

# Geen crisis zonder kader

De ontwikkeling van een toetsingskader voor de crisiscommunicatie in Flevoland

Afstudeerscriptie voor de opleiding Toegepaste Communicatiewetenschap, Universiteit Twente, Enschede

In opdracht van:  
Provincie Flevoland  
Gemeente Almere  
Gemeente Dronten  
Gemeente Lelystad  
Gemeente Noordoostpolder  
Gemeente Urk  
Gemeente Zeewolde

Lelystad, 02 maart 2006

Afstudeercommissie:  
Dr. J.M. Gutteling  
Drs. M.H. Tempelman

## **Abstract**

Within the Province of Flevoland is equality in terms important because of the existence of a communication pool. There must be equality in scripts for crisis communication and the way of controlling a crisis. A test framework has been developed to create equality in these three elements.

The development of the test framework is based on literature. The view of different experts about crisis communication has been taken into account to improve the quality of the test framework. The test framework tests the content of the scripts for crisis communication, but also the facilities that have to be present in the centers and some important tasks of the local and the provincial government in relation to crisis communication. All three elements are important for a good crisis communication, which is why these different aspects are all mentioned in the test framework.

The test framework is applied to six municipalities and the Province of Flevoland, but is probably applicable to every local government or Province. The results of the tests show that the contents of the scripts for crisis communication are very different from each other. Besides this, the results show also there is a lot to be done before there is a good basis for crisis communication. Research has been done to examine to what extent the members of the communication pool are experienced in crisis communication. An important result is that the members of the communication pool are not very experienced.

## Management samenvatting

In dit onderzoek is een onafhankelijk toetsingskader ontwikkeld en toegepast waarmee inzicht is verkregen in de inhoud van de draaiboeken Voorlichten en Informeren/crisiscommunicatieplan en de crisiscommunicatieorganisatie in Flevoland. Het doel van het toetsingskader is om gelijkheid te krijgen in de draaiboeken van elke gemeente in Flevoland en het crisiscommunicatieplan van de provincie Flevoland, maar ook in de organisatie van crisiscommunicatie. Het toetsingskader is ontworpen aan de hand van de nationale en internationale literatuur op het gebied van crisiscommunicatie. Bij het ontwerpen van het toetsingskader is ook de zienswijze van verschillende experts meegenomen, om zo de kwaliteit van het toetsingskader te waarborgen.

In het toetsingskader worden drie typen criteria onderscheiden. Zo zijn er de inhoudelijke criteria, de functionele criteria en de organisatorische criteria. De inhoudelijke criteria hebben betrekking op de onderdelen die het draaiboek Voorlichten en Informeren/crisiscommunicatieplan moet bevatten, maar ook wat de structuur van zo'n draaiboek/plan moet zijn. De functionele criteria hebben betrekking op de voorzieningen die aanwezig moeten zijn in pers-, publieksinformatie- en actiecentrum. Het zijn voorzieningen die ervoor zorgen dat de communicatiemedewerkers hun taken tijdens een crisis goed kunnen uitvoeren. De organisatorische criteria hebben betrekking op taken van de gemeente of provincie. Deze criteria geven aan welke taken ze moeten uitvoeren en hoe zij dit moeten doen. In dit onderzoek is het toetsingskader gebruikt om de crisiscommunicatie in de zes gemeenten in Flevoland en de provincie Flevoland te beoordelen. Dit houdt in dat bij elke gemeente en bij de provincie is gekeken in hoeverre de crisiscommunicatie voldoet aan de inhoudelijke, functionele en organisatorische criteria. Hier is tevens een beoordeling aan gekoppeld.

De resultaten van de toepassing van het toetsingskader zijn per gemeente gepresenteerd in een rapport. Ook de provincie ontving een dergelijk rapport. In deze rapporten staat beschreven in hoeverre de gemeenten/provincie voldoen aan de criteria. Indien de gemeente of provincie niet volledig voldoet aan een criterium is in het rapport beschreven wat men kan doen om volledig te voldoen aan het criterium. In deze scriptie worden deze resultaten gepresenteerd in een samenvattende tabel. Er zijn veel verschillen zijn tussen de gemeenten onderling, maar ook tussen de gemeenten en de provincie. Deze verschillen zijn zowel bij de inhoudelijke, als de functionele en organisatorische criteria naar voren gekomen. Ook in de gebruikte terminologie voor de aanduiding van relevante functies bij de crisisbeheersing zijn veel verschillen. Gedurende het onderzoek is een organogram opgesteld, met daarin de belangrijkste termen/functiebenamingen. Wanneer de gemeenten allen dit organogram hanteren is de terminologie in elke gemeente gelijk. Het is aan de gemeenten en de provincie om de aanbevelingen in het rapport wel of niet op te volgen. Wanneer de aanbevelingen in het rapport opgevolgd worden, ontstaat er gelijkheid tussen de gemeenten en bij de provincie. Om er voor te zorgen dat er over een aantal jaren nog steeds sprake is van gelijkheid in de draaiboeken en in de organisatie, wordt aangeraden om het toetsingskader eens in de vier jaar toe te passen.

Ter aanvulling op en ter ondersteuning van het ontwerpproces van het toetsingskader en de toepassing daarvan is er een enquête afgenomen onder de medewerkers uit de communicatiepool van de gemeenten en de provincie. Met behulp van deze enquête is onder andere inzicht verkregen in de geoefendheid van de medewerkers. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat ruim 13 procent nog nooit geoefend heeft. Op de vraag hoe vaak men zijn/haar eigen rol heeft geoefend, geeft bijna 40 procent van de respondenten aan dat hij/zij nog nooit zijn/haar eigen rol heeft geoefend. Van deze 40 procent vervult het grootste gedeelte al twee tot vier jaar zijn/haar huidige functie. Deze bevinding impliceert dat het niet goed gesteld is met de geoefendheid van de communicatiemedewerkers om in crisissituaties goed te kunnen functioneren. Omdat zoveel medewerkers uit de communicatiepool nog nooit hun eigen rol hebben geoefend wordt aangeraden om in 2006 twee volledig operationele oefeningen per gemeente en provincie te houden. Daarna kan er eenmaal per jaar een volledig operationele oefening worden gehouden. Er wordt aangeraden om elke oefening mede te evalueren op het aspect rolvulling van de verschillende communicatiemedewerker, zodat adequaat kan worden ingespeeld op eventuele knelpunten. Tevens wordt aanbevolen om de enquête over twee jaar nogmaals af te nemen bij de leden van de communicatiepool. Zo kan worden bekeken of de frequentie van oefenen is verhoogd.

## Voorwoord

Toen ik op zoek ging naar een afstudeeropdracht wilde ik sowieso een onderzoek naar crisiscommunicatie doen en dan het liefste in het belang van mijn eigen woonomgeving. De werkgroep Crisiscommunicatie in de provincie Flevoland heeft mij die kans geboden en daar ben ik heel blij om.

Dit onderzoek heb ik met veel enthousiasme uitgevoerd. Dit komt door het onderwerp, maar ook door het enthousiasme waarmee het is ontvangen door verschillen partijen. Dat zo veel partijen geïnteresseerd waren in mijn onderzoek, maakte voor mij de uitdaging om een goed product te leveren nog groter.

Ik wil de heer Gutteling en de heer Tempelman bedanken voor hun prettige begeleiding. Ik vond het heel fijn dat zij zoveel tijd in mij hebben gestoken en dat er tijdens de voortgangsgesprekken ruimte voor discussie was. Ik heb ontzettend veel van hun adviezen en opbouwende kritiek geleerd.

Ik hoop dat u mijn onderzoek met veel interesse zult lezen en dat het wellicht ook wat voor u kan betekenen.

Lelystad, 02 maart 2006

## Inhoudsopgave

|                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 Inleiding</b>                                                                             | <b>1</b>  |
| 1.1 Aanleiding                                                                                 | 1         |
| 1.2 Situatieschets                                                                             | 2         |
| 1.2.1 Organisatiestructuur                                                                     | 3         |
| 1.3 Probleemstelling                                                                           | 5         |
| 1.4 Belang van dit onderzoek                                                                   | 6         |
| 1.5 Opbouw van de scriptie                                                                     | 7         |
| <br>                                                                                           |           |
| <b>2 De invloeden op crisiscommunicatie</b>                                                    | <b>8</b>  |
| 2.1 Crisiscommunicatie                                                                         | 8         |
| 2.1.2 Soorten crisis                                                                           | 10        |
| 2.2 Invloed van de media op de burger                                                          | 11        |
| 2.2.1 Realistische benadering of constructivistisch standpunt                                  | 12        |
| 2.2.2 Geschiedenis van de rol van de media                                                     | 12        |
| 2.2.3 Agenda setting hypothese                                                                 | 13        |
| 2.3 De voorbereiding op crisiscommunicatie                                                     | 14        |
| 2.3.1 Crisis(communicatie)strategie                                                            | 15        |
| 2.4 Indeling crisiscommunicatieplan                                                            | 17        |
| 2.4.1 Crisiscommunicatieplan volgens Boulogne                                                  | 17        |
| 2.4.2 Crisiscommunicatieplan volgens Fearn-Banks                                               | 18        |
| 2.4.3 Crisiscommunicatieplan volgens praktijksituaties                                         | 19        |
| 2.5 Voorzieningen in het actiecentrum Voorlichten, perscentrum en<br>publieksinformatiecentrum | 19        |
| 2.5.1 Contact- en verzendlijsten                                                               | 20        |
| 2.5.2 Basisteksten                                                                             | 21        |
| 2.5.3 Logboek                                                                                  | 21        |
| 2.5.4 Documentatie over de organisatie                                                         | 21        |
| 2.6 De organisatie                                                                             | 21        |
| 2.6.1 Organogram                                                                               | 22        |
| 2.6.2 Geoefendheid en opleiding                                                                | 23        |
| 2.6.3 Actualiteit                                                                              | 24        |
| 2.6.5 Eenheid                                                                                  | 25        |
| 2.6.6 Evaluatie                                                                                | 25        |
| 2.6.7 Overlegstructuren                                                                        | 25        |
| 2.8 De criteria voor het toetsingskader                                                        | 25        |
| <br>                                                                                           |           |
| <b>3 Methode</b>                                                                               | <b>26</b> |
| 3.1 Methode toetsingskader                                                                     | 26        |
| 3.1.1 Inhoudelijke criteria                                                                    | 27        |
| 3.1.2 De functionele criteria                                                                  | 28        |
| 3.1.3 Organisatorische criteria                                                                | 29        |
| 3.2 Methode enquêtes en interviews                                                             | 31        |

|                                                       |           |
|-------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4 Resultaten</b>                                   | <b>33</b> |
| 4.1 Resultaten toetsingskader                         | 33        |
| 4.1.1 Horizontale analyse                             | 35        |
| 4.1.2 Verticale analyse                               | 36        |
| 4.2 Resultaten enquêtes                               | 37        |
| <b>5 Conclusies en Discussie</b>                      | <b>42</b> |
| 5.1 Conclusies                                        | 42        |
| 5.2 Discussie                                         | 45        |
| <b>Literatuurlijst</b>                                | <b>46</b> |
| <b>Bijlage 1: Toetsingskader</b>                      | <b>49</b> |
| <b>Bijlage 2: Organogram en functieomschrijvingen</b> | <b>67</b> |
| <b>Bijlage 3: Enquête</b>                             | <b>75</b> |

---

## **Tabellen**

|           |                                                                |    |
|-----------|----------------------------------------------------------------|----|
| Tabel 4.1 | Uitkomsten toetsingskader                                      | 36 |
| Tabel 4.2 | Meningen over niet goed geregelde zaken bij crisiscommunicatie | 40 |
| Tabel 4.3 | Aantal oefening en aantal jaren in functie                     | 42 |
| Tabel 4.4 | Eigen rol tijdens oefening en aantal jaren in functie          | 43 |

## **Figuren**

|            |                                                       |    |
|------------|-------------------------------------------------------|----|
| Figuur 1.1 | Veiligheidsketen                                      | 3  |
| Figuur 1.2 | Organogram provinciale crisiscommunicatie organisatie | 4  |
| Figuur 2.1 | Herziene model SCCT                                   | 17 |
| Figuur 4.1 | Meningen over de prioriteit voor crisiscommunicatie   | 40 |
| Figuur 4.2 | Deelname aan oefeningen                               | 41 |
| Figuur 4.3 | Deelname aan workshop, lezing of training             | 41 |
| Figuur 4.4 | Oefenen van eigen rol                                 | 42 |

# 1 Inleiding

In 1949 werd Ecuador aangevallen door marsmannetjes. Niet in werkelijkheid, maar in het radiohoorspel: 'The War of the Worlds'. Omdat het hoorspel zo echt leek waren duizenden mensen in paniek en sloegen op de vlucht. Tijdens de uitzending vermelden de programmamakers dat het fictie was. Hierdoor werd de bevolking zo woedend dat het radiostation in brand werd gestoken. De grap leidde uiteindelijk tot 15 doden, 15 gewonden en veel schade. Dit was in eerste instantie geen werkelijk gebeurde ramp, maar mondde wel uit in een grote crisis die onder controle moest worden gehouden (Oomkes, 2000). Zelfs in 1949 was al duidelijk dat de media grote invloed had.

In de 21<sup>e</sup> eeuw houdt crisisbeheersing de overheid nog steeds bezig. Ook nu moeten crises beheerst, gestuurd en gecommuniceerd worden. De crisisbeheersing moet zo goed mogelijk verlopen, dit zorgt voor een grote verantwoordelijkheid bij de overheid. De gemeenten binnen de provincie Flevoland en de provincie Flevoland houden zich bezig met crisisbeheersing. Crisiscommunicatie is een belangrijk element ten tijde van een crisis. Het onderzoek richt zich op crisiscommunicatie en de aanpak daarvan binnen de zes gemeenten in Flevoland en de provincie Flevoland.

Dit hoofdstuk maakt duidelijk wat de aanleiding voor dit onderzoek is, hoe crisiscommunicatie op dit moment wordt aangepakt in Flevoland, maar ook wat dit onderzoek inhoudt. Tot slot komt de opbouw van deze scriptie aan bod en worden belangrijke begrippen verklaard.

## 1.1 Aanleiding

In de provincie Flevoland is een paar jaar geleden de Werkgroep Crisiscommunicatie in het leven geroepen. Binnen deze werkgroep zitten vertegenwoordigers van de provincie, gemeenten en de hulpverleningsdiensten. In deze scriptie gaat het vooral om de crisiscommunicatie van de provincie en van de gemeenten. Er zijn zes gemeenten in Flevoland, te weten: Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde.

Op dit moment heeft elke gemeente in Flevoland een eigen rampenplan. Een onderdeel van dit rampenplan is het draaiboek Voorlichten en Informeren. De provincie heeft een provinciaal coördinatieplan en spreekt over een crisiscommunicatieplan. Het crisiscommunicatieplan is hetzelfde als het draaiboek Voorlichten en Informeren. Wanneer er in deze scriptie wordt gesproken over het draaiboek, wordt ook het crisiscommunicatieplan van de provincie bedoeld. Vanuit de werkgroep Crisiscommunicatie binnen de provincie Flevoland is er de behoefte om meer inzicht te krijgen in de verschillende draaiboeken Voorlichten en Informeren van elke gemeente in de provincie Flevoland en het crisiscommunicatieplan van de provincie.

De werkgroep Crisiscommunicatie gaat ervan uit dat de draaiboeken van de zes gemeenten in Flevoland van elkaar verschillen, daarbij wordt gedacht aan verschillen in terminologie, structuur en inhoud. Dit kan vervelende situaties opleveren ten tijde van een crisis, vooral wanneer het een crisis betreft die verschillende gemeenten aangaat. Enkele jaren geleden zijn de plannen gelijk getrokken, maar in de loop der tijd zijn er verschillen ontstaan tussen de draaiboeken. Men weet niet exact wat de verschillen zijn tussen de draaiboeken. Waarschijnlijk zijn er ook verschillen in de terminologie. Daarom is er behoefte aan een onderzoek waarin wordt aangegeven hoe deze draaiboeken en termen gelijk getrokken kunnen worden. Daarbij vindt de werkgroep het belangrijk dat de draaiboeken gelijk zijn. De opzet van het crisiscommunicatieplan van de provincie moet grotendeels gelijk zijn, hier mogen wel enkele verschillen inzitten in vergelijking met de draaiboeken. Ze vinden het wel belangrijk dat de terminologie hetzelfde is bij de provincie als bij de gemeenten. De werkgroep wil ook dat er een aantal criteria worden opgesteld zodat het draaiboek beoordeeld kan worden.

Binnen Flevoland bestaat een flexibele communicatiepool, bestaande uit medewerkers van de gemeenten in Flevoland, de provincie Flevoland, politie Flevoland, de hulpverleningsdienst Flevoland, Rijkswaterstaat Dienst IJsselmeergebied en Waterschap Zuiderzeeland. Het flexibele karakter duidt er op dat in principe elke medewerker uit deze communicatiepool in elke plaats in Flevoland ingezet kan worden, ongeacht zijn/haar werkplaats. Binnen de communicatiepool van de provincie Flevoland zitten tientallen mensen. Een aantal van hen hebben al eens een crisis meegemaakt, sommigen hebben wel

eens geoefend en anderen zijn volkomen onervaren. De werkgroep wil inzicht krijgen in hoeverre de medewerkers in de communicatiepool wel of niet geoefend zijn.

## 1.2 Situatieschets

De provincie Flevoland hanteert de volgende definitie van een crisis, welke ook geldt in dit rapport:

*een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en bij een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen.*

Het begrip “crisis” is een ruimer begrip dan het begrip “ramp”. Onder het begrip “crisis” vallen de situaties die ontstaan bij een zwaar ongeval of een ramp, maar er hoeft niet altijd sprake te zijn van slachtoffers of grote materiele schade. Een politieke of economische crisis valt ook onder het begrip “crisis”. Er zijn meer dan 20 maatrampscenario's, deze worden onder verdeeld in zeven ramptypen.

Het rampenplan heeft betrekking op deze zeven ramptypen:

1. rampen met betrekking tot verkeer en vervoer;
2. rampen met gevaarlijke stoffen;
3. rampen met betrekking tot de volksgezondheid;
4. rampen met betrekking tot de infrastructuur;
5. rampen met betrekking tot de bevolking;
6. natuurrampen;
7. ramp op afstand.

Binnen het rampenplan vallen een aantal processen, daarbij heeft elk proces haar eigen draaiboek. Voorlichten en Informeren is zo'n proces en daar hoort het draaiboek Voorlichten en Informeren bij. De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van het rampenplan en dus ook voor het opstellen van het draaiboek Voorlichten en Informeren. Omdat het draaiboek Voorlichten en Informeren een onderdeel is van het rampenplan en heeft het dus ook betrekking op deze zeven typen rampen. Daarnaast kan het draaiboek Voorlichten en Informeren ook gebruikt worden tijdens een situatie waarbij er sprake is van een politieke of economische crisis. In de draaiboeken Voorlichten en Informeren en het crisiscommunicatieplan van de provincie ligt het accent bij de crisiscommunicatie bij rampen en zware ongevallen. De provincie heeft het ook steeds over het proces 'crisiscommunicatie' en de gemeenten spreken over het proces 'Voorlichten'. Beide hebben wel hetzelfde doel voor ogen. Het doel is het verzamelen, vastleggen en op juistheid verifiëren van alle van belang zijnde gegevens over een voorval teneinde:

- de bevolking te informeren en te waarschuwen;
- de commissaris van de Koningin te informeren;
- de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door tussenkomst van de Commissaris, te informeren;
- de bij de bestrijding van de ramp betrokken functionarissen, instanties en organisaties te informeren;
- maatregelen bekend te maken die door de bevolking zelf kunnen worden genomen;
- maatregelen bekend te maken die door de overheid zijn getroffen.

Een crisis is dus niet hetzelfde als een ramp. Volgens artikel 1 van de Wet Rampen en zware ongevallen moet onder een ramp of zwaar ongeval worden verstaan, een gebeurtenis:

- waardoor ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad;
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Een basistaak van de overheid is om de burger te beschermen, daar ligt dan ook het grote verschil tussen overheid en profitorganisatie. Zo wordt van de overheid actief crisismanagement en anticiperend beleid verwacht, niet alleen nu maar ook in de toekomst. Communicatie speelt daarbij een belangrijke rol. Bij een crisis gaat het meestal niet om één gebeurtenis, maar om een serie gebeurtenissen. Daarbij zijn er vaak meerdere factoren die de crisis sturen. Crisiscommunicatie wordt dan ook vaak gezien als voorlichten onder hoge druk. Het is logisch dat deze taak bij de provincie en

gemeente ligt, zij doen dit normaal ook. In het artikel van (Gutteling & Kutttschreuter, 2002) wordt door Bland gezegd dat crisiscommunicatie “risk communication in a hurry” is. Gutteling en Kutttschreuter (2002) zelf geven aan dat crisiscommunicatie de communicatie tijdens een crisis is, daarbij geldt de bovengenoemde definitie van een crisis. Crisiscommunicatie bij de overheid is dus niet hetzelfde als bij een profitorganisatie.

Bij de rampenbestrijding gaat het om het bestrijden van de gevolgen van een ramp. De verschillende diensten moeten kunnen optreden als er een calamiteit is gebeurd en weten wat ze moeten doen, zo ook de afdeling communicatie van een gemeente of provincie. Daar gaat een voorbereiding aan vooraf. Dat heet preparatie: men prepareert zich op de communicatietaken. Maar om zo veel mogelijk te voorkomen dat er zich rampen voordoen, worden preventieve maatregelen genomen: preventie. Bij crisiscommunicatie is deze voorbereiding te vinden in de risicocommunicatie. Maar je kunt nog een stap teruggaan en veiligheidsmaatregelen nemen bij bijvoorbeeld de bouw van industrie. Dat wordt pro-actie genoemd. En ná een ramp moet er voor worden gezorgd dat men weer snel kan terugkeren naar de normale situatie. Daar is nazorg voor nodig. Al deze elementen samen worden de veiligheidsketen genoemd. Crisiscommunicatie richt zich op de preventieve fase, de preparatiefase en repressiefase. In de preventieve fase kan er ook sprake zijn van risicocommunicatie.



Figuur 1.1 Veiligheidsketen. (www.minbzk.nl, 02-12-2005)

### 1.2.1 Organisatiestructuur

Binnen de provinciale crisisstructuur in Flevoland zijn er drie belangrijke niveaus te onderscheiden; strategisch, tactisch en uitvoerend. Zo is de communicatieadviseur op strategisch niveau bezig als adviseur van de Commissaris van de Koningin, bij het Voorlichting Coördinatie Centrum (VCC) is er sprake van een tactisch en uitvoerend niveau en de voorlichter op locatie is werkzaam op uitvoerend niveau. In de provincie Flevoland bestaat een flexibele netwerkorganisatie voor crisiscommunicatie. Dit houdt in dat de voorlichters uit verschillende gemeenten elkaar bijstaan in geval van nood, ongeacht de plaats van de crisis. Dit wordt weergegeven in een communicatiepool. Deze pool wordt bemand door alle voorlichters uit de provincie. Wanneer de ramp lang duurt worden er buurprovincies, buurgemeenten of externe communicatiebureaus ingeschakeld. In het geval van een grote crisis is er altijd één communicatieadviseur beschikbaar voor de kernstaf en drie voorlichters voor de activiteiten in het VCC. De organisatie van crisiscommunicatie van de provincie Flevoland wordt op de volgende pagina in de vorm van een organogram vermeld.

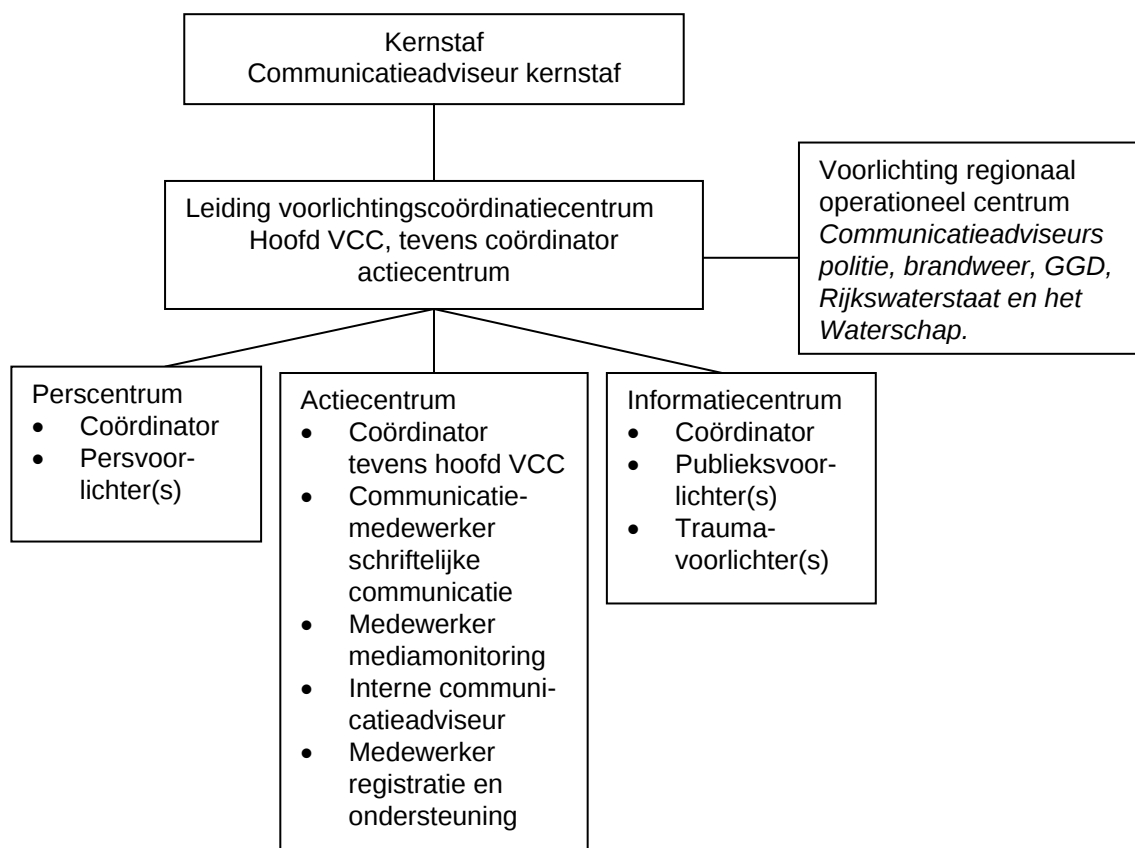


Fig. 1.2 Organogram provinciale crisiscommunicatieorganisatie

De opzet van de crisiscommunicatieorganisatie is bij de provincie en de gemeenten grotendeels gelijk, de verschillen in de terminologie zijn groter. Zo is er bij de gemeenten ook sprake van communicatie op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De terminologie verschilt ook per gemeente.

Wanneer er een alarmeringssignaal is binnen gekomen, kan de communicatieadviseur van de gemeente de communicatiepool activeren. Daarbij kan er gevraagd worden om paraatheid van de collega's, zonder directe inschakeling. Ook kan worden besloten om de pool te activeren, bij de kleine gemeenten in Flevoland is dit directe inschakelen vaak noodzakelijk vanwege het geringe aantal medewerkers op de afdeling Communicatie. Om de pool in te schakelen dient het hoofd Communicatie contact op te nemen met de provincie Flevoland. De dienstdoende communicatiemedewerker van de provincie neemt vervolgens onmiddellijk contact op met de aanvrager en samen stellen zij vast welke inzet nodig is. De communicatiemedewerker van de provincie gaat vervolgens de medewerkers uit de pool benaderen totdat de inzet is voorzien. Na deze eerste alarmering is het hoofd VCC verantwoordelijk voor eventuele afwisseling van de wacht.

Wanneer er een ramp of zwaar ongeval in Flevoland plaatsvindt, is de Burgemeester van de desbetreffende gemeente in eerste instantie coördinerend bestuurder. Wanneer de crisis plaatsvindt in twee gemeenten dan is de burgemeester van de brongemeente de coördinerende bestuurder. Daarbij is het zo dat wanneer de andere gemeente meer overlast ervaart dan de brongemeente, de burgemeester van de andere gemeente kan optreden als coördinerend bestuurder. Wanneer zij er samen niet uitkomen dan kan de Commissaris van de Koningin bepalen op welke wijze er gecoördineerd wordt. Dit is vastgelegd in een bestuurlijk convenant.

De Commissaris van de Koningin heeft een aantal wettelijke taken. Zo heeft hij een bestuurlijk coördinerende rol met een aantal (aanwijzende) bevoegdheden. Hij kan de burgemeesters aanwijzingen geven over het te voeren beleid. Ook kan hij de rol van coördinerend bestuurder op zich nemen, daarbij ondersteund door een provinciale staf.

In het voorgaande organogram zijn de functies weergegeven met betrekking tot communicatie die vervuld worden binnen het Provinciehuis. Bij de rampenbestrijding zijn echter ook partijen actief die niet in het Provinciehuis werkzaam zijn, maar elders. Zo is er het Regionaal Beleidsteam (RBT), hierin zitten alle hoofden van de operationele diensten. De bezetting hiervan kan voor problemen zorgen. Wie is er bijvoorbeeld vervanger ten tijde van vakantie, of wanneer hij/zij zich al lange tijd heeft ingezet tijdens ramp? Elders in deze scriptie wordt dan ook ingegaan op de verzorging van vervanging van medewerkers.

Het Regionaal Operationeel Team (ROT) verleent de facilitaire diensten aan het Commando rampterrein (CoRT) en stemt de activiteiten van het CoRT af met de activiteiten in het gemeentelijk coördinatiecentra en de actiecentra. Het ROT bestaat uit verschillende stafsecties, waaronder een stafsectie voorlichting. Het is aan te raden dat de voorlichting plaats vindt binnen een gemeentelijk actiecentrum Voorlichten, zodat het gecentraliseerd is. Op dit moment heeft het VCC nooit direct contact met het plaats incident, dit gaat altijd via het ROT. Het ROT beslist of iets afgehandeld moet worden op bestuurlijk niveau.

De taken van de communicatiemedewerkers in Flevoland tijdens een crisis zijn in elk geval de volgende:

- "Het adviseren van de bestuurders en de kernstaf op communicatiegebied in ruime zin.
- Het laten uitvoeren van crisiscommunicatie-werkzaamheden met als doel:
  - het snel en gericht informeren van de relevante doelgroepen en het daarmee in contact blijven onderhouden;
  - het waarborgen van het vertrouwen in alle betrokken overheidsorganisaties door draagkracht te creëren voor het handelen;
  - het helpen beheersen van de crisissituatie;
  - het helpen terugkeren van het normale proces inclusief aandacht voor afwikkelingen in de nazorg;
  - het verzamelen van informatie t.g.v. bovengenoemde punten.
- Het te woord staan van de pers en overige media.
- Het communiceren met slachtoffers en verwanten.
- Het aannemen, registreren en doorsturen van hulpaanbod.
- Het verzorgen van publieksinformatie (Provinciaal Coördinatieplan, 2005)."

Gedurende een crisis maakt de provincie of gemeente ook gebruik van externe organisaties, zoals Omroep Flevoland. Er is een convenant ondertekend door de Commissaris van de Koning, de burgemeesters van de zes gemeenten en Omroep Flevoland. Hierin is vastgelegd dat Omroep Flevoland in opdracht van de Commissaris van de Koningin of een burgemeester zorg draagt voor de uitzending van de mededelingen in bijzondere situaties. Zij functioneert dan als rampenzender (Provinciaal Coördinatieplan, 2005).

