



**PRAKTIJKERVARINGEN EN LESSEN
CRISISCOMMUNICATIE
TIJDENS EN NA DE BRAND BIJ CHEMIE-PACK**

In Opdracht van de Veiligheidsregio Midden- en West Brabant

1 augustus 2011

Crisisplan BV
Frambozenweg 123
2321 KA Leiden



Inhoud

Het Gouden Uur Verzilveren	3
1. Inleiding.....	5
2. Situatieschets en structuur organisatie crisiscommunicatie	7
3. Praktijkervaringen en Lessen Crisiscommunicatie: Organisatie	11
4. Praktijkervaringen en Lessen Crisiscommunicatie: Proces	14
5. Praktijkervaringen en Lessen Crisiscommunicatie: Inhoud	19
6. Praktijkervaringen en Lessen van externe organisaties.....	21
7. Aanbevelingen.....	24
Bijlage 1 Schema voorgestelde veranderingen crisiscommunicatie warme fase	28
Bijlage 2. Afkortingen	29



Het Gouden Uur Verzilveren (executive summary)

In het gouden uur worden vooral op operationeel vlak belangrijke maatregelen genomen om een crisis te bestrijden en schade te beperken. In crisiscommunicatie zijn de eerste duiding, informatie verstrekking en empathische reactie essentieel voor de vertrouwensrelatie met burger en media. Uit de praktijkervaringen en lessen blijkt dat de eerste uren ('het gouden uur' in crisisbeheersing) een bepalende invloed hebben op de beeldvorming en het optreden van autoriteiten tijdens en na de crisis. Effectiviteit is afhankelijk van proactief, naar buiten gericht leiderschap. Een geoefende organisatie, een breed gedragen en duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, en heldere procesafspraken in de preparatiefase zijn harde randvoorwaarden voor succesvol communiceren tijdens crisis. In succesvolle crisiscommunicatie staan burgers, en hun beleving en vragen, centraal.

Het onderzoek naar 'praktijkervaringen en lessen' levert een rijkdom aan inzichten op van betrokken medewerkers uit de veiligheidsregio Midden- en West Brabant, hoe crisiscommunicatie na de brand bij Chemie-Pack in de toekomst beter kan verlopen. In deze samenvatting staat een aantal praktijklessen centraal in combinatie met gewenste handelingen op bestuurlijk niveau om het gouden uur in crisiscommunicatie te kunnen verzilveren.

Organisatie

- Geef het proces crisiscommunicatie een belangrijke plaats in de crisismanagementorganisatie. Onrust van burgers, het vertrouwen in de overheid en de beeldvorming over genomen maatregelen wordt voor een groot deel bepaald door de kwaliteit en snelheid van de communicatie. Dit betekent dat strategische communicatie-overwegingen leidend moeten zijn in beleidsteam en operationeel team, in plaats van het laatste punt op de agenda. Dit vraagt om een versterking van de aandacht voor crisiscommunicatie in het crisisbeheersingsteam, en een focus op strategie. Een heldere scheiding van taken en verantwoordelijkheden is hiervoor een vereiste: op basis van het meest recente mediabeeld neemt het beleidsteam besluiten over betekenisgeving, mediastrategie en de hoofdlijnen van publiekscommunicatie. Dit gebeurt op advies van het operationeel team. Het actiecentrum crisiscommunicatie communiceert alle pers- en publieksinformatie over zichtbare en geverifieerde feiten, proces, en logistieke details onder leiding van professionele communicatiemedewerkers. Om het actiecentrum crisiscommunicatie adequaat te voeden met feitelijke informatie over het incident en de genomen maatregelen, is een directe koppeling en informatielijn tussen Actiecentrum Crisiscommunicatie en het Regionaal Operationeel Team noodzakelijk. De huidige hiërarchische structuur koppelt het AC communicatie aan het beleidsteam, waardoor dreigt dat communicatiemedewerkers te lang verstoken blijven van feitelijke informatie die snel aan burgers en media verstrekt moet worden. Lange lijnen in het communicatieproces zijn ongewenst.
- Het gaat om meer dan structuur alleen: selecteren naar competentie en teambuilding in de 'koude fase' is nodig om communicatiestrategie centraal te stellen, om de positie van crisiscommunicatie als proces in beleidsteam en operationeel team te versterken en om betrouwbaar direct procesinformatie en zichtbare feiten te kunnen communiceren. Bouwen aan onderling vertrouwen is vereist. Bestuurders moeten kunnen vertrouwen op competente communicatieadviseurs die geselecteerd, getraind en geëquipeerd zijn om vorm en inhoud te geven aan deze rol. Dit vereist heldere afspraken tussen bestuurders en



communicatiemedewerkers in de preparatiefase over wederzijdse verwachtingen, zorgvuldige selectie van medewerkers met piket, gezamenlijk oefenen en een gedeeld besef over de essentiële rol van crisiscommunicatie in crisisbeheersing.

- Het instrumentarium van de organisatie dient te zijn toegesneden op de vereisten van moderne crisiscommunicatie. Twitteraccounts kunnen niet tijdens de crisis pas worden ingezet, nieuwe media vereist vaardigheden die vooraf moeten worden getraind. De inzet van Crisis.nl en de rampenzender vraagt om het vooraf verkennen van de onderlinge verwachtingen, de randvoorwaarden en de vereiste inspanning van alle partijen. Moderne faciliteiten (werkplekken, ICT, plots en plattegronden, documentatie-infrastructuur, smartboards, etc.) zijn hierbij onmisbaar, een belangrijke randvoorwaarde voor succes.

Proces

- Effectieve informatievoorziening is afhankelijk van gestroomlijnde samenwerking en afstemming. Dit geschiedt bij voorkeur netcentrisch en schriftelijk in plaats van telefonisch en tussen individuele actoren. Indien het actiecentrum crisiscommunicatie een directe koppeling (informatielijn) heeft naar het Regionaal Operationeel Team, dan dient vanuit het ROT vervolgens feitelijke en geverifieerde informatie snel en zonder ruis aan het actiecentrum crisiscommunicatie verstrekt te worden (bijvoorbeeld door een liaison). Het hoofd actiecentrum of de woordvoerder maakt, waar nodig in overleg met de communicatieadviseur van het beleidsteam, vervolgens nog een afweging ten aanzien van politiek-bestuurlijke gevoeligheid. Het actiecentrum communicatie verschaft de benodigde omgevingsanalyse en het mediabeeld als input aan beleidsteam en operationeel team. Indien communicatiemedewerkers vanuit het actiecentrum feiten en procesinformatie extern kunnen communiceren, kan ook op dit niveau vlot worden afgestemd tussen de regio's en ketenpartners welke feiten gecommuniceerd worden.
- Bij communicatieadviseurs en woordvoerders bestaat de behoefte aan een expliciet mandaat om direct feiten en proces informatie te kunnen communiceren naar de pers, via social media en naar verontruste burgers. Zo kunnen feitelijke onjuistheden of maatschappelijke onrust effectiever worden tegengesproken of weggenomen. Heldere afspraken en de vereiste vertrouwensbasis dienen hiervoor in de koude fase tot stand te komen, tussen bestuurders en communicatieadviseurs.

Inhoud

- Succesvolle crisiscommunicatie neemt de belevingswereld van zowel de getroffen als de betrokken burger als uitgangspunt. Crisiscommunicatie moet voorzien in de informatiebehoefte van de burger, die serieus genomen wil worden en eigen afwegingen wil kunnen maken. Strategische crisiscommunicatie, en betekenisgeving door bestuurders voorziet hierin, zeker als het beleidsteam meer tijd heeft door een duidelijker taakverdeling tussen communicatieprofessionals en bestuurders in de woordvoering en afstemming.
- De toenemende invloed en snelheid van sociale media verhoudt zich niet tot het tempo en de mate waarin de huidige crisisbeheersingsorganisatie omgaat met communicatie in een wezenlijk veranderende multimedia omgeving. Reeds in het gouden uur dient de crisisbeheersingsorganisatie leidend te zijn in communicatie over het incident en duiding van de ontwikkelingen, via alle moderne kanalen. Randvoorwaarden voor een inhoudelijk leidende rol zijn training en selectie van medewerkers, afspraken over wat zij mogen communiceren, en de voorzieningen die hen ter beschikking staan.



1. Inleiding

De veiligheidsregio Midden- en West Brabant heeft Crisisplan BV opdracht gegeven de 'Praktijkervaringen en Lessen' van de interne organisatie van crisiscommunicatie van de Veiligheidsregio Midden- en West Brabant (VR MWB) tijdens en na de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (5 januari 2011) op te tekenen. Crisisplan heeft hiertoe de medewerkers van de VR MWB, de gemeenten, en externe betrokken organisaties bevraagd naar de eigen lessen en ervaringen op het terrein van organisatie, proces en inhoud van crisiscommunicatie. Doel van dit onderzoek is op constructieve wijze verbeterpunten te inventariseren uit de casus Moerdijk en daar lessen voor de toekomst uit te trekken.

We richten ons daarbij op knelpunten en *best practices* die door betrokkenen zijn geconstateerd in de acute crisisfase en de onmiddellijke nafase. Het incident betreft gezien de aard van de problematiek in deze fasen eigenlijk twee verschillende crises. De eerste fase behelst de bestrijding van de brand en de directe effecten van de brand bij Chemie Pack (5-7 januari 2011) en de tweede fase betreft de maatschappelijke onrust en het milieu incident voor gemeente en regio daarna (7 januari - 9 februari 2011). De praktijkervaringen en lessen van betrokkenen betreffen beide fasen.

Drie onderwerpen staan centraal in dit onderzoek: organisatie, proces, en inhoud.

- *Organisatie (wie heeft welke rol/functie, welke middelen zetten we in?):* Hoe en bij wie wordt informatie voor crisiscommunicatie verkregen? Hoe informeren we de burger, met gebruik van welke middelen (social media)?
- *Proces (welke reeks samenhangende activiteiten vereist dit?):* Hoe kan het proces van informatievergaring en informatiedeling in het kader van crisiscommunicatie goed worden georganiseerd?
- *Inhoud (wat moet richting pers en publiek worden gecommuniceerd?):* Hoe gaan de betrokken partijen in de crisiscommunicatie om met feitelijke informatie, interpretatie van gegevens en implicaties van besluiten?

De lessen hebben met name betrekking op organisatie en proces omdat de veiligheidsregio wil weten of de gemaakte afspraken, structuren en middelen waarmee is gewerkt volstaan tijdens crises. Daarmee samen hangt de vraag of volgens betrokkenen de crisiscommunicatie activiteiten die in dat kader zijn ontplooid effectiever en efficiënter kunnen worden ingevuld in de toekomst. Tot slot gaat aandacht uit naar lessen die getrokken kunnen worden ten aanzien van de inhoud van crisiscommunicatie, onafhankelijk van de specifieke crisis van dat moment.

