

Rampen

Rubric

11-04-

2

6

Het is bij

zestien

regionale

es in

ons land

al is

er wel

erecht

make

e en

Ve

heeft

van

reken

ijke

io's

de

en.

in

aar

en

de

r.

r

e

gn

veel

is zich

edereen

het is aan de

en er zorg voor

praktijk ook goed

or

.

n

n



Snel reageren, zorgvuldig communiceren.

Een onderzoek naar de kwaliteit van crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie.

Attje Kuiken

Snel reageren, zorgvuldig communiceren

Een onderzoek naar de kwaliteit van interne crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie.

Attje Kuiken

Doctoraalscriptie

Opleiding Organisatiewetenschappen

Faculteit Sociale Wetenschappen

Universiteit van Tilburg

Eerste begeleider: Dr. P.W.D. van Harberden

Tweede begeleider: Drs. R. Pranger

Tilburg, 9 juni 2006

Voorwoord

Een crisis of ramp is een gebeurtenis waarop snel en flexibel moet worden opgetreden in een dynamische en veranderende omgeving. In theorie is de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie goed voorbereid op haar taak. De praktijk blijkt echter weerbarstiger. De wijze waarop de interne crisiscommunicatie wordt georganiseerd en vormgegeven, is een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle crises- en rampenbestrijding. Snel reageren, maar toch zorgvuldig blijven communiceren, is hierbij het uitgangspunt. Een zeer boeiend onderwerp voor een afstudeeronderzoek.

Het onderzoeksrapport, wat nu voor u ligt, heb ik gemaakt ter afronding van de opleiding Organisatie Wetenschappen aan de Universiteit van Tilburg. Snel is dit rapport niet tot stand gekomen. Ik vond het afstudeerproces soms letterlijk rampzalig. Zo vlot zou het in theorie moeten kunnen gaan, zo weerbarstig bleek af en toe de praktijk. Ik ben dan ook heel gelukkig met de afronding van dit onderzoek.

Door mijn wetenschappelijke achtergrond ben ik in staat analytisch te denken en kan ik in korte tijd omvangrijke beleidsdossiers doornemen. Bovendien helpt de opgedane ervaring mij bij het uitvoeren dan wel begeleiden van praktijkgericht onderzoek. Kennis waar ik in mijn werkzame leven de vruchten van pluk.

Ik wil de heer Pieter van Harberden hartelijk bedanken voor zijn rol als scriptiebegeleider. Hij heeft zich ten opzichte van mij meer dan flexibel opgesteld. Zonder zijn geduld, begrip en af en toe een ferm woord, was het er nooit van gekomen. Ik ben er trots op, dat ik de laatste student ben die onder zijn begeleiding gaat afstuderen. De heer Rob Pranger wil ik bedanken voor het feit dat hij zich bereid heeft getoond mijn tweede begeleider te zijn. Hij bleek een kritische lezer, maar ook zeker een welwillend persoon te zijn.

Herman Meuleman en Wiro Kuipers wil ik bedanken voor het leveren van het onderwerp voor dit onderzoek, de begeleiding en de verkregen informatie. Ook alle personen die hebben meegewerkt aan de diepte-interviews, ben ik zeer erkentelijk.

Daarnaast wil ik de medewerkers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties bedanken voor het leveren van informatie en het kritisch meelezen met mijn onderzoek.

Niet in de laatste plaats wil ik ten slotte mijn familie en vrienden noemen. Zij hebben mij gemotiveerd om door te gaan en niet op te geven, vooral wanneer ik het zelf niet meer zag zitten. Speciale vermelding verdient nog Lotte Bultje. Zij heeft de prachtige omslag voor dit rapport gemaakt. Bedankt daarvoor!

Attje Kuiken
Tilburg, 9 juni 2006

Summary

The Netherlands was confronted with quite a few disasters and incidents in the last few years. The internal crisis communication is a key factor in the crises and disasters control. The object of this research is the quality of internal crisis communication within the crises en disasters organization. This report includes three parts: 1. *Introduction and issue description*, 2. *Literature study* and 3. *Practical research*. The central phrasing of this research is:

"How can the quality of internal crisis communication in the crises and disasters organization be enhanced?"

This research is an exploring study. At the time this research took place, no theories on the subject of internal crisis communication within the crises and disasters organization were known. The goal of this research is to explore which criteria are relevant for the quality of internal crisis communication. First the literature study describes the meaning of the term internal crisis communication and the factors that influence the internal crisis communication.

Secondly the criteria of quality for the internal crisis communication are given. Four criteria concerning the internal crisis communication in relation to the organization are: *strategy and objects*, *structure*, *systems* and *culture and working*. In relation to the content of internal crisis communication there are six criteria: *understanding and relevant*, *two-way-communication*, *on time and regularly*, *carefully*, *trustworthy* and *legitimate* and *intern before extern*.

In the practice research this theoretical frame is formulated into assumptions to test the internal crisis communication in the crises and disasters organization. A multiple case-study with four cases is used to collect data. The two methods of research are a document analysis and in-dept interviews. The findings of the case study shows that still a lot can be improved in the quality of internal crisis communication. Strategy and objects for the internal strategy are missing. Internal crisis communication must also be more embedded in the structure of the organization. A set of behavioral rules can help in this matter. Existing systems can be used better and need to become more known with the personnel. Computer systems offer a possibility to enhance the

accessing and controlling of information. The crisis and disaster organization needs to see that internal crisis communication as an essential theme is just as important, if not more, than structure and systems are for the crisis and disasters control. Education and practices should be more realistic and focused on internal communication. Extra capacity is also desirable. Furthermore it is recommended to make one person responsible for the overall coordination of internal crisis communication.

In relation to content of internal crisis communication it is important that information is understandable and relevant. Information must fit the needs of the recipient. An overload on information must be avoided and also considerations not concerning safety must be taken in to care. In the two-way-communication especially the top-down and bottom-up communication needs attention. Reports between the strategic, tactical and operational level should contain the nature of decisions that were made and give an expectation of upcoming developments. On time and regularly means the availability of up to date information and possibility to process information rapidly. Computer systems can support this.

To improve internal crisis communication it is also important to cautiously deal with information. It is important to make sure and control that information is taken care of in the right manner and that verification on information is needed. Internal crisis communication must also be trustworthy and legitimate. Having authority and expertise is necessary to be trustworthy. Open communication also helps to avoid rumors and a wrong impression towards the media. Making sure that all communications are internally known before they become external also contributes to the quality of internal crisis communication.

To achieve quality in the end, it is clear that the internal crisis communication needs rapid action, but also careful reaction to enhance.

Inhoudsopgave

Voorwoord	III
Summary	V
1. Inleiding en probleemstelling	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Aanleiding	4
1.3 Probleemstelling	4
1.3.1 Doelstelling	4
1.3.2 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen	4
1.4 Onderzoeksopzet	6
1.4.1 Type onderzoek	6
1.4.2 Onderzoeksstrategie en methoden	7
1.5 Relevantie	11
1.5.1 Maatschappelijke relevantie	11
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie	12
1.6 Leeswijzer	12
2. Kwaliteitscriteria interne crisiscommunicatie	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Interne crisiscommunicatie en factoren	16
2.2.1 Interne crisiscommunicatie en verwante begrippen	16
2.2.2 Het begrip interne crisiscommunicatie	18
2.2.3 Factoren van invloed op interne crisiscommunicatie	18
2.3 Kwaliteitscriteria interne crisiscommunicatie	20
2.3.1 Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	21
2.3.2 Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	26
2.4 Resumé	30

3.	Praktijkonderzoek: opzet en uitvoering	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Opzet meervoudige casestudie	33
3.2.1	Keuze meervoudige casestudie	33
3.2.2	Selectie van cases	34
3.2.3	Afbakening in de cases	38
3.2.4	Dataverzameling	42
3.2.5	Data-analyse	45
3.3	Uitvoering meervoudige casestudie	46
3.3.1	Documentenanalyse	46
3.3.2	Diepte-interviews informanten	48
3.4	Resumé	49
4.	Interne crisiscommunicatie in de praktijk	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Vuurwerkramp Enschede	54
4.2.1	Intern crisiscommunicatie en organisatie Vuurwerkramp	54
4.2.2	Interne crisiscommunicatie en inhoud Vuurwerkramp	57
4.2.3	Samenvatting Vuurwerkramp	61
4.3	Nieuwjaarsbrand Volendam	63
4.3.1	Interne crisiscommunicatie en organisatie Nieuwjaarsbrand	63
4.3.2	Interne crisiscommunicatie en inhoud Nieuwjaarsbrand	65
4.3.3	Samenvatting Nieuwjaarsbrand	69
4.4	Ketelwagenincident Amersfoort	70
4.4.1	Interne crisiscommunicatie en organisatie Ketelwagenincident	70
4.4.2	Interne crisiscommunicatie en inhoud Ketelwagenincident	74
4.4.3	Samenvatting Ketelwagenincident	79
4.5	Lekkende lading A28 in De Bilt	80
4.5.1	Interne crisiscommunicatie en organisatie Lekkende lading	80
4.5.2	Interne crisiscommunicatie en inhoud Lekkende lading	84
4.5.3	Samenvatting Lekkende lading	87
4.6	Resumé	89

5.	Slotbeschouwing: conclusies en aanbevelingen	93
5.1	Inleiding	93
5.2	Conclusies literatuur- en praktijkonderzoek	93
5.2.1	Literatuuronderzoek en conclusie	93
5.2.2	Praktijkonderzoek en conclusie	94
5.3	Aanbevelingen en conclusie probleemstelling	96
5.3.1	Interne crisiscommunicatie en organisatie	96
5.3.2	Interne crisiscommunicatie en inhoud	98
5.4	Suggesties voor vervolgonderzoek	99
5.5	Reflectie op kwaliteit van onderzoek en resultaten	100
5.5.1	Reflectie op het literatuuronderzoek	100
5.5.2	Reflectie op het praktijkonderzoek	101
5.5.3	Reflectie op de kwaliteit van resultaten	102
5.5.4	Reflectie op de relevantie van het onderzoek	103
5.6	Tot slot	104

Literatuurlijst	107
------------------------	------------

Bijlagen

I	Items documentenanalyse en diepte-interviews
II	Geïnterviewde personen
III	Opschalingsprocedure GRIP
IV	Uitwerking documentenanalyse
V	Uitwerking diepte-interviews

Theoretisch kader en methoden

1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

Nederland is in de afgelopen jaren meer dan eens geconfronteerd met crises, rampen, zware ongevallen en incidenten. De crises- en rampenbestrijdingsorganisatie is verantwoordelijk voor het voorkomen en bestrijden van deze calamiteiten. Goede communicatie en informatie tijdens crises en rampen binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie, de zogenoemde *interne crisiscommunicatie*, is een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle crises- en rampenbestrijding. De redenen hiervoor zijn talrijk. Zo is het essentieel dat hulpverleners weten in welke situatie zij zich bevinden en welk persoonlijk risico zij lopen. Betrokken organisaties dienen te zijn geïnformeerd over de rol die zij in de crises- en rampenbestrijding gaan spelen en functionarissen op sleutelposities moeten hun coördinerende rol tijdig kunnen invullen (Van der Doorn, e.a., 2001:13).

Ook beïnvloedt de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie, de kwaliteit van besluiten die tijdens de crises- en rampenbestrijding worden genomen (Rosenthal, 1984:58). Zonder juiste informatie kan het bestuur van een gemeente haar verantwoordelijkheid in de crises- rampenbestrijdingsorganisatie niet nemen (Van der Doorn, e.a., 2001:13). Daarnaast is de kwaliteit van interne crisiscommunicatie bepalend voor de kwaliteit van de communicatie van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie naar pers, publiek, en overige betrokkenen, de zogenoemde *externe crisiscommunicatie* (Van der Doorn, e.a., 2001:38).

Het goed vormgeven van de interne crisiscommunicatie is niet eenvoudig. Crises en rampen worden gekenmerkt door een zekere mate van chaos, omdat men onzeker is over het verloop en de uitkomsten van de ontwikkeling van een crisis of ramp. Door deze chaos is het vaak moeilijk om over precieze informatie te beschikken (Groenendijk & Boulogne, 1994; Rosenthal, e.a., 1997). Beschikbare informatie komt dan ook vaak niet terecht bij degenen die ze nodig hebben. Het belang van interne crisiscommunicatie is ook lang onderschat, zo blijkt (Van der Doorn, e.a., 2001:47).

1.2 Aanleiding

De Vuurwerkcramp in Enschede, waarbij een vuurwerkfabriek midden in een drukke woonwijk tot ontploffing kwam en waarbij tientallen doden vielen, heeft duidelijk gemaakt dat de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie van de gemeente Enschede voor verbetering vatbaar was. Dit vormde voor het projectbureau Rampenbestrijding & Veiligheid van de gemeente Enschede de aanleiding om opdracht te geven een onderzoek uit te voeren naar interne crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie¹.

