

# Sociale media en crisiscommunicatie

EEN VERKENNING NAAR GEVOLGEN EN  
VRAAGSTUKKEN VOOR CRISISORGANISATIES

# SOCIALE

# Sociale media en crisiscommunicatie

## Colofon

### Uitgave

Provincie Noord-Holland  
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem  
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40  
[www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)  
[post@noord-holland.nl](mailto:post@noord-holland.nl)

### Eindredactie

Provincie Noord-Holland  
Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland  
Veiligheidsregio Utrecht

### Het schrijfteam

Barry van 't Padje, brandweer Amsterdam-Amstelland  
Jeroen Fritz, provincie Noord-Holland  
Andrea Naphegyi, veiligheidsregio Utrecht  
Merijn ten Dam, provincie Noord-Holland

### Met hulp van

Frank Regtvoort, Novis Competence Center

### Grafische verzorging

Provincie Noord-Holland, MediaProductie

### Oplage

400 exemplaren

Haarlem, januari 2013



5		<b>Voorwoord</b>
6		<b>Inleiding</b>
8		<b>1 Korte kenschets</b>
10		<b>2 Gevolgen voor crisisorganisaties</b>
13		<b>3 Vraagstukken voor crisisorganisaties</b>

# INHOUD



# VOORWOORD

Elk half jaar houd ik een zogenoemd Bestuurlijk Overleg Veiligheid & Crisisbeheersing met de voorzitters van de veiligheidsregio's en waterschappen, de rijksfunctionarissen en de directeuren van de nutsvoorzieningen en grote en risicovolle bedrijven in mijn provincie. Tijdens het overleg d.d. 16 november 2012 lag een discussienotitie voor op basis waarvan wij met elkaar van gedachten hebben gewisseld over de sociale media en de gevolgen daarvan voor de crisisbeheersing.

De notitie is geschreven in samenwerking met de veiligheidsregio's Utrecht en Amsterdam-Amstelland en is de weerslag van een eerder gehouden expertmeeting met de crisiscommunicatieadviseurs en sociale media experts uit de deelnemende organisaties aan het Bestuurlijk Overleg Veiligheid en Crisisbeheersing.

In het overleg van 16 november 2012 overheerste de algemene conclusie dat de gevolgen van de sociale media voor de crisisbeheersing ook reden zijn om opnieuw in zijn geheel te kijken naar de wijze waarop we de crisiscommunicatie hebben ingericht. De vraag is of de organisatorische inbedding van de crisiscommunicatie nog wel voldoet. Daarbovenop komt dat van communicatieprofessionals nu ook iets anders wordt verwacht. Het gaat niet zozeer om de overheidsboodschap naar buiten te brengen, maar om die af te stemmen op wat er in de samenleving leeft en speelt: veel meer van buiten naar binnen werken en analyseren dan van binnen naar buiten. Dit vereist een omslag die in veel crisisorganisaties al vorm krijgt, maar zeker nog verdere implementatie verdient.