### **1.3 Probleemstelling**

De werkgroep Crisiscommunicatie wilde met dit onderzoek twee dingen bereiken: gelijke draaiboeken en een toetsingskader. Daaruit vloeide een derde vraag voort namelijk het inzicht krijgen in de geoefendheid van de communicatiemedewerkers. Om antwoord te geven op hun vraag wordt er een toetsingskader ontworpen. Een toetsingskader bevat criteria waaraan het draaiboek Voorlichten en Informeren of de gemeente/provincie aan moet voldoen. Dit toetsingskader kan toegepast worden op de draaiboeken en de gemeentelijke/provinciale organisatie rondom crisiscommunicatie. Wanneer alle draaiboeken en de gemeenten en provincie voldoen aan de criteria in het toetsingskader dan ontstaat er gelijkheid. De vraag is echter hoe dit exact moet worden vormgegeven, zodat er gelijke draaiboeken ontstaan met wel de mogelijkheid voor gemeentespecifieke informatie. De provincie heeft een andere organisatiestructuur dan de gemeenten en spreekt ook niet van een draaiboek Voorlichten en Informeren, maar van een crisiscommunicatieplan. Het toetsingskader moet ook toegepast kunnen worden op het crisiscommunicatieplan, rekening houdende met de andere organisatiestructuur. Op basis van het verzoek van de werkgroep Crisiscommunicatie en bovenstaande gegevens is de volgende probleemstelling geformuleerd:

**Probleemstelling:**

*Hoe kan een onafhankelijk toetsingskader worden ontwikkeld en vormgegeven, om inzicht te krijgen in de draaiboeken Voorlichten en Informeren/crisiscommunicatieplan en de crisisorganisatie in Flevoland?*

**Deelvragen:**

Om een toetsingskader te ontwikkelen moet inzicht worden verkregen in de volgende vragen:

1. a. Waar moet volgens de literatuur een modelplan crisiscommunicatie aan voldoen, welke gegevens moet het bevatten?  
b. Waar moet volgens de literatuur de crisisorganisatie met betrekking tot communicatie aan voldoen?  
c. Hoe verloopt de crisiscommunicatie bij de gemeenten en provincie?

Zodra het toetsingskader is ontwikkeld moet het toegepast worden op de draaiboeken/crisiscommunicatieplan van de gemeenten en provincie. Het toetsingskader moet het volgende aan het licht brengen:

2. a. Zijn er verschillen in de inhoud (bijvoorbeeld in terminologie) van de draaiboeken van de gemeenten en het crisiscommunicatieplan van de provincie?  
b. In hoeverre voldoet ieder draaiboek en het crisiscommunicatieplan aan de toetsingscriteria uit het toetsingskader?

Omdat de werkgroep Crisiscommunicatie de oefeningen en opleidingen betreffende crisiscommunicatie heel belangrijk vindt, moet dit een rol spelen in het toetsingskader. De werkgroep wil ook weten wat de huidige situatie betreffende de geoefendheid en kennis over crisiscommunicatie van de medewerkers is.

3. a. Zijn de medewerkers uit de communicatiepool op de hoogte van de organisatiestructuur en de inhoud van het draaiboek?  
b. Hoe vaak hebben de medewerkers uit de communicatiepool een crisissituatie geoefend en hoe vaak hebben ze hun eigen rol geoefend?  
c. Hoe snel nemen nieuwe collega's deel aan een oefening/opleiding?

Om vraag drie te kunnen interpreteren moet wel bekend zijn hoe de prioriteiten liggen bij de gemeenten en provincie. Daarom moet er inzicht worden verkregen in de volgende deelvragen:

4. a. Hoeveel tijd besteden de leden uit de werkgroep aan crisiscommunicatie en hoeveel belang heeft het?  
b. Wat vinden de leden van de werkgroep Crisiscommunicatie belangrijk aan het draaiboek?  
c. Hoe vaak willen de leden van de werkgroep Crisiscommunicatie oefenen?

## **1.4 Belang van dit onderzoek**

Dit onderzoek wordt uitgevoerd omdat het van groot belang is dat de communicatie ten tijde van een crisis goed verloopt. Binnen de provincie Flevoland heeft elke gemeente een rampenplan met daarbij een eigen draaiboek voor crisiscommunicatie (draaiboek Voorlichten en Informeren) waardoor het mogelijk is dat de communicatie bij elke gemeente anders verloopt. Een aantal jaren geleden heeft men een richtlijn opgesteld zodat de plannen grotendeels gelijk waren. Na enkele jaren zijn er toch weer vele verschillen tussen de draaiboeken. Wanneer er een crisis is waarbij verschillende gemeenten betrokken zijn is de kans groot dat er zaken langs elkaar heen lopen omdat elke gemeente haar eigen plan volgt. Ten tijde van een crisis kan dit grote gevolgen hebben. Daarnaast is het zo dat er in de provincie Flevoland een flexibele netwerkorganisatie is voor crisiscommunicatie. Dit houdt in dat de voorlichters uit de verschillende organisaties elkaar bijstaan in geval van nood. Het is dus mogelijk dat een voorlichter uit Almere ten tijde van een crisis naar de Noordoostpolder moet om de voorlichters daar bij te staan. Hij/zij krijgt daar een functiekaartje zodat hij/zij weet wat hij moet doen. Op een dergelijk moment is het zeer belangrijk dat iedereen op een gelijke wijze te werk gaat. Wanneer bijvoorbeeld de functieomschrijvingen verschillen in de draaiboeken van elke gemeente ontstaat snel verwarring waardoor de crisiscommunicatie minder snel op gang komt.

Daarnaast dient er een manier gevonden te worden om te voorkomen dat er niet om de paar jaar bekeken moet worden of de draaiboeken wel of niet verschillen van elkaar. Wanneer dat niet gedaan wordt, moet men steeds weer opnieuw een onderzoek uitvoeren.

De toepassing van het toetsingskader geeft vervolgens inzicht in hoeverre het draaiboek compleet is en in hoeverre het voldoet aan de vereisten, na de toepassing weet de gemeente of provincie dan wat er nog aangepast moet worden. Doordat het toetsingskader voor elke gemeente gelijk is komt er in elk plan dezelfde soort informatie, maar kan alles afgestemd worden op de situatie per gemeente. Wanneer er één algemeen plan voor alle gemeenten in Flevoland zou verschijnen, zou deze specifieke informatie verdwijnen, of de informatie van elke gemeente zou worden opgenomen, waardoor de overzichtelijkheid verloren gaat. Met het toetsingskader voorkom je deze problemen. Dit onderzoek heeft dus een groot praktisch belang. Daarbij is de gelijkheid tussen de zes gemeenten het belangrijkste. De gelijkheid met de provincie is ook belangrijk, maar speelt een ondergeschikte rol.

Er is ook een wetenschappelijk belang. De ontwikkeling van een toetsingskader voor het draaiboek Voorlichten en Informeren is iets nieuws, er is nog geen toetsingskader voor dit draaiboek. Door het opstellen van een toetsingskader is er sprake van een aanwinst voor de wetenschap. Tot op heden zijn er verschillende auteurs geweest die beschreven hebben waar een crisiscommunicatieplan (draaiboek Voorlichten en Informeren) aan moet voldoen en waar een organisatie aan moet voldoen om goed te kunnen communiceren tijdens een crisis. Deze verschillende meningen zijn nog nooit samengevoegd om te kijken in hoeverre de verschillende auteurs overeenkomen en waarin ze van elkaar verschillen. Doordat je zoveel verschillende meningen leest zien organisaties al snel door de bomen het bos niet meer. Want welke auteur heet nou gelijk? In dit onderzoek zijn de verschillende meningen van de auteurs samengevoegd tot één advies over het crisiscommunicatieplan en de organisatie. Dit samenvoegen resulteert in de totstandkoming van het toetsingskader. Naar alle waarschijnlijkheid kan het toetsingskader ook toegepast worden op andere gemeenten en provincies. Hierdoor heeft dus niet alleen de provincie Flevoland belang bij dit onderzoek, maar kan het ook van betekenis zijn voor de andere gemeenten en provincies in Nederland.

Dit onderzoek levert verschillende producten op. Zo levert het een toetsingskader op, die ook in de toekomst te gebruiken is en wellicht ook door andere gemeenten en provincies. Door de toepassing van het toetsingskader in dit onderzoek wordt er per gemeente en voor de provincie een rapport gemaakt met daarin de resultaten van deze toepassing. Dit betekent dat dit onderzoek ook zeven rapporten oplevert. Daarnaast levert het onderzoek deze scriptie op.

## ***1.5 Opbouw van de scriptie***

Hoofdstuk twee staat in het teken van de theorie en geeft inzicht in deelvraag één a en één b. Hierin wordt vermeld welke voorbereidingen er getroffen moeten worden voordat er een crisissituatie plaats vindt, maar ook welke soorten crises er zijn. De media is een belangrijk onderdeel in dit hoofdstuk. Een goed crisiscommunicatieplan kan sturen in het mediabeleid. Daarom dient bij elke handeling tijdens een crisis rekening gehouden te worden met de media. Dat gebeurt ook in deze scriptie. In dit hoofdstuk komt het crisiscommunicatieplan ook aan bod, daarbij wordt ingegaan op de opbouw en de inhoud van een crisiscommunicatieplan en het opstellen van een dergelijk plan. De tweede helft van dit hoofdstuk gaat in op de theoretische inzichten betreffende de invloedsfactoren voor crisiscommunicatie. Deze theoretische invloedsfactoren worden omgezet naar toetsingscriteria. Hoe deze toetsingscriteria worden vormgegeven en toegepast staat in hoofdstuk drie.

Onder de medewerkers van de communicatiepool worden enquêtes verspreidt, hiermee moet meer inzicht worden verkregen in de kennis en geoefendheid van deze medewerkers in crisiscommunicatie. In hoofdstuk vier volgen de resultaten van de getoetste draaiboeken van elke gemeente in Flevoland, maar ook van de enquête. Onder de leden van werkgroep Crisiscommunicatie van de zes gemeenten worden interviews afgenomen om de resultaten van de enquêtes beter te kunnen interpreteren. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk vijf, worden de conclusies, aanbevelingen en discussie vermeld.

## 2 De invloeden op crisiscommunicatie

Dit hoofdstuk geeft eerst inzicht in wat crisiscommunicatie is en wat de rol van de media is bij crisiscommunicatie. De media heeft namelijk veel invloed op crisiscommunicatie en bij je voorbereidingen moet je hier rekening mee houden. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat in op de invloedsfactoren voor crisiscommunicatie. Dit zijn onderdelen die een gemeente of provincie moet voorbereiden voor goede crisiscommunicatie. Het toetsingskader wordt gevormd uit deze onderdelen.

Het hoofdstuk geeft hiermee inzicht in deelvraag 1a: waar moet volgens de literatuur een modelplan crisiscommunicatie aan voldoen, welke gegevens moet het bevatten? Ook gaat dit hoofdstuk in op deelvraag 1b: waar moet volgens de literatuur een crisisorganisatie aan voldoen. Het antwoord op deze vragen is belangrijk, omdat er anders geen toetsingskader kan worden ontworpen.

### 2.1 Crisiscommunicatie

Wanneer een crisis begint, schreeuwen de journalisten direct om informatie en begint de communicatie direct. Er moet zo snel mogelijk gereageerd worden, dit kan alleen wanneer de verantwoordelijken exact weten wat ze moeten doen. Met behulp van een geïntegreerd communicatieplan kan dit gebeuren. Daarbij geldt de grondregel: "Het initiatief tot het beheersen en oplossen van een crisis begint met het nemen van het initiatief in de communicatie (Boulogne, 2003)." Het initiatief in de communicatie moet dus niet bij de media liggen. Wanneer dat wel gebeurt kan de invloed van de media op de perceptie van de mens nog groter zijn. Dit ideaalbeeld van Boulogne komt niet altijd overeen met de praktijk. Met name in de eerste fase van een crisis is de media sneller dan de gemeente of provincie.

De crisiscommunicatie in Flevoland kent vier doelen:

- "Informereren en waarschuwen van de bevolking.
- Informeren over de beschermingsmaatregelen die de bevolking zelf kan treffen.
- Informeren over maatregelen die de (plaatselijke) overheid heeft getroffen om de ramp/calamiteit te bestrijden.
- Het informeren van slachtoffers en verwanten (Provinciaal coördinatieplan, 2005)."

De doelen die hierboven genoemd worden zijn ook gedeeltelijk vormen van risicocommunicatie. Er wordt in Flevoland echter wel de crisiscommunicatie mee bedoeld en niet risicocommunicatie.

Naast de informatie aan burgers, is er ook de taak om het bestuur te ondersteunen. Bij crisiscommunicatie gaat het erom dat de boodschap open, stelselmatig, feitelijk, consistent en relevant is. Wanneer dit gebeurt kan het beeld van de crisis, dat gepresenteerd wordt aan de media en dus ook het publiek, enigszins beheerst worden. De doelgroep moet de boodschap snel en gemakkelijk kunnen ontvangen en hij moet begrijpelijk zijn. Crisiscommunicatie is een vorm van voorlichting. Sinds de jaren tachtig wordt voorlichting gezien als een beleidsinstrument. Om beleid effectief te laten werken, is communicatie een belangrijk instrument. Dit geldt voor het dagelijkse beleid evenals voor het beleid gedurende een crisis. (Loerakker & Rijnja, 1998) Crisiscommunicatie is het bewust geven van hulp door het verstrekken van informatie aan doelgroepen die worden bedreigd of zich bedreigd voelen. Daarbij moeten de specifieke doelgroepen worden onderscheiden. De communicatie naar elk van deze groepen moet aangepast zijn aan de behoeften en kennis van deze groeperingen. Verder moet bekend zijn met welk medium de doelgroep het beste bereikt kan worden, omdat de invloed van de media groot is, is dit belangrijk om te weten. Bij een ramp of crisis zijn radio, televisie en internet belangrijke publieke bronnen van informatie. Het Expertisecentrum voor Risico- en Crisiscommunicatie heeft een crisiswebsite ontwikkeld: [www.crisis.nl](http://www.crisis.nl). Deze site kan op lokaal niveau worden ingezet en de eigen medewerkers kunnen (na een training) de site bewerken. Ook de kanalen waarmee de burger informatie ontvangt veranderen. Informatievergaring gaat niet alleen meer via radio en kranten. Zo is onlangs de proef gestart met cell broadcasting. Hiermee worden mensen in een bepaald gebied gealarmeerd via hun mobiele telefoon. Radio blijft een belangrijk medium om de burger in te lichten. Omdat de invloed van de media groot is op de perceptie van het publiek, moeten de kanalen op een juiste manier benut worden. Gedurende een crisis heeft de overheid niet alleen te maken met burgers als doelgroep, maar ook met de interne medewerkers en het management. Burgers kunnen worden gezien als één doelgroep, soms is het echter noodzakelijk om burgers in te

delen in verschillende doelgroepen en ze dus te benaderen met verschillende middelen (Stacks, in Millar, 2004).

**Doelgroepen tijdens een crisis:**

- Medewerkers van de eigen organisatie

Ook de medewerkers die niets met de beheersing van de crisis te maken hebben, moeten geïnformeerd worden over de stand van zaken rond de crisis. Hiermee kan voorkomen worden dat zij acties ondernemen die haaks staan op de beslissingen van de rampenstaf. Met medewerkers worden zowel de ambtenaren op gemeentelijk en provinciaal niveau bedoeld als de statenleden. Ook deze groep kan in grote onzekerheid verkeren, waardoor zij gaan zoeken naar informatie. Wanneer ze geen informatie vanuit de organisatie krijgen, zullen ze hun aannames al snel baseren op bijvoorbeeld de berichten in de media.

Tijdens een crisissituatie voelen medewerkers zich vaak zeer nauw verbonden met elkaar en de organisatie. Hier kan gebruik van gemaakt worden door hun hulp in te schakelen bij de beheersing van de crisis. Deze hulp kan de crisisbeheersing bespoedigen en er ontstaat een nog grotere betrokkenheid bij de organisatie. De hulp van medewerkers kan betrekking hebben op kleine zaken zoals: *verwijs journalisten naar de afdeling communicatie; wees in deze periode attent op dergelijke risico's.*

Interne communicatie heeft ook betrekking op de communicatie tussen de overheidsinstelling en de hulpverleningsdiensten. Zo was de communicatie tussen de gemeentelijke voorlichters en de voorlichters van de hulpverleningsdiensten ontoereikend tijdens de vuurwerkramp in Enschede, hierdoor kwam tegenstrijdige of onjuiste informatie naar buiten. De externe communicatie verliep wel goed, maar de interne communicatie schoot er in deze stressvolle periode bij in. Bij de Bijlmerramp verliep de samenwerking tussen de verschillende voorlichtingsdiensten wel goed, waardoor er eenduidige communicatie plaats vond via de burgemeester, korpschef en de brandweercommandant.

- Het publiek

Bij alarmering van het publiek reageert het publiek vaak vol ongeloof. Zij raken dus niet direct in paniek, omdat zij het niet (willen) geloven. Dit betekent ook dat ze niet de wenselijke reactie vertonen, bijvoorbeeld het sluiten van deuren en ramen. Het publiek vertoont een adequate reactie wanneer zij beseffen dat ze, persoonlijk risico lopen. Daarna wil men meteen weten welke maatregelen er worden getroffen. Het publiek moet dus direct een bevestiging via een ander kanaal krijgen van de ramp. Dit kanaal kan zijn via de tv of radio, maar ook via het gedrag van mensen uit de omgeving. Oftewel, zodra er een tweede bron is geraadpleegd gaat men over tot actie. Ook hier zie je het belang van de media en haar invloed op het publiek. Vanuit de overheid moet er voor gezorgd worden dat er geen onzekerheid ontstaat, omdat dit vaak resulteert in geruchten. Door de juiste informatie te geven via het juiste medium kan onzekerheid worden voorkomen. Het publiek kan ingedeeld worden in vele doelgroepen. Tijdens een ramp moet men communiceren met alle burgers. Er is voor elke doelgroep een geschikt medium. Wanneer er een bijvoorbeeld ramp in een wijk gebeurt waarin veel buitenlanders wonen, dient er voor gezorgd te worden dat de boodschap in verschillende talen gecommuniceerd wordt. Tijdens de Bijlmerramp werden de autoriteiten ook geconfronteerd met dit probleem. De interactie met mensen met een verschillende culturele achtergrond en illegale immigranten verliep hier moeizaam (Katus, 2000).

Het zoeken naar een bevestiging, in plaats van in paniek raken, gebeurde ook in Amersfoort bij het Ketelwagenincident. Hier lekte een giftige stof uit een spoorketelwagen. Daarom gingen de sirenes af en vervolgens zochten de burgers naar een bevestiging. Op dat moment had de (loco-)burgemeester de bevolking moeten toespreken, dit is niet gebeurd. Het gevolg was dat de mensen niet naar binnen gingen en de deuren en ramen niet sloten. Dat communiceren ook rekening houden met de verschillende doelgroepen inhoud, bleek ook in Amersfoort. Hier waren slechts drie doelgroepen beschreven in het draaiboek: bevolking, de hulpverleners en de pers. Echter, rondom het station in Amersfoort zijn ook veel kantoren, de medewerkers van deze bedrijven hebben veelal geen tv of radio op hun kamer. Zij hebben wel de toegang tot internet, hier werd helaas pas op een laat tijdstip informatie op vermeld door de gemeente. De vele kantoormedewerkers, maar ook winkeliers waren dus niet goed op de hoogte van de situatie. (Geveke, Stuurman, Sybrandi & Temme, 2002) Wanneer men in Amersfoort zich bewust was van het effect en nut van het medium internet, had dit probleem voorkomen kunnen worden.

- (Verwanten van) slachtoffers

Bij communicatie over de slachtoffers moeten de communicatiemedewerkers goed in de gaten houden, dat de namen van de slachtoffers niet worden vrij gegeven voordat de familie op de hoogte is gesteld. De politie ligt meestal de familie in, zij geven ook aan wanneer er namen bekend gemaakt mogen worden. Het is aan de voorlichter om hier op toe te zien.

- Pers

Zoals al meerdere malen is aangegeven is de pers zeer belangrijk. Persvoorlichting is een belangrijk onderdeel, omdat daar een grote groep mensen mee wordt aangesproken. Onjuiste berichtgeving kan leiden tot geruchtenvorming en negatieve berichtgeving kan leiden tot imagoschade. Goede contacten met de pers zijn dan ook zeer belangrijk. In paragraaf 2.2 wordt uitgebreid ingegaan op de rol van de media tijdens een crisis.

- Intermediairs

Dit zijn personen die door hun specifieke kennis in het voorlichtingsproces een rol kunnen vervullen. Voorbeelden hiervan zijn: huisartsen, schoolhoofden en dominees. Door hun autoriteitspositie en bereikbaarheid bij een doelgroep, kunnen zij een brug vormen tussen de doelgroep en de overheid.

Deze brug tussen overheid en burger kan heel belangrijk zijn en deze brug kan zelfs de media zijn. Bestuurders ontdekken steeds meer dat de relatie met de burger onder druk staat. Het vertrouwen in de overheid hangt af van de eigen ervaringen met de overheid. Wanneer deze ervaringen niet goed zijn, kan het verstandiger zijn om de communicatie via een intermediair te laten gaan (Dolen, 2005). Marra (1998) beweert dat de uitkomsten van crisiscommunicatie met verschillende doelgroepen afhangen van de relatie die de overheid voorafgaand aan de crisis met die doelgroep had. Hier zie je de samenhang met risicocommunicatie. Deze vorm van communicatie kan voorafgaand aan een crisis plaats vinden, waardoor de band met de doelgroep beter wordt.

## 2.1.2 Soorten crisis

Een crisis kan variëren volgens Coombs (1999) van kleinschalige organisatorische kwesties zoals ziekte binnen de staf tot een terroristische aanslag en natuurrampen. Bij vrijwel elke crisis, welk soort dan ook, speelt de media een rol en laat het publiek zich informeren via de media. Parsons (1996) geeft drie types grote crises aan:

1. Directe crisis: er vindt geen of nauwelijks een waarschuwing plaats, waardoor de organisatie niet in staat is om het probleem te onderzoeken en een plan voor te bereiden voor de crisis toeslaat.
2. Noodzoekende crisis: deze ontwikkelen zich langzamer en kunnen gestopt of beperkt worden door een organisatorische actie.
3. Blijvende crisis: deze duren weken, maanden en soms zelfs jaren.

In het cahier van Klarenbeek (2003) worden drie soorten crises onderscheiden: acute crisis; sluimerende crisis en institutionele crisis. De acute crisis kan worden omschreven als een ernstige verstoring van gangbare processen. Binnen een acute crisis vallen de incidenten, dit zijn de eenmalige rustverstoringen, maar ook de calamiteiten vallen hieronder, dit zijn de materiele ontsporingen. Tot slot vallen de rampen hier ook onder, dit is een verstoring van de openbare orde. In de praktijk worden crises met rampen geassocieerd. De sluimerende en institutionele crisis krijgen nog nauwelijks aandacht. De sluimerende crisis kenmerkt zich door een situatie die langzaam een steeds nijpender probleem wordt. Deze vorm komt overeen met de noodzoekende crisis die genoemd is door Parsons (1996). Bij een institutionele crisis verandert de omgeving van een overheidsinstantie. Daarbij wordt de politiek omstreden en wordt de dagelijkse gang van zaken ook verstoord en omstreden. Bij een extreme institutionele crisis komt het vaak voor dat een minister of andere verantwoordelijke aftreedt. In dergelijke kwesties speelt de media een belangrijke rol. Bij het voorbeeld van de aftredende minister, zorgt de media ervoor dat de politiek in beeld komt bij de burger. Bij een dergelijke crisis speelt de media een enorm grote rol. De media is in staat om het probleem enorm op te blazen, waardoor het publiek er steeds meer aandacht aan geeft. Het publiek kan dan zo'n grote rol gaan spelen dat bijvoorbeeld een minister sneller moet aftreden.

## **2.2 Invloed van de media op de burger**

De overheid kan bij crisiscommunicatie niet om de media en hun werking heen. De media brengt de boodschap over naar de burger en kan de burger daarmee beïnvloeden. Echter, de media zijn ook te beïnvloeden. Wanneer de overheid goed begrijpt hoe de beïnvloeding van de media op de burger en de beïnvloeding vanuit de overheid op de media werkt, kun je deze kennis gebruiken om zo de doelstellingen van de crisiscommunicatie te behalen. De doelen van de gemeenten in Flevoland en de provincie Flevoland betreffende crisiscommunicatie gaan in op informeren, maar in vele gevallen zal men ook tot doel hebben het beïnvloeden van gedrag van de burger. De perceptie van de burger kan op vele manieren beïnvloed worden, niet alleen door de media, maar ook door bijvoorbeeld mensen uit de omgeving. De media speelt echter een zodanig grote rol, dat er in deze scriptie alleen op de rol van de media ingegaan wordt.

Bij crisiscommunicatie draait het altijd om de gewenste communicatie en de gewenste effecten. Dit zijn de gewenste effecten van de organisatie, dan wel de communicatiemedewerker. Een crisiscommunicatieplan dient als een leidraad om zo veel mogelijk deze gewenste effecten te bereiken en gewenste communicatie-uitingen neer te zetten. Bij het opstellen van een crisiscommunicatieplan en bij de uitvoering tijdens een crisis moet men zich dus altijd bezig houden met hoe het gewenste effect bereikt kan worden. De media is één van die factoren waar gedeeltelijk invloed op uit te oefenen is en die voor een groot deel bepalen of het gewenste effect bereikt wordt bij de burgers. Media speelt een cruciale rol ten tijde van een crisis en hier moet men bij elke handeling van bewust zijn.

In het artikel van Gutteling en Bauer (2004) wordt vermeld dat de massamedia wordt beschouwd als een krachtig instrument en publieke percepties beïnvloedt. De publieke sfeer wordt ervaren als een communicatiesysteem waarin geïnteresseerden de sfeer veranderen/laten bewegen binnen drie gebieden: bij wetgeving en het maken van beleid, in de massamedia en in de dagelijkse gesprekken. Ook Nilsson, Reitan, Tonnessen en Waldahl (1997) geven aan de media impact heeft op de mensen. Hoe mensen een risico of crisis ervaren hangt af van de verslaglegging van de massamedia en hoe de risico's en crisis met elkaar vergeleken worden. Volgens hem is de massamedia helemaal belangrijk wanneer mensen geen persoonlijke ervaringen hebben met het risico of de crises. Op dat moment is het publiek afhankelijk van de prioriteiten en beoordelingen van de massamedia.

Zowel bekende als onbekende risico's spelen een sleutelrol in de dagelijkse samenleving. Daarbij is het belangrijk dat een individu capabel is om te bekijken aan welke risico's hij/zij zichzelf kan blootstellen in verschillende situaties en hoe ze zich daar tegen kunnen beschermen. Deze capaciteit wordt grotendeels bepaald door eerdere ervaring, maar ook door de mening van experts en de algemeen heersende opvattingen in de samenleving. Men heeft dus informatie nodig en daar speelt de massamedia een grote rol in. De organisatie kan deze informatie, vanuit haar rol als expert leveren. Volgens Nilsson (1997) moet er goed gekeken worden naar de rol van de massamedia, omdat zij communiceert met het merendeel van de samenleving. Daarnaast is het zo dat het publiek snel te weinig informatie kan krijgen, eenvoudig verkeerd geïnformeerd kan worden of zelfs misleid kan worden. In deze gevallen kan de schuld liggen bij de media, maar ook bij de organisatie.

In het voorgaande gaat het om de mensen die direct met de risico- of crisissituatie te maken hebben. De perceptie van de mensen buiten de crisissituatie wordt gevormd door de berichtgeving van de media. Deze berichtgeving creëert een bepaald beeld of imago van de situatie en de oorzaken daarvan. De media is voor deze groep vaak de enige bron van informatie. Crisismanagers moeten dus vaardigheden ontwikkelen om het beeld van de crisissituatie dat zij presenteren aan de media te beheersen, hier zijn een aantal tactieken voor:

- zorg voor geschikt personeel voor de communicatie over en weer met de media;
- maak concrete verklaringen in plaats van emotionele;
- zorg dat je open en eerlijk overkomt;
- wees consequent in woord en daad;
- betrek alle partijen (Heath, 1998).

Tijdens een crisis is de overheid bij informatieoverdracht voor een groot deel dus afhankelijk van de media. De burgers zijn vervolgens ook weer grotendeels afhankelijk van de informatieoverdracht van de media. Welke informatie de massamedia toont aan het publiek en hoe de crises vergeleken worden, bepaalt hoe de mensen over de crisis denken en hoe ze het ervaren. Daarbij is de

massamedia volgens het artikel van Nilsson (1997) helemaal belangrijk wanneer het gaat om een crisis waar men geen ervaring mee heeft. Op dat moment is men afhankelijk van de media, omdat de media direct toegang heeft tot het publiek is hun invloed dus groot (Heath, 1998). De media is de laatste jaren veranderd. Zij maakt politiek en beleid toegankelijk voor het grote publiek, maar ook brengen zij het publiek in beeld bij de officiële instanties. De media is ook een soort waakhond van de democratie. Deze verschillende functies spelen allemaal een rol bij crisiscommunicatie. De media legt steeds meer nadruk op personen en emoties dan op inhoud. Dit beïnvloedt ook in sterke mate de crisiscommunicatie. Zo was de druk van de media in de beginfase van de Vuurwerkcramp in Enschede erg hoog. De media was er toen op uit om zo veel mogelijk kritiek te uiten op de overheid, ook hier draaide het om emoties (Katus & Volmer, 2000). De media zijn een venster op de werkelijkheid voor de burger. Het geruchtencircuit kan ook een grote bron van informatie zijn voor de burgers, het is dus niet zo dat de pers almachtig is, dit in tegenstelling tot wat de theorie: de *almacht van de media* zegt.

In het artikel van Scholten (1997) wordt ingegaan op een ander aspect van invloed, daarin wordt vermeld dat de media invloed heeft op de identificatie en labeling van een crisis. Daarbij kan de vraag gesteld worden of dat de enige punten van invloed zijn. In het artikel wordt namelijk ook aangehaald dat beeldvorming belangrijk is. De beeldvorming wordt bepaald door de timing en geloofwaardigheid van bijvoorbeeld de beleidsmedewerkers. Echter, de media moet de berichten van deze medewerkers verslaan, hier kom je weer terug op de invloed van de media. Zij kunnen namelijk een goed getimed bericht heel anders weergeven.