1.3 Probleemstelling

Om richting aan dit onderzoek te geven is een probleemstelling geformuleerd. Een *probleemstelling* is de zorgvuldige weergave van de vraag die men door middel van onderzoek probeert te beantwoorden. Een probleemstelling bestaat uit een *doelstelling* die aangeeft *waarom* het onderzoek wordt uitgevoerd en een logisch daarvan afgeleide *vraagstelling* die vastlegt *wat* onderzocht wordt en welke randvoorwaarden daarbij gelden (Swanborn, 2002:59; Braster, 2000:8; De Leeuw, 1990:57; Van der Zwaan, 1995:29). De doelstelling en vraagstelling worden in de paragrafen 1.3.1 en 1.3.2 uitgewerkt.

1.3.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is zicht te krijgen op de wijze waarop interne crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie op dit moment wordt vormgegeven om, zo waar mogelijk, suggesties voor interventies c.q. aanbevelingen te doen.

1.3.2 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

De *centrale vraagstelling* luidt als volgt:

<i>Hoe kan de kwaliteit van interne crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie worden verbeterd?</i>
--

¹ In overleg met de gemeente Enschede is besloten dit onderzoek niet primair te richten op de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie in Enschede zelf, maar op de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland in het algemeen.

Om tot beantwoording van de centrale vraagstelling te komen, zijn twee *onderzoeksvragen* en bijbehorende *deelvragen* opgesteld:

1. Aan welke kwaliteitscriteria dient interne crisiscommunicatie te voldoen en door welke factoren wordt interne crisiscommunicatie beïnvloed?
 - Wat is interne crisiscommunicatie en door welke factoren wordt deze beïnvloed?
 - Welke criteria, met hierbij een onderscheid naar organisatie en inhoud, zijn relevant voor de kwaliteit van interne crisiscommunicatie?
2. Op welke wijze wordt in de praktijk vormgegeven aan interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie?

Met factoren worden de proposities bedoeld die van de invloed zijn op de kwaliteit van interne crisiscommunicatie, ongeacht hoe deze qua organisatie en inhoud is vormgegeven. Hoe slechter de kwaliteit van interne crisiscommunicatie, hoe meer deze factoren een rol gaan spelen. Deze factoren zijn ontleend aan empirische onderzoeksstudies (Rosenthal, 1984; Vos & Schoemaker, 1998; Pascoe-Samson, 1993; Schoonman, 1991; Koeleman, 1992).

Een organisatie is een maatschappelijke eenheid, waarin activiteiten op gecoördineerde wijze worden uitgevoerd (Pascoe-Samson, 1993:20). Geen enkele organisatie is gelijk. Elke organisatie bestaat echter wel uit samenhangende elementen. De kwaliteit van interne crisiscommunicatie is ondermeer afhankelijk van de wijze waarop de interne crisiscommunicatie is georganiseerd (Mintzberg, 1991; Vos & Schoemaker, 1998:74). Met andere woorden door het goed organiseren van interne crisiscommunicatie krijgt deze de benodigde kwaliteit.

Voor het goed verlopen van interne crisiscommunicatie is daarnaast een aantal kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud van belang. Deze kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud waarborgen dat aan de mogelijke functies van interne crisiscommunicatie kan worden voldaan (Vos & Schoemaker, 1998:80; Koeleman, 1992:86-87). Deze functies betreffen het ondersteunen van het primaire proces, het bevorderen van de betrokkenheid en het begeleiden van veranderingsprocessen. Het ondersteunen van het primaire proces is in dit onderzoek de belangrijkste functie. Het primaire proces betreft hier het uitwisselen van informatie die nodig is om de operationele taken te kunnen verrichten in een samenwerkingsverband dat een

organisatie is. Algemene kennis over de organisatie zorgt er voor dat medewerkers betrokken zijn en daarmee wordt de motivatie vergroot. Veranderingen in de organisatie vragen inspanning in de communicatie om duidelijk te maken wat het belang is van wijzingen en welke inzet dit vergt van betrokkenen (Vos & Schoemaker, 1998:74-75).

Interne crisiscommunicatie is afhankelijk van zowel de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie als tot de inhoud. Deze kwaliteitscriteria zijn opgenomen in paragraaf 2.3.

1.4 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf is aangegeven met welk type onderzoek de probleemstelling wordt aangepakt en hoe de bijbehorende onderzoeksvragen worden beantwoord.

Paragraaf 1.4.1 beschrijft het type onderzoek. De onderzoeksstrategie en methoden worden weergegeven in paragraaf 1.4.2.

1.4.1 Type onderzoek

Swanborn (2002:27) maakt een onderscheid tussen *fundamenteel onderzoek* en *praktijkgericht onderzoek*. In het fundamenteel onderzoek staat het vormen van, het illustreren met of het toetsen van theorieën centraal die een brede algemene geldigheid en bruikbaarheid hebben. Bij praktijkgericht onderzoek gaat het om het oplossen van een praktisch probleem. Dit onderzoek heeft als doel de interne crisiscommunicatie in de praktijk van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie te verbeteren en kan daarom getypeerd worden als een praktijkgericht onderzoek.

Een vorm van praktijkgericht onderzoek is evaluatie-onderzoek. Evaluatie-onderzoek is in de meeste gevallen gericht op het vaststellen van slagen of falen van een interventie. Met interventie wordt bedoeld een samenhangend stelsel van activiteiten en/of maatregelen, een bewuste poging tot beïnvloeding van de werkelijkheid door een actor, in de richting van expliciet gestelde doeleinden (Swanborn, 1999:16). Wanneer een interventie wordt overwogen, dan is dit omdat de bestaande situatie afwijkt van de gewenste situatie. Een informatietekort kan echter al betrekking hebben op de bestaande situatie ("Ist") of op de gewenste situatie ("Soll"). In dat geval moet worden gesproken over een vooronderzoek (Swanborn, 1999:44).

Omdat er nog geen zicht was op de bestaande en gewenste situatie in de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie, moet dit

onderhavige onderzoek als een vooronderzoek worden beschouwd (Swanborn, 1999:44). Op basis van dit vooronderzoek zijn voorstellen voor aanbevelingen c.q. interventies gedaan die vervolgens geëvalueerd kunnen worden (Hoogerwerf, 1993:166).

Elk type onderzoek kan nader afgebakend worden op basis van de volgende indeling:

- verkennend of explorerend onderzoek (exploration);
- beschrijvend of descriptief onderzoek (description);
- verklarend onderzoek (explanation);
- toetsend onderzoek (testing research).

(Van der Zwaan, 1995:42; Peters, 1995; Braster, 2000; Yin, 1994)²

Een belangrijk criterium waarop deze indeling berust, is de mate waarin het te onderzoeken probleem uitgewerkt is tot een theorie (Van der Zwaan, 1995:43). Er zijn, zover bekend, nauwelijks theorieën aanwezig over de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Dit onderzoek is daarom te typeren als een *explorerend praktijkonderzoek*. Door middel van dit onderzoek wordt verkend met welke criteria de bestaande en gewenste kwaliteit van de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie kan worden vastgesteld (Swanborn, 1994:324-325).

1.4.2 Onderzoeksstrategie en methoden

Dit onderzoek is gebouwd op twee pijlers. Een literatuuronderzoek volgens Vorst (1982) en een praktijkonderzoek. Door middel van het literatuuronderzoek wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord en de tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord door middel van het praktijkonderzoek. Bij het praktijkonderzoek wordt de *meervoudige casestudie* als onderzoekstrategie³ gebruikt (Braster, 2000:20; Baker, 1994:236; Yin, 1994; Peters, 1995; Swanborn, 1994:323)⁴. Hieronder worden het literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek nader toegelicht.

² Bij een *exploratief* onderzoek ontbreken voorafgaande aan het onderzoek duidelijke veronderstellingen of hypothesen. Bij het *beschrijvend* onderzoek wordt een bepaald wetenschappelijk verschijnsel beschreven. *Verklarend* onderzoek gaat na of een bepaalde theorie standhoudt en heeft als doel de gevolgen en oorzaken van een bepaald verschijnsel in beeld te krijgen. Het *toetsend* onderzoek ten slotte gaat uit van expliciete veronderstellingen over de factoren die het onderwerp van het onderzoek beïnvloeden.

³ Na het bepalen van het type onderzoek kan deze paragraaf de onderzoeksstrategie vastgesteld worden. De onderzoeksstrategie betreft de concrete stappen die ondernomen worden om de uiteindelijke onderzoeksgegevens te verkrijgen (Baarda & De Goede, 1995:87).

⁴ Baker (1994:8) beschrijft drie grondvormen van sociaal onderzoek: de survey-, het experimenteel- en het veldonderzoek. Door middel van een vragenlijst beschrijft het survey onderzoek de denkbeelden en het gedrag van een groep van individuen door middel van een steekproef. Het experimenteel onderzoek probeert te verklaren hoe een onderzoeksgroep reageert wanneer het onder gecontroleerde condities aan stimuli wordt blootgesteld.

Literatuuronderzoek

Onder literatuuronderzoek wordt in navolging van Vorst (1982:113) verstaan: “Een reeks op elkaar afgestemde activiteiten die het mogelijk maakt betrouwbaar en zuiver vast te stellen wat er in de vakliteratuur gezegd of bekend is over een bepaald verschijnsel of onderwerp”.

In de voorbereiding is een conceptprobleemstelling voor onderhavig onderzoek geformuleerd. Op basis hiervan is een eerste verkenning van literatuur uitgevoerd, waarna de probleemstelling nader kon worden afgebakend. Vervolgens is op basis van steekwoorden in de deelvragen van de probleemstelling (kwaliteit, communicatie, interne crisiscommunicatie, et cetera) naar relevante literatuur gezocht. Hierbij is gebruik gemaakt van databases van verschillende bibliotheken, boeken en artikelen in bezit van de gemeente Enschede en het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK), Internet en oriënterende gesprekken.

Bij het zoeken naar literatuur zijn de volgende selectiecriteria toegepast:

- relevantie voor het onderwerp;
- voorkeur voor recente literatuur;
- literatuur van toonaangevende auteurs op het gebied organisatie- en communicatiewetenschap en onderzoek naar crises en rampen.

Mogelijk geschikte literatuur is in een overzicht geplaatst om deze vervolgens te kunnen verzamelen, doornemen, beoordelen en samenvatten. In de laatste fase is aan de hand van eerder gemaakte samenvattingen en bijbehorende literatuurverwijzingen het rapport van dit onderzoek opgesteld.

Het literatuuronderzoek geeft antwoord op de vraag wat interne crisiscommunicatie is en door welke factoren deze wordt beïnvloed. Vervolgens worden de kwaliteitscriteria voor interne crisiscommunicatie beschreven die op basis van literatuur gevonden kunnen worden, met hierbij een onderscheid naar organisatie en inhoud.

Het veldonderzoek bestudeert het gedrag van een sociale eenheid in de eigen natuurlijke omgeving. Veldonderzoek wordt veelal ook wel aangeduid als casestudies. Braster (2000:20) benoemt in plaats van het veldonderzoek de casestudie als derde grondvorm van onderzoek. Baker (1994:8) vindt het veldonderzoek echter breder van karakter dan een casestudie omdat het bij deze laatste om één enkel geval gaat. Een casestudie is in principe combineerbaar met bijna alle vormen van dataverzameling, en daardoor moeilijk te plaatsen in een opsomming van strategieën (Swanborn, 1994:323). Yin (1994) benoemt de casestudie echter consequent als onderzoeksstrategie.

De resultaten van het literatuuronderzoek worden in hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport gepresenteerd.

Praktijkonderzoek

Voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag wordt als design de meervoudige casestudie gebruikt. Een casestudie wordt vaak toegepast in situaties waarin onvoldoende voorkennis is van het te onderzoeken verschijnsel en van de factoren die het verschijnsel beïnvloeden (Peters, 1995). De casestudie is een kwalitatieve onderzoeksstrategie, omdat het er om gaat relevante factoren te benoemen. In een casestudie kunnen echter zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden worden gehanteerd (Swanborn, 1994:323). Binnen deze meervoudige casestudie worden twee methoden toegepast: *documentenanalyse* en *diepte-interviews met informanten*.

De documentenanalyse

Voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van een documentenanalyse. Aan de hand van een documentenanalyse wordt antwoord gegeven op de vraag op welke wijze(n) in de praktijk de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie wordt vormgegeven.

Bij een documentenanalyse gaat het om bestaande gegevens (Baarda en De Goede, 1995:25). Dit kunnen documenten, databestanden, audiovisueel materiaal en fysieke objecten zijn (Braster, 2000:99). In dit onderzoek betreffen het de volgende documenten:

- rapporten en verslagen van evaluaties;
- documenten ter achtergrondinformatie⁵
- rampenplannen;
- websites.