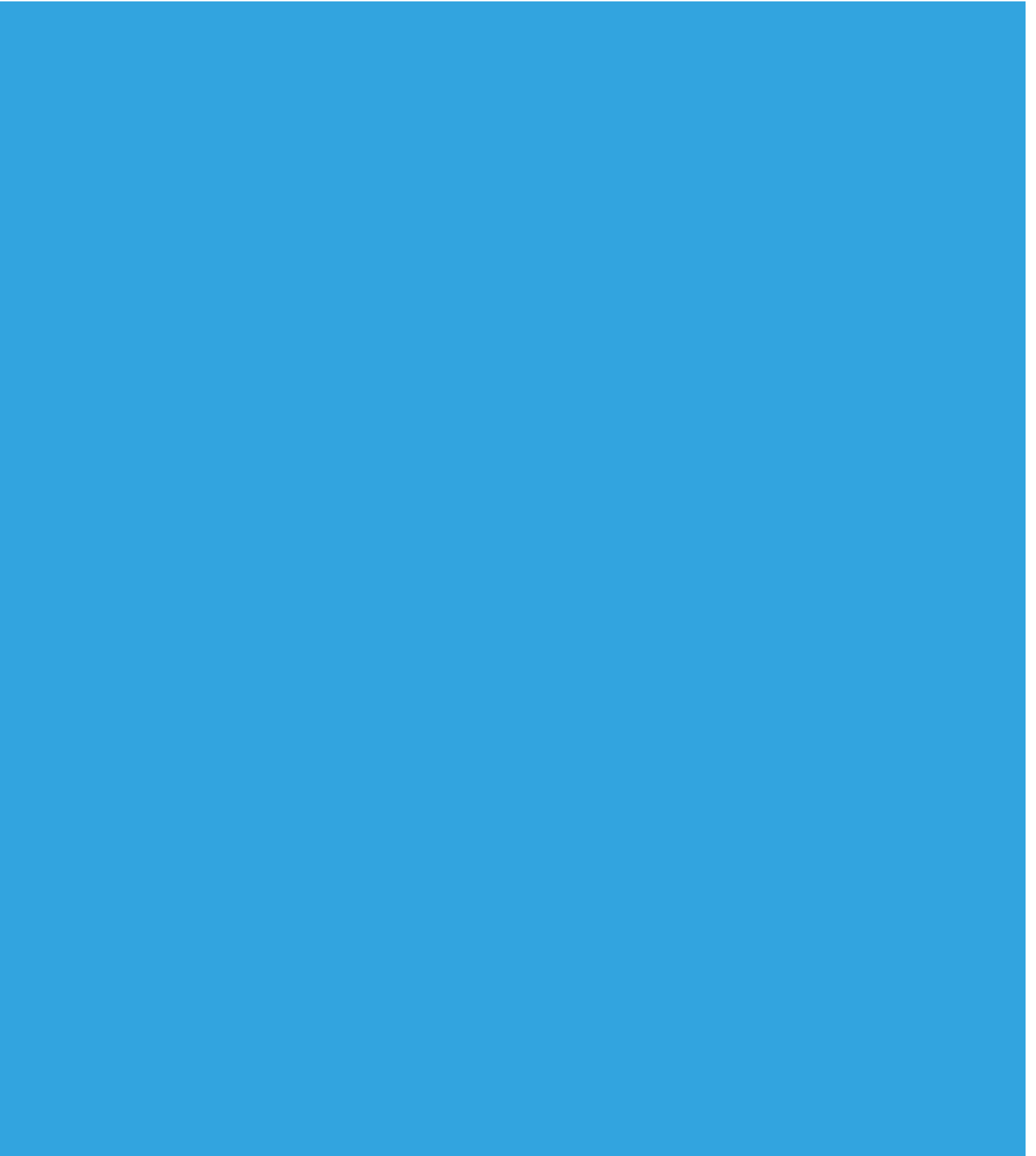
Het onderwerp 'sociale media en crisiscommunicatie' staat momenteel in menig organisatie en in menig (bestuurlijk) overleg op de agenda. De voorliggende notitie bleek voor onze discussie zeer nuttig en biedt veel aanknopingspunten voor een structurele en realistische versterking van de crisiscommunicatie. Het is om die reden dat ik u deze notitie aanreik.

Haarlem, december 2012

Johan Remkes  
commissaris van de Koningin  
provincie Noord-Holland



# INLEIDING



De crisisbeheersing is door de opkomst van sociale media veranderd. De 'echte crisis' en de 'crisis in de media' zijn steeds sterker met elkaar verbonden. De organisaties die betrokken zijn bij de crisisbeheersing moeten zich snel aan deze realiteit aanpassen. Hiervoor zijn twee redenen:

- **Betere informatiepositie**

Door goed gebruik te maken van sociale media is er meer en betere informatie over de crisis beschikbaar voor zowel de crisisbeheersende organisaties als voor burgers en bedrijven. Dit is niet een vrijblijvende ontwikkeling. De maatschappelijke tolerantie voor 'haperende informatievoorziening' neemt snel af. De reputatie en het imago van die organisaties kunnen serieuze schade oplopen door een te trage en/of te gesloten manier van communiceren.

- **Duiding van de crisis**

Een belangrijk deel van de crisiscommunicatie in de (sociale) media gaat over de vraag wie schuld draagt. Kleine en grote beschuldigingen volgen elkaar in rap tempo op. Fouten worden uitvergroot en kunnen lang in de (sociale) media blijven circuleren. De organisaties die betrokken zijn bij de crisisbeheersing moeten zich actief mengen in deze discussies om onterechte beschuldigingen en dubieuze meningen van repliek te dienen.

Deze discussienotitie beschrijft een aantal gevolgen van de sociale media en de daaraan gerelateerde vraagstukken voor crisisorganisaties. De notitie is als volgt opgebouwd:

- 1 Korte kenschets
- 2 Gevolgen
- 3 Vraagstukken



## KORTE KENSCHETS



*Het duurde ongeveer 100 generaties van gemiddeld 40 jaar om van strijdswagen en kar naar de fiets te komen, in twee generaties vliegen we van een simpele tweedekker naar straaljager en ruimtevaartuig. Van berichtgeving met de koerier te paard, die, mits vaak genoeg van paard wisselend, de post met een snelheid van 30 kilometer per uur kon overbrengen zijn we beland in het tijdperk, waarin berichten de lichtsnelheid benaderen. Dat is een versnelling met een factor die in de vele miljoenen loopt.*

*(Citaat Ben Warner, uit boek Congruente overheidscommunicatie, pagina 73)*

De explosieve groei van communicatietechnologieën heeft de interactie van burgers onderling in een rap tempo getransformeerd. Er is een digitale ontmoetingsplaats ontstaan die een individu in staat stelt om informatie met alle andere individuen te delen. In Nederland benutten miljoenen burgers deze ontmoetingsplaats.