### **2.2.1 Realistische benadering of constructivistisch standpunt**

De media kan de berichtgeving op twee manieren presenteren. Zij kunnen kiezen voor een realistische benadering, of voor het constructivistische standpunt. Bij de realistische benadering maakt de media gebruik van een bestaande set gebeurtenissen die objectief en uitgebalanceerd worden weergegeven. Ze presenteren dan de werkelijkheid. Er zijn ook wetenschappers die beweren dat de media de werkelijkheid vormt, dit is het constructivistische standpunt. Dit komt onder meer tot uiting in de selectie van nieuwswaardige gebeurtenissen die de media maakt. De media bepaald dan wat de burger uiteindelijk te zien krijgt. Frewer (2004) geeft aan dat de informatie belangrijk moet zijn voor het publiek, voordat zij het bekijken. Fessenden-Raden, Fitchen en Heath (1987) zeggen dat de informatieverstrekken zelf kiezen welke feiten ze presenteren aan hun lezers/kijkers. Deze zenders hebben hun eigen opvattingen en presenteren hun eigen perspectieven. Zij kijken hierbij niet naar het belang van de lezers zoals Frewer (2004) en Robinson (2000) dat wel doen. Uiteraard kunnen de journalisten het nieuws in een bepaald daglicht plaatsen, dit is haast onmogelijk om te voorkomen. Dit wordt ook wel framing genoemd (Gutteling, 1999). Voor de overheid is het belangrijk om rekening te houden met dit aspect. In paragraaf 2.2.3 wordt ingegaan op het aspect framing. Volgens De Wolff (2005) verandert de journalistiek in Nederland. Daarbij stelt de nieuwe journalist zich de vraag welke functie het publiek vervuld wil zien bij een nieuwsfeit. Wil het publiek kale feiten, een context, een inzicht, een oordeel, een advies, een emotie of een amusement. Oftewel, de journalisten zouden zich meer gaan bezig houden met de verwachtingen van de burger. Uiteraard moet de overheid ook rekening houden met deze verwachtingen.

### **2.2.2 Geschiedenis van de rol van de media**

Voor en na de Tweede Wereldoorlog zag men de massamedia als zeer machtig en het publiek als passief en weerloos. Het idee dat de media almachtig is heeft verschillende benamingen gekregen, bijvoorbeeld injectienaaldtheorie, one-step-flow en almacht van de mediatheorie. Deze theorie beweert dat de massamedia een direct, snel en krachtig effect heeft op het publiek en dat de massamedia een gedragsverandering te weeg kan brengen. Dit was ook het geval in de Tweede Wereldoorlog toen Hitler een monopoliespel in de media had en zo de bevolking beïnvloedde. De theorie geeft de suggestie dat de massamedia een grote groep mensen direct kan beïnvloeden door ze te overstelpen met geschikte berichten die vervolgens een reactie te weeg brengen. Zo'n gedragsverandering is vaak wat men voor ogen heeft tijdens een crisissituatie (ga naar binnen, sluit deuren en ramen). Daarbij gaat men ervan uit dat het publiek passief is en dat de media eigenlijk heel gevaarlijk is omdat het publiek weerloos is tegen de berichtgeving. Uiteindelijk denkt men alleen nog maar over datgene wat men verteld is, omdat ze geen andere bron van informatie hebben ([www.tcw.utwente.nl/theorieënoverzicht](http://www.tcw.utwente.nl/theorieënoverzicht)). Oftewel, de theorie beweert dat een slimme zender, met het juiste kanaal en boodschap, vrijwel ieder gewenst gedrag kan creëren. In die tijd was men zo overtuigd van de macht van de media dat er weinig onderzoek naar werd gedaan. Het onderzoek dat

werd gedaan was laboratoriumonderzoek, waarbij alle omstandigheden in de hand kon houden. De overtuigingskracht die in dergelijk onderzoeken werd ontdekt kwam niet overeen met de werkelijkheid. De onderzoeken die hierop volgden resulteerden in de two-step-flow theorie. Hierin speelden sociale netwerken ook een rol. Er waren dus meer invloeden dan alleen massamedia. Weer een aantal jaar later (jaren '60) werd de Multiple-step-flow theorie ontwikkeld. Onderzoek liet zien dat het publiek geen passieve massa was en dat het bij verschillende informanten informatie zoekt. Vele theorieën volgden nog, maar dat is te veel om allemaal hier te noemen. De laatste jaren is men wel weer op het punt gekomen dat de massamedia weer als een grote beïnvloedende partij gezien wordt. Weliswaar is de invloed niet zo groot als in de jaren '50 beweerd werd, maar de effecten zijn wel degelijk aanwezig (Oomkes, 2000).

### 2.2.3 Agenda setting hypothese

De Boer & Brennecke (1999) beschrijven de agenda setting hypothese, deze hypothese zegt dat de media bepaalt waar de mensen over denken. De hypothese zegt dus niet wat de mensen moeten denken, maar waarover. De psychologische verklaring voor deze hypothese wordt gezocht in het verschijnsel dat mensen zich constant op hun omgeving oriënteren. Wanneer men onzeker over het onderwerp is, of men vindt het interessant, dan wordt deze behoefte alleen maar sterker. In het artikel van Heath (1998) wordt, zoals eerder gezegd, beschreven dat mensen die buiten de crisissituatie vallen, hun aannames op de berichtgeving van de media baseren. Deze berichten bepalen bij de mensen het beeld wat zij hebben van een crisis. Ook hier wordt dus weer gezegd dat de media bepaalt waarover men denkt. Wanneer bepaalde feiten niet in de media worden beschreven dan zal het publiek daar ook niet over nadenken. Dit komt dus overeen met de beschrijving van De Boer (1999) over de agenda setting hypothese.

Wanneer iemand onderzoek doet naar agenda setting dan moet men bekijken of de media-agenda de publieksagenda bepaalt. De media-agenda wordt bepaald door te meten hoeveel ruimte of tijd aan welke onderwerpen wordt besteedt. De publieksagenda wordt bepaald door de respondenten naar de belangrijkheid van de onderwerpen te vragen. In onderzoek naar de agenda setting is ook aandacht besteedt aan 'priming'. Priming is het proces waarbij de media de nadruk op bepaalde aspecten van een onderwerp legt en zodoende de beoordelingsmaatstaven van het publiek bepalen. Priming is een psychologisch proces waarbij de nadruk die in de media op een onderwerp gelegd wordt, het geheugen van de mensen activeert en zodoende invloed uitoefent op de informatieverwerking en meningsvorming. Daarbij is het zo dat hoe meer kennis iemand heeft over het onderwerp des te minder gevoelig hij/zij is voor priming-effecten. Door de uitbreiding van agenda setting met het primingconcept wordt de invloed van de media groter dan men bij het oorspronkelijke agenda setting-onderzoek had gedacht. In eerste instantie dacht men dat de media alleen bepaalde waarover men dacht, maar met priming is er ook invloed vanuit de media op de manier waarop men denkt. Bij priming zijn de inhoudelijke argumenten van belang.

De media bepaalt waarover het publiek denkt, dit is de oorspronkelijke gedachte van de agenda setting hypothese. De manier waarop een onderwerp wordt gebracht is een keuze van de journalisten. Het kader wat gegeven wordt door de journalist kan bepalen vanuit welk perspectief het publiek het onderwerp bekijkt. Door een onderwerp op een bepaalde manier te presenteren kan de media het publiek beïnvloeden, over bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de crisis. Dit wordt framing genoemd. In dit geval bepaalt de media niet alleen waarover men denkt, maar ook hoe men denkt (De Boer, 1999).

De agenda setting hypothese bevat echter ook een conceptueel probleem. Er is namelijk variatie denkbaar in de mate waarin verschillende media een agenda setting effect kunnen veroorzaken. Naar dit verschil heeft ook Heath (1998) niet in zijn onderzoek naar gekeken. Er zijn theoretische inzichten die beweren dat de mate waarin mensen leren van de media voor een groot deel afhankelijk is van de hoeveelheid inspanning die nodig is om de informatie te verwerven. Hoe meer moeite iets kost, hoe meer men er van leert. Zo kost het lezen van een krant meer moeite dan televisie kijken. Volgens de agenda setting zou dit betekenen dat de krant een sterker agenda setting effect heeft dan de televisie. Hier zijn De Boer (1999) en Wakefield (2003) het niet met elkaar eens. Dit is namelijk in tegenstelling tot wat Wakefield (2003) zegt. Zij beweert dat de krant juist geen goed middel is vooral bij risicocommunicatie. Dit toont wel aan dat men ten tijde van een ramp zich goed moet realiseren welk

kanaal er gebruikt wordt voor de berichtgeving, Kennis over de agenda setting hypothese kan bruikbaar zijn bij het vaststellen van de mediastrategie tijdens een crisis.

### **2.3 De voorbereiding op crisiscommunicatie**

Vorbereiding is erg belangrijk bij crisiscommunicatie. Ruim 80 procent bestaat uit voorbereidingen, onder andere het in kaart brengen van de risico's en bekijken wat de impact is voor de organisatie en de omgeving. Daarna wordt bekeken hoe een aankomende crisis zo vroeg mogelijk kan worden herkend en welke stappen er vervolgens ondernomen moeten worden. Uiteindelijk ontstaat er een geïntegreerd crisiscommunicatieplan (Boulogne, 2003). Dit vooruit denken en plannen heeft ook als resultaat dat de medewerkers al in een vroeg stadium bekend en betrokken raken met crisiscommunicatie, zodat zij weten wat ze moeten doen. Wanneer een crisissituatie goed is voorbereid kan een organisatie sneller en doelgerichter actie ondernemen, dit kan er voor zorgen dat er minder onrust en schade ontstaat en dat de gewenste effecten sneller bereikt worden. Deze schade kan betrekking hebben op de organisatie en op de maatschappij. Een organisatie kan schade oplopen door bijvoorbeeld een aangetast imago. Wanneer de verantwoordelijken de gevolgen van een crisis slecht afhandelen kan er voor de slachtoffers nog meer schade ontstaan (Rookmaker, 1999). Bij een planmatige aanpak kan dit voorkomen worden en ook de maatschappelijke schade kan beperkt worden. Daarnaast kunnen er dankzij een goede voorbereiding risico's verminderd worden.

Niet elke crisis is te voorzien, dat maakt het moeilijk om de gebeurtenissen tijdens een crisis te controleren. Men kan wel proberen om een potentiële crisis zo goed mogelijk voor te bereiden. In de praktijk van crisiscommunicatie wordt de nadruk gelegd op de voorbereiding, snelheid, openheid en consistentie van de communicatie (Rookmaker, 1999). De snelheid van communicatie is ook belangrijk omdat onze omgeving steeds drukker wordt en de bevolking toeneemt. De druk vanuit de urbanisatie, maar ook de afhankelijkheid van de technologie heeft er wellicht toe geleid dat er meer crises ontstaan. Daarnaast worden gebieden/mensen steeds meer met elkaar verbonden en interafhankelijk van elkaar, zodat een crisis op kleine schaal, gevolgen kan hebben in een ander deel van de wereld. Ritchie (2004) beweert dat wanneer je weet hoe een crisis werkt dat dat een eerste stap is in het managen en verminderen van de impact van een crisis.

Tijdens een crisis is er veel contact met de media. Hiervoor moet iemand aangesteld worden die de organisatie goed vertegenwoordigt, betrouwbaar is en kan omgaan met de druk van de media. Daarnaast moet deze persoon bekend zijn met de media. Wanneer hij/zij tijdens een crisis voor het eerst contact heeft met de media is er volgens Couretas (1985) iets goed mis. Het contact met de media tijdens de dagelijkse procedures is dus een indirecte vorm van voorbereiding op een crisis. Wanneer het contact met de media goed wordt voorbereidt, kan het beeld wat tijdens een crisis gepresenteerd wordt beheerst worden. Omdat men grotendeels afhankelijk is van de media tijdens een crisis is deze voorbereiding heel erg belangrijk.

Volgens het crisismanagementmodel van Borda & Mackey-Kallis (in Millar, 2004) moeten de volgende punten voorbereid worden:

- stel een crisismanagementteam samen;
- verkrijg steun vanuit het management;
- identificeer de kwetsbaarheden van de organisatie;
- train de medewerkers.

Bij aanvang van het Ketelwagenincident in Amersfoort, bleken er een aantal voorbereidingen niet getroffen, bijvoorbeeld de voorzieningen voor een perskamer. Verder had de gemeente Amersfoort de beschikking over een provinciale voorlichterspool. Deze is niet ingeschakeld omdat men te weinig zicht had op de kwaliteit van de medewerkers in deze pool, terwijl men op een bepaald moment wel behoefte had aan meer medewerkers. Dit is een gemiste kans. Als dit de praktijk is, dan heeft een voorlichterspool op deze manier geen enkel nut. Dit kan voorkomen worden door te oefenen en daarbij ook de voorlichterspool in te schakelen. Wanneer men elkaar kent, weet men wat de ander kan waardoor er een vertrouwensband ontstaat.

### 2.3.1 Crisis(communicatie)strategie

Het is niet langer de vraag of een organisatie een crisis overkomt, maar wanneer de organisatie een crisis overkomt, welke type het is en hoe goed de organisatie is voorbereid. Een strategie is volgens Johnson en Scholes (1984) de richting en het doel van een organisatie over de lange termijn. Voor de crisiscommunicatie moeten er ook verschillende strategieën worden voorbereid en moet er een link zijn tussen de crisistypes en de communicatiestrategieën. De ideale situatie is wanneer het onderzoek overeenkomt met de veranderende omgeving en de belanghebbenden. Strategische planning en strategisch management houden zich bezig met: 1. strategische analyse, 2. de strategische richting en keuzes, 3. de strategische implementatie en de beheersbaarheid en de strategische evaluatie. Echter, elke fase moet flexibel zijn, er moet een evaluatie beschikbaar zijn en er moeten wijzigingen gemaakt kunnen worden.

Strategieën om om te gaan met deze verschillende crisis situaties variëren, afhankelijk van tijdsdruk en de mate van beheersing en de grootte van de crisis. Het is voor managers nuttig om inzicht te kunnen krijgen in wanneer een kwestie zich ontwikkelt tot een crisis. Burnett (1998) heeft een crisis classificatie matrix ontwikkeld, deze matrix bevat 16 cellen welke weergeven wat de mate van dreiging is, de respons actie, de tijdsdruk en de mate van beheersbaarheid. Een situatie die zich bevindt op het nullevel of de eerste level kunnen niet geclassificeerd worden als een crisis, maar hebben wel een strategische management benadering nodig, als deel van de normale management handelingen. Fink (1986) en Roberts (1994) hebben beiden iets andere modellen ontwikkeld om de levenscyclus van een crisis te verklaren. Zij beweren dat een crisis een aantal progressieve stappen doorloopt. Wanneer je een crisis, de levensloop en de potentiële impacts en acties begrijpt kan dat je helpen bij de ontwikkeling van strategieën van organisaties die om moeten gaan met een crisis. Ook het plan van aanpak betreffende communicatie en de omgang met de media kun je dan vast stellen.

Uit onderzoek blijkt dat het moeilijk is om aan te tonen in welke fase een crisis zit als er sprake is van een langdurige crisis of wanneer er sprake is van een groot geografisch gebied, zoals bij de MKZ-crisis. Heath (1998) zegt dat een crisis snel een andere crisis kan veroorzaken, het ripple-effect. Een goed geplande crisisstrategie kan dit ripple-effect voorkomen.

Kash en Darling, (in Ritchie 2004) noemen nog enkele andere instrumenten waarmee inzicht kan worden verkregen in de gebeurtenissen in de omgeving, die eventueel kunnen leiden tot een crisis:

- Strategisch voorspellen; dit is op basis van opinies of extrapoleren.
- Mogelijkheidsplanning; dit zijn alternatieve plannen die geïmplementeerd kunnen worden als een crisis toeslaat en invloed heeft op de strategische richting van de organisatie.
- Issue analyse; dit is gelijk aan de voorgaande, hier moet echter ook nog goed gelet worden op trends in de omgeving
- Scenario analyse; gedetailleerde pogingen welke een eindstaat beschrijven, wanneer er bepaalde beslissingen worden genomen.

Ostrow (1991) bekritiseert de actieplannen en het vooraf vaststellen van scenario's. Hij geeft aan dat er een paar voorspelbare variabelen zijn, maar dat een crisis bijna nooit volgens een vooraf vastgesteld plan verloopt. Geen enkele expert weet volgens hem vooraf al of de informatie de crisis oplost of erger maakt. Het vooraf vaststellen van scenario's en strategieën geldt niet alleen voor de ramp zelf, maar ook voor de communicatie gedurende een ramp.

De implementatie van een strategie kan chaotisch en gecompliceerd zijn. De implementatie moet dan ook goed in de gaten worden gehouden en daarbij moet men flexibel zijn. Barton (in Ritchie, 2004) gelooft dat de implementatie van een strategisch communicatieplan de schade kan beperken en dat het de organisatie de mogelijkheid geeft om zich te concentreren op de crisis. Marra (1998) geeft aan dat slechte communicatie er vaak voor zorgt dat de schade groter wordt. Aan de andere kant beïnvloedt de situatie de crisiscommunicatie ook. Een crisiscommunicatiemedewerker is beter voorbereid wanneer hij/zij weet welke reactie past bij een bepaalde crisissituatie (Coombs & Holladay, 2002).

Wanneer een organisatie niet snel reageert, dan komt het al snel in een defensieve en reactieve positie terecht. Dit komt geheel overeen met Weick (in Millar, 2004). Hij geeft aan dat er simpel gehandeld moet worden of men moet met een snelle reactie komen. Behalve dat het bedrijf in een

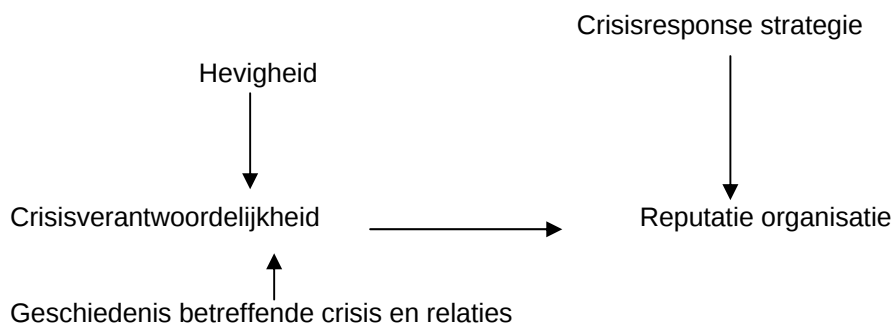
verdedigende positie komt, komt ook het geruchtencircuit snel op gang als er geen reactie vanuit de organisatie komt. Speculatie zal dan de overhand nemen, zowel in het geruchtencircuit als in de media, dit is vaak moeilijk om weer recht te zetten. Wanneer er geen informatie wordt gegeven dan gaan de journalisten zelf op zoek. Zo heeft de massamedia de mogelijkheid om een crisis heel negatief in het daglicht te stellen. Hier zie je het proces van framing terug. Aan de andere kant kan de media ook bepaalde kwesties onder de aandacht brengen, waardoor het herstelproces sneller verloopt. Ook hier zie je weer de macht van de media. Volgens Coombs (1999) is tweezijdige communicatie de beste manier om met het publiek om te gaan. Volgens Barton (in Ritchie, 2004) wordt er bij crisiscommunicatie nog te weinig gekeken naar de identificatie van het publiek, de doelen voor effectieve communicatie en het creëren van een sterk, positief bericht. Hierdoor is de kans op defensieve en reactieve communicatie groot.

Stacks (in Millar, 2004) koppelt de strategie aan de wijze van communicatie. Zo nemen informatieve strategieën de vorm aan van asymmetrische, eenzijdige communicatie. Persuasieve strategieën hebben betrekking op het veranderen van de attitude, hier ligt de communicatie tussen eenzijdige en tweezijdige communicatie in. Bij het bepalen van de communicatiestrategie moet ook het kanaal onderzocht worden en betrokken worden in de berichtgevingstrategie. Het kanaal, de capaciteit van het kanaal, de richting en de lading zijn ook erg belangrijk bij deze berichtgevingstrategie. Een medium als de krant of de tv vormt vaak het kanaal waarmee de boodschap overgebracht wordt aan het publiek. In het geval van een persuasieve strategie probeert men dan de attitude te veranderen. Ook hier is weer de invloed van de media te zien.

Sommige auteurs beweren dat alleen een strategie niet genoeg is, als een organisatie niet een flexibele, responsieve en aanpassingsvermogenende organisatiecultuur heeft. Dit komt overeen met wat Marra (1998) zegt. Daarnaast is volgens Heath (1998) de mogelijkheid om snel beslissingen te nemen nodig. Cassedy (1991) geeft de suggestie dat er een teamleider nodig is die een crisismanagementteam coördineert.

### **Situational Crisis Communication Theory**

Een crisis kan de werkzaamheden van een organisatie verstoren en een bedreiging zijn voor de reputatie van een organisatie. De communicatieve reactie van een organisatie kan er voor zorgen dat deze schade beperkt wordt of zelfs gerepareerd wordt. Er is een situatiegebonden benadering voor nodig om te bepalen wat de organisatie zegt en doet om de reputatie te beschermen. In het artikel van Coombs (2002) wordt deze situationele benadering vermeld. De Situational Crisis Communication Theory (SCCT) geeft een situationele benadering voor het reageren op een crisis om de reputatie van de organisatie te beschermen. Een crisismanager begint met de selectie van een crisisresponse strategie door het type crisis te identificeren. Dit is het frame dat het publiek gebruikt om de gebeurtenis te interpreteren. Het doel is om de persoonlijke controle te evalueren. De persoonlijke controle is de mogelijkheid van de organisatie om de gebeurtenis te beheersen, de mate van verantwoordelijkheid en de schuld van de organisatie. De crisismanager moet een crisisresponse strategie selecteren welke geschikt is voor de mate van potentiële reputatieschade. Hoe meer de crisis de schuld is van de organisatie, hoe meer actie het publiek van de organisatie verwacht naar de slachtoffers toe. Zodra de mate van crisisverantwoordelijkheid is vastgesteld, kan de crisismanager een passende crisisresponse strategie kiezen. De crisisresponse strategieën variëren van het voorop stellen van de organisatie-interesses tot het voorop stellen van de zorgen van de slachtoffers. In het artikel van Coombs (2002) is het model van SCCT op een aantal punten herzien.



Figuur 2.1: Herziene model SCCT (Coombs, 2002)

## **2.4 Indeling crisiscommunicatieplan**

Tot en met paragraaf 2.3 is aan bod gekomen wat een crisis is en ook waarom een goede voorbereiding zo belangrijk is. Deze voorbereiding kan de organisatie treffen op een aantal punten. De rest van hoofdstuk twee gaat in op de elementen die een organisatie kan voorbereiden zodat de crisiscommunicatie zo goed mogelijk uitgevoerd kan worden. De mate van voorbereiding beïnvloedt het verloop van de crisiscommunicatie. Het eerste element wat goed voorbereidt kan worden is het communicatieplan.

Zoals eerder gezegd draait het erom de gewenste effecten te bereiken. Een goed crisiscommunicatieplan kan een leidraad zijn om deze gewenste effecten te bereiken. In het artikel van Stacks (in Millar, 2004) wordt vermeld dat in een crisisplan minimaal moet worden aangegeven wie de communicatie doet, wat de doelgroep is en welke kanalen er gebruikt kunnen worden. Dit is ook wat Borda (in Millar, 2004) zegt. In het communicatieplan moeten ook de methodes staan die gebruikt worden om de berichten te communiceren naar deze groepen; voorbeelden hiervan zijn de persconferenties en publicaties in dagbladen. Door deze auteurs wordt ook weer erkend dat de invloed van de media groot is en dat daar ook in het crisiscommunicatieplan rekening mee gehouden moet worden, bijvoorbeeld door het vermelden van de methodes. Deze methodes moeten er uiteindelijk voor zorgen dat de ontvanger datgene doet/denkt wat de organisatie verlangt. Daarbij moet volgens beide de evaluatie van crisiscommunicatie niet worden vergeten.

### **2.4.1 Crisiscommunicatieplan volgens Boulogne**

Boulogne is een Nederlandse auteur en gespecialiseerd in de begeleiding van crisiscommunicatie bij organisaties, waaronder overheidsinstellingen. Hij heeft een aantal boeken geschreven over crisiscommunicatie. Deze boeken hebben een praktische inslag.

Volgens Boulogne (2003) bestaat een crisiscommunicatieplan uit de volgende onderdelen:

- Algemeen deel

In het algemene deel worden de hoofdlijnen van het beleid voor het omgaan met crisissituaties en crises vermeld. Daarnaast komen de taken en verantwoordelijken per functionaris aan bod en moet vermeld worden welke technische en andere voorzieningen paraat moeten zijn. Daarnaast dient het hele proces, van eerste signalering tot en met de evaluatie, weergegeven te worden.

- Concreet plan

In dit gedeelte staat een overzicht van de relevante maatrampscenario's, met ook een indeling naar gevarenklasse en alarmfase. Hierbij moet ook vermeld worden welke acties ondernomen dienen te worden. Wanneer er sprake is van een crisis die niet in het overzicht staat vermeld moet er een stappenplan te volgen zijn voor de informatievergaring en analyse zodat er een indeling voor de gevarenklassen en alarmfasen kan worden gemaakt. In dit stappenplan moeten duidelijke tijdsindicaties worden gegeven, om te late acties te voorkomen. Dit stappenplan moet ook vermeld worden in het Concreet plan. Verder bevat het Concreet plan een uitwerking van de afzonderlijke actieplannen voor de relevante crisissituaties. Hierin staan de normen en criteria met de daaruit voortvloeiende acties, maar ook de procesmatige beschrijvingen van de opeenvolgende acties. Ook moet in dit deel opgenomen worden hoe vaak en hoe men het plan actualiseert en wanneer er getraind en geoefend wordt.

- Gegevens van basisdocumenten

Hierin staan de gegevens van de contactpersonen, zijn verzendlijsten opgenomen, staan de basisteksten voor bijvoorbeeld persberichten en de manier van inschakeling van de rampenzender.

Een crisiscommunicatieplan moet structuur en houvast bieden tijdens een crisis, een gedetailleerd en uitgewerkt plan kan hier voor zorgen. Te veel details kan vooral in de beginfase ook storend zijn. Dit kan voorkomen worden door in het begin van elk onderdeel een samenvatting te geven van de criteria en welke acties er ondernomen moeten worden. De inhoudelijke uitwerking volgt daarna. Wanneer er belangrijk beslissingen genomen moeten worden kan men de uitwerking alsnog raadplegen.

Hieronder enkele praktische tips van Boulogne (2003) voor een crisiscommunicatieplan:

- Wees kort en direct: in een crisissituatie heeft men behoefte aan overzicht en duidelijkheid.

- Zorg dat in het stappenplan alleen criteria en acties staan.
- Maak samenvattingen van het gehele plan en koppel deze aan het processchema.
- Plaats de essentiële feitelijke gegevens in het stappenplan, bijvoorbeeld belangrijke telefoonnummers.
- Zorg dat iedereen binnen de organisatie weet hoe hij/zij een crisissituatie moet signaleren en melden. Hoe sneller de melding binnen is, hoe adequater er gereageerd kan worden.

## 2.4.2 Crisiscommunicatieplan volgens Fearn-Banks

Kathleen Fearn-Banks beschrijft in haar boek verschillende cases. Deze cases analyseert ze en koppelt deze aan theoretische uitgangspunten. Daarbij richt zij zich ook op de overheid.

Volgens Fearn-Banks (2002) moet men eerst vaststellen welke soorten crisis het meeste kans hebben om te gebeuren. Dit moet weergegeven worden in een tabel, waarbij aangegeven wordt wat de kans is dat de crisis gebeurt en wat de mate van schade is. Wanneer dit is vastgesteld kan volgens haar het crisiscommunicatieplan opgesteld worden. Ze noemt vele onderdelen die in het crisiscommunicatieplan moeten staan, waaronder de volgende:

- **Erkenning;** dit onderdeel bevat de handtekeningen van het betrokken personeel en management. Hiermee wordt aangegeven dat zij het plan gelezen hebben en het kunnen hanteren.
- **Middelen;** per doelgroep moet aangegeven worden met welke middelen het bereikt kan worden.
- **Basisinformatie;** met basisinformatie worden jaarverslagen, foto's, achtergrondinformatie over de organisatie en feiten over de omgeving.
- **Lastige vragen;** er kunnen een aantal lastige vragen van de pers vermeldt worden, zodat de perswoordvoerder zich daar alvast op kan voorbereiden. Een voorbeeld van zo'n vraag is: "Even tussendoor, wist je niet dat dit zou kunnen gebeuren?" Wanneer de perswoordvoerder deze vraag niet goed beantwoordt, kan hij/zij de organisatie een slecht imago bezorgen. Ook kan het tot gevolg hebben dat andere communicatie-uitingen niet meer het gewenste effect hebben, omdat het publiek bijvoorbeeld begint te twifelen aan de mate van verantwoordelijkheid van de organisatie. Wanneer de pers een frame voor ogen heeft, zullen de vragen allemaal betrekking hebben op dit frame. Er is grote kans dat dit niet het frame is wat de organisatie voor ogen heeft. Het is dan moeilijk om een ander beeld te creëren bij de media.
- **Lijst van waarschuwingssignalen;** er zijn waarschuwingssignalen dat een crisis kan plaatsvinden. Deze waarschuwingssignalen moeten volgens (Fearn-Banks, 2002) genoteerd worden in het crisiscommunicatieplan met de daarop volgende actie. Een waarschuwingssignaal kan zijn dat er op de parkeerplaats bij het kantoor al een paar keer een ongeluk is gebeurd. Het management kan dan besluiten om het parkeerterrein aan te passen. Wanneer er dan alsnog een ongeluk plaats vindt, kan de woordvoerder in het communicatieplan kijken of er een waarschuwingssignaal was dat dit kon gebeuren. Wanneer hij/zij de vraag van de journalist krijgt: "Wist u dat dit kon gebeuren", dan kan hij/zij ook direct zeggen dat er iets gebeurd is om het te voorkomen.

Het opstellen van een crisiscommunicatieplan kan het beste gebeuren door verschillende communicatiemedewerkers. Hierdoor worden de medewerkers meer bewust van de mogelijke crises. Daarnaast creëer je door de inschakeling van verschillende functionarissen een intern netwerk dat bruikbaar kan zijn ten tijde van een crisis. Verder is het zo dat wanneer er op verschillende afdelingen gewerkt wordt aan een crisiscommunicatieplan, de preventieve effecten overal merkbaar zijn. Doordat het in de gehele organisatie leeft, worden overal maatregelen getroffen waardoor de vermijdbare risico's uitgesloten kunnen worden. Alle gegevens die aangeleverd worden door de verschillende afdelingen binnen een organisatie moeten worden samengevoegd door het management en/of de communicatieverantwoordelijke. Zij moeten er voor zorgen dat het binnen de kaders van het crisisbeleid past en dat het uiteindelijk één crisiscommunicatieplan wordt (Fearn-Banks, 2002).

De medewerkers tijdens een crisis moeten de beschikking tot een crisiscommunicatieplan hebben. Sommige bedrijven vragen hun medewerkers om een crisiscommunicatieplan op verschillende plaatsen te bewaren, zodat men altijd de beschikking over een crisiscommunicatieplan heeft als de crisis toeslaat (Fearn-Banks, 2002).

### **2.4.3 Crisiscommunicatieplan volgens praktijksituaties**

Uiteraard zijn er al vele crisiscommunicatieplannen gemaakt in Nederland. Hieronder wordt de inhoud van een aantal van deze plannen vermeld. Allereerst het draaiboek Voorlichting in crisissituaties van de gemeente Den Haag. Dit plan bestaat uit een algemeen deel, een gedeelte met taakomschrijvingen en de alarmering. Het algemene deel gaat in op:

- voorlichting in crisissituaties;
- doel van het draaiboek voorlichting;
- doelgroepen van de voorlichting;
- nazorg;
- oefenen;
- prestatienormen Leidraad Operationele prestaties;
- beheer en actualisatie draaiboek voorlichting.