Om zoveel mogelijk ervaringen en lessen op te tekenen en vervolgens een verdiepingsslag te maken is de volgende aanpak gehanteerd:

Workshop intern: Op 23 mei 2011 is een interactieve werkbijeenkomst gehouden met betrokkenen op het terrein van crisiscommunicatie die op enig moment tussen 5 januari 2011 en 9 februari 2011 zijn ingezet bij de casus Chemie-Pack. Doelstelling van de workshop is geweest om gezamenlijk lessen te inventariseren (zowel zaken die goed gingen en absoluut behouden dienen te blijven als knelpunten die voor verbetering vatbaar zijn). De uitkomsten van deze discussie vormen de basis voor het verdere interne onderzoek. In totaal hebben 19 medewerkers deelgenomen aan de workshop.



Online enquête: In aanvulling op de workshop is een online enquête naar alle betrokkenen gestuurd met open vragen en stellingen (met mogelijkheid tot toelichting). In totaal hebben in de periode van 24 mei tot 5 juni 2011 17 betrokkenen de online enquête ingevuld.

Diepte-interviews: Tussen 24 mei en 8 juni 2011 zijn met een selectie van sleutelfiguren diepte-interviews afgenomen. De bevindingen uit de interviews zijn direct verwerkt in de lessen en praktijkervaringen zoals in deze rapportage gepresenteerd.

Workshop extern: Op 15 juni 2011 is met betrokkenen van andere regio's (Zuid-Holland Zuid en Regio Rotterdam Rijnmond), het NCC, en het waterschap Brabantse Delta gediscussieerd over hun lessen en ervaringen in de samenwerking met de VR MWB op het gebied van crisiscommunicatie.

Rapportage: Leeswijzer

Voor u ligt een verslag met de bevindingen zoals die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Het betreft hierbij geen extern waardeoordeel, maar een analyse en overzicht van de belangrijkste praktijkervaringen en lessen die de betrokkenen in alle openheid middels diepte-interviews, een online survey en een tweetal bijeenkomsten naar voren hebben gebracht. Deze lessen bevatten belangrijke verbeterpunten en *good practices* ten aanzien van proces, organisatie en inhoud van crisiscommunicatie voor de veiligheidsregio Midden- en West Brabant.

Paragraaf 2 biedt een situatieschets ten aanzien van de casus Moerdijk en de structuur van de organisatie en het proces crisiscommunicatie in de regio Midden- en West Brabant. Daarnaast gaat de paragraaf in op de ontwikkelingen tijdens en na de brand bij Chemie-Pack en de bijzonderheden van deze casus en implicaties voor de lessen en praktijkervaringen opgetekend in dit verslag.

In paragraaf 3 tot en met 5 worden achtereenvolgens de belangrijkste constatering van betrokkenen ten aanzien van organisatie, proces en inhoud van crisiscommunicatie besproken. Elke paragraaf bespreekt deze constatering, probleemanalyse en lessen die daaruit voortvloeien in een aantal thema's om het wat overzichtelijker te presenteren.

Paragraaf 6 bevat de crisiscommunicatielessen en aanbevelingen van externe betrokkenen die met de veiligheidsregio hebben samengewerkt tijdens en na de brand bij Chemie-Pack.

In paragraaf 7 worden beknopt de aanbevelingen op basis van ervaringen en lessen van alle betrokkenen gezamenlijk puntsgewijs kort besproken en "toebedeeld" aan het strategische dan wel operationele niveau.



2. Situatieschets en structuur organisatie crisiscommunicatie

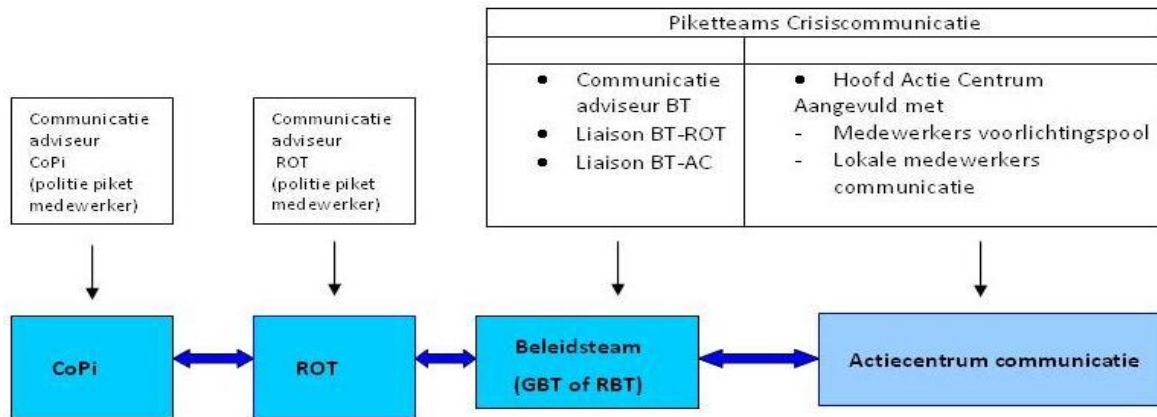
Organisatie Crisiscommunicatie in de Veiligheidsregio Midden- en West Brabant

De burgemeester is verantwoordelijk voor crisisbeheersing en geeft leiding aan de crisisbeheersingsorganisatie als geheel, inclusief crisiscommunicatie. Het hoofd Actiecentrum Communicatie geeft leiding aan de communicatiemedewerkers in het actiecentrum, die de communicatieactiviteiten (pers- en publieksvoorlichting, websitebeheer, omgevingsanalyse, etc.) uitvoeren en coördineren. De communicatieadviseurs in het COPI en het ROT werken binnen hun team, waarbij vanuit het COPI ter plekke persvoorlichting plaatsvindt. Het deelproces en de organisatie van crisiscommunicatie opereert vrij autonoom ten opzichte van de crisisbeheersingsstructuur. Vanaf GRIP 3 stuurt het beleidsteam de crisiscommunicatie aan.¹

De veiligheidsregio MWB kent voor crisiscommunicatie een uniform regionaal deelplan en draaiboek (model 2007), en zet menskracht in vanuit politie en gemeenten in de regio. Bij een crisis of ramp wordt op last van de burgemeester (vanaf GRIP 2 automatisch) het proces crisiscommunicatie opgestart en bij de getroffen gemeente een piketteam crisiscommunicatie “ingevlogen”. Een piketteam bestaat uit een communicatieadviseur GBT, een Hoofd Actiecentrum Communicatie en twee liaisons GBT, die vanuit het GBT contact onderhouden met de communicatieadviseur in het ROT en het Hoofd Actiecentrum. De overige functies in het Actiecentrum worden ingevuld door communicatiemedewerkers uit de eigen gemeente, aangevuld met medewerkers vanuit de voorlichterspool (communicatiespecialisten afkomstig uit alle gemeenten uit de hele regio). In de praktijk zijn vanuit de politie 6 communicatiemedewerkers met piket beschikbaar (per crisis één voor perswoordvoering CoPI, en één adviseur in het ROT) en vanuit de 26 gemeenten 6 piketteams (Tilburg 2, Breda 2, Roosendaal/Bergen op Zoom 1, Waalwijk-Oosterhout 1) van 4 personen. Een team begeeft zich naar het stadskantoor van de getroffen gemeente. Het team dient uiterlijk 60 minuten na oproep ter plaatse te zijn. De medewerkers in de voorlichterspool hebben geen piket, hun inzet is op basis van vrijwilligheid en beschikbaarheid. De gemeentelijke communicatiemedewerkers en de voorlichterspool medewerkers vervullen tijdens crises functies die passen bij hun lokale expertise, training en hun persoonlijke competenties, onder aansturing van het Hoofd Actiecentrum.

¹ GRIP betekent Gecoördineerde Regionale Incident Bestrijdingsprocedure en de corresponderende fase staat voor afspraken tussen multidisciplinaire diensten en de gemeentelijke en regionale overheid over wie bij welk soort incident (qua omvang en impact) betrokken zijn in de informatievoorziening en besluitvorming over de incidentbestrijding.

Figuur 1: Organisatie crisiscommunicatie warme fase (bron: *Draaiboek Crisiscommunicatie VR MWB, mei 2007*)



Figuur 1 representeert de organisatie crisiscommunicatie tijdens de opschalingsfasen GRIP-2 en GRIP-3. Indien sprake is van opschaling naar regionaal niveau (GRIP-4), wordt in plaats van een Gemeentelijk Beleidsteam, een Regionaal Beleidsteam (RBT) geformeerd.

Bij opschaling van bestuurlijke aansturing en communicatie naar regionaal niveau, komt het Regionaal Beleidsteam onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio bijeen. De betrokken gemeenten (bron- en effectgemeenten) zijn door hun burgemeester vertegenwoordigd in het RBT. Op gemeentelijk niveau kan een kernbeleidsteam bijeen blijven komen om lokale zaken af te handelen, maar het Regionaal beleidsteam en het actiecentrum crisiscommunicatie verhuizen naar het Regionaal Coördinatiecentrum (hoofdbureau politie te Tilburg).

Vanuit het intergemeentelijk samenwerkingsverband is in de veiligheidsregio Midden- en West Brabant in 2007 een expertiseteam, het Kennis- en Beheerteam Crisiscommunicatie, ingesteld. In december 2010 heeft dit team een geactualiseerd deelplan crisiscommunicatie opgesteld (model 2010) op basis van de door het Veiligheidsberaad als landelijke streefdoel gehanteerde werkmodellen. Crisiscommunicatie valt daarbij voor een belangrijk deel onder aansturing van het hoofd sectie gemeente in het ROT. De 25 regio's kennen niet allen eenzelfde fase van ontwikkeling; door de werkmodellen meer uniform te maken wordt samenwerking over regiogrenzen makkelijker. Het Kennis- en Beheerteam crisiscommunicatie heeft besloten dat het model 2010 eerst in trainingen verder wordt uitgetest en waar nodig bijgesteld alvorens het voor besluitvorming en invoering wordt aangeboden. Ten tijde van het incident Chemie-Pack is gewerkt volgens het vigerende werkmodel, model 2007, zoals eerder is beschreven en toegelicht.

De casus Chemie-Pack

Op 5 januari 2011 omstreeks 14.30 uur breekt brand uit op het industrieterrein Moerdijk bij bedrijf Chemie-Pack, een verpakkingsbedrijf voor chemische stoffen. De brandweer kondigt direct GRIP-fase 2 af, omdat de brandbestrijding multidisciplinaire coördinatie tussen hulpdiensten vergt en effecten buiten de plaats incident genereert. In de uren die volgen wordt ter plaatse een Commando Plaats Incident (CoPi) ingericht in Moerdijk, een regionaal operationeel team (ROT) geformeerd in Tilburg voor de operationele bestrijding van de bovenlokale effecten en komt het gemeentelijk beleidsteam (GBT) onder leiding van de burgemeester van Moerdijk bijeen op het gemeentehuis in Zevenbergen. Het piketteam crisiscommunicatie van de regio wordt ingevlogen om in Moerdijk een



communicatieadviseur GBT, een hoofd Actiecentrum en twee liaisons voor het GBT te leveren. Het team communicatieadviseurs uit Breda heeft die week piketdienst en is binnen een uur ter plaatse.