#### **Gebruik sociale media in Nederland**

Sociale media zijn applicaties op internet die uitwisseling van 'user-generated content' mogelijk maken.

Sociale media onderscheiden zich op een aantal punten van traditionele media:

- user-generated content: bij sociale media vervalt het onderscheid tussen zender en ontvanger, elke gebruiker kan zelf content (tekst, video's, foto's) toevoegen.
- interactie: sociale media maken het mogelijk om op elkaar te reageren.
- netwerk: alle sociale media werken volgens een netwerkprincipe, waarbij je informatie die jij interessant vindt verder in jouw netwerk kan verspreiden.

#### **Wie gebruikt het?**

Facebook is het grootste sociale netwerk in Nederland. Maar liefst 58 procent van alle Nederlanders van 15 jaar en ouder maakt er gebruik van, en 60 procent van hen gebruikt het netwerk dagelijks. Ook Youtube wordt veel gebruikt (54 procent), maar het percentage dagelijkse gebruikers ligt daar veel lager (14 procent). Twitter, LinkedIn en Hyves worden elk door circa 25 procent van de bevolking gebruikt, waarbij het dagelijks gebruik bij Twitter het hoogst ligt (49%). Opmerkelijk is dat Facebook de laatste jaren fors groeit (45 procent gestegen in 2012 ten opzichte van 2011), terwijl het gebruik van Hyves fors daalt (38% minder gebruikers in 2012).

De inburgering van sociale media schept voor crisismanagers een communicatiewerkelijkheid waarmee zij het hebben te doen. Teruggebracht naar de essentie: tijdens willekeurig welke (dreigende) crisissituatie is de in omvang en snelheid exploderende communicatie tussen getroffenen, betrokkenen, gedupeerden, belanghebbenden en belangstellenden dominant. De tegenwoordig als 'traditioneel' aangeduide media zetten alles op alles om de snelheid van deze hypercommunicatie bij te benen. Binnen een mum van tijd ontstaat een virtueel netwerk waarin een stroom van waarnemingen, adviezen en meningen circuleert. Op het moment dat de crisisorganisatie operationeel is om (dreigend) onheil in de 'echte werkelijkheid' te bestrijden of te beheersen, bestaat er in de (sociale) media van dat zelfde (dreigend) onheil al een 'virtuele werkelijkheid'. De crisisorganisatie die is ingericht om in crisissituaties het hoofd te bieden aan reëel (dreigend) onheil moet zich steeds intensiever rekenschap geven van wat zich in de communicatiewerkelijkheid van een crisis afspeelt.

	<b>Aantal gebruikers (15 jaar en ouder)</b>	<b>Percentage (van 15+ bevolking)</b>	<b>Dagelijks gebruik (percentage van gebruikers)</b>
Facebook	7,3 miljoen	58%	60%
Youtube	6,9 miljoen	54%	14%
Twitter	3,2 miljoen	25%	49%
LinkedIn	3,2 miljoen	26%	9%
Hyves	3,0 miljoen	24%	29%

# 2

## GEVOLGEN VOOR CRISISORGANISATIES



Het gebruik van sociale media heeft voor de crisisorganisatie en dan in het bijzonder voor haar crisiscommunicatie de nodige gevolgen. We stippen een aantal aan.

### Er is geen regie mogelijk

Er wordt tijdens een crisis vanuit een dusdanig onoverzichtelijke hoeveelheid hoeken en gaten gecommuniceerd dat de wens om als crisisorganisatie ‘regie op communicatie’ te hebben een illusie is. In het pre-internet tijdperk kon dat wellicht nog, maar alle eventuele hoop daarop is vervlogen. De communicatie door formele instanties is daarom in toenemende mate reactief en vraaggericht van aard. Als er tijdens een crisis een issue ontstaat dan kan dat eigenlijk niet worden genegeerd. Het gaat niet weg door er niet over te communiceren. Hetzelfde geldt voor specifieke vragen om informatie. De vragen worden specifiek en de druk om te antwoorden neemt toe. Die maatschappelijke informatiebehoefte moet niet alleen (door omgevingsanalisten) naar binnen worden gebracht, er dient ook in te worden voorzien

### Iedereen beschikt over massamedia

Met de komst van sociale media beschikken ook de bij de crisisbeheersing betrokken organisaties over eigen massacommunicatiekanalen. Dit biedt kansen, zowel om de informatiepositie te verbeteren als om invloed uit te oefenen op het dominante frame van de crisis. Dit roept overigens de vraag op wat de functie nog is van de regionale omroep in de rol van calamiteitenzender in een tijd waarin een grote diversiteit bestaat aan (sociale) media, waar direct verslag wordt gedaan van incidenten. Zowel door de samenleving zelf als door de crisisorganisatie.

