

CRISIS? WHAT CRISIS?

Een onderzoek naar de verbetermogelijkheden voor
de crisiscommunicatie in de gemeente Venray

Afstudeerrapport

Bert Albers
Fontys Hogeschool Communicatie
Eindhoven

Augustus 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord.....	4
1. Inleiding.....	5
1.1 Context	5
1.2 Aanleiding tot onderzoek	5
1.3 Doelstelling	6
1.4 Hoofdvraag en deelvragen	7
1.5 Begrippen	8
1.6 Leeswijzer.....	11
2. Verantwoording van onderzoeksmethode.....	12
2.1 Kwalitatief onderzoek	12
2.2 Literatuurstudie	12
2.3 Interviews.....	13
2.4 Workshop	13
2.5 Participerende observatie.....	13
3. Deskresearch.....	15
3.1 Interne Analyse: actoren en factoren.....	15
3.2 Communicatie	19
3.3 Crisiscommunicatie	21
3.4 Externe analyse	22
3.5 Actorenanalyse	29
3.6 Theoretisch kader	35
4. Onderzoek	38
4.1 Onderzoeksverslag.....	38
4.2 Interviews.....	38
4.3 Vragenlijst	39
4.4 Workshops	40
5. Bevindingen en conclusies.....	42
5.1 Beantwoording deelvragen	42
5.2 Conclusies.....	45
6. Aanbevelingen en adviezen	48
6.1 Adviezen	48
6.2 Uitwerkingsstappen	49
Bijlagen	54
Bijlage 1: Begrippenlijst	54
Bijlage 2: Wet op de Veiligheidsregio's	57
Bijlage 3: Toelichtend verslag participerende observatie.....	61
Bijlage 4: Formulier participerende observatie.....	63
Bijlage 5: Deskresearch	64
Bijlage 6: Onderzoeksverslag	68
Bijlage 7: Vragenlijst collega's communicatie gemeenten.....	72
Bijlage 7: Formatie (crisis)communicatieteams	74
Literatuurlijst	75

Samenvatting

De gemeente is sinds jaar en dag verantwoordelijk voor de veiligheid van haar burgers. Ook als er een ramp gebeurt of een andere crisissituatie het dagelijkse leven (dreigt) te ontwrichten. Bij de zorg voor haar inwoners hoort ook communicatie in tijden van crisis. Gemeenten werken al vele jaren samen met andere gemeenten, brandweer, politie en ambulance om bij grotere incidenten de veiligheid van inwoners te kunnen waarborgen. In 2010 is die samenwerking landelijk geformaliseerd in de Wet op de Veiligheidsregio's (WVr).

Die wet heeft tot doel de kwaliteit van de hulpverlening, inclusief crisiscommunicatie, op bovenlokale en regionale schaal te verbeteren.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeentelijke taken in regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing verbetering behoeven. Maar ook dat gemeenten geen beleid ontwikkeld hebben voor als het alleen in de eigen gemeente misgaat. Onder de communicatieadviseurs van de gemeente Venray en collega's van de veertien andere gemeenten heerst onzekerheid over taken en verantwoordelijkheden op lokaal niveau. Aan de eerste constatering uit het onderzoek wordt gewerkt. De zogeheten Oranje kolom (de aanduiding voor de samenwerkende gemeenten in de Veiligheidsregio) heeft een verbeterproject opgezet. Vanwege het afbreukrisico voor bestuurders heeft crisiscommunicatie in het verbeterproject 'voorrang' gekregen. Uit het project zijn voorstellen gekomen. Die hebben echter uitsluitend betrekking op de organisatie van de crisiscommunicatie. Een onderliggende gezamenlijke visie op crisiscommunicatie ontbreekt. Bovendien blijkt dat over het verbeterproject en de daaruit voortkomende voorstellen weinig is gecommuniceerd. De informatie is 'blijven hangen' bij burgemeesters en gemeentesecretarissen, maar is nauwelijks bekend bij management en de communicatieadviseurs.

Eén advies luidt dan ook om de verbetervoorstellen voor de regionale crisiscommunicatie binnen de gemeentelijke organisatie in Venray alsnog bekend te maken. Een tweede advies is om niet stand alone een lokale crisiscommunicatieorganisatie op te zetten. Uit het onderzoek blijkt ook dat gemeenten ook voor lokale crises een beroep kunnen doen op de regionale organisatie. Het derde advies is om samen met de overige gemeenten een beleid voor de lokale crisiscommunicatie op te stellen, te beginnen met een gedeelde visie op communicatie. Ik adviseer om met die visie aan te sluiten op de relatievisie op communicatie en er de crisis als gevolg van maatschappelijke onrust in op te nemen. Elke gemeente kan het communicatiebeleid aanvullen met specifiek lokale thema's. Voor Venray zouden dat kunnen zijn de aanwezigheid van een grote groep bewoners met een verstandelijke beperking en/of psychische stoornis en zoönosen (dierziekten). Bij het opstellen van het lokale deel van het crisiscommunicatiebeleid kan de gemeente haar inwoners betrekken om het beleid om hun behoeften af te stemmen.

Een volgende advies is om in het genoemde crisiscommunicatiebeleid een duidelijke link te leggen met risicocommunicatie. Het betrekken van inwoners bij de communicatie is een vorm van investeren in een netwerk, dat van belang is in het geval van een ramp of crisis.

Voorwoord

Aan mijn aanstelling als communicatieadviseur bij de gemeente Venray in april 2009 waren twee voorwaarden verbonden. Eén: ik moest bereid zijn een opleiding communicatie te gaan volgen en twee: ik moest meedraaien in de regionale voorlichtingspool van de Veiligheidsregio Limburg-Noord. Leergierig als ik ben en met de aanrollende eerste golven van de economische crisis in het vooruitzicht, zei ik tegen beide 'ja'.

Ruim vier jaar later komen beide sporen bijeen in de afstudeerscriptie over crisiscommunicatie. Aanleiding voor de scriptie was de vraag van mijn collega's van team Communicatie en van mijzelf om meer duidelijkheid over de communicatie tijdens rampen en crises. 'Hoe zit dat nou precies met die communicatie? Wat doet de Veiligheidsregio, in welke situatie en wordt er ook nog iets van ons verwacht?'

De vraag kwam inderdaad ook bij mijzelf vandaan. Want na drie jaar meelopen als 'voorlichter Copi' (sinds kort 'Officier van Dienst Communicatie' geheten), inclusief trainingen, cursussen en overleggen met collega-communicatieadviseurs van andere gemeenten, was mij de opzet ook niet geheel duidelijk. En het bleek dat ook collega's van andere gemeenten in de regio niet van de hoed en de rand wisten.

Wat mijn collega's en ik wel wisten, was dat er in Venray weinig geregeld is rond communicatie bij incidenten, of ze nou officieel ramp mogen heten of niet. 'Breng de situatie 'ns in beeld en geef advies. En ook advies waar we direct iets mee kunnen'. Zo luidde de opdracht ongeveer.

De afgelopen zes maanden ben ik druk in de weer geweest met het onderwerp. Thuis, 's avonds en in de weekenden. Scripties en boeken lezen, het internet afstruinen, een plan maken, onderzoek doen. Honderden uren werk, ongetwijfeld voor een deel inefficiënt besteed. Want aan studeren ben ik de afgelopen wel gewend geraakt, afstuderen doe ik voor het eerst. Met alle onzekerheid en twijfel die daar bij horen.

Gelukkig heb ik hulp gehad. Van mijn collega's van team Communicatie, van AOV'er Karin Penders, van de mensen bij de Veiligheidsregio die zich met het verbeteringsproject Oranje kolom bezighouden. Niet in de laatste plaats ook van senior-adviseur Jolanda Bosch en van mijn afstudeerbegeleider Leo van de Pas. Maar vooral van mijn partner José. Al die tijd die ik in mijn studeerkamer zat, hield zij thuis de boel draaiende, verontschuldigde mij op verjaardagen en feestjes die ze in haar eentje bezocht en wist mij daarnaast nog te stimuleren om door te gaan. En dat was weleens nodig. Allemaal bedankt.

Venray, juli 2013

Bert Albers

1. Inleiding

1.1 Context

Deze scriptie gaat over crisiscommunicatie in de gemeente Venray. Het bestuur van de gemeente is onder meer verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en de gezondheid in de gemeente. Als die in het gedrang (dreigen) te komen, moet de gemeente optreden. De gemeente is dus verantwoordelijk voor de bestrijding en beheersing van rampen en crises. Een belangrijk onderdeel daarvan is crisiscommunicatie.

In de gemeente Venray is de crisiscommunicatie niet structureel goed geregeld. De gemeente kent geen vastgelegd lokaal crisiscommunicatiebeleid. Dat wil overigens niet zeggen dat er niet gecommuniceerd wordt tijdens een crisis. Het team communicatie, dat verantwoordelijk is voor de communicatie van de gemeentelijke organisatie in 'normale' tijden én in tijden van crisis, wil dit laatste onderdeel van haar werk goed regelen. Rampen- en crisiscommunicatie heeft voor de andere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie geen prioriteit. Rampen en crises hebben überhaupt geen hoge prioriteit binnen de gemeentelijke organisatie.

Een ramp of crisis kan zomaar de grenzen van een gemeente overstijgen. Dat kan geografisch zijn, als een rookwolk de buurgemeente binnendrijft, maar ook organisatorisch, als de impact dusdanig is dat een gemeente de crisis niet alleen kan beheersen. Als de gemeente brandspuiten, ambulances, opvanglocaties én communicatiefunctionarissen tekort komt.

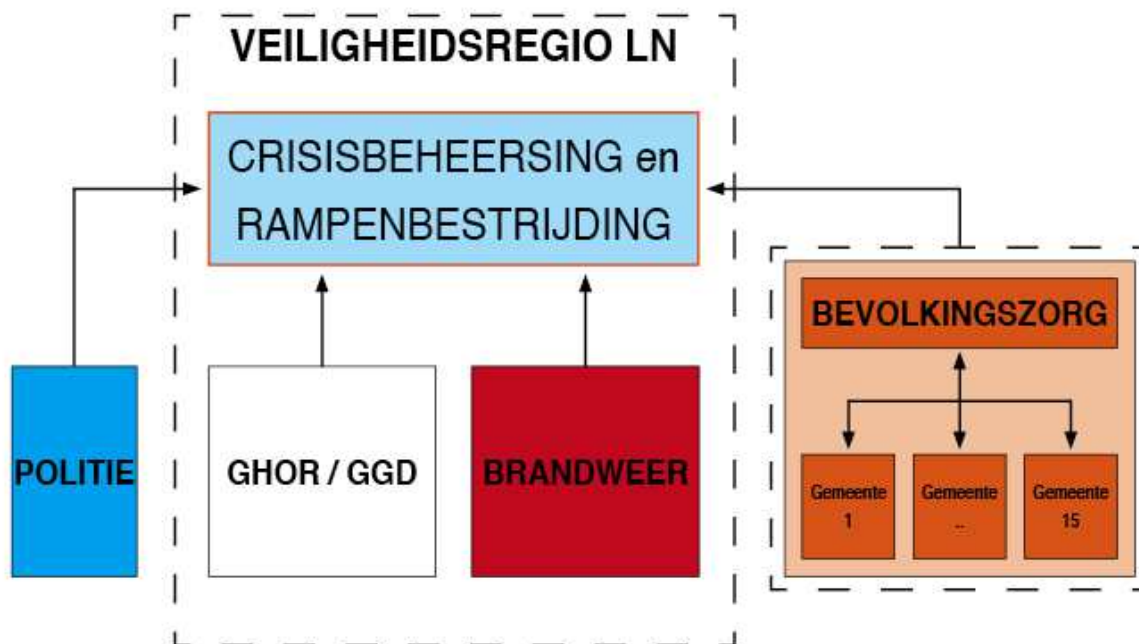
1.2 Aanleiding tot onderzoek

Om de hulpverlening bij bovenlokale incidenten te verbeteren en te structureren, werken gemeenten en hulpdiensten als brandweer, politie en ambulancediensten al jaren samen in regionaal verband. In 2010 is die samenwerking vastgelegd in de Wet op de Veiligheidsregio's (WVr)¹. Een veiligheidsregio is een geografisch afgebakend gebied waarbinnen gemeenten en hulpdiensten intensief samenwerken op het gebied van de crisisbeheersing en rampenbestrijding. In de veiligheidsregio werken naast de gemeenten, de brandweer, politie en de GHOR samen. De partners in de veiligheidsregio worden kolommen genoemd. Ieder kolom wordt met een kleur aangeduid. De gemeenten vormen de oranje kolom. In de Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN) werken vijftien gemeenten samen.

In de Wet op de Veiligheidsregio's hebben de gemeenten in een Veiligheidsregio de taak Bevolkingszorg gekregen. Daartoe behoren het opvangen en verzorgen van daklozen, evacués en lichtgewonden, de uitvaartverzorging, het registreren van slachtoffers, het voorzien in de primaire levensbehoeften, de registratie en de afhandeling van schades, milieuzorg en de nazorg tijdens rampen. Plus de taak voorlichten en informeren, oftewel crisiscommunicatie. Bovendien besturen de gemeenten gezamenlijk de Veiligheidsregio². Ze hebben dus een dubbele rol in de constructie Veiligheidsregio.

¹ <http://www.rijksoverheid.nl>. Documenten en publicaties. Wet op de Veiligheidsregio's.

² Veiligheidsregio Limburg-Noord, Gemeenschappelijke regeling.



De organisatie van de crisisbeheersing en rampenbestrijding in de Veiligheidsregio Limburg-Noord (overgenomen van Veiligheidsregio).

De gemeenten zijn niet tevreden over hun positie in de Veiligheidsregio en zijn niet tevreden over de kwaliteit van de eigen taak, Bevolkingszorg –inclusief crisiscommunicatie. Om die kwaliteit te verbeteren hebben de gemeenten het project Versterking Oranje kolom opgezet. Het project heeft tot doel het professionaliseren van de uitvoering van gemeentelijke processen in het kader van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Het project is in 2012 begonnen en moet op 1 januari 2014 klaar zijn. Versterking is niet alleen een politiek-bestuurlijke wens; het is ook noodzaak. Uit een audit in 2011 is gebleken dat de taak Bevolkingszorg niet aan alle eisen van de WVR voldoet.

In het verbeteringsproject is crisiscommunicatie uit dat pakket gehaald en heeft extra prioriteit gekregen. Kern van de verbeteringen is de gegarandeerde aanwezigheid van drie sleutelposities tijdens de crisiscommunicatie, het verbeteren van de opleidingen en meer oefenen.

Terug naar het Venrayse team communicatie. Bij het team is de kennis over de regionale crisisorganisatie en de crisiscommunicatie beperkt. Het team wil weten wat er van ze verwacht wordt ten tijde van een incident van bovenlokale proporties.

1.3 Doelstelling

Het team Communicatie en de Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (AOV) van de gemeente Venray vinden de kwaliteit van de gemeentelijke communicatie bij crises en rampen niet voldoende. Ze willen dat ik 1) de rampen- en crisiscommunicatie inventariseer en 2) met aanbevelingen voor verbeteringen kom. Ik moet bij de opdracht rekening houden met wat al in regionaal verband is geregeld op het gebied van rampen- en crisiscommunicatie (Veiligheidsregio). Naast een advies willen ze een aantal quick wins, verbeteringen die snel en zonder (veel) kosten kunnen worden ingevoerd.

De Veiligheidsregio vermoedt dat het gesignaleerde probleem niet exclusief Venrays is en heeft daarom gevraagd (een deel) van het onderzoek uit te breiden naar de vijftien gemeenten in de VRLN.

De doelstelling van het onderzoek valt uiteen in de praktijkdoelstelling en de onderzoeksdoelstelling. De praktijkdoelstelling zegt iets over de door de opdrachtgever gewenste situatie op de langere termijn. De praktijkdoelstelling is een lokale crisiscommunicatie die voldoet aan de wettelijke eisen en de eisen van burgers in de gemeente. De crisiscommunicatie wordt binnen de gemeentelijke organisatie gedragen en past bij de structuur en cultuur van de gemeente.

Het doel van het onderzoek is een bijdrage leveren aan het verbeteren van het proces crisiscommunicatie op lokaal niveau door het doen van een aantal concrete aanbevelingen. De doelstelling mondt uit in de onderzoeksvragen die ik wil beantwoorden om de doelstelling te bereiken. Hierbij maak ik een onderscheid tussen de centrale vraag en de deelvragen.

1.4 Hoofdvraag en deelvragen

Nu het probleem is toegelicht en de doelstelling duidelijk is geworden, kan de onderzoeksvraag worden opgesteld. De onderzoeksvraag is de overkoepelende vraag waarop het advies gericht is. De hoofdvraag wordt ondersteund met een aantal deelvragen. Gedurende het onderzoek is tijdens het beantwoorden van deze deelvragen een basis ontstaan voor het antwoord op de hoofdvraag. De hoofdvraag waarop het onderzoek is gebaseerd, luidt:

'Op welke wijze kan communicatie bijdragen aan het verankeren/verbeteren van het proces crisiscommunicatie binnen de gemeentelijke organisatie, gelet op de voorstellen vanuit het project 'Verbetering Oranje kolom' binnen de VRLN?'

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen worden hieronder weergegeven:

1. Wat zijn de taken ten aanzien van crisiscommunicatie voor de gemeente?
2. Hoe is crisiscommunicatie ingebed in de gemeentelijke organisatie en in het communicatiebeleid?
3. Welke organisatorische aspecten binnen de gemeente hebben invloed op de organisatie van de crisiscommunicatie?
4. Welke maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland zijn voor de gemeenten relevant voor het vervullen van het proces crisiscommunicatie? (*discussie zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid burgers, schaalvergroting, privacy*)
5. Wat zijn de effecten van de voorgestelde organisatievorm op regionaal niveau binnen de VRLN op de lokale crisiscommunicatie? (*personeel, belasting, verhouding tot andere communicatietaken*)
6. Wat zijn de geleerde lessen van communicatieadviseurs/bestuurders van kleine en middelgrote gemeenten over communicatie tijdens eerdere rampen en crises?
7. Welke knelpunten signaleren communicatieadviseurs van de andere gemeenten in proces crisiscommunicatie? Wat zijn de aandachtspunten voor communicatie vanuit het project Verbetering Oranje kolom

1.5 Begrippen

Waarover heb ik het in dit rapport? De belangrijkste begrippen worden hierna toegelicht.

1.5.1 Crisis

Deze scriptie gaat over crisiscommunicatie. Crisiscommunicatie is communicatie tijdens crisissituaties. Wat is een crisis? Er zijn tal van verschillende definities. Of mensen een (serie) gebeurtenis(sen) ervaren als een crisis is afhankelijk van historische, sociaal-maatschappelijke en geografische factoren. Bijvoorbeeld stroomuitval was in de vroege Middeleeuwen geen crisis omdat de mens het opwekken en gebruiken van elektriciteit nog niet had uitgevonden. Daarentegen waren ze in die tijd als de dood voor de pest, terwijl we die ziekte tegenwoordig in geen enkel risicoprofiel meer tegenkomen. In veel Afrikaanse landen is stroomuitval ook anno 2013 geen crisis, omdat het regelmatig voorkomt. In West-Europa, waar de samenleving zo'n beetje draait op elektriciteit, moeten we er niet aan denken dat de stroom langer dan een kwartier uitvalt. Aan Jeu Sprengers, de voormalige voorzitter van voetbalclub VVV Venlo en KNVB-praeses, wordt de volgende uitspraak toegeschreven: 'Bij ons -voetbalclub VVV, ba) is het pas crisis als de bierkraan leeg is'.

De perceptie van een crisis is dus afhankelijk van tijd, plaats, economische omstandigheden. En zelfs als de uiterlijke omstandigheden hetzelfde zijn, kunnen groepen of individuen een crisis anders beleven. De betekenis die ze er aan geven wordt mede bepaald door factoren als opvoeding, opleiding, eerdere ervaringen, functie. Voor een hulpverlener is een crisis anders dan voor een slachtoffer.

Er zijn bovendien crises in soorten en maten. Je kunt ze op verschillende manieren indelen. Thematisch: financiële crises, milieucrises, economische crises, gezondheids crises, bestuurs crises, politieke crises, voedselcrises. Naar de tijd of de fase waarin ze verkeren: een acute crisis of een sluimerende crisis³. Op één crisis kunnen soms meerdere etiketjes geplakt worden of ze kunnen van de ene fase in de andere overgaan. Sommige crises blijven beperkt tot een klein geografisch gebied of tot een kleine groep mensen, andere hebben gevolgen voor grote groepen in heel de wereld.

Een steeds terugkerende vraag (en de belangrijkste aanleiding voor deze scriptie) is 'wanneer moet de gemeente zorgen voor crisiscommunicatie?' Het antwoord is eenvoudig: bij een lokale crisis. Maar wanneer is een crisis lokaal? Is dat als er geen vitaal belang van de samenleving wordt aangetast of dreigt te worden aangetast? Dat wordt een definitiekwestie, want wat is 'vitaal belang'? Regtvoort en Siepel stellen dat er 'tal van onverwachte gebeurtenissen te bedenken zijn, die zonder objectieve dreiging of schade op onvoorspelbare wijze een vitaal belang aantasten'⁴. Ze noemen het voorbeeld van familiedrama's die door lokale overheden als crisis worden aangemerkt. In Venray werd de aanwezigheid van asbest in een bedrijfsgebouw als crisis opgepakt⁵.

En dan zijn er nog aanverwante termen, die in het dagelijkse taalgebruik door elkaar gebruikt worden: issue, calamiteit, ramp, incident. In een verklarende begrippenlijst komen deze termen in deze scriptie nog aan de orde.

³ Jumelet, L. en Wassenaar, I (red.), (2003), p. 194- 200.

⁴ Regtvoort, F. en Siepel, H. (2012), p. 48.

⁵ Verslag evaluatie asbestsanering Gasstraat, 25 juni 2013

Mede ingegeven door de beperkte tijd waarin deze opdracht moet worden afgerond, de impliciete gedachte achter de vraagstelling en vanwege de betrokkenheid van de Veiligheidsregio Limburg-Noord (vanaf nu VRLN) bij deze opdracht, beperk ik mij in deze scriptie tot die crises waar de Veiligheidsregio en de gemeenten betrokken zijn bij de bestrijding cq beheersing. De uitkomsten zullen naar mijn overtuiging ook bruikbaar zijn voor de communicatie tijdens crises die niet tot de opdracht behoren (waarvan hierboven een aantal is benoemd).

In deze scriptie hanteer ik daarom voor risico, ramp en crisis de definitie die de wetgever hanteert in de Wet op de Veiligheidsregio's (2010).

1.5.2 Crisiscommunicatie

Hierboven beschreef ik dat er crises in soorten en maten zijn. Dat betekent dat er geen one size fits all-aanpak van crisiscommunicatie is. Wel zijn er vier doelstellingen van crisiscommunicatie waarover deskundigen⁶ het eens zijn dat ze altijd gelden: informatievoorziening, schadebeperking, betekenisgeving en kanaliseren van emoties. Crisiscommunicatie moet aan een aantal randvoorwaarden voldoen. In de nota Twitter in crisiscommunicatie van het Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement COT⁷ wordt verwezen naar een aantal eerdere studies. Daarin worden als randvoorwaarden genoemd: openheid, eerlijkheid, snelheid, geloofwaardigheid, bekwaamheid. De burger vraagt van de overheid als zender deskundigheid en een laagdrempelige en betrouwbare boodschap.

De Wet op de Veiligheidsregio's is ook over crisiscommunicatie niet duidelijk, vinden de gemeenten⁸. Wie verantwoordelijk is, wordt wel benoemd, maar nergens is deze verantwoordelijkheid opgenomen in de reguliere functiebeschrijvingen en op onderdelen is borging onvoldoende. Alarmering en inzetbaarheid zijn niet geborgd.

1.5.3 Risicocommunicatie

Risicocommunicatie is sinds jaar en dag voor gemeenten een wettelijke plicht⁹. In de Wet op de Veiligheidsregio's is deze plicht bij de Veiligheidsregio neergelegd. In het Regionaal Risicocommunicatieplan¹⁰ geeft de VRLN aan dat de WVR ruimte geeft voor interpretatie over de invulling van de risicocommunicatie. Onder die plicht moet volgens de VRLN worden verstaan: 'initiëren en coördineren van regionale acties en projecten voor risicocommunicatie en ondersteunen van gemeenten bij de lokale invulling van risicocommunicatie'¹¹. De Veiligheidsregio heeft de regiefunctie en werkt samen met de gemeenten bij de regionale aanpak. Risicocommunicatie is dus volgens de VRLN niet het exclusieve domein van de Veiligheidsregio.

Het Regionaal Risicocommunicatieplan van de VRLN is in 2011 opgesteld door een werkgroep, waarin ook de gemeenten waren vertegenwoordigd. In het plan staan ook de taken die gemeenten hebben in de risicocommunicatie. Gemeenten moeten meewerken aan risicocommunicatiecampagnes van het Rijk, de provincie en Veiligheidsregio. Ze moeten ook risicocommunicatie implementeren en borgen in het gemeentelijke beleid en geld en capaciteit ervoor beschikbaar houden. Ook moeten gemeenten een lokaal

⁶ Regtvoort en Siepel (2012) p. 147

⁷ Nationaal Crisiscentrum, Twitter in crisiscommunicatie, § 2.2, p. 6 e.v.

⁸ Veiligheidsregio Limburg-Noord, Adviesrapportage Oranje kolom p. 8 en presentatie klankbordgroep gemeentesecretarissen, 25-9-2012.

⁹ Wet Besluit Informatie inzake Rampen en zware ongevallen (BIR), art. 5.

¹⁰ Risicocommunicatieplan Veiligheidsregio Limburg-Noord (2011)

¹¹ Idem, p. 6.

netwerk voor risicocommunicatie opbouwen en onderhouden. Vanaf medio 2013 gaat de VRLN rechtstreeks communiceren met de burgers over risico's. Samen met de Veiligheidsregio Limburg-Zuid is de site limburgveilig.nl opgezet, naar landelijk voorbeeld.

Risicocommunicatie behoort formeel niet tot mijn onderzoeksoopdracht. Uit het bovenstaande blijkt dat gemeenten in de VRLN echter wel een rol hebben in de risicocommunicatie. Risicocommunicatie is het voorportaal van crisiscommunicatie. Zolang er geen crisis is, communiceren we over de potentiële risico's. Daarom op deze plaats enkele opmerkingen over risicocommunicatie.

Uit onderzoek blijkt dat burgers niet warmlopen voor communicatieboodschappen in wat in het jargon de 'koude' fase heet: er is geen crisis. De VRLN wil in die fase burgers wel voorbereiden. De commissie Bruinooge waarschuwt dat de actieve betrokkenheid van burgers ten tijde van een acute crisis niets zegt over de bereidheid om boodschappen tot zich te nemen voordat er iets aan de hand is. Onderzoek in de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland ondersteunt die uitspraak. Slechts 13% van de ondervraagden zei te zijn voorbereid op een noodsituatie. Oorzaken zijn de geringe inschatting van het risico en daartegen afgezet de inspanning die de burger moet doen om zich voor te bereiden. Dat ligt ook aan de wijze van communiceren. De overheid maakt volgens Bruinooge te weinig gebruik van zogeheten *fear appeals* -overtuigende boodschappen over reëel gevaar. Ik heb geen aanwijzingen gevonden die deze stelling ondersteunen of ontkrachten. Ondervraagden wijzen ook op de afwezigheid van informatiemiddelen en tot slot ziet een grote groep (64%) het niet als de eigen taak om zich voor te bereiden op een noodsituatie. De werkwijze van 'fear appeals' wordt ondersteund door burgemeester Kees van Rooij, die stelt dat 'burgemeesters zich pas echt realiseren wat een crisis inhoudt, als ze er een hebben meegemaakt'¹².

De Risico- en Crisisbarometer van het NCC van november 2012¹³ bericht dat ongeveer 70% van de Nederlanders de kans betrokken te raken bij een grote ramp 'klein tot zeer klein' acht. Dat percentage is vrij constant. Ongeveer driekwart van de Nederlanders vindt dat de overheid redelijk tot goed is voorbereid op een ramp. Ook dat percentage is vrij stabiel, net als het vertrouwen in de informatievoorziening door de overheid bij rampen. Hier ligt echter nog wel een verbeterpunt: ongeveer 60% heeft vertrouwen, de rest 'niet zoveel' of helemaal niet. Een kwart voelt zich onveilig bij grootschalige evenementen, één op de acht mijdt om die reden die evenementen.¹⁴

¹² Interview Kees van Rooij, 24-04-2013

¹³ Risico- en crisisbarometer NCC

¹⁴ Idem

1.6 Leeswijzer

Nadat u hiervoor heeft kunnen lezen waarom ik dit onderzoek heb uitgevoerd, leest u in de volgende hoofdstukken hoe ik het onderzoek heb gedaan en wat het onderzoek heeft opgeleverd. In hoofdstuk 2 verantwoord ik de wijze van aanpak van het onderzoek. Ik heb gekozen voor kwalitatief onderzoek in de vorm van bureauonderzoek, gevolgd door een veldonderzoek dat bestaat uit een schriftelijke vragenlijst, drie interviews en twee workshops. De onderzoekspopulatie van het veldonderzoek bestaat uit collega communicatieadviseurs van de vijftien gemeenten uit de Veiligheidsregio Limburg-Noord en drie burgemeesters die deel uit maken van het bestuur van de Veiligheidsregio. Hoofdstuk 3 en 4 behandelen het onderzoek zelf. Hoofdstuk 3 beschrijft het bureauonderzoek, dat op zijn beurt verdeeld is in de interne analyse, de omgevingsanalyse en de analyse van de voornaamste actoren in deze casus. In de interne analyse beschrijf ik de organisatie gemeente Venray en de organisatie Team Communicatie. De externe maatschappelijke factoren waarmee ik voor deze opdracht rekening dien te houden, worden beschreven in de externe analyse. Na de relevante actoren in beeld te hebben gebracht, eindigt hoofdstuk 3 met het theoretisch kader. Hoofdstuk 4 vormt het verslag van het veldonderzoek; de vragenlijsten, de interviews en de workshops.

