldoet aan de wensen en behoeften van hun klanten, de burgers. Dit is dan nieuws dat 'verkoopt'.

Het selecteren van nieuws kritisch bekeken

Tot dusver kan geconcludeerd worden dat gatekeeping nuttig kan zijn, maar volgens Gutteling & Wiegman (1998) kan het ook gevaarlijk zijn in de situatie dat men informatiemonopolist is. Het kan namelijk leiden tot misbruik van macht bij het nemen van beslissingen over welke informatie nu wel en niet naar buiten gebracht wordt. De monopoliepositie van de politie en brandweer, ontstaan door hun positie in het communicatieproces, de inzet van hun persbeleid en de invoering van het C2000 netwerk, zorgen ervoor dat de politie en brandweer de controle hebben over het eerste nieuws. Wat zij wel of niet vrijgeven en het tijdstip waarop is bepalend voor iedereen, zowel de journalisten als de burgers. Hieruit volgt ten minste één nadeel voor de journalisten en burger: er kan incomplete berichtgeving ontstaan. De journalisten hebben in deze situatie niet de vrijheid om hun beroep optimaal uit te oefenen, want ze zijn voor hun informatie afhankelijk van de politie en brandweer. En de burgers krijgen niet alle informatie te weten, omdat de politie en brandweer mogelijk bepaalde informatie niet vrij geven. Dit betekent dat de burgers niet optimaal een beeld kunnen vormen van de werkelijkheid, want ze weten niet alles.

Verder vraag ik me af of deze machtspositie van de zender ook een wijziging van de houding van de ontvanger (de journalist en wellicht in het verlengde daarvan ook de burger) kan veroorzaken ten opzichte van de zender. Als de ontvanger in een afhankelijkheidspositie komt te zitten, kan deze mogelijk kritischer of wantrouwend worden ten opzichte van de zender. Maar dit hoeft niet zo te zijn. Een wantrouwende houding van de journalistiek ten opzichte van de politie en brandweer kan zich uiten in haar berichtgeving. Dit kan een negatief effect hebben op het imago van de politie en brandweer, waardoor er een minder positief beeld kan ontstaan bij de burgers over de politie en brandweer. Dit kan dan weer ten nadele zijn voor de zender.

Ten slotte kan ik concluderen dat ook de journalisten de macht hebben om de kennis van de burgers te beïnvloeden, want de burgers zijn voor hun informatie afhankelijk van de journalisten. Als het idee bestaat dat deze informatie niet objectief is, is dit ten nadele voor de beeldvorming van de burgers. Uit onderzoek van Gutteling & Wiegman (1998) is gebleken dat de verschillende journalisten ook verschillende selectieprocessen hanteren. Bij de informatieoverdracht van de politie en brandweer naar de burger, via de journalisten, is het belangrijk dat de journalist, als medium, voldoende inhoudelijke informatie krijgt over een gebeurtenis, waarmee hij of zij een goed bericht kan maken en verwerken. Hierbij is het van belang dat beide partijen, dus de politie, brandweer en journalisten, in ieder geval begrijpen hoe het proces in elkaar zit, en wat de belangen van iedere partij zijn. Interessante en juiste berichtgeving is hun gezamenlijk belang. Correcte berichtgeving, op het juiste tijdstip, bij de juiste personen en op de juiste bestemming, zijn sleutelwoorden in dit proces. Indirect heeft de persvoorlichter via de

journalist ook te maken met de lezer, luisteraar en kijker. Berichten en artikelen in de krant moeten nieuws en achtergrondinformatie geven, en moeten ook nog eens aantrekkelijk geschreven zijn, anders spreekt het de mensen niet aan (Hermans, 2000).

2.4.2 De agendasetting theorie

'Bepalen de politie, brandweer en journalisten wat er op de publieksagenda komt te staan? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?'

Kern van de theorie

Zoals in de vorige paragraaf naar voren komt, concentreert de gatekeeping theorie zich op het wel of niet doorgeven van nieuws. McCombs & Shaw (1972) bekeken het effect van de beslissingen die genomen worden door de gatekeepers. Daaruit bleek dat er een relatie bestaat tussen gatekeeping en agendasetting. Zij ontdekten namelijk dat het van belang is dat, wil het geselecteerde nieuws bij de mensen blijven hangen, er aandacht op moet worden gevestigd. Dit wordt de agendasetting theorie genoemd en wordt bevestigd in een onderzoek van Iyengar & Simon (1997). De agendasetting theorie focust zich op de manier waarop er door de 'gatekeepers' aandacht gevestigd wordt op het nieuws dat aan de mensen wordt gebracht en houdt dus verband waarover het publiek denkt. De agendasetting theorie heeft in dit onderzoek dus te maken met het feit dat de persvoorlichters en de journalisten kunnen bepalen wat er op de publieksagenda komt te staan. Romanow & Soderlund (1996) beschrijven dat agendasetting niks anders is dan het mentaal ordenen en organiseren van de wereld voor kijkers, lezers en luisteraars. Het woord agenda komt van het schematisch weergeven van activiteiten die bijvoorbeeld besproken worden tijdens een vergadering. Op de agenda staan de onderwerpen geselecteerd naar belangrijkheid. Op dezelfde manier worden de onderwerpen in het nieuws geselecteerd naar belangrijkheid. Door deze ordening en benadrukking van de onderwerpen die bovenaan de agenda staan worden deze onderwerpen door de burgers als belangrijke onderwerpen verondersteld.

Verskillende agenda's

Er kunnen verschillende agenda's ontstaan (politieke agenda, media agenda en publieksagenda), door verschillende belangen. De agenda's kunnen elkaar beïnvloeden volgens Dearing & Rogers (1996). In dit onderzoek koppel ik de politie en brandweer als overheidsorganisaties aan de politieke agenda. Daarbij kan men zich afvragen of de politiek in staat is om onderwerpen die zij belangrijk vindt, in de media te krijgen. Wellicht ligt de relatie wel helemaal andersom en hebben de journalisten een 'dwingende invloed' op de agenda van de politiek. De politieke agenda heeft bijvoorbeeld belang bij het 'verkopen' van veiligheid, terwijl de media agenda liever schrijft over verhalen met emotie, omdat de journalisten vinden dat dit producten zijn die het beste door het publiek worden 'afgenomen'. De media agenda wordt bepaald door te meten hoeveel ruimte of tijd aan welke onderwerpen wordt besteed op de radio, televisie, in kranten en tijdschriften en andere journalisten. De publieksagenda, ten slotte, kan bepaald worden door het publiek te vragen welke onderwerpen zij het belangrijkste vinden.

Er kan gesproken worden van agendasetting als er een overeenkomst tussen de agenda's valt op te merken. De psychologische verklaring voor het ontstaan van een agendasetting effect, wordt volgens de Boer (2003) verklaard in het verschijnsel dat mensen, als sociale wezens, zichzelf steeds op hun omgeving oriënteren. Wanneer mensen onzeker over een bepaald onderwerp zijn, of er persoonlijke ervaring mee hebben, dan zullen ze meer behoefte hebben aan informatie over dat onderwerp. En daar wil de pers natuurlijk op in spelen.

Bottom up of top down agendasetting

Het bepalen van de agenda kan volgens Nas (2000) in twee richtingen: via een bottom up agendasetting en door middel van een top down agendasetting. Bij de bottom up relatie bepaalt het publiek, al dan niet via de media agenda, de politieke agenda. Andersom wordt de publieke agenda bepaald door de politieke agenda, al dan niet via de

media agenda. Whitney & Becker (1991) vullen daar op aan dat de lokale media agenda wordt beïnvloed door de regionale, nationale en internationale journalistiek. Met andere woorden: de agenda zoals die aan het publiek wordt gepresenteerd door de journalisten, wordt beïnvloed door de nieuwsgaringsprocedures en de relaties tussen de verschillende journalisten. De lokale journalisten zijn nauwelijks in staat om de politieke agenda te bepalen. Zij beschrijven dat het agendasetting proces een voortdurende strijd is tussen vooraanstaande onderwerpen die de aandacht proberen te krijgen van mediaprofessionals, het publiek en de politieke elite. In dit onderzoek is er in grote mate sprake van een top down agendasetting. Dit komt omdat de macht van de politieke elite, de politie en brandweer in dit geval, sterker is dan die van de journalisten en burgers. De journalisten zouden graag in willen spelen op de wensen en behoeften van de burgers, zodat er sprake is van een bottom up agenda, maar dit gaat niet altijd omdat de politie en brandweer een monopoliepositie bezitten wat betreft het eerste nieuws. Daardoor leggen zij de nadruk op nieuws met een positief effect op de burgers. De relatie tussen de politie, brandweer en journalisten is sterk geformaliseerd door de inzet van het persbeleid. Dit maakt dat de politie en brandweer voornamelijk bepalen op welke onderwerpen de nadruk wordt gelegd in het nieuws. Hieronder wordt duidelijk waarom het voor dit onderzoek interessant is om te weten waarom de politie, brandweer en journalistiek nieuws benadrukken.

De methode en het doel van het benadrukken van nieuws

De persvoorlichters en journalisten zijn in staat om de nadruk te leggen op bepaalde onderwerpen. In eerste instantie bepaalt het persbeleid van de politie en brandweer waarover de burgers denken, door bepaalde onderwerpen (herhaaldelijk) vrij te geven en andere onderwerpen niet. De politie en brandweer benadrukken graag nieuws waaruit blijkt dat de omgeving van de burgers veilig is. Dit is in het voordeel van de politie en brandweer, omdat daaruit blijkt dat zij hun werk goed doen. Daarnaast wil de politie door middel van educatieve of vormende voorlichting de burgers de voordelen in laten zien van goed gedrag, bijvoorbeeld in het verkeer. Educatieve voorlichting wordt volgens Bakker & Scholten (1999) voornamelijk ingezet om burgers te ondersteunen bij menings- of besluitvorming. Een politie nieuwsbericht over het teruggelopen aantal verkeersdoden naar aanleiding van de BOB reclames is een voorbeeld van een dergelijke voorlichting, waarbij getracht wordt de burger de mening te laten vormen dat het verstandig is om geen alcohol te drinken als je moet rijden.

Ook de journalisten leggen de nadruk op de onderwerpen die zij vrijgeven, waarbij zij graag de onderwerpen benadrukken die de mensen emotioneel raken. Hierbij speelt een complex web van voorkeuren en motieven een rol, zoals deze in de vorige paragraaf besproken zijn. Hiermee vervullen de journalisten hun rollen (zie bijlage 5) en spelen ze in op de vraag van de burgers. Deze informatie maakt de burgers onder andere scherp en alert op hun omgeving, zodat ze zich kunnen beschermen tegen gevaren.

Kort samengevat

Samenvattend beschrijven Romanow & Soderlund (1996) dat het agendasetting proces volgens hen twee kenmerken heeft. Het eerste kenmerk gaat over de onderwerpen die door de 'gatekeepers' geselecteerd worden dat die als belangrijke onderwerpen worden gezien. Dit is in sterke mate subjectief. Het tweede kenmerk van agendasetting vult het bovenstaande aan, waarbij verondersteld wordt dat er een sterke relatie bestaat tussen politieke, media en publieke agenda's. Uit dit onderzoek blijkt dat niet alleen de journalisten de agenda bepalen, maar ook de politie en brandweer zijn in staat om bepaalde onderwerpen te benadrukken in het nieuws als dit ten goede komt aan hun doelstellingen.

De gevolgen voor de politie, brandweer en journalistiek

Om de burgers te bereiken hebben de politie en brandweer de journalisten nodig. Om nieuws te hebben om aan de burgers over te kunnen brengen, hebben de journalisten de politie en brandweer nodig. Dit betekent dat er sprake is van een wederzijdse

afhankelijkheid. Politie korpschef Wagenaar uit Beunders & Muller (2005) zegt: "Het is heel bepalend hoe ze over je schrijven, maar je kunt het beïnvloeden door je werk goed te doen."

De gevolgen voor de burgers

Burgers zijn voor een groot deel afhankelijk van journalisten voor informatie over de werkzaamheden van de politie en brandweer en hoe ze hierover denken. De meeste kennis waarover mensen beschikken, is informatie uit de tweede of zelfs derde hand, verkregen dus door journalisten of van andere mensen uit de omgeving (McCombs & Shaw, 1972 en Miller & Krosnick, 2000). Nas (2000) bevestigt het bovenstaande en schrijft in haar artikel dat het afhankelijk is van de relatieve aandacht die de journalisten aan een bepaald onderwerp schenken, hoe belangrijk het publiek dit onderwerp vindt. Om deze uitspraak kracht bij te zetten, haalt ze een veelgenoemd citaat aan van Cohen (1963): "The press may not be successful in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about."

2.4.3 De framing theorie

'Doen de politie, brandweer en journalisten aan framing? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?'

Kern van de theorie

Niet alleen waarover het publiek denkt, maar ook hoe er over nieuws gedacht wordt, kan in dit onderzoek dus bepaald worden door de inzet van een persbeleid bij de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. Door onderwerpen in een bepaald kader te zetten, hebben de gatekeepers – de persvoorlichters en journalisten in dit geval - invloed op hoe en in welke context er door het publiek over een bepaald onderwerp wordt gedacht (Tversky & Kahneman, 1987). De manier waarop een onderwerp in het nieuws wordt gebracht, dus hoe het onderwerp wordt ingekleed, is in dit onderzoek een keuze van de persvoorlichters van de politie en brandweer en de journalisten. Dit wordt ook wel framing genoemd en heeft een psychologische en sociologische oorsprong volgens Iyengar & Simon (1997). De Boer (2003) bevestigt dit, want volgens haar heeft framing in de communicatie te maken met:

- presentatie en prominentie (omvang en plaatsing van het bericht);
- cognitieve attributies (details en verbanden die benadrukt worden);
- affectieve attributies (toonsetting in de berichtgeving).

Hieronder wordt duidelijk waarom het voor dit onderzoek interessant is om te weten waarom de politie, brandweer en journalistiek het nieuws in een kader zetten.

De methode, het doel en het gevolg van framing

Framing houdt voor de persvoorlichters van de politie en brandweer en de journalisten in dat ze invloed kunnen uitoefenen op hoe het publiek over bepaalde onderwerpen denkt. Door middel van het frame om een nieuwsbericht zijn persvoorlichters en journalisten in staat om een bepaald gevoel uit te drukken in het nieuws. Zij construeren in feite het nieuws, een beeld van de werkelijkheid. De manier waarop elites - dus persvoorlichters en journalisten in dit onderzoek – over onderwerpen praten, is erg bepalend voor de publieke opinie en de manier waarop deze gevormd wordt. Hierbij is het van belang dat er óf onenigheid óf overeenstemming is tussen de politie, brandweer en journalistiek over een onderwerp. Als er maar één standpunt steeds naar voren komt, kan de burger niet veel anders dan het standpunt volgen.

De manier waarop voorlichting in de praktijk wordt ingezet, heeft te maken met een bepaald doel dat daarmee beoogd is. Hieronder worden twee vormen van voorlichting toegelicht.

1. Met informatieve voorlichting kunnen burgers feitelijk worden geïnformeerd. Wie wil, kan dan kennis nemen van de informatie (Van Woerkum, 1990). Bakker & Scholten (1999) vullen aan dat het bij deze manier van voorlichten van belang is dat de voorlichtende instantie de informatievoorziening zo brengt dat de ontvanger snel en

efficiënt een antwoord krijgt op alle vragen. Een (klein) nieuwsbericht in de krant over het optreden van de brandweer bij een keukenbrand in een woning waarbij geen slachtoffers zijn gevallen, is een voorbeeld van een bericht ter kennisgeving.

2. Daarnaast kan voorlichting persuasief zijn voor de acceptatie van beleid. Volgens Bakker & Scholten (1999) moet de burger in sommige gevallen overtuigd worden van een bepaald gedrag, of scherp gemaakt worden op zijn of haar omgeving. Het bericht moet dan dus overtuigend worden gebracht. Een incident van betekenis is volgens Lek (2001) nieuws waar in de meeste gevallen een preventieve boodschap aan gekoppeld kan worden. Wanneer andere mensen dit bijvoorbeeld in de krant lezen, worden ze er op attent gemaakt of eraan herinnerd dat dit niet mag en welke gevolgen het kan hebben. Een uitzending op televisie waarin de politie mensen aanhoudt kan een afschrikwekkende werking hebben, waardoor mensen ervan overtuigd raken dat het beter is om je goed te gedragen.

Politie en brandweer

De methode die de keuze voor de voorlichting voor de politie en brandweer bepaalt, staat beschreven in het persbeleid. Van Woerkum (1990) zegt hierover dat de manier waarop voorlichting door de politie en brandweer in de praktijk wordt ingezet, te maken heeft met een bepaald doel dat daarmee beoogd is. Voornamelijk de essentie van het onderwerp wordt bij het framen benadrukt. Dit in tegenstelling tot de agendasetting theorie, waarbij het publiek alleen maar op een aantal onderwerpen wordt gewezen. Framing bepaalt de manier waarop de burgers het nieuws interpreteren en er een mening over vormen (Iyengar & Simon (1997) & Druckman (2001)). Het doel van de politie en brandweer is om een veiligheidsgevoel te creëren bij de burgers. Daarom moeten ze het aspect 'een veilige omgeving' keer op keer benadrukken en daar niet van af wijken. Anders komt het niet geloofwaardig meer over (Zaller, 1992). De burger zal dan interpreteren dat de omgeving veilig is. Nelson & Oxley (1999) beschrijven dat boodschappen die strijdig zijn met wat de politie en brandweer over willen brengen en bijvoorbeeld schadelijk kunnen zijn voor hun imago, het liefst worden vermeden. De politie en brandweer willen de burgers iets doen geloven en door hun machtspositie, door hun positie in het communicatieproces, en het gebruik van een persbeleid, kunnen ze het nieuws manipuleren en invloed uitoefenen op de beeldvorming van de burgers.

Journalistiek

Volgens Nas (2000) wordt de werkelijkheid door de journalisten in een vertekend beeld aan het publiek doorgegeven. Het blijft een constructie of vertaling van de werkelijkheid. Daarvoor hanteren ze steekwoorden, metaforen en verwijzingen. Het doel hiervan is om te zorgen dat de wereld door de burgers op een snelle manier geïnterpreteerd kan worden. De wereld wordt er als het ware door georganiseerd (Gamson, 1992). Journalisten hebben in hun rol als waakhond (zie bijlage 5) als doel de burgers scherp en alert te maken op hun omgeving, zodat de burgers zich kunnen beschermen tegen gevaren. Aan de andere kant willen journalisten de mensen vermaken, dus plaatsen ze ook sensationele frames om berichten. Uit onderzoek van Gutteling & Wiegman (1998) blijkt dat de werkelijkheid zoals die door de journalisten naar buiten wordt gebracht zeer waarschijnlijk niet gelijk is aan de 'echte' werkelijkheid. Het gevolg is dat de burgers een incompleet of onjuist beeld kunnen krijgen van de werkelijkheid.

Kort samengevat

De politie, brandweer en journalistiek zijn in staat en hebben de macht om berichten in een bepaalde context te zetten. Dit kan informatie zijn die feitelijk verstrekt wordt, ter kennisgeving aan de burgers. Daarnaast doen de politie, brandweer en journalistiek aan persuasieve voorlichting, waarbij zij proberen om het gedrag van burgers te sturen. Wil deze voorlichting effect hebben, dan moet zij overtuigend worden gebracht. Hierdoor kan de wereld door de burgers worden geïnterpreteerd.

3 De methode van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de methode van het onderzoek. Om de in hoofdstuk 1 geformuleerde doelstellingen uit te kunnen werken en antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen, is er meer informatie gezocht naar aanleiding van het literatuuronderzoek. Dit aanvullende onderzoek is gerelateerd aan de tweede doelstelling van dit onderzoek en is uitsluitend kwalitatief van aard. Daarvoor zijn een aantal interviews gehouden met sleutelpersonen van de politie, brandweer en journalistiek (King e.a., 1994). Naar aanleiding van dit aanvullende onderzoek wordt vervolgens de primaire doelstelling van dit onderzoek uitgewerkt door het opstellen van een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer in Twente.

3.1 Het design van het onderzoek

Hieronder wordt het design van het onderzoek, de oriënterende gesprekken en het hoofdonderzoek, besproken.

3.1.1 De oriënterende gesprekken

Onderzoek naar de huidige situatie in Twente

Dit onderzoek begon met enkele oriënterende gesprekken. Hierbij is met drie respondenten gesproken. Dit waren persvoorlichters van zowel de politie als de brandweer. Deze keuze voor een oriënterend onderzoek is gemaakt, omdat er gezocht moest worden naar een globale beschrijving van de problematiek van de huidige situatie bij de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalisten, naar de burgers.

De praktische organisatie van de voorlichting

Tijdens deze gesprekken is gevraagd of beide disciplines momenteel met een monodisciplinair persbeleid werken en hoe de persalarmering, woordvoering en samenwerking met betrekking tot de operationele voorlichting, nu geregeld is. Uit deze gesprekken is naar voren gekomen dat er knelpunten zitten in de relatie tussen de politie, brandweer en journalistiek. Er is sprake van een machtsstrijd tussen politie, brandweer en journalisten, waardoor tegenstrijdige belangen, wederzijdse afhankelijkheid en wederzijds vertrouwen ontstaan. Daarnaast zitten er bij deze informatieoverdracht interne knelpunten bij de politie en brandweer, op het gebied van interne communicatie en organisatie, cultuur, verantwoordelijkheid voor de communicatie en het imago. Deze concepten staan ook vermeld in het communicatiemodel (figuur 2) dat weergegeven en besproken is in hoofdstuk 2.

De inhoudelijke afstemming van nieuwsberichten

Daarnaast is er gesproken over de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op deze informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. De respondenten gaven aan dat een (multidisciplinair) persbeleid een methode geeft om nieuws te selecteren, te benadrukken of in een kader te plaatsen. Deze gesprekken van het oriënterende onderzoek zijn van cruciaal belang geweest, omdat ze een richting aangaven voor het hoofdonderzoek (Schellens, 2002).

Onderzoek naar de huidige situatie in de andere (veiligheids)regio's

Naast het literatuuronderzoek en vraaggesprekken met de relevante betrokken personen in Twente is er ook contact opgenomen met persvoorlichters uit de andere (veiligheids)regio's. Door middel van deze gesprekken en de door hen aangeleverde documenten of rapporten is er inzicht verkregen in hun situatie wat betreft de samenwerking van de politie en brandweer ten aanzien van het persbeleid, de persalarmering en woordvoering. De materialen die aangeleverd zijn, dienen mogelijk ter ondersteuning, aanvulling en vergelijking bij het schrijven van het multidisciplinaire persbeleid voor de politie en brandweer in de regio Twente.

3.1.2 Het hoofdonderzoek

Naar aanleiding van het literatuuronderzoek en de oriënterende gesprekken heeft het hoofdonderzoek plaatsgevonden. Het hoofdonderzoek had als doel om dieper in te gaan op de resultaten uit het oriënterende onderzoek en om te toetsen of de theorie die beschreven staat in hoofdstuk 2, overeenkomt met de ervaringen uit de praktijk.

De praktische organisatie van de voorlichting

Door middel van vraaggesprekken met een selectie van de sleutelfiguren van alle betrokken partijen van dit onderzoek, is inzicht verkregen in de verschillende visies en meningen over de praktische uitwerking van het monodisciplinair persbeleid van de politie en brandweer, hun persalarmering, woordvoering en samenwerking bij de operationele voorlichting. Deze informatie en de analyse in het theoretische kader kunnen een beeld schetsen van de relatie tussen de politie, brandweer en journalisten en de sterktes en zwaktes in het communicatieproces. Daarbij komen de verschillende ervaringen en meningen goed naar voren. Onvrede en tevredenheid worden uitgesproken en tegenover elkaar gezet. Uiteindelijk worden de behoeftes geformuleerd, zoals Vos & Schoemaker (1998) beschrijven. Hiermee is geprobeerd inzicht te krijgen in onderzoeksvraag 1.

De inhoudelijke afstemming van nieuwsberichten

Om beter te begrijpen welke invloed een (multidisciplinair) persbeleid heeft op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalisten, naar de burgers, zijn vragen gesteld over hoe en waarom de politie, brandweer en journalisten het nieuws willen selecteren, benadrukken en in een context willen plaatsen. Daarnaast kan men zich afvragen wat dit voor gevolgen heeft op de beeldvorming van de burgers. Hiermee is geprobeerd inzicht te krijgen in de onderzoeksvragen 2, 3 en 4. De resultaten uit de oriënterende gesprekken en het hoofdonderzoek staan vermeld in hoofdstuk 4.

3.2 De selectie van de te interviewen sleutelfiguren

Hieronder wordt de selectie van de geïnterviewde sleutelfiguren en de procedure van het onderzoek besproken.

3.2.1 De betrokken organisaties en functiegroepen

In dit onderzoek zijn de politie, brandweer en journalisten de betrokken organisaties (zie bijlage 5). Het effect van deze informatieoverdracht op de burgers wordt in dit onderzoek niet gemeten in verband met de haalbaarheid van het onderzoek in de beschikbare tijd.

- Bij de politie zijn gesprekken gevoerd met drie persvoorlichters en één centralist van de meldkamer.
- Bij de brandweer zijn gesprekken gevoerd met vier persvoorlichters, één centralist van de meldkamer en twee officieren van dienst.
- Wat betreft de journalistiek zijn gesprekken gevoerd met één freelance cameraman, één journalist voor de regionale radio- en televisiezender en twee journalisten van de regionale krant.

De keuze van de geselecteerde respondenten

Van elke beroepsgroep zijn een aantal mensen geselecteerd, die direct of indirect te maken hebben met de informatieoverdracht van politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burger. Van de politie en brandweer is gekozen om centralisten te spreken om inzicht te krijgen in de start van het proces, dus vanaf het moment dat er een incident plaatsvindt. Met de persvoorlichters is gesproken om directe ervaringen en meningen te verkrijgen over het verloop van het proces. De gesprekken met de officieren

van dienst waren erop gericht om hun meningen en visies te krijgen over de inzet van persvoorlichters tijdens dit proces. Van de journalisten zijn de functiegroepen geselecteerd op hoe ze het nieuws brengen en of ze alleen werken of met veel collega's samen. Dit alles heeft invloed op hoe snel ze informatie nodig hebben om hierop in te kunnen spelen en hoe afhankelijk ze zijn van de persvoorlichters en tipgevers. Door middel van bovenstaande selectie is inzicht verkregen in de verschillende visies en meningen over de huidige informatieoverdracht tussen politie en brandweer, via de journalisten, naar de burgers in Twente, met de inzet van een persbeleid.

Het aantal respondenten

Het totale aantal respondenten voor dit onderzoek is 15 en met een aantal mensen zijn meerdere gesprekken gevoerd om bepaalde onderwerpen meer te verdiepen of nieuwe onderwerpen te bespreken. Het ene gesprek leverde soms weer vragen op voor een ander gesprek met een andere (soms al eerder gesproken) respondent. Meer gesprekken zouden naar verhouding veel tijd kosten en minder nieuwe en interessante informatie opleveren. Het break-evenpoint was hiermee bereikt en alle relevante personen waren gesproken.

3.2.2 De procedure van het hoofdonderzoek

De respondenten werden persoonlijk, per mail of telefonisch benaderd of ze mee wilden werken aan een vraaggesprek. Wanneer ze bereid waren om deel te nemen aan het interview, werden de aanleiding en het doel van het onderzoek beperkt uitgelegd. Hierbij moest opgepast worden dat de potentiële respondent niet vooraf beïnvloed of een bepaalde richting op gestuurd werd. De respondenten kregen vervolgens de vragen een week van tevoren schriftelijk aangeleverd. Hiermee konden ze zich voorbereiden op het mondelinge vraaggesprek. De antwoorden van de respondenten werden tijdens het gesprek opgeschreven en na afloop in verslagvorm, dus woordelijk, verwerkt en voor terugkoppeling teruggestuurd naar de ondervraagde. Wanneer de respondent zijn opmerkingen over het verslag van het vraaggesprek teruggekoppeld had, werd het verslag definitief gewijzigd en opgeslagen bij de overige data.

3.3 De dataverzameling van het hoofdonderzoek

Door middel van interviews werd informatie verzameld om, vanuit de praktijk, inzicht te krijgen in de onderzoeksvragen van het onderzoek. De respondenten werden geïnterviewd met open vragen (zie bijlage 6), die gebaseerd waren op de theorie die in hoofdstuk 2 is geschetst. Met deze manier van vragen bleef er ruimte over om door te vragen als het antwoord nog niet compleet was. Voorwaarde was wel dat de rode draad van het onderwerp vastgehouden werd. In sommige gevallen leverde dit leuke anekdotes of secundaire informatie op.

3.3.1 De verschillende belangen van de respondenten

De praktische organisatie van de voorlichting

Voor het hoofdonderzoek was het van belang dat er respondenten geïnterviewd werden met verschillende belangen bij een multidisciplinair persbeleid. Hierbij is dieper ingegaan op de organisatorische en inhoudelijke voordelen van een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer. En wat de gevolgen hiervan zijn voor hun samenwerking bij de persalarmering en woordvoering.