### Snelheid van crisiscommunicatie (sociale media als informatiekatalysator)

Sociale media hebben grote gevolgen voor de snelheid die het publiek verwacht van crisiscommunicatie door de overheid. De snelheid van (sociale) media vraagt om een snelle informatievoorziening door de crisisorganisatie. Het is altijd beter snel te laten weten dat je nog weinig te melden hebt en later met meer informatie zult komen, dan helemaal niets te laten horen. Men verwacht dat informatie voor iedereen toegankelijk is vanaf het moment dat het beschikbaar is. Kan de crisisorganisatie daaraan om haar moverende redenen niet voldoen, dan wordt in elk geval een uitleg, toelichting verwacht.

#### Voorbeelden te over

We hebben allemaal de voorbeelden op het netvlies. Voor velen zijn de tweets, maar ook de beelden direct na het neerstorten van een Turkish Airlines toestel een eerste kennismaking met de ongekeerde snelheid waarmee via sociale media de crisiscommunicatie op gang komt. Ook ‘Moerdijk’ heeft velen (achteraf?) bewust gemaakt van de snelheid: op sociale media doen de wildste speculaties over de brand en de gevolgen voor de volksgezondheid de ronde en duizenden mensen delen hun zoektocht naar betrouwbare informatie. Overigens toonde de burgemeester van Zwijndrecht vlak na ‘Moerdijk’ aan hoe je als crisisorganisatie de snelheid van de sociale media goed kan benutten. Het aantal goede voorbeelden overstijgt ondertussen verreweg ‘de gemiste kansen’.

### Velen informeren velen (sociale media als informatiebron)

De crisiscommunicatie is ‘gedemocratiseerd’. Het is niet langer een exclusief domein van de crisisorganisatie met opgeleide communicatieprofessionals. Een burger die op basis van eigen ervaring via een sociaal medium in woord, beeld en/of geluid verslag doet van een incident kan voor velen (ook ‘de media’) een gezaghebbende informatiebron zijn. En omdat iedereen de beschikking heeft over massacommunicatiekanalen is er tijdens een beetje crisis altijd wel een grotere of kleinere groep mensen die als ‘hobbyjournalisten’ aan de slag gaan. De kwaliteit (zoals mate van zorgvuldigheid en volledigheid) van hun nieuwsproductie (zoals weblogs, filmpjes, tweets, commentaren) is zeer uiteenlopend.

Dit opent ook de weg voor directe communicatie door hulpverleners. Zij kunnen een cruciale rol spelen op de digitale ontmoetingsplaats. Door goede informatie snel in te brengen worden geruchten en speculaties voorkomen.

De sociale media zijn een zeer welkome informatiebron voor de crisisorganisatie. Informatiestromen die tot voor kort nog goeddeels buiten het gezichtsveld van hulpverleners en bestuurders hun weg vonden, zijn nu ‘realtime’ zichtbaar. Dit maakt dat ook de crisisorganisatie kan beschikken over een schat aan informatie waaraan continue een actueel omgevingsbeeld kan worden ontleend. Dit omgevingsbeeld leert een ieder in de crisisorganisatie welke informatietekorten er bestaan, welke gedragingen worden vertoond en welke betekenis er aan

de gebeurtenissen wordt gegeven. Indien de informatie, die zich via de sociale media aandient, goed wordt benut, leidt dat als vanzelf tot een communicatieaanpak die aansluit bij communicatiebehoefte in de samenleving

### Hulpmiddel bij zelfredzaamheid (sociale media als zelforganisatieinstrumenten)

Sociale media kunnen ook een hulpmiddel zijn bij de hulpverlening. Bij verschillende recente incidenten is te zien hoe mensen zelf een deel van de hulpverlening organiseren via sociale media. Zo boden tijdens recente grote treinstoringen bij Utrecht en Amsterdam honderden automobilisten via Twitter gestrande reizigers een lift aan. En tijdens het noodweer bij het Belgische Pukkelpop in 2011 ontstonden er op Twitter en Facebook verschillende spontane hulpacties, onder meer via de hashtag #HasseltHelpt. Wanneer de overheid hier op een slimme manier op in speelt, kan zelfredzaamheid via sociale media de professionele hulpverlening veel werk uit handen nemen.

### 'Naming and blaming' (beoordeeld en veroordeeld in de <sociale> media)

Ook tijdens crisissituatie staan reputatie en geloofwaardigheid van de overheid in de (sociale) media onder druk en wordt er gestreden om de 'juiste' interpretatie van het incident. Wiens frame krijgt de overhand? Sociale media bieden de mogelijkheid om 'naming and blaming' te versnellen en te intensiveren. Als de crisisorganisatie in haar communicatieflank ruimte laat ont-

staan, staan er velen klaar om die ruimte naar (en met) eigen inzichten op te vullen. Daardoor kan een beeld van de crisisbeheersing ontstaan dat los staat van het feitelijke presteren. De crisiscommunicatie moet een aanpak kiezen die de beeldvorming zo dicht mogelijk bij de realiteit houdt. Er gaan anders frames (zoals 'bestuurders falen', 'crisisaanpak schadelijk', 'overheden met elkaar in gevecht') domineren die de feitelijke crisisbeheersing en rampbestrijding er op z'n zachts gezegd niet direct eenvoudiger op maken.