Tot welke conclusies de informatie uit de eerdere hoofdstukken leiden, en hoe ik daarmee de deelvragen van mijn opdracht beantwoord, beschrijf ik in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 staan de adviezen die ik uit de conclusies afleid. Plus enkele aanbevelingen die voortkomen uit informatie die ik tijdens het onderzoek heb verkregen, maar die niet bij de onderzoeksvraag hoorde.

2. Verantwoording van onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk staat beschreven hoe de gedefinieerde probleemstelling is onderzocht. Met behulp van het Tien Stappen Plan heb ik gezocht naar passende onderzoeksmethoden. In dit rapport is sprake van een kwalitatieve onderzoeksmethode. De aandacht gaat namelijk uit naar het in kaart brengen van één specifiek onderwerp, waarbij er geen sprake is van statistische verwerkingen¹⁵. Voor het uitbrengen van een gedegen advies heb ik gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- literatuurstudie
- (diepte)interview,
- groepsdiscussie
- participerende observatie
- deskresearch

Door deze onderzoeksmethoden op een goede manier te combineren heb ik een zo goed mogelijk advies opgesteld. Toegepast op de gestelde deelvragen wordt hieronder beschreven hoe het onderzoeksproces invulling heeft gekregen. De schriftelijke bronnen heb ik aangevuld met interviews. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag heb ik gebruik gemaakt van het middel 'groepsdiscussie'. Voor de toetsing van de interne analyse heb ik gebruik gemaakt van participerende observatie. Hieronder leg ik de keuzes uit.

2.1 Kwalitatief onderzoek

Bij het verkennen van het onderwerp heb ik mij de vraag gesteld op welk(e) manier(en) ik de antwoorden op mijn vragen het beste zou kunnen verzamelen. Daarbij kwam ik snel tot de conclusie dat het onderzoek een kwalitatief onderzoek zou moeten zijn. Het gaat bij de probleemstelling over de 'waarom'-vraag, om betekenisgeving. Waarom is er geen crisiscommunicatiebeleid, geen bereikbaarheidsregeling, piket et cetera? Dat heeft te maken met de betekenis die binnen de organisatie gemeente Venray aan de crisiscommunicatie wordt gegeven. Daarbij past een kwalitatief onderzoek beter. Bij kwalitatief onderzoek is het de bedoeling dat de onderzoeker zo dicht mogelijk bij de beleavingswereld van de betrokkenen blijft. Het onderzoek is er op gericht een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van de werkelijkheid te geven en om die werkelijkheid zo goed mogelijk in begrippen te vatten¹⁶. Dat gebeurt allereerst door een lijst te maken van begrippen die relevant kunnen zijn bij het beantwoorden van de initiële vraag (opdracht) en de onderzoeksvraag. Die lijst heb ik samengesteld op basis van de beleidsstukken van de gemeente Venray (strategische visie, SWAP II, directieplan, allen worden besproken in hoofdstuk 3.1), studies en literatuur.

2.2 Literatuurstudie

Schriftelijke bronnen heb ik voornamelijk gebruikt in de fase van vooronderzoek, voor de interne en externe analyse en het in kaart brengen van de belangrijkste actoren. Ik heb andere scripties over crisiscommunicatie in gemeenten en Veiligheidsregio's bestudeerd,

¹⁵ Baarda, D. & De Goede, M. (2006), p. 181

¹⁶ Boer, den, D-J., Bouwman, H., Frissen, V. & Houben, M. (2005), p.147.

studies en rapporten, beleidsstukken van de gemeente, de Veiligheidsregio en relevantie communicatietheorieën. Daarnaast heb ik op basis van de schriftelijke bronnen de hierboven genoemde begrippenlijst opgesteld. Die lijst is gebruikt als basis voor de interviews, de workshop/groepsdiscussie en voor de toetsing van de interne analyse. Met die bronnen is een deel van de vraag, 'geef handvatten en praktische adviezen voor een crisiscommunicatiebeleid van de gemeente', goed te beantwoorden. Maar in de schriftelijke bronnen ontbreekt heldere informatie over dat gedeelte wat de Venrayse communicatiecollega's (en anderen) het 'grijze gebied' noemen: de overgang en overdracht tussen de crisiscommunicatie van de Veiligheidsregio en de gemeenten en vice versa.

2.3 Interviews

Om die vraag te kunnen beantwoorden heb ik daarom interviews gehouden met een aantal betrokkenen. De interviews waren half-gestructureerd, met enkele vaststaande onderwerpen. Elk interview duurde ongeveer 45 minuten. Idealiter worden tijdens een kwalitatief onderzoek meerdere interviews met dezelfde personen gehouden, die steeds een meer gestructureerd karakter krijgen¹⁷. Gezien de tijd die voor deze opdracht staat, heb ik er voor gekozen om het bij één interview per persoon te laten.

2.4 Workshop

Met hetzelfde doel heb ik een groepsdiscussie/workshop georganiseerd voor communicatiecollega's uit de vijftien gemeenten van de Veiligheidsregio Limburg-Noord. Tweede doelstelling van deze bijeenkomst was om ideeën 'uit het veld' te verzamelen voor de oplossing van de vraag. De workshop werd vooraf gegaan door een schriftelijke vragenlijst (bijlage 7) die ook was samengesteld op basis van de begrippenlijst. Van de interviews zijn met toestemming van de geïnterviewden geluidsopnamen gemaakt. Op verzoek zijn deze opnamen te beluisteren.

2.5 Participerende observatie

Tijdens het voorbereidend onderzoek, bij het maken van de interne analyse, merkte ik dat ik voor de toetsing van allerlei beleidsuitgangspunten en –voornemens evenmin kon volstaan met schriftelijke bronnen. Deels omdat ze er niet zijn, deels omdat ik er niet over kon beschikken, deels omdat ze voor de analyse te weinig diepgang boden. Individuele gesprekken vond ik minder geschikt vanwege het risico op sturing en subjectiviteit. Ik ben werkzaam bij de gemeente Venray, de organisatie die ook onderwerp is van mijn afstudeeropdracht. Het is in zo'n situatie lastig om de objectiviteit van de onafhankelijke onderzoeker te bewaren. Subjectiviteit –hoewel nooit helemaal uit te bannen- en vooringenomenheid liggen op de loer. Om een hogere mate van objectiviteit te verzekeren voor de interne analyse van deze scriptie heb ik, mede op advies van mijn afstudeerbegeleider, gebruik gemaakt van de methode van 'participerende observatie.' De participerende observatie is een methode die geschikt is voor beschrijvend en exploratief onderzoek en als (weinig gestandaardiseerde) methode van dataverzameling. Ik zet de methode in voor de laatstgenoemde toepassing. Bij participerende observatie wordt een groep van binnenuit bestudeerd. De onderzoeker neemt zelf deel aan het sociale systeem dat hij onderzoekt. Daarbij neemt hij zoveel

¹⁷ Boer, den, D-J., cs (2005), p. 154

mogelijk waar en noteert dat, zonder dat er veel systematiek aan de waarneming ten grondslag ligt: alle informatie kan relevant zijn¹⁸.

In totaal heb ik in de maanden maart en april drie overleggen van de afdelingsmanagers en twee van coördinatoren in de maanden maart en april bijgewoond. Ik heb voor deze overleggen gekozen omdat de hele organisatie is vertegenwoordigd en omdat ik verwachtte dat managers en coördinatoren over deze onderwerpen praten. Deze overleggen heb ik beoordeeld aan de hand van een formulier, waarop ik heb geturfd hoe vaak de onderwerpen van de begrippenlijst werden genoemd. Dat formulier is aangevuld met een verslag van de bijgewoonde overleggen. Beide documenten zijn als bijlage toegevoegd.

¹⁸ Universiteit Leiden, Psychologielexicon.

3. Deskresearch

3.1 Interne analyse: actoren en factoren

Deze analyse heeft betrekking op de organisatie gemeente Venray, voor zover relevant voor deze opdracht. De analyse bestaat uit een algemeen deel en een deel dat betrekking heeft op Team Communicatie (TC), het organisatieonderdeel dat betrokken is bij de rampen – en crisiscommunicatie. De analyse is opgesteld met behulp van de relevante elementen van het funderingsschema¹⁹ en de inzichten ten aanzien van identiteit van Van Riel²⁰. Het funderingsschema heb ik gebruikt voor de analyse van de organisatie-elementen structuur, visie, cultuur, strategie, leiderschapsstijl en sleutelvaardigheden en voor de communicatie-elementen.

3.1.1 Algemeen

De organisatie gemeente Venray is verantwoordelijk voor het bestuur en beheer van de gemeente Venray, een geografisch gebied van 16.500 hectare, gelegen in Noord-Limburg. In de gemeente wonen 43.000 mensen. De Venraynaren wonen in de kern Venray (28.000) en dertien omliggende dorpen (15.000). De kern Venray is het economische, bestuurlijke en culturele hart van de gemeente.

3.1.2 Structuur

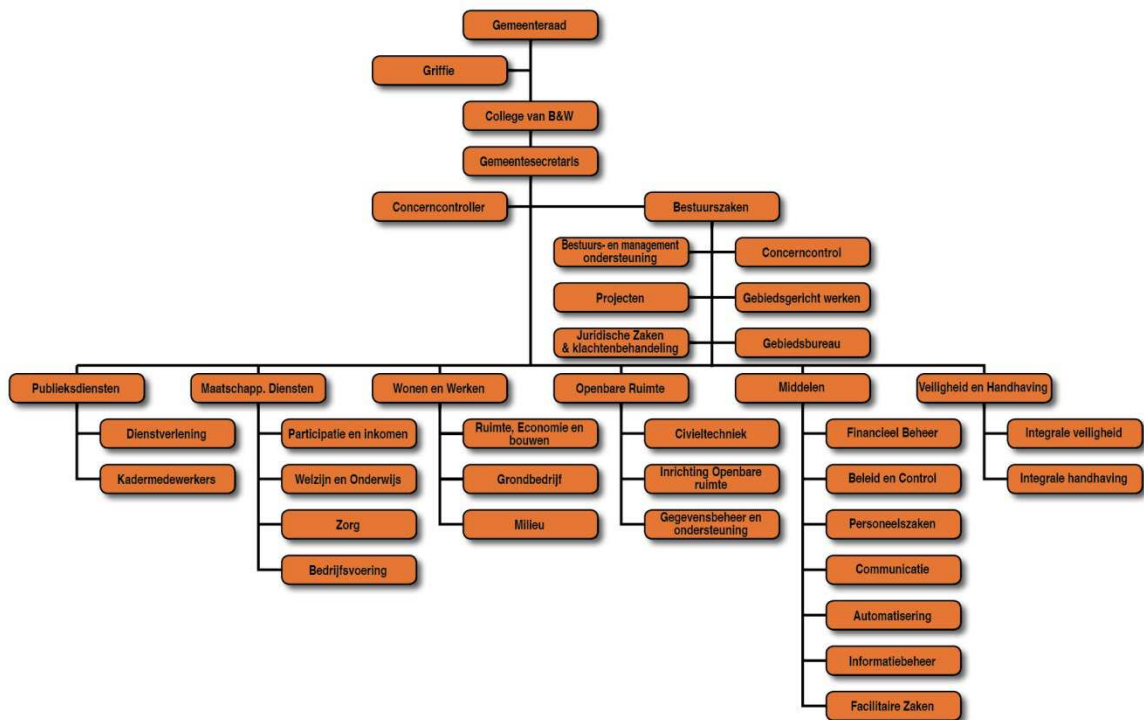
De gemeenteraad bestaat sinds 2010 uit 27 leden, afkomstig uit zeven partijen: CDA (10 zetels), PvdA (4), Samenwerking Venray (4), PP2 (4), SP (2), VVD (2), InVENTief (1). In het college zitten CDA (twee wethouders), PvdA en de lokale partij Samenwerking Venray (elk één wethouder). Burgemeester is sinds 2010 Hans Gilissen (PvdA). De voor deze analyse relevante portefeuilles zijn die van Integrale Veiligheid en Handhaving en Openbare Orde en Veiligheid. Uit hoofde van zijn functie is de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde en de veiligheid in de gemeente. Wethouder Ike Busser (Samenwerking Venray) beheert de portefeuille Integrale Veiligheid en Handhaving. Tot zijn werkterrein horen onder meer het toezicht en handhaving op vergunningen, de Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA's) en de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Tot het toezicht en handhaving hoort ook de controle op brandveiligheid, van milieuregels, gevaarlijke stoffen en risicovolle inrichtingen.

Bij de gemeentelijke organisatie werkten per ultimo 2012 346 mensen. Daarvan waren er 185 man en 161 vrouw. Van de vrouwen werkt 84% in deeltijd. De gemiddelde leeftijd van de medewerkers is 47 jaar. Van de 346 medewerkers zijn er maar 21 jonger dan 30 jaar²¹. De organisatie is opgebouwd volgens een directie/afdelingenmodel. De organisatie is verdeeld in zeven afdelingen, met daarboven een eenhoofdige directie (algemeen directeur/gemeentesecretaris. Elke afdeling heeft een manager en een coördinator, beiden in beginsel niet inhoudsdeskundig.

¹⁹ Fundering van communicatie en organisatie, Bosch, van den, M. & Zweekhorst, P., dictaat 2009 en Het funderingsschema, Elsen, van den, H. & Toebast, N., dictaat communicatiebeleid en organisatiestrategie, 2009-2010.

²⁰ Riel, van, Cees B.M. (2010)

²¹ Sociaal jaarverslag 2012 gemeente Venray



Organogram gemeente Venray (overgenomen van website venray.nl)

3.1.3 Visie en missie

Het gemeentebestuur formuleert haar visie als volgt: als partner in een actieve en open samenwerking met alle betrokkenen welzijn en welvaart voor Venray te realiseren. De gemeente beschouwt als haar missie het 'samen werken aan welzijn en welvaart'. Visie en missie staan beschreven in de Strategische Visie 2020²². In 2011 is de visie aangevuld met de Verklaring van Wellerlooi²³, waarin de kernwoorden zijn 'vertrouwen' en 'loslaten'. Het collegeprogramma 2010—2014 draagt de titel 'Venray, Veilig, Vooruit'²⁴. Het thema veiligheid is één van de zes hoofdstukken in het programma. De nadruk bij veiligheid ligt op sociale veiligheid, waarbij de link wordt gelegd met de term leefbaarheid. Crisisbeheersing en crisiscommunicatie worden in het collegeprogramma niet genoemd.

In de Venrayse organisatievisie is 'samenwerking' volgens het 7S-model van McKinsey de significante waarde. De samenwerking beperkt zich niet tot de Venrayse burgers: (eu)regionale samenwerking vindt het gemeentebestuur belangrijk.

Visie en missie geven de door bestuur en management gewenste identiteit aan (soll?). De visie (= waar willen we heen, wat is ons ideaal), interpreteer ik als 'een gemeente waar de mensen leven in welvaart en zich wel bevinden'. Waarbij gemeente moet worden opgevat als 'gemeenschap'. De missie (= opdracht) luidt 'samenwerken als open partner'.

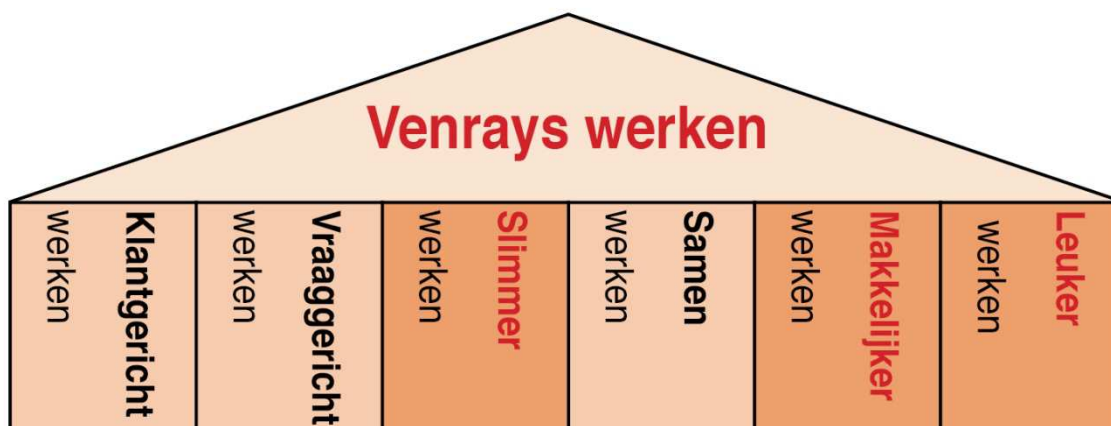
3.1.4 Venrays werken

²² Strategische Visie Venray 2020 (1)

²³ Verklaring van Wellerlooi

²⁴ Venray, Veilig, Vooruit, collegeprogramma 2010-2014.

De ambtelijke organisatie werkt op basis van de nota Samenwerken Aan Partnerschap (SWAP II)²⁵. De organisatie ziet zichzelf als partner om in een actieve en open samenwerking met alle betrokkenen welzijn en welvaart te realiseren. Daarvoor is volgens het directieplan²⁶ een flexibele organisatie nodig, met als belangrijkste kenmerk het vermogen tot veranderen. Het centrale thema van de directie voor de collegeperiode 2010-2014 is 'ramen en deuren open, focus op de klant'. De manier waarop dat thema wordt ingevuld noemt de organisatie 'Venrays werken'.



Voor verdieping van deze algemene analyse verwijs ik naar de bijlage 'Venrays Werken', waarin de diverse onderzoeken uitgebreider aan bod komen.

3.1.5 Cultuur

De visie en de missie en de manier waarop die worden uitgewerkt in het Venrays Werken hebben invloed op de organisatiecultuur. Enerzijds vragen visie en missie om een cultuur die zich kenmerkt door de bereidheid tot samenwerken, openheid en transparantie. Anderzijds moet Venrays Werken bijdragen aan het ontstaan en versterken van die cultuur. Organisatiecultuur is belangrijk, vindt de organisatie zelf. De mate waarin de organisatie goed functioneert, is meer afhankelijk van de cultuur van de medewerkers, dan van de wijze waarop de structuur is georganiseerd²⁷.

Wat voor cultuur kenmerkt de gemeente Venray? Nathans²⁸ haalt Harrison aan, die vier cultuurtypen onderscheidt: machts-, rollen-, taak- en persoonscultuur. Volgens de typologie van Harrison kent de gemeente een rollencultuur. De gewenste cultuur is een taakcultuur, maar die is niet in de hele organisatie de heersende cultuur. Binnen de organisatie is een cultuuromslag gaande. In termen van de kleurentheorie van De Caluwé en Vermaak, waaraan Nathans eveneens refereert,²⁹ is 'de gemeente' in transitie van een voornamelijk blauwe organisatie naar een wit-groene organisatie. Dat is de expliciete visie, dat wat op papier staat.

In de praktijk zit het vermogen tot veranderen nog niet in alle poriën van de organisatie, zoals blijkt uit verschillende bronnen³⁰. Dit heeft te maken met de zelfstandigheid en de

²⁵ Samenwerken aan Partnerschap II

²⁶ Directieplan 2010-2014 jaarschijf 2011

²⁷ Samenwerken aan Partnerschap II, p. 17

²⁸ Nathans, H, (2005), p. 210-212.

²⁹ Idem, p. 213-215

³⁰ 130416 DEF verslag thema zelfsturing 10 april, p. 5 en 6 van 6.

taakvolwassenheid van de medewerkers. Binnen de organisatie zijn dus cultuurverschillen waarneembaar. Voor dit onderzoek kon ik niet beschikken over de rapporten van de interne auditcommissie die in 2011, 2012 en 2013 de ontwikkeling van de organisatie per afdeling in beeld heeft gebracht. De auditcommissie bevestigt de hoofdlijn van deze analyse. In geval van crisis is de cultuur van samenwerking goed zichtbaar. Bij elke crisis is de bereidheid om de situatie samen aan te pakken groot, is de ervaring van collega's.

3.1.6 Strategie

Het is lastig om de expliciete organisatiestrategie te ontdekken. In de geraadpleegde documenten worden termen als filosofie, doelstellingen, visie, missie en strategie door elkaar gebruikt. Voor zover het helder is geformuleerd, luidt de doelstelling van de organisatieontwikkeling van gemeente Venray 'een organisatie met het vermogen om te veranderen'. Dat doel moet worden bereikt (strategie) door een cultuurverandering; een cultuur van samenwerken in plaats van een uniforme aanpak³¹.

3.1.7 Leiderschapstijl

De gewenste managementstijl binnen de organisatie heet in de nota SWAP II 'coachend en faciliterend, gericht op de verantwoordelijke medewerker'. SWAP legt de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie. In de praktijk verloopt de besturing niet altijd volgens de filosofie zoals beschreven in SWAP II. Niet alle teams opereren zoals Team Communicatie grotendeels zelfsturend, maar worden nog veel meer hiërarchisch aangestuurd. Impliciet is duidelijk dat managers van de gemeente Venray de stijl van situationeel leiderschap hanteren, afhankelijk van de mate van taakvolwassenheid bij de medewerkers. De auditcommissie (zie hierboven onder 'Cultuur') herkent haar conclusies uit de afdelingsonderzoeken in deze analyse. Aan managers bij een overheidsorganisatie worden andere eisen gesteld dan aan die in het bedrijfsleven. Belangrijke reden hiervoor is de politiek-bestuurlijke factor³². In de politiek en het openbaar bestuur worden de bordjes regelmatig verhangen. Dat zorgt voor grotere onduidelijkheid over de te leveren diensten en producten en dat geeft extra druk op afdelingen en managers.

3.1.8 Identiteit en imago

Voor dit deel van de interne analyse heb ik gebruik gemaakt van het model van Birkigt en Stadler, zoals beschreven in Van Riel 'Identiteit en imago'). Identiteit is de verzameling kenmerken die door de leden van de organisatie als typerend voor de eigen organisatie wordt gezien³³. Het management formuleert die kenmerken als volgt: Ambtelijk streeft de gemeente Venray naar een compacte, kwalitatief hoogwaardige organisatie, gericht op ontwikkeling. De organisatie is open en transparant. De gemeente wordt steeds minder gezien als de oplosser van knelpunten in de samenleving of initiatiefnemer van nieuwe ontwikkelingen die goed zijn voor de samenleving. Veel initiatieven worden juist genomen door burgers zelf, bedrijven, maatschappelijke organisaties, verenigingen, of organisatie die kansen zien, knelpunten ervaren en oplossingen daarvoor vinden. De gemeente 'bewaakt' het algemeen belang, niet alleen door randvoorwaarden aan te geven, maar vooral ook door te verbinden.

³¹ Samenwerken aan Partnerschap II, blz 8

³² Dam, van, Nick en Marcus, Jos (2005), p. 228.

³³ Van Riel, p. 38.

Dit is de gewenste identiteit van een organisatie die een partner wil zijn, waarmee je goed kunt samenwerken, die klantgericht en vraaggericht is en die zich altijd aan veranderende omstandigheden kan aanpassen. Het is een toekomstig wensbeeld. Volgens Van Riel heeft iedere grotere organisatie als vanzelf meerdere identiteiten. De gemeente Venray is onder meer werkgever, uitvoerder en handhaver van wetten en regels (belastingen, verordeningen), leverancier van producten en diensten (paspoorten, vergunningen) en partner in projecten (o.a. woningbouw, economie). De wijze waarop medewerkers die gewenste identiteit dagelijks in de praktijk uitdragen noemt Van Riel de toegepaste identiteit. Volgens Birkigt en Stadler gebeurt dat door het gedrag van de medewerkers, door symbolen en door communicatie. Ik heb geen onderzoeken of documenten gevonden die een sluitend antwoord geven op bovenstaande vraag met betrekking tot gedrag en symbolen. In bijlage 5 een aantal voorbeelden van het uitdragen van de gewenste identiteit.

Waargenomen identiteit (imago)

Klopt het beeld dat uiteenlopende individuele en groepen mensen van de gemeente hebben met het beeld dat de organisatie wil uitdragen? Idealiter vallen identiteit en imago samen. In de praktijk is dat zelden het geval. Net als de gemeente niet één identiteit heeft, is er ook niet één imago. Mensen maken zichzelf een beeld van een organisatie, beïnvloed door tal van factoren. Zo zal een inwoner met een geweigerde bijstandsuitkering heel anders tegen de gemeente aankijken dan iemand die mooi op tijd een goedgekeurde bouwvergunning heeft ontvangen. De gemeente Venray beschikt niet over recente imago-onderzoeksgegevens. Ik ben er in tijdens het onderzoek niet in geslaagd om dit thema verder uit te diepen.

3.2 Communicatie

De gemeente Venray communiceert op vele manieren. Uitgangspunt is openheid en transparantie, naast het uitdragen van de bestuurlijke visie. Verantwoordelijkheid ligt ook voor communicatie zo laag mogelijk in de organisatie. In beginsel bij iedere medewerker. Het Team Communicatie (TC) adviseert en ondersteunt.

3.2.1 Organisatie van de communicatie

Het team bestaat uit zes personen, vijf vrouwen en één man, samen 4,5 fte (36 uur = 1 fte). TC wordt bijgestaan door een senior bedrijfsvoeringsadviseur communicatie (0,3 fte). De gemiddelde leeftijd is 38,5 jaar. Het team bestaat uit drie adviseurs en drie medewerkers. De adviseurs hebben hun werk verdeeld op basis van de organisatie: twee adviseurs adviseren de afdelingen, één het college rond de wekelijkse vergadering. Elke adviseur is daarnaast aan één of meer projecten verbonden. De medewerkers hebben vastomlijnde uitvoerende taken, zoals productie van gemeentepagina, contentbeheer website, webmonitoring en -care, verzorgen bestuurlijk informatiesysteem. De senior bedrijfsvoeringsadviseur hoort organiek bij een andere afdeling. Het team wordt op het personele en organisatorische vlak (urenverantwoording, budget, capaciteitsramingen) bijgestaan door de afdelingscoördinator, maar is het voor het overige zelfsturend, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Bij langdurige ziekte of zwangerschap huurt het team tijdelijke communicatieprofessionals van buiten in ter gedeeltelijke compensatie.

3.2.2 Opleiding crisiscommunicatie

De leden van het team hebben in meerderheid een HBO-opleiding Communicatie: twee van de drie medewerkers en twee van de drie adviseurs. Eén medewerker heeft de A-

opleiding bij Van Hilst gevolgd, de senioradviseur studeerde communicatiewetenschappen. Ikzelf tenslotte hoop binnenkort de derde adviseur met een HBO-opleiding communicatie te zijn. De teamleden geven aan dat in hun opleiding weinig aandacht is geschonken aan crisiscommunicatie. Schattingen liggen rond de 5% van de tijd/lesaanbod. Dat strookt met de antwoorden van de communicatiecollega's uit de vijftien gemeenten in de VRLN. Tien van hen geven aan dat in hun opleiding crisiscommunicatie slechts mondjesmaat aan de orde is geweest. In geschatte percentages van 0 tot maximaal 6%. Dat is ook de ervaring van burgemeester Kees van Rooij van Horst aan de Maas. Hij heeft in zijn gemeente gemerkt dat er ten onrechte van werd uitgegaan dat de communicatiemedewerkers standaard over voldoende competenties beschikken om ook in crisissituaties professioneel te kunnen handelen. Van Rooij merkte tijdens grote oefeningen voor de Floriade in 2012 dat dit een misvatting is. Hij gaat er van uit dat dit ook voor andere gemeenten geldt³⁴.

3.2.3 Positie in de organisatie

De communicatieadviseurs hebben een met staffuncties vergelijkbare positie. Ze zijn in hiërarchie vergelijkbaar met inhoudelijke beleidsmedewerkers. TC zit niet structureel bij overleggen van afdelingsmanagement met beleidsmedewerkers en/of portefeuillehouders. De advisering heeft bijna altijd betrekking op externe communicatie van uitvoering van beleid of projecten. Het team zou graag wat eerder bij ontwikkelingen betrokken worden. TC hoort doorgaans wel bij de frontsoldaten als het gaat om nieuwe ontwikkelingen in de organisatie, zoals zelfsturing. TC is daarnaast de 'hoeder' van transparantie en openheid, waardoor regelmatig ook minder positieve berichten naar buiten komen.