Diepte-interviews met informanten

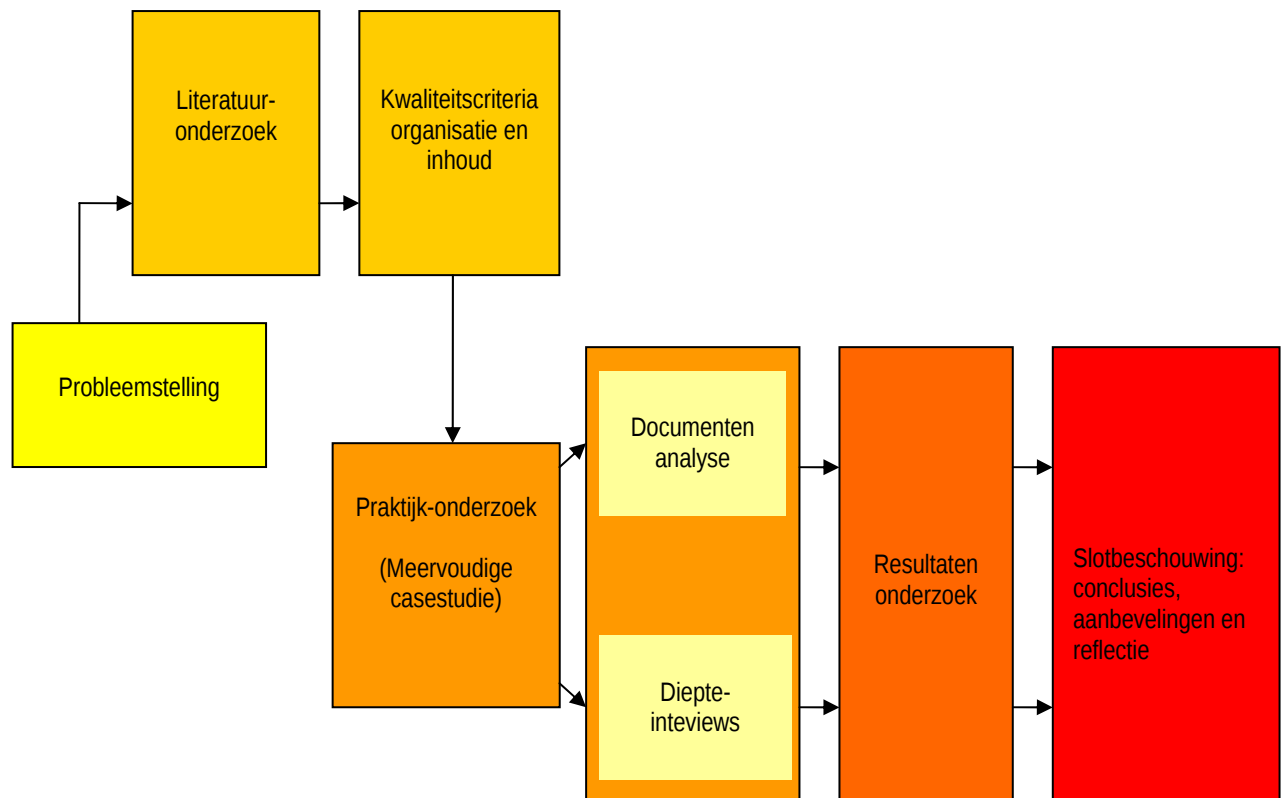
In dit onderzoek is een aantal interviews met betrokkenen gehouden. Volgens Peters (1995) kunnen deze geïnterviewden geclassificeerd worden als informant⁶. Braster (2000) maakt onderscheid tussen *survey-interviews* en *diepte-interviews*. Bij survey-interviews is er sprake van een duidelijk begin en einde, is de volgorde van vragen

⁵ Dit betreffen ondermeer documenten over de achtergronden van de bestrijding van crises in Nederland en relevante onderzoeken van de overheid op dit gebied. Een overzicht van deze documenten is in hoofdstuk 3 opgenomen.

⁶ Als informant geeft iemand informatie over het object van onderzoek (Peters, 1995).

aan alle respondenten gelijk, blijft de interviewer neutraal en bepaalt de interviewer het tempo en de richting van het interview. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van diepte-interviews. Diepte-interviews hebben een open en ongestructureerd karakter en zijn kenmerkend voor onderzoek in een natuurlijke omgeving. Bij diepte-interviews is het begin en einde niet altijd duidelijk en de vragen en de volgorde waarin ze worden gesteld zijn afgestemd op de geïnterviewde personen. Daarnaast bepalen de interviewer en de respondent gezamenlijk het tempo en de richting van het interview. Diepte-interviews hebben als voordeel dat respondenten niet vooraf door de vragen van de onderzoeker worden beïnvloed. De onderzoeker start met een open vraag die hij of zij mondeling kan toelichten. Vervolgens kan er worden doorgevraagd op de door de respondent gegeven antwoorden. Door het ontbreken van een duidelijke structuur loopt de onderzoeker eerder het risico onbruikbare gegevens te krijgen. Ook vraagt het structureren achteraf van de verkregen gegevens meer aandacht (Braster, 2000). Om deze nadelen weg te nemen is er in dit onderzoek voor gekozen een aantal assumpties te formuleren en deze te verwerken tot een lijst met items aan de hand waarvan de belangrijkste onderwerpen voor het diepte-interview kunnen worden vastgesteld. Deze lijst met items dient als een checklist voor de interviews maar ook voor de documentenanalyse. Deze assumpties zijn in hoofdstuk 3 weergegeven. De lijst met items is opgenomen in bijlage I. De diepte-interviews hebben als doel de documentenanalyse aan te vullen en de bevindingen hieruit te controleren. Daarnaast bieden de diepte-interviews aanvullende informatie die ontbreken in de documenten.

De opzet en uitvoering van het praktijkonderzoek: de meervoudige casestudie, de documentenanalyse en de diepte-interviews worden in hoofdstuk 3 nader beschreven. In figuur 1.1 is de onderzoeksoptzet schematisch weergegeven.



Figuur 1.1: Schematische weergave onderzoeksopzet

1.5 Relevantie

Na het vaststellen van de onderzoeksopzet is het goed stil te staan bij de relevantie van dit onderzoek. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie (Van der Zwaan, 1995:29; Braster, 2000:8). De doelstelling van dit onderzoek kent een wetenschappelijke en praktische relevantie. In dit onderzoek staat de maatschappelijke relevantie voorop.

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek schetst de bestaande en gewenste situatie van de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Op basis van dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan waarmee, naar verwachting, het voorkomen en bestrijden van (dreigende) crises en rampen kan worden verbeterd. Hiermee kan het beleid ten aanzien van interne crisiscommunicatie worden aangescherpt, kunnen functionarissen in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie beter opgeleid en geoefend worden en kunnen (dreigende) crises en rampen beter worden bestreden. Hierin ligt de *maatschappelijke relevantie* van het onderzoek.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

De beschikbare literatuur over communicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie is zeer beperkt en richt zich veelal primair op de externe crisiscommunicatie. In dit onderzoek worden de criteria voor de interne crisiscommunicatie opgesteld waarmee de bestaande en gewenste situatie kan worden vastgesteld. Deze criteria kunnen ook worden gebruikt om in toekomstige crises en rampen de kwaliteit van interne crisiscommunicatie te toetsen en te verbeteren. Hiermee krijgt dit onderzoek *wetenschappelijke relevantie*.

1.6 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de aanleiding van het onderzoek behandeld en is de probleemstelling geformuleerd. De onderzoeksopzet is toegelicht met daarbij aandacht voor het literatuur- en het praktijkonderzoek. Ook zijn de meervoudige casestudie en de bijbehorende documentenanalyse en diepte-interviews met informanten toegelicht. Op basis van de probleemstelling is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die of door het literatuuronderzoek of door praktijkonderzoek moeten worden beantwoord.

Hoofdstuk 2 geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag: *“Aan welke kwaliteitscriteria dient interne crisiscommunicatie te voldoen en door welke factoren wordt interne crisiscommunicatie beïnvloed”*. In paragraaf 2.2 worden het begrip interne crisiscommunicatie en de verwante begrippen beschreven. Daarnaast komen de factoren aan bod die de kwaliteit van interne crisiscommunicatie niet bepalen maar wel beïnvloeden. De kwaliteitscriteria voor interne crisiscommunicatie zijn te onderscheiden naar organisatie en inhoud. Deze kwaliteitscriteria worden besproken in de paragraaf 2.3 van dit onderzoeksrapport. Aan de hand van deze criteria wordt de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijding in de praktijk getoetst.

Om een brug te slaan tussen het literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek wordt in hoofdstuk 3 de opzet en uitvoering van het praktijkonderzoek uitgewerkt. In dit hoofdstuk komen de opzet van de meervoudige casestudie met daarbij aandacht voor de selectie van cases, de afbakening in de cases, de methoden van dataverzameling en de data-analyse aan bod. Daarnaast bespreekt dit hoofdstuk de uitvoering van de meervoudige casestudie waarbij aandacht voor de documentenanalyse en de diepte-interviews met informanten.

Hoofdstuk 4 presenteert aan de hand van de in hoofdstuk 2 gevonden kwaliteitscriteria de resultaten van de casestudie. Hiermee wordt tweede onderzoeksvraag beantwoord: *“Op welke wijze wordt in de praktijk vormgegeven aan interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie?”*

In hoofdstuk 5 wordt ten slotte op basis van de onderzoeksresultaten antwoord gegeven op de centrale vraagstelling: *“Hoe kan de kwaliteit van interne crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie worden verbeterd?”* Daarnaast worden op basis van de conclusies aanbevelingen gedaan en wordt er gereflecteerd op de kwaliteit van het onderzoek.

Tabel 1.2 bevat de schematische weergave van de indeling van het onderzoeksrapport.

Hoofdstuk	Onderzoeksbelang	Onderzoeksmethoden
Hoofdstuk 1	Inleiding en probleemstelling	
Hoofdstuk 2	Theoretisch kader voor interne crisiscommunicatie en de factoren waardoor deze wordt beïnvloed. Kwaliteitscriteria voor interne crisiscommunicatie met hierbij een onderscheid naar organisatie en inhoud. Antwoord op deelvraag 1 van het onderzoek	Literatuuronderzoek
Hoofdstuk 3	Praktijkonderzoek: opzet en uitvoering	
Hoofdstuk 4	Interne crisiscommunicatie in de praktijk van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Antwoord op deelvraag 2 van het onderzoek	Documentenanalyse en diepte-interviews
Hoofdstuk 5	Slotbeschouwing: conclusies en aanbevelingen. Antwoord op de centrale probleemstelling van het onderzoek.	

Tabel 1.2

Schematische weergave indeling onderzoeksrapport

2. Kwaliteitscriteria interne crisiscommunicatie

2.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport zijn de probleemstelling, de centrale vraagstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen beschreven. In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen beantwoord: *“Aan welke kwaliteitscriteria dient interne crisiscommunicatie te voldoen en door welke factoren wordt interne crisiscommunicatie beïnvloed”?*

Daartoe beschrijft paragraaf 2.2 wat interne crisiscommunicatie is en door welke factoren de interne crisiscommunicatie wordt beïnvloed. Om het begrip interne crisiscommunicatie te definiëren is het zinvol om in paragraaf 2.2.1 eerst in te gaan op de verwante begrippen van interne crisiscommunicatie. De definitie van interne crisiscommunicatie zelf komt aan bod in paragraaf 2.2.2. De factoren die de interne crisiscommunicatie beïnvloeden zijn weergegeven in paragraaf 2.2.3. Deze factoren zijn van belang, zoals al in hoofdstuk 1 aangegeven, omdat zij de kwaliteit van interne crisiscommunicatie beïnvloeden los van de vraag hoe deze georganiseerd is of inhoudelijk wordt vormgegeven.

De criteria, met hierbij een onderscheid naar organisatie en inhoud, die relevant zijn voor de kwaliteit van interne crisiscommunicatie wordt in paragraaf 2.3 van dit onderzoeksrapport behandeld. Voor de kwaliteit met betrekking tot de organisatie zijn dit achtereenvolgens de volgende criteria: *strategie en doelstellingen, structuur, systemen en cultuur en werkwijze*. Deze worden in paragraaf 2.3.1 beschreven.

De kwaliteitscriteria van interne crisiscommunicatie met betrekking tot de inhoud zijn: *begrijpelijk en relevant, tweerichtingsverkeer, tijdig en regelmatig, zorgvuldig, geloofwaardig en rechtmatig en intern vóór extern*. Deze worden in paragraaf 2.3.2 beschreven.

De kwaliteitscriteria voor de organisatie en de inhoud bieden samen het theoretisch kader waarmee in het praktijkonderzoek de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie wordt onderzocht. Paragraaf 2.4 bevat ten slotte het resumé.

2.2 Interne crisiscommunicatie en factoren

In deze paragraaf komen de begrippen aan bod die verwant zijn met interne crisiscommunicatie en wordt het begrip interne crisiscommunicatie zelf gedefinieerd. Tevens worden de factoren beschreven die de interne crisiscommunicatie kunnen beïnvloeden.