Diezelfde avond wordt opgeschaald naar GRIP-4 vanwege de maatschappelijke impact en vanwege de noodzakelijke afstemming met de regio Zuid-Holland Zuid. Bij GRIP-4 neemt de (plaatsvervangend) voorzitter van de veiligheidsregio het opperbevel over de incidentbestrijding over van de lokale burgemeester vanwege de bovenlokale effecten van het incident. De plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio Midden- en West Brabant (burgemeester van Breda) heeft hiertoe een Regionaal Beleidsteam geformeerd in Tilburg. In de nacht van 5 op 6 januari geeft de brandweer het sein brandmeester en wordt weer afgeschaald naar GRIP-3 waardoor de bevoegdheden weer op gemeentelijk niveau liggen in plaats van regionaal. De burgemeesters van Moerdijk, de plv. voorzitter veiligheidsregio MWB (burgemeester Breda) en de voorzitter veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (burgemeester Dordrecht) geven op donderdagochtend 6 januari 2011 een gezamenlijke persconferentie. Op vrijdagmiddag wordt afgeschaald naar GRIP 2, hetgeen betekent dat het Gemeentelijk Beleidsteam ontbonden wordt, en later naar GRIP-1 (ook het Regionaal Operationeel Team wordt ontbonden).

In de dagen na het uitbreken van de brand is veel onrust ontstaan bij burgers van de regio's MWB en ZHZ, bij bedrijven in de omgeving Moerdijk en bij betrokken hulpverleners over de mogelijke gezondheid- en milieurisico's. In de veiligheidsregio MWB wordt in de nacht van vrijdag 7 januari op zaterdag 8 januari weer op te schalen naar GRIP-4, ter bestrijding van het milieu-incident dat regiogrensoverschrijdend van aard is. Het RBT komt bijeen in Breda, onder leiding van de plv. voorzitter veiligheidsregio MWB (burgemeester Breda). Ook het ROT en het piketteam crisiscommunicatie worden weer opgeroepen. Het deelproces crisiscommunicatie wordt vanaf dat moment structureel opgeschaald. De plv. voorzitter (burgemeester Breda) besluit dat voor wat betreft crisiscommunicatie nu een 'vaste eenheid' wordt ingezet, gebaseerd op de bemensing vanuit de eenheid communicatie van de gemeente Breda. Zowel vanuit Moerdijk als vanuit de veiligheidsregio wordt een persoon aan de vaste bezetting toegevoegd, als verbindingsofficier met de eigen organisatie. Het actiecentrum crisiscommunicatie wordt fysiek gehuisvest in het gemeentehuis Breda, waar ook de vergaderingen van het RBT plaatsvinden.

De GRIP 4 situatie wordt voortgezet tot 9 februari 2011. Het actiecentrum crisiscommunicatie Chemie-Pack wordt in ploegendienst bemenst, voornamelijk met menskracht vanuit de gemeente Breda, aangevuld met en afgelost door medewerkers uit andere gemeenten en de eenheid communicatie van de VRMWB.

Bijzonderheden en Implicaties

De brand en het milieu-incident bij Chemie-Pack in Moerdijk is de eerste grootschalige regiogrensoverschrijdende crisis sinds de invoering van de Wet Veiligheidsregio's. Deze wet regelt sinds 1 oktober 2010 onder andere de bestuurlijke opschaling van het gezag over rampenbestrijding en crisisbeheersing bij bovenlokale incidenten. Onbekendheid met de wet bij burgers, media, en overige betrokkenen heeft wellicht een rol gespeeld in de beeldvorming over de rol van gemeente, regio en de rol van de gemeente Breda en haar burgemeester als voorzitter van de veiligheidsregio en eindverantwoordelijke voor de crisisbeheersing na 7 januari. Zo wordt een opschaling naar regionaal niveau (in casu een grotere gemeente dan de gemeente waar het incident plaatsvond) al gauw gezien als 'overname', terwijl dit functioneel-inhoudelijke gronden heeft.

Daarnaast is de casus Chemie-Pack uniek in termen van tijdsduur. De opschaling naar regionaal niveau (GRIP 4) heeft meer dan een maand geduurd en vroeg om langdurige capaciteit en

The logo for 'CRISISplan' features the word 'CRISIS' in a grey, uppercase, sans-serif font. A thick, golden-yellow curved line starts under the 'S' and sweeps upwards and to the right, ending under the 'p' of 'plan'. The word 'plan' is in a lowercase, grey, sans-serif font. A small grey dot is positioned to the right of 'plan'. A thin horizontal line is located below the 'n' in 'plan'.

inzet vanuit Breda. Hoewel bij crises en rampen in zijn algemeenheid geldt dat nazorg en afwikkeling van de crisis langer doorlopen, is de genoemde opschaling voor langere periode uitzonderlijk.

De casus Chemie-Pack heeft een rijkdom aan praktijkervaringen, inzichten en lessen opgeleverd, maar heeft als casus dus ook zijn eigen bijzondere kenmerken. Een ander soort incident in een andere gemeente met andere bovenlokale effecten zal met een zelfde crisiscommunicatiestructuur en proces deels dezelfde maar ook deels andere lessen genereren. De lessen hier opgetekend zijn van belang en waarde voor de toekomst maar kunnen op onderdelen niet geheel losgezien worden van hun specifieke context.



3. Praktijkervaringen en Lessen Crisiscommunicatie: Organisatie

Crisiscommunicatie is in de regio Midden- en West Brabant georganiseerd zoals in de voorgaande paragraaf beschreven. Vele ervaringen en lessen die tijdens en na de brand bij Chemie-Pack zijn opgedaan hebben betrekking op hoe crisiscommunicatie in de toekomst beter georganiseerd kan worden in de regio, en welke middelen daarbij kunnen worden ingezet. Deze lessen over organisatie worden hieronder per thema besproken.

Organisatiegraad en Improvisatie

De beschikbaarheid en snelle opkomst van het piketteam en vrijwilligers uit de voorlichtingspool vormt een positieve ervaring voor betrokkenen. Dit leert dat de regionale samenwerking zoals opgezet volgens het deelplan en het draaiboek goed werkt in termen van alarmering en opkomst. Het piketteam (uit Breda) is binnen een uur ter plaatse en geeft direct invulling aan de functies van hoofd AC, adviseur BT en liaisons BT (zie paragraaf 2 voor toelichting). De wijze waarop Breda gehoor heeft gegeven aan de eerste alarmering en de respons op het latere beroep op meer bijstand vanuit de overige gemeenten en eenheden is voor de medewerkers van de organisatie crisiscommunicatie als geheel een positieve ervaring.

In tegenstelling tot de inzet vanuit het piketteam (hard piket), kent de voorlichterspool een opkomstpiket: beroep hierop is vrijblijvend. Dit betekent dat niet altijd bekend is wie opkomt, en wat hun competenties en capaciteiten zijn. Doorgaans heeft dit tot gevolg dat de eerst aanwezigen veel 'bekende' medewerkers oproepen (dit heeft ook het verdere beroep op de gemeente Breda sterk vergroot). Door de omvang van de crisis en de onmiddellijke mediadruk zijn naast dienstdoende piketmedewerkers veel meer mensen nodig die ad hoc moeten worden opgeroepen. De selectie en inzet van deze mensen geschiedt daardoor deels op basis van ad hoc beslissingen: doordat het piketteam Breda vanaf de eerste minuut is ingezet vanwege piket, en door de rol van de burgemeester als plaatsvervangend voorzitter van de veiligheidsregio in de opschalings situatie (tijdens GRIP-4) ligt op dat moment de inzet van meer mensen uit Breda voor de hand. Op bestuurlijk niveau is vervolgens tot meer bijstand vanuit Breda besloten. Dit heeft de effectiviteit en slagkracht van het communicatieteam tijdens de crisis zeker vergroot. Echter, het vele overwerk, en de inzet ten koste van het reguliere werk van betrokkenen heeft ook een zware wissel getrokken op individuele medewerkers en op de gemeente Breda.

Een leerpunt van betrokkenen is dat als taken eerder kunnen worden overgedragen naar de reguliere lijn, de bijstand vanuit een grotere gemeente (in dit geval Breda) in de toekomst minder langdurig doorloopt. De personele inzet voor het regionale piketteam kan ook anders ingevuld door de gemeenten uit de regio. Dat is een belangrijke (bestuurlijke) overweging voor de toekomst. Het is wenselijk en logisch volgens betrokkenen om vanwege de continuïteit van samenwerking en inhoud een groter beroep te doen op een select aantal mensen, die eerder met elkaar gewerkt hebben. Dit zou aanleiding zijn om binnen de voorlichterspool ook vaste kernteams te vormen in de preparatiefase, die als team worden opgeroepen. Deze teams kunnen aangevuld worden met medewerkers uit de getroffen gemeente.

Een belangrijke bestuurlijke afweging is ook hoe de capaciteitsverdeling van crisiscommunicatie in de veiligheidsregio in de toekomst het beste zijn beslag zou kunnen krijgen. Een aantal betrokkenen ziet centralisatie van capaciteit en benodigde competenties in de grootste gemeentes (Breda en Tilburg) als oplossing: op die wijze kunnen gespecialiseerde teams met veel ervaring en training worden ingevlogen ook als in een kleinere gemeente zich een crisis voordoet, waarbij de kleinere gemeente het team aanvult met lokale expertise en ondersteuning. Anderen zien



juist weer de versterking en training van bestaande piketteams als oplossing: zo worden de lasten evenredig over alle gemeentes in de regio verdeeld, wordt voorkomen dat de grootste gemeentes dubbel piket moeten draaien en maakt de hele regio een professionaliseringslag. Dit betekent dat in de gehele de regio gezocht moet worden naar mensen met de juiste competenties op wie tijdens crises een beroep kan worden gedaan.

De toekomstige voorzieningen dienen in elk geval te zijn toegesneden op gemaakte keuzes en ambities in het kader van professionaliteit en samenwerking. Faciliteiten (zoals telefoons, piketnummers, internet, projectiescherm, plattegronden en kaarten, plots en smartboards) zijn wat betreft actualiteit, beschikbaarheid en modernisering harde randvoorwaarden voor het effectief functioneren van de organisatie tijdens crises. Om dit te verwezenlijken zou (een niet lokaal gebonden deel van) het actiecentrum op een centrale plaats kunnen worden ingericht waar de faciliteiten dan geoptimaliseerd worden.

Aflossing en overdracht

Aflossing van betrokkenen in de eerste dagen van de crisis verloopt dan ook niet altijd zoals gepland of afgesproken. Overdracht dient zorgvuldiger te gebeuren. Zo is in crises vaak sprake is van een 'schuivende tijdshorizon', als tijdens de brandbestrijding bijvoorbeeld het zittende team wil afwachten of de genomen maatregel effectief zal zijn en op basis daarvan het aflossingsteam pas oproept. Immers, als de genomen maatregelen aanslaan dan is aflossing misschien niet eens meer nodig en dan staat men voor niets op de stoep. Gevolg is echter dat te lang gewacht wordt met aflossing (de optimale diensttijd van 8 uur wordt met uren overschreden). Zorgvuldige overdracht en communicatie naar het aflossende team (over stand van zaken, strategie, contactpersonen ketenpartners etc.) schiet er bij in op het moment dat het zittende team besluit toch te laten aflossen. Standaard aflossing na 8 uur om oververmoeidheid en onduidelijkheid te voorkomen en zorgvuldige overdracht te garanderen is een belangrijk verbeterpunt.