Dordrecht heeft een draaiboek voor het “Actiecentrum Voorlichting”. Hier staat heel veel informatie in, waardoor het een dik naslagwerk is. Dit kan tot ongemak leiden tijdens een crisis. Ze hebben het draaiboek wel helder ingedeeld. Zij hebben dezelfde drie onderdelen als de gemeente Den Haag, met als aanvulling de gegevens van externen. De taakomschrijvingen per functie zijn zeer uitgebreid. Ze vermelden niet alleen de taak, maar ook de aandachtspunten per taak. Ook zijn er werkinstructies voor de belangrijkste en meeste voorkomende taken. Zo is er bijvoorbeeld een werkinstructie voor het doen van officiële mededelingen en het inrichten van de persruimte.

De Hulpverleningsdiensten Flevoland hebben een regionaal model voor het draaiboek Voorlichten en Informeren opgesteld, dit is de huidige opzet van de draaiboeken. Het bestaat uit de volgende onderdelen: inleiding, doel, doelgroepen, verantwoordelijkheden, taken per functie, preventieve informatieverschaffing, informatieverschaffing tijdens en na de ramp of zwaar ongeval, personele bezetting en middelen (gemeentelijk), regionale pool voorlichters en de relatie met andere processen. In de eerste bijlage wordt de plaats van het gemeentelijke actiecentrum en de alarmering genoemd. De tweede bijlage bevat de exacte taakomschrijving. In de derde bijlage worden de namen en bereikbaarheid van de leden en in te zetten middelen vermeld. In de laatste bijlage worden de namen van de voorlichterspool weergegeven.

## **2.5 Voorzieningen in het actiecentrum Voorlichten, perscentrum en publieksinformatiecentrum**

Niet alleen het crisiscommunicatieplan kan goed voorbereidt worden, ook moeten er voorbereidingen worden getroffen op de werklocaties. Zo moeten er computers, telefoons, schrijfmateriaal enzovoort aanwezig zijn voor een goed verloop van de crisiscommunicatie. Naast dergelijke materialen zijn er ook vele andere voorzieningen die de crisiscommunicatie eenvoudiger maken en andere middelen zijn zelfs noodzakelijk. Deze instrumenten moeten aanwezig zijn in het actiecentrum Voorlichten, perscentrum of publieksinformatiecentrum. Hieronder volgt eerst een uitleg over deze verschillende centra en het crisiscentrum, daarna volgen enkele voorzieningen die in deze centra aanwezig moeten zijn.

Volgens Boulogne (2003) is het eerste belangrijke centrum een crisiscentrum. In dit crisiscentrum bevindt zich, in het geval van een gemeente of provincie het beleidsteam/kernstaf. Wanneer de organisatie vestigingen op verschillende locaties heeft is het aan te raden het crisiscentrum te vestigen in het hoofdkantoor. Bij een lokale crisis is het aan te raden om een decentraal crisiscentrum in te richten. Een reden om een apart crisiscentrum in te richten is dat de informatievergaring en informatieanalyse en de besluitvorming zo geconcentreerd mogelijk kunnen verlopen. De pers moet niet bij dit feitelijke crisiscentrum kunnen, zodat de crisisteamleden niet constant belaagd worden door journalisten. De media is erg belangrijk, maar kan niet overal bij zijn. Het communicatieteam moet een ruimte hebben op niet al te grote afstand van het crisiscentrum. Het communicatieteam bevindt zich in het actiecentrum Voorlichten.

Ook dient er een perscentrum ingericht te worden. De wachtruimte bij het actiecentrum Voorlichten kan in eerste instantie dienst doen als perscentrum, wanneer de crisis dagen gaat duren moet er een alternatief zijn. In dat geval kan er het beste een perscentrum nabij de organisatie of de plaats van de calamiteit ingericht worden. Wanneer er sprake is van een incident, zoals met de Ketelwagen in Amersfoort, zal de pers zich ook bevinden op de plaats van het incident. In Amersfoort was echter geen woordvoerder op de plaats van het incident aanwezig, waardoor de hulpverleningsdiensten gehinderd werden in hun werk. Dit is zeer vervelend en daarom dient er bij de plaats van het incident een perscentrum te zijn. Dit is uiteraard niet mogelijk bij een geografisch grote crisis. Een perscentrum dient als centrale plaats voor informatieverschaffing, maar ook als wachtruimte en werkruimte voor de journalisten. Journalisten moeten hier de mogelijkheid krijgen om interviews af te nemen en berichten uit te werken en te versturen. Een telefoonaansluiting in het perscentrum kan heel handig zijn voor de journalisten (Borda in Millar, 2004). Internetaansluiting is tegenwoordig haast noodzakelijk.

De journalisten moeten er zeker van zijn dat de informatie als eerste te verkrijgen is in het perscentrum. Wanneer dat niet het geval is zal er geen gebruik worden gemaakt van het perscentrum en gaan de journalisten zelf op zoek naar informatie met alle gevolgen van dien. Het is belangrijk dat het perscentrum voortdurend wordt bemand door medewerkers van de afdeling PR/Communicatie (Boulogne, 2003). Het is belangrijk dat de voorzieningen die nodig zijn om de taken binnen het proces crisiscommunicatie uit te voeren aanwezig zijn, bijvoorbeeld computers en telefoons.

In het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming (2002) wordt gezegd dat het voorlichtingscentrum moet bestaan uit twee eenheden, de eenheid Persvoorlichting en de eenheid Publieksvoorlichting. Publieksvoorlichting kan in een apart publiekscentrum worden geregeld. Zowel bij persvoorlichting als bij publieksvoorlichting speelt de media een rol. Met name bij publieksvoorlichting zie je dat de media niet almachtig is. De burger heeft ook andere mogelijkheden om informatie te vergaren, waardoor zijn/haar perceptie beïnvloed wordt. Het is dan ook belangrijk om er voor te zorgen dat de Publieksvoorlichting goed geregeld is, zodat het publiek niet afhankelijk is van de media.

Het uitwijken naar een callcentrum is soms noodzakelijk. Het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) en Postbus 51 hebben op landelijk niveau een algemeen publieksinformatienummer bij crisis ingesteld. Het personeel van Postbus 51 verzorgt daarbij de eerste opvang. Het nummer kan op ieder moment, door elke gemeente ingezet worden.

### **2.5.1 Contact- en verzendlijsten**

De eerste voorziening die aanwezig moet zijn, zijn de contact- en verzendlijsten. Wanneer er sprake is van een crisissituatie moet het team in het actiecentrum Voorlichten direct kunnen handelen. Hiervoor hebben ze actuele contact- en verzendlijsten nodig, deze moeten onderdeel zijn van het draaiboek Voorlichten. Deze lijsten moeten de gegevens bevatten van iedereen, zowel personen als organisaties, die een rol spelen bij de acties die ondernomen worden om de crisis te beheersen. Voorbeelden van mensen en instanties waar de gegevens van beschikbaar moeten zijn:

- crisisteam;
- communicatieteam;
- management;
- politie;
- brandweer;
- ambulancediensten;
- inspectie Gezondheidsdienst;
- pers (de redacties en advertentieafdelingen);
- branchegenoten.

Er moet een afspraak zijn met een radiostation die kan dienen als calamiteitenzender. Daarbij moeten ook duidelijke afspraken worden gemaakt over de vrije nieuwsgaring en optreden als calamiteitenzender. Het is aan te raden om een vaste voorlichter toe te wijzen aan de dienstdoende calamiteitenzender. Het moet bekend zijn onder de burgers wat de calamiteitenzender is. De naam van de calamiteitenzender met de contactgegevens moet vermeld worden in het draaiboek Voorlichten en Informeren.

## 2.5.2 Basisteksten

Tijdens een crisis is er sprake van een hoge druk van de media en moet men werken onder spanning. Dit heeft vaak als resultaat dat er nauwelijks tijd is om de benaderingswijzen en mogelijkheden goed af te wegen. Wanneer er gedurende een crisis een tekst wordt geschreven is de kans dan ook groot dat sommige zaken niet aan bod komen, waardoor er meer of grotere problemen kunnen ontstaan. Het is namelijk wel belangrijk dat er bij de burgers het juiste beeld ontstaat. Borda (in Millar, 2004) zegt dan ook dat de concepten die naar deze doelgroepen gecommuniceerd moeten worden, vastgelegd dienen te zijn. De media probeert soms heel veel nadruk te leggen op personen en emoties, terwijl de organisatie dat niet wil. Wanneer er dan geen basisteksten zijn, loop je de kans dat de organisatie ongewild toch te veel nadruk gaat leggen op emoties. Het beeld wat je presenteert moet je goed beheersen. Bij de basisteksten draait het om de persberichten, interne memo's, brieven aan relaties, brieven aan omwonenden, advertentieteksten, kennisgeving aan controlerende instanties en een aantal standaard vragen en antwoorden.

## 2.5.3 Logboek

In de verschillende centra moet volgens Boulogne (2003) een crisislogboek worden bijgehouden om overzicht te krijgen en te houden in de crisissituatie. In dit logboek wordt de inkomende informatie, de opeenvolging van ontwikkelingen en gebeurtenissen en de genomen besluiten vastgelegd. Gedurende de crisis kan dit logboek geraadpleegd worden om te bekijken of de genomen acties nog steeds logisch en samenhangend zijn. Daarnaast is dit logboek zeer handig tijdens de evaluatie. In Amersfoort is tijdens het Ketelwagenincident gebleken dat het logboek een belangrijk instrument is om overzicht te houden. Hier diende het logboek duidelijk als een statusrapportage, om er voor te zorgen dat iedereen goed op de hoogte blijft van de actuele stand van zaken (Geveke, 2002). De gegevens in het logboek zijn feiten, men moet zich niet laten afleiden door de berichten uit de media, maar zich baseren op de gegevens in het logboek.

## 2.5.4 Documentatie over de organisatie

De journalisten die zich melden in de beginfase van een crisis kunnen totaal onbekend zijn met de omgeving. Om te voorzien in basiskennis over de organisatie en omgeving dient er basisinformatie voor deze journalisten klaar te liggen. Dit kan tot uiting komen in fact-sheets met bijvoorbeeld kerncijfers (inwoneraantal, grondoppervlakte). Het is ook verstandig om beeldmateriaal beschikbaar te hebben voor de pers. Wanneer deze niet beschikbaar worden gesteld, zal de journalist zelf op zoek gaan in het eigen archief. Wanneer dit het geval is kan het gebeuren dat de huidige crisis geïllustreerd wordt door een foto van een vorige crisis, die wellicht veel ernstiger was. Hierdoor kan een verkeerd beeld ontstaan onder de bevolking. Dit is een voorbeeld waarin duidelijk wordt hoe eenvoudig de media een ander beeld van de crisissituatie kan weergeven (Boulogne, 2003).

## 2.6 De organisatie

Het laatste element, wat naast een goed crisiscommunicatieplan en voorzieningen, de crisiscommunicatie kan bespoedigen is de organisatie. Hieronder worden aandachtspunten vermeld, die belangrijk zijn voor de crisisorganisatie. Het zijn punten die een rol spelen in de voorfase van een crisis, tijdens een crisis en in de nase.

De uitgangspunten en het plan van aanpak in het crisisbeleid moeten worden vastgelegd en bekend zijn bij iedereen die intern wordt ingeschakeld. Deze uitgangspunten moeten in een crisis- of rampenplan zijn vastgelegd. Ook dienen alle interne medewerkers op de hoogte te zijn van de geldende normen en criteria die gelden binnen de organisatie.

Tijdens een crisis wordt er vaak onder hoge druk gewerkt, waarbij veel onzekerheden zijn. Om in een dergelijke situatie de normen en criteria vast te stellen voor het nemen van besluiten wordt afgeraden. Wanneer de normen en criteria niet vooraf zijn vast gesteld is de kans aanwezig dat de beslissingen te laat worden genomen, waardoor het probleem groter wordt dan nodig was geweest. Wanneer er een soortgelijk geval zich op een later moment weer voordoet, dan zal dan ook te laat actie worden ondernomen. De vorige keer was de situatie namelijk ook niet ernstig genoeg om al actie te ondernemen. Er moet vooraf bekend zijn waar de grenzen liggen voor bijvoorbeeld het inschakelen van politie. De normen die worden vastgesteld moeten overeenkomen met de realiteit. Wanneer ze

worden vastgesteld door iemand op kantoor zonder ze te testen tijdens oefeningen, is de kans groot dat niet alle wegingsfactoren worden meegenomen. Het is daarom aan te raden eerst de globale normen en criteria te formuleren en deze te herzien na oefeningen en kleine crises (Boulogne, 2003). De duidelijkheid over normen is gebleken tijdens de kernramp in Tsjernobyl. Gedurende de hele crisis is onduidelijk gebleven wanneer de situatie echt gevaarlijk zou worden. Men wist bijvoorbeeld niet bij welke hoeveelheid straling de crisissituatie over zou gaan in een rampsituatie. Wanneer er omgeschakeld zou worden, zouden er andere handelingen plaats moeten vinden, het was echter niet bekend wanneer men moest overschakelen. Zulke normen kunnen ook betrekking hebben op de frequentie van het contact met de media.

Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de Leidraad Operationele Prestaties (LOP) opgesteld. Hierin worden kengetallen genoemd, waaraan de gemeentelijke voorlichting ten minste aan moet voldoen. Deze kengetallen zijn gebaseerd op ervaringen en zijn dus geen vaststaande gegevens, maar schattingen. Uitgangspunt is dat, indien mogelijk, gebruik wordt gemaakt van moderne informatie- en communicatievoorzieningen en dat zo mogelijk taken worden uitbesteed. De Leidraad Maatramp geeft als indicatieve planningsmaxima voor de voorlichting:

- het opvangen van 330 persverslaggevers;
- het opvangen van 60.000 telefoontjes, waaronder 5.000 van verwanten;
- het voorlichten van 225.000 huishoudens.

Deze hulpbehoeften behoren bij de grootste schaal van diverse ramptypen. De omvang van de calamiteit en de daaruit voortvloeiende hulpvraag bepalen de uiteindelijke omvang van het voorlichtingsapparaat. Operationele kengetallen hiervoor zijn:

- minimaal tien functionarissen zijn binnen 0,5 - 2 uur na het alarm operationeel;
  - aanvullend hierop:
    - 1 persvoorlichter op 60 verslaggevers;
    - 1 publieksvoorlichter op 25.000 huishoudens;
    - 1 telefonist publieksinfo op 1.500 bellers;
    - 1 medewerker verwanteninfo op 250 verwanten van slachtoffers.
- (Leidraad Operationele Prestaties, 2001)

## 2.6.1 Organogram

De aanpak van crisiscommunicatie kan nog zo goed op papier staan, maar een effectieve besturing is essentieel. De besturing en de communicatiestromen moeten weergegeven worden in een organogram. Hoe deze stromen en besturing het beste kunnen lopen volgens de literatuur wordt hieronder beschreven.

Het crisisteam is zeer belangrijk bij de besturing van een crisis en dus ook voor de crisiscommunicatie. Het crisisteam bestaat uit een kerngroep van vaste leden. Deze kerngroep moet op elkaar ingespeeld zijn en moet alle aandachtsvelden die bij een crisis komen kijken afdekken. De voorzitter van het crisisteam is een lid van de leiding van de organisatie zodat men snel beslissingen kan nemen. Daarnaast zijn er medewerkers van de afdeling PR/communicatie actief binnen het crisisteam. Hij/zij moet ervoor zorgen dat de gewenste effecten vanuit het crisisteam bereikt worden. Het betreft in ieder geval het hoofd van de afdeling en eventueel een externe adviseur. Ook dient er iemand van de afdeling juridische zaken zitting te nemen in het crisisteam. Tijdens de crisissituatie worden ad hoc managers aangenomen die verantwoordelijk zijn voor het onderdeel waar de crisis zich voordoet, bijvoorbeeld het hoofd bedrijfsbeveiliging of het hoofd personeel en organisatie. Om efficiënt te kunnen werken dienen er niet meer dan 5 á 7 leden in het crisisteam vertegenwoordigd te zijn (Boulogne, 2003).

Het is vrijwel altijd noodzakelijk om een communicatieteam te formeren. Volgens Boulogne (2003) moet de voorzitter van dit team het hoofd van de afdeling Communicatie zijn, die tevens lid is van het crisisteam. Dit team moet voortdurend op de hoogte zijn van de nieuwste ontwikkelingen. Voor de communicatie dient zij te beschikken over een aantal technische faciliteiten. Deze faciliteiten moeten in de voorbereidende fase al geregeld worden. Het communicatieteam dient voldoende ondersteuning van het secretariaat te krijgen. De uitvoerende taken kan het secretariaat verrichten, zoals het versturen van faxen en het aanpassen van teksten. Het communicatieteam moet een groot deel van het woordvoerderschap op zich nemen, maar er moet voorkomen worden dat het bestuur van de

organisatie onzichtbaar wordt. Op de cruciale momenten dient de crisisteamleider het woord te voeren. Na het uitbreken van een crisis moet er zo snel mogelijk periodiek, geregisseerd contact zijn met de pers (Berge, 1989). Wanneer de organisatie zelf niet in staat is om hier aan te voldoen, dienen er professionals van buitenaf ingeschakeld te worden. Daarbij kan in Flevoland gebruik gemaakt worden van een communicatiepool, maar ook van de medewerkers van het Expertisecentrum voor Risico- en Crisiscommunicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het communicatieteam bestaat uit verschillende communicatiemedewerkers. De rol van een communicatiemedewerker is tijdens een crisis niet altijd geheel helder. Vaak hebben de communicatieadviseurs een zeer dienende houding, maar ten tijde van een crisis is deze houding niet wenselijk. Volgens Klarenbeek (2003) zijn lef en intuïtie belangrijke eigenschappen voor een communicatiemedewerker in dergelijke regieloze perioden. Hier wordt de kanttekening bij geplaatst dat de periode gedurende een crisis met behulp van een goed rampenplan en crisiscommunicatieplan niet regieloos hoeft te zijn. In het artikel van Borda (Millar, 2004) wordt dan ook de suggestie gegeven om een tijdslijn op te zetten, zodat er meer duidelijkheid bestaat over het wat, wanneer en hoe. Wanneer duidelijk is wie er de verantwoordelijkheid heeft voor welk deel van het communicatietraject, kan er effectiever gewerkt worden; deadlines worden gehaald en gemiste kansen worden voorkomen. Verder is inleving in de houding van mensen en organisaties zeer belangrijk. De organisatie wil uiteindelijk iets bewerkstelligen bij onder andere de burger. Wanneer de reputatie van de organisatie of van een belangrijke functionaris van de organisatie op het spel staat kan het helpen als de communicatieadviseur al een goed contact heeft met het publiek en de pers.

De communicatiemedewerker heeft een signaleringsrol, wanneer er sprake is van een crisis moet de informatie direct worden geanalyseerd. Vervolgens moeten de mogelijke ontwikkelingen van de crisis worden bekeken en wat dit betekent voor de organisatie. Aan de hand hiervan kan de communicatiemedewerker vaststellen welke communicatie-uitingen er moeten plaatsvinden. Daarna kunnen er afspraken gemaakt worden over de informatie en beeldvorming. Dit zijn afspraken tussen bijvoorbeeld verschillende gemeenten waarin ze aangeven elkaar niet de schuld te geven. Het kunnen ook afspraken met de media zijn over waar de pers wel mag komen en op welke locatie niet. Bij al deze afspraken moet het belang van de samenleving voorop staan en moet er constant aandacht uitgaan naar de betrokkenen. De communicatiemedewerker moet er voor zorgen dat er geen doofpotten ontstaan. Zij moeten de bestuurders er op wijzen dat de burgers recht hebben op informatie zonder dat het imago van de organisatie daarmee beschadigd wordt. De communicatiemedewerker moet er ook voor waken dat de organisatie niet te veel informatie verhuult. Dergelijke kwesties kunnen later altijd alsnog naar buiten komen. Daarnaast moet er ook voor gezorgd worden dat de bestuurders geen valse beloften maken tijdens een crisis. Dit is een makkelijke oplossing om de gemoederen weer rustig te krijgen, maar werkt slechts op de korte termijn (Klarenbeek, 2003).

## 2.6.2 Geoefendheid en opleiding

Voor een crisis kan op verschillende manieren geoefend worden. Ook de contacten met de media kunnen geoefend worden om er voor te zorgen dat de boodschap op een juiste manier gepresenteerd wordt, zodat het goed over komt. In het onderzoek van Klarenbeek (2003) is gesproken met verschillende directeurs van Voorlichting van departementen en met hoofden van de afdeling Communicatie van gemeenten. De respondenten in dit onderzoek menen dat de communicatiemedewerker te weinig kennis in huis heeft over crises. Over het algemeen wordt er geen of nauwelijks aandacht aan crises besteed bij opleidingen. Het is echter wel van belang om in te zien dat een crisis een proces is. De respondenten vinden een opleiding of training dan ook noodzakelijk. Tijdens zo'n training moet niet alleen aandacht worden besteed aan het aanreiken van theorie, ook inlevingsvermogen en empathie moeten een belangrijke plaats innemen in een training. In het boek van Boulogne (2003) worden een aantal praktische onderdelen voor een training genoemd, bijvoorbeeld: interviewtrainingen voor woordvoerders en algemene mediatrainingen. Hij spreekt ook over het belang van training en oefening. Een crisiscommunicatieplan is pas effectief wanneer de mensen er mee kunnen werken. Het trainen en oefenen van crisiscommunicatie kan hierbij helpen. Rollenspellen en andere oefeningen moeten deel uit maken van de dagelijkse praktijk van de organisatie (Holder in Millar, 2004).

Borda (in Millar, 2004) denkt daar anders over. Hij is van mening dat de medewerkers in het begin veel training nodig hebben en na verloop van tijd steeds minder. Bij het Ketelwagenincident in Amersfoort is ook gebleken hoe belangrijk training is. Toen daar de eerste waarschuwingen binnenkwamen was er geen enkele getrainde voorlichter aanwezig. Toen ontstond er uiteindelijk een beeld bij de bevolking wat heel erg afweek van de werkelijkheid.

Het signaleren van een crisis kan ook getraind worden tijdens een cursus of workshop (Klarenbeek, 2003). Tijdens zulke trainingen worden vaardigheden aangeleerd, men raakt geoefend en het communicatieplan wordt getoetst aan de praktijk. Een training bestrijkt vaak slechts één onderdeel van het communicatieplan. Het is belangrijk om regelmatig alle onderdelen te oefenen, zeker eenmaal per jaar. De onderlinge samenhang van het crisisplan of rampenplan kan getest worden en ook kan de effectiviteit bekeken worden. Een potentiële crisissituatie die al snel loos alarm blijkt te zijn kan een goed uitgangspunt zijn voor een oefening. Op basis van deze beginsituatie wordt vervolgens gesimuleerd dat het uitmondt in een werkelijke crisis. Op deze wijze heb je een oefening met een hoge mate van realiteit (Boulogne, 2003). Het Expertisecentrum voor Risico- en Crisiscommunicatie ontwikkeld op dit moment een opleidingstraject voor voorlichters en voorlichterspools op het gebied van crisis- en risicocommunicatie. Ook op internet is al veel informatie te vinden over crisiscommunicatie, wat de professionalisering ten goede komt. Een voorbeeld hiervan is de site: [www.risicoencrisis.nl](http://www.risicoencrisis.nl). Hier kunnen professionals ervaringen uitwisselen met andere overheidsinstellingen en vakinhoudelijke informatie vinden. Ook dit is een vorm van training, hierdoor verkrijgen de betrokken medewerkers meer kennis en nieuwe inzichten.

Crisistrainingen en –oefeningen zijn instrumenten waarmee de interne openheid bevordert kan worden. Door het simuleren van een crisis kan duidelijk worden hoe belangrijk het is om een crisis zo vroeg mogelijk te signaleren en men hiervan op de hoogte te stellen. Leewis, Sybrandi & Stijger (2002) doen de aanbeveling om de voorlichting van de verschillende hulpverleningsinstanties en de gemeenten goed af te stemmen om zo de eenduidigheid en de betrouwbaarheid van de informatie te bevorderen. Ook zegt hij dat het oefenen niet altijd nuttig is. Vaak wordt een panieksituatie niet goed nagebootst tijdens een oefening, hier heeft Boulogne een oplossing voor, zoals hierboven is vermeld. Daarnaast zal men tijdens een ramp altijd moeten improviseren.

De gemeente Den Haag geeft in haar draaiboek Voorlichting aan dat zij hun draaiboek minimaal twee keer per jaar oefenen. Daarbij testen ze of het plan is opgeborgen op een logische plaats, maar ook het beleidsmatige gedeelte en de werking van het stroomschema. Verder wordt bekeken of alle hulpmiddelen aanwezig zijn en of het personeel elkaar kent en elkaars taken en verantwoordelijkheden. De gemeente Den Haag wil dat de personen vertrouwd met de gang van zaken, hun rol in het geheel en elkaar raken. Door te oefenen en regelmatig bijeenkomsten te houden, blijft het onderwerp hoog op de agenda staan. De gemeente Den Haag heeft tweemaal de oefening Scoop uitgevoerd. Beide keren ging het om dezelfde oefening, de tweede keer was er een andere personele bezetting. De eerste oefeningen richtten zich op persvoorlichting. In de toekomst wordt de publieksvoorlichting en andere disciplines geoefend. Tot aan de dag van de oefening worden de medewerkers niet op de hoogte gesteld van de opzet van de oefening. Tijdens de oefening krijgen ze delen van de verhaallijn toegespeeld. Zo gaat de oefening Scoop over een ontploffing op een basisschool ([www.risicoencrisis.nl](http://www.risicoencrisis.nl)). Een landelijke oefening is de crisisoefening Bonfire. Twee belangrijke lessen uit deze oefening zijn, dat er bij een crisis regelmatig en in redelijk hoge frequentie informatie openbaar gemaakt moet worden. Daarmee wordt onrust onder woordvoerders, journalisten en de bevolking voorkomen. Zulke dingen kom je aan de weet door middel van oefenen. Het zijn belangrijke gegevens en komt het belang van oefenen duidelijke naar voren ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl), 19-10-2005).

## 2.6.3 Actualiteit

In artikel drie van de Wet Rampen en Zware Ongevallen staat vermeld dat het rampenplan tussentijds geactualiseerd moet worden, indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven. Wanneer er een crisis plaatsvindt en de medewerkers hebben alleen de beschikking over een verouderd draaiboek, dan zal het draaiboek niet (optimaal) gebruikt worden. Het draaiboek Voorlichten en Informeren moet een nuttig, bruikbaar instrument zijn en dus ook actueel.

### 2.6.5 Eenheid

Over de rampenbestrijding zijn vele wetteksten en besluiten gemaakt. Een aantal van deze wetten en besluiten kunnen ook toegepast worden op crisiscommunicatie. Zo staat er in artikel 4 van het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding: *de in het rampenplan gehanteerde begripsomschrijvingen sluiten aan bij het wettelijke begrippenkader, de gehanteerde begrippen in de vanwege het minister van BZK uitgegeven handleidingen, leidraden en circulaires en de gehanteerde begrippen in de rampenplannen van omliggende gemeenten en in het beheersplan.*

Het draaiboek Voorlichten en Informeren is een onderdeel van het rampenplan, dus dit artikel is ook van toepassing op de begrippen in het draaiboek Voorlichten en Informeren van de gemeenten in Flevoland.

### 2.6.6 Evaluatie

De laatste fase van het omgaan met een crisis is de evaluatie- en feedbackfase. Wanneer een organisatie in staat is om te leren van de fouten die men maakt, wijzigingen in het beleid doorvoert en aanpassingen in de strategie doorvoert, kan men in de toekomst de crisiscommunicatie beter aanpakken. Ook kan het zo zijn dat wanneer beleid aangepast wordt als een reactie op een crisis, dat er een voordelige uitwerking is op de gevolgen van een toekomstige crisis. Ook bij de evaluatie dient er rekening te worden gehouden met de interne communicatie (Boulogne, 2003).

### 2.6.7 Overlegstructuren

In het toetsingskader voor het gemeentelijk rampenplan staat vermeld dat de gemeente moet voorzien in één of meer (permanente) overlegstructuren met de regionale brandweer, de regionale geneeskundige diensten, de regionale politie, de provincie, de waterschappen, aangrenzende gemeenten of aangrenzende staten. Dit kan ook toegepast worden op crisiscommunicatie. Ook hier is overeenstemming tussen de verschillende partijen noodzakelijk, ook in verband met de communicatiepool die in Flevoland is.

## 2.8 De criteria voor het toetsingskader

De onderdelen voor een goed crisiscommunicatieplan en de verschillende eisen voor een crisisorganisatie zijn in dit hoofdstuk genoemd. Deze verschillende eisen en een goed crisiscommunicatieplan kan de organisatie voorbereiden. Dit betekent dat er op ieder moment kan worden bekeken of deze eisen en het crisiscommunicatieplan goed zijn voorbereidt door de organisatie. Deze elementen kunnen dan ook verwerkt worden tot toetsingscriteria voor het toetsingskader. De volgende elementen worden verwerkt tot toetsingscriteria:

- indeling communicatieplan;
- contact- en Verzendlijsten;
- basisteksten;
- logboek;
- voorzieningen in de centra;
- documentatie over de organisatie;
- organogram;
- geoefendheid en opleiding;
- actualiteit;
- bekendmaking;
- eenheid;
- evaluatie;
- overlegstructuren.

Wat deze elementen inhouden als zijnde toetsingscriteria, wordt in hoofdstuk drie vermeld.

## 3 Methode

Vanuit de werkgroep Crisiscommunicatie in de provincie Flevoland is de vraag gekomen om de draaiboeken Voorlichten en Informeren te analyseren, de verschillen in kaart te brengen en eens te kijken naar de geoefendheid van de medewerkers op dit gebied. Het analyseren van de plannen moet op een systematische wijze gebeuren. Wanneer er een toetsingskader wordt ontwikkeld kunnen de plannen getoetst worden en daarmee ook op systematische wijze geanalyseerd worden. Hoe het toetsingskader wordt vormgegeven en hoe het wordt toegepast wordt vermeld in paragraaf 3.1. Het tweede deel van het onderzoek zijn de enquêtes en de interviews. Deze onderzoeksmethode wordt vermeld in paragraaf 3.2.

### 3.1 Methode toetsingskader

De theorie, die in hoofdstuk twee is behandeld, geeft inzicht in verschillende elementen die de gemeente of provincie kan voorbereiden betreffende crisiscommunicatie. Deze elementen vanuit de theorie vormen de toetsingscriteria voor het toetsingskader. Het gaat hier om de volgende elementen:

- indeling communicatieplan;
- contact- en Verzendlijsten;
- basisteksten;
- logboek;
- voorzieningen in de centra;
- documentatie over de organisatie;
- organogram;
- geoefendheid en opleiding;
- actualiteit;
- bekendmaking;
- eenheid;
- evaluatie;
- overlegstructuren.