2.2.1 Interne crisiscommunicatie en verwante begrippen

Voordat ingegaan wordt op de vraag wat interne crisiscommunicatie is, beschrijft deze paragraaf de verwante begrippen van het begrip interne crisiscommunicatie. Allereerst worden de term *crisis* en de begrippen die daarmee samenhangen gedefinieerd. Vervolgens worden de begrippen *crisismanagement* en *crisiscommunicatie* toegelicht. Met in dit laatste begrip een onderscheid naar *externe crisiscommunicatie* en *interne crisiscommunicatie*.

Bij een *crisis* gaat het om buitengewone omstandigheden, of situaties waarin de maatschappelijke orde geheel of gedeeltelijk onder druk staat (Rosenthal, e.a., 1997). Het betreft een ernstige verstoring van de basisstructuren of van fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd noopt tot het nemen van kritieke beslissingen (Rosenthal, 1984).

Het begrip crisis wordt ook vaak met de term *ramp of zwaar ongeval* aangeduid. Volgens artikel 1 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) is een ramp of zwaar ongeval een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de algemene veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende discipline is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Er wordt gesproken van een *acute* crisis of ramp wanneer plotselinge gebeurtenissen zich tot een crisis of ramp ontwikkelen. In sommige gevallen is een crisis of ramp wel vooraf te voorzien, zoals een overstroming of dreigt een eenvoudig incident alsnog tot een crisis of ramp uit te groeien. In dit geval wordt gesproken van een *dreigende* crisis of ramp. Zowel bij acute als bij dreigende rampen wordt volgens dezelfde structuur gewerkt. Deze structuur wordt in hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport nader toegelicht. Een (grootschalig) *incident* heeft een beperkter bereik dan een crisis of ramp. Er is geen sprake van een ernstige verstoring van de openbare orde

en veiligheid, maar de bestrijding van het incident kan wel vragen om gecoördineerd optreden (Ministerie van BZK, 2003).

In dit onderzoek worden de begrippen crisis, ramp, zwaar ongeval en incident willekeurig gehanteerd al naar gelang gebruikelijk in de beschikbare documenten over de onderzochte cases.

Managers willen graag alles onder controle houden en uitzonderingen die moeilijkheden veroorzaken zoveel mogelijk vermijden. Toch lukt dat in de praktijk niet altijd. Als gebruikelijke voorzieningen en voorzorgsmaatregelen falen en men de controle over het probleem verliest, ontstaat er zelfs een crisis. *Crisismanagement* zijn de managementvormen die men inzet om een crisis te voorkomen dan wel te bestrijden (Groenendijk & Boulogne, 1994). Het doelgericht en systematisch streven naar een kwalitatief hoogwaardige inrichting en uitvoering van de crisiscommunicatie in een organisatie, is een onderdeel van het crisismanagement (Hetebrij, 2000:274).

Bij *crisiscommunicatie* gaat het om de communicatie bij calamiteiten die verband houden met de organisatie (Vos & Schoemaker, 1998:63). Crisiscommunicatie is het voorbereiden en uitvoeren van communicatieactiviteiten in het geval van een crisis of (dreigende) ramp (Groenendijk & Boulogne, 1994:53). Het gaat daarbij om een combinatie van geven en ontvangen van informatie. Informatie⁷ is hierbij datgene dat wordt gecommuniceerd, de boodschap. Dit kunnen een tekst of woorden zijn, maar ook non-verbale communicatie. Zonder informatie kunnen geen *beslissingen* genomen worden en zonder beslissingen is beheersing en besturing van een organisatie onmogelijk (Pascoe-Samson, 1993:176). Het communicatieproces kent een interne en een externe component, respectievelijk de interne en externe communicatie (Bos & Mastenbroek, 1998:91).

Externe crisiscommunicatie is de wijze waarop een organisatie tijdens een crisis of (dreigende) ramp met actoren, zoals burgers, bedrijven en media, buiten haar eigen organisatie communiceert. Onder externe communicatie valt ook het begrip *voorlichting* (Koeleman, 1992:280).

⁷ Informatie wordt door Fauconnier (1986:194) omschreven als gegevens, de data die vanuit de omgeving worden toegevoegd aan de bestaande kennis of (het) bewustzijn van de ontvanger, zonder dat zij daarom 'nieuw' hoeven te zijn. Informatie bestaat uit het met elkaar in verband gebrachte en geïnterpreteerde gegevens. De ontvanger van gegevens geeft er een betekenis aan en koppelt de nieuwe gegevens aan elkaar of aan al aanwezige informatie (Buis & Jansen, 2001:15).

2.2.2 Het begrip interne crisiscommunicatie

Interne crisiscommunicatie is, zoals hiervoor aangegeven, een component van crisiscommunicatie. Onder *interne crisiscommunicatie* kan worden verstaan:

De communicatie bij een crisis of (dreigende) ramp gericht op publieksgroepen in de interne omgeving van de organisatie (Vos & Schoemaker, 1998:75). Het is het beschikbaar maken, doorgeven en ontvangen van informatie en instructies, die direct en indirect een bijdrage leveren aan het doeltreffend realiseren van doelstellingen van de organisatie (Eggink, 1993:19). Interne crisiscommunicatie heeft als doel beslissingen te nemen voor het handelen van de organisatie (Pascoe-Samson, 1993:176).

Interne en externe crisiscommunicatie zijn nauw met elkaar verbonden en kunnen niet los van elkaar worden gezien. Goede communicatie begint intern en externe crisiscommunicatie is zonder goede interne crisiscommunicatie gedoemd om te falen. Ook onderlinge afstemming van informatie is van belang, omdat de informatie die tijdens een crisis binnen de organisatie wordt verspreid inhoudelijk gelijk dient te zijn aan de berichtgeving naar buiten. Discrepantie tussen interne en externe crisiscommunicatie worden tijdens een crisis namelijk extra snel door de toeschouwers waargenomen en kunnen vervolgens onderwerp worden van speculaties met veelal nadelige effecten (Groenendijk & Boulogne, 1994: 53-54).

2.2.3 Factoren van invloed op interne crisiscommunicatie

In de literatuur over crisismanagement zijn een aantal factoren van crises en rampen benoemd, die de kwaliteit van interne crisiscommunicatie kunnen beïnvloeden. Met factoren worden de proposities bedoeld die van de invloed zijn op de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie ongeacht hoe deze qua organisatie en inhoud is vormgegeven. Deze factoren zijn dus impliciet verbonden aan interne crisiscommunicatie. Kwaliteitscriteria bepalen hoe goed of hoe slecht de interne crisiscommunicatie is vormgegeven. Hoe slechter de kwaliteit van interne crisiscommunicatie, hoe meer deze factoren een rol gaan spelen. In het benoemen van kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud en organisatie zullen deze factoren dan ook in beschouwing worden genomen.

Deze factoren zijn ontleend aan empirische onderzoeksstudies (Rosenthal, 1984; Vos & Schoemaker, 1998; Pascoe-Samson, 1993; Schoonman, 1991; Koeleman, 1992).

Dit zijn de volgende acht factoren:

- Functionarissen of organisatieonderdelen, die onder normale omstandigheden aan de zijlijn staan, schuiven naar een centralere positie in het informatie- en communicatieproces. Dit betekent ondermeer dat de gebruikelijke routine wegvalt (Rosenthal, 1984:58-59).
- Er ontstaan aparte netwerkjes in de organisatie die elkaar aan informatie helpen. De communicatie met bondgenoten neemt sterker toe, dan de communicatie met tegenstanders (Rosenthal, 1984:59). Informele communicatie verloopt daardoor snel en zal bij gebrek aan formele informatie in tijden van onzekerheid als betrouwbaarder worden beschouwd. In het geval van hardnekkige geruchten moet tegengas worden gegeven met betrouwbare informatie via het formele circuit (Vos & Schoemaker, 1998:78).
- Het volume van opwaartse en neerwaartse communicatie neemt bij een crisis toe. Dit geldt ook voor de communicatie tussen functionarissen. Zo wil het management alles weten en het liefst zo snel mogelijk (Rosenthal, e.a., 1997:54; Rosenthal, 1984:58-59). Het gevaar hiervan is dat er teveel informatie beschikbaar is, er een zogenoemde informatieoverload ontstaat. Tegelijkertijd blijkt de meest belangrijke informatie te ontbreken (Koeleman, 1992:46; Rosenthal, e.a., 1997:54).
- Gebruikelijke filters vallen weg en er ontstaat een informatieparadox: het management vormt het middelpunt van de informatiestroom, maar blijft tegelijkertijd zitten met onbeantwoorde vragen. Verlammeende of besluitloze reacties kunnen het gevolg zijn (Rosenthal, e.a., 1997; Rosenthal, 1984:59).
- Veel schaarse beslissingstijd wordt gebruikt voor het inwinnen van informatie. Het gaat daarbij vooral om gegevens over de inhoud van de bedreiging van de crisis (Rosenthal, 1984:60).
- Besluitvormers hebben de neiging om feitelijke informatie aan te vullen met informatie over voorgaande crises. Het gevaar is dat besluitvormers de overeenkomsten overschatten en de verschillen onderschatten (Rosenthal, 1984:60).
- Er ontstaan vertragingen in de informatievoorziening. Informatie heeft tijd nodig om de betrokken functionarissen te bereiken omdat communicatie via verschillende schakels verloopt (Pascoe-Samson, 1993:133-134; Vos & Schoemaker, 1998:74).
- Hoe verder personen zich van de bron bevinden hoe groter de kans dat de boodschap verkeerd overkomt (Schoonman, 1991:108; De Moor, 1997:53-54).

2.3 Kwaliteitscriteria interne crisiscommunicatie

Kwaliteit kan omschreven worden als de mate waarin het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product, dienst of proces voldoet aan de eisen van de gebruiker. De gebruiker kan deel uitmaken van de organisatie of een externe klant zijn. Omdat het hier om de 'gebruikers' van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie gaat, betreft het hier de interne kwaliteit van crisiscommunicatie (Neijzen & Trompetter, 1989:27).

De kwaliteit van interne crisiscommunicatie ligt natuurlijk uiteindelijk in de bijdrage die deze levert aan de realisatie van de doelstelling van de organisatie. In dit geval het voorkomen of bestrijden van een crisis of ramp (De Ridder, 1998 in Damoiseaux, 1998:99). Om deze bijdrage te kunnen bepalen worden op basis van het literatuuronderzoek een aantal criteria gezocht, waarmee de kwaliteit van interne crisiscommunicatie kan worden vastgesteld. Criteria zijn de normen waarmee de kwaliteit wordt beoordeeld. Met criteria kunnen registraties worden uitgevoerd die informatie (scores) opleveren waarmee het niveau van doelbereiking op een bepaald resultaatgebied inzichtelijk wordt gemaakt. Criteria hebben als doel richting te geven aan handelen, het effectief handelen te bevorderen en het bijsturen van handelen mogelijk te maken. In plaats van de term criteria had hier wellicht ook het begrip, randvoorwaarde, kritische succesfactor, of indicator gebruikt kunnen worden (Kampfraath & Mast 1992 in Wijchers, e.a., 1992:84). Hier is echter gekozen voor het begrip criteria omdat deze term ook gehanteerd wordt in het INK-model⁸. De gevonden criteria hangen enerzijds samen met de wijze waarop de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie de interne crisiscommunicatie organiseert. Anderzijds hangen deze criteria samen met wijze waarop de interne crisiscommunicatie inhoudelijk wordt uitgevoerd. In paragraaf 2.3.1 worden de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie beschreven. In paragraaf 2.3.2 worden de kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud uiteengezet. Waar relevant zijn tevens de impliciete factoren van interne crisiscommunicatie in relatie tot de kwaliteitscriteria benoemd.

⁸ Het INK-model bestaat uit 9 criteria waarop de organisatie de aandacht zou moeten richten – en waarop de prestaties in kwantitatieve of kwalitatieve zin moeten worden gemeten – om goed functioneren in de toekomst mogelijk te maken. Dit zijn de criteria: leiderschap, medewerkers, beleid en strategie, partnerschappen en middelen, processen, resultaten medewerkers, resultaten klanten, maatschappelijk resultaten en belangrijkste eindresultaten (Ter Bogt, 2005:44-45).

2.3.1 Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie

Een organisatie is een maatschappelijke eenheid, waarin activiteiten op gecoördineerde wijze worden uitgevoerd (Pascoe-Samson, 1993:20). Het is een samenwerkingsverband van mensen, die activiteiten uitvoeren met behulp van middelen en een relatie onderhouden met de omgeving, gericht op het realiseren van bepaalde doelen. In dit samenwerkingsverband wordt via communicatie informatie overgebracht (Buts & Jansen, 2001:14). Geen enkele organisatie is gelijk. Elke organisatie bestaat echter wel uit samenhangende heterogene elementen. Volgens Mintzberg (1991) beïnvloedt het type organisatie en de wijze waarop deze georganiseerd is de kwaliteit van de interne communicatie. Problemen in de interne crisiscommunicatie zijn dan ook niet los te zien van de interne organisatie (Vos & Schoemaker, 1998:74). Om de kwaliteit met betrekking tot de organisatie te bepalen zijn de volgende elementen onderscheiden:

- *strategie*, de manier waarop (het geheel van middelen waarmee) vooraf gestelde doelen kunnen worden bereikt;
- *structuur*, de taak-, verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling en de coördinatie daarvan;
- *managementstijl*, de kenmerkende gedragspatronen van het management;
- *systemen*, regels en procedures waarmee het dagelijks functioneren wordt gestuurd;
- *personeel*, karakteristieken en vaardigheden van medewerkers;
- *cultuur*, gemeenschappelijke waarden en normen van een groep mensen en de daaruit voortvloeiende manieren van doen (Mintzberg, 1991 in Van Dam & Marcus, 1995:430; Vos & Schoemaker, 1998:74).