Relatie tussen de politie, brandweer en journalistiek

Om inzicht te krijgen in de onderwerpen uit de oriënterende gesprekken en de theorie uit hoofdstuk 2, is de respondenten gevraagd naar de relatie tussen de politie, brandweer en journalisten. Daarnaast is de respondenten gevraagd naar hun visie wat betreft de onderwerpen: macht en afhankelijkheid, belangen en het vertrouwen in elkaar. Dit alles

heeft te maken met de huidige situatie waarin het C2000 netwerk zojuist ingevoerd is en er per discipline gewerkt wordt met monodisciplinair persbeleid. Aan zowel de politie, brandweer als journalisten is gevraagd hoe zij hun positie in dit communicatieproces in de huidige situatie zien en hoe zij aan kijken tegen de positie van de andere partij. Daarbij is gevraagd hoe deze posities volgens hen veroorzaakt worden en hoe dit verband houdt met verschillende belangen en het vertrouwen in elkaar. Verder is aan hen gevraagd wat zij als voor- en nadelen ondervonden van hun positie in het communicatieproces en wat voor gevolgen dit heeft voor hun werkzaamheden en die van de andere partij. Hierbij is naar concrete praktijkvoorbeelden gevraagd. Ten slotte is aan alle respondenten gevraagd hun visie te geven voor een wenselijke situatie, en of dit ondersteund wordt door de inzet van een multidisciplinair persbeleid.

De interne knelpunten van de politie en brandweer

Verder is de respondenten van de politie en brandweer gevraagd naar de knelpunten in hun interne organisatie en communicatie en wat dit tot gevolg heeft voor het nemen van verantwoordelijkheden met betrekking tot samenwerking bij de persalarmering en woordvoering. Ook is daarbij het verband gezocht tussen de interne organisatie en communicatie en de cultuur van de organisaties. Ten slotte is er aan de respondenten van de politie en brandweer gevraagd wat de gevolgen van deze informatieoverdracht zijn voor het imago van de politie en brandweer en of dit positief of negatief te noemen is. Wanneer er sprake was van een negatief effect op het imago, werd de respondent gevraagd wat ze er als discipline dan aan doen om dit in een positief effect om te zetten.

De inhoudelijke afstemming van nieuwsberichten

Om inzicht te krijgen in de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalisten, naar de burgers, is aan alle betrokkenen gevraagd of, hoe en waarom ze nieuws selecteren en wat dit voor gevolgen heeft. Ook is aan hen gevraagd of, hoe en waarom ze bepaald nieuws benadrukken en in een bepaald kader zetten en wat hiervan de gevolgen zijn op de informatieoverdracht van zender tot ontvanger.

Naast de methode van onderzoek, de selectie en dataverzameling, wordt hieronder ingegaan op het belang van het onderzoek. Dit kan opgesplitst worden in het wetenschappelijke belang en het maatschappelijke en praktische belang.

3.4 Het wetenschappelijke belang van dit onderzoek

Voor zover bekend, is er niet eerder onderzoek gedaan naar de invloed van een persbeleid op de informatieoverdracht van politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. Wel was er, apart van elkaar, literatuur te vinden over de communicatietheorieën: gatekeeping, agendasetting en framing. Deze theorieën geven aan wat er gebeurt als je het nieuws selecteert, benadrukt en in een context plaatst. Met de inzet van een persbeleid als methode voor persalarmering en woordvoering wordt er een combinatie gemaakt van de drie genoemde communicatietheorieën.

Een aanvulling op de huidige literatuur

Dit onderzoek zou een aanvulling kunnen zijn op de bestaande literatuur over het selecteren en bewerken van nieuws, want in dit onderzoek zijn de drie genoemde communicatietheorieën samengevoegd in één communicatiemodel, zoals beschreven staat in hoofdstuk 2. Dit communicatiemodel is in eerste instantie een combinatie uit twee bestaande modellen van Manning White (1964) en Romanov & Soderlund (1996). Maar dit communicatiemodel (figuur 2) is voor dit onderzoek ontwikkeld om de theorie van informatieoverdracht - het nieuws van de politie en brandweer in Twente, via de journalistiek, naar de burgers - te kunnen toetsen in de praktijk. Dit model is, voor zover bekend, niet eerder op deze manier weergegeven in de literatuur en getoetst in de praktijk.

Daarnaast is dit model vernieuwend, omdat er een relatie is weergegeven tussen de politie, brandweer en journalisten. Bovendien zijn er interne knelpunten van de politie en brandweer aan het communicatiemodel toegevoegd die in het onderzoek naar voren kwamen als invloed op hun externe communicatie. Daarnaast worden de communicatietheorieën: gatekeeping, agendasetting en framing in dit model (extra) toegevoegd, wat het model completer maakt en inzicht geeft in de invloed van een persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers.

3.5 Het maatschappelijke en praktische belang van dit onderzoek

Het belang voor de regio Twente

Het maatschappelijke en praktische belang van dit onderzoek is: 'de totstandkoming van een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer in Twente'. Een multidisciplinair persbeleid bestaat nu nog niet in de regio Twente, dus dit belang is groot. Met het multidisciplinaire persbeleid, dat ontwikkeld wordt naar aanleiding van dit onderzoek, wordt geprobeerd goede afspraken en procedures, met betrekking tot de samenwerking bij de operationele voorlichting, schriftelijk vast te leggen, en praktisch uitvoerbaar te maken. Dit persbeleid biedt organisatorische en inhoudelijke voordelen voor de politie en brandweer om via de journalisten met de burgers te kunnen communiceren. Voor de burgers is het namelijk van belang dat de politie en brandweer openbaar maken wat ze doen. Op die manier kunnen burgers zien waaraan het belastinggeld onder andere wordt besteed. Ze hebben het recht om de politie en brandweer te controleren, volgens de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Het belang voor de andere (veiligheids)regio's in Nederland

Uiteindelijk is dit onderzoek niet alleen van belang voor de regio Twente, maar hebben ook andere (veiligheids)regio's buiten Twente belang bij dit onderzoek, omdat immers elke (veiligheids)regio in Nederland gehoor moet geven aan de aanbeveling van minister Remkes. Als de regio Twente de eerste is met een multidisciplinair persbeleid, dan zullen de andere regio's dit beleid, hetzij met enige aanpassingen, ook gaan gebruiken.

4 De resultaten uit het onderzoek

In dit hoofdstuk staan de resultaten vermeld die naar voren zijn gekomen uit de oriënterende gesprekken en de gesprekken met de verschillende respondenten uit het hoofdonderzoek. De paragrafen 4.1, 4.2, 4.3 en 4.4 gaan in op de organisatorische onderzoeksvragen en paragraaf 4.5 gaat in op de inhoudelijke onderzoeksvragen, zoals deze beschreven staan in hoofdstuk 1.

In alle paragrafen van dit hoofdstuk komt informatie naar voren die betrekking heeft op onderzoeksvraag 1d: *‘Welke behoeftes hebben de disciplines en de journalisten met betrekking tot een wenselijke situatie?’* In hoofdstuk 5 staan ze in een overzicht gezet.

4.1 Resultaten naar aanleiding van de organisatorische onderzoeksvragen

Paragraaf 4.1 gaat specifiek in op onderzoeksvraag 1a:

‘Hoe ziet de huidige situatie er bij de politie en brandweer in Twente uit met betrekking tot:

- *het persbeleid?*
- *de persalarmering en woordvoering?*
- *de samenwerking tussen de communicatieafdelingen?’*

4.1.1 Het persbeleid

Politie

De politie Twente maakt ten tijde van dit onderzoek gebruik van een monodisciplinair persbeleid van de politie Twente (2003). “Mediavoorklichting is een communicatie-instrument dat naast andere instrumenten wordt ingezet om de doelstellingen van het korps te realiseren of de realisatie daarvan te ondersteunen. Verder is het van belang dat de mediavoorklichting binnen de politieorganisatie het instrument is om actief de burger te informeren en te voldoen aan de Wet Openbaarheid van Bestuur (1980),” aldus een persvoorlichter van de politie. “Dit persbeleid geeft ons een leidraad hoe wij met de berichtgeving van incidenten om moeten gaan.”

Brandweer

Alleen de brandweren in Enschede, Hengelo en Borne maken ten tijde van dit onderzoek gebruik van een monodisciplinair persbeleid, ook wel het persbeleid van de brandweer Enschede (2005) genoemd. Het is opgesteld door een persvoorlichter van de brandweer Enschede en zij zegt daarover het volgende: “Het primaire doel van alle woordvoering is om het bestuur, het korps, de burgers en de pers te voorzien van correcte en tijdige informatie over organisatorische zaken en incidenten waarbij de brandweer is betrokken. Bijkomend doel is het op een positieve manier presenteren van de brandweer naar het bestuur, de burger en de pers. Ook bij ons geeft dit persbeleid een methode hoe wij met het nieuws naar aanleiding van incidenten om moeten gaan.”

De knelpunten die veroorzaakt worden door een monodisciplinair persbeleid

Persvoorlichters van beide disciplines zeggen te maken te hebben met een aantal knelpunten, die veroorzaakt worden doordat beide disciplines werken met een monodisciplinair persbeleid.

- “Wij hebben nu geen duidelijke afspraken vastgelegd tussen de disciplines over de samenwerkingsprocessen bij de persalarmering en woordvoering.
 - Daarnaast zijn er op dit moment geen uniforme afspraken tussen de politie en brandweer over de mondelinge en schriftelijke communicatie en het doorsturen van foto's, voorafgaand, tijdens en na een incident. Hierbij wordt de communicatie bedoeld die de voorlichters van de verschillende disciplines hebben met elkaar, de journalisten en de burgers.
-

- Bovendien zijn er nu zonder een multidisciplinair persbeleid geen concrete afspraken gemaakt bij welk soort incident welke discipline de woordvoering naar de pers doet.
- En doordat er geen multidisciplinair persbeleid is, is er geen eenduidige persalarmeringsregeling.
- Ten slotte zijn er geen onderlinge afspraken vastgelegd over wat de politie ten behoeve van de brandweer tijdens de voorlichting wel en niet mag zeggen en andersom.

Om een aantal knelpunten te verhelpen, zouden wij dit graag in een multidisciplinair persbeleid vastgelegd hebben.”

4.1.2 De persalarmering en woordvoering

Politie

“De politie Twente kent een voorlichterspiketdienst.” (Het begrip voorlichterspiketdienst staat uitgelegd in bijlage 4) “Het korps garandeert daarmee persvoorlichting met een bereikbaarheid van 24 uur per dag, zeven dagen per week in de hele regio Twente. Het persalarm wordt gegeven bij grootschalige gebeurtenissen, openbare ordeverstoringen, politieke acties en andere zaken, waarvan de voorlichter het wenselijk of noodzakelijk acht dat de pers wordt gealarmeerd. De dienstdoende voorlichter is belast met de persalarmering en woordvoering. Door een telefoontje of een groeps-sms worden journalisten op de hoogte gebracht van een incident. Het persalarm is bedoeld voor de lokale, regionale en landelijke journalisten om hen bij calamiteiten of andere in het oog springende gebeurtenissen in de gelegenheid te stellen een verslag te maken of beeldmateriaal te vervaardigen,” zegt een persvoorlichter van de politie.

De politie draagt de meeste verantwoordelijkheid

Hij vervolgt: “Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor de persalarmering en woordvoering voornamelijk bij de politie. Doordat wij 24 uur per dag bereikbaar zijn, doen wij ook de persalarmering en soms de woordvoering voor de brandweer. Dat is lastig omdat dit ons vakgebied niet is, en omdat de officier van dienst van de brandweer vaak slecht toegankelijk is. Wij zouden graag een betere ondersteuning willen hebben van de persvoorlichters van de brandweer. Wanneer zij ook in een piketdienst gaan werken, kan dit mogelijk gemaakt worden. Bovendien kunnen we daarmee vermijden dat de officier van dienst van de brandweer per ongeluk informatie vrijgeeft dat ten koste gaat van ons onderzoek naar de toedracht van het incident en wie daarvoor verantwoordelijk is.”

Brandweer

“Alleen de brandweren van Enschede, Hengelo en Borne werken volgens een bereikbaarheidsdienst voor voorlichters,” vertelt een persvoorlichter van de brandweer. (Het begrip bereikbaarheidsdienst staat uitgelegd in bijlage 4) Zij vervolgt: “De andere brandweerkorpsen in Twente hebben helemaal geen persvoorlichters. De onderlinge samenwerking tussen de persvoorlichters van de brandweren Enschede, Hengelo en Borne verloopt wel goed. Maar er ontstaan problemen bij brandweer gerelateerde incidenten, als de pers in andere gemeenten zonder die regeling gealarmeerd moet worden.”

De persalarmering van de brandweer wordt gedaan door de politie

“De persalarmering voor de brandweer wordt in de meeste gevallen gedaan door de politie, in enkele gevallen doet de persvoorlichter van de brandweer dit door middel van een telefoontje of een groeps-sms naar journalisten,” zegt de persvoorlichter van de brandweer. “Eigenlijk zouden we dit liever altijd zelf doen, maar dat is in de huidige situatie moeilijk te realiseren. Dit komt omdat we, door het gebrek aan een portofoon, tijdens het aanrijden naar het incident nog geen informatie krijgen over het incident. Het is dan sneller en praktischer als de politie voor ons de persalarmering doet.” Een andere persvoorlichter zegt: “Op zich is dit niet zo erg, maar dan zouden we wel graag zelf het verzoek bij de politie neer willen leggen of zij de persalarmering voor ons willen doen. Op

die manier hebben we het toch een beetje zelf in de hand.” De eerstgenoemde persvoorlichter gaat weer verder: “Om de bereikbaarheid van brandweervoorlichters in de hele regio Twente te kunnen realiseren, zouden wij graag overgaan van de bereikbaarheidsdienst naar een piketdienst, zoals de politie dat heeft. Om dit mogelijk te maken, willen we onze voorlichterspool graag uitbreiden naar vijf personen, zodat het werk beter verdeeld kan worden. Ook zijn daarvoor middelen ter ondersteuning gewenst, zoals een dienstauto, portofoon, kleding en een vergoeding voor het piket. We kunnen met een dienstauto sneller ter plaatse zijn, omdat we dan niet eerst naar de kazerne hoeven te rijden. Daarnaast dient een portofoon ter ondersteuning onderweg, zodat we alvast wat informatie hebben over het incident voordat we ter plaatse zijn. Bovendien blijven we hierdoor telefonisch bereikbaar voor journalisten. Door het gebruik van een portofoon en dienstauto kunnen we de pers sneller en beter te woord staan. De kleding zorgt voor herkenbaarheid ter plaatse voor de collega disciplines en de pers.”

De officier van dienst doet de woordvoering

“Niet alleen de politie en wij als persvoorlichters willen graag naar een betere situatie door het instellen van een perspiket,” zegt een persvoorlichter van de brandweer, “ook de officieren van dienst en journalisten vragen hierom. Als er geen voorlichter aanwezig is om de pers te woord te staan, wordt dat van de officier van dienst verwacht. Voornamelijk bij de officieren van dienst van de gemeenten zonder persvoorlichters ligt die druk hoog. Zij hebben het tijdens een incident eigenlijk veel te druk met hun eigen taken, waardoor ze geen tijd hebben om de pers te woord te staan.”

Twee officieren van dienst zeggen hierover het volgende: “Als officier van dienst kom ik ter plaatse om mijn werk te doen. Voor mijn collega's is het niet gepast om eerst de pers heel lang te woord te staan, want ik moet eerst verifiëren hoe de toestand is als ik aankom.” Een andere officier van dienst voegt daar nog aan toe: “Ik zou er als officier van dienst mee gediend zijn als er altijd een persvoorlichter aanwezig zou zijn bij incidenten, want dat laat ik liever aan hen over, daar heb ik op dat moment geen tijd voor.” Een journalist zegt hierover: “Wij zouden graag zien dat de brandweervoorlichters in een piketdienst gaan werken, zodat er gegarandeerd een persvoorlichter aanwezig is. Bovendien kan een persvoorlichter ons vaak sneller te woord staan dan een officier van dienst.”

Elk korps een eigen communicatiefunctionaris

“Ten slotte,” gaat de persvoorlichter van de brandweer verder, “zou het wenselijk zijn als elk korps een eigen communicatiefunctionaris zou hebben. Deze persoon hoeft niet perse mee te werken in het piket, maar kan wel altijd als contactpersoon fungeren tussen de persvoorlichters en het korps zonder persvoorlichter.”

De verantwoordelijkheid voor de persalarmering

De persvoorlichters van beide disciplines benoemen nog een heel specifiek knelpunt dat ze verbeterd zouden willen zien in een multidisciplinair persbeleid. Ze zeggen: “Er zijn nu nog geen duidelijke afspraken (schriftelijk) vastgelegd over welke discipline verantwoordelijk is voor de persalarmering, afhankelijk van de aard van het incident.” Wanneer deze afspraken concreet vastgelegd worden, is er veel meer duidelijkheid voor de personen die belast zijn met de verantwoordelijkheid van het persalarm. Een politie persvoorlichter zegt hierover nog het volgende: “De persalarmering van de politie is overdag goed geregeld door een vaste persunit, maar het wordt lastiger na 17.00 uur en in het weekend. Er wordt dan afwisselend met personeel in een piketdienst gewerkt.” Of er een persalarmering komt, en hoe snel dit gebeurt, is ook weer van cruciaal belang voor de journalisten. Zij willen hun beroep uit kunnen oefenen door het nieuws over te dragen aan de burgers. Maar om van het laatste nieuws op de hoogte te zijn, zijn zij afhankelijk van deze alarmering. Omdat nieuws vergankelijk is, is het voor de journalisten van belang dat de persalarmering zo snel mogelijk gebeurt. Dit wordt uitgebreid beschreven in paragraaf 4.5.1.

Persalarmering en woordvoering in een overzicht

Om het bovenstaande verhaal te verduidelijken worden hieronder de knelpunten met betrekking tot de persvoorlichting en alarmering nog eens in een overzicht weergegeven:

gemeente	politie	brandweer
Almelo	piketdienst	niet geregeld
Borne	piketdienst	bereikbaarheidsdienst
Dinkelland	piketdienst	niet geregeld
Enschede	piketdienst	bereikbaarheidsdienst
Haaksbergen	piketdienst	niet geregeld
Hellendoorn	piketdienst	niet geregeld
Hengelo	piketdienst	bereikbaarheidsdienst
Hof van Twente	piketdienst	niet geregeld
Losser	piketdienst	niet geregeld
Oldenzaal	piketdienst	niet geregeld
Rijssen	piketdienst	niet geregeld
Tubbergen	piketdienst	niet geregeld
Twenterand	piketdienst	niet geregeld
Wierden	piketdienst	niet geregeld

Tabel 1: persalarmering en woordvoering per gemeente in Twente

4.1.3 De samenwerking tussen de communicatieafdelingen

“De persvoorlichters van de communicatieafdelingen van de politie en brandweer werken vaak samen bij incidenten. Dit begint al bij de persalarmering, wanneer de politie dit bijvoorbeeld doet voor de brandweer. Vervolgens kan er een samenwerking plaatsvinden in het veld. In het COPI⁵ (zie bijlage 4) wordt ter plaatse overlegd welke discipline verantwoordelijk is voor de leiding over het incident, en dus welke discipline de verantwoordelijkheid draagt voor de voorlichting. Wanneer er van de leidinggevende discipline geen voorlichter voorhanden is, zal de andere discipline waar mogelijk de voorlichting (gedeeltelijk) doen,” aldus een persvoorlichter van de brandweer.

Om deze samenwerking soepel te laten verlopen, wordt er samen geoefend bij COPI oefeningen. “Er is wel regelmatig overleg tussen de persvoorlichters, maar niet structureel,” volgens een persvoorlichter van de brandweer en van de politie. “De voorlichters van alle disciplines komen in ieder geval twee keer per jaar bijeen om alles met betrekking tot de persvoorlichting te bespreken en te evalueren. De Hulpverleningsdienst Regio Twente is gevormd om structuur daarin te realiseren, maar daar is nog niet iets concreets uitgekomen, hoewel dit wel verwacht was.”

4.1.4 Stroomschema's van de politie en brandweer

Om beter inzicht te krijgen in het proces en het tijdspad - van de start van een GRIP 1 incident - tot persalarmering - tot persbericht worden twee stroomschema's voor de gang van zaken bij de politie en brandweer weergegeven. Deze stroomschema's zijn naar aanleiding van dit onderzoek opgesteld door gesprekken met centralisten en persvoorlichters van de politie en brandweer. Doordat deze schema's opgesteld zijn, kan inzicht verkregen worden in welke stappen er per discipline genomen moeten worden, voordat andere stappen genomen kunnen worden. Daarbij geeft het inzicht in waarom het soms tijd kost om een bepaalde stap, zoals de persalarmering, uit te kunnen voeren, omdat deze afhankelijk is van voorgaande stappen. Met deze stroomschema's kan geanalyseerd worden of het proces wel logisch verloopt, of dat er iets veranderd zou kunnen worden waardoor het één en ander efficiënter kan verlopen. Dit laatste is

⁵ Coördinatie Plaats Incident, Operationele Coördinatie en Commandovoering, Procedure GRIP

voornamelijk in het belang van de journalisten, omdat zij zo snel mogelijk op de hoogte gebracht willen worden van het laatste nieuws. Bij de politie en brandweer staat de hulpverlening uiteraard op de eerste plaats. Maar uit gesprekken met de politie en brandweer is gebleken dat ze de pers ook zo goed mogelijk van dienst willen zijn, zodat de journalisten ook hun beroep uit kunnen oefenen en de politie en brandweer blijf kunnen geven van hun transparantie.

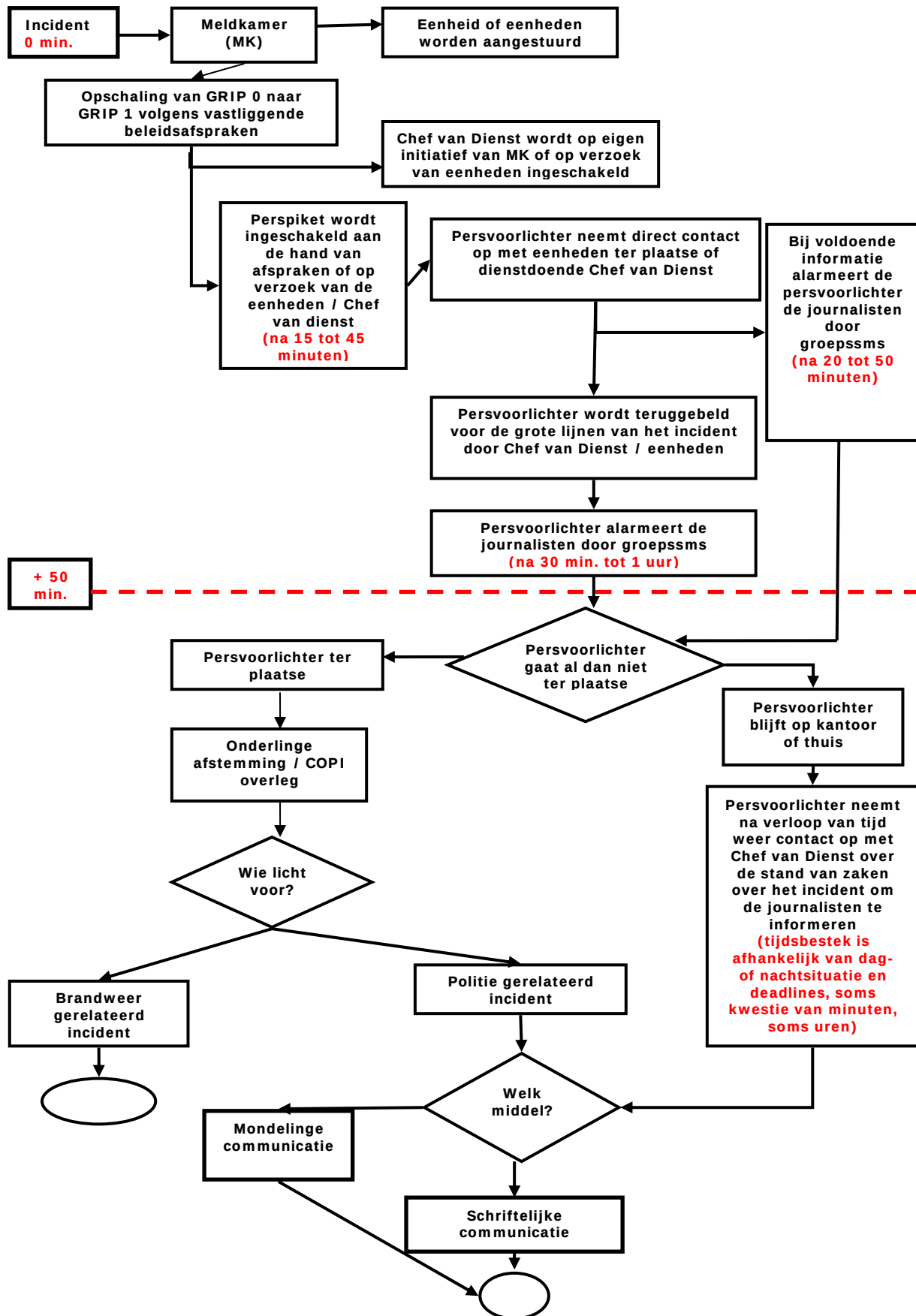
Het lezen van de schema's

De schema's worden van boven naar beneden gelezen. Ze geven per discipline aan wat de verschillende stappen *kunnen* zijn en welke personen betrokken *kunnen* zijn vanaf het moment dat er een incident heeft plaatsgevonden, tot het moment dat de pers gealarmeerd en te woord gestaan wordt en door welke discipline. De stappen worden aangegeven met de blokken, de paden met de pijlen. Keuzes in de paden worden aangegeven met een driehoek en het einde van een pad wordt aangegeven met een rondje. Afhankelijk van de aard van het incident wordt er een pad ingeslagen van òf de politie òf de brandweer. Als het incident een multidisciplinaire inzet vraagt, wordt van beide schema's tegelijkertijd een pad doorlopen. Multidisciplinair wil dus niet zeggen dat de schema's worden samengevoegd. Ze blijven altijd naast elkaar bestaan, omdat beide disciplines hun eigen taken en verantwoordelijkheden kennen. Elk pad heeft daarbij ook zijn eigen tijdsbestek. De tijden die op de schema's staan weergegeven zijn indicatief en geven dus een richting aan. In de praktijk is elk incident anders, dus een exacte tijd kan niet gegeven worden.

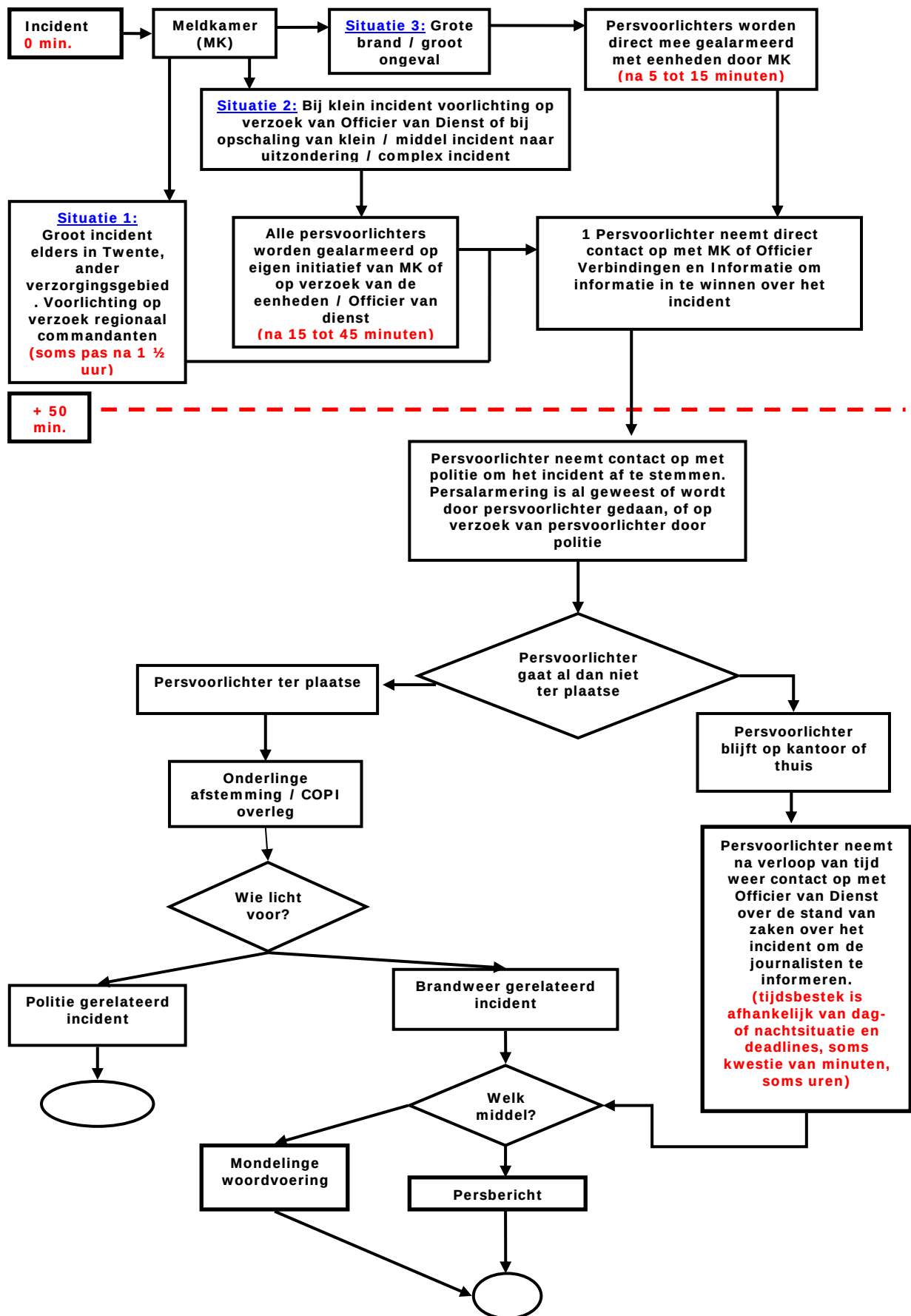
Vanaf het moment dat er een incident gebeurt, start de tijd. Het schema vervolgt zijn weg langs de alarmering van de persvoorlichters en daarna langs de alarmering van de pers. Dan staat er bij beide disciplines een horizontale stippellijn in het stroomschema die aangeeft dat het vanaf dan nog 50 minuten duurt voordat de pers te woord gestaan wordt of er een persbericht uitgaat. Zo kan het totaal aan minuten per pad bij elkaar op worden geteld. Vanaf het moment dat de stippellijn door het schema loopt, wordt er door de dienstdoende persvoorlichter een keuze gemaakt om wel of niet ter plaatse te gaan. Afhankelijk van bijvoorbeeld de ernst van het incident zal de persvoorlichter wel of niet ter plaatse gaan. Ook worden in de schema's de overlegmomenten binnen de disciplines en tussen de disciplines aangegeven met betrekking tot de persvoorlichting.