3.2.4 Communicatiestructuur

De communicatiestructuur kent weinig 'lagen'. Een afdelingsmanager, coördinator of (beleids)medewerker kan bijvoorbeeld een boodschap in de dagelijkse nieuwsbrief plaatsen, maar ook op de website. Alleen Team Communicatie fungeert als tussenstation. De organisatie communiceert horizontaal en verticaal. De verticale communicatiestroom is het formele deel, onder meer via de portal, werkinstructies en memo's. Enkele afdelingen of teams hebben een nieuwsbrief, waarin taakinformatie maar ook nice to know-berichten staan. Dit is niet verplicht of centraal afgesproken, maar initiatief van het afdelingsmanagement. De horizontale communicatie is voornamelijk informeel en vindt plaats via de mail, de prikborden en 'in de wandelgangen'. Diagonale communicatie heb ik niet ontdekt; dat loopt via de lijn en vervolgens horizontaal. Parallele communicatie vindt plaats via de organisatiebrede digitale nieuwsbrief en toespraken tijdens bijeenkomsten. Sinds begin 2013 is het papieren personeelsblad 'wegbezuinigd'. Een digitale variant heeft nog niet het levenslicht gezien.

3.2.5 Visie

De basis voor het communicatief handelen van TC is vastgelegd in de nota 'Communiceren met smoel (Cms)'³⁵. Uitgangspunt voor de communicatie luidt in deze nota: Venray kiest voor persoonlijk. Dit uitgangspunt sluit aan bij de relatievisie op communicatie. 'We kunnen alleen communiceren als er een relatie bestaat' staat op pagina 6 van de nota. Die relatie is niet per definitie gelijkwaardig. 'Juist onze positie als overheid maakt ons soms autoriteit en soms afhankelijk van de medewerking van

³⁴ Interview Kees van Rooij.

³⁵ Communiceren met smoel.

anderen'.³⁶ Andere uitgangspunten (naast het wettelijk kader) zijn betrouwbaarheid ('afpraak is afspraak') en toegankelijkheid.

Communicatiedoelstellingen zijn het verschaffen van informatie (intern en extern), het creëren van draagvlak voor het handelen van de gemeente (extern) en het bevorderen van de positieve beeldvorming (extern). Ook het bevorderen van deelname aan het beleid (intern en extern) een communicatiedoelstelling. Bij de visie op communicatie hoort dat medewerkers gestimuleerd worden om actief te communiceren. Uitgangspunt is dat iedere medewerker ergens deskundig in is en een inhoudelijk verhaal te vertellen heeft. Het streven van TC is verder 'de ambtenaren –en daarmee de organisatie-communicabel maken'. De afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor communicatiemiddelen, waaronder de inhoud van de website. Team Communicatie is daarbij faciliterend en ondersteunend. Ook het gebruik van sociale media wordt gestimuleerd. Daarbij worden de algemeen geldende gedragsregels gehanteerd.

3.2.6 Spanningsveld

In het beleidsplan externe communicatie signaleert TC het spanningsveld tussen zorgvuldigheid en snelheid: van de overheid mag maximale zorgvuldigheid verwacht worden, maar hier treedt een spanningsveld op met snelheid (deadlines) waar de gemeentelijke organisatie aan gebonden is. In het beleidsplan wordt verder op het dilemma niet ingegaan.

3.3 Crisiscommunicatie

Zoals in hoofdstuk 1.1 al beschreven, heeft de gemeente Venray structureel niets geregeld of op papier staan ten aanzien van crisiscommunicatie en heeft het thema geen prioriteit binnen de organisatie. Het college heeft in haar programma 2010-2014 de afdeling Veiligheid en Handhaving (VH) een aantal prioriteiten opgedragen. Verbeteren van crisiscommunicatie staat niet in het rijtje. Ook in de eigen plannen van Team Communicatie wordt crisiscommunicatie niet apart benoemd. Er zijn lokaal geen scenario's of draaiboeken, er zijn geen afspraken gemaakt over woordvoering, bereikbaarheid, taakverdeling.

Dat wil overigens niet zeggen dat er niet gecommuniceerd wordt als er lokaal een incident gebeurt. Collega-adviseurs zijn flexibel en gewend snel van elkaar taken over te nemen. Of de normale structuur intact blijft, is afhankelijk van de dag in de week waarop een incident plaatsvindt. Twee adviseurs werken parttime, deels vanuit thuis en hebben beiden een klein kind. Voor de drie medewerkers geldt hetzelfde. Zij kunnen bovendien niet zelfstandig een adviseur vervangen. Tijdens kantooruren pakt de adviseur van de afdeling die met het incident of de bestrijding ervan te maken heeft, als eerste de communicatie op. Indien nodig bijgestaan door een medewerker en/of een tweede adviseur. Het gewone werk blijft liggen of wordt door een collega overgenomen. 's Avonds en de in weekenden vertrouwt het team op de onderlinge collegiale bereidheid en betrokkenheid. Die betrokkenheid is groot.

Vanuit het management wordt niet aangedrongen op verandering van de situatie. Ook uit de verslagen van management en coördinatoren is niet af te leiden dat crisiscommunicatie (hoog) op de agenda staat. Dat kan te maken hebben met het feit dat rampen en crises in Venray weinig voorkomen. Onderzoeksgegevens en statistieken over

³⁶ Idem, p. 6

incidenten en crises uit het verleden ontbreken, evenals structurele dossiervorming. Recent heb ik bij enkele incidenten een aanpak meegemaakt waarin een crisisorganisatiestructuur zichtbaar is. Er kwam met gebruik van een vergaderklok een multidisciplinair team bijeen. Ook werden externe deskundigen opgeroepen, waaronder in één geval een expert op het gebied van scenario's.

De ervaringen met deze werkwijze waren positief, evenals de reacties van de bestuurders op de aanpak. Het ging in bijna alle gevallen om langzaam opkomende crises, die goeddeels tijdens kantooruren behandeld konden worden. Waar dat niet kon, waren de collega's bereid en bekwaam om een tandje bij te zetten.³⁷

Bovenlokaal

Van het Team Communicatie ben ik op dit moment de enige met een functie in de regionale crisiscommunicatie. Eén van de eisen in de WVR is dat de normale structuren tijdens een crisis intact blijven. Dat geldt ook voor communicatie. Er zijn geen afspraken over vervanging tijdens mijn afwezigheid. Dat manco is overigens niet exclusief Venrays: het proces crisiscommunicatie kent volgens de WVR de onderdelen publieksinformatie, persinformatie en verwanteninformatie. Aan de manier waarop de gemeenten de taak 'crisiscommunicatie' moeten organiseren en uitvoeren, worden in de Wet op de Veiligheidsregio's nauwelijks eisen gesteld. Ook binnen de VRLN ontbreekt het aan duidelijkheid over wat adequate crisiscommunicatie en adequate voorlichting aan de bevolking is³⁸. In het verbeterproject Oranje kolom wordt geconstateerd dat onder meer de inrichting en borging van de operationele organisatie ten behoeve van crisiscommunicatie niet aansluit bij landelijke inzichten en adviezen en bij de behoefte die aanwezig is bij meerdere bestuurders in de regio Limburg-Noord.³⁹ In de verbetervoorstellen wordt ook niet expliciet aangegeven wanneer gemeenten een beroep kunnen doen op de bovenlokale organisatie. Volgens de projectgroep kan een burgemeester ook buiten de GRIP-structuur om een beroep doen op de functionarissen crisiscommunicatie die in een piketregeling zitten, maar dat staat niet met zoveel woorden in het voorstel en is ook niet bekend bij de meeste bestuurders en communicatiemedewerkers van de gemeenten.

Voor de coördinatie van het proces crisiscommunicatie in de Oranje kolom zorgt de Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (AOV'er) van de gemeente Venray, werkzaam bij de afdeling Veiligheid en Handhaving (VH). Voor het proces crisiscommunicatie bij lokale crises doet de AOV'er een beroep op het Team Communicatie. De gemeente Venray heeft ook geen beleid ten aanzien van risicocommunicatie. In regionaal verband lift de gemeente incidenteel mee met communicatiecampagnes⁴⁰, maar eigenstandig ontwikkelt TC geen initiatieven.

3.4 Externe analyse

Voor de omgevingsanalyse heb ik voor zover relevant de DESTEP-methode gebruikt. De letters staan voor Demografisch, Ecologisch, Sociaal-cultureel, Technologisch, Economisch en Politiek. Waar relevant heb ik deze indeling uitgebreid met sub-hoofdstukken.

³⁷ Dossiers asbestsanering Gasstraat, Cremershof en Benno L.

³⁸ Project Verbetering Oranje kolom, Document C: Operationele inrichting crisiscommunicatie, p. 6.

³⁹ Idem,

⁴⁰ Limburg Veilig, NL Alert, Burgernet, Waak voor Inbraak

3.4.1 Demografische factoren

Venray vergrijst en ontgroent⁴¹. De groeiende groep ouderen wordt gestimuleerd om zelfstandig te blijven wonen. De samenstelling van de huishoudens verandert daardoor. Het aandeel één- en tweepersoons huishoudens wordt groter. Zelfstandig wonende ouderen vragen om andere manieren van crisisbeheersing en –crisiscommunicatie. Professionele tussenpersonen (verplegenden en verzorgenden) zoals in een intramurale setting spelen een veel kleinere rol. Communicatie moet persoonlijker en directer. Venray heeft een traditie van zorg, in het bijzonder voor mensen die psychisch ziek zijn. Venray kent van oudsher een grote populatie psychiatrische patiënten. De instituten van weleer zijn lokaal fors ingekrompen, maar tellen nog altijd ongeveer 300 bedden, naast poliklinische en ambulante zorg. De kliniek in Venray heeft onder meer een afdeling voor forensische psychiatrie. In de gemeente ligt ook een tbs-kliniek met ongeveer 200 patiënten.⁴² Veel bewoners van de klinieken zijn minder zelfredzaam. Binnen nu en vijf jaar gaat een grote groep werknemers met pensioen. Daaronder ook ervaren functionarissen met een rol in crisisbeheersing. Die plekken moet worden ingevuld. De bevolkingskrimp wordt deels tenietgedaan door de immigratie van voornamelijk MOE-landers⁴³, zoals inwoners van Midden- en Oost-Europese landen in ambtelijk jargon worden genoemd. Ze komen hier om te werken, omdat ook de autochtone beroepsbevolking afneemt. Ze spreken vaak geen Nederlands. In Venray wonen meer dan 75 nationaliteiten, waarvan een deel geen Nederlands spreekt of kan lezen.

Een kleine groep jongeren, met daarin een oververtegenwoordiging van Nederlanders met Marokkaanse ouders, zorgt structureel voor overlast. Een klein deel dreigt af te glijden naar de criminaliteit. Het gemeentebestuur baart dit zorgen⁴⁴.

3.4.2 Ecologische factoren

Recent onderzoek heeft aangetoond: de zeespiegelstijging gaat harder dan verwacht. Een hogere zeespiegel heeft ook gevolgen voor de waterstand in de rivieren en daarmee kans op overstromingen⁴⁵. Problemen ook voor rivierdijken in de gemeente Venray. De gemeente Venray is partner in het plan Gebiedsontwikkeling Ooijen Wanssum, dat voorziet in hoogwaterbeveiliging door de rivier meer ruimte te geven⁴⁶. Bij de graafwerkzaamheden voor een hoogwatergeul verwacht de organisatie te stuiten op niet-geëxplodeerd oorlogstuig.

De gemeente Venray heeft twee risicobedrijven binnen haar grenzen volgens het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)⁴⁷. Het zijn opslag- en distributiebedrijven van vloeibaar gas. Eén van de twee ligt op het industrieterrein in Wanssum, dat ook bij extreem hoogwater bedreigd wordt.

De gemeente Venray heeft twee natuurgebieden op haar grondgebied, die in het beleidsplan 2011-2015 van de Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN) als ecologisch risico worden genoemd. Ze lopen vooral risico bij bosbranden, in het risicoprofiel van de VRLN één van de meer waarschijnlijke incidenten.

⁴¹ Venray in cijfers, Prognose bevolking en huishoudens 2010-2040' en 130510 'Venray op maat', CBS, blz 11.

⁴² Omroep L1

⁴³ Flexwonen en arbeidsmigranten, Rapport MOE-landers in Nederland.

⁴⁴ Dagblad De Limburger, Imagoschade door groepje Marokkanen

⁴⁵ Klimaatverandering en waterveiligheid in het rivierengebied

⁴⁶ Gebiedsontwikkeling Ooijen Wanssum.

⁴⁷ Info BRZO Limburg

De gemeente telt 532 boerenbedrijven (ultimo 2012), waar 604.000 varkens (ultimo 2012) en 3,8 miljoen kippen (ultimo 2010) worden geproduceerd. De bio-industrie brengt een aantal risico's met zich mee: gezondheidsrisico's voor mens en dier door zoönosen.⁴⁸ (Q-koorts, vogelgriep, mrsi-bacterie). Jaarlijks wordt bij circa 1000 mensen in Nederland een zoönose vastgesteld.⁴⁹

Daarnaast zijn er de risico's van branden en bedrijfsongevallen, waarbij veel dieren omkomen. Voor de Veiligheidsregio telt als risico de gevolgen voor de mens en de maatschappelijke onrust ten gevolge van ruimingen.⁵⁰ In dit risicoprofiel wordt niet gesproken over de maatschappelijke onrust bij het voorkomen van zoönosen. Sinds de Q-koorts-epidemie, waarop de overheid volgens velen niet adequaat heeft gereageerd⁵¹, staan zoönosen en de risico's ervan extra in de belangstelling.

3.4.3 Sociaal-culturele factoren

Afkalving van het ooit vanzelfsprekende gezag van 'oude' instituten als overheid, politie, zorgaanbieders en onderwijs⁵². Burgers accepteren het gezag van overheid, dokter of schoolhoofd niet meer klakkeloos. Medewerkers van hulpdiensten worden incidenteel gehinderd of zelfs bedreigd als ze hun werk willen doen. Volgens het COB is het niet meteen een gezagscrisis, maar hebben burgers weinig vertrouwen in de informatie die de overheid verstrekt. Ze hebben net zoveel vertrouwen in andere informatiebronnen (vrienden, familie).⁵³ Eigen onderzoek nuanceert dat beeld voor de Venrayse situatie.⁵⁴ Burgerinitiatieven en zelfsturing zijn andere ontwikkelingen. Groepen burgers nemen het voortouw bij het vormgeven van hun fysieke en immateriële leefomgeving⁵⁵. De overheid speelt hier ook op in. (zie hierna onder 'Veiligheid' en noot 17).

Het aantal grootschalige evenementen is in Nederland de afgelopen jaren toegenomen. Tussen 2000 en 2007 vervijfvoudigde het aantal evenementen met meer dan 5000 bezoekers. Vanaf 2012 krijgen steeds meer gemeenten ook te maken met een nieuw type en niet-vergund evenement: een evenement dat (voornamelijk) jongeren organiseren via sociale media.⁵⁶ Na 'Haren' werd ook in Venray een 'Project X'-feest aangekondigd, waarop de burgemeester een noodverordening uitvaardigde. Veruit het grootste evenement in Venray is de jaarlijkse kermis, waar ongeveer 250.000 mensen op af komen. De kermis verloopt tot nu toe elk jaar zonder noemenswaardige incidenten.

Zelfredzaamheid

Vanuit de kant van overheid en hulpverleners is er de laatste jaren toenemende aandacht voor de actieve rol van burgers bij rampen en crises. Zelfredzaamheid⁵⁷ en burgerparticipatie zijn van alle tijden, de aandacht ervoor is er niet altijd geweest. In de achterliggende decennia professionaliseerde de hulpverlening en werd de rol van de burger een meer passieve: de mythe van de weerloze burger.⁵⁸ De laatste jaren zien we

⁴⁸ Website beroepsziekten.

⁴⁹ Stigas, preventiedienst voor agrarische sectoren.

⁵⁰ Regionaal Risicoprofiel Veiligheidsregio Limburg-Noord, bijlage 6.

⁵¹ Diverse artikelen media.

⁵² Regtvoort en Siepel, p. 18-20.

⁵³ Persbericht COB kwartaalbericht 2010 2

⁵⁴ Zie in deze scriptie het kopje 'Burgers' in de actorenanalyse, p. XX.

⁵⁵ Inventarisatie 2010: circa 100 initiatieven per jaar. Volgens medewerker zelfsturing sindsdien alleen toegenomen.

⁵⁶ Trendanalyse Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

⁵⁷ Voor definitie zie Begrippenlijst bij deze scriptie

⁵⁸ Tijdschrift voor Veiligheid, p. 42-53

een kentering. Door verschillende oorzaken (andere inzichten⁵⁹, maar ook bezuinigingen en capaciteitsproblemen bij de overheid) staan de rollen van burgers meer in de belangstelling. Zelfredzaamheid wordt meer en meer gezien als een essentieel onderdeel van de crisisbeheersing.⁶⁰ In de praktijk is crisisbeheersing volgens sommigen echter nog ingericht volgens de gedachte dat burgers hulpeloos zijn, in paniek raken of juist aan het plunderen slaan.⁶¹

3.4.4 Economische factoren

Door de recessie en de daarbij horende druk op prijzen en lonen neemt het aantal goedkope arbeidsmigranten uit de MOE-landen toe. De verantwoorde huisvesting van arbeidsmigranten is een (veiligheids)issue. Bij rampenbestrijding, risico- en crisiscommunicatie moet rekening gehouden worden met taalproblemen. De druk op de prijzen heeft van de andere kant tot gevolg dat diensten en producten goedkoper worden. Bijvoorbeeld de tarieven van externe (communicatie)specialisten en trainers/opleiders zijn gedaald⁶². Door de kortingen van het Rijk en de lagere inkomsten moeten gemeenten bezuinigen. Ook de uitgaven ten behoeve van veiligheid staan onder druk (zie ook verderop onder 'Veiligheid').

3.4.5 Technologische factoren

De opmars van draadloze digitale techniek maakt het mogelijk om overal de techniek bij de hand te hebben. Overheid en burgers kunnen plaatsonafhankelijk en in 'realtime' boodschappen ontvangen en zenden. Technologie maakt het ook mogelijk om incidenten sneller te ontdekken. Als gevolg van digitalisering ontstaat er convergentie, het ineenvloeien van informatiedragers, informatiekkanalen en communicatiemedia.⁶³

De technologische ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor de privacy van mensen, de manier waarop daarmee wordt omgegaan en hoe erover wordt gedacht. Critici wijzen ook op de relatieve vrijheid van het individu op internet. Nagenoeg alle (communicatie)systemen werken draadloos en via internet ('in the cloud'). Dit brengt ook risico's met zich mee. Denk aan cyberaanvallen of stroomuitval. De VRLN en ook de gemeente Venray hebben in het verleden te maken gehad met uitval van het gsm-netwerk vanwege een storing bij de provider. Onlangs hebben providers pas afgesproken dat ze elkaars netwerken in geval van storingen mogen gebruiken.⁶⁴ In het grootste deel van het Venrayse grondgebied ligt een kabelnetwerk (geen glasvezel). Het buitengebied en enkele kleinere dorpen hebben geen kabelaansluiting (exacte cijfers heb ik niet kunnen achterhalen). De bewoners daar gebruiken satellietshotels voor de ontvangst van radio en tv. Ook Venraynaren van Turkse en Marokkaanse afkomst hebben vaker satellieten. In het centrum van Venray kunnen bezoekers gratis over wifi beschikken. De lokale kabelkrant –nog altijd veel geraadpleegd door ouderen– is niet meer analoog beschikbaar. De tekst-tv van de lokale omroep is nog wel analoog te ontvangen. Zowel de lokale commerciële uitgever als de lokale omroep maken ook tv-uitzendingen. Die worden tot nu toe nooit live uitgezonden.

Sociale media

⁵⁹ Rapport de Bruinooge 'Bevolkingszorg op orde', blz 19-20

⁶⁰ Idem, blz 26.

⁶¹ Idem, blz 20.

⁶² Binnenlands Bestuur.

⁶³ Wijk, van, K. (2011).

⁶⁴ Rijksoverheid.nl.

'Sociale media is een verzamelnaam voor online platforms waar de gebruikers, met geen of weinig tussenkomst van een professionele redactie, de inhoud verzorgen. Hoofdkenmerken zijn interactie en dialoog onderling'.⁶⁵ Media is meervoud, er zijn verschillende typen sociale media. Het Nationaal Crisiscentrum onderscheidt: sociale netwerken (in contact komen met vrienden en familie via Hyves of Facebook), (micro)-blogs (zoals Twitter), user generated content/wiki (online platform om samen inhoud aan te geven) en media- en news sharing.⁶⁶ Nederlanders communiceren steeds meer via sociale media.⁶⁷ Internet en sociale media zijn interactief. Burgers kunnen met burgers communiceren, burgers met de overheid en vice versa. Snelheid is een ander kenmerk van sociale media. Het gaat dus om een wederkerige relatie, niet om uitsluitend een zender-ontvanger-relatie.

Sociale media voegen een extra dimensie toe aan crisiscommunicatie. Vooral Twitter wordt als geschikt communicatiemiddel gezien bij crisiscommunicatie. Twitter is een zogeheten microblog. Het medium is geschikt voor korte tekstberichten, eventueel voorzien van een verwijzing naar beeldmateriaal. Door bepaalde zoekwoorden (hashtags) te gebruiken, kunnen zenders en ontvangers onderwerpen selecteren. Naar dit communicatiemiddel is onderzoek gedaan.⁶⁸ Het is tot nog toe het meest gebruikte sociale medium in crisiscommunicatie. Over het gebruik van de andere drie categorieën is veel minder bekend.⁶⁹ Twitter voldoet aan de meeste eisen van Crisiscommunicatie; het is open en berichten kunnen tijdig de mensen bereiken. is open en berichten kunnen tijdig de mensen bereiken. Twitter kan bijdragen aan het bereiken van alle doelstellingen van crisiscommunicatie; het informeren van mensen, betekenis geven aan feiten, het beperken van (imago-)schade en het kanaliseren van emoties. Twitter kan een rol spelen bij crisiscommunicatie tijdens verschillende typen crises. Twitter, en andere sociale media, bereiken in vergelijking met andere crisiscommunicatie-instrumenten een brede doelgroep. Het is daarbij van belang duidelijk te maken dat de afzender de overheid is. Onderzoek heeft aangetoond dat ontvangers in een crisis meer vertrouwen hebben in berichten van de overheid dan in die van burgers. Ook retweeten ze eerder crisisberichten van de overheid dan van medeburgers. Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de informatie die de overheid via Twitter van burgers ontvangt, is enige terughoudendheid op zijn plaats. Controle van de identiteit van de afzender en het waarheidsgehalte van de tweet is ondoenlijk, zeker in de hectiek van een crisissituatie. In theorie is het eenvoudig om via Twitter foutieve berichten de wereld in te sturen en zo een crisis te veroorzaken. De gemeente Venray en de Veiligheidsregio Limburg-Noord gebruiken Twitter onder normale omstandigheden en in crisissituaties, zowel om informatie te verspreiden als om informatie te vergaren. Vanaf GRIP 2 zijn bij een ramp of crisis standaard omgevingsanalisten in functie, die vooral Twitter volgen en daaruit een omgevingsbeeld samenstellen.

Overheden worstelen in tijden van crisis met de factoren snelheid en betrouwbaarheid. Ze zijn bang om onvolledige en onjuiste informatie naar buiten te brengen, maar het verifiëren van de gegevens kost zoveel tijd dat de informatie bij het naar buiten brengen niets meer toevoegt. Laat informeren kan de indruk wekken dat de overheid iets achterhoudt en dat schaadt het vertrouwen. Onderzoek heeft aangetoond dat de 'schade'

⁶⁵ Definitie Wikipedia.

⁶⁶ Nationaal Crisiscentrum, Visie op sociale media.

⁶⁷ COT, Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement

⁶⁸ Idem, p. 41.

⁶⁹ Nationaal Crisiscentrum, Visie op sociale media.

door onvolledige informatie meevalt. Burgers hebben er begrip voor dat niet alles na een uur bekend is. Bovendien bieden sociale media de mogelijkheid om foutieve informatie even snel te corrigeren.⁷⁰ 'Transparantie en openheid zijn middelen om het vertrouwen in de overheid te vergroten'.⁷¹

Naar het andere veel gebruikte sociale medium, is zoals hierboven vermeld, veel minder onderzoek gedaan. Facebook is een sociaal netwerk op afstand. Mensen kunnen zich op Facebook in groepen organiseren, ervaringen uitwisselen, afspraken maken. Vanuit de opzet van het medium bezien is het logisch dat Facebook past in de relatievisie en beter dan Twitter geschikt is voor het opbouwen en onderhouden van contacten/relatie met (groepen) burgers. Voor meer informatie over de Venrayse situatie verwijst ik naar de Actorenanalyse, Burgers, p. 34 en 35.

Maar ook sociale media zijn niet het panacee voor alle kwalen. Niet iedereen gebruikt ze en niet-gebruikers zijn juist vaak de mensen die het minst zelfredzaam zijn (ouderen). De wederkerigheid van sociale media maakt iedereen tot zender en ontvanger en iedereen tot producent en consument van informatie. Dat maakt het lastiger om informatie te verifiëren en te controleren op betrouwbaarheid. Sociale media kunnen ook gebruikt worden om een crisis te veroorzaken. De Facebookrellen in Haren zijn spreekwoordelijk. Tot slot zijn ook sociale media afhankelijk van een werkende infrastructuur (elektriciteitsnet, kabels en zendmasten). Het internet heeft te kampen met capaciteitsproblemen bij piekgebruik.⁷²

3.4.6 Politiek/juridische factoren

Algemeen

'De politiek' heeft last van een teruglopend vertrouwen van het publiek. Bestuurders in Nederland lopen het risico op hun fouten te worden afgerekend. Wanneer (de gevolgen van) een crisis een (openbaar) bestuurder kan worden aangerekend, loopt hij of zij het risico te moeten opstappen. Bekende voorbeelden zijn de ministers Donner en Dekker in 2006 na de Schipholbrand⁷³, burgemeester Bats van Haren na de zogeheten Facebookrellen.⁷⁴ Anderzijds draagt een goed optreden tijdens een crisis bij aan het imago van de bestuurder. Neem burgemeester Bas Eenhoorn van Alphen aan den Rijn (2011).⁷⁵ Het voorkomen van afbreukrisico was voor de burgemeesters van de vijftien gemeenten in de VRLN een belangrijk argument om de verbetering van de crisiscommunicatie in het project Oranje kolom te versnellen.⁷⁶

Het eerder genoemd eigen onderzoek (zie onder Sociaal-cultureel en 'Burgers' in de Actorenanalyse) laat zien dat de Venrayse burgemeester veel vertrouwen geniet van de burgers.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn in de Venrayse politiek geen issues. Ook in verkiezingsprogramma's (uit 2010) komt het onderwerp niet voor. Onder veiligheid wordt sociale dan wel verkeersveiligheid verstaan. Net als landelijk bepalen discussies over de

⁷⁰ Idem, p. 11

⁷¹ Idem, met verwijzing naar Brin (1998), Grimmelijkhuijsen (2009) en Oliver (2004).

⁷² Blok, D.C., (2010) p. 28.

⁷³ Parlement.com.

⁷⁴ Rtl.nl

⁷⁵ Volkskrant, 19 augustus 2011.

⁷⁶ C. Trines, 25-4-2013: 'Burgemeesters hebben een verzekering voor zichzelf afgesloten' en K. van Rooij, interview 24-4-2013.

zorg en de recessie ook in Venray het debat. In geval van dreigende crisis of maatschappelijke onrust, schaarde de gemeenteraad zich tot nu toe eensgezind achter de aanpak van de burgemeester. Twee recente voorbeelden daarvan zijn de komst van de uit de gevangenis ontslagen zwemleraar en zedendelinquent Benno L. en de onrust voor de komst van een asielzoekerscentrum in 2010.

Veiligheid

Veiligheid heeft een grote subjectieve component. En daarmee is veiligheid een politiek onderwerp, gevoelig voor beïnvloedingstechnieken als agendasetting, framing en labelling. Bestuurlijk en politiek is er discussie over veiligheid. Een deel van de politici is van mening dat 100% veiligheid een illusie is en dat de overheid dat moet erkennen. Deze ideeën sluiten aan bij de visie dat burgers op tal van terreinen prima voor zichzelf en anderen kunnen en willen zorgen. Onderzoeken tonen aan dat dit ook geldt ten tijde van rampen en crises.⁷⁷ Het kabinet wil burgers daarom meer betrekken bij het veiligheidsbeleid in wijken, zodat zij de agenda van politie en gemeente mede bepalen. Gemeenten moeten die input uitwerken in de praktijk, maar op welke manier is nog niet geheel duidelijk⁷⁸. Ook het kostenaspect speelt hierbij een rol. In de VRLN spitst deze discussie zich toe op de uitruktijden van de brandweer⁷⁹. In deze discussie spelen ook de verschillen in risico's per regio een rol. In plattelandsregio's als VRLN zijn de risico's anders dan in verstedelijkte gebieden.

De politie oriënteert zich op wat genoemd wordt 'co-creatie in veiligheid'. Een voorbeeld van zo'n aanpak is het alerteringssysteem Burgernet. In Venray heeft Burgernet 5800 deelnemers (13,5 % van de bevolking). In de crisiscommunicatie is een netwerk als Burgernet een prima communicatiekanaal.