De gestage penetratie van het sociale mediagebruik heeft de maatschappelijke context, waarbinnen de crisisorganisatie haar taken heeft uit te voeren, blijvend veranderd. Dat dit vooral gevolgen zal hebben voor de (kort gezegd) communicatieactieradius van de crisisorganisatie lijkt geen gewaagde veronderstelling. Het is aan crisismanagers en dan in het bijzonder bestuurders om keuzes te maken en wellicht zelfs knopen door te hakken.

#### Framing

Een belangrijk onderdeel van medialogica is framing. Een frame is een interpretatieschema dat helpt om de ingewikkelde werkelijkheid begrijpelijk te verwoorden (en te verbeelden). Tijdens de crisis vindt de communicatie met en in de (sociale) media plaats binnen de context van enkele dominante frames.

Hierbij kiezen media met een zeker gemak frames waarin 'falen' en 'schuld' centraal staan. Voor overheden is het echter cruciaal om de optie van een 'just of one of those facts of life'-frame (zie plaatje) open te houden.

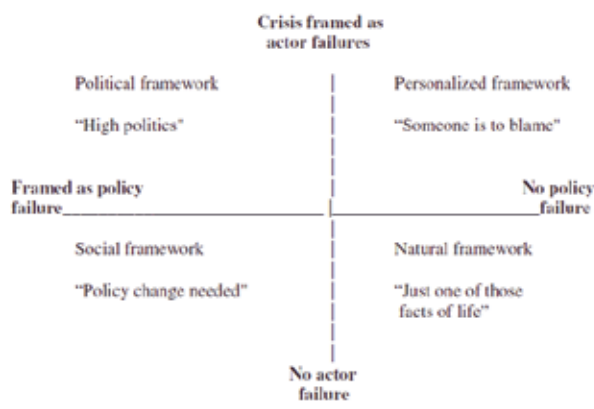


Figure 1: The Framing of a Crisis

Voor de beïnvloeding van het dominante frame komt het niet alleen aan op feiten en argumenten, maar ook op media-performance, zowel in de sociale als de traditionele media. Overigens kan het framen bijvoorbeeld al beginnen op het moment dat er relevante 'risico-gebeurtenissen' (zoals beleidsveranderingen en crises in andere delen van de wereld) plaatsvinden.

## VRAAGSTUKKEN VOOR CRISISORGANISATIES



Er zijn meerdere redenen waarom de bij de crisisbeheersing betrokken organisaties vaker en sneller informatie willen uitwisselen op digitale ontmoetingsplaatsen en met de (online) nieuwsmedia:

- om meer inzicht te verkrijgen in de behoefte aan communicatie en hulpverlening;
- om burgerinitiatieven gericht op het bestrijden van de gevolgen van de crisis heel gericht te ondersteunen en te versterken;
- om mensen snel te informeren over de mogelijke gevaren die spelen;
- om geruchtvorming voor te zijn dan wel om geruchten te ontkrachten;
- om zowel het publieke debat (maar ook het politieke debat en het mediadebat) dat plaatsvindt tijdens en na de crisis op basis van feiten en argumenten te laten plaatsvinden;
- om als crisisorganisatie vertrouwenwekkend en geloofwaardig te communiceren (in de relatie ontstaat de reputatie, ook in de <sociale> media).

Om effectief en efficiënt te communiceren tijdens crises met en via (sociale) media vragen tal van vraagstukken (dilemma's) om bestuurlijke aandacht. Een kleine opsomming:

- **Communicatieanalyse:** Hoe kunnen crisisorganisaties sociale media tijdens crisissituaties zo monitoren dat zij zicht krijgen op de maatschappelijke informatiebehoeften? Waar in de organisatie hoort deze taak te worden uitgevoerd?
- **Communicatiesnelheid:** Hoe kan de overheid sneller communiceren in crisissituaties? Op wat voor organisatieniveau moet de uitvoering en besluitvorming van crisiscommunicatie liggen?
- **Communicatie-inhoud:** Hoe verhoudt de noodzaak snel te informeren zich met de wens alleen geverifieerde informatie naar buiten te brengen? In hoeverre biedt het mandateren van de communicatieprofessionals hier uitkomst? En wat behelst die mandatering dan?
- **Communicatieverantwoordelijkheid:** Onder welke voorwaarden kan de bevoegdheid om te communiceren worden gedecentraliseerd? Welke 'fouten' zijn dan nog te tolereren? 'Fouten' kunnen (persoonlijke) consequenties hebben voor crisismanagers. In hoeverre is dit te voorkomen?
- **Calamiteitenzender:** Wat zijn de gevolgen van het veelzijdige aanbod aan (sociale) media voor de functie van de calamiteitenzender ('rampenzender')?
- **Burgerinitiatief:** Wat kan de overheid doen om de zelforganisatie via sociale media te versterken?
- **Sociale mediagebruik bestuurders:** Mag een bestuurder via een eigen account twitteren?