Professionele ondersteuning

Het Deelplan en Draaiboek crisiscommunicatie van de regio (model 2007) schrijven voor dat de piketteams rollen invullen zoals adviseur beleidsteam en hoofd actiecentrum en twee liaisons beleidsteam (zie figuur 1 op pagina 7) zodra het proces crisiscommunicatie wordt opgestart. Consequentie daarvan is dat het piketteam dan ook de gelegenheid moet hebben om adequaat aan die rollen invulling te geven. Dit betekent dat een burgemeester niet door de eigen communicatie adviseur wordt bijgestaan in het Beleidsteam, en niet door de eigen persvoorlichter wordt voorbereid op een mediaoptreden. De 'eigen' lokale communicatieadviseur is immers op dat moment wellicht dringender nodig in een andere rol, waar de kwaliteiten en lokale expertise beter tot hun recht komen.

De burgemeester moet erop kunnen vertrouwen dat het piketteam deze rollen professioneel en adequaat invult. Vertrouwen is enerzijds afhankelijk van de competenties en professionaliteit van de 'ingevlogen', soms minder bekende communicatieadviseur, en anderzijds van de acceptatie van de bestuurder dat de gewenste professionalisering en slagkracht van de crisiscommunicatiestructuur alleen vorm en inhoud kan krijgen door een zekere rolvastheid. Aflossing en inzet van de juiste expertise op de juiste plaats is alleen dan mogelijk als alle betrokkenen uitgaan van de professionaliteit van anderen in de organisatie, en hen ook de ruimte geven hun rol in te vullen.

Communicatiemiddelen

Twee communicatiekanalen verdienen hier bijzondere aandacht omdat gebruik hiervan ook de samenwerking betreft met partners op regionaal niveau en met het rijk. Het betreft hier de inzet van



'Crisis.nl' en de inzet van de rampenzender. De volgende paragraaf zal ingaan op de inzet van nieuwe of 'social' media onder het kopje 'snelheid vs zorgvuldigheid'.

Crisis.nl: De beperkte gebruiksvriendelijkheid en de mogelijkheden van de website Crisis.nl heeft tot veel aanmerkingen en constructieve kritiek geleid binnen de regio. Zo is voor het inzetten van de website veel gedetailleerde informatie vereist, die een gemeente nou eenmaal juist in die eerste uren niet kan verstrekken. Een beknopte melding dat van het feit dat een incident heeft plaatsgevonden en dat meer informatie volgt blijkt niet mogelijk. Door afwezigheid van een wachtwoord in de eerste dagen van de crisis moet via een webredacteur van het NCC worden ingelogd. Het beheersysteem van de site logt de gebruiker na enkele minuten inactiviteit automatisch uit. Daarnaast loopt het systeem circa om de 15 minuten vast. De webredacteur van het NCC moet dan weer benaderd worden voor een nieuw wachtwoord. Drie dagen later ontvangt de webredacteur in Moerdijk via de post een token om mee in te loggen (dat dus fysiek langs gebracht moest worden naar een andere webredacteur bij elke aflossing), maar dat blijkt onhandig doordat webredacteurs vanaf verschillende locaties werken en elkaar op afstand aflossen. Het token genereert elke keer bij het inloggen een nieuw wachtwoord dat ter beveiliging elke vijf minuten verandert hetgeen overdracht en continuïteit bemoeilijkt.

De website is daarnaast lineair: er kan maar één crisis te gelijk op worden vermeld, en het is moeilijk de vaste indeling van de site te gebruiken voor verschillende informatie namens verschillende regio's of gemeenten ten aanzien van dezelfde crisis. Het duurt ook even voordat nieuwe updates online zichtbaar zijn, oude informatie blijft lang staan en de indeling van berichten op de site blijkt moeilijk te managen. Het beheer van de site vergt veel input en werk van het gemeentelijk actiecentrum zelf dat toch al overbelast is tijdens crisis. Immers, ook de eigen gemeentelijke website dient tijdens crises te worden bijgehouden met de laatste informatie. De crisiscommunicatie zou zeer gebaat zijn bij een vorm van automatische synchronisatie tussen de gemeentelijke en de landelijke website waarbij updates op de 'leidende' site ook automatisch verschijnen op daaraan gekoppelde sites.

Rampenzender: De samenwerking met Omroep Brabant is niet tot stand gekomen, ondanks het bestaande convenant waarin afspraken over de inzet van de rampenzender en de invulling daarvan zijn vastgelegd. Tijdens de crisis blijkt het niet mogelijk de verwachtingen tussen Omroep Brabant en de gemeente Moerdijk op elkaar af te stemmen en derhalve is de omroep niet formeel ingezet als rampenzender. Een rampenzender vervult in de mix aan communicatiemiddelen die ten tijde van crisis kan worden ingezet een belangrijke en noodzakelijke functie, zoals bijvoorbeeld de inzet van RTV Rijnmond voor ZHZ. Het strekt tot aanbeveling lessen te trekken uit de inzet van rampenzenders die vaker worden ingezet, zoals RTV Rijnmond. Het reeds voorziene gesprek tussen de veiligheidsregio MWB en de Omroep Brabant over de praktische invulling van het bestaande convenant en verbetering van de samenwerking is een goed initiatief.

Lessen en praktijkervaringen ten aanzien van de organisatie van crisiscommunicatie hebben vooral betrekking op inzet en verdeling van capaciteit in de regio, aflossing en overdracht tussen teams, faciliteiten en ondersteuning (zowel materieel als professioneel-inhoudelijk) en communicatiemiddelen. Dit kan in de preparatiefase door het maken en handhaven van afspraken, het aanpassen van deelplannen en het investeren in de juiste faciliteiten en expertise sterk verbeteren. Voor zover de leerpunten van betrokkenen expliciet gaan over de invulling van rollen en taken, de onderlinge samenwerking en afstemming binnen de organisatie of tussen organisaties worden deze in de volgende paragraaf over het proces crisiscommunicatie besproken.

4. Praktijkervaringen en Lessen Crisiscommunicatie: Proces

Waar organisatielessen zich meer richten op structuur, capaciteit, voorzieningen, ondersteuning en de verantwoordelijkheidsverdeling zoals opgezet in de koude fase, en geactiveerd in de warme fase, gaan de lessen over proces in op hoe informatie gedeeld wordt, rollen ingevuld en communicatie afgestemd in het actieve crisiscommunicatie proces. De volgende paragraaf presenteert de lessen ten aanzien van afstemming, informatie en samenwerking per thema.

Rol van crisiscommunicatie in beleidsteam en operationeel team

Crisiscommunicatie vormt in de ogen van betrokkenen ten onrechte het laatste punt op de agenda van de beleidsteamvergaderingen en daardoor krijgt het belang van communicatie in het kader van de crisisbeheersing niet de gerechtvaardigde aandacht. Ook in het operationeel team bestaat te weinig aandacht voor communicatieaspecten van de maatregelen. Zo is bijvoorbeeld ten aanzien van Chemie-Pack in de discussie over het al dan niet inzetten van het waarschuwings- en alarmsysteem (in de volksmond: de sirene) alleen de directe waarschuwingsfunctie van de sirene bij onmiddellijk gevaar afgewogen, en niet hoe het overkomt bij burgers en media als je de sirene al dan niet inzet. Het is tijdens crises van groot belang om op zowel operationeel als bestuurlijk niveau in te zien dat beeldvorming een bepalende factor is in het welslagen van de crisisbeheersing. Crisiscommunicatie is wederom zeer belangrijk gebleken voor het verloop van de crisis en voor de afwikkeling en verantwoording na het incident. Een prominente plaats vooraan op de vergaderingagenda van OT en BT hoort daarbij.

De aandacht voor communicatie in BT en OT draait teveel om het autoriseren van feitelijkheden en proces informatie, in plaats van mediastrategie, beeldvorming en betekenisgeving. Door met name in het beleidsteam te beginnen met vaststellen van het mediabeeld, de omgevingsanalyse en wat de burger bezighoudt, komt communicatie vooraan op de agenda en worden cruciale strategische overwegingen in het kader van beeldvorming ook meegewogen in overige besluiten.

Rol van woordvoering in de crisisbeheersing

Duidelijk behoefte bestaat onder betrokkenen aan heldere –door bestuurders gedeelde- afspraken over het verstrekken van informatie over feiten en proces zonder daar het strategisch niveau mee te belasten. Aan mandaat om zichtbare feiten en procesinformatie direct zonder verder overleg in en autorisatie door het beleidsteam te communiceren, zoals nu reeds bij politie-woordvoering gebruikelijk, is dringend behoefte. Wederzijds vertrouwen en professionele competentie is hier van groot belang. Enerzijds moeten woordvoerders en communicatiemedewerkers het informeren over feiten meer zien als hun natuurlijke taak, en geen autorisatie willen vragen over elk feitelijk detail. Anderzijds moeten communicatieprofessionals zich beschermd weten door bestuurlijke goedkeuring van dergelijke woordvoering en instemming met deze taakverdeling.

Daarnaast is het wenselijk dat de woordvoerder het mediamanagement strak organiseert. Dan kan de burgemeester strategisch optreden in de media waar beeldvorming en betekenisgeving dat vereisen. De woordvoerder kan dan proces informatie verstrekken en feiten bevestigen en ontkrachten in lijn met hetgeen in het Beleidsteam is overlegd.



Informatievoorziening tussen ROT, GBT/RBT en Actiecentrum

Voor betrokkenen is te weinig duidelijk welke informatie naar wie afgestemd moest worden en wat met deze informatie wordt gedaan. Informatievoorziening en afstemming tussen de teams behoeft aanscherping en oefening. De structuur van het informatieproces, de bemensing van de teams en de inhoudelijke afstemming behoeft duidelijk verbetering in de draaiboeken en deelplannen, en dit moet concreet met de betrokken teams getraind en beoefend worden.

De communicatie tussen Actiecentrum (AC) en Operationeel team (ROT), en tussen AC en Beleidsteam (GBT en RBT) behoeft tijdens crisis verbetering. Deels heeft dat in de eerste dagen te maken met de onzekerheid en enorme persdruk waarmee rampen en incidenten gepaard gaan. Zowel het ROT als het AC kampen met continue overbelasting van de lijnen. Afstemming wordt voorts bemoeilijkt door samenvallende vergadertijden, en door onduidelijke afspraken over welke informatie op welk moment moet worden afgestemd. Het actiecentrum is voor haar operationele informatie in te sterke mate afhankelijk van de informatie die het beleidsteam krijgt vanuit het ROT. In het ROT komt alle operationele informatie samen en dit vormt voor het actiecentrum een potentieel zeer belangrijke informatiebron. Niet alle informatie –die wel relevant kan zijn voor publiekscommunicatie, maar te gedetailleerd of operationeel voor het BT- wordt doorgegeven aan het beleidsteam. Het actiecentrum wordt in de huidige organisatiestructuur (model 2007) niet direct vanuit het ROT voorzien van feitelijke informatie over het incident. Door gebrek aan aanvoer van informatie stopt het communicatieproces.