Wet op de Veiligheidsregio's (WVr)

In de Wet op de Veiligheidsregio's hebben de gemeenten in een Veiligheidsregio de taak Bevolkingszorg gekregen, waarbij de taak voorlichten en informeren, oftewel crisiscommunicatie, behoort. Hoe de gemeenten die taken en verantwoordelijkheden organiseren staat in de WVr slechts in algemene termen beschreven.

De afgelopen jaren hebben de gemeenten de taak niet met veel enthousiasme ingevuld. Mede door enkele recente grote incidenten is duidelijk geworden dat afbreukrisico de achilleshiel van de bestuurder is en de taak crisiscommunicatie derhalve cruciaal is in de Bevolkingszorg. Gemeenten willen ook niet de zwakste schakel zijn in de keten van rampen- en crisisbestrijding.⁸⁰ Daarom is het project 'Professionalisering Oranje kolom' in het leven geroepen. Professionaliseren van de Oranje kolom kost geld. Dat komt door de invoering van een hard-piketregeling voor meer functies dan nu binnen de crisiscommunicatie. Gemeenten zullen er rekening mee moeten houden dat crisiscommunicatie een gemeentelijke taak is, die geld en uren kost. Geschatte belasting voor een communicatiemedewerker inclusief opleiden en oefenen is 8 werkdagen (= 64 uur) per jaar.⁸¹ Gemeenten willen niet dat de burgers meer betalen voor de professionalisering van de oranje kolom.⁸²

⁷⁷ Rapport commissie Bevolkingszorg op orde, p. 19-20.

⁷⁸ Trendanalyse Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

⁷⁹ Dagblad De Limburger. www.limburger.nl/article/20120918/REGIONIEUWS01/120919161/1056 'Brandweer moet uitruktijd halen', 18.09.12 07:00

⁸⁰ Interview Marcel Derks, 23-04-2013.

⁸¹ Gesprek C. Trines, 25-04-2013.

⁸² Dagblad De Limburger.

In 2014 zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Gemeentebesturen hebben weinig trek in besluiten die geld kosten en waar electoraal niets mee te winnen valt. Volgens de begroting 2013 van de VRLN betaalt de gemeente Venray per inwoner € 43,39 per inwoner. Dat komt voor Venray neer op € 1,8 miljoen. De totale begroting van de VRLN bedraagt voor 2013 € 49 miljoen. Voor meer gedetailleerde informatie over de WvR en het project Verbetering Oranje kolom verwijst ik naar bijlage 2.

Schaalvergroting

Schaalvergroting is een dominante ontwikkeling. Ook nieuwe wetgeving leidt tot schaalvergroting. Op 1 januari 2013 is de nieuwe Politiewet in werking getreden en is de nationale politie een feit. Minister Plasterk streeft naar gemeenten met een minimale omvang van 100.000 inwoners en vijf landsdelen in plaats van de huidige twaalf provincies. Doorgaan van de plannen zorgt ervoor dat grenzen van provincie en Veiligheidsregio in Limburg niet langer dezelfde zijn. Of die plannen doorgaan is onzeker, maar inmiddels is onder invloed van die kabinetsplannen in de regio Noord-Limburg wel een samenwerkingstrein op gang gekomen. Daar zijn veel partijen bij betrokken en er wordt op verschillende niveaus gepraat. De uitkomsten zijn nog ongewis, maar de trend is onmiskenbaar.

Deregulering

Deregulering is een andere ontwikkeling bij de overheid. Ook de gemeente Venray heeft 'minder regels' in haar beleid opgenomen. Voor veel activiteiten waar eerst een vergunning nodig was, volstaat voortaan een melding. Die verschuiving leidt wel tot meer verzoeken om controles. Blijven die achterwege of zijn ze onvoldoende, leidt dat tot grotere kans op incidenten (inclusief bestuurlijk afbreukrisico).⁸³

3.5 Actorenanalyse

3.5.1 Betrokken actoren

Burgemeesters

De burgemeesters van de vijftien gemeenten in de Veiligheidsregio Limburg –Noord (VRLN) zijn verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. Ze onderhouden de contacten met het Openbaar Ministerie, de politie en waren hoofd van de lokale brandweer (sinds 2012 is de lokale brandweer opgegaan in een regionaal korps). Elke burgemeester is lid van het algemeen bestuur van de VRLN. Het bestuur van de VRLN is niet eensgezind over nut en noodzaak van professionalisering Oranje kolom. Van de vijftien burgemeesters stemden drie in maart 2013 tegen de tijdelijke verbetervoorstellen voor crisiscommunicatie in het kader van het project Verbetering Oranje kolom. Gesprekken met burgemeesters en met medewerkers van het project Verbetering Oranje kolom geven aan dat burgemeesters verschillend denken over risico's en veiligheid. Burgemeesters moeten binnen hun portefeuilles soms afwegingen maken. Ook hebben ze soms moeite met de dubbelrol van burgervader en bevelhebber tijdens een crisis.

Burgemeester Gilissen is geen voorstander van overdreven veel regels en procedures en is kritisch ten aanzien van het project Verbetering Oranje kolom voor zover dat leidt tot extra kosten en procedures. Hij ziet communicatie bij rampen en crises, inclusief tijdige opkomst als 'part of the job', zowel voor hemzelf en de ambtelijke top als voor de lagere

⁸³ Gesprek K. Penders, 18-4-2013.

echelons in de organisatie. Volgens Gilissen zijn we in Nederland wat aan het doorschieten met alles in protocollen en procedures vastleggen. Hij vindt dat we moeten nadenken over de veiligheidswinst die nog te behalen valt, afgezet tegen de maatschappelijke kosten. En veel winst is er naar zijn mening niet meer te behalen. De Venrayse burgemeester koppelt de grens van een lokale of regionale crisis aan de GRIP-structuur. Hij erkent dat die grens niet altijd scherp is te trekken, maar tilt daar niet heel zwaar aan en gelooft in ad hoc-oplossingen. In zijn algemeenheid pleit Glissen voor het opwaarderen van het vermogen tot improviseren. "Dat zijn we verleerd, met alle plannen en procedures. En bij een ramp komt het altijd op improviseren aan." De Venrayse burgemeester pleit voor meer aandacht voor improvisatievermogen in opleidingen en oefeningen.

Burgemeester van Venlo, Antoin Scholten is voorvechter van professionalisering. Scholten is voorzitter van het DB van VRLN en volgens de WvR 'opperbevelhebber' crisis- en rampenbestrijding bij incidenten die gemeentegrenzen overstijgen, ook wel 'superburgemeester' genoemd. Scholten heeft ervaring in crisisbeheersing en rampenbestrijding. In Zwijndrecht was hij portefeuillehouder crisisbeheersing en rampenbestrijding bij V'regio Zuid-Holland-Zuid.

Portefeuillehouder crisiscommunicatie binnen de VRLN is Kees van Rooij, burgemeester van Horst aan de Maas. Hij is –uiteraard- voorstander van professionalisering. 'Zijn' gemeentesecretaris Alwin ter Voert is coördinerend gemeentesecretaris (CGS) en lid van de Veiligheidsdirectie en heeft zich gestort op het project van professionalisering en verbetering Oranje kolom (Bevolkingszorg).

Management gemeente Venray

Voor het management heeft crisiscommunicatie geen hoge prioriteit (zie ook Bijlage 'Participerende observatie bij interne analyse'). Managers zijn in principe niet inhoudsdeskundig en wisselen regelmatig van afdeling. Zo is de manager van afdeling Middelen, waartoe Team Communicatie behoort, officieel ook lid van overleggroep 'Hoofden communicatie' van VRLN, maar laat die zetel invullen door communicatieadviseur (ikzelf).

AOV'er:

AOV'er Karin Penders is de centrale figuur in de lokale Venrayse rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de regionale samenwerking namens de gemeenten is zij verantwoordelijk voor het proces voorlichting (waaronder risico- en crisiscommunicatie). De Venrayse AOV'er is mede-opdrachtgever voor de afstudeeropdracht.

Directie VRLN:

Piet Lucassen, directeur VRLN sinds 2010, daarvoor gemeentesecretaris/algemeen directeur en afdelingshoofd in Venray. Lucassen is ook de voorganger van Ter Voert in de functie van CGS en was in die functie voorheen medeverantwoordelijk voor de wijze waarop de gemeentelijke kolom de crisisorganisatie had georganiseerd.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

In de vertegenwoordiging van het ministerie staat minister Opstelten bijzonder kritisch ten aanzien van het meerjarenbeleidsplan van de VRLN. Daarin zet regio in op preventie en voorlichting om brandveiligheid te verbeteren. De brandweer haalt in buitengebieden de wettelijke opkomsttijd niet. Opstelten houdt daar aan vast. Voldoen aan opkomsttijden kost miljoenen, onder meer aan extra kazernes, en mogelijk gaat dat ten koste van het budget communicatie.

Provincie Limburg

De provincie heeft een taak in de risicocommunicatie. Provincies maken en beheren de risicokaarten. Dit is wettelijk verankerd in de Wet Veiligheidsregio's. De provincie beschikt over een provinciaal risicocommunicatieplan. Verder faciliteert de provincie de gemeenten, onder andere door het leveren van een expertteam en een deskundigenportal. De provincie heeft ook een taak in de crisisbeheersing. Bij GRIP4 wordt de Commissaris van de Koning op de hoogte gebracht.

Partners in VRLN: politie, GHOR en brandweer

Politie

Met ingang van 1 januari 2013 zijn de regionale politiekorpsen opgegaan in één nationaal politiekorps, verdeeld over tien regio's. De gemeenten van de VRLN vallen onder de regio Limburg. De oprichting van de nationale politie heeft ook gevolgen voor de crisiscommunicatie. Het communicatieteam van de politie in Limburg, de Mediadesk, is fysiek niet langer in Venlo en Maastricht, maar uitsluitend in Maastricht gevestigd. Het is van daaruit moeilijk om op tijd bij incidenten in het midden en noorden van de provincie te zijn. De verwachting is dat de druk van de media op de communicatiemedewerkers van VRLN (+ de gemeenten) zal toenemen. De VRLN moet er voor waken niet de communicatietaken van de politie over te nemen. (opgetekend 5-3-2013 tijdens workshop crisiscommunicatie in Roermond).

GHOR/GGD

De GGD Limburg-Noord is de gezondheidsdienst van de vijftien gemeenten in Noord- en Midden-Limburg. De afkorting GGD staat voor Gemeenschappelijke GezondheidsDienst. De kernactiviteit is het bevorderen van de gezondheid van de ruim 550.000 inwoners in de regio, met name door het tegengaan en vroegtijdig opsporen van ziekten (preventie). De GGD Limburg-Noord is onderdeel van de Veiligheidsregio Limburg-Noord. De GHOR Limburg-Noord is verantwoordelijk voor de coördinatie van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen. Ook de GHOR maakt deel uit van de Veiligheidsregio. De GHOR heeft drie taken bij rampen en crises: spoedeisende medische hulp, preventieve openbare gezondheidszorg en psychosociale hulpverlening.

Brandweer

De brandweer is een organisatie in beweging. De reorganisatie van gemeentelijke korpsen naar een regionaal korps is in de laatste fase. Het proces van enkele jaren heeft voor onrust onder met name vrijwillige brandweermensen gezorgd. De reorganisatie gaat gepaard met bezuinigingen op kazernes en materieel. Binnen de Veiligheidsregio is de brandweer traditioneel de sterkste (invloedrijkste) kolom. Aan die positie tornen de gemeenten met de professionalisering Oranje kolom. Gemeenten willen voor die professionalisering niets extra's betalen. In de praktijk betekent dat inleveren voor de brandweer. Qua cultuur is de brandweer een bijzonder hechte organisatie, met grote betrokkenheid bij hun werk. De brandweer heeft een historische band met de gemeentelijke organisatie. Van oudsher en ook nu nog zijn relatief veel ambtenaren lid van de vrijwillige brandweer.

Ambtenaren in de andere processen Bevolkingszorg

Exclusief het proces Voorlichting zijn bij de processen Bevolkingszorg in de gemeentelijke organisatie in Venray 38 personen betrokken. Zij vervullen samen 49 functies -een aantal heeft meerdere functies-. Wat voor de communicatiemedewerkers geldt, gaat ook op

voor de overige functionarissen van de gemeenten die actief zijn in één van de processen Bevolkingszorg. In het kader van het professionaliseringsproject Oranje kolom worden in de toekomst ook aan hen mogelijk kwaliteits- en opkomsteisen gesteld. Ze zijn daar (nog) niet van op de hoogte.

Gemeenteraden

Na de invoering van de WvR staan de gemeenteraden op grotere afstand van de crisisbeheersing. De raden moeten nog geconsulteerd worden over het regionaal risicoprofiel dat het gemeentelijk rampenplan vervangt. Het rampenplan stelde de raad zelf vast. In een periode van bezuinigingen krijgen de gemeenteraden mogelijk de vraag voorgelegd om extra geld te stoppen in de rampen- en crisisbeheersing.

In de gemeenteraad van Venray hebben crisisbeheersing en –communicatie geen prioriteit. De gemeenteraad kent de Veiligheidsregio als ‘baas’ van de regionale brandweer en de GGD. Over de VRLN wordt –enigszins gechargeerd- alleen gesproken als de gemeentelijke bijdrage aan de organisatie op de agenda staat. Een uitzondering daarop vormde 2011 toen de regionalisering van de brandweer aan de orde was. Lokale politici waren bezorgd over de positie van de vrijwillige brandweerlieden en hun motivatie in de nieuwe organisatie⁸⁴.

Externe partners Venray in crisiscommunicatie

Venray heeft relatief veel instellingen voor geestelijke gezondheidszorg binnen haar grenzen. Instellingen als Dichterbij, Vincent van Gogh Instituut en ook tbs-kliniek De Rooyse Wissel kunnen op verschillende manieren risicovol zijn.

Andere partners voor de crisiscommunicatie zijn het Openbaar Ministerie, de reclassering en legerbasis De Peel. Met een aantal (OM, legerbasis, instellingen) heeft de gemeente reguliere overleggen, met de reclassering op incidentele basis.

Bedrijven in VRLN

Bedrijven kunnen een risico vormen voor rampen en crisis. Risicovolle bedrijven zijn door de VRLN in beeld gebracht. Bedrijven kunnen ook door een ramp of crisis getroffen worden. Getroffen bedrijven kunnen ad hoc deel uitmaken van de hulpverleningsstructuur.

Communicatieadviseurs 15 gemeenten

De communicatieadviseurs vormen geen homogene groep als het gaat om (het belang van) crisiscommunicatie. Grotere gemeenten hebben meer communicatiemensen en kunnen gemakkelijker medewerkers afstaan ten behoeve van de regionale crisiscommunicatie zonder dat het dagelijkse werk in het gedrang komt. Maar grotere gemeenten hebben ook vaker te maken met crises. Kleine gemeenten hebben moeite met afstaan van medewerkers in verband met de bezetting. Adviseurs en medewerkers in crisiscommunicatie zijn in eigen gemeente geen teamleider of afdelingshoofd. Van de 62,5 fte aan communicatiefunctionarissen in de gemeenten zijn er 15 actief in de crisiscommunicatie.

Communicatieadviseur VRLN:

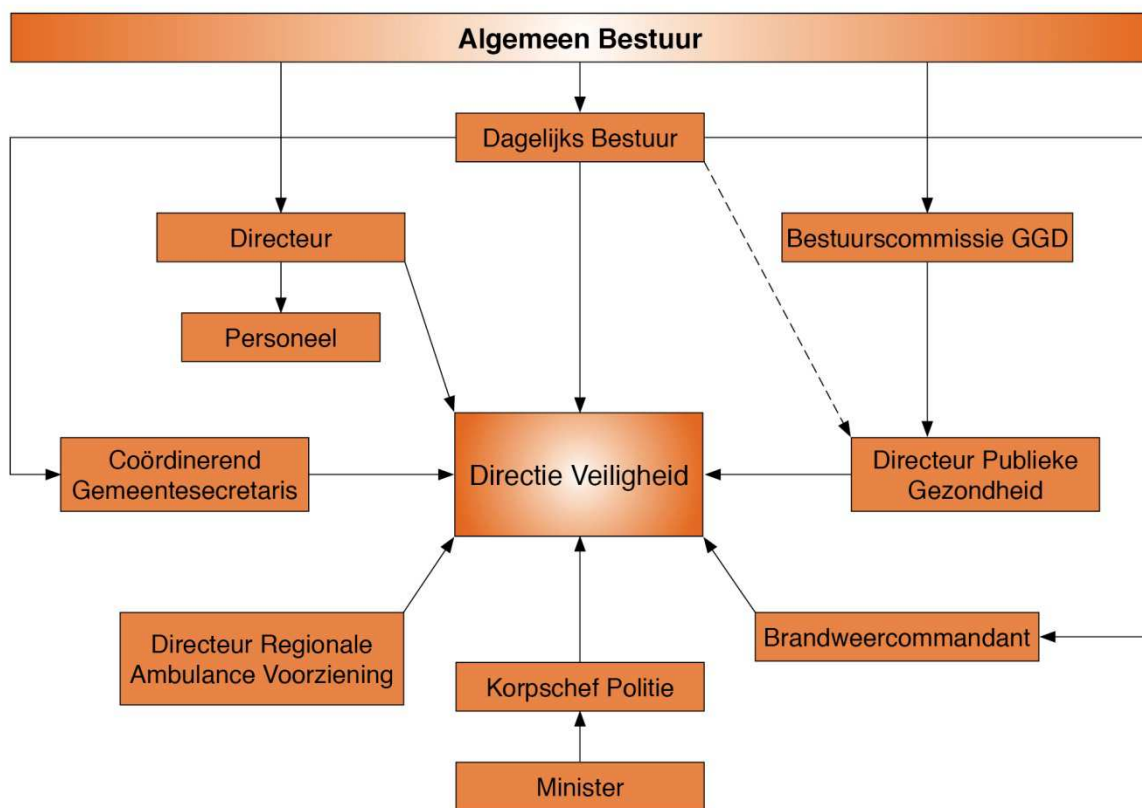
Chris Trines vervult deze positie. Chris is afkomstig van de brandweer. Vanuit VRLN in het ‘vacuüm’ van crisiscommunicatie gesprongen, inhoudelijk (ontwikkelen, beheren en produceren van middelen) en organisatorisch (piketten, vergoedingen, opleidingen en

⁸⁴ Weekblad Peel en Maas.

trainingen). Solistische pioniersfunctie tot aan de invoering verbetertraject. Heeft nu het brandweeruniform uitgetrokken en werkt rechtstreeks voor de Oranje kolom.

De organisatie VRLN als geheel

Veiligheidsregio is de naam van het samenwerkingsorgaan van en voor de gemeenten dat tot doel heeft de belangen van de gemeenten en hun ingezetenen te behartigen in het kader van de Wet op de Veiligheidsregio's (WVr). In de VRLN werken vijftien gemeenten in Noord- en Midden-Limburg, de brandweer, politie en de GHOR samen. De burgemeesters van de gemeenten vormen het bestuur. Bij grote rampen of crises is de voorzitter van de Veiligheidsregio de hoogste baas. Via andere constructies hebben de gemeenten ook een stem in de brandweer en de GHOR. Deze partners zijn niet in het bestuur vertegenwoordigd, maar zitten wel in de Veiligheidsdirectie. De leden van de Veiligheidsdirectie worden met uitzondering van de politiemann en ambulancedirecteur, direct of indirect door de gemeenten benoemd.



Invloed van gemeenten via benoemingen in de Veiligheidsregio Limburg-Noord (eigen schema).

Ondernemingsraden, medezeggenschapsraden

Bij belangrijke veranderingen in de organisatie moet een ondernemingsraad adviseren dan wel instemmen. Dat kan het geval zijn als medewerkers van de gemeente andere arbeidsovereenkomsten krijgen als gevolg van de professionalisering van de Bevolkingszorg in de regionale rampenbestrijding.

Burgers in Venray

Belangrijke actoren én soms lijdend voorwerp bij een crisis zijn de burgers van Venray. In Venray wonen 43.000 mensen, daaronder 7560 allochtonen. 16,5% van de inwoners is ouder dan 65 jaar. Vergeleken met het landelijke gemiddelde heeft Venray minder

jongere huishoudens en meer oudere huishoudens. De verdeling alleenstaand, samenwonend met en zonder kinderen is evenredig. De meeste Venraynaren werken in de gezondheidszorg (21%), gevolgd door industrie (18%), groot- en detailhandel (12,5%) en opslag en vervoer (11,7%).

Wat vinden zij belangrijk en wat zijn hun behoeften als het gaat om communicatie tijdens een crisis? Onderzoek op Venrayse schaal ontbreekt. Uit andere onderzoeken blijkt dat op het gebied van crisiscommunicatie weinig lokale verschillen zijn in Nederland. In het Continu Onderzoek Bevolkingsperspectieven (COB) van het Centraal Planbureau (CPB) schommelt het percentage Nederlanders dat 'criminaliteit en veiligheid' belangrijk vindt al jaren rond de 10%.⁸⁵ Nederlandse burgers maken zich op dit moment meer zorgen over hun inkomen en de economie. De mening over het onderwerp wordt beïnvloed door de actualiteit. Een grootschalig incident kan de opvatting zomaar doen veranderen. Bureau MarketResponse houdt in opdracht van het Nationaal Crisis Centrum periodiek de Risico- en Crisisbarometer bij. De laatste basismeting dateert van november 2012⁸⁶ en toont hetzelfde beeld als het COB: de 'agenda van bezorgdheid' van de Nederlandse burger is niet altijd dezelfde en wordt mede door de actualiteit bepaald. Het MarketResponsepanel maakte zich het meeste zorgen over de economische cq eurocrisis, de ontwikkelingen in de gezondheidszorg en de werkloosheid. Veiligheid werd door minder dan 5% van de respondenten genoemd.

In 2011 heb ik in het kader van een praktijkopdracht een enquête gehouden onder Venraynaren. Een aantal vragen ging over de manieren waarop zij bij voorkeur met de gemeente communiceren. Relevant voor deze opdracht is dat 30% Twitter het beste middel vindt om bij rampen door de gemeente te worden geïnformeerd. Over het algemeen hebben de ondervraagden meer vertrouwen in de meer traditionele media (e-mail, persoonlijke informatie, website, krant) dan in sociale media. De burgemeester is de persoon die Venraynaren het meeste vertrouwen, meer dan de brandweercommandant en de politieagent. De politieagent geniet meer vertrouwen dan een ooggetuige. Als Venraynaren met betrekking tot informatie moeten kiezen tussen betrouwbaarheid en snelheid, kiezen ze voor het eerste.⁸⁷

3.5.2. Media

In dit onderzoek versta ik onder 'media', kranten en tijdschriften, radio, televisie en (mobiel) internet die op professionele wijze (dus met betaalde en ervoor opgeleide medewerkers) nieuws verslaan en achtergronden bij het nieuws produceren. Een getuige van een incident die met een mobieltje opnamen maakt en die verspreidt, is geen journalist, maar een nieuwsbron.

De rol en de functie van de media zijn de laatste jaren ingrijpend veranderd. Belangrijke oorzaak is het gebruik van internet en de opkomst van de sociale media. Veel gedrukte media hebben het economisch moeilijk door teruglopende advertentie-inkomsten en dalende aantallen abonnees. De belangrijkste media in Venray komen achtereenvolgens aan de orde.

L1

⁸⁵ Sociaal Cultureel Planbureau. Continu Onderzoek Bevolkingsperspectieven.

⁸⁶ Risico- en crisisbarometer november 2012

⁸⁷ 160202 uitwerking enquête, 26-2-2012.

Publieke regionale omroep, TV, radio en internet. L1 is in Limburg tevens de rampenzender. Afspraken over vrije nieuwsgaring en functie als rampenzender liggen vast in een convenant. Studio's in Maastricht en Venlo. Professioneel journalistiek bedrijf, in Noord-Limburg een lagere kijk- en luisterdichtheid dan in het midden en zuiden van de provincie.

Dagblad De Limburger

Regionaal dagblad in provincie Limburg met vijf regionale edities en internet. Onderdeel van de landelijk opererende uitgever van regionale dagbladen Wegener. Professioneel en doorgaans goed ingevoerd, zowel lokaal als regionaal. Beperkt aantal abonnees in Venray (circa 4000), daardoor minder invloedrijk dan nieuwsblad Peel en Maas.

Peel en Maas

Wekelijks verschijnend lokaal nieuwsblad. Met ongeveer 12.500 abonnees grootste bereik in gemeente Venray. Belangrijkste 'opinievormer' onder oude media in Venray. Ook website, kabelkrant en lokale TV van dezelfde uitgever.

E3 Journaal/Trompetter en Zondagsnieuws

Huis-aan-huisuitgaven van A&C Media, uitgever van 60 huis-aan-huisbladen in Zuidoost-Nederland. Nauwelijks eigen redactie, nemen veelal ongewijzigd ingestuurde persberichten over.

Omroep Venray

Lokale publieke omroep. Radio, kabelkrant, (web) TV. 'Nette', beetje brave lokale omroep, zonder veel journalistieke inhoud. Enthousiaste verslagleggers van evenementen.

Websites

InVenray.nl. Geen eigen redactie. Nemen persberichten en berichten van andere media over. Slechts ongeveer 300 bezoekers per maand.

Hierboven staan de media waarmee de gemeente Venray het meeste te maken heeft. Als er 'belangrijke' dingen gebeuren –en dat is bij een ramp, crisis, maar ook bij maatschappelijke onrust vaak het geval, komen daar landelijke media bij. Recente voorbeelden zijn de komst van Benno L. (zie hiervoor Omgevingsanalyse, Politiek) en het bezoek van de Marokkaanse ambassadeur aan Venray⁸⁸. Uit eigen ervaring weet ik dat de NOS, de Volkskrant en SBS6 het meest actief zijn. Ook BNR Nieuwsradio meldt zich wel eens en incidenteel de Telegraaf. De overige landelijke kranten en websites baseren zich doorgaans op andere bronnen. Zoals de persbureaus ANP of Novum, die zich vreemd genoeg in Venray zelden melden. De ervaring met landelijke media zijn wisselend. Over het algemeen zijn de journalisten wat dwingender, kritischer en afstandelijker. Van een voorzichtige vertrouwensrelatie, zoals bij lokale en regionale journalisten soms het geval is, is bij de landelijke media geen sprake.

3.6 Theoretisch kader

De gemeente Venray heeft geen crisiscommunicatiebeleid. Team Communicatie vraagt om een rapport dat hen duidelijk maakt welke verantwoordelijkheden en taken ze

⁸⁸ Volkskrant, 4 maart 2013.

hebben tijdens lokale en bovenlokale crises en rampen. Op de langere termijn is de doelstelling een lokale crisiscommunicatie die voldoet aan de wettelijke eisen, de eisen van burgers en de eisen van de gemeenschappelijke Veiligheidsregio Limburg-Noord en die past bij de visie en cultuur van de organisatie gemeente Venray.

3.6.1 Resultaat

Daarmee rekening houdend baseer ik het communicatieadvies en de daaruit volgende richting voor strategie en middelen op de relatieve visie op communicatie. Deze visie gaat uit van een gelijkwaardige en wederkerige relatie tussen zender en ontvanger. De aanhangers van de relatieve visie beschouwen de moderne burger als mondig, actief zoekend naar informatie en in hoge mate zelfredzaam. Burgers slikken niet alle informatie willoos, maar geven betekenis aan boodschappen vanuit hun eigen referentiekader, dat wordt gevormd door factoren als opleiding, (sub)cultuur, eerdere ervaringen en sociale omgeving. Ontwikkelingen als internet en sociale media dragen bij aan die gelijkwaardigheid: de overheid is haar informatiemonopolie kwijt. Vaak zijn burgers bij incidenten ook sneller op de hoogte dan de instanties.

Rampen- en crisiscommunicatie is tegenwoordig in ultimo een zaak van de overheid. Zeker is dat het geval wanneer de veiligheid en/of de volksgezondheid in het geding is. De auteurs Frank Regtvoort en Hans Siepel betogen in hun boek 'Risico- en crisiscommunicatie'⁸⁹ dat juist overheidscommunicatie moet uitgaan van de relatieve visie. Ze zien de overheid als een organisatie die ten dienste staat van het algemeen belang (in de crisiscommunicatie van burgers en slachtoffers). Crisiscommunicatie moet uitgaan van de behoefte van de burgers. De auteurs definiëren crisiscommunicatie als volgt: communicatie tijdens een crisissituatie, waarbij de communicatie voorziet in de maatschappelijke informatiebehoefte⁹⁰. Wordt in die behoefte niet voorzien, zullen de communicatie-inspanningen waarschijnlijk hun doel missen.

De relatieve visie in de crisiscommunicatie krijgt steun van wetenschappers als Ira Helsloot, die wijst op onderzoek naar het gedrag van mensen in crisissituaties. Mensen raken bij een ramp niet massaal in paniek of slaan aan het plunderen. Veel mensen brengen zichzelf in veiligheid en helpen anderen. Helsloot rekent af met de mythe van de hulpeloze burger⁹¹. Ook de commissie 'Bevolkingszorg op orde', bekender onder de naam van haar voorzitter als de commissie Bruinooge, opteert voor de relatieve visie⁹². (Helsloot zat in de commissie).