De belangrijkste verschillen tussen de stroomschema's

Het belangrijkste verschil tussen de stroomschema's is dat de persalarmering en voorlichting van de politie volledig autonoom zijn. De brandweer persvoorlichting neemt, voordat zij een persalarm uit laat gaan, eerst contact op met de politie om te vragen of dit al gebeurd is. Wanneer dit nog niet het geval is, kan op verzoek van de brandweer persvoorlichter, de politie het persalarm uit laten gaan. Het gebeurt dan ook maar zelden dat de brandweer persvoorlichter een persalarm uit laat gaan. Ook gebeurt het in de praktijk vaak dat de politie de woordvoering moet doen namens de brandweer, omdat er geen persvoorlichter van de brandweer voorhanden is en de officier van dienst het te druk heeft met andere dingen. Dit alles valt niet te lezen uit de stroomschema's, maar is wel een ervaring uit de praktijk.



Figuur 3: stroomschema politie Twente – van incident tot persbericht -



Figuur 4: stroomschema brandweer Twente – van incident tot persbericht -

4.2 De relatie tussen de politie, brandweer en journalisten

Paragraaf 4.2 geeft inzicht in onderzoeksvraag 1b:

'Bestaat er een relatie tussen de politie, brandweer en journalisten in de huidige situatie? Zo ja, waardoor ontstaat het spanningsveld tussen de disciplines en journalisten?'

De theorie in hoofdstuk 2 gaat in op de relatie tussen de politie, brandweer en journalisten. Kort samengevat is er aan de ene kant sprake van een macht tegen macht door de verschillende belangen, aan de andere kant is er sprake van wederzijds vertrouwen en afhankelijkheid. Hieronder zal deze theorie getoetst worden met de ervaringen uit de praktijk.

4.2.1 De machtsposities binnen deze relatie

Journalisten

De respondenten van de politie en brandweer zeggen het volgende over de positie van de journalisten: "De journalisten zijn door de inzet van ons persbeleid voor hun informatie voornamelijk afhankelijk van de alarmering en informatieverschaffing door de persvoorlichters van de hulpverleningsdiensten. De invoering van het digitale C2000 netwerk heeft deze afhankelijkheidspositie alleen maar versterkt. De journalisten kunnen door dit digitale netwerk niet meer meeluisteren met het communicatieverkeer tussen de hulpverleningsdiensten en de meldkamer. Hierdoor zijn de journalisten nu de belangrijkste bron van informatie kwijt. Door deze afhankelijkheidspositie is het voor hen lastig om nieuwsberichten op te kunnen stellen. Ze kunnen namelijk niet meer op eigen initiatief bepalen of een incident voor hen interessant is of niet. Daarom bellen journalisten nu vaak zelf naar de voorlichters zodra ze ook maar denken dat er ergens een incident is."

Intensievere persvoorlichting

Journalisten zeggen hierover: "De bereikbaarheid van de persvoorlichters zou absoluut verbeterd kunnen worden, zeker na kantooruren en in het weekend. Daarnaast zou de persvoorlichting door de politie en brandweer veel intensiever moeten zijn, bijvoorbeeld door een dagelijks persoonlijk contact. Wanneer de politie en brandweer geen persalarmering uit laten gaan of details over het incident kunnen of willen geven, heeft dit een vertragend effect op onze berichtgeving. Wij raken hierdoor geïrriteerd omdat we vinden dat we niet, te laat of onvoldoende op de hoogte worden gesteld van incidenten, waardoor we ons werk niet goed uit kunnen voeren. Dit heeft een grote invloed op het proces van zender tot ontvanger. Als de burgers niet alles te weten komen, vinden wij dat het nieuws bediscussieerd kan worden. Om dit te voorkomen willen wij graag veel sneller en gedetailleerder geïnformeerd worden, de lat moet lager komen te liggen. En ook als we ter plaatse informatie over een incident krijgen, zou het duidelijker zijn als er één specifieke plek voor de pers georganiseerd wordt, bijvoorbeeld bij een politieafzetting, om met de persvoorlichter te spreken."

Machtsposities ten opzichte van de burgers

Ten opzichte van de burgers hebben de journalisten wel weer een machtspositie, omdat zij invloed uit kunnen oefenen op het nieuws dat vrij komt van de politie en brandweer en zo kunnen bepalen waarover en hoe de burgers over het nieuws denken. Meer hierover volgt in paragraaf 4.5 in dit hoofdstuk.

Politie

"De politie is (samen met de brandweer) de eerste schakel in het communicatieproces en heeft daarmee een monopoliepositie. Als wij (nog) geen informatie willen of kunnen geven, heeft dat meestal te maken met het onderzoek naar de toedracht van het incident en wie daarvoor verantwoordelijk is. Welke informatie wel en niet vrijgegeven kan worden, ligt vastgelegd in ons persbeleid. Wij zijn anders bang dat er door tussenkomst van de journalisten bepaalde dadere kennis wordt vrijgegeven, wat een slechte invloed kan hebben op ons onderzoek," aldus een persvoorlichter van de politie.

Brandweer

Een persvoorlichter van de brandweer zegt over hun positie in het communicatieproces het volgende: “De brandweer is (samen met de politie) de eerste schakel in het communicatieproces en heeft daarmee ook een monopoliepositie. Als de brandweer (nog) geen informatie wil of kan geven, is dit bijvoorbeeld omdat de privacy van slachtoffers beschermd moet worden. Voordat er iets over het slachtoffer gezegd kan worden, moet eerst de familie van het slachtoffer ingelicht zijn. Ook kan de brandweer nog geen informatie geven wanneer het een politiekgevoelig incident betreft, zoals een brand bij een moskee of een regelmatig terugkerende brand in een straat of wijk. Soms kan er (nog) geen woordvoering plaatsvinden, als er geen persvoorlichter aanwezig is om de voorlichting te doen. Dit als gevolg van de bereikbaarheidsdienst. In een dergelijk geval doet de officier van dienst de woordvoering, maar pas als alle details duidelijk zijn en hij of zij tijd heeft om de pers te woord te staan. Dit komt omdat de officier van dienst in eerste instantie verantwoordelijk is voor de coördinatie over een incident en niet voor de woordvoering van de pers.”

4.2.2 De tegenstrijdige belangen binnen deze relatie

Journalisten

Alle journalisten uit dit onderzoek hebben dezelfde belangen: “Wij willen een optimale en objectieve berichtgeving doen over onvoorspelbaar nieuws. Bovendien hebben wij als doel om als ‘waakhond’ onrecht op te sporen en naar buiten te brengen. Dit willen we graag goed doen, omdat we daarmee de aandacht van het publiek kunnen krijgen. Hoe groter de impact van een incident, hoe liever we ter plaatse willen komen om te fotograferen, te filmen en vragen te stellen. In de figuurlijke zin van het woord staan de politie en brandweer ons wel eens in de weg bij ons werk. Wij vinden dat voornamelijk de politie te ‘krampachtig’ informatie verstrekt. Vanuit onze optiek maakt de politie daarbij mooi ‘gebruik’ van hun machtspositie door in sommige gevallen een beroep te doen op de uitzonderingsgronden van de Wet Openbaarheid van Bestuur.”

Tijdsdruk

“Daarnaast moeten wij rekening houden met een deadline voor het doorgeven van nieuws. Dit betekent dat we altijd te maken hebben met tijdsdruk. Daarom zijn we er ook gebaat bij om zo snel mogelijk alle details over het incident te weten. Zelfs een klein incident kan veranderen in een groter of complexer incident, waardoor het voor ons toch nog interessant wordt.”

Herkenbaarheid van de locatie

“Ten slotte nemen wij beelden of foto’s en houden we interviews met de persvoorlichters het liefst ter plaatse, zodat het nieuws (mogelijk) herkenbaar is en aanspreekt bij de mensen. Dit betekent dat het gewenst is dat er altijd een persvoorlichter ter plaatse komt, wat nu niet altijd het geval is.”

Politie en brandweer

“De hulpverlening bij een incident staat voor de politie en brandweer op de eerste plaats. Op de tweede plaats komt de persvoorlichting. De politie is geen persbureau,” zegt een persvoorlichter van de politie. “Wij hebben er daarom in eerste instantie ook minder haast mee om informatie aan de journalisten te verstrekken. In sommige gevallen, zoals bij inbraken of kinderlokken, vinden wij het van belang dat informatie gedoseerd en inhoudelijk juist naar buiten gebracht wordt, omdat onjuiste berichten onrust kunnen veroorzaken. Hiermee willen we vermijden dat het bewijsmateriaal beschadigd wordt of dat de journalisten in de na-fase het onderzoek verstoren. In andere gevallen hebben we zeker belang bij de berichtgeving van journalisten om publieke bewustwording te creëren, burgers te alarmeren of om burgers te adviseren.” Paragraaf 4.5 gaat hier dieper op in met educatieve en persuasieve voorlichting. “Een positieve wisselwerking tussen de disciplines en journalistiek zou ook plaats kunnen vinden,” zegt een persvoorlichter van de brandweer. “Dit is bijvoorbeeld wanneer de journalisten

ondersteuning bieden aan de politie en brandweer bij de promotie van een campagne. Een campagne over het nut van rookmelders in huis levert enerzijds voor de journalistiek werk en dus inkomsten op. Anderzijds is de brandweer er ook gebaat bij want de boodschap die ze over wil brengen op de burgers wordt overgebracht via de media.”

4.2.3 Het wederzijdse vertrouwen binnen deze relatie

Journalisten

Twee journalisten van de regionale krant vertellen: “Vroeger hadden alle politiedistricten hun eigen voorlichter. In deze situatie hadden we dagelijks persoonlijk contact met de persvoorlichters. Dit gaf ons de mogelijkheid aanvullende vragen te stellen of om leuke details en anekdotes te vragen. Hierdoor ontstond er een bepaalde vertrouwensband. We kenden elkaar, waardoor we elkaar ook beter de waarheid konden vertellen. Soms werd ons in deze situatie wel eens een nieuwtje toevertrouwd dat nog niet naar buiten mocht komen. Tegenwoordig is de relatie tussen de journalisten en de persvoorlichters afstandelijker, zakelijker en minder warm.”

“In de huidige situatie hebben we niet meer dagelijks persoonlijk contact met de persvoorlichters van de politie. De persberichten worden door de politie via de mail naar ons verstuurd. Dit betekent dat de band van vroeger geformaliseerd is. We kennen elkaar soms niet eens bij naam. Dit speelt onder andere mee dat we geen vertrouwen meer in elkaar durven te hebben.”

Zij vervolgen met een opmerking over de brandweer: “Over de persvoorlichting van de brandweer zijn we, hoewel we geen dagelijks contact hebben, wel te spreken. Dit contact verloopt gemakkelijker, maar is incidentgebonden. Omdat de brandweer nog maar in één cluster in heel Twente in een bereikbaarheidsdienst werkt, is er voor ons geen garantie dat er een voorlichter ter plaatse komt, laat staan dat de brandweer een persalarm laat uit gaan. Dat maakt de situatie voor ons wel onbetrouwbaar.”

Informatie via een andere weg verkrijgen

“Om toch aan informatie te komen, maken we nu veel gebruik van tipgevers en ons eigen informele circuit.” Een persvoorlichter van de brandweer vertelt hierover: “Ook bellen ze naar de politie en brandweer als ze ook maar denken dat ergens een incident is. Daarnaast gaan journalisten posten bij brandweerkazernes om achter de brandweerauto's aan te kunnen rijden. Dit kan levensgevaarlijke situaties opleveren.” Een journalist zegt hierover: “Dat wij dit doen, geeft eigenlijk alleen maar aan dat we geen vertrouwen hebben in de persalarmering van de politie en brandweer.”

Politie

“Dat de politie geen informatie aan de journalisten geeft over nieuws dat nog even stil moet blijven, heeft te maken met onze ondergeschikte rol aan Justitie. We hebben de laatste jaren twee ontwikkelingen doorgemaakt wat dit betreft. Er zijn door het Openbaar Ministerie protocollen opgesteld die ons voorschrijven dat de persberichten over de mail verstuurd moeten worden in plaats van persoonlijke overdracht van persvoorlichter op journalist. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie de regels en richtlijnen verscherpt met betrekking tot de persvoorlichting, waardoor het contact zakelijker is geworden,” zegt een politie persvoorlichter. “Dat betekent ook dat wij tussen twee vuren in staan, waarbij wij ook ons best doen om de journalisten zoveel mogelijk tegemoet te komen. Wij zijn van mening dat onze relatie met de journalisten niet slechter geworden is door de verscherping van de regels en sinds de invoering met het C2000 netwerk, maar er is geen sprake van vriendschap, want we kennen elkaar niet altijd bij naam.”

4.2.4 De wederzijdse afhankelijkheid binnen deze relatie

Politie

“Wij nemen zelf contact op met journalisten ter ondersteuning bij opsporingsonderzoek of bij vermissingen. Hierbij worden de journalisten ingezet als schakel tussen de politie en burgers. De burgers kunnen op deze manier door ons opgeroepen worden als getuige van een misdrijf. Daarnaast zet de politie de journalisten in als schakel om met de burgers te communiceren om ze bepaald gedrag bij te brengen. Door extern te communiceren laten we ook zien dat we ons werk doen,” aldus een persvoorlichter van de politie.

Brandweer

“De brandweer wil via de journalisten de burgers bereiken zodat de burgers bepaalde preventieve maatregelen nemen om zichzelf bijvoorbeeld voor brand in huis te beschermen,” zegt een persvoorlichter van de brandweer. “En via de journalisten willen we laten zien waar het belastinggeld aan besteed wordt in de middelen van de brandweer.”

Journalisten

“Zonder informatie van de politie en brandweer zouden we deels geen informatieve of amusante berichtgeving aan de burgers kunnen doen,” zegt een journalist van de regionale radio en televisie. “We zijn dus afhankelijk van de informatie van de politie en brandweer om gedeeltelijk aan de vraag van de burgers te voldoen.” Alle journalisten die in dit onderzoek gesproken zijn, bevestigen het volgende: “Wij vinden het bijzonder vervelend dat de politie en brandweer zich kunnen beroepen op de uitzonderingsgronden van de Wet Openbaarheid van Bestuur, met als gevolg dat wij minder informatie krijgen en ons beroep niet optimaal kunnen uitoefenen.”

4.3 De interne knelpunten van de politie en brandweer

Paragraaf 4.3 gaat in op onderzoeksvraag 1c:

‘Kennen de disciplines interne knelpunten die van invloed zijn op hun externe communicatie? Zo ja, wat voor gevolgen heeft dit voor alle betrokken partijen in het communicatieproces?’

De theorie uit hoofdstuk 2 geeft inzicht in een aantal interne knelpunten die de politie en brandweer kennen. Kort samengevat heeft dit betrekking op de interne organisatie en communicatie, de cultuur, de verantwoordelijkheden voor de communicatie en het imago. Hieronder zal deze theorie getoetst worden met de ervaringen uit de praktijk.

4.3.1 De interne organisatie en communicatie bij de politie en brandweer

Politie

Een centralist van de politie beweert het volgende: “Om een goede externe communicatie met de burger te bereiken, moeten eerst de interne organisatie en communicatie bij de politie goed verlopen. De verantwoordelijkheid voor de externe communicatie ligt niet alleen bij de persvoorlichters. Voordat er überhaupt een persalarm uitgaat, moeten wij in de meldkamer eerst contact opnemen met het perspiket (zie stroomschema’s, paragraaf 4.1.4). Soms gebeurt dit in opdracht van de chef van dienst, maar in andere gevallen beslissen we als centralisten naar aanleiding van de opgestelde criteria.” Een persvoorlichter van de politie zegt hierover: “Een goede wisselwerking tussen de centralisten, chef van dienst en persvoorlichters is dus noodzakelijk. Voor de centralisten in de meldkamer is het voor politiegereelateerde incidenten soms moeilijk in te schatten of ze de persvoorlichters nu wel of niet in moeten lichten over een incident.” De centralist gaat hierop in met de volgende woorden: “Deze incidenten zijn moeilijk in ‘hokjes’ te plaatsen, omdat er een veelzijdigheid aan politiegereelateerde incidenten is. Bovendien zijn er volgens mij bij de politie Twente geen duidelijke afspraken (schriftelijk)

vastgelegd, wanneer een incident wel en wanneer een incident niet interessant is. Soms begint een incident klein en dus oninteressant voor de journalisten, maar wijzigt het incident in de loop van de tijd naar groter of complexer, bijvoorbeeld als het slachtoffer overlijdt. Wanneer de persvoorlichters niet ingelicht worden door de centralist, komt er ook geen persalarmering. Hierdoor ontstaan misverstanden en miscommunicaties." Een persvoorlichter van de politie vertelt: "Bij twijfel moet de centralist in ieder geval bellen. Er zal altijd een spanningsveld blijven wanneer de persvoorlichters nu wel of niet ingeschakeld moeten worden, omdat het soms heel moeilijk vast te leggen is. Elke situatie is weer anders en dan gaat het toch om het 'Fingerspitzengefühl'." "Ook," zegt deze centralist, "zou de bereikbaarheid van de persvoorlichters na 17.00 uur en in het weekend verbeterd kunnen worden." De persvoorlichter sluit af met de volgende woorden: "Het is van groot belang dat deze interne communicatie goed verloopt, omdat dit uiteindelijk een goed imago voor de politie kan opleveren of behouden." Hierover wordt meer gezegd in paragraaf 4.3.4.

Brandweer

"Ook bij de brandweer ligt de verantwoordelijkheid voor de externe communicatie niet alleen bij de persvoorlichters. De centralisten van de brandweer moeten ook - soms in opdracht van de officier van dienst, anders naar aanleiding van de vastgelegde criteria in het persbeleid – de persvoorlichters alarmeren," zegt een persvoorlichter van de brandweer (zie stroomschema, paragraaf 4.1.4). "Voor de brandweer zijn incidenten gemakkelijker in 'hokjes' te plaatsen, zegt een centralist van de brandweer. "Het punt bij de brandweer is dat het bestuur een perspiket in 2004 heeft afgewezen. Persvoorlichters zijn daardoor dus niet gegarandeerd 24 uur per dag bereikbaar, wat een slechte interne communicatie en dus een slechte externe communicatie tot gevolg kan hebben," zegt een persvoorlichter van de brandweer. "We kunnen zelf niks aan de situatie veranderen, al zouden we dat wel willen. Om goed te kunnen beargumenteren waarom wij een perspiket noodzakelijk achten, hebben we met alle persvoorlichters van het cluster Hengelo, Enschede en Borne in het jaar 2005 een pilot gedaan. Hierin hebben we alle incidenten in dat jaar bijgehouden die geschikt waren geweest voor een perspiket. Deze incidenten hebben we geëvalueerd en deze in een rapport aan het bestuur gepresenteerd. Wanneer het bestuur in zal zien dat er voor de organisatie voordelen verbonden zijn aan een verbetering in de interne organisatie en communicatie, zullen er ook middelen ter beschikking gesteld worden, zoals: een dienstauto om rechtstreeks ter plaatse te gaan, een portofoon om onderweg informatie over een incident te krijgen, kleding voor de herkenbaarheid ter plaatse en een vergoeding voor de onregelmatige diensten. Dit alles is nodig om de externe communicatie goed te laten verlopen en uiteindelijk een goed imago te behouden of te versterken."

Journalisten

"Doordat wij in een afhankelijkheidspositie zitten, hebben wij last van de gevolgen als door de interne organisatie en communicatie de externe communicatie bij de politie en brandweer niet goed verloopt," zijn alle journalisten die voor dit onderzoek gesproken zijn van mening. Volgens twee journalisten: "is er geen uniformiteit tussen de verschillende persvoorlichters bij het alarmeren en te woord staan van de pers. De ene persvoorlichter neemt veel eerder contact met ons op dan de andere en de ene persvoorlichter vertelt meer details dan de ander." Daarnaast vinden de journalisten van de regionale krant, "dat er bij de politie geen eenduidigheid van werken is in het weekend. Het nieuws gaat voor ons ook in het weekend door, maar de dienstdoende piketvoorlichters nemen niet allemaal de verantwoordelijkheid om ons op zaterdag en zondag persberichten door te mailen. Als de berichtgeving uitblijft of matig is door te weinig input, spreken de burgers ons erop aan!"

4.3.2 De cultuur binnen de disciplines

Politie en brandweer

“De interne organisatie en communicatie zoals die verloopt, hangt mede samen met de cultuur van beide organisaties,” zegt een persvoorlichter van de brandweer. “Een heel duidelijk knelpunt dat verbeterd kan worden in onze samenwerking, is dat er nu geen duidelijke regels zijn vastgelegd over welke discipline wanneer de persalarmering en woordvoering doet. De politie is in de huidige situatie met de persalarmering en woordvoering het zwaarst belast. Dit zijn nu mondelinge afspraken en ongeschreven regels. Het gaat wat dat betreft zoals het altijd is gegaan, hoewel dat niet altijd even logisch of de beste manier is. Hoewel dit dus niet helemaal een wenselijke situatie is, zijn de verhoudingen onderling tussen de persvoorlichters van de verschillende disciplines wel goed.”

4.3.3 De verantwoordelijkheid voor de communicatie

Politie

Over de verantwoordelijkheid voor de alarmering, voorlichting en begeleiding van de pers bij een incident zegt een persvoorlichter van de politie het volgende: “Deze verantwoordelijkheid ligt bij de persvoorlichters van de communicatieafdeling op het hoofdbureau in Enschede. Deze communicatieafdeling heeft wat betreft de persvoorlichting een regionale verantwoordelijkheid. De autonomie van de persvoorlichters op deze afdeling is groot. Ze hebben voldoende middelen ter beschikking om hun taak als persvoorlichter uit te voeren. Ze beschikken over: een piketregeling, een dienstauto, kleding, een portofoon en een vergoeding voor het piket. Hiermee garandeert de politie 24-uurs bereikbaarheid, zeven dagen per week. Maar we laten niet altijd een persvoorlichter ter plaatse gaan, behalve bij zware incidenten met veel slachtoffers, of een incident dat een gevaar oplevert voor de volksgezondheid, of bij ‘politiek gevoelige’ incidenten. Een extreem voorbeeld van een politiek gevoelig incident is de moord op Pim Fortuyn. Het is praktisch gezien niet altijd nuttig om (’s avonds en ’s nachts) ter plaatse te gaan. Wanneer de persvoorlichters hierdoor te weinig nachtrust krijgen, kan dit weer ten koste gaan van hun dagelijkse werkzaamheden.” “Daarnaast,” zegt deze persvoorlichter, “zijn we ook van mening dat de journalisten ook op het bureau kunnen komen, na afloop van het incident. Dan kunnen we ze goed te woord staan, omdat de dienstdoende persvoorlichter dan inmiddels beter geïnformeerd is.”

Brandweer

Een brandweervoorlichter vertelt: “Bij de brandweer in Twente ligt de verantwoordelijkheid voor de alarmering en persvoorlichting in eerste instantie bij de persvoorlichters van de communicatieafdelingen van de korpsen Enschede, Hengelo en Borne. Onze autonomie is nog niet zo groot als bij de politie. Want wij beschikken nog niet over voldoende middelen om een 24-uurs bereikbaarheid te garanderen. We hebben nog geen piketregeling, dienstauto, kleding, portofoon en vergoeding voor het piket. Bovendien hebben we niet de verantwoordelijkheid om voor de hele regio de persvoorlichting te doen, alleen maar voor de steden Hengelo, Enschede en Borne. Zoals al eerder gezegd, komt het dus voor dat er geen persvoorlichter aanwezig is bij een incident en dan doet de officier van dienst de woordvoering. Maar de officieren van dienst laten de woordvoering liever aan de persvoorlichters over. Zij hebben zoiets van: dat is niet mijn taak.”

Perspiketdienst voor de brandweer

Alle persvoorlichters van de brandweer zijn het over één ding eens: “We zouden zelf ook liever in een piketdienst willen werken, zodat een 24-uurs bereikbaarheid voor de hele regio Twente gegarandeerd kan worden. Maar een eerder voorgestelde perspiketdienst is in 2004 door het bestuur afgewezen. Het bestuur ziet wel in dat een investering in een piketdienst een positief effect kan hebben op de communicatie met de burgers, waarmee een goed imago van de brandweer gewaarborgd kan blijven, maar zegt er de financiële

middelen niet voor over te hebben. En dat vinden we jammer, omdat we zelf graag een 24-uurs bereikbaarheid zouden willen garanderen.”

Journalisten

De freelance cameraman vertelt: “Wij komen niet in alle gevallen ter plaatse, maar maken wel eens mee dat er geen persvoorlichter aanwezig is om de woordvoering te doen. Dit gebeurt zowel overdag als ’s nachts. Dit is frustrerend voor ons omdat wij graag iemand willen spreken om informatie in te winnen over het incident, omdat het onze verantwoordelijkheid is om de burgers te informeren. Dit doen we het liefst zo snel mogelijk, omdat nieuws anders al geen nieuws meer is. Om toch aan informatie te komen, zou het voor ons gewenst zijn als we dan na afloop de mogelijkheid krijgen om telefonisch contact te hebben met een voorlichter of iemand van de operationele dienst.” Alle journalisten zijn het er over eens dat: “de bereikbaarheidsdienst van de brandweer slecht is.” “Daarnaast is het voor ons bij sommige incidenten met zowel politie als brandweer inzet onduidelijk wie er de leiding over het incident heeft en dus welke discipline belast is met de verantwoordelijkheid voor de woordvoering,” zegt een journalist van de regionale radio en televisie.

4.3.4 Het imago van de disciplines

Politie en brandweer

Alle persvoorlichters hebben hetzelfde doel voor ogen: “Door een goede externe communicatie proberen wij een goed imago te bewerkstelligen. De politie en brandweer hebben ten eerste een reactief persbeleid naar aanleiding van incidenten. Hiermee voldoen we aan de Wet Openbaarheid van Bestuur, omdat we vertellen over onze werkzaamheden. Maar niet in alle gevallen kunnen de persvoorlichters direct duidelijkheid geven over een incident, bijvoorbeeld in verband met de privacy van slachtoffers of als het opsporingsbelang in het geding komt. Daardoor gaan de journalisten dan wel eens over een incident speculeren. Daaruit ontstaat soms onjuiste berichtgeving en dit kan schadelijk zijn voor ons imago.”

Pro-actief persbeleid

“Daarnaast hebben we ook een pro-actief persbeleid. Hiermee proberen we een positieve wisselwerking te creëren met de pers om de burgers te bereiken. Zo doen we bijvoorbeeld mee aan een landelijke veiligheidsdag of organiseren we lokaal open dagen, waarbij we journalisten inschakelen om dit te promoten. Hiermee kunnen we de burgers laten zien wat er zich bij de korpsen en kazernes allemaal afspeelt en wat we betekenen voor de burgers. De pers kan hier uiteindelijk weer verslag van doen in de media.”

Een persvoorlichter van de politie vertelt: “De politie doet aan pro-actief persbeleid door bijvoorbeeld verkeersproblemen in een bepaalde straat of wijk aan te pakken. Daarmee geeft ze via de journalisten aan de bewoners aan dat de politie ermee aan de slag gaat. Het uiteindelijke resultaat wordt ook via de media aan de bewoners vermeld.”

Een persvoorlichter van de brandweer zegt hierover: “De brandweer nodigt de pers wel eens uit om mee te gaan met huisbezoeken van de preventieploeg of bij de introductie van een nieuw voertuig. De pers doet hier dan voor de burgers weer verslag van.” Op deze manier proberen de politie en brandweer om dichterbij de mensen te komen. Hierdoor gaat het veiligheidsgevoel onder de burgers omhoog en kunnen burgers zien waaraan hun belastinggeld besteed wordt. “Het eerste en het laatste contact van de politie en brandweer met de journalisten zijn het belangrijkste voor het imago van de politie en brandweer,” zegt een persvoorlichter van de politie.

Journalisten

“Als wij niet, te laat of onvoldoende geïnformeerd worden door de persvoorlichters gaan we getuigen, hulpverleners en andere omstanders om informatie vragen. Hiermee maken we ons eigen verhaal om toch ons werk te kunnen doen,” weten alle journalisten, die in dit onderzoek gesproken zijn, te vertellen. Uit de gesprekken met de journalisten blijkt dat zij in veel gevallen sneller door tipgevers op de hoogte worden gebracht over een incident dan door de persvoorlichters. “Wij vinden dat de politie en brandweer dan ook maar sneller en gedetailleerdere informatie moeten geven als ze zich zorgen maken om hun imago,” zijn alle journalisten uit dit onderzoek het met elkaar eens.

4.4 De stand van zaken in de andere (veiligheids)regio's in Nederland

Paragraaf 4.4 geeft inzicht in onderzoeksvraag 1d:

‘Hoe is de stand van zaken in Twente vergeleken met de andere (veiligheids)regio's in Nederland?’