Deze elementen worden ingedeeld in drie categorieën: de inhoudelijke criteria, de functionele criteria en de organisatorische criteria. De inhoudelijke criteria gaan in op de punten die vermeld moeten zijn in het Draaiboek Voorlichten en Informeren en bevat drie van de bovenstaande elementen: indeling communicatieplan, contact- en verzendlijsten en de basisteksten. De categorie *functionele criteria* gaat in op de voorzieningen die aanwezig moeten zijn zodat de communicatiemedewerkers hun taken goed kunnen uitvoeren. Het bevat ook drie van de bovenstaande elementen, te weten: logboek, voorzieningen in de centra en documentatie over de organisatie. De categorie *organisatorische criteria* bevat taken voor de gemeente of provincie, dit zijn de laatste zeven elementen: organogram, geoefendheid en opleiding, actualiteit, bekendmaking, eenheid, evaluatie en overlegstructuren. Wat de bovenstaande elementen inhouden als zijnde toetsingscriteria wordt vanaf paragraaf 3.1.1 vermeld. Ook wordt verteld hoe elk criterium wordt getoetst.

Het toetsingskader wordt toegepast op de crisiscommunicatie in iedere gemeente in Flevoland en de provincie Flevoland. Dit houdt in dat bij elke gemeente en bij de provincie wordt bekeken in hoeverre de gemeente of provincie voldoet aan ieder van de bovenstaande toetsingscriteria. Hier wordt een beoordeling aan gekoppeld. Deze beoordeling kan zeer goed (++), goed (+), voldoende (+/-) of onvoldoende (-) zijn. Wanneer een gemeente of de provincie volledig voldoet aan het criterium, dan wordt de score ++ toegekend. Ontbreken er een aantal elementen of zijn er een paar kleine fouten dan wordt de score + toegekend. Wanneer er meerdere belangrijke elementen ontbreken, of als er meerdere fouten zijn dan wordt de score +/- toegekend. Wanneer er veel elementen ontbreken of veel fouten zijn geconstateerd wordt een – toegekend. De bevindingen worden aan iedere gemeente en de provincie gepresenteerd in de vorm van een rapport. In dit rapport wordt aangegeven aan welk criterium men wel voldoet en aan welk criterium men niet of gedeeltelijk voldoet. Als de gemeente of provincie ergens niet of gedeeltelijk aan voldoet, wordt in het rapport ook aangegeven wat de gemeente of provincie moet aanpassen om ook dat criterium goed voor elkaar te hebben. In deze scriptie worden de uitkomsten gepresenteerd in een tabel. Hierin wordt per gemeente duidelijk wat de score is voor ieder toetsingscriterium. Nadat er beoordeeld is, worden er door de onderzoeker nogmaals een willekeurig aantal toetsingscriteria beoordeeld, zonder daarbij de resultaten van de eerste beoordeling te zien. Zo kan bekeken worden of de kwaliteit van het beoordelen goed is. Hiermee wordt de betrouwbaarheid van de beoordeling vergroot. Met het toepassen van het toetsingskader wordt antwoord gegeven op drie deelvragen:

- Zijn er verschillen in de inhoud van de draaiboeken van de gemeente en het crisiscommunicatieplan van de provincie?

- Zijn er verschillen in de functieomschrijvingen en de termen binnen de draaiboeken van de gemeenten en het crisiscommunicatieplan van de provincie?
- In hoeverre voldoet ieder draaiboek en het crisiscommunicatieplan aan de toetsingscriteria uit het toetsingskader?

### 3.1.1 Inhoudelijke criteria

De inhoudelijke toetsingscriteria gaan in op de elementen die vermeld moeten zijn in het draaiboek Voorlichten en Informeren. Zij bevatten allemaal een aanwezigheidselement. Indien het gewenste onderdeel aanwezig is in het draaiboek Voorlichten en Informeren moet de kwaliteit beoordeeld worden. Bij aanwezigheid geldt voor elk inhoudelijk criterium dat het moet voldoen aan de volgende kenmerken:

- Actualiteit: informatie dient bijgewerkt te zijn tot aan het tijdstip waarop het is afgeleverd.
- Juistheid: informatie mag geen fouten bevatten.
- Relevantie: informatie moet verband houden met de situatie waarover informatie wordt gevraagd.
- Volledigheid: er mag geen informatie ontbreken.
- Bondigheid: alleen de werkelijk nodige informatie moet worden geleverd.
- Duidelijkheid: informatie dient in begrijpelijke taal te worden aangeleverd.
- Presentatie: informatie kan onder meer worden gepresenteerd in verbale vorm, in de vorm van getallen of statistieken etc.

Hieronder worden de toetsingscriteria binnen deze categorie toegelicht.

#### Indeling communicatieplan

Dit element wordt in het toetsingskader opgesplitst in twee toetsingscriteria. Het eerste toetsingscriterium is *Indeling Algemeen deel*. Het tweede toetsingscriterium is *Indeling Concreet plan*. Dit is een indeling die Boulogne (2003) aangeeft. Dit houdt dus in dat het draaiboek Voorlichten en Informeren moet bestaan uit een algemeen deel en een concreet plan. De verschillende onderdelen die in het algemene deel moeten staan en in het concrete plan zijn gebaseerd op de onderdelen die volgens Fearn-Banks (2002) in het communicatieplan moeten staan. Zij zegt dat het communicatieplan de volgende onderdelen moet bevatten:

- |                                                          |                                                  |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| - voorpagina;                                            | - contactgegevens media;                         |
| - introductie;                                           | - contactpersonen bij gerelateerde organisaties; |
| - erkenning;                                             | - crisiscommunicatiecentrum;                     |
| - oefendata;                                             | - voorzieningen;                                 |
| - doelstellingen;                                        | - basisinformatie;                               |
| - doelgroepen;                                           | - basisteksten;                                  |
| - middelen;                                              | - website;                                       |
| - communicatieteamleden + vervangers;                    | - lastige vragen;                                |
| - contactgegevens intern;                                | - lijst van waarschuwingssignalen;               |
| - verantwoordelijke voor perswoordvoering;               | - lijst met gerelateerde internet sites;         |
| - contactgegevens hulpdiensten en overheidsinstellingen; | - Evaluatieformulieren.                          |

Niet alle onderdelen die Fearn-Banks (2002) noemt, moeten in het Algemeen deel of Concreet plan opgenomen worden. Een aantal onderdelen zijn zo belangrijk dat daar een apart toetsingscriterium van is gemaakt. Door de meningen van deze twee auteurs samen te voegen kom je tot de volgende twee toetsingscriteria:

#### Indeling Algemeen deel

In dit gedeelte van het draaiboek moeten de doelstellingen van crisiscommunicatie genoemd worden, maar ook de doelgroepen van crisiscommunicatie en de relatie met andere processen binnen het rampenplan.

#### Indeling concreet plan

In dit gedeelte van het draaiboek staat de interne alarmering, de externe alarmering, de werking van de communicatiepool, de functieomschrijvingen, de 24-uursbezetting, de communicatiematrix en de locaties van het actiecentrum Voorlichten, publieksinformatiecentrum en het perscentrum. In de

communicatiematrix moeten de verschillende doelgroepen vermeld worden en per doelgroep het kanaal waarmee zij bereikt worden.

Deze twee toetsingscriteria worden getoetst door de huidige draaiboeken van de gemeenten en provincie te bekijken en zo te bezien of de draaiboeken bestaan uit een Algemeen deel en een Concreet plan. Daarna wordt bekeken of de onderdelen binnen deze twee delen zijn opgenomen. Als de onderdelen zijn opgenomen wordt bekeken of ze actueel, juist, relevant, volledig, bondig, duidelijk en helder gepresenteerd zijn.

### **Contact- en Verzendlijsten**

Dit is zo'n onderdeel die Fearn-Banks (2002) genoemd heeft, waarvan een apart toetsingscriterium is gemaakt. Dit toetsingscriterium zegt dat de contactgegevens van de communicatiepool in Flevoland, de hulpverleningsdiensten Flevoland, de Inspectiedienst van de Gezondheidszorg en de relevante pers opgenomen moeten worden in het draaiboek Voorlichten en informeren. Ook moeten de afspraken met derden opgenomen worden. De lijsten dienen de naam, het adres, telefoonnummer, faxnummer en e-mailadres van de personen of instanties te bevatten, ook de gegevens buiten kantooruren om. Ook moet er aangegeven worden wie de vervanger is van belangrijke personen binnen de communicatiepool.

Dit toetsingscriterium wordt getoetst door het huidige draaiboek te bekijken en zo te bezien of deze lijsten zijn opgenomen. Als ze zijn opgenomen wordt per lijst bekeken of ze alle noodzakelijke gegevens bevatten.

### **Basisteksten**

Dit is het laatste toetsingscriterium binnen de categorie *inhoudelijke criteria*. Het gaat hier om basisteksten voor persberichten, interne memo's, brieven aan omwonenden, en een aantal standaard vragen en antwoorden. De structuur van deze teksten moet uitgewerkt zijn, zodat de gegevens over de crisis eenvoudig ingevuld kunnen worden. (Boulogne, 2003) In zo'n boodschap moeten altijd de vijf W's aan de orde komen, maar ook hoelang het gaat duren en wanneer er nadere informatie volgt. De vijf W's:

|         |                                                                                                      |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wie:    | waarschuwt en voor wie bestemd                                                                       |
| Wat:    | er gebeurd is<br>de gevolgen en gevaren zijn<br>de bevolking moet doen<br>de overheid momenteel doet |
| Waar    | het gebeurd is                                                                                       |
| Wanneer | het gebeurd is                                                                                       |
| Waarom  | het gebeurd is (Provinciaal Coördinatieplan, 2005).                                                  |

Dit toetsingscriterium wordt eerst getoetst op aanwezigheid. Als de basisteksten aanwezig zijn wordt gekeken of het aan de vijf W's en het 'hoelang' en 'wanneer' voldoet.

## **3.1.2 De functionele criteria**

De functionele criteria gaan in op de voorzieningen die aanwezig moeten zijn in het actiecentrum Voorlichting, het publieksinformatiecentrum en het perscentrum. Het zijn voorzieningen die ervoor zorgen dat crisiscommunicatie mogelijk is en voorzieningen die ervoor zorgen dat de crisiscommunicatie soepel verloopt. Hieronder volgen de drie toetsingscriteria die in deze categorie vallen met een toelichting.

### **Logboek**

In hoofdstuk twee is aangegeven waarom het logboek belangrijk is. Wanneer dit getoetst wordt, wordt bekeken of vermeld is in het draaiboek Voorlichten en Informeren vanaf welk moment het logboek wordt bijgehouden en binnen welke functie het wordt bijgehouden. Degene die het logboek bijhoudt dient volgens Boulogne (2003) iemand te zijn die goed met vertrouwelijke informatie kan omgaan en niet actief betrokken is bij de besluitvorming. Dit is een taak die eventueel bij het secretariaat neergelegd kan worden.

### **Voorzieningen in de centra**

Volgens Boulogne (2003) dient het crisisteam te beschikken over de volgende technische voorzieningen:

- grote vergadertafel;
- eigen telefoon- en faxverbindingen;
- computers met toegang tot het eigen netwerk en alle relevante databases;
- schoolbord of white board;
- een ruimte met apparatuur voor secretariële ondersteuning;
- beamer voor computerprojectie;
- een aparte spreekkamer zodat het crisisteam niet constant in de crisisruimte gestoord wordt.

Het communicatieteam dient te beschikken over de volgende technische voorzieningen:

- computers met toegang tot het eigen netwerk en internet;
- voldoende telefoonaansluitingen, daarbij moet eventueel uitgeweken kunnen worden naar een callcentrum;
- eigen faxaansluiting. De voorkeur gaat uit naar een faxaansluiting bij een faxdienstverlener, zodat er meerdere faxen tegelijk verstuurd kunnen worden;
- radio- en Tv-ontvangstapparatuur. Daar moet opnameapparatuur aan gekoppeld zijn zodat de registratie van uitzendingen mogelijk is;
- print- en kopieerapparatuur.

In het toetsingscriterium wordt onderscheid gemaakt tussen de voorzieningen in het actie- en publieksinformatiecentrum en de voorzieningen in het perscentrum. In het toetsingscriterium staat dat in het actie- en publieksinformatiecentrum de volgende voorzieningen aanwezig moeten zijn: telefoons, plattegronden van de gemeente en provincie, taakkaarten, (elektronische) logboekformulieren, bereikbaarheidsgegevens, computers, printers, fax, radio en tv, schrijfmateriaal, ramenplan en de draaiboeken.

In het perscentrum moet volgens het toetsingscriterium aanwezig zijn: telefoonlijnen voor extern gebruik, minimaal 100 stoelen, grote tafel voor persconferentie, microfoons, overheadprojector, beamer, projectiescherm en flip-over.

Om dit toetsingscriterium te toetsen moet contact worden opgenomen met de verantwoordelijke communicatiemedewerker van de gemeente of provincie. Met hem/haar bij iedere voorziening worden bekeken of het wel of niet aanwezig is.

### **Documentatie over de provincie of gemeente**

Hier wordt getoetst of er informatie over de gemeente of provincie beschikbaar is voor journalisten. Het is handig wanneer de documentatie per e-mail of fax verstuurd kan worden. Op die manier kan men de journalisten snel voorzien van informatie zonder meteen allerlei vragen te krijgen. De volledige documentatie dient beschikbaar te zijn voor het communicatieteam, bijvoorbeeld de algemene brochures. Een praktische tip hierbij is dat de afbeeldingen in een hoge resolutie beschikbaar dienen te zijn via een website. Wanneer de afbeelding per e-mail verzonden wordt is het beter te volstaan met een lage resolutie in verband met het vol raken van de mailbox.

Ook dit toetsingscriterium moet bij de toetsing worden besproken met de verantwoordelijke communicatiemedewerker van de gemeente of provincie

## **3.1.3 Organisatorische criteria**

De organisatorische criteria zijn zeer divers, maar hebben allemaal betrekking op taken die de gemeente of provincie moet uitvoeren. Hieronder volgen alle criteria binnen deze categorie. Per toetsingscriterium wordt wederom een toelichting gegeven en wordt ook vermeld hoe het criterium getoetst wordt.

### **Organogram**

Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de Leidraad Operationele Prestaties (LOP) opgesteld. Hierin worden kengetallen genoemd, waaraan de gemeentelijke voorlichting ten minste aan moet voldoen. Deze kengetallen zijn gebaseerd op ervaringen en zijn dus

geen vaststaande gegevens, maar schattingen. Voor de voorlichting wordt bij een ramp uitgegaan van een minimum bezetting van tien personen, waarvan liaisons met/ in respectievelijk het rampterrein en het beleidsteam. Van deze tien medewerkers dienen er minstens drie over kennis en ervaring op het gebied van voorlichting te beschikken. Bij de gemeentelijke voorlichting moeten volgens de LOP de volgende functies ingevuld worden:

- het hoofd voorlichting;
- een coördinator;
- een persvoorlichter;
- een publieksvoorlichter;
- een interne voorlichter;
- een liaison voor de verwanteninformatielijn;
- een media watcher;
- administratieve ondersteuning.

Voor het begeleiden van de pers op het rampterrein kan aanvullend nodig zijn:

- een begeleider (circa 20 verslaggevers per keer);
- een chauffeur.

Voor callcentra wordt uitgegaan van een bezetting van:

- minimaal één voorlichter;
- tolk(en);
- een variabel aantal telefonisten (Leidraad Operationele Prestaties, 2001)

De verschillende functies moeten weergegeven worden in een organogram. Omdat er door de werkgroep vanuit gegaan wordt, dat er verschillen zijn in de terminologie, is er in dit onderzoek een organogram opgesteld waarin de termen staan die de gemeenten en provincie moeten hanteren. De termen zijn zo veel mogelijk afgeleid van de termen in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming en het Handboek Communicatie in Crisis, beide van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de bijlage van het toetsingskader staat dit organogram vermeld. De gemeenten moeten dit organogram hebben opgenomen in hun draaiboek. Hier kunnen per gemeente verschillen in zitten, vanwege de grootte van de gemeenten, maar de terminologie moet altijd gelijk zijn aan het organogram in de bijlage van het toetsingskader. Bij de toetsing wordt gekeken of het organogram bij de functieomschrijvingen vermeldt staat. Als het organogram aanwezig is moet het actueel, juist, volledig en duidelijk zijn.

### **Geoefendheid en opleiding**

Dit criterium toetst of het draaiboek Voorlichten en Informeren minimaal één keer per jaar beoefend op juistheid, volledigheid en bruikbaarheid, maar ook of er minimaal één keer per jaar een volledig operationele bestuurlijke oefening is. Tijdens een oefening moeten de volgende zaken aan bod komen:

- werkt het alarmeringsschema;
- zijn alle benodigde voorzieningen aanwezig in het pers-, actie- en publieksinformatiecentrum (zie de functionele criteria);
- zijn de medewerkers bekend met hun eigen taken en verantwoordelijkheden.
- zijn de medewerkers bekend met elkaar en elkaars verantwoordelijkheid;
- de vervulling van taken;
- de afstemming tussen medewerkers en teams.

Het laatste wat getoetst wordt bij de geoefendheid en opleiding is of nieuwe medewerkers binnen een jaar opgeleid worden voor hun functie tijdens een crisis.

Om dit te kunnen toetsen moet er contact worden opgenomen met de verantwoordelijke communicatiemedewerker bij de gemeente of provincie. Met hem/haar moeten deze dingen besproken worden, zodat er een beoordeling gemaakt kan worden.

### **Actualiteit**

Dit criterium toetst de actualiteit van het draaiboek. Uit het draaiboek moet blijken dat het minstens eenmaal per drie jaar wordt herzien en bijgewerkt. Dit is te zien aan de datum van uitgifte, maar ook moet worden gekeken naar de gegevens in het draaiboek. Het is eenvoudig om het draaiboek opnieuw uit te geven, zonder ook maar enige aanpassing te verrichten. Bij het toetsen moet worden

gekeken of eventuele veranderingen in inrichting en omgeving, veranderingen in de organisatie, nieuwe inzichten en technische kennis ook verwerkt zijn in het draaiboek. Daarbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld nieuwe middelen om doelgroepen te alarmeren en of er nieuwe medewerkers binnen de gemeente of provincie zijn.

### **Bekendmaking**

Dit criterium toetst of het draaiboek voldoende is gedistribueerd. In het draaiboek moet een distributielijst zijn opgenomen, zodat te zien is wie het draaiboek allemaal hebben ontvangen. De toetser moet vervolgens bekijken of dit voldoende is. Zo moeten in ieder geval de medewerkers die een functie uitoefenen tijdens een crisis het draaiboek krijgen.

### **Eenheid**

Er wordt één organogram ontworpen voor iedere gemeente in Flevoland. Iedere gemeente moet de termen uit het organogram gebruiken. De provincie heeft een andere structuur maar moet de termen uit het organogram zo veel mogelijk overnemen. De toetser moet eventuele afwijkingen signaleren en dit aankaarten bij de gemeente of provincie zodat dit aangepast kan worden.

### **Evaluatie**

Om ervoor te zorgen dat het draaiboek een nuttig instrument is, moet de gemeente na iedere oefening/crisis het draaiboek evalueren op juistheid, volledigheid en bruikbaarheid. Om dit criterium te toetsen moet er contact opgenomen worden met de verantwoordelijke communicatiemedewerker van de gemeente of provincie. Als blijkt dat het draaiboek geëvalueerd is moet de toetser weten welke punten hieruit zijn voortgekomen. Vervolgens moet de toetser kijken of dit ook verwerkt is in het draaiboek. Als lijkt dat het niet geëvalueerd is moet dit alsnog gebeuren.

### **Overlegstructuren**

Vanwege de communicatiepool is het belangrijk dat er binnen Flevoland afstemming is over de publieksvoorlichting, persvoorlichting en communicatiestrategie bij een crisis. Dit moet gebeuren in een overleg waar alle betrokken partijen bij betrokken zijn. Het gaat hier om de volgende partijen: regionale brandweer, regionale politie, regionale geneeskundige diensten, waterschap, gemeenten en de provincie. Er moet worden getoetst of er een overlegstructuur aanwezig is die hierin voorziet. Dit kan worden getoetst door het te bespreken met de verantwoordelijke communicatiemedewerker. Indien er een overlegstructuur aanwezig is, kan de toetser dit overleg ook eens bijwonen om te toetsen of dit voldoende is.

## **3.2 Methode enquêtes en interviews**

De werkgroep crisiscommunicatie wil ook inzicht krijgen in de kennis en geoefendheid van de medewerkers betreffende crisiscommunicatie. Er moet onder andere inzicht worden verkregen in hoe vaak de medewerkers hebben geoefend, hoe vaak ze hun eigen rol hebben geoefend en hoe vaak ze een crisis hebben meegemaakt. Om hier inzicht in te krijgen wordt een enquête afgenomen onder de leden van de communicatiepool die bij een gemeente in Flevoland of bij de provincie Flevoland werken. In de communicatiepool zitten ook mensen die bij andere organisaties werkzaam zijn, zoals de regionale politie en het waterschap. Omdat het onderzoek zich richt op de gemeenten en provincie worden zij niet benaderd voor het beantwoorden van de vragen in de enquête. Dit betekent dat de enquête wordt verstuurd naar 95 mensen. Deze 95 mensen krijgen een e-mail waarin een link vermeld staat. Via deze link kunnen zij de enquête online invullen. Door middel van de enquête kan inzicht worden verkregen in de volgende deelvragen:

- Zijn de medewerkers uit de communicatiepool op de hoogte van de organisatiestructuur en de inhoud van het draaiboek?
- Hoe vaak hebben de medewerkers uit de communicatiepool een crisissituatie geoefend?
- Hoe vaak hebben de medewerkers van de communicatiepool hun eigen rol geoefend?
- Hoe snel nemen nieuwe collega's deel aan een oefening/opleiding?

De enquête bestaat uit 13 vragen. Bij elke vraag kan de respondent kiezen uit een aantal antwoordmogelijkheden. Het eerste gedeelte van de enquête bestaat uit algemene vragen. Deze vragen gaan over hun functie en in hoeverre ze op de hoogte zijn van de organisatie rondom

crisiscommunicatie. Het tweede gedeelte van de enquête gaat over het oefenen en trainen van crisiscommunicatie. Het laatste gedeelte van de enquête gaat specifiek over hun eigen rol tijdens crisiscommunicatie en in hoeverre zij bekend zijn met hun eigen rol. Aan het einde van de enquête kunnen de respondenten nog opmerkingen plaatsen. Om de resultaten van de enquête beter te kunnen verklaren worden er interviews afgenomen met de leden van de werkgroep Crisiscommunicatie. Door middel van de interviews moet er informatie per gemeente naar voren komen, zodat bijvoorbeeld verklaard kan worden waarom er veel of juist weinig geoefend wordt. De interviews zijn afgenomen, zowel voor tijdens als na het afnemen van de enquête. De interviews worden afgenomen bij de leden van de werkgroep die daar namens een gemeente deel aan nemen. Dit betekent dat er zes interviews worden afgenomen; een interview met iemand van de gemeente Almere, iemand van de gemeente Lelystad, iemand van de gemeente Zeewolde, iemand van de gemeente Dronten, iemand van de gemeente Urk en iemand van de gemeente Noordoostpolder. Door middel van de interviews kan inzicht worden verkregen in de volgende deelvragen:

- Hoeveel tijd besteden de leden uit de werkgroep aan crisiscommunicatie?
- Hoeveel belang heeft crisiscommunicatie bij de leden van de werkgroep Crisiscommunicatie?
- Wat vinden de leden van de werkgroep belangrijk aan het draaiboek?
- Hoe vaak willen de leden van de werkgroep Crisiscommunicatie oefenen?

Er is niet alleen gevraagd hoeveel belang crisiscommunicatie heeft bij de leden, maar ook is gevraagd in hoeverre dit belang heerst bij de communicatiemedewerkers van de desbetreffende gemeente. Er is ook gevraagd welke onderdelen ze missen in het draaiboek, of welke onderdelen anders ingevuld moeten worden. Bij de vraag over geoefendheid is ook gevraagd op welke wijze zij willen oefenen, willen ze een volledig operationele oefening, of willen ze bijvoorbeeld liever cursussen bijwonen. Ook is gevraagd in hoeverre zij oefenen nuttig vinden.

## 4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Allereerst komen de resultaten van de toepassing van het toetsingskader aan bod, gevolgd door de resultaten van de enquête. Per onderdeel worden de deelvragen genoemd, zodat duidelijk is in welke deelvragen de resultaten inzicht geven.

### 4.1 Resultaten toetsingskader

Met de toepassing van het toetsingskader wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

- Zijn er verschillen in de inhoud van de draaiboeken (bijvoorbeeld in de terminologie) van de gemeenten en het crisiscommunicatieplan van de provincie?
- In hoeverre voldoet ieder draaiboek/crisiscommunicatieplan aan de toetsingscriteria uit het toetsingskader?

De gemeenten en provincie ontvangen de resultaten van de toetsing in de vorm van een rapport met daarin hun behaalde resultaten en een toelichting daarop. Deze rapporten zijn echter te lang om te plaatsen in deze scriptie, daarom worden de resultaten in deze scriptie gepresenteerd in de vorm van een tabel. In de kolom aan de linkerzijde wordt het toetsingscriterium vermeld en in de bovenste rij de gemeenten en de provincie. De tekens in de tabel betekenen het volgende:

- ++ zeer goed
- + goed
- +/- voldoende
- onvoldoende

Nadat alle beoordelingen waren toegekend zijn er een aantal willekeurige toetsingscriteria opnieuw beoordeeld, zonder daarbij de eerste beoordeling te zien. Daarna is vergeleken of deze twee beoordelingen overeen kwamen. Dit is gedaan om de kwaliteit van het beoordelen te waarborgen. Bij de tweede beoordeling zijn dezelfde beoordelingen toegekend. Dit geeft een goede kwaliteit van beoordelen aan. De tabel kan horizontaal en verticaal worden gelezen. Bij horizontaal lezen zijn de resultaten per toetsingscriterium voor iedere gemeente en de provincie te zien. Bij verticaal lezen zijn de resultaten per gemeente of de provincie voor alle toetsingscriteria te zien. Op de volgende pagina volgt de tabel met de resultaten van de toetsing.

Tabel 4.1 Uitkomsten toetsingskader.

| Organisatie                          | Lelystad | Dronten | Urk  | NOP | Almere | Zeewolde | provincie Flevoland |
|--------------------------------------|----------|---------|------|-----|--------|----------|---------------------|
| <b>Toetsingscriteria</b>             |          |         |      |     |        |          |                     |
| <b>Indeling Algemeen deel</b>        |          |         |      |     |        |          |                     |
| - doelstellingen                     | +        | +/-     | +/-  | +/- | +/-    | +/-      | +/-                 |
| - doelgroepen                        | +/-      | +/-     | +/-  | +/- | +/-    | +/-      | +/-                 |
| - relatie andere processen           | +        | +       | +    | +/- | +      | +        | -                   |
| <b>Indeling Concreet plan</b>        |          |         |      |     |        |          |                     |
| - interne alarmering                 | ++       | +       | +/-  | +/- | +      | ++       | -                   |
| - externe alarmering                 | +/-      | +/-     | +/-  | +/- | +/-    | ++       | n.v.t.              |
| - communicatiepool                   | ++       | +/-     | ++   | -   | ++     | +/-      | -                   |
| - functieomschrijvingen              | +/-      | +/-     | +/-  | +/- | +      | +/-      | +/-                 |
| - 24-uursbezetting                   | -        | -       | -    | -   | -      | -        | -                   |
| - communicatiematrix                 | -        | -       | -    | -   | -      | -        | -                   |
| - locaties                           | ++       | +/-     | +/-  | +/- | ++     | ++       | -                   |
| <b>Contact- en verzendlijsten</b>    |          |         |      |     |        |          |                     |
| - communicatiepool                   | +        | -       | -    | +/- | -      | -        | -                   |
| - HvdF, IGZ                          | -        | -       | -    | -   | -      | -        | -                   |
| - Pers                               | +        | -       | +    | -   | -      | -        | -                   |
| - Afspraken derden                   | -        | -       | +    | -   | +/-    | ++       | +/-                 |
| <b>Basisteksten</b>                  | +        | -       | +    | -   | +/-    | -        | -                   |
| <b>Logboek</b>                       | +        | +/-     | +    | +/- | +      | +/-      | +/-                 |
| <b>Voorzieningen in centra</b>       |          |         |      |     |        |          |                     |
| - Actie-, publieksinfocentrum        | +        | +       | ++   | +   | ++     | +        | ++                  |
| - Perscentrum                        | +/-      | +/-     | ++   | +/- | ++     | ++       | -                   |
| <b>Documentatie over organisatie</b> | -        | -       | -    | -   | +      | ++       | -                   |
| <b>Organogram</b>                    | +        | -       | +    | -   | +      | -        | +                   |
| <b>Geoefendheid en Opleiding</b>     |          |         | - *1 |     |        |          |                     |
| - Alarmeringsschema                  | -        | -       | -    | -   | -      | -        | ++                  |
| - Voorzieningen                      | +/-      | +       | +    | ++  | +      | +        | +/-                 |
| - Bekend met eigen taken             | +        | +       | +    | +   | +      | +        | -                   |
| - Bekend met taken collega           | +        | +/-     | +    | +   | +      | +        | -                   |
| - Vervulling van taken               | +        | +       | +    | +   | +      | +        | +/-                 |
| - Afstemming                         | +        | +       | +    | +   | +      | +        | -                   |
| - Binnen 1 jaar opgeleid             | +        | +       | +    | +   | +      | +        | +                   |
| <b>Actualiteit</b>                   | +/-      | +/-     | +/-  | +/- | +      | +/-      | -                   |
| <b>Bekendmaking</b>                  | -        | -       | -    | -   | -      | -        | -                   |
| <b>Eenheid</b>                       | *2       | *2      | *2   | *2  | *2     | *2       | *2                  |
| <b>Evaluatie</b>                     | +        | +/-     | *1   | -   | -      | ++       | -                   |
| <b>Overlegstructuren</b>             | +        | +       | +    | +   | +      | +        | +                   |

Noot: ++ staat voor zeer goed, + staat voor goed, +/- staat voor voldoende en - staat voor onvoldoende

\*1 Op Urk heeft geen bestuurlijke oefening plaatsgevonden waardoor er dus ook geen evaluatie heeft kunnen plaatsvinden en dit niet beoordeeld kan worden. De punten die genoemd staan onder 'geoefendheid en opleiding' kunnen om deze reden ook niet beoordeeld worden.

\*2 Over het criterium 'eenheid' wordt in deze tabel geen uitspraak gedaan. De gemeenten en provincie wisten niet wat de nieuwe termen/begrippen werden, dus konden zij deze ook niet doorvoeren in hun draaiboeken. Bij een volgende toetsing kan dit wel beoordeeld worden.

#### 4.1.1 Horizontale analyse

Wanneer de tabel met de resultaten van de toetsing op een horizontale wijze gelezen wordt, dan wordt bekeken wat de score voor één criterium is per gemeente of de provincie.

In de tabel is te zien dat de gemeenten allemaal ongeveer dezelfde score hebben bij de drie elementen bij het toetsingscriterium *Indeling Algemeen deel*. Dit komt omdat deze informatie gepresenteerd werd in de leidraad die de Hulpverleningsdiensten Flevoland hebben aangeboden voor het opstellen van het draaiboek. Alle gemeenten hebben deze informatie letterlijk overgenomen, Lelystad heeft er op één punt iets aan gewijzigd waardoor zij een hogere score hebben. De gegeven informatie vanuit de Hulpverleningsdienst Flevoland over de doelstellingen en de doelgroepen is niet compleet, vandaar dat de gemeenten geen *goed* of *zeer goed* bij dit toetsingscriterium hebben gescoord.