3.6.2 Eén visie, meerdere strategieën

In dit rapport maak ik de keuze voor de relatieve visie op communicatie. Ik verwijs naar hoofdstuk 2.3 voor de onderbouwing van deze keuze. Kort gezegd: de relatieve visie sluit aan bij de visies van zowel de gemeente Venray als die van de Veiligheidsregio Limburg-Noord en past in een aantal maatschappelijke ontwikkelingen van dit moment. Kenmerkend voor deze visie is dat beleid tot stand komt in samenspraak met stakeholders. In dit geval: burgers worden betrokken bij de totstandkoming van crisiscommunicatiebeleid. Vanuit de gedachte dat meedenken tot betere besluiten leidt en tot meer draagvlak. Dialogiseren in het communicatiekruispunt van Van Ruler.

⁸⁹ Regtvoort en Siepel p. 28.

⁹⁰ Idem, p. 143.

⁹¹ Idem, p. 108.

⁹² Rapport commissie Bevolkingszorg op orde.

De keuze voor de relatievisie betekent niet dat in de uitwerking alle beslissingen in samenspraak met burgers tot stand komen. Soms moeten er gewoon boodschappen worden overgebracht worden en zeker tijdens een crisis is er nauwelijks tijd voor overleg en samenspraak. In de uitvoering is crisiscommunicatie een klassiek zender-ontvangermodel. Het idee is dat dankzij de opgebouwde relatie in een eerdere fase de boodschap ook bij de ontvanger tot het door de zender gewenste gedrag leidt. Bij de keuze voor een strategie komen dan ook andere kwadranten uit het genoemde kruispunt langs. Met name informeren.

4. Onderzoek

4.1 Onderzoeksverslag

In hoofdstuk 1.5 heb ik aangegeven op welke manieren ik het antwoord op de centrale vraag van het onderzoek dacht te gaan vinden. Ik heb daarin uitgelegd waarom ik kwalitatief onderzoek het beste vindt passen bij de probleemstelling en voor welke vormen van kwalitatief onderzoek ik heb gekozen: literatuuronderzoek, interviews en workshops. In de loop van het onderzoek heb ik daar participerende observatie aan toegevoegd, bedoeld om een aantal mondeling of schriftelijk verkregen beleidsuitgangspunten te objectiveren en te toetsen. Hieronder in samenvatting/resultaten van het verslag van de verschillende onderzoeksvormen. Het volledige verslag vindt u als bijlage 6.

4.2 Interviews

Burgemeesters spelen een centrale rol in de rampen- en crisisbestrijding en in de crisiscommunicatie. Ze zijn opperbevelhebber van de hulpverleners in hun gemeente, bestuurder van de Veiligheidsregio en burgervader. Van de vijftien burgemeesters wilde ik er vijf interviewen. Twee burgemeesters uit Noord- en twee uit Midden-Limburg, plus de voorzitter van de Veiligheidsregio. Uit Midden-Limburg had ik de burgemeesters van Maasgouw en Echt-Susteren, Stef Strous en Jos Hessels, in gedachten. Door tijdgebrek en agendatechnische hobbels heb ik die interviews niet kunnen afnemen. Uit Noord-Limburg heb ik burgemeester Kees van Rooij van Horst aan de Maas en de 'eigen' burgemeester Hans Gilissen van Venray gesproken. Voorzitter van de Veiligheidsregio is Antoin Scholten, burgemeester van Venlo.

De interviews duurden ongeveer drie kwartier en vonden plaats in de kantoren van de burgemeesters. De interviews verliepen volgens een vast stramien: introductie met een toelichting op het onderzoek, gevolgd door een aantal vragen die ik vooraf had opgesteld, maar die de gesprekspartners niet kenden. Naarmate het gesprek vorderde, liet ik de vragenlijst meer los, daar waar het gesprek een voor het onderzoek relevante richting opging. Vooraf heb ik om toestemming gevraagd om het gesprek te mogen opnemen. In alle gevallen kreeg ik die toestemming. Ik had twee redenen om het gesprek op te nemen: allereerst het vastleggen ervan en op de tweede plaats om me beter op het gesprek te kunnen concentreren. De geïnterviewden hebben het resultaat niet achteraf ingezien.

Het gesprek met Kees van Rooij van Horst aan de Maas, ook portefeuillehouder crisiscommunicatie in de VRLN vond plaats op 24 april 2013. Het gesprek met Antoin Scholten heb ik gehouden op 16 mei 2013 en met Hans Gilissen heb ik gesproken op 22 juli 2013.

Hieronder een samenvatting van de interviews.

Scholten stelt dat crisiscommunicatie steeds belangrijker wordt. Wil je professioneel communiceren bij een ramp of crisis, moet je de communicatie regionaal organiseren, is zijn overtuiging. Verreweg de meeste gemeenten kunnen alleen geen ramp of crisis bestrijden en ook de communicatie daarbij niet. Lang niet alle bestuurders, politici en ambtenaren zijn zich daarvan bewust en dus moeten we dat gegeven goed communiceren.

Scholten pleit voor de inzet van sociale media (Twitteraccount, gekoppeld aan de gemeentelijke website). Plus de inzet van omgevingsanalisten die sociale media monitoren. Voor het corrigeren van foutieve berichten en voor het geven van informatie. De grens van 'lokaal' en VRLN wordt wat Scholten betreft bepaald door de mate van maatschappelijke opschudding, die volgens hem met name bepaald wordt door media-aandacht. Dat kan los staan van de GRIP-structuur.

Ook actieve betrokkenheid van burgers bij crisiscommunicatie wijst Scholten niet af. Nut en wenselijkheid hangen van de situatie af, maar ook hier is vertrouwen de basis.

"Mensen zijn niet dom, mensen hebben behoefte aan informatie en als ze redelijke informatie krijgen, handelen ze er ook naar."

Burgemeester Kees van Rooij wijst op de bijzondere positie van crisiscommunicatie in het proces Bevolkingszorg. Crisiscommunicatie zit, in tegenstelling tot veel andere processen van Bevolkingszorg, in de eerste acute fase van een crisis. Het is dus logisch dat competenties, paraatheid, opleidingsniveau en geoefendheid vergelijkbaar moeten zijn met de andere kolommen die fase actief zijn. Dat is nog niet het geval. Van Rooij pleit voor gezamenlijke scholing, training en oefening, niet alleen voor de inzetten in regionaal verband, maar eveneens ten behoeve van het vergroten van de lokale expertise op het gebied van crisiscommunicatie.

Hans Gilissen is geen voorstander van overdreven veel regels en procedures en is kritisch ten aanzien van het project Verbetering Oranje kolom voor zover dat leidt tot extra kosten en procedures. Hij ziet communicatie bij rampen en crises, inclusief tijdige opkomst als 'part of the job', zowel voor hemzelf en de ambtelijke top als voor de lagere echelons in de organisatie.

De Venrayse burgemeester koppelt de grens van een lokale of regionale crisis aan de GRIP-structuur. Hij erkent dat die grens niet altijd scherp is te trekken, maar tilt daar niet heel zwaar aan en gelooft in ad hoc-oplossingen. In zijn algemeenheid pleit Glissen voor het opwaarderen van het vermogen tot improviseren. De Venrayse burgemeester pleit voor meer aandacht voor improvisatievermogen in opleidingen en oefeningen.

4.3 Vragenlijst

Voor het beantwoorden van een aantal deelvragen heb ik de medewerking gevraagd van collega-communicatieadviseurs uit de vijftien gemeenten. De medewerking bestond uit het invullen van een vragenlijst en het bijwonen van een workshop. De vragenlijst bevatte twintig vragen, met als algemeen doel: achterhalen hoe de mensen 'in het veld' de crisiscommunicatie ervaren, zowel lokaal als gemeenschappelijk in de Veiligheidsregio. Ik wilde toetsen of de ervaringen van de collega's overeenkomen met die van het eigen team communicatie in Venray en of ze zich herkennen in de verbeterplannen van de Oranje kolom. De vragenlijst heb ik in maart gestuurd naar 22 collega's in de vijftien gemeenten. De groep is samengesteld uit communicatieadviseurs die een rol hebben of hebben gehad in de regionale crisiscommunicatie. Tien van hen vulden de lijst in. Daarmee zijn de antwoorden voldoende representatief voor de hele groep. De lijst als is bijlage 6 bij dit rapport gevoegd.

De geleerde lessen bestrijken een breed palet. Collega's signaleren een verschil tussen theorie en praktijk. De instructies die bij GRIP-situaties gelden bieden niet altijd uitkomst. Ze vinden transparant en regelmatig communiceren, via (zo) veel (mogelijk) kanalen belangrijk. Evenals het tijdig opschalen, ook wat betreft het erbij halen van

externe experts zoals van het Nationaal Crisiscentrum (NCC). Vergaderstructuur afspreken, taken en rollen afspreken. Vasthouden aan gekozen communicatiestrategie. Snel inspelen op de informatiebehoefte betrokkenen is essentieel.

Zeven van de tien gemeenten zeggen te beschikken over een vastgelegd lokaal crisiscommunicatiebeleid. Uit de antwoorden blijkt dat het niet om een afzonderlijk beleidsstuk gaat, maar om een paragraaf/hoofdstuk in het gemeentelijk rampen(bestrijdings)plan of diens opvolger, het regionaal crisisplan.

Geen van de gemeenten heeft budget en uren voor lokaal crisiscommunicatiebeleid sec. Het aantal keren dat geoefend wordt in de gemeente is gering, meestal één keer per jaar. Ook het aantal inzetten op regionale schaal is beperkt. Zes van de tien collega's hebben geen tot twee inzetten per jaar.

Uiteenlopende antwoorden op de vraag wanneer de VRLN de rampen- en crisiscommunicatie verzorgt en wanneer de gemeente verantwoordelijk is. Eveneens signaleren de collega's uiteenlopende knelpunten in de crisiscommunicatie. Stroperigheid in besluitvorming, waardoor snel communiceren moeilijk is. Of (omgekeerd): te weinig vertrouwen in deskundigheid van de communicatiemedewerkers en daardoor geen vertrouwen schenken en vasthouden aan procedures. Communicatieadviseurs worden te laat betrokken bij het opstellen van nieuw beleid. De capaciteit van een klein team in een gemeente, zeker als crisis langer duurt. En tot slot: gemeentes doen het er 'bij', voor andere partners is rampenbestrijding en crisisbeheersing dagelijks werk.

Om de samenwerking op het gebied van crisiscommunicatie tussen gemeente en de Veiligheidsregio goed vorm te geven, moet er volgens de communicatieadviseurs een aantal zaken gebeuren. Taken en bevoegdheden moeten worden afgestemd en door middel van mandatering worden geborgd. De communicatiemedewerkers moeten tijdens een crisis meer bevoegdheden hebben om de snelheid van het proces te vergroten. Ook minder schijven in het proces vergroten de snelheid van besluitvorming en communicatie.

Het draagvlak voor crisiscommunicatie in de gemeentelijke organisatie moet verbeteren. Over het algemeen zijn de collega's tevreden tot redelijk tevreden over de wijze waarop de VRLN met hen communiceert. De communicatiemedewerkers vinden dat sociale media een rol moeten spelen in de crisiscommunicatie. Geen van de gemeenten heeft sociale media al structureel in de crisiscommunicatie opgenomen.

Een actieve rol voor burgers bij de crisiscommunicatie is duidelijk nog geen uitgekristalliseerd thema. De collega's reageren overwegend positief, maar met aarzelingen.

4.4 Workshops

Voor verdieping en de beantwoording van andere deelvragen heb ik twee workshops georganiseerd, in samenwerking met medewerkers van het project Verbetering Oranje kolom. De workshops hadden twee doelstellingen: informatie geven en ophalen over de voorstellen ten aanzien van crisiscommunicatie vanuit het project Oranje kolom en informatie ophalen in het kader van mijn onderzoek. Oorspronkelijk was één workshop gepland, in april. Vanwege de geringe opkomst is daar een tweede aan toegevoegd, in juni. In totaal werkten dertien collega's aan de workshops mee. Mijn oorspronkelijke plan was de workshops op video op te nemen. Om praktische en technische redenen heb ik daar op het laatste moment van afgezien.

De professionalisering van de crisiscommunicatie vertaalt zich concreet in extra competentie-, opkomst-, opleidings- en oefeningseisen aan twee bestaande functies.

Daarnaast stelt de projectgroep een nieuwe functie voor, die van contactpunt crisiscommunicatie, een verbindingsfunctie tussen de gemeente waar het incident plaatsvindt en de communicatiemensen die centraal in het regionaal crisiscentrum werken. Tijdens de workshops spreken de aanwezige communicatieadviseurs hun verbazing over de opkomst uit. Ze zien het als een bewijs dat ook bij de collega communicatiefunctionarissen (en/of bij hun leidinggevendenden) het gevoel van urgentie voor een professionelere crisiscommunicatieorganisatie niet groot is. Daar ligt de eerste opdracht voor communicatie, stellen ze vast. Vaker contact in de vorm van bijeenkomsten, bijvoorbeeld rond een thema, noemen de deelnemers als een mogelijkheid.

Er bestaat eensgezindheid over het communicatievraagstuk. Het gaat volgens alle workshopdeelnemers over interne communicatie. Met verschillende communicatiedoelgroepen, die waarschijnlijk (op onderdelen) een eigen aanpak vragen. Doelgroepen die genoemd worden zijn: communicatieafdeling, college, directie en afdelingsmanagers, anderen actief in de Bevolkingszorg, overige collega's binnen de gemeentelijke organisatie.

Geconstateerd wordt dat tot nu alleen de top (burgemeester en gemeentesecretaris) zijn geïnformeerd over de veranderingen in de organisatie van de crisiscommunicatie, plus een aantal betrokken communicatiemensen/AOV'ers. De overige medewerkers hebben een informatieachterstand, die volgens de workshopdeelnemers bijdraagt aan verminderd draagvlak voor de veranderingen.

In de communicatie moeten we ook rekening houden met de verschillen in omvang tussen de gemeenten. Voorkomen moet worden dat de kleine(re) gemeenten zich overdonderd en overvraagd voelen. In de communicatie duidelijk maken dat er alternatieven zijn voor de deelname in regionale piketten en dat communicatiebijstand uit de regio ook buiten GRIP-structuren om kan worden 'ingekocht'.

Een andere belangrijke boodschap naar de mening van de deelnemers is dat een bijdrage aan de regionale crisiscommunicatiestructuur niet ten koste hoeft te gaan van het dagelijks communicatiewerk op het gemeentehuis. (Dit is een logisch gevolg van de 'inkoop'mogelijkheid.)

Belangrijke boodschap om het gevoel van urgentie te versterken is benadrukken dat de Veiligheidsregio niet letterlijk en figuurlijk een 'ver-van-ons-bed-show' is, maar de Veiligheidsregio van en voor de gemeenten is. Als concrete communicatieacties om dit te bereiken, worden rondleidingen door het regionaal crisiscentrum genoemd: "Haal mensen binnen, laat zien wat we doen."

Eventueel in combinatie met een oefening, waardoor het geheel realistischer wordt en de bezoekers het belang van een professionele crisiscommunicatie ervaren.

5. Bevindingen en conclusies

Wat zijn de resultaten van deskresearch, workshop, interviews en vragenlijst?

5.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Wat zijn de taken ten aanzien van crisiscommunicatie voor de gemeente?

Rampenbestrijding en crisisbeheersing is in ultimo een taak van de overheid.

De gemeente is verantwoordelijk voor haar eigen communicatie, ook in tijden van een lokale crisis.

Crisiscommunicatie heeft vier doelen: informatievoorziening, schadebeperking, betekenisgeving en het kanaliseren van emoties.

In het kader van de regionale samenwerking bij grootschalige incidenten (rampen en crises), die vastligt in de Wet op de Veiligheidsregio's, zijn de gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor het proces Bevolkingszorg. Tot dat proces hoort ook crisiscommunicatie.

Crisiscommunicatie heeft een bijzondere positie binnen het proces Bevolkingszorg. In tegenstelling tot de andere onderdelen van het proces zit crisiscommunicatie in de eerste acute fase van een crisis. Competenties, opleiding, paraatheid, opleidingsniveau en geoefendheid van medewerkers sluiten daar nog onvoldoende op aan.

Dit rapport beperkt zich tot wat de Wet op de Veiligheidsregio's (WVr) onder ramp en crisis verstaat (zie Begrippenlijst).

De definitie van de WVr laat ruimte voor interpretatie

De definitie van de WVr is beperkt: steeds vaker worden gebeurtenissen als een crisis beschouwd en behandeld die niet voldoen aan de definitie. Te denken valt aan vormen van maatschappelijke onrust. Deze vorm van crisis wordt ook niet genoemd in het regionale risicoprofiel van de Veiligheidsregio.

Deelvraag 2: Hoe is crisiscommunicatie ingebed in de gemeentelijke organisatie en in het communicatiebeleid?

In haar visie op communicatie kiest de gemeente (lees: Team Communicatie (TC)) voor persoonlijke communicatie.

Team Communicatie wil deelname aan beleidsvorming (intern en extern) bevorderen.

De gemeente Venray kent geen visie op crisiscommunicatie.

In het reguliere communicatiebeleid wordt crisiscommunicatie niet als speerpunt benoemd.

Team Communicatie heeft geen organisatiestructuur ten behoeve van crisiscommunicatie. Een lokale crisis wordt ad hoc door het team opgepakt. Daarbij wordt in voorkomende gevallen de crisisstructuur gehanteerd. Recent heb ik bij enkele incidenten een aanpak meegemaakt waarin een crisisorganisatiestructuur zichtbaar is. Er kwam met gebruik van een vergaderklok een multidisciplinair team bijeen. Ook werden externe deskundigen opgeroepen, waaronder in één geval een expert op het gebied van scenario's. De ervaringen met deze werkwijze waren positief, evenals de reacties van de bestuurders op de aanpak. Het ging in bijna alle gevallen om langzaam opkomende crises, die goeddeels tijdens kantooruren behandeld konden worden. Waar dat niet kon, waren de collega's bereid en bekwaam om een tandje bij te zetten. De flexibiliteit en betrokkenheid van Team Communicatie om bij crises in actie te komen is groot.

Als enige van de communicatieadviseurs heb ik een functie binnen de regionale crisiscommunicatie. Vervanging (bij regionale inzet) en bereikbaarheid buiten kantooruren is binnen Team Communicatie niet geregeld.

Deelvraag 3: Welke organisatorische aspecten binnen de gemeente hebben invloed op de organisatie van de crisiscommunicatie?

De Venrayse organisatievisie is 'samenwerken'. Het accent in de organisatie ligt op innovatie en verandering. De gemeente wil 'verbinden'.

De organisatiestructuur is plat en kent in tegenstelling tot een hulpverlenings- en crisisstructuur weinig hiërarchie. De organisatie is ingericht voor het 'normale', het dagelijkse, niet voor het uitzonderlijke.

De organisatie als geheel is in transitie, van een rollen- naar een taakcultuur en van een mechanische naar een lerende organisatie. Er zijn cultuurverschillen per afdeling, onder meer ten aanzien van taakvolwassenheid van medewerkers en de mate van zelfsturing van teams. De organisatie gemeente Venray is een politiek gestuurde organisatie. De politiek-bestuurlijke factor kan zorgen voor druk en onzekerheid binnen de organisatie. Managers zijn in het algemeen niet inhoudsdeskundig. Het leiderschap van het management is situationeel, afhankelijk van de mate waarin medewerkers taakvolwassen zijn.

Team Communicatie is een zelfsturend team binnen de afdeling Middelen, een afdeling met uiteenlopende werkvelden. Inhoudelijk kent het team geen sturing door de manager. Team Communicatie zit niet bij vergaderingen van afdelingsmanagement en niet standaard bij overleg tussen beleidsmedewerkers en portefeuillehouders. Het onderwerp heeft geen prioriteit bij management en bestuur. Crises zijn niet 'sexy' zolang er niet daadwerkelijk iets aan de hand is. De burgemeester staat principieel en vanuit kostenoverwegingen kritisch tegenover professionalisering van de Oranje kolom. Gilissen is wars van overdreven regels en vindt opkomen bij crisis 'part of the job' en onderdeel van ambtelijke betrokkenheid.

De gemeente onderhoudt reguliere contacten met de andere hulpdiensten die ook in de Veiligheidsregio samenwerken. De burgemeester overlegt met de lokale politiechef en het Openbaar Ministerie en ook ambtelijk zijn er diverse overleggen en contacten. De brandweer heeft daarnaast een sterke historische band met de gemeente. Nog steeds zijn relatief veel ambtenaren lid van de vrijwillige brandweer.

Deelvraag 4: Welke maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland zijn voor de gemeenten relevant voor het vervullen van het proces crisiscommunicatie?

Dat zijn demografische ontwikkelingen als vergrijzing, ontgroening en verdunning. Ouderen en hulpvragenden blijven langer zelfstandig.

Er dreigt een toekomstige leegloop aan ervaring bij (crisis)hulpverleners als gevolg van natuurlijk verloop.

De meertaligheid van bewoners, onder meer door de komst van arbeidsmigranten.

Veel burgers zijn niet hulpeloos in tijden van crisis en zijn bereid te helpen. Ze zijn actief en zelfredzaam. Crisisbeheersing is daar in de praktijk nog niet op ingericht.

Burgers zijn niet bereidwillig om zich op een crisis voor te bereiden (risicocommunicatie). Ze zien het niet als hun taak.

Technologie maakt communicatie plaats- en tijdonafhankelijk. Sociale media spelen een steeds belangrijker rol in de crisiscommunicatie. Er treedt een versmelting van rollen van zender en ontvanger op. Landelijke onderzoeken geven aan dat er lokaal weinig verschillen zijn in de opvattingen bij burgers over de inzet van sociale media in tijden van

crisis. 30% van de Venraynaren wil bij een crisis door middel van Twitter geïnformeerd worden. Burgers hebben meer vertrouwen in tweets van de overheid dan in tweets van andere burgers. VRLN-voorzitter Scholten pleit voor een grotere inzet van de sociale media in de crisiscommunicatie.

De overheid treedt terug, als gevolg van andere ideeën over het probleemeigenaarschap van veiligheid en als gevolg van de aanhoudende economische crisis, die noopt tot herverdeling van financiële middelen. Door de crisis staat veiligheid minder hoog op de agenda van burgers en politici. Beide factoren dragen ook bij aan de trends van schaalvergroting en deregulering.

Er is een afnemend vertrouwen in politiek en openbaar bestuur. Bestuurders worden op gemaakte fouten afgerekend. Afbreukrisico is een zorg voor bestuurders. De minister van Veiligheid en Justitie volgt VRLN kritisch met het oog op de opkomsttijden van de brandweer.

Het aantal grootschalige evenementen neemt toe. Bij de organisatie ervan worden vaker sociale media gebruikt.

Deelvraag 5: Wat zijn de effecten van de voorgestelde organisatievorm op regionaal niveau binnen de VRLN op de lokale crisiscommunicatie?

Het belangrijkste effect is een verdere professionalisering van de crisiscommunicatie op lokaal niveau.

De lokale crisiscommunicatie kan aanhaken op en profiteren van de regionale opzet. In de voorstellen kan een burgemeester ook buiten de GRIP-structuur om een dienstdoende communicatieadviseur van een andere gemeente oproepen.

De professionaliseringsoperatie kan als eye opener voor de lokale situatie dienen.

Professionalisering reduceert het afbreukrisico voor bestuurders.

De voorstellen voorzien in een piketregeling voor drie sleutelfuncties in de communicatie. De competentie-eisen aan de communicatiemedewerkers worden hoger en het aantal inzetten zal stijgen. Opleiding en inzetten zorgen voor zwaardere belasting van de communicatiemedewerkers. Ook moet vervoer geregeld worden. De hogere kosten hebben de gemeenten niet begroot cq gelabeld. Een benchmark laat zien dat kleine maar ook middelgrote gemeenten moeite hebben om aan de eisen te voldoen.

Per gemeente kan de belasting verschillen omdat 'vereffend' kan worden met de andere functies binnen het proces Bevolkingszorg waarvoor gemeenten medewerkers moeten leveren en door de mogelijkheid van financiële compensatie.

De voorstellen zijn niet gericht op 'buurgemeenten' in aanpalende regio's.

Er zijn verschillen in risico's tussen stedelijke en plattelandsgemeenten.

Naast de professionalisering van de Oranje kolom zijn gelijktijdig meerdere (re)organisatiebewegingen in de kolommen crisisbeheersing gaande.

Deelvraag 6: Wat zijn de lessen die de communicatieadviseurs van gemeenten kunnen leren over de communicatie tijdens eerdere rampen en crises?

Collega's signaleren een verschil tussen theorie en praktijk. De instructies die bij GRIP-situaties gelden, bieden niet altijd uitkomst.

Transparant en regelmatig communiceren, via (zo) veel (mogelijk) kanalen is belangrijk. Evenals het tijdig opschalen, ook wat betreft het erbij halen van externe experts zoals van het Nationaal Crisiscentrum (NCC).

Het is belangrijk vast te houden aan een gekozen communicatiestrategie.

Snel inspelen op de informatiebehoefte betrokkenen is essentieel.

De pers bepaalt voor een belangrijk deel het beeld naar buiten. De media zo goed mogelijk faciliteren, maar belangen van betrokkenen gaan boven die van de pers.

Een goed omgevingsbeeld opstellen is belangrijk.

Niet alle communicatieadviseurs beschikken over voldoende competenties voor crisiscommunicatie.

Er is geen heldere afbakening van de taken risicocommunicatie in relatie tot crisiscommunicatie.

Deelvraag 7: Welke knelpunten signaleren communicatieadviseurs van de andere gemeenten in het proces crisiscommunicatie?

Het afstemmen van taken en verantwoordelijkheden.

De mate waarin de beschikbaarheid gegarandeerd kan worden en de aandacht voor opleiding.

Er is weinig aandacht voor crisiscommunicatie in de reguliere communicatieopleidingen.

De 'dubbelrol' van de burgemeester als voorzitter van het Regionaal Beleidsteam en 'burgervader'.

De burgemeester die bij regionale aanpak vasthoudt aan eigen communicatieadviseur.

Het spanningsveld tussen snelheid en openheid vs betrouwbaarheid en zorgvuldigheid.

Stroperigheid in de besluitvorming, waardoor snel communiceren moeilijk is. Of omgekeerd te weinig vertrouwen in de deskundigheid van de communicatiemedewerkers, en daarom strak vasthouden aan procedures.

Communicatieadviseurs worden te laat betrokken bij het opstellen van nieuw beleid.

De capaciteit van een klein team in een gemeente, zeker als crisis langer duurt.

Gemeentes doen het er 'bij', voor andere partners is rampenbestrijding en crisisbeheersing dagelijks werk.

Deelvraag 8: Wat zijn de aandachtspunten voor communicatie vanuit het project Verbetering Oranje kolom?

Het gevoel voor urgentie t.a.v. crisiscommunicatie ontbreekt bij

- (een deel van) de burgemeesters
- (een deel van) de gemeentesecretarissen
- (een deel van) de communicatiefunctionarissen

Er is geen eensgezindheid binnen het bestuur van VRLN (de burgemeesters)

De communicatie vanuit het project OK is beperkt gebleven tot de top en de basis.

Burgemeesters en gemeentesecretarissen enerzijds en een aantal AOV'ers en communicatieadviseurs anderzijds. De brede tussenlaag is onvoldoende op de hoogte.

Eén oorzaak is dat informatie 'van boven' niet is doorgegeven in de organisatie.

Ook andere functionarissen binnen Bevolkingszorg zijn onvoldoende op de hoogte.

Communicatiemedewerkers vormen geen homogene groep. Ze verschillen qua opleiding, ervaring en positie in de eigen organisatie.

Kleine gemeenten hebben moeite met het afstaan medewerkers voor de regionale crisiscommunicatie in verband met de bezetting.

De Wet op de Veiligheidsregio's schrijft voor dat in geval van crisis de normale bedrijfsvoering niet in het gedrang mag komen.

Communicatiemedewerkers hebben behoefte aan een praktische checklist, waarop ze bij zowel lokale als bovenlokale crisis snel kunnen zien wat ze moeten doen.