Tot de essentie teruggebracht liggen twee vraagstukken voor: 'zorgvuldigheid versus snelheid' en 'bestuurlijke verantwoordelijkheid versus operationele uitvoering'.

## • **Zorgvuldigheid versus snelheid**

De samenleving vraagt van de crisisorganisatie dat zij snel wordt geïnformeerd. De eerste voorlichting aan de pers vindt veelal plaats door de CoPI-voorlichter of politiewoordvoerder, door de voorlichters in het veld. Maar in de behoefte van de samenleving is daarmee niet voorzien. Ze verwacht van de overheid een continue informatiestroom over feiten en omstandigheden, over maatregelen en instructies en over wat dies meer zij. De samenleving verwacht in voorkomende gevallen ook 'een arm over de juiste schouder'.

Het voorliggende vraagstuk: hoe organiseer je de communicatie tijdens een crisis zodanig dat aan die gerechtvaardigde verwachting kan worden voldaan en dat tegelijkertijd alle benodigde zorgvuldigheid (en belangentegenstellingen) in acht zal worden genomen?

### **Denkrichting:**

- Crisiscommunicatie vanuit de crisisorganisatie is bedoeld om te voorzien in een maatschappelijke informatiebehoefte. Die informatie kan ook betrekking hebben op organisaties en personen, zolang het maar voorziet in een behoefte.
- Door sociale media te monitoren, kan er snel veel extra informatie over de crisissituatie worden ingewonnen. Hoe groot is de omvang van de crisis? Zijn er slachtoffers? Hoe groot is de schade? Maar ook welke geruchten doen de ronde? Welke vragen leven er bij direct betrokkenen en het bredere publiek?

### **Voorbeeld van schadelijk gerucht**

Een bekend voorbeeld is de campagne in 2009 om meisjes tussen 12 en 16 jaar te vaccineren tegen baarmoederhalskanker. Op verschillende sociale media, waaronder Hyves, ontstonden onder jongeren felle discussies over de gevaren van deze vaccinatie, waarbij de wildste geruchten de ronde deden. Veel meisjes weigerden naar aanleiding van deze geruchten zich te laten vaccineren. Het monitoren van de sociale media zou de overheid informatie hebben geboden op basis waarvan zij haar gekozen operationele aanpak (en de communicatie erover) wellicht zou hebben heroverwogen.

- Niemand verwacht van de crisisorganisatie informatie waarover die organisatie niet beschikt. Je kunt niet vertellen wat je niet weet. Je kunt wel vertellen dat je iets (nog) niet weet. Communiceren wat je wel weet, zal met dank worden aanvaard en vertrouwen geven dat 'al het andere' wel komt als het wel beschikbaar is. In veel voorkomende situaties volstaat het geven van zogenoemde procesinformatie al om dit vertrouwen te wekken.

**Juistheid, nauwkeurigheid en volledigheid**

De overheid moet te vertrouwen zijn. Het is daarom belangrijk dat de informatie die wordt verstrekt 'klopt'. Geen concessies aan de juistheid van informatie. Dit is echter iets anders dan nauwkeurige en volledige informatie. Nauwkeurige informatie is tijdens een crisis meestal moeilijk te geven, zeker in het begin. Tijdens een grote industriële brand is bijvoorbeeld niet precies aan te geven hoe gevaarlijk de rook is voor de gezondheid van mensen. Dat de rook gevaarlijk is, staat echter buiten kijf. Daar is geen meting voor nodig. De uitslag van die meting komt sowieso altijd op een later moment dan de (ervaren) dreiging. Daar kan dus niet op worden gewacht. Daarom is tot die tijd de boodschap: blijf uit de rook. Ook bij 'snel communiceren' blijft de juistheid van de boodschap cruciaal. De mate van nauwkeurigheid en volledigheid kunnen echter variëren. Zolang maar duidelijk erbij wordt verteld met welke maat wordt gecommuniceerd.

Bestuurders hebben de zorg dat informatie onder hun verantwoordelijkheid te prematuur (of op ongewenste wijze, of met een ongewenste inhoud) naar buiten gaat. Die zorg is terecht als het informatie betreft waarvan iedereen in de crisisorganisaties geacht wordt te weten dat het openbaren ervan strikt is voorbehouden aan gezagsdragers of aan hen die daartoe van het bevoegd gezag de uitdrukkelijke opdracht hebben ontvangen. In het gesprek hierover komt dan al snel de (arbitraire) '20-80' regel aan de orde: 80% kan zo naar buiten, 20% dus niet. De onderliggende gedachte is dat verreweg de meeste informatie 'gevaarloos', dus zonder tussenkomst van de bestuurder, via alle beschikbare kanalen naar buiten kan.