Er bestaat in de huidige organisatieopzet geen goede en directe verbinding tussen ROT en AC crisiscommunicatie. In de huidige situatie is het AC crisiscommunicatie los georganiseerd van de andere actiecentra (zoals registratie en opvang). Het hoofd AC crisiscommunicatie neemt zelf ook geen deel aan het overleg met de hoofden van deze andere actiecentra. Het AC crisiscommunicatie is direct gekoppeld aan het GBT (zie figuur 1 op p.7) en is voor haar totale informatievoorziening afhankelijk van het GBT.

De idee achter deze structuur is dat dit AC gebaat is bij directe aansturing vanuit het GBT dat eerst nog een bestuurlijke afweging maakt met betrekking tot de relevante informatie voor crisiscommunicatie. In de praktijk blijft het AC crisiscommunicatie hierdoor onnodig lang verstoken van feitelijke informatie uit het operationeel team. Hierdoor duurt het veel langer voordat het AC aan burgers en media feitelijke informatie kan bevestigen en communiceren.

Ook heeft volgens de huidige organisatiestructuur de communicatieadviseur in het ROT en in het beleidsteam een dubbele rol: enerzijds de implicaties van de besluiten voor communicatie bewaken en daarover adviseren, en anderzijds het afstemmen en informatie delen met (contactpersonen van) andere teams. Beide rollen goed bekleden blijkt in de praktijk voor één functionaris onmogelijk. Het is in de toekomst belangrijk om deze dubbelrol op te splitsen en in elk team een specifieke liaison te plaatsen die de lijn openhoudt naar contactpersonen in het andere team, en die zo frequent mogelijk belangrijke informatie doorspeelt en inwint. Anders blijft het actiecentrum verstoken van cruciale informatie over strategische besluiten uit het GBT of RBT, en operationele maatregelen en feiten uit het OT. Daarnaast krijgen OT en beleidsteam onvoldoende cruciale informatie over de onrust bij burgers, de vragen van media, de geruchten in de pers en op internet/twitter en de behoeften die verder leven in de omgeving van het incident. Het gebrek aan deze informatie maakt dat het BT of OT op hun beurt te weinig invulling kunnen geven aan hun taken op het terrein van het bepalen van een mediastrategie, beeldvorming en betekenisgeving.

Effectief en korter vergaderen

Het actiecentrum crisiscommunicatie moet ook vaak lang wachten op informatie vanwege de duur van de vergaderingen van de overige teams. Daarnaast is het wezenlijk dat tijdens of onmiddellijk na



afloop van vergaderingen heldere actiepunten en besluiten schriftelijk naar alle actiecentra worden gecommuniceerd. Voor de vergaderingen van de verschillende teams geldt dat verkorten van vergaderduur, afronden met duidelijke besluiten en actiepunten die uitgezet kunnen worden bij de actiecentra, en meer rekening houden met implicaties voor beeldvorming belangrijke voorwaarden zijn voor het verbeteren van het crisiscommunicatieproces.

Tijdens crises is het essentieel dat de vergaderklok strikter wordt gehanteerd, hetgeen training hierop van betrokkenen vraagt. Gebruik van LCMS voor netcentrisch werken kan het informatieproces in de toekomst versnellen en daardoor de vergaderingen van zowel operationele teams (COPI en ROT) en beleidsteams (GBT en RBT) verkorten en beter op elkaar laten aansluiten. Inzet van een technisch voorzitter die de vergaderingen leidt zodat de burgemeester zich kan richten op diens rol als burgervader, boegbeeld en strategisch besluitvormer is een belangrijk verbeterpunt voor het GBT. In dit RBT is reeds effectief met een technisch voorzitter (in dit geval de kabinetschef van de burgemeester) vergaderd. Die kan dan ook zorgen voor meer structurele aandacht voor crisiscommunicatie en voor het afsluiten met heldere actiepunten en besluiten.

Snelheid vs Zorgvuldigheid

Gebruik van nieuwe media (twitter, websites, online fora, sms-alert) en de verhoogde reactiesnelheid van crisiscommunicatie op geruchten, vragen en onrust in de buitenwereld is een belangrijk verbeterpunt voor betrokkenen. Via twitter en online fora verspreiden berichten en beelden zich acuut, en gaan geruchten een eigen leven leiden, als deze niet tijdig worden tegen gesproken vanuit betrouwbare bron. Gebrek aan overheidsinformatie en radiostilte vanuit de betrokken gemeente(n) en regio versterkt gevoelens van onrust en wantrouwen naar de overheid. “Je kunt beter communiceren dat je niks weet, of wanneer je iets weet, dan dat je niks communiceert” aldus betrokkenen.

Nieuwe media vergen een andere benadering en een snellere reactie van autoriteiten. Gebruik van nieuwe media vereist vaardigheden en competenties (ook wat betreft de inhoudelijke afweging van wat wel en niet direct gecommuniceerd kan worden) die extra training en aandacht vragen in de teams. De behoefte aan informatie in de buitenwereld verhoudt zich daarnaast niet tot de traagheid en krampachtigheid van het informatieproces vanuit de crisisbeheersingsorganisatie. In de huidige situatie wordt teveel gewacht op goedkeuring van communicatieboodschappen door het GBT en RBT. Deze afwachtende houding maakt de snelheid van het crisiscommunicatieproces volledig afhankelijk van de vergaderingen van deze gremia.

De noodzaak om snel en proactief te reageren op berichten, vragen en geruchten uit de buitenwereld moet in balans zijn met de te betrachten zorgvuldigheid in het autoriseren en verifiëren van informatie. De nadruk ligt nu teveel op het laten autoriseren van informatie, waaronder ook zichtbare feiten, feitelijke details en logistieke informatie, door bestuurders. Dit vergt van bestuurders onnodig veel kostbare tijd en zorgt ervoor dat te lang gewacht wordt met communiceren vanuit de gemeente. Het is ten behoeve van crisiscommunicatie zeer wenselijk, om binnen door bestuurders bepaalde kaders procesinformatie en feitelijke informatie direct aan burgers en media te kunnen verstrekken vanuit het actiecentrum.

Inzetten van nieuwe media werkt ook in het voordeel van autoriteiten – de omgevingsanalyse wordt gevoed, het geeft snel een indruk van vragen die leven bij burgers en media, en een beeld van hoe de eigen communicatie overkomt. Door snelle deelname aan digitale debatten en door direct verstrekken van feiten kan via nieuwe media veel onrust worden weggenomen. Het actiecentrum crisiscommunicatie wordt op die wijze ook ontlast, en de communicatieadviseurs in beleidsteam en operationeel team kunnen zich beter richten op de meer strategische communicatietaken.



Hoewel de meeste betrokkenen vertrouwd zijn met het gebruik en de mogelijkheden van nieuwe media in crisiscommunicatie, wordt het benutten van die middelen ernstig beperkt door (al dan niet gepercipieerd) gebrek aan mogelijkheden om feiten te kunnen bevestigen of geruchten te kunnen ontkrachten. Het mandaat om zichtbare feiten te kunnen bevestigen, geruchten te ontkrachten en procesinformatie te verstrekken is bij de politiewoordvoering al langer gebruikelijk. Als onderdeel van het deelplan crisiscommunicatie van de veiligheidsregio kan met een mandaat worden geregeld dat communicatiemedewerkers feiten en procesinformatie via nieuwe media snel kunnen communiceren. Het beleidsteam richt zich op de strategie, bepaalt de kernboodschap en de inhoudelijke kaders en ondersteunt de burgemeester in de betekenisgeving. Binnen de aangegeven kaders kan vanuit het actiecentrum feitelijke informatie worden verstrekt zonder goedkeuring vooraf door het beleidsteam. Het hoofd actiecentrum of de woordvoerder maakt, waar nodig in overleg met de communicatieadviseur van het beleidsteam, op basis van eigen inschatting en ervaring, in lijn met de door het beleidsteam gestelde kaders de inhoud van dergelijke berichten zoals voorbereid door het AC checken op politieke sensitiviteit.

Belangrijk voor het verstrekken van informatie binnen een bepaald mandaat is dat noodzakelijk vertrouwen tussen woordvoerders en burgemeesters in de preparatiefase tot stand moet komen. Dit kan door te werken met een selecte groep professionele woordvoerders, die vooraf met bestuurders het gesprek aangaan over wat zij voor een burgemeester kunnen betekenen en hoe dat zijn beslag krijgt tijdens crises en die ook trainen en oefenen met lokale bestuurders en communicatieteams.

Samenwerking met ketenpartners (rijk, regio's, waterschap, etc.)

In de praktijk bestaat behoefte aan duidelijkheid welke verantwoordelijkheid op welk niveau ligt, bijvoorbeeld tussen de regio's of tussen regio en rijk. Het crisiscommunicatieproces is gebaat bij helderheid welke ketenpartner over welk onderwerp communiceert, en op welk niveau de communicatie wordt afgestemd. Nu was het soms zo dat het beleidsteam van de regio MWB de inhoud van een persbericht of bewonersbrief al afgezegd had en dat vervolgens de regio ZHZ daarover weer in discussie ging op Actiecentrumniveau. Voor de toekomst kan worden gezien of het mogelijk is om een contactpersoon op RBT niveau te laten overleggen met de andere betrokken regio en het rijk over crisiscommunicatie zodat niet steeds heen en weer geschakeld hoeft te worden tussen de niveaus om de boodschap af te stemmen. Procesinformatie en logistieke details die door het actiecentrum binnen een bepaald mandaat direct gecommuniceerd kunnen worden, kunnen ook tussen de regio's op niveau van het hoofd actiecentrum of de communicatie adviseur beleidsteam worden afgestemd. Voorts verdient het overweging om op bestuurlijk niveau te bepalen in hoeverre in de toekomst de communicatieproducten precies afgestemd of eensluidend moeten zijn. Dit kan ook alleen op hoofdlijnen: de informatie en de informatiebehoefte verschilt immers ook per regio, en volgens betrokkenen is het wellicht onnodig om met een eensluidend bericht naar buiten te treden.

Samenwerking intern

De mate van samenwerking en betrokkenheid in de regio is door allen als zeer positief ervaren, en als iets waar de regio ook al heel veel stappen gezet heeft. Het feit dat uit de hele regio een beroep op mensen kon worden gedaan, de getoonde motivatie, betrokkenheid en doorzettingsvermogen van alle ingeschakelde medewerkers is een heel positieve ervaring en belangrijke bouwsteen voor toekomstige samenwerking in de regio gebleken.