5.2 Conclusies

Per deelvraag leidt dat tot onderstaande conclusies:

1. De gemeente Venray heeft behoefte aan lokaal crisiscommunicatiebeleid. Dat moet

- aansluiten op regionale crisiscommunicatie
 - aanvullend zijn op regionale crisiscommunicatie
 - duidelijkheid geven over taken, verantwoordelijkheden, rollen en functies van crisiscommunicatie in gemeente en regio
2. Er is formeel niets geregeld, maar tot nu toe werkt crisiscommunicatie lokaal in de gemeente Venray tot tevredenheid, dankzij de flexibiliteit, betrokkenheid en professionaliteit van medewerkers. Zolang een crisis langzaam opkomt en qua omvang en effect beperkt blijft, kan lokaal met de crisis worden omgegaan. De communicatiemedewerkers van de gemeente Venray hebben geen ervaring met een grote crisis. In de huidige regionale opzet kan de burgemeester buiten de GRIP-structuur om communicatieondersteuning van andere gemeenten eisen, maar dit is niet bekend bij de meeste bestuurders en communicatiefunctionarissen.
3. De organisatie gemeente Venray is ingericht voor 'normale' omstandigheden. De organisatie is in transitie van een mechanische naar een lerende organisatie. De organisatievisie is verbinden en samenwerken. Het niveau van taakvolwassenheid bij teams verschilt. Crisiscommunicatie staat niet op de agenda en heeft geen prioriteit bij bestuur en management zolang er geen daadwerkelijke crisis is of dreigt. De burgemeester staat kritisch ten opzichte van de regionale professionaliseringsplannen.
4. Crisiscommunicatie heeft rekening te houden met een groot aantal ontwikkelingen in de maatschappij. Het toenemend aantal ouderen en de tendens van zelfstandig wonen voor ouderen en mensen met een beperking (extramuralisatie) vragen om een andere aanpak van communicatie. Ook de veranderde samenstelling van de bevolking door de komst van arbeidsmigranten heeft effect op wijze van communiceren. Burgers zijn ten tijde van crisis meer zelfredzaam dan voorheen werd aangenomen, maar evenwel weinig bereid zich voor te bereiden op een crisis. De ideeën over crisiscommunicatie zijn veranderd. De behoefte van de burger wordt bepalend geacht voor de inrichting van crisiscommunicatie. Een relatie met burgers is nodig om de behoeften van burgers te kennen. Een terugtrekkende overheid legt een grotere verantwoordelijkheid bij burgers neer, 'geholpen' door de aanhoudende economische crisis. Gelijktijdig is 'de overheid' per saldo de partij die wordt aangesproken bij rampen en crises. Internet en sociale media spelen een steeds belangrijker rol in de communicatie. Ook voor crisiscommunicatie kunnen ze van waarde zijn, maar ook een risico opleveren. Komende jaren verdwijnt als gevolg van natuurlijk verloop deskundigheid uit de crisishulpverlening. Die moet worden opgevangen.
5. De regionale organisatie van crisiscommunicatie heeft positieve en negatieve effecten op de lokale crisiscommunicatie.
- Positief:
- professionalisering
 - opleidingsmogelijkheden
 - kennis en informatie-uitwisseling,
 - bedrijfszekerheid tijdens regionale inzet
 - verbeterde contacten met collega's uit regiogemeenten.
- Negatief:
- kosten

- tijdsinvestering opleiden en oefenen
 - inzet voor de regio betekent een onderbreking van het reguliere werk
 - een lastig dossier om bestuurlijk uit te leggen in een 'normale' situatie. Het is als een soort verzekering waarvoor je betaalt in de hoop ze nooit nodig te hebben.
6. De opmerkingen van de communicatieadviseurs bestrijken een breed palet, die betrekking hebben op organisatie en uitvoering. Erg belangrijk vinden ze dat bij een bovenlokale crisis iedereen zijn/haar taak en rol goed kent. Transparant, regelmatig en snel communiceren via zo veel mogelijk kanalen is essentieel. De communicatie moet ook eenduidig zijn en daarvoor is het nodig vast te houden aan een eenmaal gekozen strategie. Ze vinden dat vooral de media tijdens een crisis het beeld naar buiten bepalen. Een goed omgevingsbeeld is onmisbaar om de communicatiebehoefte van de burgers te bepalen en om het beeld in de (sociale) media eventueel bij te stellen. Het belang van de burgers moet bij de communicatie voorop staan, maar in de uitvoering moet crisiscommunicatie een soepel lopende machine zijn. Daarvoor is tijdig opschalen wezenlijk en daarbij hoort ook het inschakelen van externe experts. Ook is behoefte aan meer kennis, ook bij de communicatiecollega's die geen rol hebben in de regionale crisisorganisatie. Niet alle communicatieadviseurs beschikken over de juiste competenties voor crisiscommunicatie.
7. Het spanningsveld tussen snelheid en betrouwbaarheid en de rol(vastheid) van de burgemeester zijn belangrijke factoren voor afbreukrisico van de burgemeester. Te veel stations waarlangs een bericht tijdens een crisis moet, maakt snel communiceren moeilijk. Al die controles vormen ook geen grote blijk van vertrouwen in de deskundigheid van de communicatiemedewerkers. De vele veranderingen vanuit de VRLN, die vaak te summier en met een vanzelfsprekendheid worden gecommuniceerd, verzwakken bij de communicatiemedewerkers in de gemeenten het gevoel van urgentie. Dat is jammer, want de basishouding van de communicatiemedewerkers is positief.
8. Communicatie vanuit het project OK is te beperkt gebleven, waardoor geen gevoel van urgentie is ontstaan bij een grote groep betrokkenen. Pas als bestuurders (en managers) 'aan den lijve' merken wat een crisis voor de organisatie betekent, beseffen ze het belang van professionele crisiscommunicatie. Het ontbreekt in de regiogemeenten aan een gezamenlijk gedeelde visie op regionale en lokale crisiscommunicatie. Zo'n visie is de onderlegger voor de gezamenlijke uitwerking van de crisiscommunicatie. In de (visie op) lokale crisiscommunicatie zou een crisis als gevolg van maatschappelijke onrust een plaats moeten krijgen. Dit soort 'crisis' wordt nu niet als crisis bestempeld, maar er is wel behoefte aan een crisisaanpak.

6. Aanbevelingen en adviezen

Met de conclusies uit het vorige hoofdstuk kan ik de volgende adviezen geven, die antwoord geven op de centrale vraag. Nuttige informatie uit het onderzoek die niet tot de opdracht behoren, presenteert ik in de vorm van aanbevelingen.

De centrale vraag voor het onderzoek luidt: 'Op welke wijze kan communicatie bijdragen aan het verankeren/verbeteren van het proces crisiscommunicatie binnen de gemeentelijke organisatie, gelet op de voorstellen vanuit het project 'Verbetering Oranje kolom' binnen de VRLN?'

Uit de bevindingen van het onderzoek haal ik de volgende hoofdlijnen:

De gemeente Venray heeft niets vastgelegd over lokale crisiscommunicatie (zowel organisatorisch als inhoudelijk)

Bij de communicatiemedewerkers heerst onduidelijkheid over de rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden bij een crisis.

Er is een crisiscommunicatieorganisatie bij bovenlokale/regionale crises, waarvoor de vijftien gemeenten in de Veiligheidsregio Limburg-Noord verantwoordelijk zijn.

Deze organisatie werkt aan een verbeteringsproject.

Bij de gemeente zijn de regionale crisiscommunicatieorganisatie en het verbeteringsproject nog weinig bekend.

Het ontbreekt in de regiogemeenten aan een gezamenlijk gedeelde visie op crisiscommunicatie.

Dat leidt tot de volgende adviezen

6.1 Adviezen

Zet een interne campagne op om het project Oranje kolom (OK) bekend te maken bij interne doelgroepen. Doel is informeren en inzicht geven.

Onderscheid de verschillende doelgroepen voor de interne communicatie. Pas de aanpak aan de mate van taakvolwassenheid van de doelgroep aan. Zorg dat de organisatie crisiscommunicatie verbonden raakt met interne en externe doelgroepen (relatie) van de organisatie gemeente Venray, op basis van de visie op samenwerken.

Bouw in de communicatie voort op wat ad hoc gebeurt. Behoud en maak gebruik van de flexibiliteit en betrokkenheid van medewerkers. Erken hun professionaliteit en probeer die te verbeteren door goede voorbereiding, opleiding en oefening aan te bieden, zodat ze juiste attitude kunnen omzetten in overeenkomstig gedrag, waardoor betrokkenheid behouden blijft en versterkt wordt. Anticipeer in de communicatie op het streven van de gemeente een lerende organisatie te worden, gekenmerkt door het vermogen om te veranderen.

Pas de functie-eisen voor nieuwe communicatiefuncties aan ten aanzien van opleiding, ervaring, woonplaats en rijvaardigheid. Alle communicatiemedewerkers moeten inzetbaar zijn in de lokale crisiscommunicatieorganisatie. Besteed in de arbeidsmarktcommunicatie ook aandacht aan de overige functies in het proces Bevolkingszorg.

Zet een regulier (kwartaal)overleg op tussen Team Communicatie en de andere betrokkenen bij het proces Bevolkingszorg (AOV'er, medewerkers Publieksdiensten, medewerkers Openbare Ruimte)). Doel van het overleg is elkaar informeren over elke taak van Bevolkingszorg en de jongste ontwikkelingen in het vakgebied. Te denken valt aan themabijeenkomsten, roulerend verzorgd door elk team. Bijvoorbeeld: medewerkers

van de afdeling Publieke Diensten die vertellen over wat er komt kijken bij slachtofferregistratie; collega's van Veiligheid en Handhaving die risicobedrijven belichten.

Definieer crisiscommunicatie lokaal en geef daarin 'maatschappelijke onrust' een plaats. Geef communicatiemedewerkers een mandaat om binnen op te stellen kaders zelfstandig informatie te verstrekken tijdens een crisis.

Zorg voor een structurele verbinding (overleg- cq werkgroep) tussen de lokale crisiscommunicatieadviseurs en de regionale crisiscommunicatieorganisatie. Juist tijdens de 'koude fase'. Eerste taak van de groep is het formuleren van een gezamenlijk gedeelde visie op crisiscommunicatie.

Zet scholing, training en oefening regionaal op, niet alleen ten behoeve van de regionale crisiscommunicatie, maar ook om de lokale expertise op het gebied van crisiscommunicatie te vergroten. Zorg dat de opleiding goed aansluit bij de praktijkvragen van de communicatiemedewerkers.

Stel een praktische checklist op, waarmee communicatiemensen snel kunnen zien wat ze moeten doen, zowel bij een lokale als bij een bovenlokale crisis.

Het opbouwen van een relatie gebeurt in de 'koude fase'. Dat valt onder risicocommunicatie. Neem in het reguliere communicatiebeleid een paragraaf op over risicocommunicatie, waarin de verbindende positie van risicocommunicatie tussen reguliere en crisiscommunicatie duidelijk wordt. Net als de lokale crisiscommunicatie moet risicocommunicatie aansluiten op het regionale plan.

Investeer in deze koude fase in de relatie met burgers. Betrek medewerkers en burgers bij het opstellen van lokaal crisiscommunicatiebeleid, op basis van hun behoeften.

Trek lering uit recente crisisvoorbeelden. Binnen het team communicatie als het om de vakinhoud gaat, maar ook organisatiebreed op hoofdlijnen.

6.2 Uitwerkingsstappen

Deze adviezen leiden tot drie uitwerkingsstappen:

6.2.1 Stap 1: Informeren over de communicatie bij bovenlokale crises en de veranderingen

De relevante doelgroepen in de gemeentelijke organisatie informeren over het regionale 'aanbod' bij een bovenlokale crisis.

De relevante doelgroepen in de gemeentelijke organisatie duidelijk maken:

- dat dit aanbod verbetering behoeft
- dat het verbeterproject de organisatie betreft in geval van bovenlokale crises.
- dat de gemeente er daarmee niet is.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de voorstellen maar bij een beperkte groep binnen de gemeentelijke organisaties bekend zijn. De bestuurlijke en ambtelijke top (burgemeesters en gemeentesecretarissen) zijn op de hoogte, evenals een aantal Ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (AOV) en een aantal bij de regionale crisiscommunicatie betrokken communicatieadviseurs. Afdelingshoofden, teamleiders, beleids- en uitvoerende medewerkers bij de gemeenten hebben geen tot weinig kennis van de huidige opzet en van de verbetervoorstellen. Relevante informatie uit de interne analyse om rekening mee te houden is: het streven naar meer samenwerking en innovatie, het bevorderen van deelname aan beleidsvorming, het uitgangspunt van persoonlijke communicatie, de politieke onzekerheid (afbreukrisico vs bezuinigingen), de

verhoudingen binnen de VRLN en binnen de Oranje kolom, het imago van de VRLN, de tanende belangstelling voor veiligheid vs de wettelijke plicht, de relatie met risicocommunicatie en andere crises, met name maatschappelijke onrust. Belangrijk is eveneens het gegeven dat de doelgroepen niet over dezelfde voorkennis, opleiding en niveau van taakvolwassenheid beschikken.

Doelstelling

Doelstelling van dit onderdeel is informeren. De doelgroepen hebben weliswaar een verschillend kennisniveau over het onderwerp, maar allemaal hebben ze een informatieachterstand. Basisstrategie uit het communicatiekruispunt van Van Ruler is informeren, met waar het mogelijk is aandacht voor de inbreng van de deelnemers (dialogiseren).

Doelgroepen

Ik onderscheid de doelgroepen college en directie, management en coördinatoren, medewerkers met een rol in de Bevolkingszorg en overige medewerkers. In totaal gaat het bij de eerste drie groepen om circa 40 personen, per groep respectievelijk 6, 15 en 20 personen. De eerste drie doelgroepen wil ik zo persoonlijk mogelijk benaderen, door middel van één of meerdere bijeenkomsten. De overige medewerkers per afdeling. In totaal werken bij de gemeente Venray ongeveer 340 mensen.

College en secretaris: doel is naast informeren inzicht geven in het belang van crisiscommunicatie, de kansen die er liggen (verbetering van de relatie burgers en uiteindelijk ook kostenbesparing) en de (afbreuk)risico's wanneer crisiscommunicatie niet voldoet aan de landelijke eisen. Maar ook de structurele kosten die professionalisering met zich meebrengt. In het kruispunt van Van Ruler neigt deze communicatie naar overreden, maar daarvoor moet naar mijn mening worden gewaakt. Het is immers niet de zender, die een ander wil overtuigen van zijn eigen gelijk⁹³, maar om kennisoverdracht die helpt bij meningsvorming. Dat laat onverlet dat het goed is om aansprekende praktijkvoorbeelden te gebruiken om de boodschap te versterken. Uit eigen ervaring weet ik dat bestuurders daar prijs op stellen.

Management en coördinatoren: De doelgroep is relatief klein (ongeveer vijftien personen). Opleidingsniveau HBO en WO, leeftijden variërend van 35 tot 55 jaar. De groep is gewend aan het verwerken van proces- en projectinformatie met een hoog abstractieniveau. De doelgroepleden beschikken over een goed ontwikkelde politiek-bestuurlijke antenne.

Doel: informeren over de stand van zaken van de regionale en lokale crisiscommunicatie. Informeren over personele en budgettaire gevolgen voor afdelingen van huidige en toekomstige organisatie van taak Bevolkingszorg en crisiscommunicatie. Inzicht geven in het belang van crisiscommunicatie, de kansen die er liggen (verbetering relatie burgers en uiteindelijk kostenbesparing).

Medewerkers Bevolkingszorg: Medewerkers met een functie in één van de taken Bevolkingszorg (zie: Begrippenlijst). Medewerkers hebben vaak specifieke taken, met weinig contact met de overige functionarissen die actief zijn. Behoudens oefeningen hoeven ze zelden in actie te komen. Het is een gedifferentieerde groep, over het

⁹³ Ruler, van, B., (1998), p. 76

algemeen op MBO-niveau. Ze hebben niet of nauwelijks kennis van het verbeterproject en de mogelijke veranderingen voor hen.

Doel: informeren, maar omdat de plannen voor de Oranje kolom voor de rest van Bevolkingszorg nog niet zo ver zijn uitgewerkt als bij crisiscommunicatie, ligt hier nog een mogelijkheid tot dialoog en samenspraak.

Overige medewerkers: Voor deze groep is het belangrijk te weten dat de organisatie is voorbereid is op incidenten. Zodat ze weten waarom die collega plotseling zijn werkplek verlaat en in verband met de voortgang van het dagelijks werk. Ook omdat veel van hen tevens inwoners van de gemeente zijn. Positieve en negatieve ervaringen geven zij door, thuis, aan bekenden of in de vereniging.

Middelen

College en secretaris: presentatie met discussie. Het college ruimt regelmatig één uur in voor uitwisseling met ambtenaren over projecten en/of maatschappelijke thema's. Dit zogeheten 'tweeuurtje' (genoemd naar het tijdstip, niet de tijdsduur) is geschikt voor informatie op hoofdlijnen en het bieden van inzicht. Bestuurders kunnen in een ongedwongen en professionele sfeer vragen stellen, bedenkingen opwerpen en discussiëren voordat zij in een later stadium op hoofdlijnen een besluit nemen.

Management en coördinatoren: presentatie met discussie. Op de agenda van reguliere overleggen van managementteam en van coördinatoren. Naast informeren en inzicht bieden, geven we de managers en coördinatoren ook handvatten om de eigen afdelingen en teams te informeren. We stellen de presentatie beschikbaar en een beknopt (digitaal) naslagwerkje.

Medewerkers Bevolkingszorg: een algemene plenaire presentatie, die ook de gelegenheid biedt om kennis te nemen van de andere taken dan de eigen en voor de burgemeester om zijn waardering uit te spreken. Gevolgd door een workshop waarin leden van de projectgroep Oranje kolom praktische input kunnen ophalen. Te combineren met een beknopt (digitaal) naslagwerkje (zie hierboven). Verslag per mail van de resultaten van de workshops. Voortgangsberichten over het project in de dagelijkse digitale nieuwsbrief.

Overige medewerkers: een presentatie tijdens de reguliere afdelingsoverleggen. Na afloop overhandiging van het naslagwerkje. Voortgangsberichten over het project in de dagelijkse digitale nieuwsbrief.

6.2.2 Stap 2: Samen met andere gemeenten gedeelde visie op communicatie ontwikkelen

De relevante doelgroepen in de gemeentelijke organisatie duidelijk maken:

- dat lokale crisiscommunicatie op een visie gebaseerd moet zijn.
- dat je die visie samen met andere gemeenten in de regio moet ontwikkelen.

De Wet op de Veiligheidsregio's legt de taak crisiscommunicatie bij de samenwerkende gemeenten neer. Iedere gemeente houdt echter haar eigen verantwoordelijkheid en kan de communicatietask in principe naar eigen inzicht invullen. Eigen invulling in de lokale situatie is alleen maar toe te juichen, maar belangrijk is dat de visie op crisissommunicatie regionaal gedeeld wordt. Het project Verbetering Oranje kolom legt de nadruk op de organisatorische kant van de crisiscommunicatie, maar een expliciete

gezamenlijke visie op professionele crisiscommunicatie ontbreekt. Zet een werkgroep op die STAP 2 gaat uitwerken. De werkgroep zou kunnen bestaan uit de verbindingsfunctionarissen/liaisons crisiscommunicatie, zoals die benoemd worden in het project Verbetering Oranje kolom.

Ik adviseer die gezamenlijke visie te baseren op de relatievisie op communicatie. Elke gemeente kan vervolgens eigen accenten aanbrengen. Voor de gemeente Venray zijn die accenten vanuit de organisatie gedacht in ieder geval: aandacht voor de minder zelfredzamen (mensen met een beperking, psychiatrische patiënten, patiënten tbs-kliniek), dierziekten, risico-objecten (militaire basis, gasoverslag, proefdierenbedrijf, pelsdierfokkerijen) en maatschappelijke onrust (mogelijk als gevolg van spanningen tussen bevolkingsgroepen). Verdere accenten komen mogelijk voort uit stap 3.

In deze stap gaat het om afstemming, dialogiseren in het communicatiekruispunt. Doel is minimaal een aantal afspraken te maken voor onderdelen van de crisiscommunicatie, waarin de gemeenten dezelfde werkwijze hanteren, ook als het om een lokale crisis gaat. Te denken valt aan omgaan met de media, woordvoering, gebruik sociale media.

Idealiter stelt de werkgroep de romp van een uniform crisiscommunicatiebeleid voor de gemeenten op, dat elke gemeente kan aanvullen.

Doelgroepen: de communicatieadviseurs van de gemeenten, voorop degenen met een rol in de regionale crisiscommunicatie. Het is zaak een aantal mensen enthousiast te krijgen om in de werkgroep plaats te nemen. Daarvoor is het ook belangrijk dat ze toestemming krijgen van hun team/manager.

Middelen: persoonlijke (telefonische) werving. Nabellen na toezenden van dit rapport.

6.2.3 Stap 3: Bewoners betrekken bij opzet lokale crisiscommunicatie

Op basis van die gemeenschappelijke visie de lokale crisiscommunicatie samen met betrokkenen (inclusief burgers en bedrijfsleven) vormgeven.

Voor die lokale invulling adviseer ik voor communicatie de interactievisie te hanteren, zoals Reijnders die beschrijft in zijn 'Basisboek interne communicatie' (Reijnders, 2010).

Deze visie sluit aan bij de visie en cultuur van de gemeente Venray (zie interne analyse en bijlagen) en bij de relatievisie, beschreven in Regtvoort en Siepel, die impliciet door de projectgroep Verbetering Oranje kolom wordt gehanteerd. De relatievisie past naar mijn mening ook het beste bij de hedendaagse verhoudingen tussen burgers en overheid (en die tussen media en overheid). Uit het bovenstaande volgt de keuze voor dialogisering uit het communicatiekruispunt van Van Ruler als basisstrategie.

Basisgedachte achter al deze keuzes is de overtuiging dat mensen die betrokken worden bij een proces de essentie van het proces beter begrijpen en met meer overtuiging het proces naar anderen kunnen uitdragen. Hieruit volgt dat burgers bij het ontwikkelen van de lokale invulling van de gezamenlijke visie worden betrokken.

Enkele punten die van belang zijn:

Bepaal het speelveld. Waarover kunnen burgers meebeslissen en wat blijft per se aan de gemeente?

Bepaal de behoefte aan betrokkenheid van burgers bij de crisiscommunicatie. Het heeft geen zin om aan een dood paard te trekken.

Temper de verwachtingen. Het is een illusie te denken dat duizenden Venraynaren willen meebepalen hoe de gemeente in tijden van crisis met hen wil communiceren. Het zijn mensen die een belang hebben of (beroepshalve) geïnteresseerd zijn. Bovendien betekent de bijdrage van burgers nog helemaal niet dat er vervolgens veel verandert.

Doel van deze stap is veel meer de andere aanpak dan het resultaat ervan. De andere aanpak is het gevolg van de keuze van zowel de gemeente als de Veiligheidsregio om een relatie aan te gaan met bewoners.

Middelen:

Een mogelijke uitwerking kan zijn een lezing door een aansprekende deskundige naar aanleiding van een actuele casus. Hiermee wordt het onderwerp crisiscommunicatie in de gemeenschap op de agenda gezet. Doel van de bijeenkomst is ook om een groep samen te stellen die met het onderwerp aan de slag gaat. De groep bepaalt zelf op welke manier ze wil communiceren en verslag doen.

Uiteindelijk moet het lokale crisiscommunicatiebeleid een plaats krijgen in de jaarplannen van Team Communicatie, de afdeling Middelen en de gemeentebegroting. Met periodieke evaluatie waarbij opnieuw inwoners betrokken worden. De wijze waarop de gemeente Venray het lokale beleid heeft ingevuld kan als voorbeeld dienen voor andere gemeenten die op dezelfde manier draagvlak en betrokkenheid van burgers bij de crisiscommunicatie willen creëren.

Bijlage 1: Begrippenlijst

AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur)

Een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is een besluit van de regering waarin de inhoud van een wet nader is uitgewerkt. Een AMvB wordt zonder medewerking van Eerste en Tweede Kamer gemaakt.

Een AMvB is een nadere uitwerking van een wet, omdat een wet niet alles tot in de details kan regelen. In de wet staat welke onderdelen later nog nader uitgewerkt mogen worden. Zo heeft de Wet geluidhinder een Besluit geluidhinder (AMvB), waarin de precieze geluidsnormen voor de spoorwegen staan. Een AMvB hoeft niet in de Tweede en Eerste Kamer te worden behandeld. Daarmee is het een versnelde vorm van wetgeving.

(www.overheid.nl)

Zelfredzaamheid

Onder zelfredzaamheid worden de handelingen verstaan die burgers verrichten ter voorbereiding op, tijdens en na acute crises om zichzelf te helpen en de gevolgen te beperken.

Redzaamheid

Als dit handelen zoals beschreven onder 'zelfredzaamheid' hier boven, niet gericht is op zichzelf maar op anderen wordt het redzaamheid genoemd.

Issue

Een brandende kwestie met vóór- en tegenstanders die wacht op beslechting en die via de media onderwerp van gesprek wordt bij brede publieksgroepen. (Van Tulder en Van der Zwart, 2003)

Calamiteit

Een niet-verwachte gebeurtenis die ernstige schade kan veroorzaken. (Regtvoort en Siepel, 2012)

Ramp

Een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. (Definitie Wet op de Veiligheidsregio's)

Crisis

Een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast. (idem)

Incident

Een voorval dat de gewone loop der dingen onderbreekt (Regtvoort en Siepel, 2011)

Commissie Bruinooge

Commissie ingesteld door het Veiligheidsberaad, met de opdracht de Bevolkingszorg bij rampen en crisis te verbeteren. Bevolkingszorg zijn alle taken die gemeenten hebben in crisistijd. De commissie bestond uit wetenschappers en ervaringsdeskundigen onder

voorzitterschap van burgemeester Piet Bruinooge van Alkmaar. Het Veiligheidsberaad is het overlegorgaan van de voorzitters van de 25 Veiligheidsregio's in Nederland.

Gemeenschappelijke Regeling

Elke veiligheidsregio heeft een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten als juridische grondslag. De Wet op de Veiligheidsregio's verplicht gemeenten deze gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Via de gemeenschappelijke regeling is elke gemeente deelnemer en daardoor medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de veiligheidsregio.

Verlengd lokaal bestuur

Een veiligheidsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Lokale besturen (lees: gemeenten) richten daarbij een nieuw bestuursorgaan op, dat voor hen een specifiek onderdeel van het openbaar bestuur gaat uitvoeren. Een soort bestuurlijk uitbesteden dus.

Risicocommunicatie

Communicatie over risico's waaraan mensen blootstaan voordat zich een crisis of ramp voordoet. (Regtvoort en Siepel)

Crisiscommunicatie

Communicatie tijdens een crisis (Regtvoort en Siepel)

Coördinerend gemeentesecretaris (CGS)

Gemeentesecretaris die namens de samenwerkende gemeenten in een Veiligheidsregio belast is met de coördinatie van de taken Bevolkingszorg in regionaal verband. Overigens spreekt de WVR van een 'functionaris', het hoeft dus niet per se een secretaris te zijn.

AOV

Ambtenaar Openbare orde en Veiligheid

GROOT

Landelijk project gericht op uniformeren en versterken van sleutelfuncties gemeentelijke crisisorganisatie

GROOTER

Landelijk project gericht op versterken van (kennis over) gemeentelijke deelprocessen crisisbeheersing

GRIP

Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure

CoPI

Coördinatie Plaats Incident (multidisciplinair crisisteam op plaats incident)

(R)OT

(Regionaal) Operationeel Team (multidisciplinair crisisteam op afstand ter coördinatie van het incident ter plaatse)

RBT

Regionaal Beleidsteam.

Oranje Kolom

Het geheel van individuele gemeentelijke crisisorganisaties en eventuele onderlinge samenwerkingsverbanden dat deelneemt aan de multidisciplinaire crisisstructuur GRIP

Sectie Bevolkingszorg

De sectie binnen het (R)OT, aangestuurd door de Algemeen Commandant Bevolkingszorg, die wordt aangestuurd door de voorzitter van het (R)OT (Operationeel Leider). Vanuit de sectie wordt het Team Bevolkingszorg ~~cq.~~ worden de gemeentelijke processen / processen Bevolkingszorg aangestuurd die worden uitgevoerd in het gemeentelijke actiecentrum cq. Actiecentra.

Team Bevolkingszorg (TBZ)

Een team bevolkingszorg bestaat uit de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen functionarissen, van wie één functionaris is belast met de leiding van het team, één functionaris met het informatiemanagement en één functionaris met de coördinatie van de voorlichting.

Bijlage 2: Wet op de Veiligheidsregio's

In het inleidend hoofdstuk komt een deel van het vraagstuk aan de orde, de structuur zoals de gemeenten die samen hebben opgezet om bovenlokale rampen en crises te bestrijden en te beheersen. Aan de basis van die regionale structuur in Veiligheidsregio's ligt de Wet op de Veiligheidsregio's. In deze bijlage ga ik dieper in op de Wet en wat daar uit voortkomt.

Wet op de Veiligheidsregio's

Sinds de invoering van de Wet op de Veiligheidsregio's (WVr) in 2010 is de bestrijding van rampen en crises in Nederland opgedragen aan de veiligheidsregio's. De wet moet de brandweertzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening op regionaal niveau integreren, met behoud van de lokale verankering⁹⁴. Met als doel een doelmatige en slagvaardige hulpverlening, mede dankzij de gecoördineerde voorbereiding.

Een veiligheidsregio is een geografisch afgebakend gebied waarbinnen gemeenten en hulpdiensten intensief samenwerken op het gebied van de crisisbeheersing en rampenbestrijding. Nederland is opgedeeld in 25 veiligheidsregio's, met een gebiedsindeling die dezelfde is als die van de politieregio's⁹⁵. Veiligheidsregio is tevens de naam van het samenwerkingsorgaan van en voor de gemeenten dat tot doel heeft de belangen van de gemeenten en hun ingezetenen te behartigen in het kader van de WVr.