- Buiten de crisisorganisatie kennen maar weinigen de hiërarchische rolverdeling. In noodsituaties hebben velen behoefte aan informatie van 'officiële zijde'. Dan maakt het niet uit of het een burgemeester is, een agent die bij de straatafzetting staat, een tweet van de gemeente, een NL-Alert-bericht of een CoPI-voorlichter die in de (sociale) media een oproep doet ramen en deuren te sluiten. De informatie zou moeten komen van de persoon van wie men dat in normale situaties ook verwacht: als een wijkagent (in zijn rol/functie) dagelijks twittert, is hij ook een logische informatiebron in crisissituaties.
- De informatievoorziening wint al enorm aan snelheid als daartoe aangewezen communicatieprofessionals zonder ruggenspraak met het bestuur of beleidsteam kunnen voorzien in de informatiebehoefte voor zover die informatie betrekking heeft op:
  - **<inhoudelijk>: feiten en omstandigheden die hetzij door het operationele team, hetzij door eigen waarneming / registratie, zonder gerede twijfel als juist zijn te kwalificeren**
  - **<procedureel>: de verantwoordelijkheden,**

**taken en werkzaamheden van de diverse actoren binnen de crisisorganisatie**

- **<procesmatig>: de momenten waarop en middelen waarmee vanuit de crisisorganisatie aan 'het' publiek en 'de' pers correcte, relevante en actuele informatie beschikbaar wordt gesteld**
- De snelheid van de informatievoorziening kan nog verder verhoogd worden als ook anderen dan communicatieprofessionals, in bepaalde gevallen, een dergelijk mandaat krijgen.
- Verschillende gremia binnen de crisisorganisatie hoeven hun informatie niet af te stemmen met anderen, zolang ieder gremium zich strikt beperkt tot de eigen bevoegdheid, verantwoordelijkheid en werkzaamheid.

**Meer en snellere interactie**

Om de communicatiesnelheid te verhogen is decentralisatie van bevoegdheden noodzakelijk. Herkenbaar is dat de hiërarchie, in de zin van COPI – OT – BT, de informatievoorziening wenst te beheersen. Dit beperkt de snelheid sterk. Het is ook de vraag of dit nog wel realistisch is, omdat steeds meer professionals en organisaties de gewoonte hebben om veel sneller en directer te communiceren.

Mensen die tijdens crises feiten vaststellen zouden in bepaalde gevallen de bevoegdheid en de instrumenten kunnen krijgen om snel hun bevindingen te communiceren. Dus, als de schouwarts vaststelt dat iemand is overleden dan zou hij dat bijvoorbeeld zelf, zonder tussenkomst van de voorlichtingsorganisatie of beleidsteam, naar buiten mogen brengen. Waarom heeft de adviseur gevaarlijke stoffen bijvoorbeeld niet de bevoegdheid om via een speciale app een rookwolk en het gevaarniveau op een kaart te tonen? De OvD politie, die de leiding heeft over het verkeersplan, zou dan best mogen twitteren wat de handigste aanrijdroute is voor behulpzame mensen.

Om deze bevoegdheid te kunnen decentraliseren zijn wel nieuwe afspraken nodig, onder meer over wat voor de desbetreffende functionarissen communiceerbare feiten zijn, en wanneer. De schouwarts kan bijvoorbeeld wel mededelen dat er dodelijke slachtoffers zijn te betreuren, maar niet de identiteit. De adviseur gevaarlijke stoffen mag bijvoorbeeld wel mededelen welke stoffen zijn aangetroffen, maar geen mededelingen doen over indirecte gevaren, lange termijn effecten of over maatregelen in het effectgebied. Op deze manier wordt de zelfredzaamheid enorm versterkt.

**Bestuurlijke verantwoordelijkheid versus operationele uitvoering**

Ook tijdens een crisissituatie wordt alles wat bestuurders doen en laten (en laten doen) in de schijnwerpers gezet. 'Het verleden' wordt er, al dan niet aan de haren, bijgesleept en onder het vergrootglas gelegd. Dit is niet van vandaag of gisteren. Door wat we eerder 'de inburgering



van de sociale media' noemden is het aantal schijnwerpers en vergrootglazen echter wel exponentieel toegenomen. Bestuurders zitten tijdens en na afloop van een crisis in een onoverzichtelijk verantwoordingsproces. Er wordt veel vaker en op steeds meer punten 'afgerekend'. Op zich verkleint dit de gemiddelde impact van een afrekening, maar zorgt wel voor een soort aanhoudende stress om 'het goed te doen' en 'geen fouten te maken'. Om de kans te verkleinen afgerekend te worden op fouten van anderen, lijkt het voor bestuurders een oplossing om in geval van twijfel zoveel mogelijke vooraf te controleren en goed te keuren, voordat tot daadwerkelijke uitvoering kan worden overgaan. In de crisispraktijk van alledag blijkt die twijfel met betrekking tot crisiscommunicatie-activiteiten nog veelvuldig voor te komen.