Hieronder worden de kwaliteitscriteria met betrekking tot deze bovenstaande elementen nader toegelicht.

Strategie en doelstellingen

Strategieën zijn beslisregels. Een strategie voor de interne crisiscommunicatie is nodig, omdat deze de leidraad vormt aan de hand waarvan beslissingen worden genomen voor de interne crisiscommunicatie. Vanzelfsprekend gaat het daarbij niet alleen om wat wenselijk is, maar ook om wat mogelijk haalbaar is (Vos & Schoemaker, 1998:189).

Onder een strategie wordt verstaan het geheel van plannen, programma's en beleidsregels die managers een richtsnoer bieden bij het verwezenlijken van

doelstellingen. Deze communicatiedoelstellingen zijn bijvoorbeeld gericht op het bevorderen van kennis, houding, gedrag en handelwijze. Vanuit de communicatiedoelstellingen en na afweging van de verschillende alternatieven wordt de meest effectieve strategie bepaald (Vos & Schoemaker, 1998:192).

Een communicatiedoelstelling is bijvoorbeeld het bevorderen van de betrokkenheid, of wellicht het hebben van een gelijk beeld van de omvang van de ramp. Om betrokkenheid te bevorderen kan er bijvoorbeeld voor worden gezorgd dat alle medewerkers over dezelfde basiskennis beschikken (Vos & Schoemaker, 1998:91).

Het hebben van een communicatiestrategie en bijbehorende doelstellingen kan als een criterium voor de kwaliteit van interne crisiscommunicatie worden gezien.

Structuur: verantwoordelijkheden, coördinatie en taken

Onder organisatiestructuur wordt verstaan de verhoudingen en de onderlinge relaties in de organisatie. De structuur biedt een raamwerk voor de processen die binnen de organisatie plaatsvinden. Het gaat bij de organisatiestructuur om een keuze in de coördinatie en taakverdeling. De onderlinge relaties en bevoegdheden moeten worden geregeld en er moeten procedures en richtlijnen zijn om tot afstemming te komen. Onduidelijke verantwoordelijkheden kunnen immers tot problemen in de interne crisiscommunicatie leiden (Vos & Schoemaker, 1998:80-81).

Een organisatiestructuur komt volgens Mintzberg (1991 in Van Dam & Marcus 1995:430-444) tot stand door het met elkaar in overeenstemming brengen van een aantal eigenschappen van de organisatie. Afhankelijk van het type organisatiestructuur hebben andersoortige aspecten van de interne crisiscommunicatie meer aandacht nodig (Vos & Schoemaker, 1998:86). Zo wordt een bureaucratische organisatie gekenmerkt door routinematig handelen en formele procedures. Interne crisiscommunicatie vindt echter plaats op een moment dat er sprake is van een dynamische, snel veranderende omgeving. Er is sprake van onvoorspelbaarheid, stress en tijdsdruk en er is noodzaak tot improvisatie. Eén van de factoren van interne crisiscommunicatie is het verschuiven van personen in de informatie- en communicatiepositie en het wegvallen van de normale routine (Rosenthal, 1984:58-59). Dit staat op gespannen voet met het routinematig handelen en het vertrouwen op voorspelbare situaties (Blau & Scott, 1969 in Kuipers, 2003:35). De mate waarin de organisatiestructuur de organisatie in staat stelt flexibel op een dynamische, snel veranderende omgeving te reageren, is een

kwaliteitscriterium voor de organisatie van interne crisiscommunicatie.

Het hebben van minder routine heeft als nadeel dat gebruikelijke filters wegvallen en dat er een informatieparadox kan ontstaan. Het management vormt het middelpunt van de informatiestroom, maar blijft tegelijkertijd zitten met veel onbeantwoorde vragen (Rosenthal, e.a., 1997:54; Rosenthal, 1984:59). Dit kan weer van invloed zijn op bijvoorbeeld de zorgvuldigheid van interne crisiscommunicatie.

Verantwoordelijkheden

Om de interne crisiscommunicatie in goede banen te leiden is het nodig onderlinge relaties en bevoegdheden vast te leggen. De verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn. De eindverantwoordelijkheid voor de interne crisiscommunicatie moet liggen bij het management. Zij moet de gemeenschappelijke vertrekpunten formuleren (Vos & Schoemaker, 1998:197; Boulogne, 2003:38). Daarnaast zijn er grofweg drie besturingsniveaus te onderscheiden: het strategische, het tactische en het operationele niveau. Deze niveaus hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden:

- *Strategisch niveau*: Richt zich op besluitvorming die betrekking heeft op de afstemming tussen de organisatie en de omgeving.
- *Tactisch niveau*: Richt zich op besluitvorming die betrekking heeft op de inrichting van de organisatie en de verwerving van middelen.
- *Operationeel niveau*: Richt zich op besluitvorming voor een effectieve en efficiënte taakuitvoering.

Het onderkennen van deze drie niveaus is van belang, omdat het type informatie voor het strategische, tactische en het operationele niveau veelal verschillend zullen zijn en daar ook op moet worden aangepast (Pascoe-Samson, 1993:106-107). De crises- en rampenbestrijdingsorganisatie kent ook dit onderscheid in drie niveaus. Deze niveaus worden in hoofdstuk 3 nader beschreven. Het hebben van vastgestelde en afgebakende verantwoordelijkheden op deze drie niveaus is een kwaliteitscriterium.

Coördinatie

De wijze waarop de interne communicatie wordt gecoördineerd, is afhankelijk van de wijze waarop de organisatie is gestructureerd. In een eenvoudige communicatiestructuur vindt de communicatie op vrij informele wijze plaats, maar is er minder sprake van tweerichtingsverkeer. In een meer bureaucratische organisatie

verloopt de interne crisiscommunicatie veel meer gestandaardiseerd. Nadeel is dat in een dergelijke formele organisatie de interne crisiscommunicatie erg veel tijd kost (Koeleman, 1992:54-57). De coördinatie over de interne crisiscommunicatie moet dusdanig georganiseerd zijn, dat deze nadelen zo veel mogelijk worden weggenomen. Dit is nodig om, zoals eerder aangegeven, de organisatie flexibel en snel te kunnen laten opereren.

Afhankelijk van het aantal verschillende schakels waarlangs de interne communicatie moet lopen, hoe meer vertraging in de informatievoorziening zal ontstaan tussen het zenden en ontvangen van een boodschap (Pascoe-Samson, 1993:133-134; Vos & Schoemaker, 1998:74).

Taken

Eggink (1993:19) ziet het beschikbaar maken, doorgeven, ontvangen van informatie en instructies als de hoofdtaken op het gebied van interne crisiscommunicatie.

Volgens Deming (1982 in Van Dam & Marcus, 1995:498) zijn er grofweg vier taken te onderscheiden:

- *Plantaken*: Het formuleren van communicatiedoelstellingen en -strategie bijvoorbeeld door interne omgevingsanalyses, inventariseren van informatiebehoeften, afstemmen van intern en extern communicatiebeleid.
- *Do-taken*: Het treffen van organisatorische voorzieningen, bijvoorbeeld het vastleggen en communiceren van taken, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastleggen, het werven van communicatiemanagers, functionarissen en informatiespecialisten, het opstellen van communicatie- en informatieplannen.
- *Check-taken*: Het onderzoeken en controleren van de realisatie, bijvoorbeeld het doorlichten van communicatieprocessen en informatiestromen.
- *Action-taken*: Het eventueel bijsturen van doelstellingen, strategie en organisatie.

Een kwaliteitscriterium voor de organisatie van de interne crisiscommunicatie is dat deze vier hoofdtaken zijn vastgelegd en toebedeeld aan functionarissen in de organisatie.

De kwaliteit van interne crisiscommunicatie is beter, wanneer in de organisatiestructuur is vastgesteld welke beoogde informatieontvangers op strategisch, tactisch of operationeel niveau, welke informatie nodig hebben bij het uitvoeren en verbeteren van hun taken, waaronder het nemen van beslissingen. Men dient hierbij zorgvuldig rekening te houden met de eigenschappen van de doelgroep en de condities die de communicatie met die doelgroep kunnen beïnvloeden (Vos & Schoemaker, 1998:80).

Systemen

Systemen in de organisatie zijn het geheel van mensen, machines (computers) en activiteiten, gericht op het verzamelen en verwerken van gegevens om te kunnen voorzien in de informatiebehoefte van mensen binnen en buiten de organisatie (Buts & Jansen, 2001:17). In voorbereiding op de interne crisiscommunicatie is standaardisatie van werkprocessen een belangrijk coördinatiemechanisme. Het vastleggen van regels, procedures en programma's van uitvoering in handboeken, richtlijnen en formulieren is dan ook een kwaliteitscriterium. Het hanteren van een vast vergaderstramien en het bijhouden van een crisislogboek horen hier ook bij. Een communicatiedraaiboek geeft aan hoe moet worden gehandeld en wie waar verantwoordelijk voor is. Procedures voor informatie-uitwisseling bevorderen een snelle besluitvorming. Communicatieve voorzieningen, zoals het hebben van een informatiecentrum en extra telefoonlijnen, dragen daar ook aan bij (Vos & Schoemaker, 1998:64-65; Boulogne, 2003:40-45).

Een tweede kwaliteitscriterium in dit kader is dat informatiesystemen toegankelijk, gebruiksvriendelijk en actueel moeten zijn. (Pascoe-Samson, 1993:133-134; Vos & Schoemaker, 1998:74). Toegankelijk betekent bereikbaar en bruikbaar voor alle medewerkers. Gebruiksvriendelijk betekent dat de informatiesystemen tegemoet moeten komen aan de behoefte en het gemak van de gebruiker. Actueel wil zeggen dat er tijdig de beschikking is over informatie die van belang en bruikbaar is voor de gebruiker.

Cultuur en werkwijze

De organisatiecultuur is de gemeenschappelijke verzameling normen, waarden en gedragsuitingen gedeeld door de organisatieleden. Dit is ook de reden dat de karakteristieken en vaardigheden van de leiding en het personeel ook onder deze paragraaf zijn geplaatst (Pascoe-Samson, 1993:32).

Gedragsregels kenmerken de cultuur. Het is van belang dat de opgestelde gedragsregels voor de interne crisiscommunicatie door iedereen worden nageleefd en dat men het belang daarvan inziet. Dit bepaalt de wijze waarop de organisatie zich opstelt en reageert en is daarmee van invloed op de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie (Bos & Mastenbroek, 1998:61). Het hebben van gedragsregels en het naleven daarvan is een kwaliteitscriterium voor de organisatie van interne crisiscommunicatie.

Medewerkers moeten tevens over voldoende kwaliteit beschikken (Koeleman, 1992:69). Het is voor de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie van belang dat de organisatie functioneert door resultaatgerichtheid en improvisatievermogen van medewerkers (Pascoe-Samson, 1993:133-134). Daarnaast moet er de beschikking zijn over voldoende goed communicerende medewerkers (Koeleman, 1992:69). Beide zijn een kwaliteitscriterium voor interne crisiscommunicatie.

2.3.2 Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud

Interne communicatie kan haar mogelijke functies voor ondermeer het primaire proces alleen maar effectief uitvoeren indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Voor het goed verlopen van interne crisiscommunicatie zijn een aantal kwaliteitscriteria van belang (Vos & Schoemaker, 1998:80; Koeleman, 1992:86-87). Dit zijn de volgende zes criteria: *begrijpelijk en relevant, tweerichtingsverkeer, tijdig en regelmatig, zorgvuldig, geloofwaardig en rechtmatig en intern vóór extern*.

Begrijpelijk en relevant

Informatie is relevant doordat voldaan wordt aan de informatiebehoefte van de diverse interne doelgroepen. Hiervoor moet informatie aansprekend zijn voor de ontvanger en overtuigingskracht hebben. Het doel van de geboden informatie moet voor de ontvanger duidelijk zijn (Hetebrij, 2000:119-125). Dit is een eerste criterium voor de kwaliteit met betrekking tot de inhoud.

Verder wordt de begrijpelijkheid beter als de aard en het waarom van beslissingen wordt toegelicht (Vos & Schoemaker, 1998:103; Hetebrij, 2000:240-241; Bos & Mastenbroek, 1998:133-134). Dit is een tweede criterium.