In de Veiligheidsregio werken naast de gemeenten, de brandweer, politie en de GHOR samen. Indien nodig sluiten ook het ministerie van Defensie en waterschappen aan. Ook (getroffen) bedrijven kunnen ad hoc deel uitmaken van de hulpverleningsstructuur. Elke organisatie binnen de Veiligheidsregio wordt 'kolom' genoemd en met een kleur aangeduid. Blauw=politie, rood = brandweer, wit = geneeskundige hulpverleners, groen = defensie. De gemeenten hebben de kleur oranje gekregen. De gemeenten maken formeel bestuurlijk de dienst uit in een Veiligheidsregio⁹⁶. Via andere constructies hebben de gemeenten ook een stem in de brandweer en de GHOR. Deze partners zijn niet in het bestuur vertegenwoordigd, maar zitten wel in de Veiligheidsdirectie. De leden van de Veiligheidsdirectie worden met uitzondering van de politiemann en ambulancedirecteur, direct of indirect door de gemeenten benoemd. In de VRLN gaat het om vijftien gemeenten.

De positie van de gemeenten

De gemeenten maken formeel bestuurlijk de dienst uit in een Veiligheidsregio⁹⁷. In de dagelijkse werkelijkheid liggen de verhoudingen tussen de partners in de Veiligheidsregio anders. In ieder geval in de perceptie van de gemeenten.

Dat heeft volgens de gemeenten een aantal oorzaken:

Een deel zit opgesloten in de WVr. In de WVr zijn taken en verantwoordelijkheden van met name de brandweer nauwkeurig omschreven⁹⁸. Voor de bevolkingszorg, die aan de gemeenten is opgedragen, ontbreken dergelijke gedetailleerde omschrijvingen. De WVr maakt een scheiding tussen het bevoegd gezag tijdens een lokale ramp/crisis en een

⁹⁴ Zie noot 1

⁹⁵ Tot 1-1-2013. Sindsdien is er een nationale politie, met 10 regio's. De hele provincie Limburg is één regio.

⁹⁶ Zie noot 2

⁹⁷ Idem

⁹⁸ Zie noot 1, art. 18, lid 2 e.v.

bovenlokale/regionale crisis. De wet geeft geen criteria voor wat lokaal en wat bovenlokaal is. Dat geldt ook voor de taak crisiscommunicatie. In de praktijk hebben de hulpverleners afspraken gemaakt over het omschakelen van de dagelijkse werkzaamheden per organisatie, naar één gezamenlijke organisatie. Deze GRIP-criteria (Gecoördineerde Regionale IncidentenbestrijdingsProcedure) zijn niet terug te vinden in de WvR. Ook in de verbetervoorstellen van het project Oranje kolom wordt dit verband niet gelegd. Een burgemeester kan als hij dat nodig acht in een lokale crisis, buiten de GRIP-structuur om, een beroep doen op crisiscommunicatiefunctionarissen van andere gemeenten die in de piketpool zitten. Veel bestuurders en communicatiemedewerkers zijn hiervan niet op de hoogte.

Voor een ander stuk steekt de oranje kolom de hand in eigen boezem. De gemeenten hebben hun positie onvoldoende ingevuld⁹⁹. De samenwerking binnen de regio op het gebied van beleidsontwikkeling en beheer kan beter. Dat geldt ook voor de onderlinge afstemming tussen de drie sleutelfiguren binnen een gemeente bij rampen en crises: de gemeentesecretaris, de Ambtenaar openbare Orde en Veiligheid (AOV'er) en de burgemeester. De positie van de coördinerend gemeentesecretaris binnen de oranje kolom van de Veiligheidsregio is onduidelijk. Gemeenten kunnen onvoldoende garanderen dat er voldoende ambtenaren (op tijd) aanwezig zijn bij een grootschalig incident¹⁰⁰.

Een derde oorzaak ligt bij de organisatiestructuur en de focus van de partners in de Veiligheidsregio. 'Vijftien gemeenten, vijftien werkwijzen'. 'We doen het er maar bij', 'We vinden het niet belangrijk'¹⁰¹ De andere partners in de rampenbestrijding en crisisbeheersing kennen een hiërarchische structuur en centrale aansturing en houden zich dagdagelijks bezig met dezelfde taak als tijdens de rampenbestrijding. Daarentegen beschouwen de gemeenten 'bevolkingszorg' inclusief crisiscommunicatie als 'bijzaak'. Dat zorgt voor een heel andere beleving en een andere attitude ten opzichte van bijvoorbeeld opkomsttijd, opleiding en oefening, terwijl het tegelijkertijd om heel cruciale processen gaat. Zowel bij de ambtenaren als bij het bestuur. Kees van Rooij, burgemeester van Horst aan de Maas en portefeuillehouder crisiscommunicatie binnen de VRLN spreekt van een 'ontkenning van de constante paraatheid die je op dat niveau moet hebben'¹⁰² Belangrijkste reden voor die opstelling van bestuurders is volgens hem dat die bestuurders nog geen crisis van enige omvang hebben meegemaakt. Wie dat wel heeft denkt er anders over. Het voorbeeld van een collega-burgemeester¹⁰³ illustreert die opvatting.

De gezamenlijke gemeenten zijn dus formeel in de positie om in de VRLN aan bijna alle touwtjes te trekken (zie schema). Toch voelen ze zich als kolom in de praktijk van de rampen- en crisisorganisatie het kleine broertje van de drie andere partners.

Project versterking Oranje kolom

De gemeenten willen die situatie veranderen. Daarvoor hebben ze het project versterking Oranje kolom opgezet. Het project heeft tot doel het professionaliseren van de uitvoering

⁹⁹ Gesprek met Marcel Derks, d.d. 17-04-2013 en interview Kees van Rooij, 24-04-2013.

¹⁰⁰ Zie noot 8.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Interview Kees van Rooij, 24-04-2013.

¹⁰³ Aangehaald in workshop 25-04-2013.

van gemeentelijke processen in het kader van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Anderzijds zorgen dat Oranje Kolom haar rol als partner in de multidisciplinaire crisisorganisatie volwaardig gaat invullen¹⁰⁴. Het project is in 2012 begonnen en moet op 1 januari 2014 klaar zijn.

In het verbeteringsproject is crisiscommunicatie uit dat pakket gehaald en heeft extra prioriteit gekregen. "Burgemeesters hebben crisiscommunicatie benoemd tot kritische succesfactor bij de rampen- en crisisbestrijding."¹⁰⁵ In de uitvoeringspraktijk van de grootschalige crisisbeheersing heeft dit als voordeel dat de crisiscommunicatieadviseur een 'eigen' plek heeft aan de operationele vergadertafel ten tijde van een crisis, los van de andere onderdelen van Bevolkingszorg.¹⁰⁶ Kern van de verbeteringen is de gegarandeerde aanwezigheid van drie sleutelposities tijdens de crisiscommunicatie, het verbeteren van de opleidingen en meer oefenen.

Uit de analyse¹⁰⁷ kwam naar voren dat voor een goede Bevolkingszorg ten minste een aantal sleutelposities gegarandeerd moest zijn. Voor de crisiscommunicatie zijn dat de strategisch adviseur crisiscommunicatie, de omgevingsanalist en een contactpersoon crisiscommunicatie bij elke gemeente. De laatste is een nieuwe functie. Vervolgens is gekeken naar het bemensingsprofiel en de paraatheid/beschikbaarheid van deze functionarissen. Ofwel: zitten de juiste mensen gegarandeerd op tijd op de juiste plek om de juiste dingen te doen. Opvallend is dat bij de omgevingsanalisten ook twee personen zijn die niet afkomstig zijn uit de vier kolommen. Een voorzichtige poging om de samenleving breder te betrekken bij de rampen- en crisisbestrijding (en de crisiscommunicatie).

Crisiscommunicatie en risicocommunicatie

Hierboven beschreef ik dat er crises in soorten en maten zijn. Dat betekent dat er geen one size fits all-aanpak van crisiscommunicatie is. Wel zijn er vier doelstellingen van crisiscommunicatie waarover deskundigen¹⁰⁸ het eens zijn dat ze altijd gelden: informatievoorziening, schadebeperking, betekenisgeving en kanaliseren van emoties. Crisiscommunicatie moet aan een aantal randvoorwaarden voldoen. In de nota Twitter in crisiscommunicatie van het Instituut voor Veiligheid en Crisismanagement COT¹⁰⁹ wordt verwezen naar een aantal eerdere studies. Daarin worden als randvoorwaarden genoemd: openheid, eerlijkheid, snelheid, geloofwaardigheid, bekwaamheid. De burger vraagt van de overheid als zender deskundigheid en een laagdrempelige en betrouwbare boodschap.

Het proces crisiscommunicatie kent volgens de WvR vier onderdelen: mediavorlichting, publieksvoorlichting, verwanteninformatie en interne communicatie. Gemeenten moeten daar lokaal en in regionaal verband voor zorgen. Regionaal gebeurt dat door het beschikbaar stellen van communicatiemensen voor een pool, die bij rampen en crises volgens de GRIP-procedure zorgt voor de communicatie. Bij lokale crises en kleinere incidenten moet de gemeente zelf zorgen voor de uitvoering van crisiscommunicatie. In het kader van de plannen 'Versterking Oranje kolom' en een reorganisatie van de VRLN wordt gesproken over vormen van dienstverlening door deze regionale pool buiten de

¹⁰⁴ Deknotitie project Versterking Oranje Kolom, 13-12-2012

¹⁰⁵ idem

¹⁰⁶ idem

¹⁰⁷ Adviesrapportage Oranje kolom, Veiligheidsregio Limburg-Noord, versie 0.3, 6-2-2012

¹⁰⁸ Regtvoort en Siepel, blz 147.

¹⁰⁹ Zie noot 67.

GRIP-structuur. Een gemeente zou bij een lokale crisis (tegen betaling) een beroep kunnen doen op crisiscommunicatie-experts van buiten de eigen gemeente. Vooral voor kleinere gemeenten zou dat kunnen helpen. Kleinere gemeente hebben dikwijls niet de capaciteit om crisiscommunicatie voldoende te waarborgen. Als de kabinetsplannen voor schaalvergroting van de gemeenten tot 100.000+ doorgaan, is dat probleem er niet meer.

De Wet op de Veiligheidsregio's is ook over crisiscommunicatie niet duidelijk, vinden de gemeenten¹¹⁰. Wie verantwoordelijk is, wordt wel benoemd, maar nergens is deze verantwoordelijkheid opgenomen in de reguliere functiebeschrijvingen en op onderdelen is borging onvoldoende. Alarmering en inzetbaarheid zijn niet geborgd. Reden daarvan is het ontbreken van piketregelingen voor alle medewerkers van de gemeentelijke crisisorganisatie. Voor de crisiscommunicatie is een regionale pool van voorlichters ingesteld op basis van een piketregeling. Het voorlichtingsproces kan binnen 30 minuten starten. Pers- en publieksvoorlichting is eveneens regionaal geregeld, maar niet kan worden aangetoond dat dit proces binnen 60 minuten kan starten.

¹¹⁰ Zie noot 8.

Bijlage 3: Toelichtend verslag participerende observatie

In hoofdstuk 2.5 beschrijf ik waarom ik met behulp van participerende observatie heb gepoogd beweringen en opvattingen van personen en persoonlijke observaties te onderbouwen, te toetsen en te objectiveren. Hieronder het verslag van de participerende observaties.

Managementteam (MT) 13 maart, 10.30-12.00 uur, aanwezig 9 MT-leden.

Het MT heeft een besluit over de invoering van 'lean bouwen' op agenda staan. Lean bouwen vraagt om meer zelfstandigheid en taakvolwassenheid van medewerkers. Twee MT-leden spreken daarover hun zorg uit. De bespreking verloopt zakelijk en informeel. De manager van de afdeling Wonen en Werken legt de nadruk op zorg voor goede afspraken met de portefeuillehouder en het college om onduidelijkheden en 'gedoe' achteraf te voorkomen. Hij doet dat met onderkoelde humor.

Ook op de agenda: het overhevelen van budgetten uit 2012. Dat heeft als consequentie dat afdelingen nieuwe activiteiten uit eigen middelen moeten financieren. De managers worden het snel eens dat ze elkaar van problemen en voorziene tekorten op de hoogte zullen houden en dat ze organisatiebreed naar oplossingen zoeken.

De directeur kondigt een nieuw medewerkerstevredenheidsonderzoek aan. Hij is bang dat bezuinigingen en de ervaringen met het nieuwe kantoorconcept (Venrays Werken) in het gerenoveerde gemeentehuis een negatieve invloed hebben op de resultaten. Zijn zorg wordt voor kennisgeving aangenomen. Vooraf sturen zou niet passen bij het principe van openheid en transparantie, betoogt één MT-lid. Hij krijgt bijval.

Een personele kwestie rond een beleidsmedewerker die een eigen koers voer en na herhaalde botsingen nu officieel ziek thuis zit. De manager geeft aan dat deze zaak een heel andere manier van optreden vereiste dan hij normaliter hanteert. Even op de strepen gaan staan bij de medewerker die taakvolwassenheid erg eenzijdig uitlegde.

MT 27 maart, 10.30-12.00 uur. Aanwezig: 8 MT-leden.

De directeur en één MT-lid komen later in verband met een bilateraal spoedoverleg. Over de reden worden geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt. Op agenda onder meer wijzigingen in de aanbestedingswet. De directeur doet een oproep om aanbestedingen nog beter te onderbouwen om te allen tijde verantwoording te kunnen afleggen. Dat is immers Ramedeo (gangbare interne afkorting voor Ramen en deuren open, beleid van openheid en transparantie).

MT 17 april, 10.00-12.30 uur. Aanwezig: 7 MT-leden.

Op de agenda onder meer veranderingen binnen het team Personeelszaken. Het team heeft zelf een voorstel gemaakt voor nieuwe opzet, waarin meer aandacht voor advisering om zo beter te kunnen omgaan met nieuwe opdrachten, zoals regionale samenwerking. De waarnemend manager is enigszins geïrriteerd over de kritische ontvangst door overige MT-leden.

Een voorstel om vertrekregeling voor 60-plussers in te voeren. Het doel is een evenwichtiger leeftijdsopbouw en het voorkomen personele tekorten in toekomst. Kritiek van de manager Ruimte op het Venrays Werken en het kantoorconcept: zij is het niet eens met het MT dat flexwerken zonder vaste werkplekken goed is voor de onderlinge contacten. Veel klachten op haar afdeling over teams waarbinnen contacten juist verslechteren.

Coördinatorenoverleg (CO), 6 maart, 13.00-14.00 uur. Aanwezig 8 coördinatoren. Belangrijkste agendapunt is de stand van zaken van de samenwerking met buurgemeente Horst aan de Maas. Coördinatoren zijn eensgezind in hun mening over voorliggende stuk. Dat leidt tot de opmerking van één van hen: was dat maar altijd zo. Enkele coördinatoren storen zich aan feit dat collega's in een vergadering via hun mobiele telefoon mails beantwoorden. Afgesproken wordt dat niet meer te doen. Eén 'schuldige' coördinator kijkt wat schuldbewust en beduusd, de ander enigszins geïrriteerd.

Coördinatorenoverleg, 3 april, 13.00-15.00 uur, aanwezig 7 coördinatoren. Het zaaksysteem EVA is een belangrijk bespreekpunt. De implementatie is afgerond, maar nog lang niet alle medewerkers kennen het systeem en werken ermee. Bijna alle coördinatoren zijn bezorgd daarover. Oudgedienden vrezen een echec als bij een eerder digitaal systeem dat ook nooit in hele organisatie is gebruikt. Ze wijzen op risico's van onvolledige dossiers en aansprakelijkheid. De coördinatoren zijn boos op het MT dat een voorstel vanuit het CO over de aanschaf en uitgeven van tablets en tokens heeft aangepast. Het MT heeft zich laten gaan, luidt het oordeel. Venrays Werken wordt wederom besproken. De meningen zijn verdeeld over het meenemen van dossiers naar huis en wie wel en niet mag thuiswerken. Sommige collega's ontbreekt het aan discipline om thuis te werken, meent één coördinator. Het CO is het eens dat het werk bepalend is om thuis te kunnen werken, niet de persoonlijke omstandigheden of voorkeuren. Gevoelens bij flexwerken komen aan de orde (zie ook verslag MT 17 april). De coördinator Ruimte meldt dat meeste teams op zijn afdeling zich helemaal niet senang voelen bij flexwerken. Ze missen informeel collegiaal overleg of voelen zich geïsoleerd op andere werkplekken. Het leidt tot wat schampere reacties bij enkele andere coördinatoren. Het fenomeen 'kluitflexen' heeft hier een relatie mee: teams of groepjes die wel flexen, maar wel bijna altijd bij elkaar zitten. CO is het eens over verzoek om een ruimte met acht werkplekken die te reserveren is als opleidingsruimte of voor teams in opbouw.

Bijlage 4: Formulier participerende observaties

Naast de overleggen die ik heb bijgewoond, heb ik ook in een aantal verslagen veelvoorkomende relevante woorden en termen geturfd om aan te tonen of en hoe vaak een onderwerp ter sprake komt.

Term	Aantal	Datum	Aantekening
samenwerken	0	17-4	Zie verslag participerende observatie
veranderen	0		
partner(schap)	0		
klantgericht	0		
vraaggericht	0		
Venrays Werken	2	13-3 3-4 17-4	Zie verslag participerende observatie
digitaal zaaksysteem (EVA)	0	3-4	Zie verslag participerende observatie
token	5	3-4	Zie verslag participerende observatie
ramen en deuren open	0	27-3	Zie verslag participerende observatie
openheid	0	13-3 27-3	Zie verslag participerende observatie
transparantie	0	13-3 27-3	Zie verslag participerende observatie
zelfsturing	0		
taakvolwassen ¹	0	13-3	Zie verslag participerende observatie
klanttevredenheid	0		
medewerkers-tevredenheid	0	13-3	Zie verslag participerende observatie
communicatie	4		
crisiscommunicatie	0		
risicocommunicatie	0		
bereikbaarheid	0		
afbreukrisico	0	3-4	Zie verslag participerende observatie
imago	0		
Veiligheidsregio	0		

¹: Ook zelfstandig naamwoord van infinitief meegeteld.

Bijlage 5: Deskresearch

In deze bijlage verdiepingen van delen van de interne analyse en het theoretisch kader, zoals ik die in hoofdstuk 3 bespreek.

Interne analyse 'Structuur'

Organisatiepsycholoog Henry Mintzberg¹¹¹ deelde organisaties in een aantal typen in. In de typologie van Mintzberg heeft de Venrayse organisatie kenmerken van een professionele organisatie, een machineorganisatie en een innovatieve organisatie. Van oorsprong is een gemeenteapparaat in Mintzberg's typologie een machineorganisatie. Je stopt er aan de voorkant een opdracht in en aan de achterkant rolt er een product uit. Dat is gedeeltelijk nog steeds zo. Denk aan het verstrekken van paspoorten en uitkeringen. Uit eigen observaties en uit gesprekken met managers en enkele medewerkers op strategische posities binnen de organisatie krijg ik de indruk dat de gemeente stappen zet richting innovatieve organisatie, maar op dit moment vooral een professionele organisatie is. Die typologieën passen ook bij de in de scriptie beschreven visie om een organisatie te zijn die wil samenwerken met (externe) partners en die gekend wil worden door haar vermogen om te veranderen. Een gemeente is per definitie ook een politieke organisatie.

Interne analyse 'Identiteit en imago'

In de scriptie attendeer ik op p. 19 op deze bijlage met daarin enkele voorbeelden van hoe bepalend gedrag van medewerkers is voor het uitdragen van de identiteit van de organisatie. En daarmee voor de manier waarop de omgeving tegen de organisatie aankijkt.

Het –overigens ook landelijk verplichte- inrichten van een klantcontactcenter is een voorbeeld van het streven om klant- en vraaggericht te werken. Sinds 2012 is het beleid dat ambtenaren rechtstreeks gebeld kunnen worden. Nog een voorbeeld is het digitaal zaakstelsel, waarin in principe alles wat er in de gemeente gebeurt één uniek zaaknummer krijgt, waardoor de afhandeling sneller kan en alle informatie met één druk op de knop raadpleegbaar is. De veranderingsgezindheid wordt onder meer geïllustreerd door de deelname aan het Open Innovatiefestival op 29 en 30 november 2012 en door het groeiend aantal zelfsturingsprojecten¹¹². Het adagium 'ramen en deuren open' draagt de organisatie onder meer uit door deelname aan het project 'deelstoel': ambtenaren uit heel Nederland kunnen in het gemeentehuis hun werk komen doen. Het werkrestaurant van het gemeentehuis is voor iedereen toegankelijk en biedt gratis koffie en wifi.

Interne analyse 'Venrays Werken'

In het directieplan omschrijft de directeur het Venrays Werken als volgt: "Venrays werken is dé aanjager voor de verbetering van onze dienstverlening door klantgericht en vraaggericht te werken. Dit doen we door efficiënt en effectief te werken, samen met onze partners en elk met een eigen verantwoordelijkheid. De kracht van de gemeenschap is de basis voor ons handelen. We faciliteren Venrays werken door medewerkers overal, met goede hulpmiddelen, omgeven door de juiste mensen en door

¹¹¹ Mintzberg, H. (1991).

¹¹² In 2011 waren dat er 85 volgens de betrokken medewerker. Over 2012 is geen exact getal bekend, hij schat over de honderd zelfsturingsinitiatieven. Daarbij gaat het vaak om beheer van de openbare ruimte.

het benutten van talenten, met plezier hun werk te laten doen.” In de praktijk gebeurt dat onder meer door te werken met een digitaal zaaksysteem, flexwerken en ruimte bieden aan burgerinitiatieven.

De gemeentelijke organisatie probeert op verschillende manieren te achterhalen hoe het staat met het ideaal van Venrays Werken. In hoeverre is de wens al realiteit?

De gemeente heeft haar klantgerichtheid vergeleken met andere gemeenten. Venray heeft in 2012 deelgenomen aan de landelijke benchmark 'Publiekszaken' en de benchmark 'Waar staat je gemeente'.¹¹³ In de benchmark Publiekszaken scoort Venray de 29e plaats van de 69 deelnemende gemeenten (20.000 tot 50.000 inwoners). De wachttijden en de betrouwbaarheid worden als goed beoordeeld en ook tarieven en beschikbaarheid scoren boven het benchmarkgemiddelde. Venray scoorde nog niet goed op de telefonische bereikbaarheid. Op een aantal punten is de bereikbaarheid verbeterd. Het bandje dat gebruikt wordt buiten kantoortijden en als alle telefonistes in gesprek zijn, is inmiddels aangepast. Bellers krijgen te horen hoeveel wachtenden voor hen zijn en er is een standaard verwijzing naar het digitale loket opgenomen. In geval van crisis staan standaardteksten voorgeprogrammeerd. Minpunt is dat de teksten alleen door de leverancier van het systeem geactiveerd kunnen worden. Ook aan dit manco wordt gewerkt.¹¹⁴

Venray scoort in de benchmark 'Waar staat je gemeenten' iets boven het gemiddelde van de deelnemende gemeenten (tot 50.000 inwoners). Voor deze benchmark werden zes burgerrollen onderscheiden van waaruit wordt ingezoomd op het functioneren van de gemeenten. Uitsluitend bij de burgerrol 'de burger als klant' scoort de gemeente onder het gemiddelde. De gemeente verklaart deze score is door het feit dat ten tijde van het onderzoek de gemeente Venray gehuisvest was in een tijdelijke locatie in verband met de renovatie van het gemeentehuis¹¹⁵.

In januari en februari 2013 heeft de werkgroep Venrays Werken de collega's gevraagd naar hun mening over het onderwerp. De volgende onderwerpen kwamen aan bod: flexwerken (hoe bevalt het), digitaal werken (inclusief Eva) en de landelijke benchmark 2012. De reacties per afdeling varieerden sterk. Ook werd duidelijk dat op een aantal punten nog onduidelijkheid bestaat ten aanzien van Venrays werken¹¹⁶.

Ook het stimuleren van zelfsturing is een onderdeel van Venrays Werken. De gemeenteraad heeft in de meerjarenbegroting een krediet van € 5 miljoen tot 2018 beschikbaar gesteld voor burgerinitiatieven op het gebied van leefbaarheid. Dit veronderstelt een meer actieve rol van burgers. Het veronderstelt tevens ('ramen en deuren open') meer contacten tussen ambtenaren en inwoners. Voor Team Communicatie is het voor het proces crisiscommunicatie goed om rekening te houden met actief burgerschap en de verbeterde contacten te benutten.

Theoretisch kader

¹¹³ Website BIS gemeente Venray

¹¹⁴ Gesprek kwaliteitsmedewerker Publieksdiensten, 03-05-2013

¹¹⁵ Sociaal jaarverslag 2012

¹¹⁶ 2 Adviesnota flexwerken en 3 Venrays Werken. Bevindingen, uitgangspunten, food for thought CONCEPT.

Het theoretisch kader dat ik gebruikt heb voor dit onderzoek komt natuurlijk niet uit de lucht vallen. De huidige ideeën komen vaak voort uit oudere theorieën. In deze bijlage de theorieën uit het verleden die nog doorklinken in het theoretisch kader van dit onderzoek.

Aan de (filosofische) basis van de interactieve communicatievisie die aansluit bij de actieve en (zelf)redzame burger, staan de ideeën van Marshall McLuhan. In de relatievisie herkennen we de uses and gratifications-benaderingen: mensen zoeken en 'gebruiken' informatie actief als die informatie voor hen prettig of belangrijk is. Het kenmerk van de uses and gratifications-benadering gaat ook omgekeerd op: zolang mensen het belang van informatie niet inzien, zullen ze geen moeite doen om informatie in te winnen en zal aangeboden informatie niet beklijven. Dat wil niet zeggen dat de moderne burger een volstrekt autonoom individu is. Hij/zij luistert wel degelijk naar 'deskundigen'. In de klassieke stroomtheorie van de two-step flow heetten ze 'influentials' of intermediairs, volgens Van Wijk¹¹⁷ nemen de hedendaagse bloggers die rol over. In de wereld van de sociale media wordt de rol van influentials volgens Van Wijk hem alleen maar belangrijker.

In relatie tot sociale media duikt ook het zwamvlokmodel regelmatig op. Het zwamvlokmodel staat symbool voor het naar informatie zoekende publiek, dat bij gebrek aan officiële informatie in het geruchtencircuit op zoek gaat naar informatie. Via sociale media kan een bericht (gerucht of niet) zich razendsnel verspreiden. We hebben het onlangs weer gezien bij Project X in Haren. Ook hier kan het argument andersom gebruikt worden. Internet en sociale media zijn voor iedereen gemakkelijk toegankelijk. Iets blijft dus niet lang ondergronds en de massamedia en de overheid hebben de beschikking over dezelfde middelen als het 'ondergrondse' publiek. Het feit dat een overheid (zoals in Haren) desondanks verrast wordt, heeft andere oorzaken dan de werking van het zwamvlokmodel¹¹⁸.

Ondanks de opkomst van de sociale media blijven de reguliere (massa)media volgens de communicatiefunctionarissen uit de regio een belangrijke rol spelen in de informatievoorziening¹¹⁹. Volgens de theorie van **agendasetting** bepalen de media waarover de ontvangers spreken. Onderzoeken hebben aangetoond dat media in verschillende mate effectief zijn als het gaat om agendasetting. Dagbladen en tijdschriften hebben meer diepgang en meer effect. Ze zijn beter geschikt om bijvoorbeeld het belang van voorbereiding op rampen over te brengen (risicocommunicatie). Daar staat tegenover dat we leven in een beeldcultuur en dat beelden veel meer impact hebben dan woorden. Voor instructies en het overbrengen van emoties is video dan ook beter geschikt.

Bij een ramp of crisis zijn doorgaans veel mensen betrokken. Een ramp komt altijd onverwacht. Cruciaal in het geval van een ramp of crisis is dat snel een grote groep mensen kan worden geïnformeerd. De uitvoering moet lopen als een geoliede machine. Er is immers geen tijd voor discussies of het maken van afspraken. Organisatie, procedures en zelfs de meeste middelen kunnen vooraf worden vastgesteld en klaarliggen. De doelstelling van crisiscommunicatie is volgens Regtvoort en Siepel in alle gevallen dezelfde: informatie verstrekken, betekenis geven en gedrag bevorderen.

¹¹⁷ Van Wijk, p. 177-183.

¹¹⁸ Volkskrant, 8 maart 2013.

¹¹⁹ Zie hfdst. 4.3 en 4.4 'Vragenlijst en workshops'.

Communiceren vanuit de relatievisie staat niet op gespannen voet met een uitvoering die langs vaste lijnen en automatismen moet worden uitgerold, vinden zij.

Bijlage 6: Onderzoeksverslag

Hoofdstuk 4 beschrijft het verloop van het onderzoek en geeft kort de resultaten ervan weer. Hieronder de uitgebreide verslagen van de interviews en de vragenlijsten.

Interviews

Het gesprek met Kees van Rooij van Horst aan de Maas, ook portefeuillehouder crisiscommunicatie in de VRLN vond plaats op 24 april 2013. Het gesprek met Antoin Scholten heb ik gehouden op 16 mei 2013 en met Hans Gilissen heb ik gesproken op 22 juli 2013. Hieronder een uitgebreide samenvatting van de interviews. De complete gesprekken zijn als audiobestand beschikbaar.