Bovenstaande lessen over de werking van het proces crisiscommunicatie in de warme fase bevatten met name verbeterpunten die door training, oefening en intensiever contact met elkaar (bekendheid

CRISIS plan •

met elkaars competenties, verwachtingen en rol) in de koude fase tot stand moeten komen. In de warme fase betalen zich deze preparatie-inspanningen uit als crisisbeheersing een acuut beroep doet op onderlinge samenwerking, afstemming en vertrouwen. De volgende paragraaf betreft verbeterpunten op de inhoud van crisiscommunicatie die zowel in de koude fase (tijdens oefeningen en trainingen, maar ook in het kader van te maken afspraken met andere organisaties) als in de warme fase aandacht vragen.



5. Praktijkervaringen en Lessen Crisiscommunicatie: Inhoud

Tot slot betreffen de praktijkervaringen en lessen van medewerkers de inhoudelijke dimensie van crisiscommunicatie (zonder in detail te treden over de specifieke inhoud van de casus). Lessen voor de toekomst betreffen vooral het tekort aan aandacht voor het mediabeeld in het operationele team en het beleidsteam, de vertaalslag van specialistische kennis zoals over meetgegevens naar burgers, en de onbekendheid van burgers en media met de rol van de veiligheidsregio.

Aandacht voor mediabeeld en strategie

In het beleidsteam en het operationeel team richt de aandacht rond crisiscommunicatie zich te veel op het optreden van de burgemeester in de pers, de precieze feiten die naar buiten kunnen worden gebracht en het autoriseren van zaken die op Actiecentrum niveau afgehandeld kunnen worden (details inhoud persberichten, twitterberichten over zichtbare feiten, etc.). Beide teams dienen zich meer te richten op hun strategische taken inzake beeldvorming en crisiscommunicatie. Te weinig aandacht bestaat voor het totale mediabeeld, op basis van omgevingsanalyse: hoe komt de situatie over bij de burger en wat leeft er in de buitenwereld? Een scheiding tussen het verstrekken van feitelijke informatie en de ondersteuning van de burgemeester is wenselijk.

De rol van de burgemeester als burgervader in het kader van betekenisgeving is essentieel in crisisbeheersing. Het is belangrijk dat het beleidsteam zich richt op het uitdenken van een mediastrategie die dit ondersteunt, en anticipeert op te verwachten ontwikkelingen in beeldvorming. Het informeren van burgers en pers over operationele maatregelen en feitelijke gegevens kan onder leiding van professionele woordvoerders in lijn met de mediastrategie van het BT dan op actiecentrum niveau nader worden ingevuld.

Daarbij moet de burger meer centraal staan. Teveel aandacht gaat nu uit naar het toelichten van het eigen technisch-rationele gelijk, er wordt verhullend en in jargon gesproken, en teveel defensief en te weinig empathisch gedacht. De burger heeft geen behoefte aan 'aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' maar aan concrete, begrijpelijke, informatie die hen als burger en hun zorgen serieus neemt en handelingsperspectief biedt.

Communicatie over specialistische kennis en gegevens

Als andere gremia op vrijdag aan het eind van de middag de resultaten van onderzoek naar buiten brengen moet het AC crisiscommunicatie het hele weekend overuren draaien met beperkte middelen en mogelijkheden om een communicatief gevolg te geven aan de betreffende rapportage. Dit kan deels voorkomen worden als tijdig duidelijk is wie, wanneer, en waarover communiceert (Welke regio? De gemeente of de voorzitter VR? Het Ministerie van EL&I of het Ministerie van IenM of het Ministerie van VWS? Het NCC?). Als voorbeeld kan worden genoemd het naar buiten brengen van meetresultaten over roetdeeltjes en de implicaties daarvan voor burgers, hulpverleners en consumenten (van gewassen).

Voor de toekomst zijn afspraken nodig tussen de regio's en de kennis en expertisecentra van de rijksoverheid (zoals RIVM, BOTMI) over afstemming van communicatie over meetresultaten, zowel inhoudelijk als qua timing en eindverantwoordelijkheid. Aangezien dit een gelijksoortige uitdaging biedt voor elke regio en gemeente die ooit op deze schaal met meetgegevens te maken krijgt, is het wenselijk dat regio's hier gezamenlijk in optrekken. Best practices op dit niveau bestaan bijvoorbeeld op het terrein van afstemming en informatie-uitwisseling ten aanzien van infectieziektebestrijding tussen het ministerie van VWS, het RIVM (LCI) en de regionale GGD-en, omdat met infectieziektebestrijding meer ervaring is opgedaan in de afgelopen jaren.



Rol van de veiligheidsregio

Onbekendheid met de Wet Veiligheidsregio's bij burgers en media leidt tot verwarring in de communicatie en beïnvloedt de beeldvorming soms onnodig negatief. Opschaling wordt door de buitenwereld al gauw gezien als 'overname' door de grotere gemeente (in dit geval Breda) en de aanleiding of reden voor opschaling wordt dan verkeerd begrepen of ingevuld (variërend van incompetentie op GBT niveau, ingrijpen door buurgemeente, ernst van de crisis). Het vergt veel van de betrokkenen uit de organisatie crisiscommunicatie van de veiligheidsregio om geruchten en indrukken te weerleggen of weg te nemen. Een en ander is het gevolg van het feit dat de veiligheidsregio voor een ieder een relatief nieuw fenomeen is. Daarnaast is de casus Chemie Pack het eerste grootschalige regio-overschrijdende incident sinds de invoering van de Wet Veiligheidsregio's met a-synchrone op- en afschaling van de regio's op alle niveaus. Voor media en burgers is onduidelijk wat opschaling betekent, en het strekt tot aanbeveling dat een heldere boodschap hierover in de preparatiefase al wordt geformuleerd. Voorts is het niet alleen van belang dat het besluit tot opschaling, maar ook besluiten en gevolgen van afschaling helder worden toegelicht en gecommuniceerd. Bij het nemen van dergelijke besluiten in het OT en BT moeten de implicaties voor de beeldvorming ook worden meegewogen. In het crisiscommunicatie opleidings- en trainings- en oefenprogramma zou het onderwerp 'werkwijze veiligheidsregio' inhoudelijk als leerstof aan de orde moeten komen en in crisiscommunicatie beoefend moeten worden.

In deze lessen over de inhoud van crisiscommunicatie is niet verder ingegaan op de kenmerkende aspecten van de casus Chemie-Pack omdat betrokkenen vooral willen kijken naar verbeterpunten die ook voor toekomstige crises van belang zijn. Daarnaast is samen met externe partijen die een rol hadden in de crisiscommunicatie tijdens en na de brand bij Chemie-Pack een open gesprek aangegaan over verbeteringen voor de toekomst. De volgende paragraaf bespreekt de lessen en ervaringen van vertegenwoordigers van het betrokken waterschap, het NCC, en de betrokken buurregio's over de eigen organisatie van crisiscommunicatie en de samenwerking met Midden- en West Brabant.



6. Praktijkervaringen en Lessen van externe organisaties

De regio Midden- en West Brabant heeft betrokkenen van ‘externe organisaties’ (vertegenwoordigers van waterschap Brabantse Delta, het NCC, en de bij het incident betrokken buurregio’s Rotterdam Rijnmond en Zuid-Holland Zuid) genodigd voor een open gesprek over hun praktijkervaringen en lessen crisiscommunicatie, vooral in het kader van de onderlinge samenwerking. Dit heeft de volgende belangrijke lessen opgeleverd.

Het leggen van contact in het gouden uur

Ook de vertegenwoordigers van externe organisaties geven aan veel terug te vallen op die paar contactpersonen die ze kennen bij ketenpartners en buurregio’s, en—door overbelasting van alle bestaande kanalen—hun informele contacten te benutten om zaken gedaan te krijgen. Daarbij wordt de formele lijn gepasseerd. Sleutelfiguren moeten ook voor andere regio’s en het rijk beter bereikbaar zijn, lijnen moeten worden open gehouden, en berichten doorverwezen door iemand die als ‘switchboard’ optreedt. Het waterschap Brabantse Delta heeft zelfs een functie gecreëerd voor een dergelijke spin in het web: de omgevingsmanager. Dit is iemand met voldoende kennis van zaken, interne bekendheid met iedereen en inschattingsvermogen om adequaat mensen door te verbinden, boodschappen aan de juiste persoon door te geven etc.

Medewerkers zouden in het kader van opleiden-, trainen en oefenen meer in contact moeten komen met collega’s uit de eigen regio en op schakelniveau in andere regio’s zodat hun netwerk om op terug te vallen groter wordt. Daarnaast moet het draaiboek up to date worden gehouden, met accurate contactgegevens, piketnummers en voorgeschreven informatielijnen. Dit vergroot de kans dat ook tijdens crises de formele paden benut worden, en de juiste personen bereikt worden zonder allerlei omwegen, extra telefoonverkeer en inmenging van derden.

De positie van de communicatieadviseur

De positie van de communicatie adviseur in het ROT kan worden versterkt door meer belang aan communicatie toe te kennen op de agenda van de crisisbeheersingsorganisatie. De communicatieadviseur wordt in het ROT nu nog teveel gezien als ondersteuner. Zijn/haar inbreng komt alleen goed naar voren en krijgt voldoende lading indien ingebed in een organisatieonderdeel. Pas wanneer een sectiehoofd (algemeen commandant) dit proces onder de hoede neemt en bewaakt (daarin inhoudelijk bijgestaan door de adviseur) krijgt het de aandacht die het verdient.

In de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRRR) zijn met verzwaring van de positie van de communicatieadviseur in het ROT inmiddels goede ervaringen opgedaan. In de VRRR levert tegenwoordig de regio een communicatieadviseur ROT. Ook wordt meer gewerkt met vaste teams crisisbeheersing, zodat de communicatieadviseur met bekenden uit de hulpdiensten werkt in min of meer vast teamverband. Dit zorgt voor een duidelijker positie van de communicatieadviseur en betere bekendheid met elkaar en elkaars rol.

Onderlinge afstemming

Betrokkenen zijn het eens dat afstemming in combinatie met toename van het aantal betrokken partijen in verschillende regio’s (gemeentelijk, regionaal, operationeel, bestuurlijk) het communicatieproces sterk vertraagt. Meer snelheid genereren in de afstemming met verschillende partijen is dan ook noodzakelijk. Als het Actiecentrum crisiscommunicatie niet meer alle procesinformatie en feiten hoeft te laten autoriseren op GBT of RBT niveau, dan kan ook communicatie daarover direct worden afgestemd met het hoofd AC communicatie in de andere regio



(uiteraard binnen de door bestuurders bepaalde kaders of strategische hoofdlijnen). Nu wordt operationeel heel snel gecommuniceerd, maatregelen volgen elkaar snel op, en dan duurt het vervolgens te lang voordat op bestuurlijk niveau is bepaald welke informatie de deur uit kan. Hier is veel terrein te winnen in termen van snelheid, zelfs al wordt maar op onderdelen direct afgestemd over welke feiten naar buiten worden gebracht.