Tweerichtingsverkeer

Er is pas sprake van effectieve communicatie wanneer de leiding niet alleen spreekt, de zogenoemde top-down communicatie, maar ook luistert. Deze zogenoemde

bottum-up communicatie kan de feedback leveren op de top-down communicatie, maar ook belangrijke informatie over taakinvulling verschaffen aan leidinggevend. Voor de kwaliteit is het dus van belang dat interne crisiscommunicatie in twee richtingen plaatsvindt.

Voor het management is van belang dat zij alle betrokkenen informeert en dat zij goed luistert naar de berichten en ideeën die zij van medewerkers krijgt (Vos & Schoemaker, 1998:74). Het management moet zorgen voor een sfeer van openheid en wederzijds begrip, waarin conflicten niet gemedend worden en communicatie vanzelfsprekend een tweerichtingsverkeer is (Koeleman, 1992:62-66). Het creëren van deze randvoorwaarden kan opgevat worden als een kwaliteitscriterium voor de interne crisiscommunicatie.

Naast verticale communicatie is horizontale communicatie tussen afdelingen ook van groot belang om kwaliteit te kunnen waarborgen. De gedachte is dat de belangen en inbreng van de organisatie en die van de medewerker met elkaar in evenwicht zijn, dit noemt men symmetrisch communiceren (Hetebrij, 2000:240-241; Vos & Schoemaker, 1998:103; Bos & Mastenbroek:1998:133-134).

Binnen een organisatie zijn er naast de *formele communicatie* ook allerlei vormen van communicatie die niet verlopen langs een vastgestelde structuur, maar die hun weg vinden via een informeel netwerk, de zogenoemde *informele communicatie*. Een factor van de interne crisiscommunicatie die hier een rol speelt is, dat er aparte netwerkjes in de organisatie zullen ontstaan van mensen die elkaar goed kennen en die elkaar aan informatie helpen. De communicatie met bondgenoten neemt dan ook sterker toe dan met tegenstanders (Rosenthal, 1984:59).

Tijdig en regelmatig

Door de tijdsdruk tijdens een crisis is het snel en gericht kunnen verzamelen en verwerken van gegevens voor een organisatie van groot belang. Communicatie vervult dan de rol van 'input' in de besluitvorming rond een crisis op strategisch, tactisch en operationeel niveau (Rosenthal, 1984:60). Het snel en gericht informatie kunnen verzamelen en verwerken is een kwaliteitscriterium met betrekking tot de inhoud.

Een snelle pro-actieve berichtgeving is één van de belangrijkste uitgangspunten voor communicatie tijdens een ramp (Groenendijk & Boulogne, 1994). Gedurende het

proces moet informatie tijdig en regelmatig worden verstrekt om de medewerkers op de hoogte te houden en gevoelens van onzekerheid zoveel mogelijk te voorkomen. Ook het doorgeven van actuele “tussenstanden” is van belang (Vos & Schoemaker, 1998:103). Het tijdig en regelmatig verspreiden van actuele informatie is tevens een kwaliteitscriterium. Een factor van de interne crisiscommunicatie die hier extra druk op legt, is het gegeven dat het volume van opwaartse en neerwaartse communicatie tijdens een crisis toeneemt (Rosenthal, e.a., 1997:54; Rosenthal, 1984:58-59). Het gevaar hiervan is dat een informatieoverload kan ontstaan (Koeleman, 1992:46). Een tweede factor is dat veel schaarse beslissingstijd wordt gebruikt voor het inwinnen van informatie, dit komt het tijdig en regelmatig communiceren niet ten goede (Rosenthal, 1984:60).

Zorgvuldig

Hoewel het van belang is snel informatie aan betrokkenen te verstrekken, mag dit niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid dan wel de kwaliteit van de berichtgeving (Groenendijk & Boulogne, 1994; Rosenthal, e.a., 1997:46). Bij informatie en communicatie dienen misverstanden zoveel mogelijk vermeden te worden, omdat deze onder andere fouten, angst, negatieve berichtgeving en speculaties in de hand kunnen werken (Vos & Schoemaker, 1998:103). Het bewaken dat de informatie op de juiste wijze wordt ontvangen, geïnterpreteerd en behandeld, is een kwaliteitscriterium. Een factor die hier een nadelige invloed op kan hebben is het gegeven dat besluitvormers de neiging hebben om feitelijke informatie aan te vullen met informatie over voorgaande crises. Het gevaar hierbij is dat besluitvormers geneigd zijn de overeenkomsten te overschatten en de verschillen te onderschatten (Rosenthal, 1984:60). De factor, dat hoe verder personen zich van de bron bevinden hoe groter de kans dat de boodschap verkeerd overkomt, draagt er extra toe bij dat boodschappen niet zorgvuldig overkomen (Schoonman, 1991:108; Moor, 1997:53-54).

Onjuiste berichten kunnen moeilijk ontkracht worden. Alleen geverifieerde informatie mag dus worden verspreid, zodat bijstellingen niet nodig zijn en misverstanden worden vermeden (Vos & Schoemaker, 1998:103; Rosenthal, e.a., 1997). Het verifiëren van informatie is tevens een kwaliteitscriterium.

Geloofwaardig en rechtmatig

Ontvangers van communicatie maken een onderscheid tussen geloofwaardige en niet-geloofwaardige bronnen. Het spreekt voor zich dat geloofwaardigheid in

communicatie en informatie gewenst is. Brongeloofwaardigheid kan door verschillende factoren worden beïnvloed. Allereerst is de geloofwaardigheid afhankelijk van de legitimiteit van een bron. Legitimiteit is een basis voor gezag. Een persoon heeft gezag wanneer anderen vrijwillig zijn of haar wil volgen. Dit kan gebaseerd zijn op rationele legaliteit (op basis van de wet), charisma en traditie. Daarnaast is de geloofwaardigheid afhankelijk van de rechtmatigheid (volgens de regels) van beslissingen (Weber, 1964 in Kuipers, 2003:80).

De tweede factor is de 'betrouwbaarheid' van informatie, waarbij het bijvoorbeeld van belang is dat informatie elkaar niet tegensprekt. Dat vertrouwen en betrouwbaarheid moeilijker te verkrijgen dan af te breken zijn, blijkt onder meer uit het 'asymmetrieprincipe'. Het asymmetrieprincipe houdt in dat negatieve bronnen beter blijven hangen, meer impact op de percepties hebben en eerder worden geloofd dan positieve bronnen (Bos & Mastenbroek, 1998:118; Gutteling, 1999:19). Zowel direct betrokkenen als waarnemers hanteren bewust of onbewust hun eigen wijze van interpretatie. Informatie en communicatie dienen zich dan ook te richten op het dichten van het gat tussen beeld (perceptie) en werkelijkheid. Zelden lopen deze één op één. Er dient bewaakt te worden dat de gecommuniceerde boodschap ook de gewenste perceptie als resultaat heeft (Rosenthal, e.a., 1997:19). Op de derde plaats is de mate van 'expertise' waarover de bron beschikt van belang. Daarnaast is het ook nog van belang in hoeverre er op dat moment geruchten ontstaan en welk beeld door de pers wordt geschetst door de veelal selectieve opnamen (Vos & Schoemaker, 1998:65).

Vooraf in tijden van grote onzekerheid spelen geruchten een rol. Als geruchten overheersen is dat een signaal dat het ontbreekt aan formele communicatie. Voor managers is het belangrijk om zich niet af te sluiten voor het geruchtencircuit, omdat zij op deze manier weten wat er leeft. Het verschaft een feedback op de formele communicatie (Reijnders, 1997:92-93).

Legitimiteit, betrouwbaar zijn en het beschikken over expertise is criterium voor de kwaliteit. Ook het ontstaan van geruchten zegt iets over de kwaliteit van interne crisiscommunicatie. Ten slotte is de mate waarin de beeldvorming en berichtgeving in de media overeen komt met de eigen beeldvorming en berichtgeving ook een kwaliteitscriterium.

Intern vóór extern

Het gouden criterium voor kwaliteit is dat informatie die extern verspreid wordt inhoudelijk gelijk dient te zijn aan de berichtgeving binnen de organisatie (Groenendijk & Boulogne, 1994:53-54; Boulogne, 2003:55). Afstemming van de interne en externe communicatie is noodzakelijk, zowel voor wat betreft de inhoud als de timing (Vos & Schoemaker, 1998:103). Hoe belangrijk de impact op de buitenwereld ook is, tijdens een crisis begint een goede externe communicatie met de berichtgeving in de eigen organisatie (Boulogne, 2003:55). Het personeel van een organisatie is ten slotte de uiteindelijke “drager” van het beleid. Deze afhankelijkheid van de gehele organisatie wordt niet altijd beseft. Als vanzelfsprekend wordt aangenomen dat “vrijwel iedereen wel via de krant of de koffietafel zal zijn geïnformeerd”. De verspreide informatie dient in ieder geval een beschrijving van het gebeurde te bevatten, met inbegrip van een overzicht van de getroffen maatregelen. Daarnaast dienen algemene wenken ten aanzien van het omgaan met vragen, inclusief de instructie om journalisten door te verwijzen naar de aangewezen woordvoerders te zijn opgenomen (Vos & Schoemaker, 1998). Het informeren over hoe om te gaan met vragen van derden of de media is tevens een criterium voor de kwaliteit voor de interne crisiscommunicatie met betrekking tot de inhoud.

2.4 Resumé

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *“Aan welke kwaliteitscriteria dient interne crisiscommunicatie te voldoen en door welke factoren wordt interne crisiscommunicatie beïnvloed?”*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de verwante begrippen van interne crisiscommunicatie en het begrip zelf beschreven. Interne crisiscommunicatie is: *De communicatie bij een crisis of (dreigende) ramp gericht op publieksgroepen in de interne omgeving van de organisatie. Het is het beschikbaar maken, doorgeven en ontvangen van informatie en instructies, die direct en indirect een bijdrage leveren aan het doeltreffend realiseren van doelstellingen van de organisatie. Dit met als doel beslissingen te nemen voor het handelen van de organisatie.*

Voor de interne crisiscommunicatie zijn een achttal factoren benoemd die het verloop daarvan kunnen beïnvloeden. Dit betreffen de volgende factoren:

- het verschuiven van personen in de informatie- en communicatiepositie en wegvallen normale routine;
- het ontstaan van informele netwerkjes;

- de toename van de opwaartse- en neerwaartse communicatie;
- het wegvallen van gebruikelijke filters;
- het gebruik van schaarse beslissingstijd voor het inwinnen van informatie;
- de neiging om feitelijke informatie aan te vullen met informatie over voorgaande crises
- het ontstaan van vertragingen in de informatievoorziening en,
- het gegeven dat hoe verder de personen zich van de bron bevinden hoe groter de kans dat de boodschap verkeerd over komt.

Deze factoren bepalen niet de kwaliteit van interne crisiscommunicatie, maar beïnvloeden de kwaliteit wel. Bijvoorbeeld als informatie langs verschillende schakels moet lopen, ontstaat vertraging in de informatievoorziening waardoor niet alle partijen gelijktijdig over alle informatie beschikken. Dit kan nadelig zijn voor de tijdigheid van interne crisiscommunicatie.

De kwaliteit van interne crisiscommunicatie kan bepaald worden aan de hand van criteria met betrekking tot de organisatie en de inhoud van interne crisiscommunicatie. De kwaliteitscriteria voor de organisatie zijn: *strategie en doelstellingen, de structuur, de systemen en de cultuur en werkwijze van een organisatie*. De inhoudelijke kwaliteitscriteria zijn: *begrijpelijk en relevant, tweerichtingsverkeer, tijdig en regelmatig, zorgvuldig, geloofwaardig en rechtmatig en intern vóór extern*.

Met dit hoofdstuk is het literatuuronderzoek afgerond. Om de vertaling van het literatuuronderzoek naar het praktijkonderzoek te kunnen maken, wordt in hoofdstuk 3 de opzet en uitvoering van het praktijkonderzoek beschreven. De beschreven kwaliteitscriteria en bijbehorende subcriteria worden in dit hoofdstuk, door middel van assumpties vertaald, naar een kader voor het praktijkonderzoek.

3. Praktijkonderzoek: opzet en uitvoering

3.1 Inleiding

Door middel van een documentenanalyse en het afnemen van diepte-interviews wordt gekeken in hoeverre de kwaliteitscriteria uit het literatuuronderzoek, het zogenoemde theoretisch kader, van toepassing zijn in de praktijk. De opzet en uitvoering van het praktijkonderzoek wordt in dit hoofdstuk beschreven. Dit hoofdstuk vormt daarmee de brug tussen het literatuuronderzoek van hoofdstuk 2 en het praktijkonderzoek van hoofdstuk 4.

Betreffende dit praktijkonderzoek is gekozen voor het uitvoeren van een meervoudige casestudie. De opzet hiervan wordt in paragraaf 3.2 beschreven met daarbij aandacht voor de selectie en afbakening van de cases, het denkmodel, de dataverzameling en data-analyse. Paragraaf 3.3 beschrijft de uitvoering van de meervoudige casestudie en bespreekt de documentenanalyse en de diepte-interviews met de informanten. Paragraaf 3.4 bevat het resumé.