Hoe de gemeenten en provincie de interne alarmering hebben vermeld verschilt ontzettend. Zo hebben sommige gemeenten wel vermeld hoe er gealarmeerd moet worden, maar ontbreken de telefoonnummers, de provincie heeft het helemaal niet vermeld en twee gemeenten hebben het juist heel goed vermeld. Bij de externe alarmering zijn de verschillen niet zo groot om dat de leidraad van de Hulpverleningsdienst Flevoland hier informatie over geeft en die hebben de gemeenten grotendeels overgenomen. Voor de provincie is de externe alarmering niet van toepassing, omdat dit een taak van de gemeenten is. Verder hebben drie gemeenten de werking van de communicatiepool zeer goed beschreven. Zij hebben precies vermeld (stap voor stap) wat een medewerker moet doen om de pool in te schakelen, hierbij hebben zij ook het juiste telefoonnummer genoteerd. De gemeenten die hier niet zeer goed hebben gescoord hadden niet alle stappen vermeld, hadden geen telefoonnummer vermeld zodat een medewerker alsnog niets kan doen of ze hadden helemaal niets vermeld.

De communicatiematrix heeft geen enkele gemeente en ook de provincie niet vermeld. Deze matrix had alle communicatiedoelgroepen moeten vermelden en daarbij de middelen waarmee de doelgroep bereikt kon worden. Omdat ze dit niet vermeld hebben scoren ze hier allemaal een onvoldoende.

Bij het toetsingscriterium *contact- en verzendlijsten* wordt slecht gescoord. In de meeste gevallen betekend dit, dat de lijsten niet zijn opgenomen in het draaiboek. De gemeente Lelystad heeft de lijst van de communicatiepool wel opgenomen en scoort daarom een plus. De gemeente Noordoostpolder heeft de lijst ook opgenomen, maar daar zijn de telefoonnummers niet compleet vermeld waardoor de lijst vrijwel nutteloos wordt. Omdat zij de lijst wel hebben opgenomen scoren zij een voldoende.

Alle gemeenten en de provincie hebben vermeld dat iemand het logboek moet bijhouden, daarom heeft geen enkele partij hier een onvoldoende gescoord. Er zijn wel verschillen in de aanpak van het bijhouden van een logboek en daarom zijn er ook verschillende scores behaald. Zo zijn er een aantal gemeenten die het logboek laten bijhouden door ongeveer vijf verschillende functionarissen. Het toetsingskader vermeldt dat het logboek door één persoon moet worden bijgehouden. Dit is een reden waarom men een lagere score heeft. Daarnaast hebben de meeste gemeenten niet vermeld vanaf welk moment het logboek moet worden bijgehouden, ook dit is een reden waarom er een lagere score is behaald.

Bij de voorzieningen in de centra scoren alle gemeenten en de provincie juist wel weer goed. Bij alle gemeenten en ook bij de provincie zijn de meeste voorzieningen aanwezig. In sommige gevallen moeten er een aantal voorzieningen nog geregeld worden, vandaar dat deze gemeenten een iets lagere score hebben. Bij de voorzieningen in het perscentrum hebben drie gemeenten de score 'zeer

goed' behaald. De provincie heeft hier een onvoldoende gescoord, omdat zij op dit moment geen perscentrum heeft.

Zeewolde is de enige partij die de documentatie over de organisatie al op orde heeft, zij scoren dus zeer goed bij dit toetsingscriterium. De gemeente Almere is hier mee bezig en de andere gemeenten hebben hier nog niets voor geregeld. Ook hieruit blijkt dat er veel verschil kan zijn tussen de gemeenten en dat de gemeenten onderling veel van elkaar kunnen leren.

De gemeenten die een onvoldoende hebben gescoord bij het criterium *organogram* hebben alle geen organogram opgenomen in hun draaiboek, dit is de reden waarom zij een onvoldoende hebben behaald.

Bij het toetsingscriterium *geoefendheid en opleiding* scoort de provincie zeer goed op het onderdeel *alarmeringsschema*. De provincie test de alarmering regelmatig op verschillende tijdstippen en dagen. De gemeenten hebben dit nog nooit gedaan. In dit geval kunnen de gemeenten iets leren van de provincie. Bij de bekendheid met de eigen taken scoren de gemeenten weer beter. In dit geval kan de provincie iets leren van de gemeenten. De werkgroep Crisiscommunicatie heeft afgesproken dat nieuwe medewerkers binnen een jaar worden opgeleid. Omdat dit onlangs is afgesproken kan nog niet worden beoordeeld of dit daadwerkelijk gebeurt. Omdat de afspraak er al wel is hebben de gemeenten en de provincie hier een 'goed' behaald.

De draaiboeken van de gemeenten zijn gepubliceerd in het voorjaar/zomer van 2005. De gegevens in de draaiboeken zijn niet verouderd en dus kan geconstateerd worden dat de draaiboeken actueel zijn. Er wordt in geen enkel draaiboek vermeld wie verantwoordelijk is voor het actueel houden van het draaiboek. Hier dient wel een verantwoordelijke voor te zijn en daarom is een voldoende toegekend aan de meeste gemeenten. De gemeente Almere vermeldt wel welke afdeling verantwoordelijk is voor de actualisatie, maar niet welke persoon. Omdat de gemeente Almere meer informatie geeft dan de andere gemeenten en de provincie heeft de gemeente Almere een hogere score behaald.

Zowel de provincie als de gemeenten hebben geen distributielijst opgenomen. Er kan daarom niet worden beoordeeld of het draaiboek voldoende is gedistribueerd en of de communicatiemedewerkers de kans hebben om bekend te worden met de inhoud van het draaiboek. Om deze reden hebben allen een onvoldoende behaald bij dit toetsingscriterium.

De score bij het toetsingscriterium *evaluatie* is zeer verschillend. De gemeenten Lelystad en Zeewolde hebben als enige het draaiboek geëvalueerd. Zeewolde is hier heel serieus mee omgegaan en heeft een belangrijk punt van kritiek uit deze evaluatie ook naar voren gebracht tijdens een vergadering van de werkgroep Crisiscommunicatie. De andere gemeenten hebben niet geëvalueerd en zijn dit ook niet van plan om te doen. Bij de gemeente Dronten is ook nog niet geëvalueerd, maar men is wel van plan om de evaluatie nog te laten plaatsvinden.

Bij het toetsingscriterium *overlegstructuren* scoren de gemeenten en de provincie allemaal hetzelfde, omdat ze allemaal deelnemen aan hetzelfde overleg, namelijk in de vorm van de werkgroep Crisiscommunicatie.

#### **4.1.2 Verticale analyse**

Wanneer er per gemeente en de provincie wordt bekeken naar de behaalde resultaten is te zien dat de resultaten van de provincie heel erg verschillen met de resultaten van de gemeenten. De verklaring hiervoor is dat de provincie haar plan niet heeft opgezet volgens de leidraad die de Hulpverleningsdiensten Flevoland hebben aangeboden. Het crisiscommunicatieplan van de provincie moet wel dezelfde soort informatie bevatten als de draaiboeken van de gemeente voor goede crisiscommunicatie, daarom is het toetsingskader ook toegepast op het crisiscommunicatieplan van de provincie.

In de tabel is te zien dat de gemeente Urk bij veel criteria goed scoort. Zij hebben het afgelopen jaar echter niet geoefend, wat dan weer een groot minpunt is. Zeewolde scoort bij zeven toetsingscriteria een *zeer goed*, Almere volgt daarop met vijf maal een *zeer goed*. De gemeente Urk heeft de minste onvoldoendes, de provincie behaalt de meeste onvoldoendes.

Wanneer er een totaaloordeel wordt gegeven dan komt Zeewolde als beste uit de bus. Zeewolde scoort op de belangrijke onderdelen zoals de alarmering, de voorzieningen in de centra en de geoefendheid zeer goed. Met name de alarmering is ontzettend belangrijk. Wanneer de externe alarmering niet goed gebeurd kunnen er in het ergste geval mensen omkomen. De gemeente Zeewolde heeft op dit cruciale onderdeel als enige zeer goed gescoord. De gemeenten Urk en Almere hebben bij de voorzieningen in de centra iets hoger gescoord dan de gemeente Zeewolde. De gemeente Urk heeft echter niet geoefend en scoort ook bij de interne en externe alarmering lager dan Zeewolde. Daarom komt Zeewolde hoger uit dan Urk. Almere scoort echter iets hoger bij de geoefendheid en opleiding, maar heeft een lagere score bij de alarmering.

## **4.2 Resultaten enquêtes**

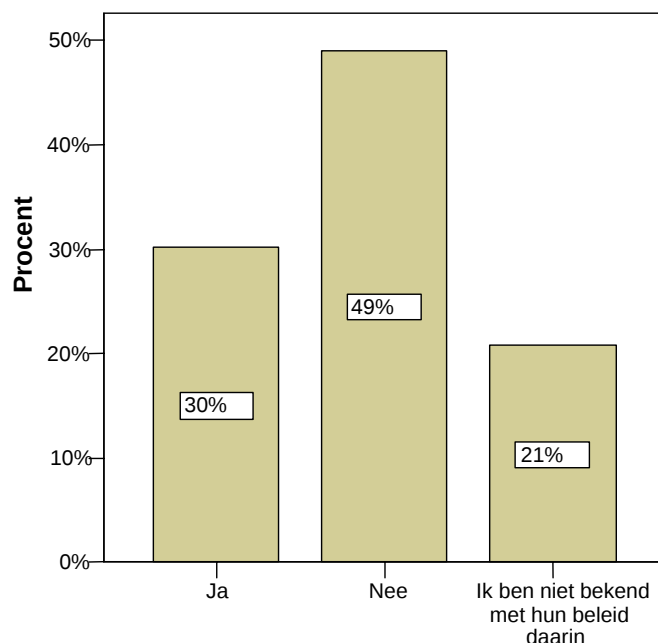
Door middel van de resultaten van de enquêtes wordt inzicht verkregen in de volgende deelvragen:

- Zijn de medewerkers uit de communicatiepool op de hoogte van de organisatiestructuur en de inhoud van het draaiboek?
- Hoe vaak hebben de medewerkers uit de communicatiepool een crisissituatie geoefend en hoe vaak hebben ze hun eigen rol geoefend?
- Hoe snel nemen nieuwe collega's deel aan een oefening/opleiding?

De enquêtes hadden tot doel inzicht te krijgen in de crisisorganisatie bij de zes gemeenten en de geoefendheid van de medewerkers. De enquête is afgenomen onder 95 medewerkers van de communicatiepool. Daarvan hebben 53 mensen de enquête ingevuld. Dit betekent dat ruim 55 procent van alle benaderde medewerkers de enquête heeft ingevuld. Deze 53 respondenten zijn als volgt over de gemeenten en provincie verdeeld: 8 procent werkt voor de provincie, 47 procent werkt voor de gemeente Almere, 8 procent werkt voor de gemeente Noordoostpolder, 23 procent werkt voor de gemeente Lelystad, 8 procent werkt voor de gemeente Dronten, 2 procent werkt voor de gemeente Urk en 6 procent werkt voor de gemeente Zeewolde. Een kleine acht procent van de respondenten is 0-1 jaar werkzaam in zijn/haar huidige functie, bijna zes procent is 1-2 jaar werkzaam in de huidige functie, 43 procent is 2-4 jaar werkzaam in zijn huidige functie en een gelijke groep (43 procent) werkt al langer dan vier jaar in zijn/haar huidige functie. De gegevens uit deze vraag worden verderop gekoppeld aan de frequentie van deelname aan oefeningen en opleidingen/trainingen.

### **Kennis van de organisatorische structuur en het draaiboek**

De respondenten is gevraagd in hoeverre zij op de hoogte zijn van de organisatorische structuur tijdens een crisis. Het blijkt dat het merendeel van de respondenten op de hoogte is van de organisatorische structuur tijdens een crisis, namelijk 64 procent. Slechts 2 procent is gedeeltelijk op de hoogte van de organisatorische structuur en 34 procent is helemaal niet op de hoogte hiervan. Op de vraag of men op de hoogte is van de inhoud van het draaiboek Voorlichten en Informeren/crisiscommunicatieplan heeft ongeveer 53 procent aangegeven hiervan op de hoogte te zijn, ruim 13 procent is niet op de hoogte en bijna 34 procent is gedeeltelijk op de hoogte van de inhoud. Er zijn dus heel wat meer mensen niet op de hoogte van het draaiboek Voorlichten en Informeren/Crisiscommunicatieplan, dan van de organisatorische structuur.

**Prioriteit aan crisiscommunicatie**

Figuur 4.1 Meningen over de prioriteit voor crisiscommunicatie

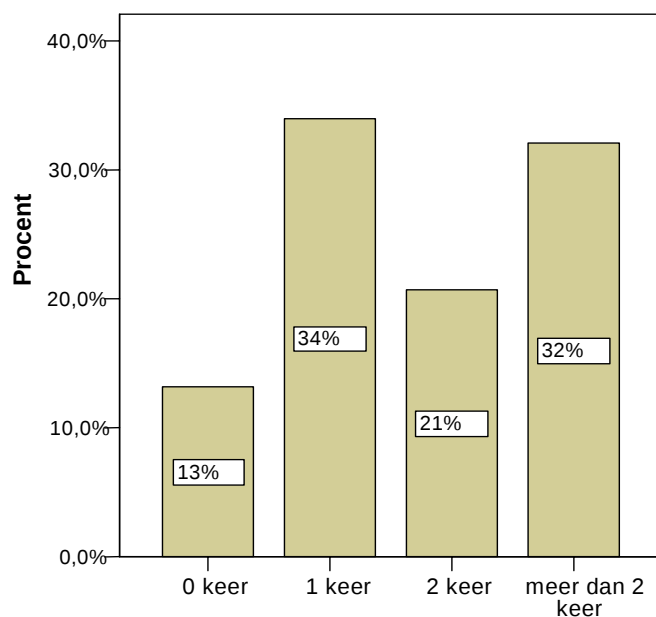
Een volgende vraag was of men vindt dat het bestuur voldoende prioriteit geeft aan crisiscommunicatie. Zo'n 30 procent van de respondenten vindt dat er voldoende prioriteit wordt gegeven aan crisiscommunicatie. Wanneer de respondent vindt dat er voldoende prioriteit door bestuurders aan crisiscommunicatie wordt gegeven, was de volgende vraag of men vindt dat het voldoende doorgevoerd wordt in de praktijk. Ongeveer 69 procent vindt dat het voldoende wordt doorgevoerd en 31 procent vindt dat dit onvoldoende wordt doorgevoerd. Wanneer de respondent vindt dat er onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan crisiscommunicatie of dat men niet bekend is met het beleid in crisiscommunicatie werd er gevraagd, wat men niet goed geregeld vindt betreffende crisiscommunicatie. Op de volgende pagina wordt het antwoord op deze vraag weergegeven in een staafdiagram. Hieruit blijkt dat de grootste ontevredenheid ligt bij de geoefendheid. Een aantal respondenten heeft de keuze *Anders* aangekruist bij deze vraag. Wanneer dat gedaan is, is ook gevraagd wat men dan anders wil zien. Ze gaven hier nog training en opleiding aan, maar ook een betere afstemming tussen het beleidsteam, operationeel centrum en actiecentrum en het naleven van afspraken. Een paar respondenten hebben hier vermeld dat ze weinig van crisiscommunicatie afweten en geen mening hebben over deze vraag.

Tabel 4.2 Meningen over niet goed geregelde zaken bij crisiscommunicatie

| <b>Niet goed geregeld omtrent crisiscommunicatie:</b> | <b>Procent</b> |
|-------------------------------------------------------|----------------|
| De geoefendheid                                       | 70             |
| De informatievoorziening                              | 32             |
| De aanwezige faciliteiten                             | 42             |
| Kennismaking met collega's uit de pool                | 34             |
| De prioriteit binnen de organisatie                   | 34             |
| Anders                                                | 17             |

**Oefening**

De respondenten is gevraagd hoe vaak ze hebben deelgenomen aan een oefening waarbij ook sprake was van crisiscommunicatie, ongeacht hun rol tijdens deze oefening. De uitkomst op deze vraag is te zien op de volgende pagina.

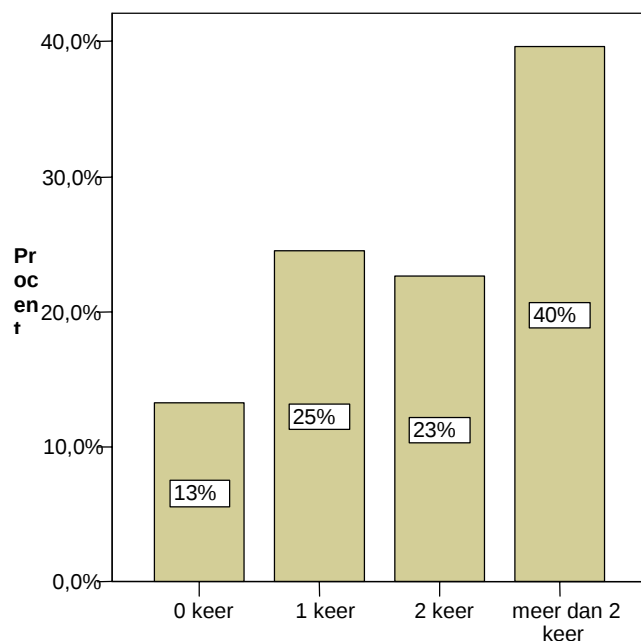


Figuur 4.2 Deelname aan oefeningen

De mensen die nog nooit hebben meegedaan aan een oefening gaven verschillende redenen aan. Zo waren een aantal mensen vrij tijdens de oefening, werkte men op het moment van de oefening op een andere afdeling of was men niet ingedeeld.

#### Workshop, lezing of training

Ook is de respondenten gevraagd hoe vaak ze hebben deelgenomen aan een workshop, lezing of training betreffende crisiscommunicatie, dus geen oefening. Hieronder is te zien dat deze vraag een soortgelijk resultaat geeft als de vorige vraag. Net als bij de vorige vraag heeft ook hier slechts 13 procent van de respondenten het antwoord *nul keer* gegeven. In dit geval hebben echter meer mensen wel eens deelgenomen aan een workshop, lezing of training.

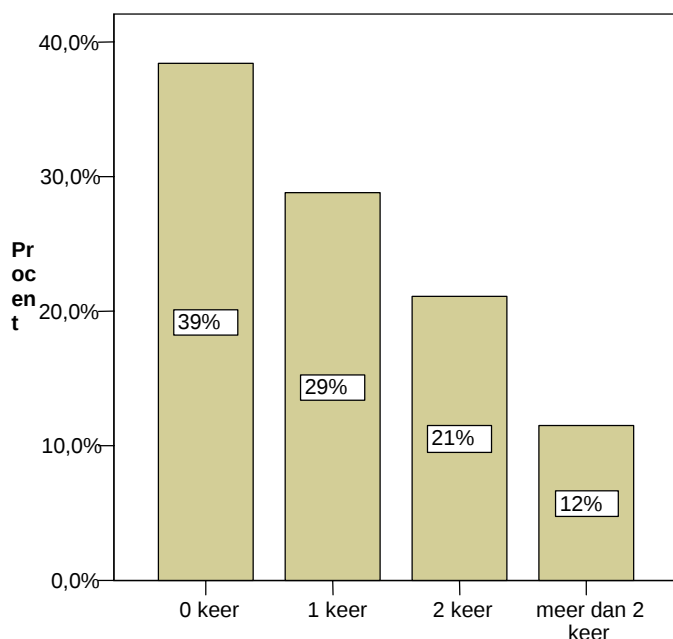


Figuur 4.3 Deelname aan workshop, lezing of training

#### Rol/functie tijdens een crisis?

Slechts één respondent heeft aangegeven onbekend te zijn met zijn/haar rol, de rest is allemaal bekend met zijn/haar rol. De vervolgvraag is hoe vaak ze hun eigen rol hebben uitgevoerd tijdens een

oefening. De staafdiagram die bij deze vraag hoort geeft aan dat 40 procent nog nooit zijn/haar eigen rol heeft geoefend.



Figuur 4.4 Oefenen van eigen rol

Uit de resultaten van de enquête blijkt dat de meeste respondenten nog nooit hun eigen rol tijdens een crisis hebben uitgevoerd, dit komt omdat ze nog nooit een crisis hebben meegemaakt. Ruim 88 procent heeft nog nooit een crisis meegemaakt, 6 procent heeft één keer een crisis meegemaakt, 2 % heeft twee keer een crisis meegemaakt en 4 procent heeft vaker dan twee keer een crisis meegemaakt.

Er zijn tussen een aantal vragen verbanden gelegd. Dit betekent dat er twee vragen zijn samengevoegd in een kruistabel. Dit is gedaan om meer gegevens uit de vragen te halen en de antwoorden nader te kunnen verklaren. Een logische verklaring voor het aantal deelnames aan oefeningen zou het aantal jaren waarin men werkzaam is in de huidige functie kunnen zijn. Door deze twee verschillende vragen te combineren kun je zo'n aanname nagaan. De eerste combinatie van twee vragen is: 1) hoe lang bent u al werkzaam in uw huidige functie en 2) hoe vaak men heeft deelgenomen aan een oefening waarbij ook crisiscommunicatie aan bod kwam, ongeacht zijn/haar rol. In deze tabel is te zien dat de respondenten die nog geen enkele oefening hebben meegemaakt, niet eens de mensen zijn die nog geen jaar in dienst zijn. Zelfs een paar respondenten die langer dan vier jaar in dienst zijn hebben nog nooit meegedaan aan zo'n oefening.

Tabel 4.3 Aantal oefeningen en aantal jaren in functie

|                                          | Aantal crisiscommunicatieoefeningen |     |     |     |            | Totaal |
|------------------------------------------|-------------------------------------|-----|-----|-----|------------|--------|
|                                          |                                     | 0   | 1   | 2   | Meer dan 2 |        |
| <b>Jaren werkzaam in huidige functie</b> | 0 – 1 jaar                          | 0%  | 8%  | 0%  | 0%         | 8%     |
|                                          | 1 – 2 jaar                          | 4%  | 2%  | 0%  | 0%         | 6%     |
|                                          | 2 – 4 jaar                          | 6%  | 15% | 13% | 9%         | 44%    |
|                                          | > 4 jaar                            | 4%  | 9%  | 8%  | 23%        | 44%    |
|                                          | <b>Totaal</b>                       | 14% | 34% | 21% | 32%        | 100%   |

Wanneer er gekeken wordt naar de deelname aan workshops, lezingen en trainingen in combinatie met het aantal functie jaren is er eenzelfde verdeling te zien als hierboven. Wanneer de combinatie gemaakt wordt tussen het aantal jaren werkzaam in de huidige functie en het uitvoeren van de eigen rol tijdens een oefening, zijn er andere resultaten te zien. Uit onderstaande tabel blijkt dat van de bijna 40 procent van de respondenten die nog nooit zijn/haar eigen rol heeft geoefend, de helft al 2-4 jaar werkzaam is in de huidige functie.

Tabel 4.4 Eigen rol tijdens oefening en aantal jaren in functie

|                                          | Eigen rol tijdens oefening |     |     |     |            | Totaal |
|------------------------------------------|----------------------------|-----|-----|-----|------------|--------|
|                                          |                            | 0   | 1   | 2   | Meer dan 2 |        |
| <b>Jaren werkzaam in huidige functie</b> | 0 – 1 jaar                 | 4%  | 4%  | 0%  | 0%         | 8%     |
|                                          | 1 – 2 jaar                 | 6%  | 0%  | 0%  | 0%         | 6%     |
|                                          | 2 – 4 jaar                 | 23% | 8%  | 12% | 2%         | 44%    |
|                                          | > 4 jaar                   | 6%  | 17% | 10% | 10%        | 42%    |
|                                          | <b>Totaal</b>              | 39% | 29% | 22% | 12%        | 100%   |

Wanneer het aantal jaren in functie wordt vergeleken met het aantal crises dat men heeft meegemaakt is te zien dat de meeste respondenten (89 procent) nog nooit een crisis hebben meegemaakt, maar ook dat degene die een crisis hebben meegemaakt bijna allemaal langer dan vier jaar werkzaam zijn in hun huidige functie.

Tot slot hebben alle respondenten de mogelijkheid gekregen om opmerkingen en/of suggesties te geven. Een aantal respondenten heeft hier gebruik van gemaakt. Er komt hier duidelijk naar voren dat men meer wil oefenen en dat deze oefeningen in het teken van de praktijk moeten staan. Zij vinden dat er te weinig aandacht is voor de feitelijke taken en dat de taken ook niet altijd duidelijk zijn. Wanneer de oefeningen meer in het teken van de praktijk staan, wordt de taakverdeling wellicht ook duidelijker. Ze willen dat er meer wordt geoefend in de eigen rol. Één respondent geeft aan dat er tijdens een oefening meer aandacht moet zijn voor de rol van de media, omdat dit een grote rol speelt in de wijze van handelen en samenwerking tussen het beleidsteam en VCC. Verder hebben een paar respondenten aangegeven dat er moet meer aandacht voor crisiscommunicatie moet komen, omdat de gang van zaken op de huidige manier weinig zin heeft.

## 5 Conclusies en Discussie

Hieronder volgen de conclusies die voortkomen uit de resultaten die in hoofdstuk vier zijn beschreven. Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek was de ontwikkeling van een toetsingskader. Nog belangrijker zijn de resultaten en de conclusies die uit de toepassing van het toetsingskader volgen. De conclusies met betrekking tot de toepassing van het toetsingskader staan in dit hoofdstuk beschreven. Uit de resultaten van de interviews en enquêtes zijn ook een aantal belangrijke conclusies af te leiden, deze volgen eerst.

### 5.1 Conclusies

Uit de toepassing van het toetsingskader is gebleken dat het toetsingskader goed toepasbaar is. Het is goed toepasbaar omdat uit de toepassing duidelijke resultaten naar voren komen en op basis van deze resultaten kunnen heldere aanbevelingen worden gedaan. Doordat er heldere aanbevelingen gedaan kunnen worden, kan er gelijkheid gecreëerd worden tussen de gemeenten en ook bij de provincie. Gelijkheid was iets wat de werkgroep Crisiscommunicatie graag wilde bereiken en het toetsingskader kan hieraan bijdragen. Echter, de gelijkheid is er nog niet met de toepassing van het toetsingskader. Het is aan de gemeenten en de provincie om aan de slag te gaan met de aanbevelingen die voortkomen uit de toepassing van het toetsingskader, daarna is er pas sprake van gelijkheid. De duidelijke resultaten uit de toepassing van het toetsingskader geeft aan dat een toetsingskader prima opgesteld kan worden aan de hand van de literatuur. De reacties van de communicatiemedewerkers op het rapport met daarin de resultaten van de toetsing waren zeer positief. Deze positieve reacties ondersteunen de kwaliteit van het toetsingskader.

Om ervoor te zorgen dat de gelijkheid tussen de gemeenten blijft, moet het toetsingskader periodiek toegepast worden. De rampenplannen van elke gemeente moeten volgens de wet minimaal eens in de vier jaar getoetst worden. Er wordt aangeraden om hetzelfde te doen met de Draaiboeken Voorlichten en Informeren. Dit kan tegelijk met de toetsing van het algemene rampenplan gebeuren. Daarbij is tevens het advies dat de cluster Communicatie van de provincie de toetsing van de draaiboeken op zich neemt. Door de toetsing periodiek toe te passen blijft het draaiboek relevant en volledig. Tijdens de toetsing wordt ook de actualiteit getoetst. Het is aan de gemeenten en provincie om ervoor te zorgen dat het draaiboek tussentijds ook bijgehouden wordt en niet alleen vlak voor de toetsing.

Uit de resultaten van de toepassing van het toetsingskader en de enquêtes is gebleken dat er nog veel achterstallig onderhoud is op het gebied van crisiscommunicatie bij de gemeenten in Flevoland en bij de provincie Flevoland. Dit achterstallig onderhoud kan alleen verwerkt worden als er meer tijd in crisiscommunicatie wordt gestoken. De medewerkers willen dit wel, maar dan moeten zij hier wel tijd voor krijgen. Hier zit dan ook het probleem. Wanneer de gemeenten en provincie crisiscommunicatie goed georganiseerd willen hebben is het aan het bestuur om ervoor te zorgen dat er meer tijd beschikbaar komt voor crisiscommunicatie.

Hieronder volgen de conclusies over de gelijkheid, de kennis en geoefendheid van de communicatiemedewerkers met betrekking tot crisiscommunicatie en het heersende belang bij de communicatiemedewerkers.

#### Gelijkheid

Na de toepassing van het toetsingskader kan er geconcludeerd worden dat er veel verschillen zijn in de inhoud van de draaiboeken en het crisiscommunicatieplan. In de tabel in het hoofdstuk Resultaten van deze scriptie is te zien dat er bij slechts twee toetsingscriteria een gelijke score is bij de gemeenten en provincie, bij de andere criteria zijn er vele verschillen te zien. Dit betekent dat ze het draaiboek allemaal anders hebben ingevuld. Deze verschillen zijn een probleem, omdat gelijkheid zo belangrijk is in verband met het bestaan van de communicatiepool. De rapporten die de gemeenten en de provincie hebben ontvangen met daarin de resultaten van de toetsing, bevatten ook aanbevelingen over wat de gemeente of provincie moet doen om gelijkheid te creëren. Het is nu aan de gemeenten en de provincie om hiermee aan de slag te gaan, zodat er gelijkheid ontstaat in de draaiboeken, maar ook in de verdere aanpak van crisiscommunicatie.

De gemeenten en de provincie hanteren zeer veel verschillende termen en functiebenamingen. Zo is in de ene gemeente sprake van een informatieverwerker, terwijl men in een andere gemeente spreekt van een media-watcher. Beide gemeentes bedoelen wel hetzelfde. Ook komt het voor dat er verschillende functies zijn per gemeente, functies die in de ene gemeente wel bestaan en in de andere gemeente niet. Om eenduidigheid te creëren tussen de gemeenten onderling, maar ook met de provincie is er tijdens dit onderzoek een organogram opgesteld waarin alle belangrijke termen en functiebenamingen staan. Het is aan te raden om deze terminologie in iedere gemeente en de provincie te hanteren, zodat er geen verwarring ontstaat.