**Het voorliggende vraagstuk: de hedendaagse communicatiewerkelijkheid vereist een zekere snelheid van communicatie door de crisisorganisatie. Tegelijkertijd loopt de bestuurder (persoonlijke) risico's als het in die communicatie fout loopt.**

#### Denkrichting:

- Weet dat bestuurders al tal van operationele (uitvoerende) activiteiten zonder controle en goedkeuring vooraf aan daartoe aangestelde professionals overlaat. Dit gebeurt in het vertrouwen dat zij daartoe zijn geëquipeerd.
- Het gegeven dat er onder bestuurders enige terughoudendheid bestaat om de communicatiewerkzaamheden, zonder controle en goedkeuring vooraf, door communicatieprofessionals te laten uitvoeren lijkt een indicatie te zijn voor onvoldoende vertrouwen in de professionele toerusting van deze medewerkers.
- De crisisorganisatie wordt in de uitvoering van haar beheers- en bestrijdingsopdracht gehinderd als niet van meet af aan het proces communicatie operationeel is. Als de crisisorganisatie niet beschikt over de gewenste communicatieprofessionaliteit om die communicatiewerkzaamheden kwalitatief aan de maat te verrichten, dan moet de inzet er op gericht zijn dat daarin wel wordt voorzien. Bestuurskracht verspillen aan het aansturen, controleren en bijsturen van communicatieprofessionals waarin geen vertrouwen is of die het vertrouwen niet waard zijn kan nooit de oplossing zijn als er een crisis gaande is. Zeker, omdat een verantwoordelijk bestuurder daarvan ook de rekening mag betalen.
- Communiceren tijdens een crisis is in zichzelf geen ingewikkeld werk, zolang dit werk maar volgens de inmiddels wijdverspreide werkwijze kan worden verricht. Weet dat de essentie daarvan in opdracht van het Veiligheidsberaad is vastgelegd in kwalificatieprofielen voor sleutelfuncties binnen de crisiscommunicatie als basis voor opleidingskaders en daaropvolgende opleidingen (Project GROOT/GROOTER).

#### Weten wat er speelt is een vak apart

Om de sociale media goed te kunnen monitoren en om (mede) op die omgevingsanalyse een communicatieaanpak te baseren is team van professionals ('omgevingsanalisten') nodig. Door (sociale) media te monitoren, kan er snel veel extra informatie over de informatiebehoefte worden ingewonnen. Welke vragen leven er? Wat is wel bekend en wat nog niet? Welke (foute) informatie doet de ronde? Welk gedrag wordt vertoond? Welk betekenis wordt er aan de gebeurtenissen gegeven? Zicht op de informatiepositie, het gedrag en de betekenisgeving (en veranderingen daarin) bieden de crisisorganisatie de mogelijkheid om daar snel en effectief met haar eigen communicatieaanpak bij aan te sluiten.

In veel crisisorganisaties is de functie van 'omgevingsanalist' al gemeengoed. Kort gezegd haalt deze functionaris 'de buitenwereld naar binnen'. De (sociale) media zijn in dit verband een zeer belangrijke informatiebron, maar zeker niet de enige. Een omgevingsanalist analyseert veel meer bronnen. Denk daarbij onder meer aan pers- en publieksvragen die via de telefoon binnenkomen.

Na 'Feest in Haren' lijkt er verwarring te ontstaan over 'wat' omgevingsanalisten in het kader van crisiscommunicatie 'naar binnen moeten halen'. Ten onrechte wordt wel eens verondersteld dat het ook zou gaan om het naar binnenhalen van 'dreigingen' en 'gevaaren'. Dat is echter geen werk voor communicatieprofessionals, maar veeleer voor de recherche.

Als we de gevolgen van sociale media op de communicatie tijdens (dreigende) crisissituaties en de daaruit voortvloeiende vraagstukken overzien, leidt dat als vanzelfsprekend tot concrete acties die direct ter hand kunnen worden genomen, waaronder in ieder geval:

- 1 Professionaliseer de communicatiediscipline gericht op een inzet in crisissituaties waarin sprake is van een maatschappelijke impact. Sluit daarbij aan bij wat in het project GROOT/GROOTER (onder auspiciën van het Veiligheidsberaad) is bepaald.
- 2 Investeer in de ontwikkeling van 'omgevingsanalyse' (mensen en middelen), gericht op het in beeld krijgen van de maatschappelijke informatiebehoefte.
- 3 Besluit om de crisiscommunicatieoperatie uit te (doen) voeren conform (of in de geest van) de NGB-mandaatregeling.
- 4 Overweeg een protocol waarin ook operationele functionarissen (naast de communicatiefunctionarissen) toestemming krijgen om direct informatie via (sociale) media te verspreiden.
- 5 Ontwikkel (of indien elders beschikbaar: benut) software ('apps') waarmee gericht informatie verstuurd kan worden over crises (gevaaruiding/instructies/uitleg).
- 6 Heroverweeg het convenant, en de noodzaak ervan, met de regionale omroep in hun hoedanigheid van 'calamiteitenzender'.

Tot zover deze verkenning.

HAARLEM, FEBRUARI 2013

# MEDIA

veiligheidsregio utrecht