3.2 Opzet meervoudige casestudie

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de keuze voor de meervoudige casestudie, de selectie van cases, de afbakening in de cases, het denkmodel, de dataverzameling en de data-analyse.

3.2.1 Keuze meervoudige casestudie

In de uitwerking van het praktijkonderzoek is gekozen voor de opzet van een meervoudige casestudie. Een *meervoudige* casestudie, omdat in dit onderzoek meerdere cases onder de loep worden genomen. De keuze voor het onderzoeken van meerdere cases is allereerst ingegeven door de ambitie dat de resultaten van dit onderzoek zeggingskracht hebben over meer cases dan alleen de onderzochte cases. Bovendien ontbreekt een uitgewerkte theorie waarmee aan de hand van één casestudie conclusies weerlegd of gesteund kunnen worden (Swanborn, 1994, Yin, 1994; Peters:1995). Ten derde moeten alle cases worden beschouwd als afzonderlijke eenheden. Het gaat om de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie van de lokale overheid als geheel. De calamiteit in de gekozen cases is van invloed geweest op het functioneren van de interne crisiscommunicatie van de gehele crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Dit wordt door Yin (1994) aangeduid als een

holistisch design. Omdat het hier meerdere cases betreft kan dit onderzoek opgevat worden als een meervoudig holistisch design⁹ (Peters, 1995:592-593).

3.2.2 Selectie van cases

Bij de keuze van de cases is een aantal criteria leidend geweest. Omdat er nog te weinig over het verschijnsel “interne crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie” bekend is, lag het voor de hand in dit onderzoek te kiezen voor cases die onderling vergelijkbaar zijn. Pas als wat meer over het verschijnsel bekend is, kan worden onderzocht of de conclusies ook gelden onder andere omstandigheden en kan men zoeken naar cases die van elkaar verschillen (Swanborn, 2002:122-123; Peters, 1995:594). Dit wordt ook wel genoemd het minimaliseren of maximaliseren van variatie. Het minimaliseren staat in dienst van onderzoek naar de betrouwbaarheid van conclusies. Het maximaliseren staat in dienst van het bepalen van de reikwijdte van de conclusies van een onderzoek (Swanborn, 1994:332). In dit praktijkonderzoek is getracht cases te vinden die in grote mate vergelijkbaar zijn. Dit is niet geheel gelukt, omdat crises en rampen zich gelukkig niet dagelijks voordoen. Bovendien zijn niet voor alle calamiteiten voldoende onderzoeksgegevens beschikbaar. Daarnaast is er verschil in grootte van de gemeente waar de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie onder valt en ook het type calamiteit verschilt per case. Praktische afwegingen, zoals de beschikbaarheid van documenten en de verwachting dat de cases voldoende informatie over de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie opleveren, zijn hierbij leidend geweest. De verwachting is dat deze cases veel variëteit opleveren en weinig van elkaar verschillen in de rol die interne crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie speelt. Voor het praktijkonderzoek zijn de volgende vier cases geselecteerd:

- Vuurwerkcramp in Enschede: zware vuurwerkontploffing van vuurwerkbedrijf SE Fireworks aan de Tollensstraat in Enschede op 13 mei 2000. De Vuurwerkcramp kost aan 22 personen het leven, onder wie 4 brandweermannen. Ongeveer 950 personen raken gewond, van wie een aantal ernstig. De materiële schade is enorm.

⁹ In het geneste design worden door de onderzoeker meerdere niveaus onderscheiden. De case als geheel bestaat uit meerdere elementen. Om inzicht te verkrijgen in de case als geheel moeten al deze elementen in de bestudering (gegevensverzameling en –analyse) betrokken worden. De holistische en het geneste design kunnen in principe zowel voorkomen bij de enkelvoudige als bij de meervoudige casestudie. (Peters, 1995:592-593).

- Nieuwjaarsbrand in Volendam: brand in café Het Hemeltje in de nieuwjaarsnacht 2001 in Volendam. De Nieuwjaarsbrand kost aan 13 personen het leven en heeft ongeveer 250 gewonden tot gevolg.
- Ketelwagenincident in Amersfoort: lek in een tankwagon met de giftige stof acrylnitril op het spoorwegemplacement bij het centraal station in Amersfoort. Het gebied rond het spoorwegemplacement wordt voor ruime tijd afgezet, bewoners en kantoorpersoneel wordt verzocht deuren en ramen te sluiten en binnen te blijven.
- Lekkende lading op de A28 in De Bilt: een vrachtwagen lekt een chemische stof. Uit voorzorg wordt direct de A28 afgezet hetgeen omvangrijke filevorming tot gevolg heeft. Mede naar aanleiding van klachten wordt besloten omwonenden te ontruimen uit hun huizen.

Deze vier cases worden hieronder nader toegelicht. In de beschrijving van de cases is, onvermijdelijk, vrij veel terminologie gebruikt. Deze termen worden in paragraaf 3.2.3 nader toegelicht.

Vuurwerkramp in Enschede

De vuurwerkontploffing van 13 mei 2000 bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks heeft ongekende gevolgen. Een op het eerste gezicht onschuldig lijkend brandje escaleert even na 15.30 uur tot een vuurwerkramp die in Nederland haar gelijke niet kent. De gevolgen zijn letterlijk rampzalig. De ramp kost direct aan achttien mensen – onder wie vier brandweermannen – het leven. Drie personen raken als gevolg van de ramp vermist. Inmiddels worden ook zij tot de dodelijke slachtoffers gerekend. Ongeveer 950 personen raken als gevolg van de ramp gewond, van wie een aantal ernstig. Eén van hen overlijdt vijf maanden na de ramp. Het aantal personen dat als direct gevolg van de ramp is omgekomen, bedraagt daarmee 22. De ontploffing richt een enorme ravage aan in de wijde omtrek van het vuurwerkbedrijf. Ruim tweehonderd woningen worden verwoest. Een aantal daarvan wordt in één klap met de grond gelijkgemaakt. Nog eens bijna driehonderd woningen raken zwaar beschadigd en worden door de gemeente onbewoonbaar verklaard. In totaal verliezen ongeveer 1.250 mensen hun onderkomen als gevolg van de ramp. Een aantal van hen raakt al of bijna alle bezittingen kwijt. Niet alleen woningen worden getroffen. Bijna vijftig bedrijfsgebouwen raken zwaar of onherstelbaar beschadigd, en de ateliers van ongeveer zestig kunstenaars worden vernield. Ook buiten het eigenlijke rampgebied, zoals dat na de ramp wordt omgeven door een schutting, is de schade aan woningen enorm. Volgens schatting van de gemeente Enschede

raken ruim 1.500 woningen buiten het rampgebied beschadigd. Van de bijna driehonderd onbewoonbaar verklaarde woningen staan er vijftig buiten de schutting. In de zogenoemde binnenring, het eigenlijke rampgebied, woonden 4.163 personen, in de zogenoemde buitenring 5.724 personen. Als gevolg van de ramp worden ongeveer 10.000 personen gedwongen ten minste één nacht elders te overnachten. Het gaat daarbij om de 2.400 huishoudens uit de binnenring en ongeveer 600 huishoudens uit de buitenring. De totale materiële schade als gevolg van de ramp wordt op zeker een miljard gulden geschat (Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR), 2001).

Nieuwjaarsbrand in Volendam

Op 1 januari 2001 ontstaat er even na middernacht brand in café Het Hemeltje in Volendam. Door het aansteken van 'sterretjes' raakt de kerstversiering, bestaande uit sparrentakken die aan vrijwel het gehele plafond van het café is aangebracht in brand. Het café, dat het bovenste is van drie boven elkaar gelegen cafés, is overvol met ongeveer 300 bezoekers. Het aantal bezoekers is vier keer zo groot als op basis van de regelgeving aanwezig mag zijn. De brand breidt zich zeer snel in de droge sparrentakken over de gehele ruimte uit. De brand ontwikkelt zich zo snel dat geen gebruik kan worden gemaakt van de aanwezige kleine blusmiddelen om de brand in het beginstadium te doven. Brandende takken vallen naar beneden op de bezoekers, met vele gewonden als gevolg. Er ontstaat een enorme paniek. Er ontstaat veel rook en de verlichting valt uit. In het gedrang om het pand te verlaten worden vele verwondingen opgelopen en verliezen drie mensen het leven. De niet adequate uitvoering van de vluchtroutes is hier mede debet aan. De brand is na enkele minuten gedoofd. De sparrentakken zijn voor een deel verbrand en de brand heeft zich niet uitgebreid tot andere onderdelen van de inrichting. Op allerlei manieren verlaten de bezoekers het pand. Elkaar helpend of geholpen door toegesnelde omstanders. Via ramen aan de voorzijde, nadat enkele traliehekwerken voor de ramen zijn geforceerd, via de normale toegangstrap die via de bar naar een verdieping lager leidt, via de nooduitgang aan de zijkant van het gebouw en via een opslagruimte aan de achterzijde naar een plat dak. De honderden, vooral zeer jeugdige, slachtoffers stromen de dijk op waaraan het café ligt. De eerste hulp, opvang en verzorging wordt geboden door omstanders in nabijgelegen huizen en horecagelegenheden (IBR, 2001a).

Ketelwagenincident in Amersfoort

In de ochtend van dinsdag 20 augustus 2002 wordt door een wachtmeester een lek geconstateerd in een ketelwagen op het spoorwegemplacement bij het centraal station in Amersfoort. De ketelwagen vervoert acrylnitril, een stof die zeer brandgevaarlijk is en schadelijk voor de gezondheid. Na melding van het incident wordt het rampenplan in werking gesteld. Op het gemeentehuis worden het Beleidsteam en het Gemeentelijk Coördinatieteam geformeerd en worden een publieksinformatiecentrum en een persinformatiecentrum ingericht. Op de plaats van het incident arriveren politie, brandweer en ambulances en wordt een Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI) ingesteld. Bij de regionale brandweer in Utrecht wordt een Regionaal Operationeel Team (ROT) ingesteld. Omdat de burgemeester afwezig is, treedt de loco-burgemeester op als opperbevelhebber. In het beleidsteam worden verschillende voorzorgsmaatregelen genomen met het oog op het voorkomen van een ramp. De regionale radiozender Radio M, die in geval van calamiteiten optreedt als rampenzender, verzorgt de berichtgeving. Het incident zorgt voor veel overlast in Amersfoort omdat delen van de binnenstad worden afgesloten, en voor grote ontregeling van het treinverkeer in Nederland, door sluiting van het station. Over het incident en de maatregelen die door het beleidsteam zijn genomen, hebben diverse fracties van de gemeenteraad van Amersfoort schriftelijke en mondelinge vragen gesteld (Geveke, e.a., 2002).

Lekkende lading op de A28 in De Bilt

Op 19 november 2002 rond 17:30 uur wordt een chauffeur van een vrachtauto die beladen is met vaten chemisch afval, door een medeweggebruiker geattendeerd op een lekkage. Op de A28, ongeveer ter hoogte van de Uithof, zet de chauffeur de vrachtwagen aan de kant en alarmeert de politie. De chemische stof die lekt is brandbaar, giftig en bijtend. Uit voorzorg wordt de A28 direct afgezet, hetgeen omvangrijke filevorming tot gevolg heeft. Omdat de situatie als ernstig wordt ingeschat, wordt de rampenbestrijdingsorganisatie opgeschaald. Op de brandweerkazerne van de gemeente De Bilt wordt een Beleidsteam geformeerd en in Utrecht komt de kernbezetting van het Regionaal Operationeel Team (ROT) bijeen. Op de plaats van het incident zelf functioneert een Commando Plaats Incident (CoPI). Ter plaatse melden zich tevens diverse rijksinstanties zoals de Inspectie Verkeer en Waterstaat, het Korps Landelijke Politiediensten en Rijkswaterstaat. Ook wordt deskundigheid gezocht bij een gespecialiseerd privaat bedrijf. Al snel blijkt dat de lekkage beperkt is tot één van de vaten. Dit vat wordt uiteindelijk ingepakt in een groter vat en wordt getransporteerd naar een plek binnen de gemeente waar het

geen direct gevaar oplevert. In een straal van circa 200 meter wordt de bevolking gewaarschuwd en opgeroepen deuren en ramen te sluiten. Mede naar aanleiding van klachten van politiemensen wordt besloten over te gaan tot ontruiming. Mensen worden opgevangen. Uiteindelijk wordt om circa 03.00 uur in de ochtend de A28 vrijgegeven voor verkeer en kunnen mensen weer terugkeren naar hun huizen (Geveke, 2003).