### **Kennis en geoefendheid van de communicatiemedewerkers m.b.t. crisiscommunicatie**

In de resultaten staat dat ruim 64 procent van de respondenten op de hoogte is van de organisatorische structuur tijdens een crisis en 34 procent gedeeltelijk. Er moet naar gestreefd worden dat iedereen volledig op de hoogte is van de organisatorische structuur tijdens een crisis. Dit is de basis voor het goed functioneren tijdens een crisis. Dat nog niet iedereen op de hoogte is van de organisatorische structuur is dan ook een probleem. Uit de interviews blijkt dat veel mensen tijdens een crisis hun dagelijkse werkzaamheden moeten uitvoeren, bijvoorbeeld de publieksvoorlichters. Dit kan een reden zijn waarom men denkt op de hoogte te zijn van de organisatiestructuur, terwijl men dit misschien niet is. Van de inhoud van het draaiboek zijn heel weinig mensen volledig op de hoogte, ook hier zit een probleem. Iedereen die een rol speelt in de crisisbeheersing moet goed weten wat er van hem/haar verwacht wordt, waar hij/zij moet zijn en wat de collega's doen. Deze informatie staat in het draaiboek. Het is aan de leden van de van de werkgroep om de medewerkers het draaiboek aan te reiken en ze de instructie te geven het draaiboek grondig te bestuderen. Zo kan het kennisprobleem opgelost worden

Omdat de werkgroep Crisiscommunicatie de oefeningen en opleidingen betreffende crisiscommunicatie heel belangrijk vindt, moest dit in ieder geval een rol spelen in het toetsingskader. In het toetsingskader zijn onder het criterium *Geoefendheid en Opleiding* een aantal elementen opgenomen waar aandacht aan geschonken moet worden tijdens een oefening. In het laatste kwartaal van 2005 heeft er in elke gemeente, behalve op Urk, een oefening plaatsgevonden. Tijdens de oefening zijn veel van de zaken die genoemd staan in het toetsingskader niet aan bod gekomen, dit is niet goed. Het is wel heel goed dat het belang van oefenen wordt erkend bij veel medewerkers. Tijdens de interviews met de leden van de werkgroep bleek namelijk dat zij het oefenen één van de belangrijkste dingen bij crisiscommunicatie vinden. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat er heel weinig geoefend wordt. Veel mensen hebben weliswaar één keer geoefend, maar dit is nog lang niet genoeg om redelijk/goed te kunnen functioneren tijdens een crisis. Ook medewerkers die al langer dan vier jaar hun functie uitoefenen hebben nog nauwelijks geoefend. Dit hebben de gemeenten en provincie dus nog niet goed voor elkaar, zij kunnen dit oplossen door vaker te oefenen.

Het wordt aanbevolen om in 2006 twee maal een oefening te laten plaatsvinden, zodat het percentage medewerkers die nog nooit hun eigen rol hebben geoefend teruggebracht kan worden naar nul procent. Na 2006 kan er eenmaal per jaar een oefening plaatsvinden. Op basis van de literatuur, de gegevens van andere gemeenten en de interviews met de leden van de werkgroep wordt aanbevolen dat deze oefening een volledig operationele, bestuurlijke oefening is waarbij communicatie uitgebreid wordt geoefend.

Tijdens de twee oefeningen in 2006 moet iedere medewerker minstens één keer ingezet worden. Wanneer de grotere gemeenten in Flevoland te veel mensen in dienst hebben om ze één van beide keren te laten oefenen in de eigen gemeente, moet er een uitwisseling plaatsvinden met de andere gemeenten. Oftewel, de communicatiepool wordt dan ingezet. Zo zal bijvoorbeeld Urk bij beide oefeningen mensen uit de communicatiepool nodig hebben. Daarbij kan een rooster gemaakt worden, zodat dat elke keer andere mensen ingezet worden op Urk en in de andere kleinere gemeenten. Op deze wijze kan iedereen in 2006 een keer aan een oefening mee doen.

De personele bezetting in het Actiecentrum Crisiscommunicatie moet bij deze oefeningen volledig ingevuld worden. Het moet een oefening zijn waarbij de realiteit zoveel mogelijk nagebootst wordt. Zo moeten de persberichten daadwerkelijk gemaakt worden, persconferenties moeten plaats vinden, er moeten journalisten meewerken enzovoort. Voor dit laatste wordt aangeraden om Omroep Flevoland uit te nodigen. Voor hen is het ook nuttig om eens een oefening bij te wonen, zij zijn immers de rampenzender. Verder wordt aangeraden om de oefening te evalueren zodat er de meeste lering

uitgetrokken wordt. Tijdens de oefening moet er bekeken worden of het draaiboek juist, volledig en bruikbaar is. Daarnaast moet er bekeken worden of het alarmeringsschema werkt, of alle hulpmiddelen/voorzieningen aanwezig zijn, of de medewerkers bekend zijn met hun taken en verantwoordelijkheden, maar ook de taken en verantwoordelijkheden van de collega's, hoe de taken vervuld worden en hoe de afstemming is tussen de medewerkers in het Beleidsteam en actiecentrum Crisiscommunicatie. Het is het beste als iedereen zijn/haar eigen rol oefent tijdens deze oefeningen, maar dat is aan de gemeenten en de provincie. Er wordt aanbevolen om over twee jaar weer een enquête te verspreiden onder de medewerkers van de communicatiepool, om te kijken hoe de geoefendheid er dan voor staat. Uiteraard moet het streven dan zijn dat iedereen zijn eigen rol heeft geoefend, maar ook dat iedereen op de hoogte is van de inhoud van het draaiboek en de organisatiestructuur.

Een andere aanbeveling is het kijken naar de geschiktheid van een medewerker voor zijn/haar rol. Wanneer medewerkers minimaal drie keer hebben geoefend, kan er bekeken worden of hij/zij geschikt is voor de functie. Na de eerste en tweede oefening kan er besproken worden hoe de medewerker zijn/haar rol vervuld heeft, zodat hij/zij hier bij een volgende oefening mee aan de slag kan. Als de medewerker na drie oefeningen zijn/haar rol nog steeds niet goed vervult, moet er besloten worden om een andere functie toe te kennen. Een goede crisisbeheersing is heel erg belangrijk, daarvoor heb je capabele mensen nodig en moet je de beslissing om iemand te herplaatsen op een bepaald moment nemen.

Voor twee rollen wordt aangeraden om één keer per jaar een aparte training te geven. Dit geldt voor de rollen publieksvoorlichter en persvoorlichter. Hoewel de medewerkers die deze rol vervullen veelal deze rol ook op zich nemen tijdens hun dagelijkse werkzaamheden, wordt toch aangeraden om deze rollen apart te trainen. Tijdens een crisis moeten deze werkzaamheden onder druk worden uitgevoerd, waardoor het heel anders is dan de dagelijkse werkzaamheden. Door te trainen kan men deze rol steeds beter gaan vervullen. De andere functies kunnen beter niet apart getraind worden. Dit zijn functies die men alleen kan oefenen als alle partijen aanwezig zijn. Zo is de rol van Coördinator actiecentrum Crisiscommunicatie een hele belangrijke rol. Echter, degene die deze functie vervult is tijdens een crisis van vele mensen afhankelijk. Hij krijgt bijvoorbeeld informatie van de Voorlichter Beleidsteam, hij moet de mensen in het actiecentrum aansturen en krijgt tevens informatie van ze enzovoort. Wanneer voor deze rol een aparte training zou worden gehouden, zou dit al snel een te theoretische training worden, omdat de partijen met wie hij/zij moet samenwerken er niet zijn. Dergelijke trainingen zijn veelal niet zo effectief als een oefening.

De rolspecifieke training kan het beste tegelijk met de medewerkers van andere gemeenten en de provincie gedaan worden. Hierdoor leren de medewerkers uit de communicatiepool elkaar beter kennen, wat gunstig is wanneer men moet samenwerken tijdens een oefening of werkelijke crisis.

Wanneer de gemeenten en provincie deze aanbevelingen doorvoeren hebben ze een duidelijk beleid ten opzichte van het oefenen. Een duidelijk beleid kan voor veel profijt zorgen tijdens een crisis.

### **Het belang van crisiscommunicatie**

Uit de interviews blijkt dat er weinig tijd wordt gestoken in crisiscommunicatie. Dit is ook terug te zien in het achterstallig onderhoud dat er is op het gebied van crisiscommunicatie. Dat er te weinig tijd wordt gestoken in crisiscommunicatie komt doordat het belang nog niet groot genoeg is bij de gemeenten en de provincie. Het belang is wel aanwezig bij de leden van de werkgroep, maar nog onvoldoende bij het bestuur. De communicantmedewerkers krijgen vrijwel geen tijd tot hun beschikking voor crisiscommunicatie. Wanneer zij geen tijd hiervoor krijgen, kan het achterstallig onderhoud ook niet verwerkt worden. Het is dus aan het bestuur van de gemeenten en de provincie om meer tijd beschikbaar te stellen, zodat het probleem van achterstallig onderhoud opgelost kan worden.

Verder is aan te bevelen ervoor te zorgen dat de medewerkers meer betrokken raken bij crisiscommunicatie en dat zij nog meer het belang gaan inzien van goede crisiscommunicatie. Hier is de discussie van de beschikking over tijd van toepassing, maar mensen alleen het belang laten inzien hoeft niet veel tijd te kosten. Deze taak ligt grotendeels bij de leden van de werkgroep Crisiscommunicatie. Het vergroten van de betrokkenheid kan bijvoorbeeld door medewerkers te laten

helpen bij het aanpassen van het draaiboek, of het op de hoogte houden van de vorderingen die de werkgroep Crisiscommunicatie maakt.

## **5.2 Discussie**

### **Werking toetsingskader**

In dit onderzoek is gebleken dat het toetsingskader een goed instrument is om te toetsen of een gemeente of provincie alle basisvoorbereidingen heeft getroffen en of de inhoud van het draaiboek volledig is. Het toetsingskader bood de mogelijkheid om te kijken of de verschillende elementen aanwezig waren, maar ook de kwaliteit hiervan. Daarnaast konden aan de hand van het toetsingskader ook aanbevelingen worden gedaan voor de gelijkheid tussen de zes gemeenten en de provincie. Deze gelijkheid was een belangrijk doel van dit onderzoek. Elke gemeente en de provincie moet dezelfde voorbereidingen hebben getroffen en de inhoud van het draaiboek moet gelijk zijn. Het toetsingskader kan hier inzicht in geven. Echter, met de toepassing van het toetsingskader is er nog geen gelijkheid. Er zijn alleen aanbevelingen voor elke gemeente en de provincie voor de gelijkheid, het is aan de gemeente of provincie om hier mee aan de slag te gaan. Wanneer zij dat niet doen, is er alsnog geen sprake van gelijkheid.

De toepassing in Flevoland is goed verlopen en hier zijn ook duidelijke resultaten en aanbevelingen uit voort gekomen. Het is de vraag of dit bij gemeenten elders in Nederland ook het geval is. In Flevoland waren de draaiboeken namelijk opgezet volgens een basisopzet, waardoor een aantal onderdelen uit het draaiboek enigszins gelijk waren bij de zes gemeenten. Wanneer dit in een andere regio niet het geval is, kunnen de verschillen wellicht zo groot zijn dat er geen onderlinge vergelijking mogelijk is. Er kan dus op dit moment niet met zekerheid worden vastgesteld of het toetsingskader ook toepasbaar is op andere gemeenten en provincies.

### **Vervolgonderzoek**

Wanneer het toetsingskader wederom wordt toegepast kan de beoordeling van de criteria door twee personen gebeuren. In dit onderzoek is de interbeoordelaarskwaliteit door één persoon gedaan. Ondanks dat er in dit onderzoek bij beide beoordelingen dezelfde resultaten verschenen, kan er sprake zijn van persoonlijke voorkeuren. Daarnaast hanteren verschillende beoordelaars andere maatstaven en geven zij een ander gewicht aan de maatstaven. Wanneer de toetsingscriteria door twee verschillende personen beoordeeld worden, kan er door bijvoorbeeld een discussie een evenwichtig oordeel komen. Bij een vervolgonderzoek kan de tweede beoordeling dus daarom beter door iemand anders gebeuren.

### **Literatuur**

Met behulp van het toetsingskader kan er een goed draaiboek Voorlichten en Informeren worden opgesteld. De vraag is echter of een goed draaiboek ervoor zorgt dat de crisiscommunicatie goed verloopt. Dit is een fundamenteel vraagstuk waar in de literatuur niets over is vermeld. In Nederland gaan veel communicatiemedewerkers er vanuit dat een goed draaiboek heel belangrijk is, hier is echter geen enkel onderzoek naar gedaan. Met behulp van het toetsingskader kan deze fundamentele vraag onderzocht worden. In zo'n onderzoek wordt bij een crisis een draaiboek gebruikt die niet voldoet aan het toetsingskader en in een ander geval wordt een draaiboek gebruikt die wel voldoet aan het toetsingskader. De vraag is dan of de crisiscommunicatie beter verloopt in het geval waar een draaiboek is gebruikt die voldoet aan het toetsingskader.

## Literatuurlijst

- Berge, D. ten, (1989). *De eerste 24 uur: handboek voor crisismanagement*. Baarn, Tirion.
- Boer, C. de & Brennecke, S.I. (1999). *Media en Publiek, Theorieën over media-impact*. Amsterdam, Brennecke.
- Boulogne, G.F. (2003), *Crisiscommunicatie*, Deventer, Kluwer.
- Burnett, J.J., (1998). A strategic approach of managing crisis. *Public Relations Review* 24 (4), 475-488.
- Cassedy, K. (1991), *Crisis management planning in the travel en tourism industry: A study of three destinations and a crisis management planning manual*, San Francisco, PATA.
- Coombs, T., (1999). *Ongoing crisis communication: planning, managing and responding*, California, Thousand Oaks.
- Coombs, W.T. & Holladay, S.J., 2002. Helping crisis managers protect reputational assets; initial tests of the Situational Crisis Communication Theory. *Management Communication Quarterly*, 16 (2), 165- 186.
- Couretas, J., 1985, Preparing for the worst, *Business Marketing*, 96-100.
- Directie Voorlichting en Externe betrekkingen gemeente Den Haag (2003), *Draaiboek voorlichting in crisissituaties*, Den Haag.
- Dolen, P. van, (2005), Risico's en crises, anders communiceren? *Externe Veiligheid*, 2, 23-24
- Fearn-Banks, K. (2002), *Crisis Communications; a casebook approach*, London, Lawrence Erlbaum Associates.
- Fessenden-Raden, J., Fitchen, J.M. & Heath, J.S. (1987). Providing Risk Information in Communities: Factors What is Heard and Accepted. *Science, Technology, & Human Values*, 12, 94-101.
- Fink, S. (1986), *Crisis management: planning for the inevitable*, New York, American Association of Management.
- Frewer, L. (2004). The public and effective risk communication. *Toxicology Letters*, 149, 391-397.
- Geveke, H., Stuurman, M., Sybrandi, F. & Temme, B. (2002), *Het Ketelwagenincident; rampbestrijding en crisiscommunicatie in Amersfoort*, Den Haag, B&A Groep Beleidsonderzoek en advies.
- Gurabardhi, Z. (2005), *A journey into risk communication; Findings and reflections on organizations' risk communication with stakeholders*, Enschede, Printpartners IPSKAMP.
- Gurabardhi, Z. & Gutteling, J.M., (2001), De relatie tussen externe risicocommunicatie en de interne communicatie van organisaties. *Handboek Interne Communicatie*, Alphen aan de Rijn, Samsom.
- Gutteling, J. (1999). *Crisiscommunicatie: een kwestie van vertrouwen; een debat*, Alphen aan de Rijn, Samsom.

- Gutteling, J.M. & Bauer, M.W. (2004). *Worldwide salience en framing of biotechnology in the opinion-leader press 1973-2002*.
- Gutteling, J.M. & Kuttschreuter, M. (2002). *Beleving veiligheid vervoer en gevaarlijke stoffen en de consequenties voor de communicatie met het publiek*. Niet gepubliceerd, in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Goederenvervoer.
- Heath, R. (1998). Working under pressure: crisis management, pressure groups and the media. *Safety Science*, 30, 209-221.
- Johnson, G. & Scholes, K. (1984), *Exploring corporate strategy*, London, Prentice Hall.
- Kash, T.J. & Darling, J., (1998). Crisis management: Prevention, diagnosis and intervention. *Leadership & Organization Development Journal*, 19 (4), 26-28.
- Katus, J. & Volmer, W.F. (2000), *Government Communication in the Netherlands*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Klarenbeek, A. (2003), *Crisiscommunicatie bij de overheid; een verkenning naar de rol van de communicatiemedewerker in tijden van crisis*, Utrecht, Faculteit Communicatie en Journalistiek, Hogeschool van Utrecht.
- Marra, F.J. (1998), Crisis communication plans; poor predictors of excellent crisis of public relations, *Public Relations Review*, 24 (4), 461-474.
- Loerakker, H.M. & Rijnja, G.W. (1998), *De overheid communiceert; dertien essays bij dertig jaar VVO*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Millar, D.P. & Heath, R.L. (2004), *Responding to crisis; a rhetorical approach to crisis communication*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, Leiden, Drukkerij de Bink.
- Nilsson, A., Reitan, J., Tonnessen, A. & Waldahl, R. *Reporting Radiation and Other Risk Issues in Norwegian and Swedish Newspapers*.<sup>1</sup>
- Oomkes, F.R. (2000), *Communicatieleer; een inleiding*, Amsterdam/Meppel, Boom.
- Ostrow, S.D., (1991), It will happen here, *Bank Marketing*, 24-26.
- Parsons, W. (1996), Crisis management. *Career development international*, 1 (5), 26-28.
- *Provinciaal Coördinatieplan; voor de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de provincie Flevoland*, versie: 01-07-2005, provincie Flevoland.
- Ritchie, B.W. (2004), Chaos, crisis and disasters; a strategic approach to crisis management in the tourism industry, *Tourism management*, 25, 669-683.
- Roberts, V. (1994). Flood Management: Bradford paper. *Disaster, prevention and management*, 3 (3), 44-60.
- Rookmaaker, J.S., (1999), *De Legionellacrisis in West-Friesland; onderzoek naar de crisiscommunicatie*, Haarlem, Van Luyken Communicatie Adviseurs.

---

<sup>1</sup> Dit artikel is een verdere analyse gebaseerd op twee eerder gepubliceerde rapporten. Te weten: Nilsson, A., Wahlberg, A. & Sjöberg, L. (1997a). Ten years after the Chernobyl accident: The reporting on nuclear and other hazards in six swedish newspapers. Stockholm School of Economics, Center for risk research: Risk research report nr. 28. Nilsson, A. Reitan, J., Tonnessen, A. & Waldahl, R. (1997b). Radiation and other risk issues in Norwegian newspapers ten years after Chernobyl. Norwegian Radiation Protection Authority, Report 1997,8.

- Robinson, P. (2000). The Policy-Media Interaction Model: Measuring Media Power During Humanitarian Crisis. *Journal of Peace Research*, 37, 613-633.
- Scholten, O. (1997). De duivelse details van crisiscommunicatie. *Comma*, 12, 11-15.
- Wakefield, S.E.L., Elliott, S.J. (2003). Constructing the news: The role of local newspapers in environmental risk communication. *The Professional Geographer*, 55 (2), 216-226.
- De Wolff, L. (2005), *De krant was koning, Publiekgerichte journalistiek en de toekomst van de media*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker.

### **Bronnen van internet**

- Almacht van de mediatheorie, 11-11-2005, [www.tcw.utwente.nl/theorieenoverzicht.nl](http://www.tcw.utwente.nl/theorieenoverzicht.nl)
- Commissie Onderzoek Vuurwerkramp (2001), De Vuurwerkramp Eindrapport, 18-10-2005, <https://www.loket.enschede.nl/griffieren/p1/schermen.asp?schermlid=15&productID=1412&SMALL=true>
- De veiligheidsketen, 02-12-2005, [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- Draaiboek Actiecentrum Voorlichting gemeente Dordrecht, 11-11-2005, <http://www.risicoencrisis.nl/index.cfm?vid=B65F4BA8-C09F-296A-612957A77A44A743>
- Ernstige wateroverlast in Gorinchem (2005), 17-10-2005, <http://www.risicoencrisis.nl/index.cfm?vID=3448680E-E0C4-D510-0CA89E032F822701>
- Handboek Communicatie in Crisissituaties, 07-12-2005, [www.risicoencrisis.nl](http://www.risicoencrisis.nl)
- Het Haagse Systeem, 11-11-2005, [www.risicoencrisis.nl](http://www.risicoencrisis.nl)
- Leewis, M., Sybrandi, F. & Stijger, E., (2002), Eindrapport Risicocommunicatie, Den Haag, B&A Groep Beleidscommunicatie bv. <http://www.minbzk.nl/contents/pages/5011/hdbk04risicocommunicatie.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), Leidraad Operationele Prestaties, 17-10-2005, <http://www.minbzk.nl/contents/pages/10239/leidraadoperationeleprestaties.pdf>
- Overheid trekt lessen uit crisisoefening Bonfire (2005), 19-10-2005, [http://www.minbzk.nl/veiligheid/crisisbeheersing/bonfire\\_nederland/informatie\\_voor\\_pers/overheid\\_trekt](http://www.minbzk.nl/veiligheid/crisisbeheersing/bonfire_nederland/informatie_voor_pers/overheid_trekt)

## **Bijlage 1: Toetsingskader**

---

**Toetsingskader voor het *Draaiboek Voorlichten en Informeren***

**en**

**de provinciale en gemeentelijke crisisbeheersing.**

## Inleiding

Dit toetsingskader is ontworpen om gelijkheid te krijgen in de draaiboeken Voorlichten en Informeren van elke gemeente in de provincie Flevoland. Het is op zo'n manier ontworpen dat er in het draaiboek toch voldoende ruimte is voor gemeentespecifieke informatie, en dat het niet ten koste gaat van de gelijkheid tussen de draaiboeken.

Het toetsingskader bevat verschillende criteria die ingedeeld zijn in drie onderwerpen. Het toetsingskader begint met de inhoudelijke criteria, deze criteria hebben betrekking op de inhoud van het draaiboek. Daarna volgen de functionele criteria. De functionele criteria hebben betrekking op de voorzieningen die aanwezig moeten zijn in het Actiecentrum Crisiscommunicatie. Tot slot volgen de organisatorische criteria. Hier worden criteria vermeld die betrekking hebben op verschillende zaken die de organisatie/medewerkers moeten doen.

Op iedere pagina van dit rapport staat een tabel met daarin het kwaliteitsaspect, het toetsingscriterium en de toelichting. De toelichting bevat vaak tips of aanbevelingen en is niet verplichtend. Niet elk toetsingscriterium bevat een toelichting. Onder elke tabel komen de bevindingen/zienswijze van de toetser te staan. Deze bevindingen dienen opgevolgd te worden. Het is van belang dat dit gedaan wordt, omdat er anders alsnog geen gelijkheid ontstaat tussen de verschillende gemeenten. Wanneer een gemeente nog iets wil toevoegen aan het draaiboek, terwijl het niet vermeld staat in het toetsingskader, dan is dit mogelijk. Echter, de structuur mag daardoor niet gaan afwijken en ook de werkwijze mag daardoor niet veranderen. Dit om de eenduidigheid binnen de provincie te waarborgen.

De gemeente krijgt eerst een conceptverslag van de bevindingen. De verantwoordelijke communicatieadviseur krijgt dan de gelegenheid om alles door te nemen. Ongeveer een week na het versturen neemt de opsteller van het rapport contact op met de communicatieadviseur om te bespreken of er nog onduidelijkheden zijn en of er ondertussen wijzigingen zijn opgetreden. Na dit gesprek wordt het definitieve verslag opgestuurd. Zodra de gemeente het definitieve verslag heeft ontvangen dient er zo snel mogelijk met de bevindingen aan de slag gegaan te worden.

## Inhoudelijke toetsingscriteria

De inhoudelijke toetsingscriteria gaan in op de elementen die vermeld moeten zijn in het Draaiboek Voorlichten en Informeren. Zij bevatten allemaal een aanwezigheidselement. Indien het gewenste onderdeel aanwezig is in het draaiboek Voorlichten en Informeren moet de kwaliteit beoordeeld worden. Bij aanwezigheid geldt voor elk inhoudelijk criterium dat het moet voldoen aan de volgende kenmerken:

- Actualiteit: informatie dient bijgewerkt te zijn tot aan het tijdstip waarop het is afgeleverd.
- Juistheid: informatie mag geen fouten bevatten.
- Relevantie: informatie moet verband houden met de situatie waarover informatie wordt gevraagd.
- Volledigheid: er mag geen informatie ontbreken.
- Bondigheid: alleen de werkelijk nodige informatie moet worden geleverd.
- Duidelijkheid: informatie dient in begrijpelijke taal te worden aangeleverd.
- Presentatie: informatie kan onder meer worden gepresenteerd in verbale vorm, in de vorm van getallen of statistieken etc.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kwaliteitsaspect</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Indeling draaiboek                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Toetsingscriteria</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Bevat het Draaiboek Voorlichten en Informeren een Algemeen deel?<br/>Het deel 'Algemeen' moet de volgende onderdelen bevatten:<ul style="list-style-type: none"><li>▪ doelstellingen van de crisiscommunicatie;</li><li>▪ doelgroepen van de communicatie;</li><li>▪ de relatie met andere processen.</li></ul></li></ul> |
| <b>Toelichting:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>-</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

**Kwaliteitsaspect:**

Indeling draaiboek

**Toetsingscriteria:**

Bevat het Draaiboek Voorlichten en Informeren een 'concreet plan'?

- Het gedeelte, genaamd 'concreet Plan', moet de volgende onderdelen bevatten:
  - de interne alarmering → wie alarmeert wie en de daarbijbehorende telefoonnummers (tijdens en buiten kantooruren en mobiel)
  - de wijze van alarmering aanvullend op die van de hulpverleningsdiensten (geluidswagens, lokale omroep) moet vermeld zijn (externe alarmering);
  - hoe de communicatiepool ingeschakeld moet worden;
  - de taken en verantwoordelijkheden per functionaris en de locatie waar hij werkzaam is;
  - de regeling bij een 24-uursbezetting.
  - In een communicatiematrix (externe- en interne communicatie) moet weergegeven worden welk kanaal voor welke doelgroep gebruikt wordt. In de communicatiematrix moet ook rekening worden gehouden met de informatieverstrekking aan speciale doelgroepen, zoals doven, blinden, thuis- en daklozen, gehandicapten en allochtonen;
  - de locaties van het actiecentrum, perscentrum en publieksinformatiecentrum.

**Toelichting:**

- Het is aan te raden om de communicatiematrix te specificeren per gemeente.
- Indien de gemeente gebruik wil maken van de middelen die het ERC biedt, moet dit ook vermeld worden in de communicatiematrix.
- Het actiecentrum kan het beste in of vlakbij het provinciehuis/gemeentehuis/stadhuis gesitueerd worden, nabij het beleidsteam en niet bereikbaar voor de pers.
- Het publieksinformatiecentrum kan in of nabij het provinciehuis/gemeentehuis/stadhuis ingericht worden bij alleen telefonische informatie. Wanneer er ook sprake is van persoonlijke informatie dan dient het publieksinformatiecentrum, indien mogelijk en van toepassing, nabij de calamiteit gesitueerd te zijn. Het publieksinformatiecentrum moet gescheiden zijn van de pers.
- Het perscentrum moet gescheiden zijn van het actiecentrum en publieksinformatiecentrum, maar dichtbij de locatie waar de persconferenties worden gehouden.

**Kwaliteitsaspect:**

Contact- en verzendlijsten

**Toetsingscriteria:**

- Bevat het Draaiboek Voorlichten en Informeren een contactlijst met de gegevens van de medewerkers van de communicatiepool?
- Bevat het Draaiboek Voorlichten en Informeren een contactlijst met de gegevens van de hulpverleningsdiensten (politie, brandweer, ambulancediensten) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)?
- Bevat het Draaiboek Voorlichten en Informeren de gegevens van de pers (redacties en advertentieafdelingen)?
- Bevat het Draaiboek Voorlichten en Informeren de gegevens van afspraken met derden/waakvlamovereenkomsten?
- Voor alle lijsten geldt dat ze naam, adres, telefoonnummer, faxnummer en e-mailadres bevatten, ook de gegevens buiten kantooruren om.
- Bij de gegevens van alle belangrijke functionarissen dient ook te worden aangegeven wie de vervanger is.

**Toelichting:**

- Bij afspraken met derden/waakvlamovereenkomsten kan gedacht worden aan bijv. de afspraken met het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie, zalencentra, regionale omroep enz.

**Kwaliteitsaspect:**

Basisteksten

**Toetsingscriteria:**

- Zijn er in het Draaiboek Voorlichten en Informeren basisteksten voor persberichten, interne memo's, brieven aan omwonenden en een aantal standaard vragen en antwoorden opgenomen?

**Toelichting:**

- Een leidraad voor het schrijven van deze teksten zijn de vijf W's en hoelang en wanneer:  
Wie: waarschuwt wie en voor wie bestemd  
Wat: er gebeurd is  
de gevolgen en gevaren zijn  
de bevolking moet doen  
de overheid momenteel doet  
Waar: het gebeurd is  
Wanneer: het gebeurd is  
Waarom: het gebeurd is  
Hoe lang: het gaat duren  
Wanneer: er nadere informatie volgt.
- Bij standaard vragen en antwoorden kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de routeomschrijving naar het stadhuis/gemeentehuis.

### ***Functionele criteria***

De functionele criteria gaan in op de voorzieningen die aanwezig moeten zijn in het Actiecentrum Crisiscommunicatie. De functionele criteria hebben betrekking op de voorzieningen die ervoor zorgen dat de crisiscommunicatie soepeler verloopt. Ook hier zijn de criteria weer ingedeeld in drie delen: kwaliteitsaspect, toetsingscriteria en toelichting.

**Kwaliteitsaspect:**

Logboek voor het overzicht in de crisissituatie

**Toetsingscriteria:**

- Is vermeld in het Draaiboek Voorlichten en Informeren vanaf welk moment het logboek wordt bijgehouden?
- Is vermeld in het Draaiboek Voorlichten en Informeren binnen welke functie het logboek bijgehouden wordt?

**Toelichting:**

- Het is aan te raden om de (elektronische) logboekformulieren zodanig in te delen dat de volgende informatie ingevuld kan worden: de inkomende informatie, de opeenvolging van ontwikkelingen, gebeurtenissen en de genomen besluiten.

**Kwaliteitsaspect:**

Voorzieningen in het pers-, actie- en publieksinformatiecentrum

**Toetsingscriteria:**

- Zijn de nodige voorzieningen met aantallen voor het pers-, actie- en publieksinformatiecentrum gemeld in het Draaiboek Voorlichten en Informeren?
  - In het actie- en publieksinformatiecentrum dient aanwezig te zijn: telefoons, plattegronden van de gemeente en provincie, taakkaarten, logboekformulieren (bij het gebruik van een elektronisch logboek moet het programma hiervoor op de aanwezige computer geïnstalleerd zijn), bereikbaarheidsgegevens, computers, printers, fax, radio en tv, schrijfmateriaal, rampenplan en draaiboeken. Tijdens de crisis moeten de actuele, relevante kranten aanwezig zijn.
  - In het perscentrum dient aanwezig te zijn: telefoonlijnen voor extern gebruik (e-mail, internet, telefoon), minimaal 100 stoelen, grote tafel voor persconferentie, microfoons (voor de zaal en podium), overheadprojector, beamer, projectiescherm, flip-over.
- Zijn deze voorzieningen daadwerkelijk aanwezig in de centra?

**Toelichting:**

- Het aantal faciliteiten dat paraat moet zijn per locatie, hangt af van de grootte van de gemeente. Dit dient naar eigen inzicht ingevuld te worden.

**Kwaliteitsaspect:**

Documentatie over de provincie of gemeente

**Toetsingscriteria:**

- Is in het perscentrum en publieksinformatiecentrum basisinformatie over de organisatie (provincie of gemeente) aanwezig voor journalisten en bewoners?

**Toelichting:**

- Indien er basisinformatie aanwezig is, dient het te voldoen aan de volgende kenmerken: juist, actueel, relevant en duidelijk.
- De basisinformatie kan bestaan uit kerncijfers (inwoneraantal, grondoppervlakte).
- Deze basisinformatie kan relevant/noodzakelijke zijn voor journalisten van buiten de provincie.