Hoewel dit onderzoek op zichzelf staat en speciaal voor de regio Twente wordt gedaan, is ook gekeken naar de huidige situatie in de andere (veiligheids)regio's in Nederland. Hierbij is onderzocht hoe de stand van zaken daar is met betrekking tot hun persbeleid, de persalarmering en woordvoering en de samenwerking tussen de communicatieafdelingen van de politie en brandweer. Dit onderzoek is gedaan omdat het mogelijk een ondersteuning kan bieden bij het schrijven van het multidisciplinaire persbeleid voor de regio Twente. Het geeft inzicht in de verschillende meningen, visies en ervaringen van de andere (veiligheids)regio's. Bovendien wordt door dit onderzoek duidelijk hoe de situatie van de regio Twente is vergeleken met de andere regio's, of ze achter of voor loopt, of gelijk op gaat.

Op de volgende pagina staat een tabel met een overzicht van alle regio's in Nederland. Hierin staat vermeld hoe de situatie ten tijde van dit onderzoek is, met betrekking tot de persalarmering en woordvoering, samenwerking tussen de communicatieafdelingen en het bestaan van een multidisciplinair persbeleidsplan per (veiligheids)regio. Uit de tabel blijkt dat 23 (veiligheids)regio's in Nederland, van de 25, ten tijde van dit onderzoek nog geen multidisciplinair persbeleid hebben. Twee van de 25 (veiligheids)regio's hebben niet gereageerd naar aanleiding van dit onderzoek. Daarvan is niet bekend of ze al een persbeleid hebben. Verder is uit het onderzoek gebleken dat nog niet alle regio's een gezamenlijke persalarmering en woordvoering hebben, tussen de politie en brandweer, een aantal al wel. Ook werd door dit onderzoek duidelijk dat de politie overal in Nederland een 24-uurs regeling heeft voor de persalarmering en de voorlichting. Bij de brandweer is dit over het algemeen nog niet optimaal geregeld.

Regio	Gezamenlijke Persalarmering?	Multidisciplinair persbeleid?	Opmerkingen
Amsterdam	nee	nee	De politie werkt nog niet met C2000
Brabant Noord	nee	nee	Brandweer lift met politie mee bij voorlichting
Drenthe	nee	nee	Heeft geen brandweervoorlichting
Flevoland	nee	nee	Wel goede afspraken op papier
Friesland	nee	nee	Moeizame samenwerking politie
Gelderland Midden	nee	nee	Besprekingen tussen disciplines starten binnenkort
Gelderland Zuid	nee	nee	Brandweer lift met politie mee bij voorlichting
Gooi- en Vechtstreek	nee	nee	Heeft geen brandweervoorlichting
Groningen	geen respons	onbekend	
Haaglanden	ja	nee	Zijn nog niet overgegaan op C2000
Hollands Midden	ja	nee	Wel afspraken, maar ze staan nog niet op papier
IJssel-Vecht	ja	nee	Brandweer lift met politie mee bij voorlichting
Kennemerland	nee	nee	Dit wordt per discipline geregeld
Midden en West Brabant	ja	nee	
Noord Oost Gelderland	nee	nee	De brandweer heeft geen geld voor piket
Noord en Midden Limburg	ja	nee	Wel gezamenlijke protocollen voor voorlichting en alarmering
Noord Holland Noord	nee	nee	Besprekingen tussen disciplines starten
Rotterdam-Rijnmond	geen opgave	nee	Zijn in oktober '05 pas op C2000 over gegaan
Twente	nee	nee	In ontwikkeling
Utrecht	nee	nee	Elke discipline heeft eigen regeling
Zaanstreek-Waterland	nee	nee	Persvoorlichting wordt gedaan door de politie
Zeeland	nee	nee	Heeft geen brandweervoorlichting
Zuid Holland Zuid	geen respons	onbekend	
Zuid Limburg	ja	nee	
Zuidoost Brabant	ja	nee	

Tabel 2: Overzicht van de 25 regio's in Nederland, gedateerd 10 december 2005.

4.5 Resultaten naar aanleiding van de inhoudelijke onderzoeksvragen

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is ingegaan op de organisatorische, de praktische kant van dit onderzoek. Nu is het nog interessant om te weten welke invloed een (multidisciplinair) persbeleid heeft op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. Uit de theorie in hoofdstuk 2 komt naar voren dat de politie en brandweer het nieuws kunnen selecteren en bewerken. Het persbeleid van de politie en brandweer geeft hier een methode voor. Verder blijkt er uit dit onderzoek een relatie te zijn tussen de politie, brandweer en journalistiek. Mogelijk willen ook de journalisten in dit proces van informatieoverdracht informatie kunnen selecteren en bewerken. Paragraaf 4.5 gaat in op de onderzoeksvraag 2, 3 en 4. Hieronder zal deze theorie getoetst worden met de ervaringen uit de praktijk.

4.5.1 Het selecteren van nieuws

'Is er sprake van gatekeeping door de politie, brandweer en journalisten? Zo ja, hoe dan? En waarom doen ze dit? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?'

Politie

"De politie selecteert het nieuws aan de hand van de door onszelf opgestelde selectiecriteria uit ons persbeleid. Dit doen we uit praktisch oogpunt, omdat er per dag veel incidenten plaatsvinden, die niet allemaal relevant zijn om in de media te brengen. Om de relevantie van een nieuwsbericht te beoordelen, vragen we ons af wat het bericht voor effect zou kunnen hebben op de burgers en of het een opvallend incident is. Eén woninginbraak in Ootmarsum vermelden we bijvoorbeeld wel omdat dat bijzonder is, maar één woninginbraak in Enschede niet, want dat gebeurt al dagelijks. Als het bericht een gevoel van onveiligheid bij de burgers kan veroorzaken, dan vermijden we het zoveel mogelijk om met dit bericht naar buiten te treden. Wij kijken daarbij altijd of externe publicatie een meerwaarde heeft in het belang van het onderzoek. We houden graag de controle op de inhoud van de informatie en het tijdstip waarop deze vrijgegeven wordt. Daarbij geven we gedoseerd en inhoudelijk goede informatie vrij over nieuws dat een negatieve invloed heeft op veiligheid in zijn algemeen of het veiligheidsgevoel van mensen. Dit is bijvoorbeeld nieuws over inbraken, kinderlokken of verkrachtingen in een bepaalde wijk. We willen hiermee voorkomen dat de burgers in die wijk ongerust worden.

Daarnaast geven we (tijdelijk) ook geen informatie vrij als de veiligheid van de journalisten daarmee in gevaar komt als ze naar het incident gaan. Ook zijn we selectief in het vrijgeven van nieuws over zedenzaken, in verband met de privacy van slachtoffers, of wanneer bepaalde berichten mogelijk schade geven aan sporen van het onderzoek. Als de details over een incident nog niet duidelijk genoeg zijn, bijvoorbeeld over de toedracht en wie er verantwoordelijk is, dan zijn we selectief met het nieuws en geven we alleen de grove inhoud," vertelt een persvoorlichter van de politie.

De gevolgen van de selectie door de politie

"Dat de politie soms, in het kader van onderzoek, nog informatie vasthoudt, kan een vertragend effect hebben op de informatieoverdracht," zeggen de journalisten op hun beurt. "De politie is zelf zeer tevreden over de manier waarop de persvoorlichting nu verloopt," zegt een persvoorlichter van de politie. Journalisten gaan daarop in door te zeggen: "Wij zijn niet zo blij met de methode die de politie hanteert bij het verstrekken van nieuws. De politie heeft, vanuit onze optiek, de macht om controle uit te oefenen op het eerste nieuws. Hoewel deze controle in eerste instantie uit praktisch oogpunt is, kan dit ook gevaarlijk zijn, omdat zij informatie achter kunnen houden. Dit heeft dan uiteindelijk weer invloed op de mate waarin wij informatie over kunnen dragen naar de burgers."

Brandweer

“Ook de brandweer selecteert het nieuws,” bevestigt een persvoorlichter van de brandweer. “Dit doen we naar aanleiding van de selectiecriteria die in ons eigen persbeleid staan. Dit is net als bij de politie in eerste instantie uit praktisch oogpunt zo geregeld. Ook de brandweer houdt graag controle op de hoeveelheid, de inhoud en het tijdstip waarop de informatie over een incident vrijgegeven wordt.”

“Wij zijn voorzichtig met het geven van nieuws over slachtoffers en politiekgevoelige onderwerpen. De persvoorlichters fungeren als het ware als een filter en houden de zaak daarmee in eigen handen. De persvoorlichters bepalen zelf waarover en wanneer ze de pers gaan informeren. Het is goed dat dit op deze manier gebeurt,” aldus een persvoorlichter van de brandweer, “want op deze manier kan de pers door de persvoorlichter op het juiste moment optimaal te woord gestaan worden.” “Hiermee heeft de brandweer ook een monopoliepositie,” zeggen de journalisten, “want daarmee staat of valt alles voor iedereen, zowel de journalisten als de burgers.”

Journalisten

Over het selectiegedrag van de journalisten hebben de persvoorlichters van de politie en brandweer de volgende mening: “Ook de journalisten hebben controle over het nieuws door het te selecteren, anders zou het totaal aan informatie niet te overzien zijn voor de burgers. Maar de journalisten hebben minder macht dan de politie en brandweer om het nieuws te selecteren, omdat ze afhankelijk zijn van de informatie van de politie en brandweer. De journalisten zitten wat dat betreft in een ongunstige positie. De journalisten zijn volgens ons niet altijd even objectief, want ze hebben ook een voorkeur voor bepaald nieuws waarmee mensen geamuseerd kunnen worden of dat te maken heeft met emotie en sensatie.”

Uit gesprekken met de journalisten is het volgende afgeleid: “Wij selecteren het liefst politienieuws uit alle gebeurtenissen van elke dag. Dit komt omdat burgers deze onderwerpen het interessantst vinden. Daarmee willen we inspelen op de vraag van de burgers, en dit ‘verkoopt’.”

De gevolgen

“Doordat de politie en brandweer het nieuws selecteren voor de media, wordt bepaalde informatie vastgehouden en andere doorgelaten,” zeggen drie journalisten uit dit onderzoek. “Wij zijn het niet altijd eens met de politie over de nieuwswaarde van een incident. Hierdoor ontstaat er in onze ogen incomplete berichtgeving. De burgers krijgen dan niet alles meer te horen wat er gebeurt. Uiteindelijk spreken de burgers ons daar weer op aan, omdat de geruchten over een bepaald incident niet in het nieuws bevestigd worden. Dit is frustrerend voor ons!”

“Daarnaast,” zeggen deze journalisten, “veroorzaakt deze selectie door de politie en brandweer ook nog eens een vertraging bij het vrijkomen van nieuws. Het moment van persalarmering is van cruciaal belang, omdat nieuws vergankelijk is en een paar minuten later al geen nieuws meer kan zijn. Een cameraman of fotograaf moet het hebben van de beelden van een incident. Als hij of zij te laat gealarmeerd wordt, heeft het al geen zin meer om ter plaatse te gaan. Met alle gevolgen van dien voor de berichtgeving naar de burgers.”

“In onze ogen zorgt niet alleen de inzet van het persbeleid ervoor dat het nieuws geselecteerd wordt, maar fungeren ook de persvoorlichters als een filter. Zij kunnen ook informatie achterhouden of inschattingfouten maken. Hierbij is een groot verschil waar te nemen in persvoorlichters die wel of geen operationele ervaring hebben. De ‘niet’ operationeel ervaren persvoorlichters zijn banger om fouten te maken, durven geen risico’s te nemen en zijn daarom selectiever met het geven van nieuws. De operationeel ervaren personen hebben vaak een betere kijk op het incident,” volgens twee journalisten.

4.5.2 Het benadrukken van nieuws

'Bepalen de politie, brandweer en journalisten wat er op de publieksagenda komt te staan? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?'

Politie

Een persvoorlichter van de politie vertelt: "De politie vestigt graag de aandacht op berichten in de media waaruit blijkt dat de omgeving van de burgers veilig is. Er is de afgelopen tijd in het nieuws geweest dat het korps in Twente het beste korps is in Nederland. Hiermee wil de politie benadrukken dat Twente de veiligste regio is van Nederland. Op die manier hebben we invloed op hoe veilig de burgers zich in hun omgeving voelen en hoe ze over het optreden van de politie denken. Maar om een bepaald 'veiligheidsgevoel' op de burgers over te brengen, hebben we wel de journalisten als schakel nodig."

De persvoorlichter vervolgt: "Ook treedt de politie naar buiten met negatief nieuws, bijvoorbeeld als een collega in de fout is gegaan. Door dit zelf actief in het nieuws te brengen, leggen we de nadruk erop betrouwbaar te zijn door ook onze fouten openbaar te maken."

Daarnaast doen we aan educatieve voorlichting om de burgers te ondersteunen in hun menings- en besluitvorming. Dit zijn bijvoorbeeld reclames over goed gedrag in het verkeer. Burgers moeten er op gewezen worden dat alcohol en verkeer niet samen gaan. Als deze reclames maar vaak genoeg herhaald en benadrukt worden, zullen burgers, als het goed is, de mening gaan vormen dat het niet goed is om alcohol te drinken als je moet rijden. Hierbij bepaalt de politie de agenda van de burgers." Dit wordt ook wel een top down agendasetting genoemd.

Brandweer

"De brandweer benadrukt graag nieuws waaruit blijkt dat zij haar werk doet om de veiligheid van de burgers te bewaken," zegt een persvoorlichter van de brandweer.

De persvoorlichter vervolgt: "Daarnaast kan de brandweer ook doen aan educatieve voorlichting door bijvoorbeeld reclames over brandpreventieve maatregelen in een woning te laten zien. De mensen worden door middel van deze voorlichting op de hoogte gebracht wat de gevolgen kunnen zijn als er brand uitbreekt en je geen brandmelders in huis hebt. De burgers worden hierbij ondersteund in de menings- of besluitvorming dat het toch verstandig is om brandmelders in je woning te hebben, als waarschuwing wanneer er brand uitbreekt." Ook in dit geval is er sprake van een top down benadering.

Journalisten

"Wij benadrukken onverwachte en ongewone maatschappelijke gebeurtenissen," zeggen alle journalisten van dit onderzoek, "omdat dit de mensen raakt. Hier is emotie bij betrokken, zoals ontvoeringen en inbraken." Een politie persvoorlichter zegt hierover: "De journalisten hebben tegenovergestelde belangen dan de politie en brandweer bij het benadrukken van nieuws. Zij willen juist inspelen op de vraag van de burgers, op onderwerpen die door de burgers nieuwswaardig worden gevonden. Hierbij is sprake van een bottom up agendasetting. De burgers zetten dus eigenlijk de onderwerpen op de agenda waarmee ze zich kunnen oriënteren op hun omgeving, zodat ze zich kunnen beschermen tegen gevaren." "Waar niks is gebeurd, is geen nieuws, waar mensen betrokken zijn bij onverwachte, ongewone gebeurtenissen, is nieuws," zeggen twee journalisten van de regionale krant.

De cameraman vertelt: "Wij vinden dat we de taak hebben om als 'waakhond' de nadruk te leggen op problemen in de maatschappij, zodat burgers ervan op de hoogte zijn. Als er op een bepaalde snelweg vaak ongelukken gebeuren en dit komt vaak in het nieuws, dan komt het onder de aandacht van de mensen. Door problematiek over onveilige situaties in het nieuws te brengen, leggen we druk op bijvoorbeeld de politie en

brandweer, zodat er iets aan de situatie gedaan wordt. Als burgers zonder de journalisten nergens van zouden horen, denken ze dat er nooit iets gebeurt. Volgens ons kan de waarde van het nieuws dan bediscussieerd worden.”

4.5.3 Het nieuws in een kader zetten

‘Doen de politie, brandweer en journalisten aan framing? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?’

Politie en brandweer

Alle journalisten die geïnterviewd zijn, zijn het volgende van mening: “De politie en brandweer hebben invloed op hoe de burgers over het nieuws denken. Dit gebeurt niet alleen door hun selectie en door het vestigen van aandacht op bepaalde onderwerpen. Ze zijn ook in staat om berichten in een bepaalde context te plaatsen. Het liefst geven ze nieuws weer in een context dat de omgeving van de mensen veilig is. Een voorbeeld hiervan is de informatie die politie en brandweer feitelijk verstrekken over hun optreden bij een incident, met informatie over het wie, wat, waar en waarom en wat er door de politie of brandweer is gedaan om de veiligheid te waarborgen. Dergelijk nieuws wordt ter kennisgeving aan de burgers gebracht en dat zorgt ervoor dat de wereld door de mensen geïnterpreteerd kan worden.”

Persuasieve voorlichting

Een brandweer persvoorlichter gaat daarop door en vertelt dat: “De politie en brandweer doen daarnaast aan persuasieve voorlichting, waarbij wij proberen om het gedrag van de burgers te sturen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het plaatsen van een krantenbericht over een incident waaraan een boodschap gekoppeld is. In feite is het krantenbericht in eerste instantie bedoeld ter kennisgeving, maar in tweede instantie is het de bedoeling dat de burgers aan bepaald verkeerd gedrag herinnerd worden en zich uit zichzelf aanpassen zodat zij niet hetzelfde gedrag vertonen als in het krantenartikel. Een voorbeeld hiervan is een waar gebeurd verhaal van iemand uit Enschede die zelf LPG overschonk in zijn caravan waardoor er een explosie ontstond. Door middel van dit krantenbericht willen wij andere mensen erop wijzen dat dit gevaarlijk is en zelfs strafbaar. Er zit dus een preventieve boodschap aan het nieuwsbericht gekoppeld. Hierbij gaat het dus voornamelijk om de essentie van het onderwerp. Hoe de persvoorlichter zijn persbericht opstelt en de toonzetting is uiteindelijk bepalend voor de publieke opinie als de krant het bericht letterlijk overneemt.”

Actieve communicatie

“Bij actieve communicatie van de politie met de burgers worden de burgers geïnformeerd voordat er bepaalde acties plaatsvinden. Dit zijn bijvoorbeeld verkeerscontroles die op de radio, televisie en internet aangekondigd worden,” vertelt een persvoorlichter van de politie, “Hiermee gaan de burgers op voorhand hun gedrag al aanpassen. En dat is nu precies wat de politie wil bereiken.”

Journalisten

“Ook wij zijn in staat om een frame om een nieuwsbericht te plaatsen, zodat het door de burgers op een bepaalde manier wordt geïnterpreteerd,” zegt een journalist van de regionale krant. “Het nieuws wordt door ons in een samengevat beeld weergegeven. Natuurlijk zijn er veel feitelijke berichten in het nieuws om burgers te informeren, maar wij willen burgers ook scherp maken op hun omgeving. We brengen dan nieuws met een boodschap erin. Wanneer wij berichtgeving doen over een kinderlokker in een bepaalde buurt, dan weten de mensen waartegen ze hun kinderen moeten beschermen. Er wordt een bepaald gevoel uitgedrukt in het nieuwsbericht, dat ervoor zorgt dat de burgers zich op hun omgeving kunnen oriënteren.”

“Daarnaast,” gaat deze journalist verder, “zijn niet alleen bepaalde aspecten waarover wij berichten van belang bij framing, maar ook de omvang en de plaatsing van een bericht bijvoorbeeld in een krant. Een moord zal de voorpagina van een krant halen met

een groot bericht. Een bericht over gestolen fietsen haalt het binnenlandse nieuws misschien net met een klein berichtje. Beelden of foto's bepalen ook in sterke mate hoe het nieuws door de journalisten wordt gebracht. Een interview met een persvoorlichter op de plaats van het incident (met slachtoffers) maakt meer indruk op de burger dan dat het politiebureau of brandweerkazerne op de achtergrond staat." Of het nieuws indruk maakt en interessant is voor de burger, hangt er onder andere van af hoe het wordt gebracht. Nieuws kan zelfs amuserend zijn," zijn alle journalisten het met elkaar eens. "Dit laatste heeft natuurlijk alles te maken met de details en verbanden in het bericht en hoe de toonzetting is," zegt een schrijvende journalist.

5 De conclusie en discussie

Bij de informatieoverdracht van nieuws zit er een spanningsveld tussen de politie en brandweer aan de ene kant en de journalistiek aan de andere kant. Door middel van vraaggesprekken is een beeld geschetst van de politie en brandweer in Twente en hoe zij in de huidige situatie omgaan met hun persbeleid, persalarmering, woordvoering en de samenwerking tussen de communicatieafdelingen. Om de dynamiek van het spanningsveld beter te begrijpen, is in de literatuur gezocht naar de relatie in dit communicatieproces en naar interne knelpunten bij de politie en brandweer, die invloed kunnen hebben op hun externe communicatie. Voordat de primaire doelstelling van dit onderzoek – het multidisciplinaire persbeleid - uitgewerkt kan worden, is een tweede doelstelling opgesteld om inzicht te krijgen in de invloed van een (multidisciplinair) persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers.

Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste conclusies uit het literatuuronderzoek en de vraaggesprekken met de sleutelfiguren uit dit onderzoek. Hiermee wordt ingegaan op de organisatorische onderzoeksvragen (paragrafen 5.1) en de inhoudelijke onderzoeksvragen (paragraaf 5.2), zoals die geformuleerd zijn in hoofdstuk 1, naar aanleiding van de twee doelstellingen van dit onderzoek.

5.1 Conclusies naar aanleiding van de organisatorische onderzoeksvragen

5.1.1 De huidige situatie in Twente

'Hoe ziet de huidige situatie er bij de politie en brandweer in Twente uit met betrekking tot:

- *het persbeleid?*
- *de persalarmering en woordvoering?*
- *de samenwerking tussen de communicatie afdelingen?'*

In de huidige situatie werken de politie en brandweer in Twente beide met hun eigen monodisciplinaire persbeleid bij de operationele voorlichting van incidenten. Dit beleid geeft hun een methode hoe ze met hun berichtgeving om moeten gaan. Bij de samenwerking in de voorlichting ontstaan er soms knelpunten, omdat de afspraken voor deze samenwerking bij de berichtgeving, persalarmering en woordvoering nog niet multidisciplinair en schriftelijk zijn vast gelegd. In tegenstelling tot de politie heeft de brandweer in Twente de operationele voorlichting nog niet van voldoende niveau. Dit betekent dus dat de politie het zwaarst belast is met alle acties betreffende de voorlichting bij incidenten. Uit onderzoek is gebleken dat de samenwerking tussen de communicatieafdelingen van beide disciplines nog in de kinderschoenen staat en nog geen duidelijke structuur kent. Hieraan kan dus nog het een en ander verbeterd worden. Aan de hand van de stroomschema's van de politie en brandweer kan geconcludeerd worden dat het proces van GRIP 1 incident – tot persalarmering – tot persbericht, qua tijd en proces niet efficiënter gemaakt kan worden. Dit komt omdat de noodzakelijke stappen voor de politie en brandweer – de hulpverlening – eerst genomen worden, voordat de persvoorlichter überhaupt gealarmeerd wordt en daarna dus de pers gealarmeerd wordt. De persalarmering blijft in dit proces, ook in de toekomst, dus altijd afhankelijk van voorgaande stappen en betrokken personen. Dit is een belangrijk punt, want dit kan een vertragend effect hebben op de informatieoverdracht naar de burgers, als dit proces niet efficiënt verloopt.

5.1.2 De relatie tussen de politie, brandweer en journalisten

'Bestaat er een relatie tussen de politie, brandweer en journalisten in de huidige situatie? Zo ja, waardoor ontstaat het spanningsveld tussen de disciplines en journalisten?'

De politie en brandweer communiceren via de journalisten met de burgers. De journalisten communiceren over de werkzaamheden van de politie en brandweer naar de burgers. Er bestaat dus een relatie tussen de disciplines en de journalisten. Beide partijen hebben elkaar bij de informatieoverdracht naar de burgers nodig, want de één zoekt informatie en de ander wil informatie kwijt. Dit kan tweezijdig zijn. Hieronder wordt het uitgelegd:

1. De politie en brandweer zijn de eerste schakel in het communicatieproces. Hierdoor en door het gebruik van een persbeleid hebben zij een monopoliepositie ten opzichte van de journalisten. Dit geeft hun de controle over het eerste nieuws. De invoering van het C2000 netwerk heeft deze monopoliepositie nog verder versterkt. De journalisten zijn afhankelijk van hun informatie van de politie en brandweer om hun werk te kunnen doen en zitten daarom in een afhankelijkheidspositie. Zij hebben minder controle op het eerste nieuws.
2. Maar de politie en brandweer hebben de journalistiek wel weer nodig om de burgers te bereiken. In dat opzicht hebben de journalisten een machtspositie ten opzichte van de politie en brandweer. Bovendien hebben de journalisten controle op de informatie die zij van de politie en brandweer krijgen, waardoor ook zij de beeldvorming van de burgers kunnen beïnvloeden.

Het spanningsveld tussen de politie, brandweer en journalisten bestaat aan de ene kant uit een macht tegen macht door de verschillende belangen, aan de andere kant is er sprake van wederzijds vertrouwen en afhankelijkheid. Het eerste belang van de politie en brandweer is om bij incidenten levens te beschermen en de burger hulp te verlenen. De journalisten zoeken juist naar nieuws dat de aandacht van het publiek grijpt en houdt, zodat het nieuws 'verkocht' wordt. Dit is vaak nieuws over incidenten, waarover de politie en brandweer – in het belang van het onderzoek of in verband met de privacy van de slachtoffers – nog geen informatie kunnen geven. In deze relatie tussen politie, brandweer en journalisten is geen sprake van vriendschap, want ze gebruiken elkaar. Hierbij gaan vertrouwen en wantrouwen hand in hand.

5.1.3 De interne knelpunten van de politie en brandweer

'Kennen de disciplines ook interne knelpunten die van invloed zijn op hun externe communicatie? Zo ja, wat voor gevolgen heeft dit voor alle betrokken partijen in het communicatieproces?'

Voor een goede externe communicatie, via de journalistiek, naar de burgers is eerst een goede interne organisatie en communicatie bij de politie en brandweer noodzakelijk. Een slechte externe communicatie van de politie en brandweer resulteert in een incomplete of onjuiste berichtgeving richting de burgers, omdat de journalistiek haar werk niet goed kan doen. Journalisten zoeken dan wel via een andere weg – omstanders, getuigen – naar informatie. Dit kan schadelijk zijn voor het imago van de politie en brandweer.

De interne knelpunten van de politie en brandweer bij de interne organisatie en communicatie, hangen samen met de cultuur van de organisaties. Sommige zaken betreffende de interne organisatie en communicatie bij de disciplines gaan zoals ze (altijd) gaan, soms volgens ongeschreven regels en dat is niet altijd het meest logisch. Ook is er sprake van een machtsspel tussen bestuur en ambtenaren binnen de brandweer. Het bestuur moet keuzes maken in het beleid met als gevolg dat de communicatieafdeling van de brandweer een ondergeschoven kindje wordt. De verantwoordelijkheden voor de communicatie van de organisaties lopen nogal uiteen.

Hierdoor worden communicatietaken afgeschoven naar andere collega's. Hoe meer personen betrokken zijn bij de communicatie, hoe meer vertraging en ruis het communicatieproces oplevert. De communicatie van de brandweer bezit nog weinig autonomie, dit in tegenstelling tot de politie. Beide disciplines proberen door een goede externe communicatie ook een goed imago te bewerkstelligen bij de burgers.

5.1.4 De stand van zaken vergeleken met andere regio's

'Hoe is de stand van zaken in Twente vergeleken met de andere (veiligheids)regio's in Nederland?'

Om de situatie van Twente met betrekking tot het persbeleid, persalarmering en woordvoering en de samenwerking tussen de communicatieafdelingen van de politie en brandweer te kunnen vergelijken met de andere (veiligheids)regio's in Nederland, is hiernaar onderzoek in de andere (veiligheids)regio's gedaan. Uit dit onderzoek bleek dat in elk geval 23 van de 25 (veiligheids)regio's in Nederland ten tijde van dit onderzoek nog geen multidisciplinair persbeleid hebben. Van twee van de 25 (veiligheids)regio's is het onbekend of ze al een multidisciplinair persbeleid hebben. Nog niet alle (veiligheids)regio's hebben een gezamenlijke persalarmering en woordvoering bij de politie en brandweer, slechts enkele (veiligheids)regio's wel. Hieruit kan geconcludeerd worden dat sommige (veiligheids)regio's al wel een stapje op weg zijn naar multidisciplinair persbeleid, maar de samenwerking tussen de politie en brandweer bij de voorlichting is nog niet optimaal in Nederland. Verder bleek uit dit onderzoek dat de politie overal in Nederland wel een 24-uurs bereikbaarheidsdienst heeft. Bij de brandweer staat dit alles, op een paar (veiligheids)regio's na, nog in de kinderschoenen. De conclusie voor de regio Twente is dat ze waarschijnlijk de eerste regio zal zijn met een multidisciplinair persbeleid, omdat naar alle waarschijnlijkheid nog geen enkele (veiligheids)regio in Nederland dit heeft. Daaruit kan geconcludeerd worden dat wanneer de regio Twente haar multidisciplinair persbeleid implementeert, ze dus voorloopt op de rest van de (veiligheids)regio's in Nederland.

Voor dit onderzoek is dus ook geen vergelijkingsmateriaal verkregen, simpelweg omdat het nog nergens bestaat. De andere (veiligheids)regio's hebben wel te kennen gegeven geïnteresseerd te zijn in het multidisciplinaire persbeleid van de regio Twente. Mogelijk kan dat plan – hetzij met enige aanpassingen – ook toegepast worden in de andere (veiligheids)regio's.

5.1.5 De behoeftes van de politie, brandweer en journalisten

‘Welke behoeftes hebben de disciplines en de journalisten met betrekking tot een wenselijke situatie?’

De resultaten van het onderzoek beschrijven een aantal behoeftes. Hieronder staan deze behoeftes in een overzicht weergegeven.