Scholten herkent zich in de centrale vraag: crisiscommunicatie wordt steeds belangrijker en wil je professioneel communiceren bij een ramp of crisis, moet je de communicatie regionaal organiseren, is zijn overtuiging. Verreweg de meeste gemeenten kunnen alleen geen ramp of crisis bestrijden en ook de communicatie daarbij niet. "Je moet niet de illusie hebben dat je dat als individuele gemeente kunt gaan regelen. Dan doe je dat niet optimaal, maar suboptimaal." Lang niet alle bestuurders, politici en ambtenaren zijn zich daarvan bewust en dus moeten we dat gegeven goed communiceren.

Je moet een pool van mensen hebben die goed zijn opgeleid, geoefend zijn – "Je moet echt heel veel oefenen" – en liefst praktijkervaring hebben. Scholten spreekt uit ervaring. In de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, waartoe zijn vorige gemeente behoort, is een dergelijke opzet al eerder ingevoerd. Toen hij te maken kreeg met een incident op rangeerterrein Kijfhoek ervoer hij dat de regionale opzet prima werkte.

Scholten raadt het af dat burgemeesters in tijden van crisis vasthouden aan hun eigen communicatieadviseur naast zich. "Heel erg onverstandig. Je hebt mensen nodig die precies weten welk gereedschap ze moeten gebruiken en waar de tools liggen. Je moet niet denken dat je een uurtje de tijd hebt om over een eerste reactie na te denken.

"Burgemeesters die denken, willen waarschijnlijk ook een persbericht dat ze laten opstellen eerst lezen. Zo werkt dat niet meer. De sociale media hebben een enorme invloed; ook op de mensen die in het beleidsteam en crisisteam zitten."

Scholten erkent dat daarvoor 'vertrouwen en loslaten' onontbeerlijk zijn.

Scholten pleit voor de inzet van sociale media (Twitteraccount, gekoppeld aan de gemeentelijke website). Plus de inzet van omgevingsanalisten die sociale media monitoren. Voor het corrigeren van foutieve berichten en voor het geven van informatie. Ook daarvoor is vertrouwen in professionals nodig, want de tijd om alle uitgaande informatie eerst aan de burgemeester voor te leggen is er niet meer. Volgens Scholten zijn zijn collega-burgemeesters in de regio ook inmiddels wel overtuigd van de noodzaak.

De grens van 'lokaal' en VRLN wordt wat Scholten betreft bepaald door de mate van maatschappelijke opschudding, die volgens hem met name bepaald wordt door media-aandacht. Dat kan los staan van de GRIP-structuur. In dat geval heeft de burgemeester alle touwtjes in handen, maar vraagt hij gewoon facilitering van de regio in casu de andere gemeenten. Deskundige handjes.

Ten aanzien van de relatie met de professionele media adviseert hij: hou ze dichtbij. Faciliteer ze. Richt bijvoorbeeld in het gemeentehuis een mediaruimte in. En eerlijk zijn, ook over de onmogelijkheden. Zie elkaar niet als vijand, maar als partner. (Hier sluit Scholten aan bij visie R&S). Scholten is voorstander om journalisten toegang te geven tot

het beleidsteam. Zoals in Amerika, waar volgens hem alle communicatieverkeer tussen operationeel team en beleidsteam openbaar is. "We moeten daar veel opener in zijn, ook al omdat we geen keus hebben."

Ook actieve betrokkenheid van burgers bij crisiscommunicatie wijst Scholten niet af. Nut en wenselijkheid hangen van de situatie af, maar ook hier is vertrouwen de basis.

"Mensen zijn niet dom, mensen hebben behoefte aan informatie en als ze redelijke informatie krijgen, handelen ze er ook naar."

Burgemeester Kees van Rooij wijst op de bijzondere positie van crisiscommunicatie in het proces Bevolkingszorg. Crisiscommunicatie zit, in tegenstelling tot veel andere processen van Bevolkingszorg, in de eerste acute fase van een crisis. Het is dus logisch dat competenties, paraatheid, opleidingsniveau en geoefendheid vergelijkbaar moeten zijn met de andere kolommen die fase actief zijn. Dat is nog niet het geval. Ten aanzien van het gevoel van urgentie, de kwaliteit van crisiscommunicatie en de rol van sociale media sluit hij aan bij Scholten. Van Rooij pleit voor gezamenlijke scholing, training en oefening, niet alleen voor de inzetten in regionaal verband, maar eveneens ten behoeve van het vergroten van de lokale expertise op het gebied van crisiscommunicatie.

Gilissen is geen voorstander van overdreven veel regels en procedures en is kritisch ten aanzien van het project Verbetering Oranje kolom voor zover dat leidt tot extra kosten en procedures. Hij ziet communicatie bij rampen en crises, inclusief tijdige opkomst als 'part of the job', zowel voor hemzelf en de ambtelijke top als voor de lagere echelons in de organisatie. Lokaal rekent hij op de loyaliteit en betrokkenheid van de Venrayse ambtenaren. Tot op dit moment is hij daarin niet teleurgesteld. Gilissen is van mening dat de VRLN en Nederland in het algemeen het "...helemaal niet slecht doet. Ik durf de vergelijking met België en Duitsland best aan." Volgens Gilissen zijn we in Nederland wat aan het doorschieten met alles in protocollen en procedures vastleggen. Hij vindt dat we moeten nadenken over de veiligheidswinst die nog te behalen valt, afgezet tegen de maatschappelijke kosten. En veel winst is er naar zijn mening niet meer te behalen. De Venrayse burgemeester koppelt de grens van een lokale of regionale crisis aan de GRIP-structuur. Hij erkent dat die grens niet altijd scherp is te trekken, maar tilt daar niet heel zwaar aan en gelooft in ad hoc-oplossingen. Hij refereert aan recente voorbeelden in Venray (de komst van zedendelinquent Benno L. en een ernstig geval van overlast en gevaar voor de volksgezondheid). Daarbij een beroep is gedaan op externe expertise, van de Veiligheidsregio, maar ook van het OM en de reclassering, zonder dat daar een GRIP-procedure voor nodig was. In zijn algemeenheid pleit Gilissen voor het opwaarderen van het vermogen tot improviseren. "Dat zijn we verleerd, met alle plannen en procedures. En bij een ramp komt het altijd op improviseren aan." De Venrayse burgemeester pleit voor meer aandacht voor improvisatievermogen in opleidingen en oefeningen.

Vragenlijst

Voor het beantwoorden van een aantal deelvragen heb ik de medewerking gevraagd van collega-communicatieadviseurs uit de vijftien gemeenten. De medewerking bestond uit het invullen van een vragenlijst en het bijwonen van een workshop. De vragenlijst bevatte twintig vragen, met als algemeen doel: achterhalen hoe de mensen 'in het veld' de crisiscommunicatie ervaren, zowel lokaal als gemeenschappelijk in de Veiligheidsregio. Ik wilde toetsen of de ervaringen van de collega's overeenkomen met die van het eigen team communicatie in Venray en of ze zich herkennen in de verbeterplannen van de Oranje kolom. De vragenlijst heb ik in maart gestuurd naar 22 collega's in de vijftien

gemeenten. De groep is samengesteld uit communicatieadviseurs die een rol hebben of hebben gehad in de regionale crisiscommunicatie. Tien van hen vulden de lijst in. Daarmee zijn de antwoorden voldoende representatief voor de hele groep. De lijst is als bijlage 7 bij dit rapport gevoegd.

Bijna alle collega's hebben ze met één of meer lokale crises te maken gehad. De meeste betreffen branden (al dan niet met asbest), verder op enige afstand politiek-bestuurlijke crises, menselijke drama's, maatschappelijke onrust en natuur (hoog water en een windhoos).

De geleerde lessen bestrijken een breed palet. Goed overleg wordt veel genoemd. Ook: het hoofd koel houden, rustig blijven, vooruit kijken. Collega's signaleren een verschil tussen theorie en praktijk. De instructies die bij GRIP-situaties gelden bieden niet altijd uitkomst. Ze vinden transparant en regelmatig communiceren, via (zo) veel (mogelijk) kanalen belangrijk. Evenals het tijdig opschalen, ook wat betreft het erbij halen van externe experts zoals van het Nationaal Crisiscentrum (NCC). Vergaderstructuur afspreken, taken en rollen afspreken. Vasthouden aan gekozen communicatiestrategie. Snel inspelen op de informatiebehoefte betrokkenen is essentieel.

De pers bepaalt voor een belangrijk deel het beeld naar buiten, vinden de collega's. De media zo goed mogelijk faciliteren. Zorg dat perscontacten 'correct' blijven. Duidelijk grenzen aangeven, met name ten aanzien van de 'brutalere' landelijke media. Belangen van betrokkenen gaan boven die van de pers. Doe aan mediawatching, adviseren de collega's.

Zeven van de tien gemeenten zeggen te beschikken over een vastgelegd lokaal crisiscommunicatiebeleid. Uit de antwoorden blijkt dat het niet om een afzonderlijk beleidsstuk gaat, maar om een paragraaf/hoofdstuk in het gemeentelijk rampen(bestrijdings)plan of diens opvolger, het regionaal crisisplan.

Geen van de gemeenten heeft budget en uren voor lokaal crisiscommunicatiebeleid sec. Bij twee collega's staat inzet voor de Veiligheidsregio bij crises in de functieomschrijving, twee collega's hebben structureel uren. Als er budget is, 'zit' het bij de meesten bij de AOV'er of diens afdeling. Inzetten voor VRLN worden bij de meeste gemeenten achteraf verrekend. Het aantal keren dat geoefend wordt in de gemeente is gering, meestal één keer per jaar. Ook het aantal inzetten op regionale schaal is beperkt. Zes van de tien collega's hebben geen tot twee inzetten per jaar.

Uiteenlopende antwoorden op de vraag wanneer de VRLN de rampen- en crisiscommunicatie verzorgt en wanneer de gemeente verantwoordelijk is. Eveneens signaleren de collega's uiteenlopende knelpunten in de crisiscommunicatie. Genoemd worden: het afstemmen van het personeel en financiële plaatje. Afstemmen taken en verantwoordelijkheden. Beschikbaarheid en opleiding. De 'dubbelrol' van de burgemeester als voorzitter van het Regionaal Beleidsteam en 'burgervader'.

Stroperigheid in besluitvorming, waardoor snel communiceren moeilijk is. Of (omgekeerd): te weinig vertrouwen in deskundigheid van de communicatiemedewerkers en daardoor geen vertrouwen schenken en vasthouden aan procedures.

Communicatieadviseurs worden te laat betrokken bij het opstellen van nieuw beleid. De capaciteit van een klein team in een gemeente, zeker als crisis langer duurt. En tot slot: gemeentes doen het er 'bij', voor andere partners is rampenbestrijding en crisisbeheersing dagelijks werk.

Om de samenwerking op het gebied van crisiscommunicatie tussen gemeente en de Veiligheidsregio goed vorm te geven, moet er volgens de communicatieadviseurs een aantal zaken gebeuren. Taken en bevoegdheden moeten worden afgestemd en door

middel van mandatering worden geborgd. De communicatiemedewerkers moeten tijdens een crisis meer bevoegdheden hebben om de snelheid van het proces te vergroten. Ook minder schijven in het proces vergroten de snelheid van besluitvorming en communicatie.

Het draagvlak voor crisiscommunicatie in de gemeentelijke organisatie moet verbeteren.

Hoewel ze niet rechtstreeks betrekking hebben op het verbeteren van de samenwerking, zijn de onderstaande opmerkingen van de communicatieadviseurs te waardevol om ze niet op te nemen: stel een praktische checklist samen, waarmee communicatieadviseurs snel kunnen zien wat ze moeten doen, zowel in een lokale als in een regionale crisis. Richt een klein team van crisiscommunicatie-experts op, die overal in de regio gemeenten kunnen ondersteunen bij rampen en crisis.

Ik heb deze opmerkingen dan ook als een aanbevelingen in het rapport opgenomen.

Over het algemeen zijn de collega's tevreden tot redelijk tevreden over de wijze waarop de VRLN met hen communiceert. Positief waarderen ze de drive en de ambitie van de communicatiemedewerkers van de Veiligheidsregio. "Ze staan open voor vragen, zijn deskundig en reageren snel." Minder positief beoordelen ze de 'verandercultuur' van de VRLN. Organisatorische en inhoudelijke veranderingen volgen elkaar te snel op. "De ene is nog niet ingevoerd of ze zijn alweer met de volgende bezig", merkt één collega op. De communicatiemedewerkers in de gemeenten mogen pas in de laatste fase meedenken over veranderingen. Ook doet de VRLN te weinig om draagvlak voor de veranderingen te creëren bij de juiste mensen bij de gemeenten (zoals gemeentesecretaris en de afdeling HR). De informatie vanuit de VRLN is vaak te algemeen, waardoor er geen gevoel van urgentie ontstaat bij de communicatieteams in de gemeenten.

De communicatiemedewerkers vinden dat sociale media een rol moeten spelen in de crisiscommunicatie. Om te weten wat er speelt en om bepaalde doelgroepen rechtstreeks te bereiken en van informatie te voorzien. Om enige sturing te behouden, zodat zaken niet uit de hand lopen (correctiemogelijkheden). Vanwege de snelheid, hoewel ze die ook als een bedreiging zien. Ook de bedrijfszekerheid van de 'cloud' wordt genoemd, vergeleken met de eigen gemeentewebsite. Geen van de gemeenten heeft sociale media al structureel in de crisiscommunicatie opgenomen.

Een actieve rol voor burgers bij de crisiscommunicatie is duidelijk nog geen uitgekristalliseerd thema. De collega's reageren overwegend positief, maar met aarzelingen. Burgers kunnen informatiebron en een soort 'thermometer' van de actuele situatie zijn. Maar hoe hou je het beheersbaar en hoe zit het met de betrouwbaarheid van de informatie van burgers (non professionals) ? Ook kunnen burgers, via de sociale media, als doorgeefluik van informatie fungeren.

Bijlage 7: Vragenlijst collega's communicatie gemeenten

Bericht per e-mail verstuurd 8 maart 2013:

Beste collega's,

Zoals jullie wellicht weten rond ik mijn studie HBO Communicatie af met een onderzoek naar de rampen- en crisiscommunicatie in de 15 gemeenten die samenwerken in de Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN), tegen de achtergrond van het project 'versterking oranje kolom'. De centrale vraag van mijn onderzoek luidt: 'Op welke wijze kan communicatie bijdragen aan het verankeren/verbeteren van het proces crisiscommunicatie binnen de gemeentelijke organisatie, gelet op de wijze waarop het proces crisiscommunicatie vanaf 2014 binnen de Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN) wordt vormgegeven. Doel van het onderzoek is met aanbevelingen te komen om de rampen- en crisiscommunicatie in de gemeenten en de samenwerking tussen de gemeenten in de VRLN op het gebied van communicatie te verbeteren.

Ik wil over dit onderwerp binnenkort graag in een discussie input verzamelen. Een uitnodiging daarvoor ontvangen jullie op korte termijn. Om jullie alvast de gelegenheid te geven over het onderwerp na te denken en de discussie efficiënt te laten verlopen, heb ik ter voorbereiding een aantal vragen opgesteld. Ik zou het fijn vinden als je die komende tijd zou kunnen beantwoorden. Het gaat om jullie persoonlijke mening en inschatting, niet om keiharde cijfers. Foute antwoorden zijn er niet en ook als je het antwoord niet weet is dat niet erg. Je kunt de antwoorden genummerd naar mij mailen. De vragen vallen uiteen in vragen over het onderwerp in jouw gemeente en in de VRLN. Daarnaast nog enkele vragen over sociale media en de rol van burgers in de crisiscommunicatie.

De vragen:

1. hoeveel aandacht (in geschatte %) was er op jouw communicatieopleiding voor risico-, rampen- en crisiscommunicatie?
2. heb jij in je loopbaan bij de gemeente te maken gehad met een lokale crisis (dus zonder bemoeienis van de VRLN)?
3. zo ja, van welk type (bv financieel, maatschappelijke onrust, politiek-bestuurlijk)
4. zo ja, wat zijn jouw voornaamste geleerde lessen?
5. heeft jouw gemeente een lokaal rampen- en crisiscommunicatiebeleid ?
6. zo ja, hoe ziet het er uit, waar is het vastgelegd?
7. heeft jouw gemeente budget/uren geraamd voor lokaal rampen- en crisiscommunicatiebeleid. Zo ja, hoeveel? Zo nee, hoe verantwoord je dan je inzet bij rampen en crises?
8. hoe vaak per jaar oefent de gemeentelijke organisatie haar taken in de rampen- en crisisbestrijding?
9. ben jij actief in de communicatie van rampen en crisis in de VRLN?
10. zo ja, in welke functie?
11. hoe vaak heb jij een inzet gehad in 2011 en 2012?

12. weet jij wanneer de VRLN de rampen- en crisiscommunicatie verzorgt en wanneer de gemeente aan de lat staat? Is dat naar jouw mening duidelijk afgebakend?
13. welk zijn volgens jou de grootste knelpunten in de crisiscommunicatie?
14. welke voorzieningen moeten volgens jou worden getroffen om de samenwerking op het gebied van crisiscommunicatie tussen gemeente en de bovenlokale samenwerking goed vorm te geven?
15. welke factoren zijn van invloed op de inrichting van het proces crisiscommunicatie en/of de taak/rolverdeling tussen een gemeente en de VRLN en/of de andere gemeenten?
16. ben jij tevreden over de communicatie met jou door de VRLN?
17. wat zijn de twee meest positieve en meest negatieve punten van de communicatie met VRLN?

18. indien er lokaal een rampen- en crisiscommunicatiebeleid is, hebben sociale media daar een rol in?
19. denk jij dat sociale media toegevoegde waarde kunnen hebben in de rampen- en crisiscommunicatie? Kun je aangeven hoe?
20. denk jij dat burgers een actieve rol kunnen spelen in de rampen- en crisiscommunicatie? Kun je aangeven op welke manier?

Jullie hebben niet allemaal een functie in de rampen- en crisiscommunicatie van de VRLN. Willen jullie de vragenlijst doorzetten naar de collega's die daarin wel actief zijn? Alvast bedankt voor je medewerking. Ik houd me aanbevolen voor tips, suggesties, verbeteringen en toevoegingen. Je kunt alles mailen naar bert.albers@venray.nl. Liefst uiterlijk 22 maart.

Groet,

Bert Albers,
Communicatieadviseur gemeente Venray/
Student Fontys Hogeschool Communicatie
06-13964610

Bijlage 7: Formatie (crisis)communicatieteams

Een overzicht van de formatie van de teams communicatie in de vijftien gemeenten van de Veiligheidsregio Limburg-Noord en het aantal functionarissen dat een rol heeft in de regionale crisiscommunicatiestructuur.

Gemeente	Inwoners	Aantal	Fte's	Crisis*
Horst ad Maas	41.778	7	4,8	2
Roerdalen	20.920	5	3,45	1
Weert	48.612	5	4,2	
Venlo	100.238	18	16,5	2
Leudal	36.346	3	2,2	-
Echt-Susteren	32.054	2	1,7	1
Peel en Maas	43.369	10	8,1	1
Bergen	13.276	3	1,78	1
Gennep	17.304	3	2,3	-
Mook en Middelaar	7.824	1		-
Beesel	13.641	1	1	1
Roermond	56.937	9	6,4	2
Maasgouw	23.984	6	3,5	1
Nederweert	16.755	4	2,06	2
Venray	43.111	6	4,5	1

*Medewerkers met een functie op piket in de regionale structuur: Officier van Dienst Communicatie (OvD-C), Omgevingsanalist, Algemeen Commandant Crisiscommunicatie (AC-C) of Strategisch Adviseur Communicatie (SA-C).

Literatuurlijst

- ¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/09/30/wet-veiligheidsregio-1.html>
- ² <http://www.vrln.nl/Regelingen%20en%20verordeningen/De%20gemeenschappelijke%20regeling%20Veiligheidsregio%20Limburg-Noord.pdf>
- ³ Jumelet, L. en Wassenaar, I. (red.), (2003), Overheidscommunicatie, blz 194- 200.
- ⁴ Regtvoort, F. en Siepel, H, Risico- en crisiscommunicatie, Coutinho, Bussum, (2012), p. 48.
- ⁶ Regtvoort en Siepel, p. 147.
- ⁷ <http://www.nationaalcrisiscentrum.nl/document/onderzoeksrapport-twitter-crisiscommunicatie>.
- ⁸ Adviesrapportage Oranje kolom Veiligheidsregio Limburg-Noord, versie 0.3.1, blz 8 en presentatie klankbordgroep gemeentesecretarissen, 25-9-2012, versie 10
- ⁹ Wet Besluit Informatie inzake Rampen en zware ongevallen (BIR), art. 5.
- ¹⁰ Risicocommunicatieplan Veiligheidsregio Limburg-Noord (2011)
- ¹³ http://www.nctv.nl/Images/17897.rap.basismeting.def.dec_tcm126-481214.pdf
- ¹⁵ Baarda, D. & De Goede, M. (2006), Basisboek methoden en technieken, Wolters-Noordhoff, Groningen/Houten, p. 181
- ¹⁶ Boer, den, D.-J., Bouwman, H., Frissen, V. & Houben, M., Kluwer, (2005), Methodologie en statistiek voor communicatie-onderzoek, p. 147. Aangetroffen 23 april 2013 in Google Books. http://books.google.nl/books?id=39IUhc0jhb8C&pg=PA155&lpg=PA155&dq=participerende+observatie&source=bl&ots=u_fqcRqags&sig=JiGr6zjOUU8CjTt-9yE2xIJtcTI&hl=nl&sa=X&ei=d0Z-UZvHIIsX60qWDp4GABA&ved=0CEQQ6AEwAzqe#v=onepage&q=participerende%20observatie&f=false,
- ¹⁸ www.leidenuniv.nl/fsw/psychologielexicon/index.php3-m=85&c=86.htm
- ²⁰ Riel, van, Cees B.M., Identiteit en imago, Academic Service, Den Haag, (2010).
- ²¹ <http://venray.nl/bis>. Zoeken op: Programmaverantwoording. Sociaal jaarverslag 2012.
- ²² http://www.venray.nl/bis/Beleid_verordeningen/Beleidsplannen/Bestuur_financieel_beleid_jaarverslagen.
- ²⁴ http://www.venray.nl/bis/College_van_B_en_W/Collegeprogramma.
- ²⁵ http://www.venray.nl/bis/Beleid_verordeningen.
- ²⁸ Nathans, H., Adviseren als tweede beroep, Kluwer Deventer (2005).
- ³² Dam, van, Nick en Marcus, Jos, Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management, 5^e druk, Wolters-Noordhoff, Groningen-Houten (2005), p.228.
- ³⁵ http://www.venray.nl/bis/Beleid_verordeningen.
- ⁴¹ <http://www.Venray.incijfers.nl>, Prognose bevolking en huishoudens 2010-2040' en <http://www.cbs.nl/Venray> op maat, p.11.

- ⁴² <http://www.l1.nl/economie/211371-tbs-kliniek-rooyse-wissel-schrapt-bijna-80-banen>
- ⁴³ Heijden, van der, P.G.M., Cruyff, M. en Gils, van, G. 'Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven', Utrecht, 18 augustus 2011. Aangetroffen op www.flexwonenarbeidsmigranten.nl op 26 april 2013.
- ⁴⁴ Imagoschade door groepje Marokkanen, www.limburger.nl/article/20130112/REGIONIEUWS02/130119551. Aangetroffen op 26 april 2013.
- ⁴⁵ <http://www.helpdeskwater.nl/.../klimaatveranderingenwaterveiligheidinhetrivierengebied>. Aangetroffen 27 april 2013.
- ⁴⁶ <http://www.oijen-wanssum.nl/gebiedsontwikkeling/doelstelling> en maatregelen. Aangetroffen 27 april 2013.
- ⁴⁷ <http://www.brzo.info/limburg>. Aangetroffen 27 april 2013.
- ⁴⁸ <http://www.beroepsziekten.nl/node/365>. Aangetroffen 27 april 2013.
- ⁴⁹ http://www.stigas.nl/download.php?file_id=1335. Aangetroffen 28 april 2013.
- ⁵¹ <http://www.nos.nl/artikel/199889-zware-kritiek-op-aanpak-qkoorts.html>. Aangetroffen 28 april 2013.
- ⁵³ <http://www.scp.nl/dsresource?objectid=25764&type=org>. Aangetroffen 29 april 2013.
- ⁵⁶ <http://www.hetccv-trends.nl/veiligheidsontwikkelingen/evenementenveiligheid>. Aangetroffen 29 april 2013.
- ⁵⁸ Tonnaer, C. Burgerparticipatie bij rampen: op waarde geschat?, Tijdschrift voor Veiligheid (2008), 7/2, p. 42-53.
- ⁵⁹ 'De vrijblijvendheid voorbij', rapport commissie Bevolkingszorg op orde, <http://www.veiligheidsberaad.nl/pdf/Rapport%20Bevolkingszorg%20op%20Orde%20-%20Commissie%20Bruinooge.pdf>, p. 19-20. Aangetroffen 28 september 2012.
- ⁶² www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/crisis-dwingt-externe-bureaus-tot-prijsstunten.123130.lynx.
- ⁶³ Wijk, van, Kees, De media-explosie, 4^e druk, Academic Service/SDU Uitgevers, Den Haag, 2011, p. 12.
- ⁶⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/05/07/telecomproviders-nemen-dekking-over-bij-storingen.html>. Aangetroffen 6 juli 2013.
- ⁶⁶ <http://www.nctv.nl/onderwerpen/crisisbeheersing/crisiscommunicatie/social-media>. Visie op social media, 12 september 2012. Aangetroffen 19 april 2013.
- ⁶⁷ http://www.nctv.nl/Images/twitter-in-crisiscommunicatie_tcm126-450430.pdf. Aangetroffen 13 mei 2013.
- ⁷² Blok, D.C., Sociale media, de sleutel tot succesvolle crisiscommunicatie, Masterscriptie Psychologie Conflict, Risico en Veiligheid, Faculteit Gedragswetenschappen, Universiteit Twente, Enschede, februari 2012, p. 28 (met verwijzing naar Huang et al, 2010).
- ⁷³ http://www.parlement.com/id/vhe7k0yaazes/nieuws/ministers_donner_en_dekker_afgetreden_om

⁷⁴ <http://www.rtl.nl/components/.../03.../burgemeester-bats-haren-stapt-op.xml>

⁷⁵ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5684/Schietpartij-Alphen-a-d-Rijn/article/detail/2855461/2011/08/19/Eenhoorn-wil-dat-minister-rapporten-Tristan-openbaart.dhtml> Aangetroffen 4 mei 2013.

⁷⁸ <http://www.hetccv-trends.nl/trendbeeld/veiligheidskwesties-2013>. Aangetroffen 29 april 2013.

⁷⁹ <http://www.limburger.nl/article/20120918/REGIONIEUWS01/120919161/1056> 'Brandweer moet uitruktijd halen', 18.09.12 07:00. Aangetroffen 4 mei 2013.

⁸² [http://www.limburger.nl/article/20130705/REGIONIEUWS02/130709226/1002#Kosten veiligheids niet omhoog](http://www.limburger.nl/article/20130705/REGIONIEUWS02/130709226/1002#Kosten_veiligheid_niet_omhoog). Gepubliceerd op: 05.07.13. Aangetroffen 5 juli 2013.

⁸⁴ <http://www.peelenmaasvenray.nl/2011/09/29/groen-licht-voor-regionalisering-brandweer>. Aangetroffen 14 mei 2013.

⁸⁵ [https://www.scp.nl/Publicaties/Terugkerende_monitors_en_reeksen/Continu Onderzoek_Burgerperspectieven](https://www.scp.nl/Publicaties/Terugkerende_monitors_en_reeksen/Continu_Onderzoek_Burgerperspectieven). COB_2012-1, COB_2012-4, COB_2013-1. Aangetroffen 13 mei 2013.

⁸⁶ http://www.nctv.nl/Images/17897.rap.basismeting.def.dec_tcm126-481214.pdf. Aangetroffen 13 mei 2013.

⁸⁸ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3419449/2013/04/03/Venray-en-Marokko-in-gesprek-over-criminele-jongeren.dhtml>

⁹⁶ Ruler, van, B., Strategisch management van communicatie, Kluwer, Deventer (2003), p. 76.

¹¹¹ Mintzberg, H., 'Mintzberg over management, de wereld van onze organisaties', Veen, Utrecht, 1991.

¹¹³ <http://venray.nl/bis>. Zoeken op: Programmaverantwoording. Sociaal jaarverslag 2012

¹¹⁵ [http://www.venray.nl/bis/College van B en W/B en W nota s/B en W nota s 2013/Februari 2013/Besluitenlijst 5 februari 2013/Nota 6](http://www.venray.nl/bis/College_van_B_en_W/B_en_W_nota_s/B_en_W_nota_s_2013/Februari_2013/Besluitenlijst_5_februari_2013/Nota_6)

¹¹⁸ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3406027/2013/03/08/Rapport-Cohen-chaos-in-Haren-door-falen-burgemeester-en-politie.dhtml>