Als binnen een organisatie overdracht tussen teams zorgvuldiger geschiedt, dan gaan belangrijke contactgegevens, informatie over gemaakte afspraken ten aanzien van praktische werkwijze niet verloren.

Een functionele ketenpartner als het waterschap is gewend sterk zelfstandig te opereren en te communiceren, maar de noodzaak en behoefte om effectiever af te stemmen wordt door alle externe betrokkenen gedeeld. Een belangrijke les is dat nog een relatief grote afstand te overbruggen valt tussen waterschap en gemeenten en de veiligheidsregio. De op- en afschalingsprocedures bij de andere partijen zijn bijvoorbeeld onbekend. Door meer met elkaar in gesprek te gaan en in de preparatiefase de organisatie en taken en verantwoordelijkheden van de ander te verkennen kan dubbele winst worden geboekt. De contacten worden aangehaald en sneller gelegd als dat nodig is, en men is beter bekend met elkaars werkwijze en organisatie.

Burenbijstand

De mogelijkheden op het terrein van burenbijstand in crisiscommunicatie zouden nader verkend moeten worden. Zeker bij duidelijke verschillen in reguliere capaciteit en ervaring met crises, zou een buurregio ook op het gebied van communicatie bijstand kunnen bieden aan een regio met minder middelen en mensen. Ook strekt het tot aanbeveling om buurregio's te vragen iemand te sturen als inhoudelijke klankbord, ter reflectie en intervisie op die zaken die anders misschien te weinig aandacht krijgen of over het hoofd worden gezien.

Maatschappelijke impact en beeldvorming

Snellere reactie op een crisis door te communiceren over feiten en proces voorkomt berichtgeving in de media en geruchtevorming onder burgers op basis van beelden en indrukken. Snelheid is te verbeteren door het communiceren van feiten en proces informatie niet meer allemaal te laten autoriseren door het beleidsteam. Dit dient gepaard te gaan met selectie van competente communicatiemedewerkers die dergelijke inschattingen ook goed kunnen maken. Volgens betrokkenen mag de selectie van deze piketmedewerkers strenger. Door in de koude fase heldere selectiecriteria te hanteren, afspraken te maken tussen bestuurders en woordvoerders, en door elkaars nieren te proeven in oefeningen kan op dit terrein vertrouwen worden gewonnen.

Het strekt tot aanbeveling om meer te trainen op mediasensitiviteit, het inschatten van de maatschappelijke impact en de politiek-bestuurlijke implicaties daarvan en wat dat betekent voor je inzet en strategie op het terrein van crisiscommunicatie. Zowel bestuurders als operationeel leiders dienen te worden gewezen op de impact van beeldvorming rond incidenten en de informatiebehoefte bij de burger. Meer redeneren vanuit de burger, daar draait het uiteindelijk allemaal om. De burger heeft vooral behoefte aan informatie, niet per se aan zekerheid. Door snelle en zo volledig mogelijke verstrekking van informatie kunnen burgers zelf volwassen afwegingen maken.

Bovenstaande lessen vormen een mooie aanvulling op (en deels bevestiging van) de lessen die in het onderzoek onder betrokken medewerkers uit de regio Midden- en West Brabant zelf naar voren zijn gekomen. Paragraaf 7 presenteert puntsgewijs de aanbevelingen die uit alle voorgaande paragrafen

CRISIS plan •

voortvloeien, toebedeeld aan het niveau (strategisch vs operationeel) waarop deze aanbevelingen de meeste aandacht verdienen.

7. Aanbevelingen

Op basis van de verschillende bijeenkomsten, de enquête en de diepte-interviews, en het gesprek met externe betrokken organisaties bevat deze paragraaf de belangrijkste aanbevelingen en gewenste oplossingen die betrokkenen hebben genoemd of die direct voortvloeien uit hun praktijkervaringen en lessen. Deze aanbevelingen sluiten aan bij reeds gestarte verbeteringen en vernieuwingen binnen de veiligheidsregio.

De aanbevelingen zijn "toebeedeeld" aan twee niveaus: de strategische en bestuurlijke aanbevelingen enerzijds, en de meer operationele, praktische aanbevelingen anderzijds. Crisiscommunicatie vereist aandacht en inzet op het hoogste niveau van de veiligheidsregio; de regio behoort op dat niveau te liggen; de veiligheidsdirectie dient de inspanningen van de onderscheiden partners (kolommen) binnen de veiligheidsregio te integreren, coördineren en regisseren.

STRATEGISCHE- en BESTUURLIJKE AANBEVELINGEN

1. *Capaciteitsverdeling in de regio:* Op bestuurlijk niveau dient een afweging gemaakt te worden in hoeverre specialisatie en centralisatie van de crisiscommunicatie noodzakelijk en gewenst is, op het niveau van de regio. Daaronder vallen in elk geval de technische en praktische voorzieningen om aan de communicatie taken adequaat invulling te geven. Die moeten hoe dan ook zijn toegesneden op gemaakte keuzes en ambities in het kader van professionaliteit en samenwerking.
2. *Rolvastheid tijdens crises:* Het deelplan, draaiboek en OTO-beleid ten aanzien van crisiscommunicatie voorzien in de invulling van specifieke rollen door de piketteams. Onnodig veel tijd en capaciteit gaat verloren als dit tijdens een crisis een punt van discussie is. Zij die worden ingezet en getraind op een bepaalde rol (bijvoorbeeld communicatie adviseur beleidsteam) dienen ook van bestuurders en communicatiecollega's in de brongemeente de ruimte te krijgen om deze rol te vervullen.
3. *Rol crisiscommunicatie in crisisbeheersingsproces:* In zowel het ROT als het GBT/RBT is structureel meer aandacht nodig voor het belang en de betekenis van crisiscommunicatie en de implicaties van operationele en strategische besluiten voor de publieke beeldvorming. Communicatie en beeldvorming verdienen een meer prominente plek op de agenda van BT en OT, dat wil zeggen: het dient vooraan op de agenda te staan. Wanneer communicatie onder verantwoordelijkheid van het Hoofd Sectie Gemeenten valt, zoals nu reeds gepland is in het draaiboek 2010, dan kan de communicatieadviseur in samenwerking met het Hoofd Sectie Gemeenten in het ROT de thema's van communicatie en beeldvorming beter positioneren. OT en BT dienen te beseffen dat het succes van crisisbeheersing voor een belangrijk deel bepaald wordt door beeldvorming en de percepties van de buitenwacht. Verbetering op dit punt begint bij meer expliciete aandacht voor communicatie in trainingen en oefeningen en het maken van afspraken in de preparatiefase tussen betrokken communicatieprofessionals en bestuurders en OT leden. Werken met een vaste agendastructuur, een technisch voorzitter, het mediabeeld en een frequente omgevingsanalyse strekken eveneens tot aanbeveling.



4. *Rol woordvoerder:* Als de woordvoerder het mediamanagement effectief regisseert (media te woord staan over feiten en proces, heldere afspraken over beschikbaarheid burgemeester voor persoptreden), dan kan de burgemeester een adequate invulling geven aan de strategische leiderschapstaken, met name duiding en betekenisgeving. De woordvoerder kan procesinformatie verstrekken en feiten bevestigen en ontkrachten in lijn met hetgeen in het beleidsteam is overlegd. Een duidelijkere en sterkere rol van woordvoerders is op dit punt wenselijk, om het BT niet onnodig te belasten met het autoriseren van feitelijke details. Dit is overigens wel afhankelijk van de ervaringen en deskundigheid van de betreffende woordvoerders, het vertrouwen van burgemeesters in de professionaliteit van deze woordvoerders en de afspraken die zij vooraf maken over werkwijze en verantwoordelijkheden.
5. *Plaats AC crisiscommunicatie dicht bij ROT:* In de huidige organisatiestructuur is het actiecentrum voor haar operationele informatie afhankelijk van de informatie die het BT heeft gekregen vanuit het ROT. Het is van belang om een groot deel van het AC crisiscommunicatie dicht bij het ROT te positioneren, zoals nu is voorzien in het deelplan crisiscommunicatie model 2010. Communicatie valt dan ook onder de directe verantwoordelijkheid van het Hoofd Sectie Gemeenten, zoals dat nu ook al geldt voor de andere gemeentelijke actiecentra. Zie bijlage 1 voor schematische weergave, waarbij het AC communicatie een plaats krijgt naast GBT/RBT en ROT, in plaats van achteraan in de informatievoorziening. Advisering over persvoorlichting dient overigens deels bij het GBT of RBT te blijven om de burgemeester bij te staan in media-optredens.
6. *Korter vergaderen, afronden met besluiten en actiepunten:* Voor de vergaderingen van de verschillende teams geldt dat het verkorten van de vergaderduur, afronden met duidelijke besluiten en actiepunten die uitgezet kunnen worden bij de actiecentra, en meer rekening houden met implicaties voor crisiscommunicatie van groot belang zijn voor het verbeteren van het crisiscommunicatieproces. Hierop dient door betrokkenen getraind te worden met hulp van een vaste agendastructuur, een technisch voorzitter, een mediabeeld en een omgevingsanalyse.
7. *Direct procesinformatie en feiten verstrekken vanuit AC:* Terwijl bestuurlijke en operationele besluitvormers vergaderen gaat de geruchtenstroom en de mediaberichtgeving in de buitenwereld in razend tempo verder. Nieuwe media en constante, toenemende persdruk vereisen een verhoogde reactiesnelheid en een andere benadering van crisiscommunicatie. Het bevestigen van feiten, het weerspreken van geruchten en het 'laten weten wat je niet weet' en wanneer bepaalde informatie te verwachten is, is essentieel voor een effectieve crisisbeheersing. Het is daarom noodzakelijk dat communicatiespecialisten binnen door bestuurders bepaalde kaders deze informatie direct kunnen verstrekken vanuit het actiecentrum, en ook dat zij weten dat zij dit kunnen doen. Deze kaders kunnen deels in de koude fase worden besproken en vastgelegd, en deels tijdens een crisis nader worden aangescherpt.
8. *Afspraken maken met Rijk over communicatietaken en afstemming met buurregio's:* Ten aanzien van regiogrensoverschrijdende crises in de toekomst is het een belangrijke les dat in een vroeg stadium (liefst in de preparatiefase) afspraken worden gemaakt met betrekking tot de gewenste eenduidigheid in de crisiscommunicatie (waarover wordt



afgestemd of binnen welke kaders wordt afgeweken). Ook dienen de gezamenlijke regio's en rijk af te spreken wie communiceert (en hoe) over meetresultaten en laboratorium uitslagen die voor leken veelal moeilijk te duiden en uit te leggen zijn.