Behoefte	Politie Persvoorlichting	Meldkamer Politie	Brandweer Persvoorlichting	Officier van Dienst	Journalisten
Brandweervoorlichting in perspiketdienst	X		X	X	X
Betere afspraken tussen centralisten en perspiket		X			
Betere bereikbaarheid persvoorlichters na kantooruren		X			X
Ondersteunende middelen voor piket			X		
Uitbreiding voorlichterspool brandweer	X		X	X	X
Verzoek persalarm bij politie neer kunnen leggen			X		
Elk brandweerkorps in Twente een communicatiefunctionaris			X		
Duidelijkere afspraken tussen disciplines over samenwerking	X		X		
Eenduidig persalarmeringsregeling	X		X		X
Afspraken verantwoordelijkheden per soort incident	X		X		X
Uniforme afspraken mondelinge en schriftelijke communicatie	X		X		X
Afspraken over uitspraken over andere discipline	X		X		
Intensievere persvoorlichting					X
Vaker en sneller gealarmeerd worden					X
Gedetailleerder en sneller geïnformeerd worden					X
Ook bij kleinere incidenten geïnformeerd worden					X
Mee kunnen luisteren met het berichtenverkeer					X
Vaker de mogelijkheid om ter plaatse een interview te houden					X
Altijd een persvoorlichter ter plaatse laten komen					X
Na afloop telefonisch contact op kunnen nemen					X
Een specifieke plek voor persvoorlichting bij een incident					X

Tabel 3: De behoeftes van de politie, brandweer en journalisten in een overzicht

Uit dit overzicht kan geconcludeerd worden dat de behoeftes tussen de politie en brandweer enerzijds, en de journalistiek anderzijds, nogal uiteen lopen. Dit is opvallend in deze tabel en kenmerkt het spanningsveld in de relatie die ze kennen. Verder is duidelijk zichtbaar dat de politie en brandweervoorlichters veelal dezelfde behoeftes hebben om het samenwerkingsproces bij de voorlichting te verbeteren.

5.2 Conclusies naar aanleiding van de inhoudelijke onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de politie, brandweer en journalistiek in staat zijn om het nieuws te selecteren en bewerken, door het gebruik van hun persbeleid. Dit wordt in de literatuur ook wel: gatekeeping, agendasetting en framing genoemd. Om inzicht te geven in de tweede doelstelling van dit onderzoek, worden hieronder de belangrijkste conclusies uit de literatuur en vraaggesprekken beschreven over de invloed van gatekeeping, agendasetting en framing op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers.

5.2.1 Het selecteren van nieuws

'Is er sprake van gatekeeping door de politie, brandweer en journalisten? Zo ja, hoe dan? En waarom doen ze dit? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?'

De persvoorlichters en journalisten selecteren het nieuws in eerste instantie uit praktisch oogpunt, omdat het totaal aan nieuws anders voor de burger niet te overzien is.

Politie en brandweer

De politie en brandweer selecteren het nieuws aan de hand van de door hen zelf opgestelde selectiecriteria uit hun persbeleid. Om de relevantie van een nieuwsbericht te beoordelen, wordt er door de politie en brandweer gekeken naar het effect van de boodschap op de burgers, en of het een opvallend incident is. Als een bericht een onveilig gevoel bij de burgers zou kunnen veroorzaken, dan wordt dit het liefst niet naar buiten gebracht. Er wordt daarbij ook altijd gekeken of het een meerwaarde heeft voor het onderzoek. Daarnaast selecteren de politie en brandweer ook omdat ze graag controle houden op de inhoud van de informatie en het tijdstip waarop deze vrijgegeven wordt. Soms kunnen ze daardoor niet ingaan op de details of (tijdelijk) geen informatie geven. Ook zijn de politie en brandweer selectief bij het naar buiten brengen van informatie over politiek gevoelige incidenten, of wanneer dat de privacy van slachtoffers in gevaar brengt. De politie houdt in het kader van het onderzoek wel eens informatie vast, omdat zij anders bang is om daderkennis vrij te geven. Het Openbaar Ministerie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de voorlichting van de politie en stelt hiervoor de regels op. Wanneer de politie en brandweer geen informatie kunnen of willen geven, kan dat weerstand oproepen van de afhankelijke partij, zoals de journalistiek. Het kan wantrouwen in de hand werken.

Journalisten

Ook journalisten selecteren het nieuws en hebben daardoor controle over het nieuws, maar hier is sprake van een selectie op een selectie. Ze hebben door hun afhankelijkheidspositie minder controle op de inhoud van de informatie en het tijdstip waarop deze vrijgegeven wordt dan de politie en brandweer. Over de informatie die door de politie en brandweer vrijgegeven wordt, hebben ze wel controle en daarmee invloed op de beeldvorming van de burgers. Zij selecteren het liefst nieuws waarmee mensen geamuseerd kunnen worden of dat te maken heeft met emotie. Daarmee spelen ze in op de vraag van de burgers, want volgens de journalisten uit dit onderzoek vinden de burgers deze onderwerpen het interessantst.

De politie, brandweer en journalisten zijn het niet altijd eens over de nieuws waarde van een incident. Wanneer de politie en brandweer bepaalde informatie vast houden en andere doorlaten, ontstaat er in de ogen van de journalistiek incomplete berichtgeving. Dit heeft volgens de journalisten een slechte invloed op de beeldvorming van de burgers. Het nieuws kan dan, volgens de journalisten, bediscussieerd worden, omdat de burgers dan niet overal van op de hoogte zijn en dus geen mening kunnen vormen. Daarnaast veroorzaakt de selectie van berichten door de politie en brandweer een vertraging. Nieuws kan daardoor al geen nieuws meer zijn, omdat het vergankelijk is.

5.2.2 Het benadrukken van nieuws

'Bepalen de politie, brandweer en journalisten wat er op de publieksagenda komt te staan? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?'

De persvoorlichters en journalisten zijn in staat om de nadruk te leggen op bepaalde onderwerpen. Dit doen ze in eerste instantie door bepaalde onderwerpen (herhaaldelijk) vrij te geven en andere onderwerpen niet. De prioriteit ligt dan op de onderwerpen die (herhaaldelijk) vrij gegeven worden.

Politie en brandweer

De politie en brandweer vestigen graag de aandacht op nieuws dat een positieve invloed heeft op het veiligheidsgevoel van de burgers. Hierbij is er sprake van een top down agendasetting, want de politie en brandweer bepalen daarbij de agenda van de burgers. Daarnaast doen ze aan educatieve voorlichting om de burgers te ondersteunen in hun menings- en besluitvorming.

Journalisten

De journalisten benadrukken nieuws over onverwachte en ongewone maatschappelijke gebeurtenissen, omdat dit de mensen raakt. Hierbij is er sprake van een bottom up agendasetting, waarbij ingespeeld wordt op de vraag van de burgers. Journalisten zien het als hun taak om de burgers op de hoogte te brengen van problemen in de maatschappij, omdat de burgers voor een groot deel afhankelijk zijn voor hun informatie van de journalistiek.

5.2.3 Het nieuws in een kader zetten

'Doen de politie, brandweer en journalisten aan framing? Zo ja, hoe dan? Welk doel hebben ze daarmee voor ogen? Wat zijn de gevolgen?'

Door onderwerpen in een bepaald kader te zetten, hebben de gatekeepers – de persvoorlichters en journalisten – invloed op hoe er door de burgers over een bepaald onderwerp wordt gedacht. Elk nieuwsbericht geeft het onderwerp verkort weer, als een vertaling van de werkelijkheid. Als dit niet overeenkomt met de 'echte' werkelijkheid, kunnen de burgers een incompleet of onjuist beeld van de werkelijkheid krijgen.

De politie en brandweer

De politie en brandweer verstrekken berichten met feitelijke informatie over het wie, wat, waar en waarom. Dergelijk nieuws wordt ter kennisgeving aan de burgers gebracht en zorgt ervoor dat de wereld door de mensen geïnterpreteerd kan worden. Daarnaast doen de politie en brandweer aan persuasieve voorlichting, waarbij zij proberen om het gedrag van burgers te sturen.

Journalisten

Naast feitelijke berichten brengen de journalisten ook amuserend nieuws of nieuws met een bepaalde boodschap erin. Hiermee hebben ze als doel om de burgers te vermaken of scherp te maken op hun omgeving. Het framen van een nieuwsbericht wordt bij de krant gedaan door het bericht op een opvallende locatie te plaatsen, zoals de voorpagina. Om indruk te maken op de lezer, worden er foto's bij geplaatst die emoties uitbeelden.

5.3 De analyse van de resultaten uit het onderzoek

De primaire doelstelling van dit onderzoek: 'Het ontwikkelen van een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer in de regio Twente, dat te gebruiken is bij de samenwerking in verschillende fases (voor / tijdens / na) van de operationele voorlichting bij GRIP 1 incidenten,' kan naar aanleiding van de resultaten uit dit onderzoek gerealiseerd worden. Hieronder wordt er ingegaan op de onderzoeksvragen en kritische vragen die naar aanleiding van de beschreven problematiek en doelstellingen gesteld waren.

5.3.1 De organisatorische invloed van een multidisciplinair persbeleid

Uit dit onderzoek is gebleken dat er een aantal oorzaken achter het spanningsveld tussen de politie, brandweer en journalistiek schuil gaan. De doelstellingen die de politie en brandweer met hun externe communicatie hebben, liggen niet altijd in lijn met de primaire doelstelling van de disciplines (zie paragraaf 5.3.3). Ook blijkt er een relatie te zijn tussen de politie, brandweer en journalistiek, waarin ze elkaar nodig hebben maar door tegenstrijdige belangen met elkaar in conflict komen (zie paragraaf 5.3.4). Verder zijn er in dit onderzoek interne knelpunten bij de politie en brandweer ontdekt, die soms een negatieve invloed kunnen hebben op hun externe communicatie naar de journalisten. (zie paragraaf 5.3.5)

Lost een multidisciplinair persbeleid alle problemen op?

De conclusie is dat er sprake is van een veel complexer probleem dan geschetst door minister Remkes. Daarom kan afgevraagd worden of een multidisciplinair persbeleid, zoals aanbevolen door minister Remkes, wel voldoende oplossingen biedt voor alle knelpunten en alle betrokken partijen in dit onderzoek. Voor wie en waarom is dit multidisciplinaire persbeleid nu echt noodzakelijk?

Uit het onderzoek zijn een aantal oplossingen en behoeftes naar voren gekomen waarmee een aantal knelpunten op te lossen zijn. Het schriftelijk vastleggen van regels, richtlijnen en procedures en het opstellen van afspraken voor de samenwerking van de politie en brandweer bij de persalarmering en woordvoering omvatten het eerste deel van een multidisciplinair persbeleid. Maar de inzet van een multidisciplinair persbeleid biedt alleen voor de politie en brandweer directe organisatorische voordelen. Dit betekent dus dat de problematiek voor de journalisten gelijk zal blijven met de verandering naar een multidisciplinair persbeleid.

De gevolgen

Wanneer de persvoorlichters van de verschillende communicatieafdelingen zich houden aan de opgestelde regels en richtlijnen, zullen ze hierdoor uniformer gaan werken. Uiteindelijk is het de bedoeling dat er door dit multidisciplinaire persbeleid in de toekomst beter samengewerkt wordt tussen de disciplines. Het schept meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en het proces verloopt daardoor wellicht efficiënter, waardoor er minder vertraging in het communicatieproces ontstaat. Dit kan er toe bijdragen dat er minder irritaties zijn in de relatie tussen de politie, brandweer en journalistiek. Indirect kan dat ook ten goede komen aan het imago van de politie en brandweer. Dit klinkt heel positief, maar de afhankelijkheidssituatie waarin de journalisten zitten, blijft ook met een de inzet van een multidisciplinair persbeleid bestaan.

Maar dit onderzoek en het opstellen van een multidisciplinair persbeleid worden in de eerste plaats gedaan voor de politie en brandweer, dus moet het in eerste instantie oplossingen bieden voor deze disciplines.

Persalarmering en voorlichting

Een opvallend resultaat uit het onderzoek is dat de brandweer in Twente alleen maar persvoorlichters heeft in de plaatsen: Hengelo, Enschede en Borne. Het zou vanzelfsprekender zijn als dit in de hele regio goed geregeld was, omdat ook de andere

gemeenten te maken hebben gehad of krijgen met incidenten die gecommuniceerd moeten worden naar de pers. In een situatie zonder middelen en met te weinig personeel werkzaam in de communicatie is het lastig om met externe communicatie een goed imago neer te zetten of te onderhouden.

Samenwerking tussen de communicatieafdelingen

Uit de resultaten blijkt dat de Hulpverleningsdienst Regio Twente is gevormd om structuur aan te brengen in de overlegmomenten tussen beide communicatieafdelingen, maar uit dit onderzoek is gebleken dat daar nog niks concreets is uitgekomen, hoewel dit wel verwacht was. De oorzaak hiervan is niet bekend.

5.3.2 De inhoudelijke invloed van een multidisciplinair persbeleid

Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat de disciplines specifieke doelen kunnen bereiken door informatie te selecteren en deze op een bepaalde manier te bewerken voordat het extern wordt gecommuniceerd. Dit is het tweede deel van een multidisciplinair persbeleid. De schriftelijk vastgelegde afspraken, regels, richtlijnen en procedures in het multidisciplinaire persbeleid geven de politie en brandweer een methode hoe de berichtgeving inhoudelijk afgestemd hoort te worden. Ook dit deel van het multidisciplinaire persbeleid levert alleen voor de politie en brandweer inhoudelijke voordelen op.

Mono of multidisciplinair?

Of een persbeleid nu monodisciplinair of multidisciplinair is maakt voor de inhoud van het tweede deel van het persbeleid niet uit. Het selecteren en bewerken van nieuws door de politie en brandweer blijft in de nieuwe situatie hetzelfde. De voorlichters van de beide disciplines blijven altijd bij hun eigen vakgebied. De discipline met de leiding over het incident zal de voorlichting geven en wil daarmee haar eigen doelen bereiken.

Hiermee kan geconcludeerd worden dat ook het tweede deel van het multidisciplinaire persbeleid geen oplossingen biedt voor de journalistiek, want de afhankelijkheidspositie van de journalisten blijft in stand en daarmee ook het spanningsveld tussen de disciplines en de journalistiek. Voor de journalisten is het een wenselijke situatie als ze onafhankelijke berichtgeving kunnen doen. Die onafhankelijkheid is nodig voor een proces met een hoger democratisch gehalte. Maar de inzet van een persbeleid werkt deze democratie juist tegen. Door de inhoudelijke methode van de politie en brandweer, met betrekking tot het perscontact en de berichtgeving, wordt de afhankelijkheidspositie van de journalistiek - en indirect de burgers - juist gecreëerd.

Nieuws selecteren

In de ogen van de journalisten zorgt niet alleen de inzet van het persbeleid dat het nieuws geselecteerd wordt, maar fungeren ook de persvoorlichters als een filter. Zij kunnen ook informatie achterhouden of inschattingfouten maken. Dit betekent dus dat hoe je het ook went of keert niet alleen een persbeleid, maar ook de menselijke bijdrage invloed heeft op de informatieoverdracht.

5.3.3 Vermenging van de doelstellingen van de politie en brandweer

De primaire doelstellingen van de politie zijn: levens beschermen, hulp te verlenen aan de burgers, verdachten te vervolgen en het recht te handhaven. Daarnaast wil ze onrecht opsporen en naar buiten brengen. De primaire doelstellingen van de brandweer zijn ook om levens te beschermen en hulp te verlenen aan de burgers.

Doelen met externe communicatie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de politie met haar externe communicatie de volgende doelen wil bereiken: het actief informeren van de burgers, te voldoen aan de

Wet Openbaarheid van Bestuur, het veiligheidsgevoel overbrengen op de burgers, onrecht opsporen en naar buiten brengen, getuigen oproepen en een goed imago. Van de brandweer is door dit onderzoek naar voren gekomen dat ze met hun externe communicatie de volgende doelen willen bereiken: het bestuur, het korps, de burgers en de pers te voorzien van informatie over zaken waar de brandweer bij betrokken is, het op een positieve manier presenteren van de brandweer, transparantie van de organisatie en een goed imago.

Een aantal van de doelen die de politie en brandweer hebben met hun externe communicatie zijn praktisch van aard. Daarnaast moeten de politie en brandweer als overheidsorganisaties ook zorgen dat ze transparant zijn, om zich te kunnen verantwoorden voor hun werkzaamheden.

Het laatste communicatiedoel van de politie en brandweer is om een goed imago te bereiken. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat een goed of slecht imago indirect met goede externe communicatie te maken heeft. Het valt dus te betwijfelen of dit een communicatiedoelstelling voor de politie en brandweer moet zijn die zoveel prioriteit voor hen heeft. Het heeft namelijk niks te maken met de primaire doelstellingen van de disciplines. Daarnaast komt uit het literatuuronderzoek naar voren dat het imago van de disciplines niet bepaald wordt door hun externe communicatie via het persbeleid, maar door de zichtbare aanwezigheid en hun dienstverlening naar de burgers. Pas als de burgers zich veilig voelen in hun eigen omgeving, krijgen de disciplines een goed imago. Een goed imago moet je dus verdienen, niet via externe communicatie opleggen.

Het persbeleid creëert een monopoliepositie

Ten slotte bemoeilijkt het persbeleid zelf het bereiken van een goed imago, omdat de politie en brandweer daardoor een machts- en afhankelijkheidspositie creëren. De partij met het persbeleid, de politie en brandweer in dit onderzoek, bezitten een machtspositie ten opzichte van de ontvangende partij, de journalistiek en burgers in dit onderzoek. Hierdoor ontstaat er een kritische houding, of zelfs wantrouwen door de afhankelijke partij. Dit is uiteindelijk weer ten nadele van het imago van de partij met de macht, omdat het ten koste gaat van het vertrouwen en botst met de verschillende belangen in de relatie met elkaar.

Persuasieve en educatieve voorlichting

Uit het onderzoek komt naar voren dat de politie en brandweer het persbeleid kunnen gebruiken als methode om aan educatieve en persuasieve voorlichting te doen. Hiermee proberen ze het gedrag van de burgers te sturen en de burgers te ondersteunen bij het vormen van een mening. Maar, begrijpt de burger wel een boodschap die indirect wordt gebracht? Veel mensen zullen een indirecte boodschap misschien niet als een boodschap voor zichzelf interpreteren. Dan haalt een dergelijke manier van voorlichten helemaal niks uit. Bovendien zijn de politie en brandweer voor de berichtgeving naar de burgers altijd weer afhankelijk van de pers als schakel bij de informatieoverdracht. Mogelijk verdraaien de journalisten het bericht, zodat de verbanden, details en toonzetting, door de persvoorlichter geschreven, totaal verloren gaan en er een totaal ander effect, dan de bedoeling was, op de burgers ontstaat.

5.3.4 Macht en afhankelijkheid in de relatie

Formalisering van de relatie en controle door de machtigste partij

Afgezien van de organisatorische en inhoudelijke voordelen van een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer veroorzaakt een (multidisciplinair) persbeleid ook een formalisering van de relatie tussen de politie en brandweer en de journalisten. De afhankelijkheidspositie van de journalisten wordt nog eens versterkt door de invoering van het C2000 netwerk. De geformaliseerde relatie kan een negatieve invloed hebben op het communicatieproces tussen de politie, brandweer en journalisten, want het veroorzaakt een spanningsveld.

Het spanningsveld verminderen

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat zowel de politie, brandweer en journalisten graag een informeler contact zouden willen hebben. Maar alle partijen geven al aan dat een dagelijks persoonlijk contact niet mogelijk is. Is hier dan niet een tussenoplossing voor te vinden, zoals een wekelijks persoonlijk of telefonisch contact? Ze blijven per slot van rekening hun eigen beroep houden met hun eigen doelen en belangen, waarbij ze elkaar nodig hebben en moeten kunnen vertrouwen. Begrijpelijk is dat de politie en brandweer vanwege het onderzoek naar de toedracht van een incident of de privacy van slachtoffers soms nog geen informatie kunnen verstrekken. Maar we kunnen ons afvragen of een totale controle op het nieuws, door de inzet van een persbeleid, voor de politie en brandweer mogelijk wordt gemaakt. Bepaalde situaties kun je nooit dicht timmeren, want journalisten zijn ook in staat om via een andere weg aan informatie te komen. Het valt dan ook te bediscussiëren of de politie en brandweer de ambities van een persbeleid niet naar beneden moeten schroeven of dat er een andere methode gezocht moet worden om met elkaar om te gaan.

Machtssystemen

De journalistiek is van mening dat hun afhankelijkheidspositie een negatieve invloed heeft op het nieuws. Zij krijgen hierdoor minder informatie, waardoor er incomplete of onjuiste berichtgeving kan ontstaan naar de burgers. Journalisten vinden dat het nieuws in deze situatie bediscussieerd kan worden, omdat de burgers niet overal van op de hoogte gesteld worden en dus niet optimaal een mening kunnen vormen. Dit is een opvallend resultaat. Dit kan indirect ten koste gaan van het imago van de politie en brandweer. Uit het bovenstaande kan geconstateerd worden dat deze machtspositie van de politie en brandweer nadelige effecten kan hebben voor alle partijen in het communicatieproces.

Verder blijkt dat de journalisten vinden dat de politie te krampachtig informatie verstrekt. Alle journalisten klagen hierover, dus er is een tendens waar te nemen. Dit probleem wordt veroorzaakt doordat de politie tussen twee vuren zit. Enerzijds moet de politie zich houden aan de regels van het Openbaar Ministerie, waardoor ze beperkt wordt in het vrijgeven van informatie en anderzijds moet de politie transparant zijn.

De nadelen van een machtspositie voor de politie en brandweer

De inzet van het persbeleid zorgt er mede voor dat de politie en brandweer een monopoliepositie bezitten en dus de controle hebben over het eerste nieuws. Voor de disciplines is dat prettig omdat ze daarmee bepaalde berichten die onrust onder de bevolking kunnen veroorzaken gedoseerd en inhoudelijk goed naar buiten kunnen brengen. Maar dit verandert ook de houding van de journalisten ten opzichte van de disciplines. Het maakt ze kritischer en wantrouwend, waardoor ze steeds naar de politie en brandweer bellen om informatie in te winnen. Dit is eigenlijk een signaal dat er iets niet deugt in dit proces van informatieoverdracht en kan indirect een negatieve invloed hebben op het imago van de politie en brandweer.

Tegenstrijdige belangen

Een opvallende uitspraak van een persvoorlichter is: "De politie is geen persbureau." Wanneer gekeken wordt naar de praktijk van de informatiestromen, moet geconcludeerd worden dat de politie dat eigenlijk wel is. Suggereert dit niet dat de politie er eigenlijk niet zoveel belang bij heeft om de pers te woord te staan? Uit het onderzoek blijkt dat dit te maken heeft met negatieve ervaringen in het contact met de pers, waardoor ze minder vertrouwen heeft in de journalisten.

De journalisten zitten het meest in de clinch met de politie wat betreft het verstrekken van voldoende informatie. Zoals al eerder vermeld, vinden ze de politie te krampachtig met het verstrekken van informatie. Opvallend genoeg zeggen de journalisten ook zelf dat ze het liefst schrijven over politiegerelateerde incidenten, omdat de burger – hun klant – dat, volgens de journalisten, het meest interessant vindt. Het is dan ook logisch dat de journalisten vinden dat ze het meest tegen een muur aan lopen bij de politie,

omdat zij dus ook het meest afhankelijk zijn van de politie. En de politie moet zich houden aan de regels van het Openbaar Ministerie en kan daarom niet te veel informatie vrijgeven. De belangen van de politie, brandweer en journalisten met het naar buiten brengen van nieuws staan lijnrecht tegenover elkaar. Met of zonder persbeleid, de belangen blijven gelijk, dus zal dit spanningsveld in de toekomst blijven bestaan. Dit betekent dat alle partijen de werkelijkheid onder ogen moeten zien.

5.3.5 De interne knelpunten bij de politie en brandweer

Interne organisatie en communicatie

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat politiegerelateerde incidenten veelzijdig zijn en daarom moeilijk 'in hokjes' te plaatsen zijn. Goed beschouwd zullen politie gerelateerde incidenten nooit veranderen, dus zal er altijd een spanningsveld blijven of een centralist in de meldkamer de persvoorlichter nu wel of niet in moet schakelen. Een multidisciplinair persbeleid zal dit probleem niet op kunnen lossen. Dat de centralist altijd op het juiste moment de persvoorlichting zal alarmeren, kan dus in de toekomst ook niet gegarandeerd worden, want het hele proces van interne communicatie en organisatie bij de politie blijft altijd mensenwerk, ondanks dat alle regels schriftelijk zijn vast gelegd.

Verantwoordelijkheid voor de communicatie

De journalisten klagen erover dat er geen uniformiteit is tussen de werkwijze van de persvoorlichters. De ene persvoorlichter neemt sneller contact met journalisten op dan de andere. En de een geeft wel nieuws door in het weekend en de andere niet. Dit is opvallend, omdat je zou verwachten dat ze – in elk geval per discipline – allemaal op dezelfde manier werken omdat ze namens dezelfde organisatie en communicatieafdeling werken. Ook zijn er nu geen duidelijke afspraken vast gelegd voor de politie en brandweer over welke discipline wanneer de persalarmering en woordvoering doet bij welk soort incident. Dit geeft onduidelijkheid voor de disciplines zelf en de journalisten. De oorzaak hiervan is dat er dus nog geen uniforme regels over de werkwijze bij de persalarmering en woordvoering bestaan. Dit zou opgelost kunnen worden door deze afspraken schriftelijk vast te leggen in het multidisciplinaire persbeleid. Hiermee worden ook de afspraken over de samenwerking vastgelegd. De politie heeft de communicatieafdeling al professioneel georganiseerd. Bij de brandweer staat dit nog in de kinderschoenen. Maar er wordt toch al een aantal jaren persalarmering en woordvoering wordt gedaan door de politie. Waarom zijn de afspraken over de manier van werken en samenwerking met de brandweer dan nog niet vast gelegd toen de brandweer er met de voorlichting bij kwam? Dit is toch niet zo moeilijk vast te stellen? Een onderliggende oorzaak hiervan is niet uit het onderzoek naar voren gekomen. Zeker is wel dat dit om problemen vraagt.

5.4 De discussie

Hieronder volgt een kritische reflectie naar aanleiding van de literatuurstudie in hoofdstuk 2.

5.4.1 De relevantie van de uitkomsten van het onderzoek

In de aanleiding van dit onderzoek wordt door minister Remkes beschreven dat alle (veiligheids)regio's in Nederland dezelfde problematiek kennen bij de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. Van twee (veiligheids)regio's is geen respons gekomen. Van de andere 23 (veiligheids)regio's in Nederland is door dit onderzoek duidelijk geworden dat ze nog geen multidisciplinair persbeleid ontwikkeld hebben en onderzoek gedaan hebben naar de invloed van een persbeleid op de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers. De doelstellingen van dit onderzoek zijn dus

vernieuwend en de uitkomsten van dit onderzoek zouden daarom niet alleen relevant kunnen zijn voor de regio Twente, maar ook voor de andere (veiligheids)regio's.

De methode van het onderzoek

Voorafgaand aan het hoofdonderzoek zijn er een aantal oriënterende gesprekken geweest. Dit was noodzakelijk om een globaal inzicht te krijgen in de problematiek van de aanleiding van het onderzoek. Meestal wordt er alleen maar een literatuuronderzoek en een hoofdonderzoek gedaan, maar dit onderwerp was redelijk complex, omdat er gezocht moest worden naar een globaal beeld van de relatie, knelpunten en belangen van verschillende partijen in één communicatieproces. Achteraf gezien was dat op zich geen slechte aanpak om inzicht te krijgen in de problematiek, maar met deze methode moet er wel goed op gepast worden dat niet de gesprekken, maar de literatuur het hoofdonderzoek leiden. In het begin van dit onderzoek zijn er toch veel afdwalingen geweest in het theoretische kader die ontstonden door de informatie uit de oriënterende gesprekken. Ze leidden een beetje van het hoofdspoor af. Daardoor heeft het lang geduurd voordat het theoretische kader duidelijk richting kreeg. De gesprekken in het hoofdonderzoek gaven wel duidelijk een richting aan toen het theoretische kader eenmaal rond was.

Gebruikte communicatiewetenschappelijke theorieën

De drie communicatietheorieën die voor dit onderzoek gekozen waren, gatekeeping, agendasetting en framing, konden goed getoetst worden in de praktijk. De overige aangehaalde literatuur over de relatie tussen de politie, brandweer en journalisten en de knelpunten bij de politie en brandweer, was interessant, maar misschien niet primair relevant voor dit onderzoek. Om inzicht te krijgen in de verschillende belangen en knelpunten in het communicatieproces van dit onderzoek was het wel handig om het proces vanuit verschillende perspectieven te benaderen. Dit maakt het onderzoek wel completer, maar heeft niet direct iets te maken met de doelstellingen van dit onderzoek. Wat positief te noemen is aan dit onderzoek, is de consequente doorvoering van de verschillende onderwerpen die in het hele rapport naar voren kwamen. Deze waren gekoppeld aan de organisatorische en inhoudelijke onderzoeksvragen. Hierdoor is er een duidelijke structuur in dit rapport terug te vinden en zijn de resultaten van het onderzoek goed te interpreteren.

Na afloop van dit onderzoek kan afgevraagd worden of de journalisten betrokken hadden moeten worden bij de inhoudelijke onderzoeksvragen. In eerste instantie was dit onderzoek voornamelijk gericht op de zenders in het communicatieproces en hun inhoudelijke afstemming van berichten. Maar omdat er een relatie ontdekt werd tussen de politie, brandweer en journalistiek bij deze informatieoverdracht, was het ook wel interessant om te weten welke belangen en invloed de journalisten hebben bij de berichtgeving. Enerzijds is dit vollediger om hiermee het hele communicatieproces in beeld te brengen, anderzijds maakt dit het onderzoek complexer en dus verwarrender.