### ***Organisatorische criteria***

De criteria die in deze paragraaf vermeldt staan zijn zeer divers. De criteria zijn gericht op taken die de organisatie/medewerkers moeten doen, maar ook op de organisatiestructuur.

|                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kwaliteitsaspect</b>                                                                                                                                                                                    |
| Organogram                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Toetsingscriteria</b>                                                                                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Is er een organogram opgenomen, waarin de communicatiestromen binnen de provincie of gemeente tijdens een crisis duidelijk worden?</li></ul>                       |
| <b>Toelichting</b>                                                                                                                                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Indien het organogram is opgenomen, dient dit toetsingscriteria te voldoen aan de volgende kenmerken: actueel, juistheid, volledigheid en duidelijkheid.</li></ul> |

**Kwaliteitsaspect:**

Geoefendheid en opleiding

**Toetsingscriteria:**

- Wordt het Draaiboek Voorlichten en Informeren minimaal een keer per jaar beoefend op juistheid, volledigheid en bruikbaarheid?
- Er moet minimaal één keer per jaar een volledig operationele bestuurlijke oefening zijn.
  - Tijdens een oefening moeten de volgende zaken aan bod komen:
    - werkt het alarmeringsschema;
    - zijn alle benodigde voorzieningen aanwezig in het pers-, actie- en publieksinformatiecentrum (zie de functionele criteria);
    - zijn de medewerkers bekend met hun eigen taken en verantwoordelijkheden.
    - zijn de medewerkers bekend met elkaar en elkaars verantwoordelijkheid;
    - de vervulling van taken;
    - de afstemming tussen medewerkers en teams.
- Nieuwe medewerkers moeten binnen een jaar opgeleid zijn voor hun functie tijdens een crisis.

**Toelichting:**

- Dit criterium moet voorgelegd worden aan het Hoofd Communicatie, er moet met hem/haar besproken worden of er aan het bovenstaande wordt voldaan.

**Kwaliteitsaspect:**

Actualiteit

**Toetsingscriteria:**

- Blijkt uit het Draaiboek Voorlichten en Informeren dat het draaiboek ten minste eenmaal per drie jaar wordt herzien en bijgewerkt?
- Het draaiboek wordt tussentijds geactualiseerd, indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven.
  - Bij deze actualisering moet rekening worden gehouden met veranderingen in de inrichting en omgeving; veranderingen in de organisatie; nieuwe inzichten en technische kennis.
- Staat in het draaiboek vermeld wie de procesverantwoordelijke is voor de actualisering van het draaiboek.

**Toelichting:**

-

**Kwaliteitsaspect:**

Bekendmaking

**Toetsingscriteria:**

- Er moet een distributielijst worden opgenomen in het draaiboek, waarin vermeld staat wie het deelplan hebben ontvangen.

**Toelichting:**

- Het draaiboek moet beschikbaar zijn voor alle betrokken communicatiemedewerkers.
- In de distributielijst moeten de voor- en achternaam van de ontvanger en de organisatie waar hij/zij voor werkt worden opgenomen.

**Kwaliteitsaspect:**

Eenheid

**Toetsingscriteria:**

- Komen de genoemde begrippen/functiebenamingen in het draaiboek overeen met de vastgestelde begrippen?

**Toelichting:**

- De vastgestelde begrippen/functiebenamingen staan beschreven in het organogram, welke te vinden is in de bijlage.

**Kwaliteitsaspect:**

Evaluatie

**Toetsingscriteria:**

- Wordt het Draaiboek Voorlichten en Informatie ook geëvalueerd na een crisis of crisisoefening?

**Toelichting:**

- Om de kwaliteit van het draaiboek te waarborgen zijn evaluaties een belangrijk onderdeel. Wanneer het plan geëvalueerd wordt, moeten de hieruit voortkomende aanbevelingen ook verwerkt worden in het draaiboek.

**Kwaliteitsaspect:**

Overlegstructuren

**Toetsingscriteria:**

- Is er een overlegstructuur waarin crisiscommunicatie wordt besproken en beleid wordt uitgezet/afgestemd. Hierin moeten de regionale brandweer, regionale geneeskundige diensten, de regionale politie, waterschap, gemeenten en provincie in deelnemen. Men moet periodiek/structureel bijeenkomen.

**Toelichting:**

- Binnen dit overleg moet minimaal afstemming plaatsvinden over publieksvoorlichting, persvoorlichting en de communicatiestrategie.

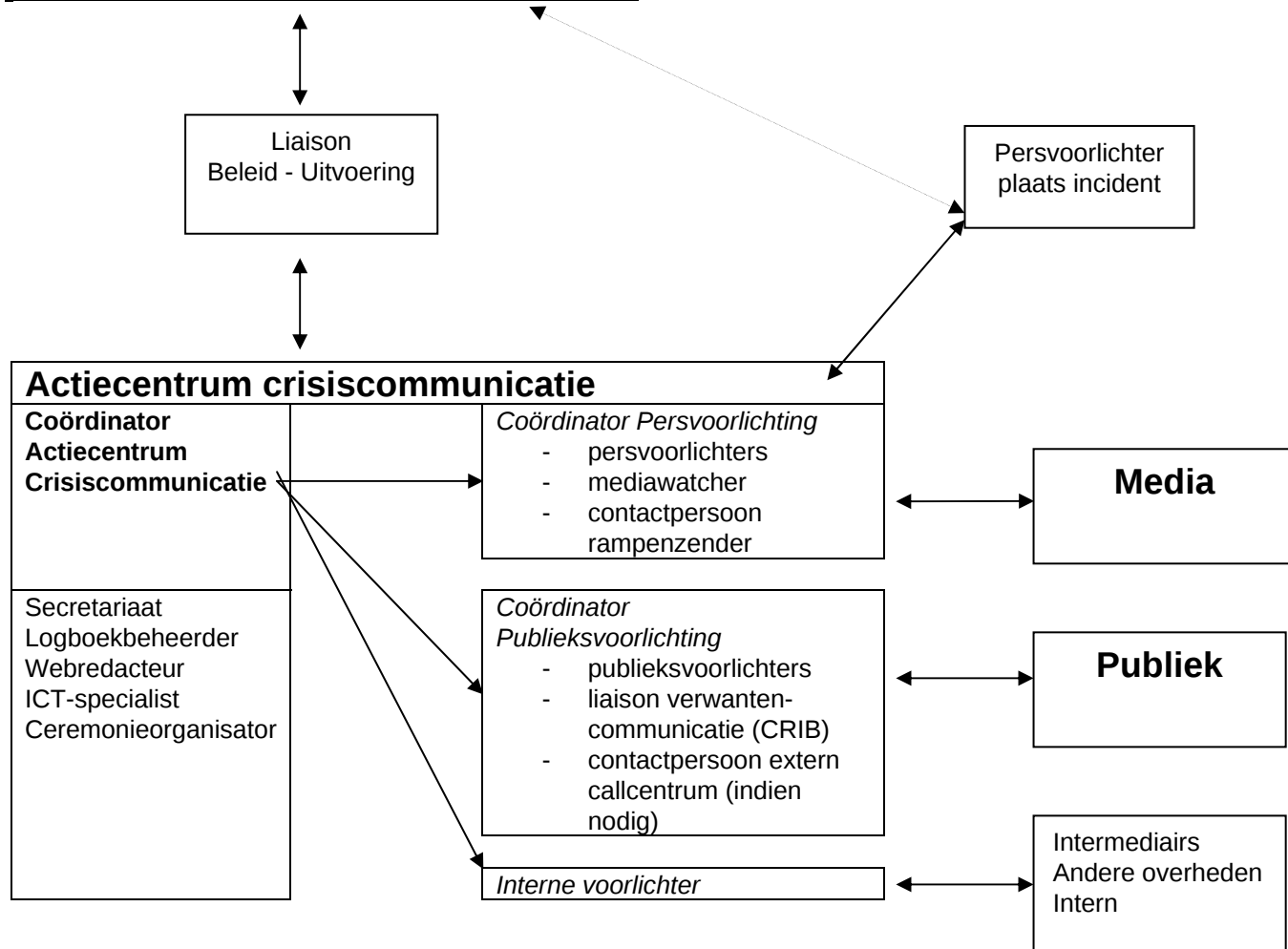
## Bijlage 2: Organogram en functieomschrijvingen

---

Het organogram op de volgende pagina is gebaseerd op het organogram dat al in de draaiboeken Voorlichten en Informeren van de gemeenten Lelystad, Almere en Urk stond. Ten opzichte hiervan zijn er een aantal wijzigingen doorgevoerd. Een belangrijke wijziging is de toevoeging van de *liaison Beleid-Uitvoering*. Degene die deze functie op zich neemt is de spil tussen de voorlichter beleidsteam en de coördinator actiecentrum crisiscommunicatie. Dankzij deze tussenpersoon kunnen de *voorlichter beleidsteam* en de *coördinator actiecentrum crisiscommunicatie* in hun team blijven. De *liaison Beleid-Uitvoering* heeft ook contact met de *mediavorlichter plaats incident*. De *mediavorlichter plaats incident* vervult ook de rol 'ogen en oren plaats incident'. De informatie die hij/zij hier opvangt moet hij doorspelen aan de *Voorlichter Beleidsteam* of de *Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie*. Indien de *Liaison Beleid-Uitvoering* niet wordt ingevuld, bijvoorbeeld bij een kleine crisis of kleine gemeente, dan dient de *Mediavorlichter Plaats Incident* te rapporteren aan de *Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie*. De *Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie* stuurt de *Coördinator Media*, *Coördinator Publieksvoorlichting* en de *Interne Voorlichter* aan. Deze drie mensen rapporteren aan de *Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie*. Zo kan hij het overzicht bewaren en krijgt hij niet van vele kanten informatie toegespeeld. In het Actiecentrum Crisiscommunicatie is er een nieuwe functie bijgekomen, namelijk de *contactpersoon extern callcentrum*. Deze functie kan ingezet worden wanneer er bijvoorbeeld via het ERC een callcentrum opgezet wordt.

## Rampenstaf

| Gemeentelijk Beleidsteam                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |          | Regionaal Operationeel Team                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Burgemeester</li> <li>- Gem. secretaris</li> <li>- Brandweercommandant</li> <li>- Ambt. Openbare Veiligheid</li> <li>- Districtchef Politie</li> <li>- Adv. Crisisbeheersing en rampenbestrijding</li> <li>- Directeur GHOR</li> <li>- Regionaal Geneeskundig Functionaris</li> </ul> | Leden MT | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoofd sectie brandweer</li> <li>- Hoofd sectie Politie</li> <li>- Hoofd sectie GHOR</li> <li>- Hoofd sectie gemeenten</li> <li>- Hoofd Voorlichting en Informatie</li> </ul> |
| Voorlichter Beleidsteam                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |          | Liaison Voorlichting OT                                                                                                                                                                                               |



Hieronder volgen de omschrijvingen van de functies die genoemd staan in het organogram. De locatie waar de functionaris werkzaam is, moet iedere gemeente zelf invullen.

### **Voorlichter Beleidsteam**

- Alarmeert voor zover niet geschied, de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Is aanwezig bij alle bijeenkomsten van het Beleidsteam en vertegenwoordigt daarin het proces crisiscommunicatie.
- Geeft inhoudelijk leiding aan het totale proces crisiscommunicatie.
- Adviseert het Beleidsteam en in het bijzonder de Burgemeester over:
  - Het waarschuwen van de bevolking, zowel wat betreft inhoud als de wijze waarop.
  - Het algehele crisiscommunicatiebeleid, zowel inhoudelijk als de omvang.
  - Het optreden als woordvoerder.
  - De noodzakelijke bijstand.
- Meldt in het beleidsteam op welke wijze gegeven opdrachten zijn uitgevoerd alsmede wat daarvan de effecten waren.
- Is verantwoordelijk voor de afstemming van de communicatie met de operationele diensten.
- Geeft namens het Beleidsteam uitvoeringsopdrachten aan het Actiecentrum Crisiscommunicatie, zoals:
  - Indien nog niet gebeurd, het inrichten van een Actiecentrum Crisiscommunicatie en het bekendmaken van de plaats, de samenstelling en de werkwijze van dit centrum, zowel intern als extern.
  - De opdrachten van de Burgemeester vertalen in voorlichtingsactiviteiten naar de bevolking en de pers.
  - Welke berichten vooraf gesanctioneerd moeten worden, voordat ze naar buiten gaan.
  - Indien noodzakelijk het inrichten van een perscentrum.
- Coördineert en adviseert intern:
  - Over de afstemming van alle voorlichtingsactiviteiten met de hoofden van andere actiecentra, bijvoorbeeld CRIB.
  - Over de afstemming van de informatie door alle gemeentelijke organisaties op besluiten van het beleidsteam.
- Coördineert, adviseert en stemt af over de afstemming van de informatie met externe instanties, zoals bedrijven en instellingen:
  - Over door deze organisaties te organiseren voorlichtingsactiviteiten.
  - Over door het actiecentrum Crisiscommunicatie uit te voeren activiteiten.
  - Over woordvoering.
- Is aanwezig bij de ontvangst en het begeleiden van externe autoriteiten.
- Treedt bij persconferenties/briefings op als technisch voorzitter.
- Is verantwoordelijk voor het opstellen van een evaluatieverslag na het beëindigen van de voorlichtingsactiviteiten.

### **Liason Beleid-Uitvoering**

Bij deze functie moet er goed op gelet worden dat de boodschap eenduidig wordt overgebracht.

- Verantwoordelijk voor het snel, correct en concreet overbrengen van opdrachten en beslissingen van het Beleidsteam aan de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie
- Verantwoordelijk voor het overbrengen van de informatie van de Persvoorlichter Plaats Incident naar het Beleidsteam of Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Neemt deel aan het strategisch overleg tussen de *Voorlichter Beleidsteam* en de *Coördinator Actiecentrum Voorlichting*. Hier kunnen ook de *Coördinatoren Persvoorlichting* en *Publieksvoorlichting* en de *Interne Voorlichter* bij aanwezig zijn.
- Analyseert en anticipeert in het strategisch overleg op ontwikkelingen en verloop van gebeurtenissen, de betrokken partijen en de gevolgen van gebeurtenissen.
- Werkt met logboekformulieren met tijdsaanduiding.
- Maakt aantekeningen voor de evaluatie.

### **Persvoorlichter Plaats Incident (ogen en oren plaats incident)**

- Verzorgt de eerste perswoordvoering na de melding van het incident. Dit beperkt zicht tot de (zichtbare) feiten.
- Faciliteert de pers door een persvak in te richten en begeleidt de pers en inventariseert vragen van de pers.
- Vergaart informatie die door slachtoffers, omstanders, bewoners en andere belanghebbenden op de plaats incident wordt rondverteld.
- Probeert deze informatie te filteren en te toetsen op betrouwbaarheid.
- Informeert de Voorlichter Beleidsteam met relevante informatie die eventueel gebruikt kan worden bij de communicatiestrategie.
- Zodra het Actiecentrum Crisiscommunicatie is opgezet verzorgt de Mediavorlichter Plaats Incident de perswoordvoering ter plaatste in opdracht van de Coördinator Media.
- Informeert de pers over de bereikbaarheid van de persvoorlichters in het Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Informeert de Coördinator Media en –Publieksvoorlichting over:
  - Het incident, emoties en andere problemen die er leven bij slachtoffers, omstanders en andere belanghebbenden bij de crisissituatie.
  - Vragen met betrekking over woordvoering en het overleg en afstemming hierover.
- Stemt af met de Voorlichter Beleidsteam:
  - Snel en regelmatig met mededelingen te komen.
  - Eventueel bezoek plaats incident.
  - Te organiseren communicatieactiviteiten voor slachtoffers, omstanders en andere belanghebbenden.
  - Woordvoering op plaats incident.

### **Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie**

- Ontvangt instructie en directe leiding van Voorlichter Beleidsteam. Vervangt zonodig de Voorlichter Beleidsteam.
- Geeft leiding aan alle functionarissen ingedeeld bij het Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Meldt uitvoering van ontvangen opdrachten en overige bijzonderheden aan Voorlichter Beleidsteam.
- Draagt zorg voor de coördinatie van alle voorlichtingsactiviteiten.
- Draagt zorg voor het stellen van prioriteiten en stemt deze af met de Voorlichter Beleidsteam.
- Bepaalt in overleg met Voorlichter Beleidsteam de locatie van:
  - Actiecentrum Crisiscommunicatie
  - Centrum voor Publieksinformatie
  - Perscentrum
- Draagt er zorg voor dat deze locaties worden ingericht en in- en extern bekend worden gesteld.
- Zorgt voor een taakverdeling tussen de ter beschikking staande functionarissen. Wijst voorlichters aan.
- Indien wordt voorzien dat de voorlichtingsactiviteiten een lange tijd in beslag gaan nemen voor een aflossingsschema zorg dragen.
- Bezielt de noodzaak ondersteuning van elders te verkrijgen en meldt dit aan Hoofd Voorlichting.
- Draagt zorg voor voldoende ondersteuning in het actiecentrum. (administratieve medewerker(s), telefonist(en) enzovoort).
- Coördineert en stemt af met de (politie)voorlichter in het CTPI of op het rampterrein over de door deze functionaris te verzorgen voorlichting.
- Draagt zonodig zorg voor deskundigen van andere diensten in verband met eventueel noodzakelijke achtergrondinformatie.
- Draagt zorg voor het doen bijhouden van een logboek.
- Legt concepten van uit te geven persberichten voor aan de Voorlichter Beleidsteam.

### **Coördinator Persvoorlichting**

- Ontvangt instructie en directe leiding van de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.

- Meldt uitvoering opdrachten, overige handelingen en bijzonderheden aan de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Alarmeert indien dit niet eerder is gebeurd de pers.
- Is het eerste aanspreekpunt voor informatie aan de persmedia. Beantwoordt mondelinge en schriftelijke vragen (m.u.v. radio en TV, dit doet de Burgemeester of CdK)
- Meldt hoofdzaak van het aan de media meegedeeld aan de coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie. Meldt tevens op welke vragen nog geen antwoord kon of mocht gegeven worden.
- Draagt er zorg voor dat de media uitsluitend die informatie wordt gegeven waartoe volmacht is ontvangen.
- Is belast met de organisatie van persbijeenkomsten. Indien er een ceremonieorganisator is aangesteld, kan de Coördinator Persvoorlichting deze taak aan hem/haar uitbesteden.
- Is verantwoordelijk voor de inrichting en openstelling van, logistieke verzorging in, de controle en toegang tot het perscentrum.
- Stelt concepten op van persberichten, legt deze via de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie voor aan de Voorlichter Beleidsteam. Draagt na sanctionering door of vanwege de Burgemeester zorg, voor externe verspreiding van de persberichten.
- Houdt een logboek bij.
- Draagt bij aan het door Voorlichter Beleidsteam op te stellen evaluatierapport.

### **Persvoorlichters**

- Is telefonisch bereikbaar voor het beantwoorden van mediavragen en het ontvangen van verzoeken.
- Informeert media eerlijk, tijdig en eenduidig over inhoudelijk door het Beleidsteam gefiatteerde berichten.
- Reageert op mediaverzoeken conform afgegeven richtlijnen of na overleg met de Coördinator Persvoorlichting.
- Informeert media tijdig over organisatorische aspecten over te verwachten berichtgeving.
- Informeert Coördinator Persvoorlichting over dreigende conflicten met of vijandigheid vanuit de media.
- Schrijft op basis van aangeleverde informatie teksten als persberichten, persuitnodigingen en persverklaringen.
- Organiseert bijeenkomsten als persbriefings, persconferenties en persbezoeken. Dit kan ook gedaan worden door de ceremonieorganisator.
- Informeert Coördinator Persvoorlichting continue over de aard, omvang en inhoud van de mediacontacten.
- Noteert werkzaamheden (zoals vragen, antwoorden, afspraken, ontmoetingen) op logboekformulieren.
- Verstrekt logboekbeheerder en Coördinator Persvoorlichting periodiek kopieën van logboekformulieren.

### **Mediawatcher**

- Informeert betrokkenen over de berichtgeving in de media en signaleert onjuistheden, kennelijke tegenstrijdigheden en vragen in de externe berichtgeving.
- Controleert of essentiële informatie in voldoende mate wordt herhaald.
- Volgt zoveel mogelijke media: radio-uitzendingen van lokale, regionale en landelijke omroepen, televisie-uitzendingen van regionale, landelijke en buitenlandse zenders en teletekst, alle kranten en tijdschriften.
- Volgt de berichtgeving over de crisis op andere websites
- Werkt met logboekformulieren met tijdaanduiding.
- De coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie is verantwoordelijk voor de zorg voor voldoende middelen (tv's, radio's, kranten, etc.) en regelt dat met degene die de facilitaire ondersteuning binnen de gemeente of provincie organiseert.
- Maakt aantekeningen voor de evaluatie.

### **Contactpersoon Rampenzender**

- Geeft aan de verslaggever zo snel mogelijk de operationele informatie door die door het OT is vrijgegeven.
- Meldt hem de tijden voor persconferenties zodra deze in het beleidsteam zijn afgesproken.

- Meldt vragen/verzoeken van deze journalist aan de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Geeft de verslaggever een badge waarop zijn naam en functienaam staan vermeld.
- Wijst de verslaggever de ruimte op het stadhuis waar de rampenzender haar werk kan doen.

### **Coördinator Publieksvoorlichting**

- Ontvangt instructie en directe leiding van de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Meldt uitvoering opdrachten, overige handelingen en bijzonderheden aan de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Is het eerste aanspreekpunt voor informatie voor de bevolking.
- Informeert intermediaire kaders.
- Signaleert vragen uit het publiek, geeft hier zo mogelijk antwoord op en speelt deze informatie door aan de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Draagt zorg voor het doen openstellen en het bekendmaken van telefoonnummers voor publieksvragen.
- Stelt concepten op van bewonersbrieven en legt deze voor aan de Coördinator Actiecentrum Voorlichting.
- Draagt zorg voor het te woord staan van het publiek bij de (decentrale) informatiebalie.
- Is verantwoordelijk voor het doen verspreiden van voorlichtingsmateriaal voor het publiek.
- Instrueert centralist(en) en telefonist(en) met betrekking tot vragen uit de bevolking.
- Draagt zorg voor het bijhouden van een logboek.
- Draagt bij aan het door Hoofd Voorlichting op te stellen evaluatierapport.
- Coördineert de contacten met het tolkencentrum.

### **Publieksvoorlichters**

- Staat het publiek te woord en geeft geautoriseerde informatie aan het publiek en specifieke doelgroepen.
- Je signaleert vragen en opmerkingen vanuit het publiek en intermediaire kaders en geeft deze door aan de teamleider publieksvoorlichting.
- Helpt bij de productie van communicatiemiddelen.
- Zorgt voor correcte doorverwijzing van verwanten van (mogelijke) slachtoffers naar het CRIB.
- Signaleert vragen vanuit het publiek waarop een antwoord uit het Beleidssteam moet komen.
- Werkt met logboekformulieren met tijdaanduiding.
- Zorgt dat er persberichten, bewonersbrieven klaarliggen voor verspreiding.

### **Liaison Voorlichting Operationeel Team**

- Ontvangt instructie en directe leiding van de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Adviseert de operationeel leider over communicatieactiviteiten, na overleg met de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Geeft aan de operationeel leider communicatieadviezen mee voor het beleidssteam.
- Overlegt met de Voorlichter Beleidssteam.
- Onderhoud contact met de Voorlichter Beleidssteam over de verdeling van de communicatiewerkzaamheden tussen het Operationeel team en Beleidssteam.
- Woont alle Operationeel Team-vergaderingen bij en brengt daarin verslag uit van de actuele stand van zaken wat betreft de communicatie rond het incident.
- Brengt direct na afloop van elke Operationeel Team-vergadering verslag uit aan de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Zorgt voor de juiste weergave van de stand van zaken wat betreft communicatie in de situatierapporten.
- Onderhoud contact met de Mediavoorlichter Plaats Incident en met de voorlichter op de plaats waar verwanten worden opgevangen (en slachtoffers naar toe worden gebracht).
- Draagt bij aan het door de Voorlichter Beleidssteam op te stellen evaluatierapport.

### **Liaison Verwantencommunicatie (CRIB)**

- Is verantwoordelijk voor het overbrengen van opdrachten en beslissingen vanuit het BT naar de verantwoordelijke communicatiemedewerkers bij het CRIB.
- Is verantwoordelijk voor het overbrengen van informatie vanuit het CRIB naar het Actiecentrum Crisiscommunicatie en andersom.

### **Contactpersoon extern callcenter (indien nodig)**

- Draagt er zorg voor dat de telefonisten in het extern callcenter alleen geautoriseerde informatie verstrekken en dat zij op de juiste wijze berichten van de gemeente verwoorden.
- Beantwoordt de vragen van het extern callcenter en neemt daarvoor zonedig contact op met de coördinator Publieksvoorlichting.
- Doet verslag aan de teamleider publieksvoorlichting en ontvangt zijn instructies.
- Heeft voortdurend contact met de manager extern callcenter.
- Zorgt ervoor dat de correcte informatie schriftelijk wordt vastgelegd.
- Zorgt ervoor dat de vragen die niet beantwoord kunnen worden, zo snel mogelijk naar de Coördinator Publieksvoorlichting gaan.

### **Interne Voorlichter**

- Zorgt ervoor dat alle informatie die extern wordt verspreid ook intern wordt verspreid.
- Verzorgt de berichtgeving binnen het gemeentehuis bijvoorbeeld via het intranet.
- Informeert leden college B&W en de raad.
- Fungeert als aanspreekpunt voor informatie binnen de organisatie.
- Stelt tijdens de afbouwfase een nazorgplan op voor de interne communicatie.
- Houdt van alle activiteiten de coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie op de hoogte.
- Communicatielijnen naar het Beleidsteam lopen via de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie hierover.
- Werkt met logboekformulieren met tijdaanduiding.
- Informeert ook de gemeentelijke actiecentra.
- Maakt aantekeningen voor de evaluatie.

### **Secretariaat**

- Ontvangt instructie en direct leiding van de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Ondersteunt Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie bij alle voorkomende werkzaamheden.
- Archiveert en documenteert.
- Beheert databestanden (waaronder relatiebestanden en mediabestanden).
- Verzorgt logistieke ondersteuning.

### **Logboekbeheerder**

- Ontvangt instructie en directe leiding van de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Verzamelt actief inkomende en uitgaande berichten binnen het Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Legt inkomende berichten vast.
- Legt uitgaande berichten vast.
- Legt vast, wie, welke beslissingen neemt binnen het Actiecentrum Crisiscommunicatie.
- Legt vast wie, wanneer, waarom aanwezig is binnen het Actiecentrum Crisiscommunicatie.

### **Webredacteur**

- Ontvangt instructie en directe leiding van de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie. Zorgt ervoor dat voortdurend de meest actuele informatie over het incident op de crisiswebsite en de intranetsite van de gemeente of Provincie staat.
- De informatie op de site moet geaccordeerd zijn door de operationeel leider (via de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie). Zie hiervoor de persberichten en notulen van de persconferenties.
- Past oude berichten niet aan, maar vermeld de gewijzigde informatie in een nieuw bericht. Geeft daarbij duidelijk datum en tijd van verschijnen aan.

### **ICT-specialist**

- Onderhoudt contacten met de Hosting Provider over bandbreedte en toegankelijkheid.
- Ondersteunt iedere voorlichter in geval van vragen met betrekking tot hardware en software.
- Zorgt ervoor dat elk probleem op het gebied van hardware en software zo snel als mogelijk wordt opgelost.
- Onderhoudt namens de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie contacten met de technische dienst.

- Voert in opdracht van de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie ICT-werkzaamheden uit ter ondersteuning van anderen binnen het Actiecentrum Crisiscommunicatie.

**Ceremonieorganisator**

- Ontwikkelt en organiseert elke gewenste bijeenkomst.
- Ondersteunt in opdracht van de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie anderen bij de organisatie van bijeenkomsten.
- Informeert de Coördinator Actiecentrum Crisiscommunicatie over de voortgang van de organisatie van de verschillende evenementen.

## Bijlage 3: Enquête medewerkers Communicatiepool

---

### Algemeen

1. Waar ben je werkzaam?
  - ☐ Gemeente Noordoostpolder
  - ☐ Gemeente Urk
  - ☐ Gemeente Dronten
  - ☐ Gemeente Zeewolde
  - ☐ Gemeente Lelystad
  - ☐ Gemeente Almere
  - ☐ Provincie Flevoland
2. Hoe lang ben je al werkzaam in je huidige functie?
  - ☐ 0 – 1 jaar
  - ☐ 1 – 2 jaar
  - ☐ 2 – 4 jaar
  - ☐ Langer dan 4 jaar
3. Ben je op de hoogte van de organisatorische structuur tijdens een crisis?
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
  - ☐ Gedeeltelijk
4. Ben je op de hoogte van de informatie in het Deelplan Voorlichten en Informeren uit het rampenplan van jouw gemeente? Voor de medewerkers van de Provincie Flevoland gaat het hier om de informatie uit het crisiscommunicatieplan.
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
  - ☐ Gedeeltelijk
5. Vind je dat jouw bestuurders voldoende prioriteit geven aan crisiscommunicatie?
  - ☐ Ja (→vraag 6)
  - ☐ Nee (→ vraag 7)
  - ☐ Ik ben niet bekend met hun beleid daarin (→ vraag 7)
6. Wordt dit ook doorgevoerd in de praktijk?
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
7. Wat vind je niet goed geregeld omtrent crisiscommunicatie?
  - ☐ de geoefendheid
  - ☐ de informatievoorziening
  - ☐ de aanwezige faciliteiten
  - ☐ de kennismaking met collega's uit de communicatiepool
  - ☐ de prioriteit binnen de organisatie
  - ☐ anders,.....

### Oefenen/trainen

8. Hoe vaak heb je deel genomen aan een oefening waarbij ook sprake was van crisiscommunicatie, ongeacht je rol tijdens deze oefening?
  - ☐ 0 keer ( → vraag 9)
  - ☐ 1 keer ( → vraag 10)
  - ☐ 2 keer ( → vraag 10)
  - ☐ meer dan 2 keer (→ vraag 10)

9. Waarom heb je nog nooit meegedaan aan een oefening?
- ☐ Geen mogelijkheden vanuit bestuur voor gekregen
  - ☐ Niet aangeboden
  - ☐ Geen tijd
  - ☐ Geen interesse
  - ☐ Overig, namelijk.....
10. Hoe vaak heb je een workshop, lezing, of training (dus geen oefening) over crisiscommunicatie bijgewoond?
- ☐ 0 keer
  - ☐ 1 keer
  - ☐ 2 keer
  - ☐ meer dan 2 keer

**Rol**

11. Weet je wat je rol tijdens een crisis is?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee (→ vraag 14)
12. Hoe vaak heb je je eigen rol uitgevoerd tijdens een oefening?
- ☐ 0 keer
  - ☐ 1 keer
  - ☐ 2 keer
  - ☐ meer dan 2 keer
13. Hoe vaak heb je je eigen rol vervuld tijdens een werkelijke crisis?
- ☐ 1 keer
  - ☐ 2 keer
  - ☐ meer dan 2 keer
  - ☐ ik heb nog nooit een crisis meegemaakt
14. Wanneer je nog opmerkingen hebt, kun je deze hieronder invullen:
- .....
- .....
- .....

Einde enquête.