9. *Aandacht voor mediabeeld en mediastrategie:* In beleidsteamvergaderingen zou structureel meer aandacht moeten zijn voor het bestaande mediabeeld (dit wordt middels een omgevingsanalyse als input voor de vergadering aangeleverd), en de daaruit voortvloeiende media strategie. Zaken als persberichten, teksten van bewonersbrieven en praktische voorbereiding op media-optredens krijgen nu teveel aandacht ten koste van invulling van de meer strategische, anticiperende en betekenisgevende rol van bestuurders. De toonzetting (meer empathisch) en het taalgebruik (geen jargon, minder verhullend, niet defensief) kan beter worden afgestemd op de "toehoorders".
10. *Bekendheid eigen medewerkers met de werkwijze veiligheidsregio:* De veiligheidsregio is nog geen bekend fenomeen bij burgers en media. Tijdens crises waarbij opschaling van gemeente naar regio plaatsvindt, of crises waarbij meerdere regio's op verschillende niveaus betrokken zijn, leidt onbekendheid met de regio bij burgers en media tot verwarring en worden al gauw in de beeldvorming verkeerde conclusies getrokken. De eigen communicatie medewerkers, bestuurders en operationeel leidinggevendenden kunnen in de koude fase opleiden, trainen en oefenen om hierover effectief te communiceren.

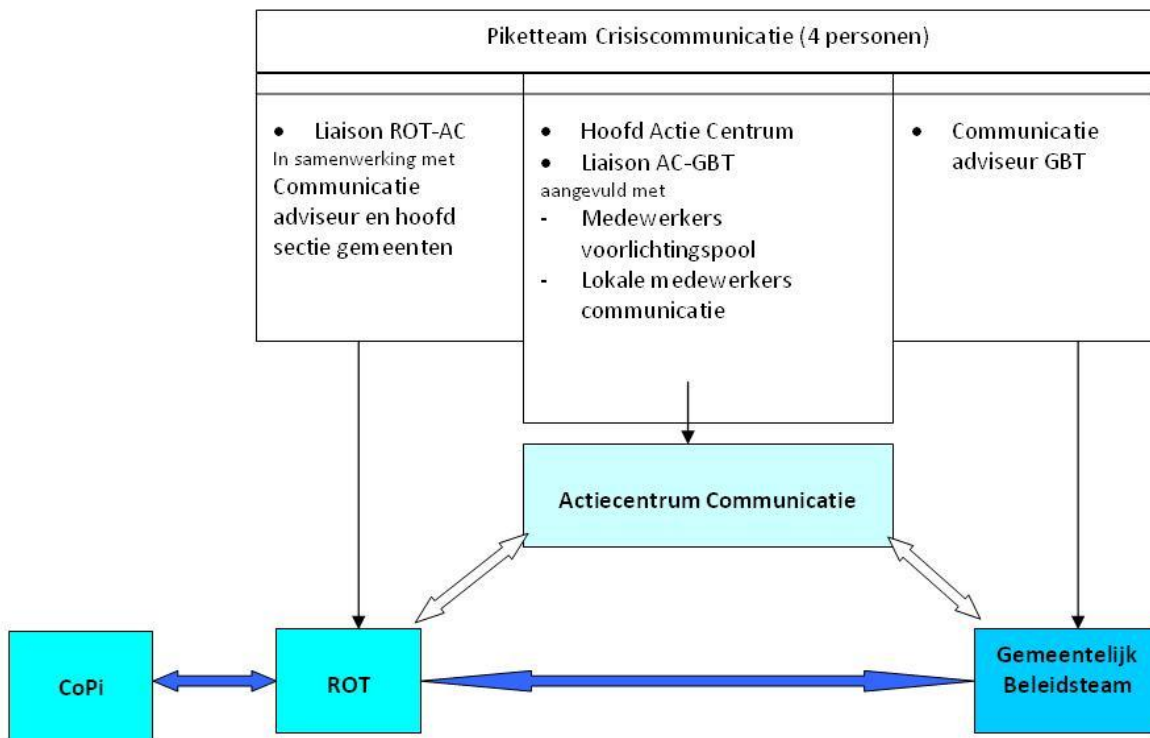
OPERATIONELE AANBEVELINGEN

11. *Teamvorming ook in de voorlichterspool:* Om slagklacht in de crisiscommunicatie te vergroten werkt het goed om enkele sleutelfiguren in teamverband in te zetten (hierin is ook middels de huidige piketteams voorzien) en eventueel aan te vullen met medewerkers uit dezelfde gemeente. Regionale samenwerking en piketdiensten blijken goed te werken, hierop kan in de toekomst op positieve wijze worden voortgebouwd. Om selectie van extra menskracht op 'ad hoc' basis te vermijden en bekendheid met elkaar te vergroten, kunnen binnen de voorlichterspool teams worden gecreëerd die samen trainen en die zoveel mogelijk als team worden ingezet bij daadwerkelijke crises. Aflossing kan dan plaatsvinden door teams in plaats van ad hoc samengebrachte functionarissen.
12. *Markeren aflossings- en overdrachtsmoment:* Disproportioneel beroep op een enkele gemeente dient voorkomen te worden door eerder het overdrachtsmoment te kiezen, waarop taken teruggelegd worden bij de brongemeente, of door anderen uit de regio kunnen worden overgenomen. Naast bewaken van inhoudelijke overdracht, is het bewaken van tijdigheid van aflossing – zeker bij langdurige incidenten- van belang.
13. *Vertrouwen op professionaliteit:* In aansluiting op het bovenstaande (bij 4) kan inzet van piketmedewerkers, en aflossing van diensten alleen effectief zijn als betrokkenen vertrouwen op de professionaliteit van hun collega's en niet uitgaan van de eigen onmisbaarheid. Langer doorwerken dan verantwoord gaat ten koste van prestaties, effectiviteit van handelen en productiviteit van het hele team. Na acht uur moet aflossing al klaar staan en de overdracht ook echt plaatsvinden. Vertrouwen in professionaliteit is weer afhankelijk van selectie op competenties (crisiscommunicatie vergt andere competenties dan reguliere publiekscommunicatie) en bekendheid met elkaars expertise.



14. *Verbetering gebruiksvriendelijkheid en meerwaarde Crisis.nl:* De regio's die hier ervaring mee hebben zouden gezamenlijk met het NCC het gesprek aan moeten gaan over het vergroten van de gebruiksvriendelijkheid en effectiviteit van de nationale rampenwebsite Crisis.nl. Het is van belang voor alle regio's en gemeenten die in de toekomst met crises kunnen worden geconfronteerd dat samen met het NCC naar een oplossing gezocht wordt voor (de bij deze ramp) geconstateerde technische en/of inhoudelijke problemen.
15. *Inzet rampenzender:* Uit de casus Chemie-Pack blijken nog onduidelijkheden te bestaan tussen de regio MWB en omroep Brabant over invulling van de taak van rampenzender door de omroep, ondanks het bestaande convenant. De veiligheidsregio gaat binnenkort het gesprek met de Omroep Brabant aan over concrete invulling en het wederzijds nakomen van gemaakte afspraken en kan hiervoor ervaringen uit andere regio's als best practices inbrengen.
16. *Verbeteren meerwaarde liaisons in OT en BT voor informatievoorziening en afstemming:* Door een dubbele rol van de communicatieadviseur in het ROT en in het BT (enerzijds de implicaties van de besluiten voor communicatie bewaken en daarover adviseren, en anderzijds het afstemmen en informatie delen met andere teams) verloopt de informatie-uitwisseling en afstemming tussen de teams moeizaam. Het is daarom noodzakelijk de bestaande liaisons te koppelen aan het ROT en actiecentrum (in plaats van allen aan de adviseur in het GBT zoals in het draaiboek 2007 staat). De liaison zit dan bij de informatiebron en kan frequent belangrijke informatie doorspelen en inwinnen bij de andere teams. Zie bijlage 1 voor schematische weergave.
17. *Proactief gebruik maken van nieuwe media, ook in de koude fase:* Nieuwe media vormen een deel van de nieuwe realiteit van crisisbeheersing. Training en specialisatie van medewerkers op dit terrein is essentieel om deze ontwikkelingen bij te houden en burgers effectief te blijven bereiken. Voorbereiding in de 'koude' fase door het aanmaken van accounts, het oefenen van het gebruik en het maken van afspraken over de randvoorwaarden strekt eveneens tot aanbeveling.
18. *Communicatie specialistische kennis door deskundigen.* Met kennis en expertisecentra van het rijk (zoals RIVM en BOTMI) die meetresultaten en rapportages aanleveren moeten in de koude fase heldere afspraken gemaakt worden over wie waarvoor verantwoordelijk is. Noodzakelijk is dat zij de regio ook bijstaan in het maken van de vertaalslag naar burgers en media, zowel op schrift als door vertegenwoordiging in persconferenties of bewonersbijeenkomsten. Wellicht kunnen de regio's en gemeenten gezamenlijk deze afspraken maken met de betreffende instituten en moederdepartementen. Best practices in samenwerking tussen rijk en regio bestaan reeds op het terrein van infectieziektebestrijding.

Bijlage 1 Schema voorgestelde veranderingen crisiscommunicatie warme fase



Toelichting:

In deze schematische weergave, die overeenkomt met de voorgestelde structuren en informatielijnen uit het deelplan en draaiboek Crisiscommunicatie van de veiligheidsregio Midden- en West Brabant (model 2010), bevindt het AC communicatie zich naast ROT en GBT/RBT, in plaats van achteraan in de informatievoorziening. De operationeel leider van het ROT informeert uiteraard nog steeds direct het beleidsteam, maar informatie vanuit het ROT gaat ook direct via de liaison naar het AC crisiscommunicatie. In ROT krijgen de communicatieadviseurs een versterkte positie, doordat communicatie als verantwoordelijkheid onder het Hoofd Sectie Gemeenten valt (tevens lid van het ROT), die het belang van crisiscommunicatie en beeldvorming nog eens kan onderstrepen. Daarnaast wordt de communicatieadviseur bijgestaan door een liaison die de lijnen openhoudt naar het actiecentrum. Zo worden ROT en BT voorzien van een mediabeeld en omgevingsanalyse, en krijgt het AC communicatie voldoende voeding van informatie om adequaat naar pers en publiek te communiceren. Indien nodig (behoefte kan in verschillende fasen van de crisis sterk verschillen) kunnen binnen het AC communicatie twee personen aangewezen worden die zich specifiek met de informatielijn naar respectievelijk ROT en GBT/RBT bezighouden.



Bijlage 2. Afkortingen

AC	Actiecentrum Communicatie
BOT-mi	Beleids Ondersteunend Team Milieu Incidenten
BT	Beleidsteam (algemeen: kan zijn GBT of RBT)
CoPI	Commando Plaats Incident
GBT	Gemeentelijk Beleidsteam
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
LCI	Landelijke Coördinatie Infectieziektebestrijding
LCMS	Landelijk Crisismanagement Systeem
Ministerie van EL&I	Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie
Ministerie van IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ministerie van VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
NCC	Nationaal Crisiscentrum
OT	Operationeel Team
OTO-beleid	Opleiden, Trainen en Oefenen- beleid
Plv. Vz. VR MWB	Plaatsvervangend Voorzitter Veiligheidsregio Midden- en West Brabant
RBT	Regionaal Beleidsteam
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROT	Regionaal Operationeel team
VR	Veiligheidsregio
VR MWB:	Veiligheidsregio Midden- en West Brabant
VR ZHZ	Veiligheidsregio Zuid Holland Zuid