Het communicatiemodel figuur 2

Het communicatiemodel (figuur 2) dat ontwikkeld is door dit onderzoek, maakte de literatuurstudie van dit onderzoek duidelijker. Hiermee werd de informatieoverdracht van het nieuws van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers gevisualiseerd. Omdat figuur 2 opgebouwd is uit twee bestaande modellen en vervolgens uitgebreid is naar aanleiding van literatuurstudie, is het wellicht een aanvulling op de bestaande literatuur. Overigens was het model waarschijnlijk ook wel bruikbaar geweest zonder de toevoeging van de interne knelpunten van de politie en brandweer, want deze hadden niet direct iets te maken met de doelstelling van dit onderzoek, maar dienden meer als achtergrondinformatie van de problematiek.

De volledigheid van dit communicatiemodel

Het kan afgevraagd worden of de relatie, interne knelpunten en theorieën die aan het communicatiemodel (figuur 2) zijn toegevoegd afdoende zijn. Wie bepaalt nu wanneer

een model volledig en compleet is? Misschien lopen er nog wel veel meer informatie- en communicatiestromen die weergegeven kunnen worden met pijlen. Daarnaast kunnen er aan dit onderzoek misschien nog veel meer concepten en theorieën toegevoegd worden? Kwalitatief vervolgonderzoek zou hier meer inzicht in kunnen geven.

Beperkingen van het onderzoek

- In dit onderzoek zijn het effect op de burgers en de feedback van de burgers buiten beschouwing gelaten. In vervolgonderzoek zou dit effect onderzocht kunnen worden. Hiermee kan ingespeeld worden op de uitspraken van de journalisten uit dit onderzoek, over wat burgers volgens hen onder nieuws verstaan. Het is interessant om te weten te komen wat de burgers als belangrijke onderwerpen veronderstellen, waar ze dus van op de hoogte gesteld willen worden en op welke manier. Moet het nieuws bijvoorbeeld heel feitelijk gebracht worden, of juist sensationeel? Ook kan er onderzoek gedaan worden naar de beeldvorming van de burgers op het nieuws, of ze wel een correct beeld krijgen van de werkelijkheid. Ten slotte is het interessant om te onderzoeken wat de burgers ervan vinden dat de politie, brandweer en journalistiek het nieuws voor hen selecteren en bewerken.
- De invloed van eventuele ruis op het communicatieproces van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers, is in dit onderzoek achterwege gelaten. Kwalitatief vervolgonderzoek zou hier meer inzicht in kunnen geven.

5.4.2 De vragen die nog niet zijn beantwoord

Waterdichtheid van het communicatiemodel (gatekeeping)

In het literatuuronderzoek kan afgevraagd worden of het communicatiemodel (figuur 2), zoals weergegeven in hoofdstuk 2, wel volledig waterdicht te maken is door de inzet van een persbeleid. Kan die waterdichtheid met betrekking tot de controle over de inhoud, de hoeveelheid en het tijdstip van vrijgeven van nieuws überhaupt wel 100% gegarandeerd worden? Of moet geconcludeerd worden dat het doorgeven en selecteren van nieuws altijd een menselijke activiteit blijft, waardoor andere informatiestromen nooit uitgesloten kunnen worden, ondanks dat de afspraken schriftelijk zijn vast gelegd? Vervolgonderzoek zou hier dieper op in kunnen gaan.

Agendasetting en framing

Na afloop van dit onderzoek kan afgevraagd worden in hoeverre de politie en brandweer eigenlijk in staat zijn om aan agendasetting en framing te doen, aangezien de journalistiek er altijd als schakel tussen zit en dus met haar invloed het nieuwsbericht, opgesteld door een persvoorlichter, kan wijzigen waardoor er een totaal andere boodschap - dan de bedoeling is van de politie en brandweer - uit voort komt. Vervolgonderzoek zou hier meer inzicht in kunnen geven.

5.4.3 De aanvulling op de bestaande literatuur

De gatekeeping theorie

Uit de literatuurstudie kan nu de conclusie getrokken worden dat, afhankelijk van de positie die je inneemt in een communicatieproces, je meer of minder macht en controle hebt over de kwaliteit en kwantiteit van informatieoverdracht. Daarnaast hangt het ook nog eens af van de autonomie die je als gatekeeper bezit in hoeverre je macht en controle hebt over de kwaliteit en kwantiteit van de informatieoverdracht.

In hoofdstuk 2 worden twee kenmerken van gatekeeping besproken die vermeld staan in de literatuur. Een derde kenmerk zou daar aan toegevoegd kunnen worden:

- De gatekeeper kan door zijn of haar doorgifte van - in dit onderzoek het nieuws - een bepaald gedrag creëren bij de ontvanger. In dit onderzoek nemen de journalisten een kritische houding aan ten opzichte van de zender, de gatekeeper: de politie en brandweer. Maar een kritische houding van de ontvanger hoeft niet altijd te ontstaan. De ontvanger kan ook alles voor zoete koek aannemen. Afhankelijk van het belang en

de autonomie van de ontvanger zal deze een meer of minder kritische houding aannemen en zullen de macht, afhankelijkheid en verschillende belangen in deze relatie tussen zender en ontvanger zich meer tekenen en/of (wellicht) botsen. In dit onderzoek neemt de journalistiek als eerste ontvanger van het nieuws van de politie en brandweer een kritische houding aan, soms zelfs wantrouwend. Dit heeft uiteindelijk weer een negatief gevolg voor de zender: de gatekeeper.

Dat het mogelijk is dat de gatekeeper een bepaald gedrag bij de ontvanger kan veroorzaken, heb ik niet in de literatuur gevonden tijdens mijn onderzoek. Dit kan dus een aanvulling zijn op de bestaande literatuur over gatekeeping. Vervolgonderzoek zou hier met een kwalitatief onderzoek verder op in kunnen gaan.

Relatie tussen gatekeepers in verhouding tot machtsposities

Uit dit onderzoek is verder gebleken dat er in één communicatieproces soms meerdere gatekeepers kunnen zitten. Als gevolg daarvan kan er een relatie gevonden worden tussen gatekeepers in één communicatieproces, want ze willen dezelfde informatiestroom doorgeven, maar kunnen daarbij verschillende belangen hebben. Dit betekent dus ook dat je als gatekeeper altijd controle uitoefent op het proces.

In dit onderzoek is er sprake van een communicatieproces, waarbij je als gatekeeper een volledige machtspositie kunt hebben, of een gedeelde machtspositie, of een min of meer afhankelijke machtspositie. Dit heb ik nergens in de bestaande literatuur gevonden, dus dit kan een aanvulling zijn op de literatuur over gatekeeping. Kwalitatief vervolgonderzoek zou hier meer aanwijzingen voor op kunnen leveren.

De agendasetting en framing theorie

Uit dit onderzoek blijkt dat niet alleen de journalisten nieuws willen benadrukken en in een kader willen zetten. Ook andere partijen dan de journalistiek hebben er belang bij om invloed te hebben op het nieuws. In dit onderzoek zijn die andere partijen de politie en brandweer. Het viel mij op dat er in de literatuur eigenlijk alleen maar uitgegaan wordt van agendasetting en framing door de media. Wellicht is dit onderzoek daarom een aanvulling op de literatuur.

5.4.3 De validiteit van het onderzoek

Naar aanleiding van dit onderzoek zijn er veel interessante ontdekkingen gedaan, maar ze nemen niet allemaal een even belangrijke positie in in dit onderzoek. Om inzicht te krijgen in de doelstelling van het onderzoek was het belangrijk om te weten dat er een relatie is bij de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burger. Bovendien bood de literatuurstudie over de drie genoemde communicatietheorieën veel inhoudelijk inzicht in dit onderzoek. Maar de literatuurstudie naar de interne knelpunten bij de politie en brandweer kwam voornamelijk voort uit de oriënterende gesprekken. Deze knelpunten gaven niet direct inzicht in de doelstelling van het onderzoek.

Er hebben voldoende gesprekken plaats gevonden om in een tijdsbestek van zes maanden inzicht te krijgen in de achtergrond van de problematiek en behoeftes van de verschillende partijen uit dit onderzoek. Meer gesprekken zouden naar verhouding veel tijd kosten en minder nieuwe en interessante informatie opleveren. Het break-evenpoint was hiermee bereikt en alle relevante personen waren gesproken.

5.4.4 De betrouwbaarheid van het onderzoek

Dit onderzoek zou bijvoorbeeld in een andere (veiligheids)regio in Nederland herhaald kunnen worden, want de bronnen van het literatuuronderzoek staan vermeld in de literatuurlijst, zodat de onderzochte literatuur achterhaald kan worden. De onderwerpen van de gesprekken, het aantal gesproken respondenten en hun verschillende functies zijn

in de methode van dit onderzoek duidelijk omschreven. Ten slotte staan de interviewvragen letterlijk vermeld in de bijlage, zodat deze bij een herhaling van dit onderzoek overgenomen zouden kunnen worden.

De toetsing

Na afloop van dit onderzoek kan afgevraagd worden of de methode van onderzoek, namelijk de toetsing van de literatuur door middel van een kwalitatief onderzoek in één (veiligheids)regio, volledig genoeg en daardoor betrouwbaar genoeg is. De uitkomsten van het onderzoek zouden waarschijnlijk betrouwbaarder zijn geweest als het communicatiemodel (figuur 2) ook in andere (veiligheids)regio's was getoetst. Voor dit onderzoek was het niet haalbaar geweest om het communicatiemodel (figuur 2) in de andere (veiligheids)regio's te toetsen in de beschikbare tijd. Daarom zou een kwantitatief vervolgonderzoek gewenst zijn om de betrouwbaarheid van het model te vergroten. Het onderzoek is betrouwbaar als het communicatiemodel (figuur 2) uit hoofdstuk 2 in de andere (veiligheids)regio's getoetst wordt en er dezelfde uitkomsten uitkomen als in dit onderzoek het geval is.

5.4.5 De aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Ter afsluiting wordt hieronder nog even op een rijtje gezet dat vervolgonderzoek gewenst is om:

- de volledigheid van het communicatiemodel (figuur 2) uit hoofdstuk 2 van dit rapport te onderzoeken;
- het ontstaan van een reactie bij de ontvangende partij, door de invloed van een gatekeeper (zender) in een (communicatie) proces te onderzoeken;
- de relatie tussen gatekeepers in één (communicatie) proces, in verhouding tot hun belangen en machtsposities, te onderzoeken;
- het effect op de ontvangende partij, in dit onderzoek de burgers, en de feedback van de ontvangende partij in een communicatieproces te onderzoeken;
- de invloed van ruis op het communicatieproces, zoals deze geschetst is in dit onderzoek, te onderzoeken;
- de waterdichtheid van het communicatiemodel (figuur 2) te onderzoeken;
- te onderzoeken hoeveel invloed de politie en brandweer hebben, vanwege de tussenkomst van de journalistiek als schakel, om berichten te kunnen benadrukken, of in een kader te kunnen zetten;
- de betrouwbaarheid van het communicatiemodel (figuur 2) te toetsen in andere (veiligheids)regio's.

Slotwoord

De titel van het rapport: 'De werkelijkheid onder ogen zien' kan aan het einde van het rapport op drie manieren worden uitgelegd. Door middel van dit onderzoek worden de politie, brandweer, journalistiek en burgers een spiegel voor gehouden. Hieronder zal dit worden toegelicht.

1. Enerzijds zorgt de monopoliepositie van de politie en brandweer, ontstaan door hun positie in het communicatieproces, en het gebruik van een persbeleid en de invoering van het C2000 netwerk, voor macht en controle over de kwaliteit en kwantiteit van het nieuws over incidenten. Dit is positief te noemen, omdat daarmee onder andere de privacy van burgers beschermt kunnen worden en er geen daderkennis vrijgegeven wordt. Maar aan de andere kant roept deze formalisering van de relatie met de journalistiek kritiek, wantrouwen en weerstand op bij de afhankelijke partij. En in die situatie legt de afhankelijke partij, de journalistiek, druk op de politie en brandweer wat een spanningsveld oplevert en verstoring werkt.
2. De journalisten zijn voor informatie over incidenten afhankelijk van de politie en brandweer, wat een tijdsvertraging bij de informatieoverdracht en een incompleet beeld van het nieuws op kan leveren. Deze afhankelijkheidspositie van de journalistiek is door de invoering van het C2000 netwerk alleen maar versterkt. In de toekomst zal de afhankelijkheid van de journalistiek bij de informatieoverdracht van de politie en brandweer blijven. Niet het te woord staan van de pers, maar de hulpverlening van de burger staat bij de politie en brandweer altijd op de eerste plaats. Bovendien hebben journalisten niet altijd recht op alle informatie.
3. De politie, brandweer en journalistiek selecteren en bewerken het nieuws voor de burgers. Enerzijds is dit uit praktisch oogpunt, omdat er anders teveel nieuws zou zijn om aan de burgers door te geven. Anderzijds heeft het selecteren en bewerken van de politie, brandweer en journalistiek wel invloed op de beeldvorming van de burgers. We kunnen ons als burgers afvragen of het nieuws dat wij te zien en te horen krijgen, wel een correct beeld van de werkelijkheid is.

Literatuuropgave

Boeken

- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. New Jersey: Prentice-Hall.
 - Bakker, P. & O. Scholten (1999). *Communicatiekaart van Nederland; Overzicht van journalisten en communicatie*. Alphen aan de Rijn / Diegem: Samsom.
 - Beunders, H. & E. Muller (2005). *Politie en journalisten: Feiten, fictie en imagopolitiek*. Zeist: Kerckebosch BV.
 - Boer de, C. & S. Brennecke (2003). *Journalisten en publiek: Theorieën over media-impact*. Amsterdam: Boom.
 - Chess, C. (1995). *Risk communication as an organizational response*. Michigan: A-Bell Howell Company.
 - Dearing, J. W. & E. M. Rogers (1996). *Agenda-setting: Communication concepts 6*. Oaks – London – New Delhi: Sage Publications.
 - Galjaard, C. (1997). *Overheidscommunicatie: De binnenkant van het vak*. Utrecht: Lemma BV.
 - Gamson, W. A. (1992). *Talking politics*. Boston: Cambridge University Press.
 - Gutteling, J. M. & O. Wiegman (1998). *Het milieu in het nieuws*, in *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Dordrecht: Kluwer bedrijfsinformatie.
 - Hermans, L. (2000). *Beroepsmatig handelen van journalisten; Een kwalitatief onderzoek bij een televisienieuwsredactie*. Nijmegen: Boom.
 - King, G., Keohane, R. O. & S. Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.
 - Lek, F. J. (2001). *Omgaan met de journalisten: handboeken voor de brandweer*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
 - Lasswell, H. D. (1948). *The structure and function of communication in society. The communication of ideas*. New York: Harper.
 - McQuail, D. (2005). *Mass Communication Theory: An introduction*. London: Sage Publications.
 - Mitroff, J.I. & R.H. Kilman (1984). *Corporate tragedies: product tampering sabotage and other catastrophes*. New York: Praeger.
 - Nederhoed, P. (2000). *Helder rapporteren, een handleiding voor het opzetten en schrijven van rapporten, scripties, nota's en artikelen*. Houten / Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
 - Schellens, P. J. Klaassen, R. & S. Vries de (2002). *Communicatiekundig ontwerpen: Methoden, perspectieven en toepassingen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
-

- Vos, M. & H. Schoemaker (1998). *Geïntegreerde communicatie, concern-, interne en marketing communicatie*. Utrecht: Lemma B.V.
- Woerkum, van, C. (1990). *Het instrumentele nut van voorlichting in beleidsprocessen*. Meppel: Boom.
- Zaller, J. (1992). *The nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

Artikelen

- Chess, C., A. Saville, M. Tamuz & N. Greenberg (1992). The organizational links between risk communication and risk management: The case of Sybron Chemicals Inc. *Risk Analyses*, Vol. 12, no 3, pp. 431-438.
- Druckman, J. N. (2001). The implications of framing effects for citizen competence. *Political behaviour*, Vol. 23, No. 3, pp. 225-256.
- Heath, R. (1998). Working under pressure: crisis management, pressure groups and the media. *Safety Science*, Vol. 30, pp. 209-221.
- Iyengar, S. & A. Simon (1997). News coverage of the Gulf crisis and public opinion. A study of agendasetting, priming, and framing. *Reprinted from Communication Research*, Vol. 20, p. 365-383.
- McCombs, M. E. & D. L. Shaw (1972). The agenda-setting function of mass media. *The public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2, pp. 176-187.
- Miller, J. M. & J. A. Krosnick (2000). News media impact on the ingredients of presidential evaluations: politically knowledgeable citizens are guided by a trusted source. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2, pp. 301-315.
- Nelson, T. E. & Z. M. Oxley (1999). Issue framing effects on belief importance and opinion. *The journal of politics*, Vol. 61, No. 4, pp. 1040-1067.
- Tversky, A. & D. Kahneman (n.d.). Rational choice and the framing of decisions. In: Hogarth, R. M. & M. W. Reder (1987). *Rational choice: The contrast between economics and psychology*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Whitney, D. C. & L. B. Becker (1991). "Keeping the Gates" for Gatekeepers: The effect of wire news. *Reprinted from Journalism Quarterly*, Vol. 59, pp. 60-65.

Online documenten

- Nas, M. (2000). *Duurzaam milieu, vergankelijke aandacht*. Verkregen op 23-10-2005 van www.socialestaat.nl/scp/publicaties/boeken
 - Romanow, W. I. & W. C. Soderlund (1996). *Theoretical Approaches to communication*. Verkregen op 14-11-2005 van www.usask.ca/education/coursework/edcmm474/readings/romanow.pdf
 - Rosengren, K., E. (1997). *Different sides of the same coin: access and gatekeeping*. Verkregen op 1-12-2005 van www.nordiccom.gu.se/reviewcontents/ncomreview/ncomreview297/rosengren.pdf
-

Secundaire literatuur

Boeken:

- Lewin, K. (1951). *Psychological ecology, in field theory in social sciences, ed.* New York: Harper and Bros.
- Cohen, B. C. (1963). *The press and foreign policy.* Princeton: Princeton University Press.

Artikelen:

- Manning White, D. (1950). The gatekeeper: a study in the selection of news. *Journalism Quarterly*, Vol. 27, p. 384.

Plannen

- *Mediabeleidsplan Politie Twente*, Stafafdeling communicatie, augustus 2003.
- *Persbeleid*, Brandweer Enschede, 2005.
- *Operationele Coördinatie en Commandovoering*, Procedure GRIP, Regio Twente.
- Spaling, G., (2004). *Aanpassing van de GRIP in de regio Twente*; Een onderzoek naar de consequenties voor de regio Twente van het volgen van het landelijke model voor de GRIP, Concept, Hulpverleningsdienst Regio Twente.

Bijlage 1 - Wet- en regelgeving

Wet Openbaarheid van Bestuur

Artikel 8 uit de Wet Openbaarheid van Bestuur geeft de volgende grondlijnen voor een actief communicatiebeleid:

1. "Het politie en brandweersorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, waaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering daarvan, zodra dit in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering."
2. Het politie en brandweersorgaan draagt daarbij zorg dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten in de loop van het bestuursproces tijdig ter kennis van het politie en brandweersorgaan kunnen brengen."

Bron: Mediabeleidsplan, politie Twente, 2003

Vrijheid van meningsuiting

Daar waar de politie en brandweer verplicht is gehoor te geven aan de Wet Openbaarheid van Bestuur, maakt de journalisten graag gebruik van het recht op vrijheid van meningsuiting zoals dat in Nederland wettelijk geregeld is. In artikel 7 van de Nederlandse Grondwet staat het volgende vermeld:

1. "Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukjournalisten gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud ervan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame."

Als aanvulling op het recht van op vrijheid van meningsuiting zegt artikel 19 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948 het volgende: "Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid om zonder inmenging opvattingen te koesteren en om door middel van elk willekeurig medium, over alle grenzen heen, informatie en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven."

Bron: Mediabeleidsplan Politie Twente, 2003

Uitzonderingsgronden in de Wet Openbaarheid van Bestuur

“Het verstrekken van informatie blijft achterwege als:

- de eenheid van de Kroon in gevaar kan komen;
- de staatsveiligheid geschaad kan worden;
- het om vertrouwelijk ter beschikking gestelde bedrijfs- en fabricage gegevens gaat.
-

Het verstrekken van informatie blijft achterwege als het belang daarvan niet opweegt tegen een van de volgende belangen:

- de betrekking met andere staten;
- de financiële belangen van de staat;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- inspectie, controle en toezicht door politie en brandweersorganen;
- de privacy van personen;
- het belang van een geadresseerde om als eerste kennis te nemen van informatie;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling van derden.”

Bron: Bakker, 1999, p 223

Bijlage 2 - De brief van minister Remkes

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



vz Raad van Hoofddcommissarissen
vz AZN
Bevelhebber KMar
vz NVBR

Onderwerp
Notitie C2000 en de media

Zodra C2000 volledig is ingevoerd in alle regio's, kunnen derden niet langer meeluisteren met het berichtenverkeer van de hulpverleningsdiensten, met uitzondering van de pagerberichten. Het niet-afluisterbaar zijn van het nieuwe radionetwerk was één van de belangrijkste eisen die de hulpverleningsdiensten aan het netwerk hebben gesteld. Een beroepsgroep die hierdoor een belangrijke informatiebron mist, is de journalistiek. En dan vooral de audiovisuele media.

Een werkgroep, bestaande uit communicatieadviseurs van BZK en de hulpverleningsdiensten heeft in kaart gebracht wat de consequenties hiervan kunnen zijn voor de hulpverleningsdiensten. De werkgroep doet vervolgens aanbevelingen die ik hierbij graag onder uw aandacht wil brengen. De volledige notitie is bij deze brief bijgevoegd.

De notitie is eerder al goed bevonden door de Board Communicatie van de Raad van Hoofddcommissarissen, de portefeuillehouder Communicatie van de NVBR, de C2000 vertegenwoordiger van AZN en de Marechaussee Voorlichting. De werkgroep heeft de notitie ook doorgesproken met de Nederlandse Vereniging van Journalisten. De NVJ is van mening dat journalisten toegang moeten krijgen tot het C2000 netwerk. Een verzoek hiertoe heb ik afgewezen. De NVJ stemt in met de notitie onder voorwaarde dat er eind 2005 een evaluatie zal plaatsvinden.

De belangrijkste aanbevelingen van de werkgroep zijn te komen tot een multidisciplinair mediabeleid, een persalarmeringssysteem per veiligheidsregio en een nieuwe werkgroep in te stellen die onderzoekt wat de mogelijkheden zijn om in de regio's te komen tot verdergaande samenwerking tussen de afdelingen communicatie van de hulpverleningsdiensten.

In een tijd waarin overheden proberen transparanter met en naar publiek en media te communiceren is het belangrijk om goede contacten met de media te onderhouden. Daarbij komt dat de hulpverleningsdiensten meer en meer gaan

Datum
16 december 2004

Ons kenmerk
V&M2004/84941

Onderdeel
Projectdirectie C2000

Inlichtingen
dhr. A. van de Pol
T 070 428862
F 070 428836

Uw kenmerk

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen
1

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Datum
16 december 2004

Ons kenmerk
V&M2004/84941

Onderdeel
Projectdirectie C2000

Blad
2 van 2

samenwerken in veiligheidsregio's. Een goede samenwerking op het gebied van communicatie is daarbij erg belangrijk.

De hulpverleningsdiensten en de veiligheidsregio's bepalen zelf hoe ze om gaan met hun mediabeleid. Mocht u instemmen met de aanbevelingen van de werkgroep dan dienen deze door u zelf, of door de communicatieafdelingen, uitgewerkt en gefinancierd te worden. In een aantal regio's wordt overigens al gewerkt met een persalarmeringssysteem. Van de opgedane ervaringen kunt u gebruik maken.

Ik beveel u de aanbevelingen van de werkgroep van harte aan.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

J.W. Remkes



Notitie C2000 en de media

1. Inleiding

Zodra de Nederlandse hulpverleningsdiensten voor hun mobiele communicatie volledig zijn overgeschakeld op C2000 en geen gebruik meer maken van de bestaande analoge netwerken is het voor derden niet langer mogelijk om met de communicatie tussen hulpverleners onderling en met de communicatie tussen hulpverleners en de meldkamer mee te luisteren. Dat geldt niet voor de alarmeringsberichten (paggers) van brandweer en ambulancezorg, die ongecodeerd worden verzonden en dus op te vangen zijn en worden. Een beroepsgroep die niet langer kan meeluisteren met het berichtenverkeer van politie, brandweer en ambulancezorg zijn de media. Het berichtenverkeer tussen hulpverleners is voor journalisten een belangrijke informatiebron.

De board Communicatie van de Raad van Hoofdcommissarissen heeft opdracht gegeven de gevolgen hiervan in kaart te brengen voor de communicatieafdelingen bij de politie. Deze opdracht heeft de instemming van de Portefeuillehouder Communicatie van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding. Een werkgroep bestaande uit communicatieadviseurs van BZK, politie en brandweer (Ambulance Zorg Nederland en Koninklijke Marechaussee) volgen de ontwikkelingen maar maken geen deel uit van de werkgroep) heeft de mogelijke consequenties voor de hulpverleningsdiensten in kaart gebracht.

Het doel van de werkgroep was te komen tot een landelijk integraal, eenduidig, multidisciplinair mediabeleid en -alarmeringssysteem⁶ die kunnen worden uitgewerkt per discipline per (veiligheids)regio.

Echter, rekening houdend met het feit dat momenteel communicatieafdelingen van de politie en de Koninklijke Marechaussee over voldoende medewerkers beschikken, maar dat dat in mindere mate geldt voor de regionale brandweer en voor de GGD/GHOR/RAV, zijn die doelstellingen momenteel niet haalbaar. Deze notitie spitst zich dan ook toe op twee onderdelen van een mogelijk toekomstig multidisciplinair mediabeleid, namelijk de multidisciplinaire criteria voor een persalarmering en voor een regionaal persalarmeringssysteem.

Met het oog op de mogelijke toekomstige veiligheidsregio's verdient het de aanbeveling de werkgroep een vervolgoopdracht te geven om de mogelijkheden in kaart te brengen van een daadwerkelijk multidisciplinair mediabeleid alsmede de mogelijkheden om te komen tot verder gaande samenwerking tussen de communicatieafdelingen van de hulpverleningsdiensten in de (veiligheids)regio's.

2. Consequenties invoering C2000 voor hulpverleningsdiensten

Het feit dat journalisten meeluisteren met het berichtenverkeer tussen hulpverleners maakt dat journalisten over veel informatie beschikken zonder dat persvoorlichters hieraan te pas komen.

De afdelingen communicatie van de verschillende hulpverleningsdiensten voeren een actief persbeleid maar zullen er rekening mee moeten houden dat journalisten, na invoering van C2000, veel meer vragen zullen stellen omdat ze een belangrijke informatiebron missen.

⁶ Een persalarmeringssysteem is een systeem waarmee de voorlichter tientallen journalisten in een regio tegelijkertijd kan alarmeren/informereren. De journalisten hebben zich vooraf geabonneerd op dit systeem.

Journalisten zullen er alles aan doen om aan informatie te komen. Een optie is het bieden van tipgeld aan hulpverleners. Hulpverleners bellen dan journalisten als er een ongeluk of iets anders nieuwswaardigs gebeurt.

Ook zullen journalisten vaker hulpverleners op straat aanspreken. Hulpverleningsorganisaties zullen hun medewerkers daarom duidelijk moeten aangeven wat de grenzen zijn van informatieverstrekking aan de journalisten.

Bij duidelijk waarneembare activiteiten van de hulpverleningsorganisaties zullen journalisten gaan bellen met voorlichters of centralisten van de meldkamer om te vragen wat er waar aan de hand is. Juist bij calamiteiten zijn deze telefoontjes niet gewenst.

Journalisten kunnen ook gaan posten bij brandweerkazernes of achter hulpverleningsvoertuigen (met sirenes) aanrijden om zo te weten te komen wat er gebeurd is. Ook deze situatie is ongewenst.

C2000 heeft voor de operationele werkzaamheden grote voordelen. Het feit dat journalisten niet mee kunnen luisteren is vooral van belang voor werkzaamheden waarin de politie zelfstandig en liefst ongestoord haar taken wil uitvoeren (opsporing / onderzoek / vervolging). Hetzelfde geldt voor de werkzaamheden van de Koninklijke Marechaussee. Omdat de brandweer vooral alarmeert met pagers die af luisterbaar zijn en branden voor iedereen zichtbaar zijn is het voordeel voor de brandweer minder groot. Maar ook voor de brandweer of GHOR/RAV/GGD zijn situaties denkbaar waarbij het niet gewenst is dat media het operationele proces verstoren. Voor alle vier de hulpverleningsorganisaties geldt dat zij met portofoon of mobilofoon veilig kunnen communiceren, dus ook bijvoorbeeld privacygevoelige informatie (patiëntgegevens) kunnen uitwisselen.

De relatie die persvoorlichters met journalisten hebben zal onder druk komen te staan. Journalisten worden afhankelijker van de voorlichters en zullen ongetwijfeld vaak vinden dat ze niet, te laat of onvolledig worden geïnformeerd. Voorlichters zullen niet in staat zijn om de informatieleemte die C2000 voor de journalisten veroorzaakt op te vullen.

In Zuid Limburg, waar C2000 al geruime tijd operationeel is, zijn de eerste klachten van journalisten al ontvangen. De Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) heeft minister Remkes een brief gestuurd over deze materie. Ook zijn er Kamervragen gesteld (bijlage 3).

3. Overwegingen

In een tijd waarin overheden proberen transparanter met en naar publiek en media te communiceren is het belangrijk om goede contacten met de media te onderhouden. Ook al omdat de media een rol vervullen voor hulpverleningsdiensten in het kader van opsporing, oproepen van getuigen, voorlichting, preventie en beïnvloeden van het veiligheidsbewustzijn. Voor de politie kan het noodzakelijk zijn om publiekelijk verantwoording af te leggen vanwege het gebruik van haar geweldsmonopolie.

Niets doen en het aan de media overlaten hoe zij aan hun nieuws komen is een optie maar brengt wellicht aanzienlijke inspanningen van de voorlichters en mogelijk verstoringen in het operationele proces van de hulpverleningsdiensten met zich mee. Daarmee verliezen de hulpverleningsdiensten het initiatief en de kans op de regierol in de communicatie. Daarmee is 'niets doen' wel een optie maar niet de meest voor de hand liggende en wenselijke.

Hulpverleningsdiensten verstrekken de media al op vele manieren informatie. Er zijn veel perscontacten, persberichten worden regelmatig uitgegeven, bij de politie en enkele brandweerregio's is er 24/7 een piketvoorlichter, veel hulpverleningsdiensten maken

gebruik van een website en er worden regelmatig interviews gegeven. Er zijn ook al regio's die gebruik maken van een persalarmeringssysteem. Het is zeker niet zo dat de informatiestroom opdroogt met de invoering van C2000. Bovendien hebben journalisten andere mogelijkheden om aan nieuws te komen. Er is per slot van rekening vrije nieuwsgaring en persvrijheid.

In tegenstelling tot wat vertegenwoordigers van de media soms stellen is het mee kunnen luisteren met de communicatie tussen de hulpverleners geen democratisch recht. Het is een situatie die de techniek de afgelopen 20 jaar mogelijk heeft gemaakt en straks met de invoering van C2000 weer onmogelijk maakt. Ook de Wet Openbaarheid van Bestuur verplicht de hulpverleningsdiensten niet de pers te faciliteren in het op de hoogte te geraken van nieuwswaardige gebeurtenissen.

Het is praktisch onmogelijk om de journalisten dezelfde hoeveelheid nieuwsfeiten te bieden als die ze nu hebben doordat ze mee kunnen luisteren met de communicatie tussen hulpverleners.

De snelheid van informeren van de media zal, ook als de hulpverleningsdiensten hun uiterste best doen, aanmerkelijk trager zijn in vergelijking met de huidige situatie. Eerst zullen de operationele eenheden gealarmeerd worden en pas later in het traject de (pers)voorlichter. Deze zal eerst informatie moeten inwinnen, de informatie moeten afstemmen met de leidinggevende op de rampplek, management en eventueel het Openbaar Ministerie en kan dan pas een (alarmerings)bericht uitdoen naar de media.

4. Uitgangspunt

Het is uitgesloten dat journalisten toegang krijgen tot het C2000 netwerk. Zowel de uitgangspunten van het Geleerdenbeleid als die van het Beveiligingsbeleid C2000 van het ministerie van BZK maken dit onmogelijk. C2000 is bedoeld voor de (vier) aangewezen hulpverleningsdiensten en hun gelieerde gebruikersorganisaties. Het is deze organisaties niet toegestaan de journalisten randapparatuur te verstrekken of anderszins hen toegang te verlenen tot het C2000 netwerk.

5. Beslispunten

Voor alle duidelijkheid. Journalisten hebben geen democratisch recht om mee te mogen luisteren met het berichtenverkeer tussen hulpverleners. Bestuurders en managers van hulpverleningsorganisaties hebben dan ook het volste recht om C2000 in te voeren en geen actie te ondernemen richting de media. De werkgroep concludeert echter dat dat mogelijk consequenties heeft voor het operationele proces en stelt dat er overwegingen zijn om de media zo mogelijk, met inachtneming van geldende regels en na overleg met bijvoorbeeld dienstdoende officieren en het OM, snel te informeren over actuele nieuwswaardige gebeurtenissen. De werkgroep verzoekt u daarom in te stemmen met de volgende beslispunten:

1. Bestuurders en managers van de hulpverleningsdiensten in een regio zijn integraal verantwoordelijk voor het door hen te voeren mediabeleid. Echter, omdat lokaal/regionaal nieuws tegenwoordig al snel landelijk nieuws is, sommige nieuwsfeiten of beleidsdocumenten regio-overschrijdend zijn, journalisten meerdere regio's tot hun werkterrein hebben, media hun producten regio-overschrijdend aanbieden aan het publiek en diverse vakmedia landelijk opereren is het advies om op termijn te komen tot een eenduidig en zo mogelijk multidisciplinair mediabeleid per (toekomstige veiligheids)regio.
 2. Daarnaast luidt het advies in te stemmen met de landelijke criteria ten aanzien van regionale persalarmeringssystemen waar alle (regionale) hulpverleningsdiensten
-

gebruik van kunnen maken. Op deze wijze worden alle media in elke regio op basis van dezelfde criteria geïnformeerd. Deze criteria staan in bijlage 1. De specificaties voor een persalarmeringssysteem die van belang zijn voor de hulpverleningsdiensten zijn in bijlage 2 bijgevoegd. De uiteindelijke uitwerking is een verantwoordelijkheid van de hulpverleningsdiensten per regio.

3. Voorwaarde voor het welslagen van het persalarmeringssysteem is dat leidinggevend, officieren van dienst en/of centralisten de persvoorlichter (van piket) vroegtijdig informeren bij nieuwswaardige gebeurtenissen zodat hij zijn werkzaamheden richting media goed kan uitvoeren. Het eenduidig en snel informeren van de media of het goed opvangen van journalisten op de rampplek is ook in het belang van het operationele proces. Uitgangspunt is dat het de taak van de voorlichter is om de media te informeren nadat hij daarvoor groen licht heeft gekregen van de Officier van Dienst of van het OM. Het advies van de werkgroep is dan ook te komen tot een procedure waarbij de persvoorlichter standaard wordt geïnformeerd bij nieuwswaardige gebeurtenissen (althans die zaken die voldoen aan de genoemde criteria).
4. Veel regio's maken al gebruik van een persalarmeringssysteem. De werkgroep adviseert de bestaande persalarmeringssystemen in stand te houden mits deze voldoen aan de door de werkgroep opgestelde criteria.
5. De werkgroep stelt voor deze regeling in te laten gaan per 1 januari 2005 (of zo snel mogelijk daarna) en deze vooralsnog een jaar te laten gelden. Een evaluatie door de hulpverleningsorganisaties zal uitsluitsel moeten geven of de criteria werkzaam zijn en het persalarmeringssysteem voldoet.
6. Met het oog op toekomstige ontwikkelingen adviseert deze werkgroep een nieuwe werkgroep op te richten die de mogelijkheden in kaart brengt om te komen tot een daadwerkelijk multidisciplinair mediabeleid. Ook zou deze werkgroep moeten nagaan wat de mogelijkheden zijn om te komen tot verdergaande samenwerking tussen de communicatieafdelingen van de hulpverleningsdiensten in de (veiligheids)regio. Het OM zou graag deel willen uitmaken van deze werkgroep.

U wordt verzocht in te stemmen met bovenstaande beslispunten.

De Landelijke Voorlichtingsdienst OM is in dit advies gekend. Alle persofficieren van de arrondissementen zijn door de afdeling voorlichting van het OM geïnformeerd over het initiatief van de werkgroep. Het OM is het niet eens met "de algemene tendens van de notitie". Tevens is deze notitie vooraf becommentarieerd door de leden van de Vakgroep Communicatie Politie, leden van Communicatie Brandweer en Rampenbestrijding (COBRA), Ambulance Zorg Nederland (AZN), Marechausseevoorlichting van het Ministerie van Defensie, het Cluster Veiligheid van de directie Communicatie & Informatie van het ministerie van BZK en de Rijksvoorlichtingsdienst. Deze onderschrijven de adviezen van de werkgroep.

Persalarmeringsregeling

Uitgangspunten:

Deze regeling omvat de criteria ten aanzien van de persalarmering van brandweer, politie (inclusief KLPD), GHOR/RAV/GGD en Koninklijke Marechaussee. De regeling geldt landelijk maar wordt regionaal uitgevoerd. Het doel is dat de verschillende hulpverleningsorganisaties in een (veiligheids)regio de media op zo eenduidig mogelijk wijze alarmeren.

De regeling gaat in op 1 januari 2005 (of zo snel mogelijk daarna) en geldt voortsnog één jaar. Daarna wordt de regeling geëvalueerd door de hulpverleningsorganisaties.

Elke regio draagt zorg voor een goede regeling om de media van dienst te kunnen zijn en een goede persvoorlichting te (waar)borgen. Daar waar een piketregeling bij een discipline in een regio ontbreekt, moeten hierover afspraken worden gemaakt met de andere communicatieafdelingen van de hulpdiensten binnen dezelfde regio. Ook voor de KLPD geldt dat zij gebruik maken voor persalarmering t.a.v. snelwegincidenten, spoorongevallen e.d. binnen de regio waar deze incidenten zich voordoen. Voor elke discipline geldt dat het streven er op gericht dient te zijn om afzienbare tijd in iedere regio tot een adequate persalarmeringsregeling te komen.

In elke regio hebben de hulpverleningsorganisaties ten aanzien van persvoorlichting tenminste de volgende basisvoorzieningen geregeld:

- De regio garandeert in de mediavorlichting 7 dagen per week, 24 uur per dag bereikbaarheid voor de media, met dien verstande dat buiten kantooruren en op zaterdagen, zondagen en feestdagen een piketregeling van kracht is.
- Er wordt een perspiket ingevuld door daartoe opgeleide en aangewezen communicatiemedewerkers.

Om de persalarmering optimaal te laten verlopen is een consequente medewerking van de Officier van Dienst en/of de Meldkamer onontbeerlijk. Zij vormen letterlijk en figuurlijk de spil in het geheel.

Alleen als de Officier van Dienst en de meldkamer/ brandweeralarmcentrale bij een perswaardige gebeurtenis de piketvoorlichter tijdig informeren, is deze in staat een juiste afweging te maken over al dan niet een persalarm.

De politievoorlichter dient zo nodig vooraf overleg te plegen met het OM.

Persalarm, voor wie?

Persalarm is bedoeld voor de lokale-, regionale- en landelijke media om hen bij calamiteiten of andere in het oog springende gebeurtenissen in de gelegenheid te stellen een verslag te maken of beeldmateriaal te vervaardigen.

Persalarm, hoe dan?

Op basis van de landelijke beleidsafspraken worden in geval van een persalarm alle media gealarmeerd die zijn aangesloten op het regionale persalarmeringssysteem.

Persalarm, wanneer?

In algemene zin wordt het persalarm gegeven bij grootschalige gebeurtenissen, openbare ordeverstoringen, politieke acties en andere zaken, waarvan de voorlichter het wenselijk of noodzakelijk acht dat de pers wordt gealarmeerd. Hierover zijn landelijke of regionale beleidsafspraken gemaakt. Een lijst van incidenten waarbij de piketvoorlichter wordt gewaarschuwd staat in deze regeling. Afhankelijk van de omstandigheden bepaalt de piketvoorlichter, waar nodig in overleg met de verantwoordelijke Officier van Dienst of het OM, of er persalarm wordt gegeven.

Hieronder zijn de meest voorkomende incidenten benoemd waarvoor de Officier van Dienst of de Meldkamer/ Brandweeralarmcentrale de piketvoorlichter waarschuwt. Dit dient te worden beschouwd als een interne alarmering. Dat wil nog niet zeggen dat in al deze gevallen persalarm wordt gegeven. Dat is ter beoordeling van de piketvoorlichter. Het landelijke mediabeleid is daarbij richtinggevend. Daarin zijn onder andere beschreven de relatie met het OM (convenanten per regio), de richtlijnen van de PG's, de privacywetgeving en de Wet Openbaarheid van Bestuur.

Criteria interne alarmering piketvoorlichter:

Politie/ KMAR:

- Schietincidenten
- Ontvoeringen, gijzelingen, moord, doodslag, opstart RBT
- Aantreffen stoffelijk overschot (vermoeden misdrijf)
- ME-alarmering i.c. inzet in het kader van het RBR (tenminste vanaf GRIP 2)
- Incidenten met (meerdere) bijzondere verdachten / betrokkenen, zoals bijvoorbeeld militairen.

Alle disciplines:

- Voorvallen waarbij eigen collega's gewond raken / overlijden
- (Verkeers)ongevallen met doden en/ of zwaargewonden
- Middelbrand / middelincident
- Brand met doden en/ of ziekenhuisgewonden
- Explosies met doden en/ of ziekenhuisgewonden
- Incidenten waarbij veel publiek aanwezig is
- Incidenten waarbij veel media aanwezig zijn
- Incidenten met politieke lading of gevoeligheid (bijv. betrokkenheid bekende personen)
- De feitelijke ontruiming en/ of ontmanteling van xtc-laboratoria en uitzonderlijk grote hennepkwekerijen
- Grootschalige inzet van hulpverleningsorganisaties (zichtbaarheid)

De voorlichter maakt vervolgens de keuze om:

- ter plaatse te gaan of niet ter plaatse te gaan
- bevoegd gezag te raadplegen (manager/burgemeester/OM)
- andere woordvoerders te betrekken bij de voorlichting
- persalarm te geven of geen persalarm te geven
- de juiste wijze van afhandeling middels wel of geen persbericht te versturen

Een belangrijk criterium daarbij is de "openbaarheid van ons handelen".

Met andere woorden: optreden van politie en/ of brandweer vraagt altijd om een toelichting als het op of vanaf de openbare weg herkenbaar en zichtbaar is. Vaak is het moment en de samenstelling van de inhoudelijke toelichting vanuit recherchetactisch oogpunt discutabel. Niet de keuze voor berichtgeving.

Persalarm en persberichten

De zaken waarvoor een persalarm wordt gegeven zijn (meestal) ook terug te vinden in een persbericht. De verzending van een persbericht is altijd de verantwoordelijkheid van de piketvoorlichter.

Bijlage 3 - Achtergrondinformatie C2000 netwerk

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in 1996 vastgesteld dat er een project gestart moest worden om een landelijk dekkend digitaal netwerk in Nederland te realiseren voor de vier openbare orde en veiligheidsdisciplines, te weten brandweer, politie (inclusief KLPD), GHOR/RAV/GGD⁷ en de Koninklijke Marechaussee: Communicatie 2000, beter bekend als C2000. Op 1 juli 2004 is het C2000 netwerk landelijk opgeleverd. Met de invoering van het C2000 netwerk kunnen de verschillende disciplines, in samenwerking bij een incident, beter met elkaar communiceren via de portofoons en mobilofoons. Dit kan van levensbelang zijn. De gevolgen van dit besluit zijn positief te noemen, maar deze maatregel heeft ook een nadeel.

Alle verschillende analoge communicatienetwerken van de hulpverleningsdiensten in Nederland moesten volgens het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden vervangen voor één digitaal netwerk dat C2000 heet. Hiermee wil de politie en brandweer een bestaand communicatieprobleem, via de portofoons en mobilofoons, van de verschillende hulpverleningsdiensten in Nederland oplossen. De verschillende disciplines, binnen één regio, konden door alle verschillende analoge netwerken niet met elkaar communiceren. De communicatie via portofoons en mobilofoons was in de oude situatie alleen per discipline, in één regio mogelijk. Daarnaast was het voor een discipline in de oude situatie ook niet mogelijk om via de portofoons en mobilofoons te communiceren met dezelfde discipline in een andere regio.

Volgens de site van het Ministerie van Binnenlandse Zaken⁸ (juli 2005) is de komst van dit nieuwe digitale netwerk voor de hulpverleningsdiensten een grote verbetering ten opzichte van de analoge situatie zoals dit eerder was. Niet alleen met dagelijkse werkzaamheden, maar ook in situaties waarin de diensten nauw met elkaar moeten samenwerken (multidisciplinair), zoals bij de rampen in Volendam en Enschede. Slechts een paar regio's in Nederland hebben tot 1 oktober 2005 nog hun eigen analoge netwerk in gebruik. Voor de invoering van één C2000 netwerk waren er in totaal bijna 100 soorten netwerken verdeeld over heel Nederland. Onderlinge communicatie is daardoor erg lastig. Wanneer de hulpverleningsdiensten samen moeten optreden bij grootschalige calamiteiten, is goede communicatie letterlijk van levensbelang.

Een aantal van de voordelen van het C2000 netwerk voor de hulpverleningsdiensten worden hieronder kort toegelicht. Het C2000 netwerk maakt informatie-uitwisseling tussen de verschillende hulpverleningsdiensten snel, eenvoudig en betrouwbaar. Het systeem heeft een landelijke dekking en een veel betere spraakqualiteit dan de oude analoge systemen. Daarnaast kan het niet afgeluisterd worden door derden. Hierdoor kunnen de hulpverleners bij incidenten beter hun werk doen. Ze worden minder gestoord met vragen van ramptoeeristen en journalisten. Daarnaast worden de hulpverleners niet steeds in de weg gelopen tijdens hun werkzaamheden bij de hulpverlening.

⁷ KLPD: Koninklijke Landelijke Politie Dienst
GHOR: Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
RAV: Regionale Ambulance Voorziening
GGD: Geneeskundige Gezondheids Dienst

⁸ www.minbzk.nl

Bijlage 4 - Belangrijke begrippen uit dit onderzoek

Hieronder worden de belangrijkste begrippen / vakgerelateerde termen toegelicht die veelvuldig in dit rapport naar voren komen.

GRIP Incident

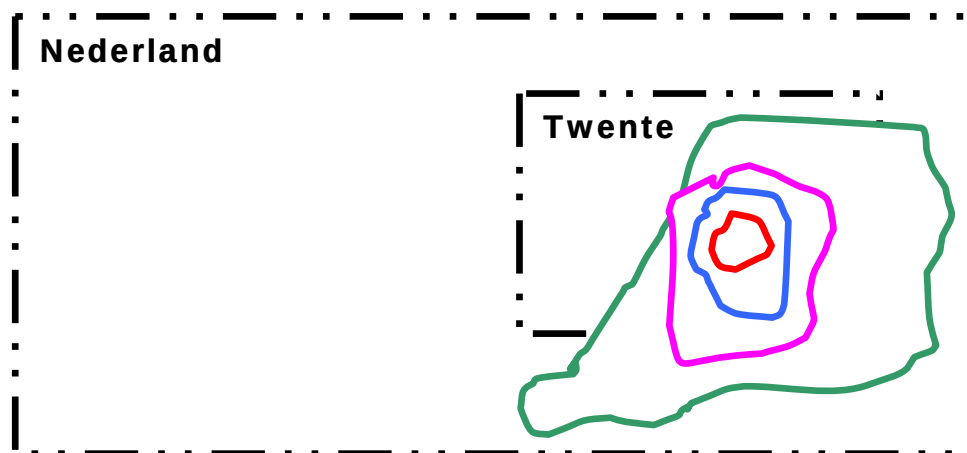
GRIP⁹ staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure en kent een aantal coördinatie niveaus. GRIP schept duidelijkheid voor betrokkenen omtrent het niveau van coördinatie, en fungeert als standaard bij de ontwikkeling en verdere uitwerking van plannen voor multidisciplinaire incidentenbestrijding. GRIP wordt gebruikt bij incidenten waarbij een leidinggevende van één van de betrokken hulpverleningsdiensten behoefte heeft aan gestructureerde coördinatie.

De GRIP procedure kent een aantal coördinatie niveaus:

- Routine → Normale dagelijkse werkwijzen door operationele diensten;
- GRIP 1 → **Bronproblemen**;
- GRIP 2 → **Bron en effectproblemen**;
- GRIP 3 → **Bevolkingsproblemen**;
- GRIP 4 → **Bevolkingsproblemen meerdere gemeenten en eventuele schaarse middelen**.

Hieronder volgt een voorbeeld:

Wanneer er een gekantelde tankauto op de snelweg ligt, is er sprake van een bronprobleem, waarbij de politie en brandweer multidisciplinair worden ingezet om dit probleem te verhelpen (GRIP 1). Het probleem breidt zich uit wanneer er gevaarlijke stoffen vrijkomen uit de gekantelde tankauto. Hiermee ontstaat er naast het probleem ter plaatse ook een uitstraling naar de omgeving. De gevaarlijke stoffen kunnen met de wind meewaaien buiten het brongebied (GRIP 2). Dit betekent dat de sirenes in het betrokken gebied afgaan en er maatregelen genomen moeten worden voor deze bewoners. De deuren en ramen moeten worden gesloten, omdat de vrijgekomen gevaarlijke stoffen slecht zijn voor de gezondheid van de bevolking (GRIP3). Het effect kan zich zelfs verspreiden tot over de gemeentegrens (GRIP 4). Dit voorbeeld kan op de volgende manier worden uitgebeeld:



Figuur 4: Uitbeelding van een voorbeeld met verschillende niveaus bij GRIP incidenten

⁹ Bronnen: - www.regiotwente.nl (juli 2005)
- Aanpassing van de GRIP in regio Twente
- Operationele Coördinatie en Commandovoering.

- *Voorlichterspiketdienst*

Piketdienst hebben, houdt in dat de voorlichters van de hulpverleningsdiensten een bepaalde periode, bijvoorbeeld een week, 24-uur per dag oproepbaar zijn. Zij dragen dan een pager, semafoon of mobiele telefoon bij zich, waarmee ze gealarmeerd worden om naar een incident te gaan. De voorlichters van de hulpverleningsdiensten zitten samen in een pool, waarbij de collega's elkaar systematisch afwisselen.

- *Bereikbaarheidsdienst*

Bereikbaarheidsdienst hebben houdt in dat de voorlichters van de hulpverleningsdiensten te allen tijde 24 uur per dag opgeroepen kunnen worden om naar een incident te gaan. De voorlichters van de verschillende hulpverleningsdiensten zitten samen in een pool, waarbij de collega's ter plekke onderling afspreken wie er aan de oproep gehoor gaat geven. Het grote verschil met een piketdienst is dat de oproepbaarheid niet in een bepaalde vastgestelde periode is en dat collega's elkaar niet volgens een vast systeem afwisselen.

- *Operationele voorlichting*

Operationele voorlichting is persvoorlichting naar aanleiding van een incident. Deze vorm van communiceren is reactief.

- *Multidisciplinair journalistenbeleid*

Een multidisciplinair journalistenbeleid is een beleid dat gebruikt wordt bij de samenwerking van hulpverleningsdiensten bij de operationele voorlichting (naar aanleiding van een incident). In dit beleid staan alle procedures, regels en afspraken over de onderlinge samenwerking van de disciplines en hun relatie en samenwerking met de journalisten.

- *Persalarmeringssysteem*

Het alarmeren van de pers maakt onderdeel uit van het journalistenbeleid. Het is een manier waarop de voorlichter tientallen journalisten in een regio (tegelijkertijd) kan alarmeren of informeren. Dit alarmeren kan op verschillende manieren gebeuren, bijvoorbeeld via sms, telefoon, e-mail, pager, fax of een computersysteem (de Communicator). Afhankelijk van de middelen die de voorlichter ter beschikking heeft, gebeurt dit alarmeren heel efficiënt of heel inefficiënt.

- *CoPI*

CoPI staat voor Commando Plaats Incident en is een multidisciplinair overleg tussen leidinggevendenden ter plaatse bij een GRIP 1 incident. De persvoorlichters van de hulpverleningsdiensten zijn bij dit overleg aanwezig ter informatie.

- *Nieuws*

Nieuws is volgens Galjaard (1997) "iets wat afwijkt van het gewone, wat nuttig is om te weten, wat ons schokt (het onverwachte, ongedachte), wat ons amuseert, wat over mensen gaat (human interest), wat ons emotioneert (daarom zit de journalisten vaak vol met misdrijven, seks, geweld en dood). En ook: conflict interesseert ons." Berichtgeving is altijd gebaseerd op vijf W's, namelijk: Wie, Wat, Waar, Wanneer en Waarom. Volgens Gutteling & Wiegman (1998) is nieuws "een bijzondere gebeurtenis met langdurige consequenties voor een grote groep." Uit het onderzoek van Hermans (2000) komen drie kenmerken naar voren die journalisten zien als de betekenis van het concept 'nieuws'. "Nieuws zijn de gebeurtenissen die maatschappelijk relevant (1) zijn, die nieuw (2) en

tevens opmerkelijk (3) zijn.” De relevantie wordt bekeken vanuit het oogpunt van de bevolking. Nieuws is volgens Lek (2001) nieuws en moet net gebeurd zijn, want anders is het alweer oud nieuws. Journalisten zijn daarom ook constant bezig om als eerste op de hoogte te zijn van het laatste nieuws. Hierbij staat voorop dat ze kwaliteit willen waarborgen. Nieuws moet snel gebracht worden, zodat het snel bekend gemaakt kan worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met deadlines waar kranten en programmamakers mee te maken hebben. Niet alleen incidenten zijn nieuws voor de journalisten volgens Lek (2001), maar ook nieuw materieel of een nieuwe werkwijze van de politie of brandweer is nieuws dat naar de burgers gecommuniceerd kunnen worden. Daarnaast is slecht nieuws ook nieuws. Hoewel het niet leuk is om naar buiten te brengen, is het voor de geloofwaardigheid wel van belang om dergelijke zaken ook naar buiten te brengen. Naar aanleiding van een incident kan de pers zelf ook met vragen komen. De journalist wil het liefst alles zo snel mogelijk weten, al moeten ze dat ook op de gekste momenten vragen. De persvoorlichter moet goed controleren wat er aan berichten geplaatst wordt en wat niet, en of het correct is over gebracht.

Bijlage 5 - Betrokken organisaties en personen

- *De politie als hulpverleningsdienst*

Op de site van de politie¹⁰ (juli 2005) staan de taken van de politie en de kernopdracht aan de politie beschreven in de Politiewet van 1993. Hierin staat onder andere: “De politie heeft tot taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven”. Met het uitvoeren van de kerntaken levert de politie een bijdrage aan een veilige en leefbare samenleving.

De kerntaken van de politie zijn:

- opsporing van strafbare feiten en gedragingen;
- handhaving van de openbare orde;
- noodhulpverlening.

Daarnaast zijn ook belangrijk:

- dienstverlening en service;
- andere organisaties adviseren over veiligheid.

- *De brandweer als hulpverleningsdienst*

Op de site van de brandweer¹¹ (juli 2005) staat dat de zorg voor de Brandweer en de taken van de korpsen beschreven zijn in de Brandweerwet van 1985. Hierin staat onder andere: “Het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en alles wat daarmee verband houdt; het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand; het beperken en bestrijden van rampen”.

De brandweer is betrokken bij alle fasen van de brandbeveiliging en rampenbestrijding. Met behulp van pro-actie wordt geprobeerd in de vroegste fase van de planning gevaren te voorkomen of te vermijden. Met preventie wordt geprobeerd branden of hun uitbreiding te voorkomen. Belangrijke hulpmiddelen daarbij zijn de in Nederland strenge bouwvoorschriften en brandbeveiligingsverordeningen. In de preparatie fase wordt gezorgd voor het onderhoud van brandkranen, de bereikbaarheid van wijken en objecten en het maken van aanvalsplannen, waardoor men na het uitbreken van een calamiteit voorbereid is op de bestrijding daarvan. In deze fase wordt ook getraind en geoefend in de bestrijding van branden, ongevallen en rampen en gezorgd voor het juiste materieel en materiaal. De daadwerkelijke bestrijding van branden, ongevallen en rampen wordt de repressieve taak genoemd. Als dan uiteindelijk het incident bestreden is en de situatie weer onder controle is gebracht, begint de nazorgfase.

- *De persvoorlichter van de politie of de brandweer*

De persvoorlichter heeft volgens Lek (2001) ten eerste als taak om de pers goed en snel te informeren naar aanleiding van een gebeurtenis. Daarnaast kan de voorlichter zelf ook informatie aanbieden aan de journalist. Om als voorlichter goed te kunnen functioneren moet deze wel voldoende nieuwsgierig zijn om goed geïnformeerd te zijn en te blijven. Daarnaast is het voor een voorlichter van belang om genoeg basisdocumentatie te hebben. De bereikbaarheid van een persvoorlichter moet optimaal zijn, wat gerealiseerd kan worden Door: pikettelefoon, piketsemafoon, fax, emailadres, mobilofoon en portofoon. Bij een incident dat nieuwswaardig is moet de persvoorlichter zo snel mogelijk

¹⁰ www.politie.nl

¹¹ www.brandweer.nl

ter plaatse gaan, met een maximale aanrijdijd van 30 minuten, om informatie over het incident te verzamelen. Daarna kan de persvoorlichter de pers op een open, eerlijke en objectieve manier inlichten. Alleen de feiten worden bij persvoorlichting overgebracht, geen veronderstellingen, commentaar of emotionele uitdrukkingen.

- *De fotograaf van de politie en brandweer*

De fotografen die in opdracht van de politie en brandweer foto's maken, hebben over het algemeen ook een aanrijdijd van 30 minuten. Deze fotografen hebben als taak om foto's of filmopnames te maken van incidenten. Deze materialen blijven wel eigendom van de politie en de brandweer. Daarnaast zijn er concrete afspraken gemaakt over het maken van de foto's en filmopnames, want de privacy van de slachtoffers mag niet aangetast worden en de hulpverleners mogen niet in de weg gestaan worden.

- *De rol van de journalisten*

Halverwege de negentiende eeuw ontstond er volgens Bakker (1999) een duidelijke scheiding in de journalistiek tussen het technische deel (het drukken) en het inhoudelijke deel (verzamelen, selecteren en bewerken van nieuws). Het belangrijkste principe in de journalistiek is om te streven naar objectiviteit, waarmee bedoeld wordt dat de journalist neutraal en evenwichtig is en de feiten weergeeft. In de huidige maatschappij spelen de journalisten volgens Hermans (2000) een heel belangrijke rol in de informatievoorziening van burgers. Deze samenleving wordt ook wel een informatie- of kennissamenleving genoemd.

Journalisten zijn de producenten van de nieuwsberichten en hebben de maatschappelijke taak om de informatie zo te verwerken dat iedereen het kan begrijpen. Dat journalisten deze taak hebben, komt voort uit "een normatieve opvatting dat journalisten als beroepsgroep de sociale verantwoordelijkheid hebben burgers in de samenleving zodanig te informeren, dat zij kunnen participeren in een democratie." (Hermans, 2000) De journalisten zelf voelen dit ook als hun verantwoordelijkheid. Het verzamelen van informatie en omzetten naar nieuwsberichten is een ingewikkeld proces waarin naast journalistieke overwegingen ook een aantal praktische overwegingen een belangrijke rol spelen. Het productieproces van nieuws kent standaardprocedures. Wat daarbij heel belangrijk is, is het aspect tijd. Het vergaren van informatie en het omzetten van deze informatie naar nieuwsberichten verloopt volgens een tijdschema waarin vaste momenten zijn voor bijeenkomsten waarin productiebeslissingen worden genomen. Het tijdstip waarop de gebeurtenis plaatsvindt is cruciaal, omdat er in het productieschema rekening gehouden moet worden met deadlines van drukken of uitzendingen op radio en televisie. Hermans (2002) geeft ook aan dat het opvallend is dat de controle op het nieuws vaak pas achteraf plaatsvindt. Hierdoor is het voor de uitvoerende journalist onmogelijk om het nieuwsbericht aan te passen. Met als gevolg dat journalisten niet echt open staan voor kritiek en een defensieve houding aannemen.

Onder het begrip journalisten worden onder meer de krant, radio, televisie, week- en vakbladen, Internet en teletekst verstaan. De verschillende typen journalisten hebben weer een verschillend bereik. De journalisten vervullen daarin verschillende rollen als: informant, waakhond, boodschapper en maker. De journalisten betekenen voor de politie niet alleen een instrument om informatie aan de burgers door te geven, maar zij zijn ook een belangrijk onderdeel van de democratie in het 'sturen' van de werkelijkheid. De journalisten kunnen volgens Gutteling & Wiegman (1998) de werkelijkheid door middel van woorden, beelden, beweging, geluid en live-verslagen afbeelden. Om als politie goed werk te kunnen leveren zijn niet alleen de beelden, maar is ook de definiëring van het probleem erg belangrijk. De manier waarop de journalisten de werkelijkheid naar buiten doen brengen, is cruciaal voor de politie. Voornamelijk over subjectieve gevoelens van onveiligheid en de manier waarop de journalisten de werkelijkheid rond veiligheid maakt, is voor de politie relevant.

- *De journalist of cameraman*

Het werk van journalisten bestaat uit het verzamelen van informatie om hier vervolgens een correct verhaal van te maken voor bijvoorbeeld de krant of een uitzending op de radio of televisie. Deze informatie krijgt de journalist van de persvoorlichter. Omdat een journalist zelf weinig weet van politie- en brandweertaken is het erg belangrijk dat de relatie tussen de persvoorlichter en de journalist goed is en dat er sprake is van wederzijds respect. Wanneer de overdracht van informatie door de persvoorlichter en / of de verwerking van informatie door de journalist niet goed verloopt, of allebei, kan er een onjuist verhaal ontstaan.

- *De fotojournalist*

Ook de fotojournalist en cameraman spelen een heel belangrijke rol in de journalisten. Een fotograaf of cameraman wil ook zo snel mogelijk ter plaatse zijn om spectaculaire beelden te maken die nieuwswaardig zijn. De fotojournalist en journalist werken in sommige gevallen samen voor de volledigheid van de berichtgeving. Met de fotojournalist moeten goede afspraken gemaakt worden over wat er wel en niet gefotografeerd en gefilmd mag worden. Bovendien mogen ze de hulpverleners niet in de weg lopen bij hun werkzaamheden. Op basis van vertrouwen kunnen goede wederzijdse afspraken gemaakt worden. Nadat de politie het gebied van een incident afgezet heeft, is het van belang dat de journalisten en fotojournalisten goed begeleid worden door de persvoorlichter in verband met hun veiligheid. Om als fotojournalist goed werk af te kunnen leveren, moeten ze bereid zijn 24-uur per dag werkzaam te zijn. Zodra de fotojournalist kennis krijgt van een incident, moet hij of zij zo snel mogelijk ter plaatse komen, anders valt er niks meer te filmen of fotograferen. Daarna is het zaak om zo snel mogelijk de foto of het filmmateriaal op tijd te verkopen, voordat de deadline van een publicatie verloopt of een andere journalist al voor is geweest.

Wanneer de persvoorlichter en de journalist elkaar ter plaatse gesproken hebben is het van belang dat het één en ander wat besproken is ook teruggekoppeld wordt. Wanneer er achteraf dan iets niet klopt, kan er nagegaan worden waar in het proces van informatieoverdracht iets niet goed gegaan is en kan het gecorrigeerd worden. De persvoorlichter moet ten alle tijde waakzaam blijven, want de privacy van de slachtoffers moet in acht worden genomen. Niet alle schrijvende journalisten, fotografen en cameramensen hebben hier gevoel voor. Toch hebben beide partijen er belang bij dat het nieuws goed wordt weergegeven. Wel moet er rekening gehouden worden met de eigen belangen en opdrachtgevers van beide partijen. Deze lopen niet altijd parallel, maar toch moet daar een weg in worden gezocht.

Voor de persvoorlichter is het van belang dat deze altijd eerlijk is in de berichtgeving naar de journalist toe. Dit is niet altijd even leuk, maar het heeft geen zin om informatie achter te houden. Journalisten horen anders wel via via het verhaal en daarmee wordt het vertrouwen in de politie of brandweer alleen maar geschaad.

In sommige gevallen kan de politie of brandweer geen informatie aan de journalist geven, omdat dit het onderzoek kan schaden of in verband met privacy van slachtoffers. Op dat moment valt er voor een journalist niet met een persvoorlichter te onderhandelen. Een journalist wil het liefst alle details over het incident weten en zo snel mogelijk. Op een heel slimme manier weten journalisten vaak toch informatie los te krijgen, dus daar moet een persvoorlichter goed op bedacht zijn. Een journalist zal zich niet gauw bescheiden opstellen.

Wanneer alle partijen hun werk op een professionele manier doen, elkaar respecteren en vertrouwen, is een goede samenwerking mogelijk (Lek, 2001).

- *De burger*

De informatie die de pers overbrengt wordt door de burgers weer gebruikt om zich te oriënteren op de omgeving - de maatschappij - en daarnaast om zich te laten amuseren. De burgers gebruiken de media als een soort zintuig om mogelijke dreigingen en gevaar in de omgeving te herkennen, waarvoor ze zich dan kunnen beschermen of actie op kunnen ondernemen. Gutteling & Wiegman (1998) bevestigen dit met de woorden: "De blootstelling aan voorbeelden in de journalisten is een voortdurende bron van ideeën, waarden en gedragmogelijkheden, die een grote stempel kan drukken op de wijze waarop het individu omgaat met de besognes van alledag." Bandura (1986) noemt dit observerend leren.

Voor de burgers is het belang van de journalisten dat ze hun controlefunctie uitoefenen op het werk van de politie en brandweer. Via de journalisten kunnen leugens en onwaarheden namelijk naar buiten worden gebracht. Aan de andere kant krijgen mensen steeds meer kennis in deze kennismaatschappij, waardoor voorlichting, PR en journalisten een steeds belangrijkere rol spelen bij het verduidelijken van beleid. Ook de burgers veranderen in deze maatschappij. Ze zijn mondiger en moeilijker geworden. Mede door de invloed van de journalisten hebben ze hogere verwachtingen en stellen ze hogere eisen. De journalisten doen namelijk veel meer dan alleen informatie doorgeven, ze creëren ook een nieuwe werkelijkheid. Tegenwoordig zijn tijd en plaats minder belangrijk, en gaat het meer om de keuze van het medium en de gevolgen die het heeft voor de maatschappij. De inhoud van de boodschap is minder belangrijk. Voornamelijk wil men emoties 'zien'. Het politiewerk heeft veel emotie in zich. Zien is geloven. Dat is ook de reden dat steeds meer mensen televisie kijken verkiezen boven het lezen van de krant. Hiermee vormen de burgers hun mening. Bovendien, zo stellen Gutteling & Wiegman (1998), hebben onverwachte gebeurtenissen die zeldzaam zijn, groot in omvang, sensationeel met negatieve kenmerken een grotere nieuws waarde dan langdurige processen. Incidenten zijn typisch voorbeelden van gebeurtenissen die goed aan de bovenstaande beschrijving voldoen. Daarom willen de journalisten ook zo graag schrijven over incidenten; de westerse maatschappij smult ervan.

Galjaard (1997) schrijft hierover dat "als de burger een groter recht op informatie krijgt, de politie en brandweer er ook voor moet zorgen dat die massa informatie waarover zij beschikt voor de mensen toegankelijker wordt." Vanaf dat moment bestaan er persvoorlichters bij de politie en brandweer die dus via de journalisten met de burgers kunnen communiceren. Deze communicatie van de politie en brandweer kan in passieve vorm, waarbij alleen gereageerd wordt op vragen en in actieve vorm, waarbij begrijpelijke informatie wordt aangeboden. Hoe dit in zijn werk hoort te gaan, wordt beschreven in een journalistenbeleid.

De burger wordt in de rol als coproducent van het beleid betrokken bij de werkzaamheden van de politie en brandweer. Hiermee is de burger naast ontvanger van informatie, ook een controleur in dit interactieve proces (In dienst van de democratie, 2001).

Bijlage 6 - Vragenlijsten van de interviews

Hieronder staan alle vragen onder elkaar op een rijtje gezet die voor dit onderzoek gesteld zijn, en achteraf relevant bleken te zijn.

Vragen bij de oriënterende gesprekken

Omdat minister Remkes aanbevolen heeft om te komen tot een multidisciplinair persbeleid, een persalarmeringsregeling, en verdergaande samenwerking tussen de communicatieafdelingen van de disciplines, zou ik graag willen weten hoe jullie huidige situatie er wat betreft de operationele persvoorlichting uitziet. Hiermee kan ik een globaal inzicht krijgen in de problematiek rondom de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers en wat de invloed van een persbeleid hierop is.

1. Hebben jullie momenteel een monodisciplinair persbeleid? Zo ja, wat staat er in beschreven?
2. Waarvoor en hoe gebruiken jullie dit beleid?
3. Hoe is de persalarmering en woordvoering geregeld per discipline en tussen de disciplines?
4. Hoe verloopt de samenwerking tussen de communicatieafdelingen van de disciplines?
5. Hoe communiceren jullie met de andere discipline en is dit structureel?
6. Hoe is de relatie tussen de disciplines en de journalistiek?
7. Zijn er knelpunten binnen de disciplines en / of in de onderlinge communicatie en samenwerking met de andere discipline?
8. Welke behoeftes hebben jullie als discipline, en hebben de journalisten, volgens jullie, met betrekking tot een wenselijke situatie?

Vragen aan de andere (veiligheids)regio's

Omdat minister Remkes aanbevolen heeft om te komen tot een multidisciplinair persbeleid, een persalarmeringsregeling, en verdergaande samenwerking tussen de communicatieafdelingen van de disciplines, doe ik voor de regio Twente onderzoek naar de problematiek rondom de informatieoverdracht van de politie en brandweer, via de journalistiek, naar de burgers en wat de invloed van een persbeleid daarop is.

Graag zou ik van jullie (veiligheids)regio willen weten hoe jullie huidige situatie er wat betreft de operationele persvoorlichting uitziet.

1. Hebben jullie al een multidisciplinair persbeleid voor de politie en brandweer? Zo ja, hoe gebruiken jullie dit beleid en wat staat er in beschreven?
 2. Als jullie al gebruik maken van een multidisciplinair persbeleid, zou ik dat dan in mogen zien en mogen gebruiken ter ondersteuning bij het schrijven van het multidisciplinaire persbeleid voor de regio Twente?
 3. Hebben jullie al een gezamenlijke persalarmeringsregeling?
 4. Hoe verloopt bij jullie de samenwerking tussen de communicatieafdelingen van de politie en brandweer?
 5. Hebben jullie nog interessante materialen voor mij ter ondersteuning van dit onderzoek?
-

Vragen in het hoofdonderzoek

Vragen aan de politiepersvoorlichting

Persbeleid van de politie Twente:

1. Wie heeft dit beleid opgesteld?
2. Is het persbeleid onderdeel van jullie communicatiebeleid?

Uit de oriënterende gesprekken is naar voren gekomen dat jullie nieuwsberichten selecteren, benadrukken en in een kader zetten.

3. Hoe selecteren jullie berichten?
4. Waarom selecteren jullie berichten?
5. Welk doel hebben jullie met het selecteren van berichten?
6. Welke invloed heeft dit op de informatieoverdracht, via de journalistiek, naar de burgers?
7. Hoe bepalen jullie wat er op de publieksagenda komt te staan?
8. Waarom willen jullie dit bepalen?
9. Wat is hierdoor het gevolg voor de journalistiek en de beeldvorming van de burgers?
10. Hoe zetten jullie nieuws in een kader?
11. Waarom zetten jullie nieuws in een kader?
12. Wat is hierdoor het gevolg voor de journalistiek en de beeldvorming van de burgers?

Persalarmering

13. Heeft de politie Twente een actief persbeleid?
14. Hoe gaat de persalarmering in zijn werk?
15. En hoe werkt dit samen met de brandweer?
16. Wanneer spreek je van burgers 'actief' informeren?

Persvoorlichting

1. Kun je iets vertellen over de volgende interne knelpunten die naar voren gekomen zijn uit de oriënterende gesprekken: de interne organisatie en communicatie, de cultuur, de verantwoordelijkheden voor de communicatie en het imago van de politie?
2. Waaruit bestaat jullie (operationeel) voorlichterspijket en hoe gaat dat in zijn werk?
3. Neem je bij een oproep om naar een incident te gaan ook contact op met de voorlichter van de brandweer? (bv. om een persalarm uit te laten gaan)?
4. Versturen jullie altijd een persbericht na een incident?
5. Hoe ziet een dergelijk persbericht eruit? Hoort dit in het persbeleid opgenomen te worden?
6. Zijn jullie tevreden over de manier waarop de persvoorlichting nu verloopt?

C2000

7. Hoe ervaren jullie de verandering naar het C2000 systeem? Wat zien jullie als voor- en nadelen?
8. Hoe ervaren jullie de verandering naar een gemeenschappelijke meldkamer?
9. Waar liggen de eventuele knelpunten m.b.t. het C2000 systeem en de gemeenschappelijke meldkamer?
10. Wat zijn de gevolgen van de verandering naar C2000 op je werk en voor de burgers?

De relatie met de journalisten

11. Wat kun je vertellen over de relatie met de journalisten? In de oriënterende gesprekken is naar voren gekomen dat er sprake is van: tegenstrijdige belangen, wederzijdse vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid tussen de disciplines en journalisten? Wat is jullie ervaring hiermee?
 12. Wat zijn jullie ervaringen met journalisten na de invoering van C2000? Krijg je veel klachten dat zij de verkeerde of geen informatie meer krijgen?
 13. Krijgt de meldkamer meer telefoontjes van journalisten na de invoering van C2000?
-

Naar aanleiding van het bezoek aan de meldkamer

14. Waarom wordt er door de persvoorlichters niet veel gewerkt met een portofoon /C 2000? (i.v.m. bereik bij andere binnenkomende telefoontjes)
15. Waarom gaat de politie persvoorlichter niet ter plaatse bij incidenten?
16. Waarom staan de afspraken voor het inlichten van het perspiket, volgens de collega's van de meldkamer, niet in een beleid vast gesteld? (alleen mondelinge afspraken en Fingerspitzengefühl)

Vragen aan politie centralist

1. Hoe is de huidige situatie met betrekking tot de persalarmering bij GRIP 1 situaties?
 - Hoe verloopt het proces van de meldkamer tot het alarmeren van de pers?
 - Wie zijn er allemaal bij betrokken?
 - Hoeveel tijd neemt het ongeveer in beslag?
 - Wat zijn de positieve punten?
 - Wat zijn de knelpunten?
2. Waarom maakt de politie geen gebruik van de Communicator en de brandweer wel?
3. Wat zou een wenselijke situatie zijn met betrekking tot de persalarmering bij GRIP 1?

Vragen aan brandweerpersvoorlichting

Persbeleid van de brandweer:

1. Wie heeft dit beleid opgesteld?
2. Is het persbeleid onderdeel van jullie communicatiebeleid?

Uit de oriënterende gesprekken is naar voren gekomen dat jullie nieuwsberichten selecteren, benadrukken en in een kader zetten.

3. Hoe selecteren jullie berichten?
4. Waarom selecteren jullie berichten?
5. Welk doel hebben jullie met het selecteren van berichten?
6. Welke invloed heeft dit op de informatieoverdracht, via de journalistiek, naar de burgers?
7. Hoe bepalen jullie wat er op de publieksagenda komt te staan?
8. Waarom willen jullie dit bepalen?
9. Wat is hierdoor het gevolg voor de journalistiek en de beeldvorming van de burgers?
10. Hoe zetten jullie nieuws in een kader?
11. Waarom zetten jullie nieuws in een kader?
12. Wat is hierdoor het gevolg voor de journalistiek en de beeldvorming van de burgers?

Persalarmering

13. Heeft de brandweer Twente een actief persbeleid?
14. Hoe gaat de persalarmering in zijn werk?
15. En hoe werkt dit samen met de politie?
16. Wanneer spreek je van burgers 'actief' informeren?

Persvoorlichting

17. Kun je iets vertellen over de volgende interne knelpunten die naar voren gekomen zijn uit de oriënterende gesprekken: de interne organisatie en communicatie, de cultuur, de verantwoordelijkheden voor de communicatie en het imago van de brandweer?
 18. Waaruit bestaat jullie (operationeel) voorlichterspiket en hoe gaat dat in zijn werk?
 19. Neem je bij een oproep om naar een incident te gaan ook contact op met de voorlichter van politie (bv. om een persalarm uit te laten gaan)?
 20. Verstuur jij altijd een persbericht na een incident?
 21. Waarom is in maart 2004 een operationeel voorlichterspiket t.b.v. woordvoering bij de brandweer afgewezen?
-

22. Hoe benader je de pers actief?

C2000

23. Hoe ervaren jullie de verandering naar het C2000 systeem? Wat zien jullie als voor- en nadelen?
24. Hoe ervaren jullie de verandering naar een gemeenschappelijke meldkamer?
25. Waar liggen de eventuele knelpunten m.b.t. het C2000 systeem en de gemeenschappelijke meldkamer?

De relatie met de journalisten

26. Wat kun je vertellen over de relatie met de journalisten? In de oriënterende gesprekken is naar voren gekomen dat er sprake is van: tegenstrijdige belangen, wederzijdse vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid tussen de disciplines en journalisten? Wat is jullie ervaring hiermee?
27. Wat zijn jullie ervaringen met journalisten na de invoering van C2000? Krijg je veel klachten dat zij de verkeerde of geen informatie meer krijgen?
28. Krijgt de meldkamer meer telefoontjes van journalisten na de invoering van C2000?
29. Komt het ook voor dat journalisten bij de kazerne gaan posten of achter brandweerauto's aan gaan rijden?

Overig

30. Welke rol speelt de gemeente met betrekking tot de persvoorlichting?
31. Hoeveel invloed heeft de gemeente / burgermeester op het werk van de brandweer en de persvoorlichting?

Vragen aan de brandweer centralist

1. Hoe is de huidige situatie met betrekking tot de persalarmering bij GRIP 1 situaties?
2. Hoe verloopt het proces van de meldkamer tot het alarmeren van de pers?
3. Wie zijn er allemaal bij betrokken?
4. Hoeveel tijd neemt het ongeveer in beslag?
5. Wat zijn de positieve punten?
6. Wat zijn de knelpunten?
7. Hoe werkt de Communicator?
8. Waarom gebruikt de brandweer wel de Communicator en de politie niet?
9. Wat zou een wenselijke situatie zijn met betrekking tot de persalarmering bij GRIP 1?

Vragen aan de journalisten

Huidige situatie

1. Hoe ervaart u de verandering naar het C2000 netwerk?
2. Wat ziet u als de voordelen?
3. Wat ziet u als de nadelen?
4. Wat zijn de gevolgen van deze verandering op uw werk en voor de burgers?
5. Via welke weg komt u nu aan informatie voor nieuwsgaring?
6. Is dit afdoende?
7. Maakt u gebruik van P2000?
8. Wat is uw ervaring hiermee?

Relatie met de hulpverleningsdiensten

9. Hoe is uw relatie met de persvoorlichters van de politie en brandweer? Kunt u iets vertellen over de tegenstrijdige belangen bij het verstrekken van nieuws, het wederzijdse vertrouwen, en de wederzijdse afhankelijkheid?
 10. Is deze relatie veranderd / onder druk komen te staan na de invoering van het C2000 netwerk?
-

11. Bent u tevreden over de informatieverstrekking van de persvoorlichters van Hulpverleningsdiensten? Zo, nee wat zou u anders willen zien?
12. Hoe communiceert u met de politie en brandweer? Is dit structureel?
13. Hoe is de samenwerking met de andere journalisten?
14. Wat zou voor u een wenselijke situatie zijn?

Het nieuws

15. Wat verstaat u onder het begrip 'nieuws'?
 16. Wat zijn uw criteria voor het ontvangen en opvragen van nieuws bij de politie en brandweer om het vervolgens door te kunnen geven aan de burgers?
 17. Op welke manier selecteert nieuws, benadrukt u het en zet u het in een kader?
 18. Welk doel heeft u hiermee voor ogen?
 19. Wat zijn hierdoor de gevolgen voor de beeldvorming van de burgers?
-

Bijlage 7 - Artikel uit Brand & Brandweer

BESTUUR EN ORGANISATIE

VERANDERENDE PERSVOOR- LICHTING DOOR C2000

BIJNA ALLE BRANDWEERKORPSEN WERKEN SINDS 1 OKTOBER 2005 MET HET COMMUNICATIESYSTEEM C2000. ZOALS BEKEND KUNNEN DE MEDIA DAARDOOR NIET LANGER AFLUISTEREN VIA DE SCANNER. NIET ECHT HET PROBLEEM VAN DE BRANDWEER ZOU JE ZEGGEN. MAAR DAT IS NIET HELEMAAL WAAR. DE VOORLICHTERS WORDEN IMMERS VEEL VAKER GEBELD DOOR DE PERS. BOVENDIEN WORDEN AF EN TOE BERICHTEN GESCHREVEN DIE DOOR HET GEBREK AAN INFORMATIE NIET HELEMAAL KLOPPEN. DIT KAN EEN NEGATIEF IMAGO VAN DE HULPVERLENINGSDIENST IN DE HAND WERKEN. DE BRANDWEER MOET DUS WEL DEGELIJK GOEDE VOORLICHTING OP TOUW ZETTEN.

DOOR ELLEN SCHAT FOTOGRAFIE GOVERT VERBERG

Tot het landelijk dekkend digitaal communicatienetwerk C2000 is in 1996 besloten. Het maakt informatie-uitwisseling tussen hulpverleningsdiensten snel, eenvoudig en betrouwbaar. Als het goed werkt tenminste. Want sinds de oplevering in 2004 moesten er nog wel wat kinderziektes worden bestreden. En nog steeds functioneert het niet altijd naar behoren. Toch heeft het digitale landelijke dekkend netwerk natuurlijk grote voordelen voor de hulpverlening ten opzichte van analoge systemen, zo vertelt studente communicatiewetenschappen aan de Universiteit Twente Gerdien Rotgers. Zij doet in opdracht van de Hulpverleningsdienst Regio Twente en politie Twente onderzoek naar C2000 en de media. Minister Remkes heeft op advies van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) een werkgroep ingesteld die onderzoek moet doen naar het te voeren mediabeleid. Dat zou in de toekomst multidisciplinair moeten zijn. Rotgers neemt dit onderzoek voor de brandweer en politie in Twente voor haar rekening en schrijft daarna een multidisciplinair mediabeleid.

De voordelen van C2000 voor de hulpverlener zijn volgens Rotgers groot: 'De spraakkwaliteit is sterk verbeterd in vergelijking met het analoge systeem. In het verleden was het lastig communiceren omdat iedere discipline binnen de regio met een eigen communicatiesysteem werkte. Maar ook konden medewerkers van eenzelfde discipline uit verschillende regio's niet via de portofoons en mobilofoons met elkaar praten. Een bijkomend voordeel voor de hulpverlener is dat er minder ramptoeristen en journalisten naar ongevallen en branden komen omdat zij de meldingen niet langer kunnen af luisteren. De hulpverlener kan daardoor zijn werk beter doen', aldus Rotgers.

BEZWAREN MEDIA De media waren van meet af aan niet blij met de komst van C2000. De angsten zijn in sommige regio's ook wel bewaarheid geworden. Journalisten vinden dat ze niet, te laat of onvoldoende op de hoogte worden gesteld van incidenten.



BESTUUR EN ORGANISATIE

Zij zoeken dan ook op andere manieren naar informatie. Ze kijken bijvoorbeeld op de website P2000. Meldingen die via dit systeem verlopen kunnen voorlopig nog wel worden gevolgd. Ook bellen media soms de meldkamer, maar de centralisten hebben op zo'n moment geen tijd omdat ze bezig zijn met de coördinatie van het incident. Ook krijgt de pers gegevens via speciaal ingestelde tiplijnen binnen.

Hoewel vervelend, is het niet meer af kunnen luisteren volgens Rotgers niet echt het probleem van de brandweer of politie. 'Dat eerder afgeluisterd kon worden was een extraatje, geen recht natuurlijk. Wel is het zo dat de hulpverleners de media ook nodig hebben. Er bestaat een wederzijdse afhankelijkheid. De overheid moet en wil de burger natuurlijk ook op de hoogte brengen.' Hulpverleners hebben daarnaast ook belang bij informatie die kloppend in de pers verschijnt. 'Als er fouten worden gemaakt, kan dat vervelende gevolgen hebben voor het imago van de hulpdiensten', aldus Rotgers.

GOEDE VOORLICHTING Duidelijk is dus dat de brandweer goede voorlichting moet organiseren. In sommige regio's zijn er geen brandweervoorlichters en zal alleen een Officier van Dienst ter plaatse bereid zijn de aanwezige pers te woord te staan. Ook wordt woordvoering over branden regelmatig aan de politie over-

gelaten, omdat die wel beschikt over voorlichters die 24 uur per dag bereikbaar zijn. De brandweerkorpsen Enschede, Hengelo en Borne, die wel een aantal voorlichters in dienst hebben, zouden volgens Rotgers ook graag een piketdienst willen. 'Vanuit het veld is hier ook vraag naar. Nu komt het voor dat er een situatie ontstaat waarbij een voorlichter gewenst is, maar deze niet aanwezig kan zijn. Dan moet de officier van dienst zelf ter plaatse voorlichting geven. Zijn aandacht moet echter in eerste instantie uitgaan naar het incident,' aldus Rotgers. De persvoorlichters van bovengenoemde korpsen zouden ook zelf graag de pers bij brandweergelateerde incidenten alarmeren of dit op hun verzoek aan de politie overlaten. Nu alarmeert de politie de pers altijd. Volgens Rotgers moeten ook goede afspraken gemaakt worden tussen brandweer en politie over wie bij welk incident de voorlichting doet. Dit laatste is namelijk ook een kritiekpunt van de media: zij weten soms niet waar zij voor welk incident terecht kunnen.

HAAGLANDEN De hulpverleningsregio Haaglanden (HRH), die dit jaar met C2000 gaat werken, voorziet geen problemen wat betreft de relatie met de media. De brandweer doet dan ook al 25 jaar, eerst in Den Haag en daarna in de HRH, aan persvoorlichting. Het 'Haaglandse systeem', zoals brandweervoorlichter Fred Lek het noemt, dan ook als voorbeeld gesteld voor het hele land. Het korps was destijds de eerste die aan voorlichting deed. 'Vanaf het begin waren we 24 uur per dag bereikbaar. Standaard geven we bij een middelincident persalarm. Dat kan ook een woningbrand van een kamer zijn, dus de lat ligt vrij laag', aldus Lek. Degene die het persalarm geeft, brandweer of politie, doet altijd ook de woordvoering. De woordvoerders zijn niet alleen opgeleid in communicatie, maar hebben ervaring in het brandweervak. Als diegene ter plaatse gaat, kan hij of zij zelf persberichten opstellen door middel van een laptop. Bij grotere incidenten controleert hij perskaarten en deelt de voorlichter hesjes uit aan de pers zodat zij als zodanig herkenbaar zijn. De relatie met de media is volgens Lek goed. 'De journalisten hebben ook invloed op het alarmeringsbeleid. Wel is het zo dat de fotografen en cameramensen graag nog eerder geïnformeerd willen worden. Zij willen bij wijze van spreken het incident filmen voordat het begonnen is.' Lek schreef in 2001 een handboek over het omgaan met de pers en heeft sindsdien de ontwikkelingen in een stroomversnelling terecht zien komen. 'Zo werken de regio's Amsterdam en Gelderland Midden al met hetzelfde systeem. Wel is het zo dat nog veel korpsen te weinig aan voorlichting doen en teveel aan de politie overlaten.' Brandweer en politie kunnen volgens Lek juist heel goed beide voorlichting geven over hetzelfde incident. 'Maar dan ieder vanuit hun eigen taken. De politie vertelt bijvoorbeeld over ontruiming of opsporing en de brandweer over de bestrijding van hetzelfde incident. Belangrijk is daarbij wel dat wel dat je beide over dezelfde feiten praat.' ■



Brandweervoorlichter Fred Lek van de Hulpverleningsdienst Haaglanden in actie.