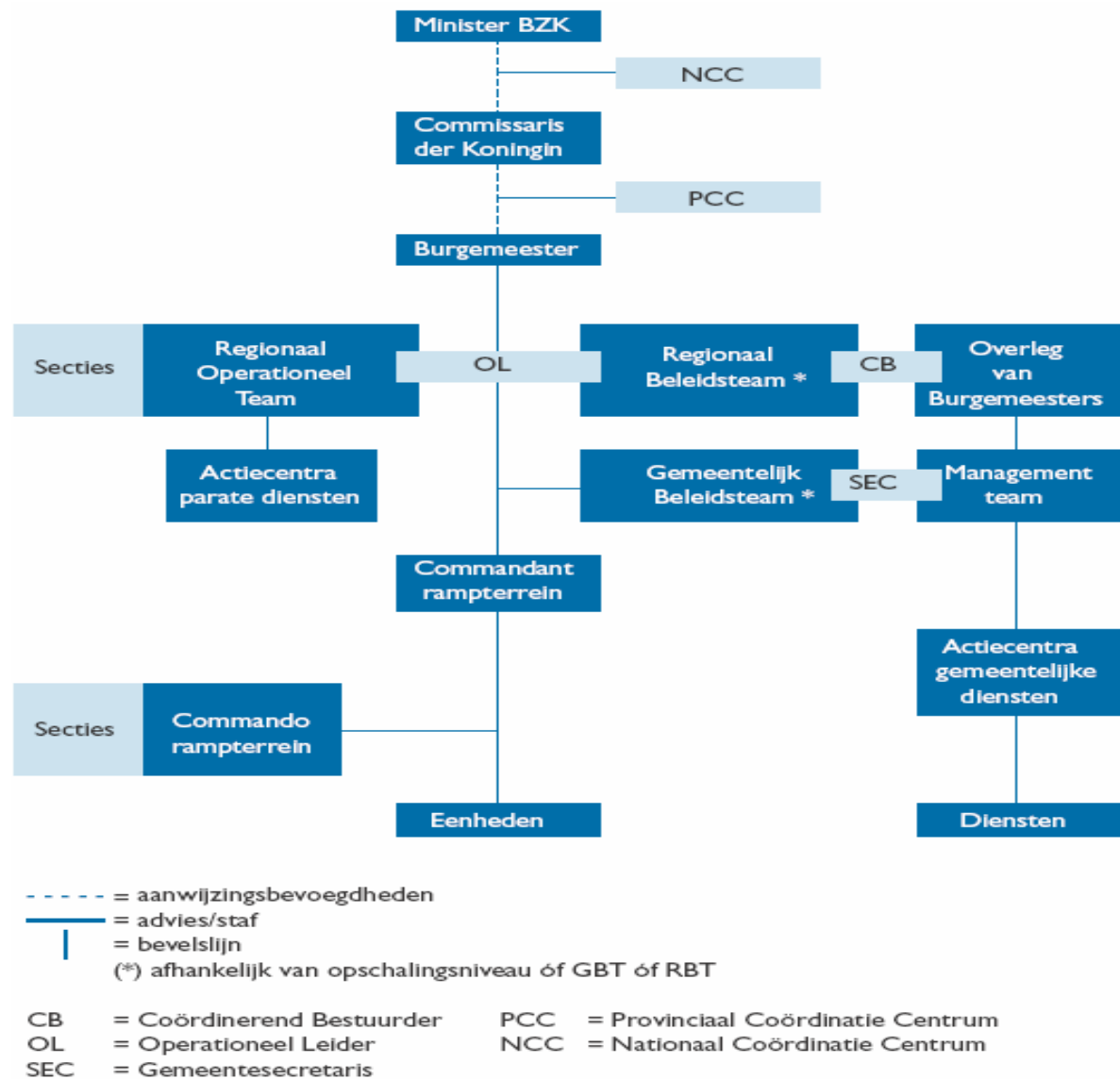
3.2.3 Afbakening in de cases

De crises- en rampenbestrijdingsorganisatie kan in elke gemeente verschillend zijn georganiseerd. Om tot een algemene beschrijving te komen is gekozen voor het model van de crises- en rampenbestrijding dat door het Ministerie van BZK (2003) wordt gehanteerd.

De crises- en rampenbestrijdingsorganisatie is onder normale omstandigheden een 'lege' organisatie. Tijdens rampsituaties moet deze organisatie vanuit de dagelijkse situatie in korte tijd worden opgebouwd, zodat vanuit één organisatie op gecoördineerde wijze kan worden opgetreden. Dit geldt ook voor de wijze waarop interne crisiscommunicatie is georganiseerd. Het proces waarmee wordt gekomen van het dagelijks functioneren van bestuur en uitvoerende diensten naar de rampenbestrijdingsorganisatie wordt *opschalen*¹⁰ genoemd (BZK, 2003:B1,9-10).

De hoofdlijnen voor de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie en de wijze waarop de interne crisiscommunicatie hierin wordt vormgegeven staat weergegeven in figuur 3.1.

¹⁰ Dit opschalingsproces is uitgewerkt in coördinatiealarmfasen, ook wel Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure (GRIP) genoemd. Elk coördinatiealarm heeft zijn eigen kenmerken, die gebaseerd zijn op de bijbehorende raken, bevoegdheden of verantwoordelijkheden. Bijlage III bevat een uitgebreide beschrijving van deze procedure.



Figuur 3.1 Hoofddlijn van de organisatiestructuur tijdens crises en rampen

De crises- en rampenbestrijdingsorganisatie als geheel bestaat dus uit tal van verschillende organisaties, eenheden en functionarissen. Om binnen de afzonderlijke cases tot een werkabe afbakening te komen is het nodig de waarnemingseenheden nader te specificeren (Peters, 1995:594). Deze afbakening is tot stand gekomen door de focus binnen dit onderzoek te richten op een drietal niveaus voor de interne crisiscommunicatie, te weten: *het strategisch*, *het tactisch* en *het operationeel niveau* binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie.

Hierna worden het strategisch, tactisch en operationeel niveau van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie nader toegelicht.

Strategisch niveau

Op *strategisch niveau* wordt een Gemeentelijk Beleidsteam (GBT), ook wel Gemeentelijk Rampenstaf (GRS) genoemd, onder voorzitterschap van de burgemeester ingericht. Ten tijde van een crisis of ramp worden op strategisch niveau de algemene en richtinggevende beleidskaders geformuleerd, welke op het tactische niveau worden omgezet in concrete richtlijnen (BZK, 2003:B1,2).

Tijdens rampen is de burgemeester individueel eindverantwoordelijk voor alle, op de rampenbestrijding betrekking hebbende, besluiten (art. 11 van de WRZO). De burgemeester legt na het gebruik van zijn noodbevoegdheid verantwoording af aan de gemeenteraad (art. 3, lid 1 WRZO).

Het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) adviseert de burgemeester bij het maken van bestuurlijke afwegingen met betrekking tot de rampenbestrijding en bij het nemen van beleidsbeslissingen. Het GBT is multidisciplinair samengesteld en bestaat idealiter in elk geval uit een Operationeel Leider (Brandweercommandant), de gemeentesecretaris, de ambtenaar rampenbestrijding, een voorlichter, vertegenwoordigers van de verschillende betrokken gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld opvang en verzorging bevolking) en vertegenwoordigers van politie, geneeskundige diensten en eventueel andere diensten en organisaties (BZK, 2003). Onder aansturing van het tactische niveau vindt op het operationele niveau de daadwerkelijke uitvoering van het beleid plaats (Gemeente Enschede, 2003:5).

Tactisch niveau

Op tactisch niveau is het Regionaal Operationeel Team (ROT) verantwoordelijk voor een gecoördineerde uitvoering van de rampenbestrijding. De Operationeel Leider (Brandweercommandant) geeft leiding aan het ROT. Het ROT bestaat uit een daartoe geselecteerd, opgeleid en geoefend team van (operationeel) leidinggevend. Dit betreffen in ieder geval de politie en geneeskundige diensten. Dit team kan verder aangevuld worden met verschillende stafsecties, bijvoorbeeld een stafsectie Voorlichting en stafsectie Informatiemanagement.

Indien een stafsectie Informatiemanagement is ingericht, betreffen de taken: het ontvangen, het verwerken, alsmede het verspreiden van de betekenisvolle gegevens (informatie) binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Daarnaast draagt de

stafsectie zorg voor het informatiemanagement, waaronder de controle, het monitoren, filtering en kwaliteitsborging van gegevens.

Deze taken kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Twijnstra en Gudde (2003:30) onderkennen de volgende basisvormen:

- *Informatieknooppunt*, waarbij er sprake is van een gecentraliseerde stafsectie Informatievoorziening die de informatieverwerking van andere secties faciliteert, bewaakt en coördineert.
- *Ringmodel*, waarbij de taken van informatievoorziening en informatiemanagement worden belegd bij de al bestaande afzonderlijke secties.
- *Hybride model*, waarbij er sprake is van zowel een informatieknooppunt, als een ringmodel.

Het strategisch niveau (Beleidsteam of Rampenstaf) en het operationeel niveau (CTPI of CoPI) communiceren met elkaar via het ROT. Het ROT neemt tactische besluiten voor het operationeel niveau en adviseert het Beleidsteam over de te nemen besluiten. Het ROT dient verder de praktische voorwaarden te scheppen en draagt zorg voor de afstemming van de werkzaamheden op het rampterrein met de Actiecentra (BZK, 2003).

Operationeel niveau

Op operationeel niveau functioneert een Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI) ook wel met CoPI¹¹ of CoRT¹² aangeduid. Het Coördinatieteam Plaats Incident (CTPI) bestaat uit de hoogste rang ter plekke aanwezige functionarissen van politie, geneeskundige diensten en brandweer. Binnen het CTPI worden de operationele diensten op elkaar afgestemd. Een belangrijke taak van de leden van het CTPI is de Actiecentra (AC) zo te informeren (via het ROT) dat zij de burgemeester zicht kunnen geven in de ernst van de situatie. De burgemeester kan op grond van deze informatie de benodigde besluiten nemen (BZK, 2003). Samen met de Actiecentra vormen het CTPI de informatieverwerkende eenheden van de crises- en rampenbestrijdingorganisatie. De gemeentelijke diensten zoals (overige) hulpverleningsdiensten formeren ieder een Actiecentrum ten behoeve van de uitvoering van de betreffende rampenbestrijdingsprocessen zoals de bron-

¹¹ CoPI = Commando Plaats Incident

¹² CoRT = Commando Rampterrein

effectbestrijding, de hulpverlening, het regelen van verkeer en het handhaven van de openbare orde en de bevolkingzorg (BZK, 2003).

In tabel 3.2 worden het strategisch, tactisch en operationeel niveau nog éénmaal eenvoudig weergegeven.

Welk niveau	Naam organisatie	Wie verantwoordelijk	Welke besluiten
Strategisch	Beleidsteam of Rampenstaf	Burgemeester	Strategische besluiten; bestuurlijke en beleidsbeslissingen
Tactisch	ROT	Brandweercommandant	Tactische besluiten; gecoördineerde aansturing van hulpdiensten en afstemming tussen strategisch en operationeel niveau
Operationeel	CTPI, CoPI of CoRT	De hoogste functionarissen van de hulpverleningsdiensten	Operationele besluiten; afstemmen van inzet hulpdiensten

Tabel 3.2 Eenvoudige weergave strategisch, tactisch en operationeel niveau.

3.2.4 Dataverzameling

De dataverzameling in dit onderzoek is opgezet vanuit de veronderstelling dat de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie wordt bepaald door kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie en door kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud. De kwaliteit van de interne crisiscommunicatie is hierbij de afhankelijke variabele. De strategie en doelstellingen, de organisatiestructuur, de systemen en de cultuur zijn de onafhankelijke variabelen van de kwaliteit van interne crisiscommunicatie met betrekking tot de organisatie. Begrijpelijk en relevant, tweerichtingsverkeer, tijdig en regelmatig, zorgvuldig, geloofwaardig en rechtmatig en intern vóór extern zijn de onafhankelijke variabelen voor de kwaliteit van interne crisiscommunicatie met betrekking tot de inhoud. Binnen dit denkmodel is een aantal assumpties voor de kwaliteit van interne crisiscommunicatie geformuleerd.

Assumpties voor de kwaliteit van interne crisiscommunicatie met betrekking tot de kwaliteit

Assumptie 1:

De kwaliteit van de organisatie van interne crisiscommunicatie is beter als hier strategie en doelstellingen voor zijn vastgesteld.

Assumptie 2:

De kwaliteit van de organisatie van interne crisiscommunicatie wordt beïnvloed door de organisatiestructuur. Deze kwaliteit is beter als de structuur van de organisatie in staat is flexibel op een dynamische, snel veranderende omgeving te reageren. Verantwoordelijkheden, coördinatie en taken op strategisch, tactisch en operationeel niveau voor de interne crisiscommunicatie zijn afgebakend, vastgelegd en bekend bij betrokken functionarissen. Er is vastgelegd wie, wanneer welke informatie nodig heeft.

Assumptie 3:

De kwaliteit van de interne crisiscommunicatie wordt beïnvloed door de systemen in de organisatie. Deze kwaliteit is beter als er regels, procedures en programma's van uitvoering van interne crisiscommunicatie zijn vastgelegd in handboeken, richtlijnen en formulieren en als deze bekend zijn bij betrokken functionarissen. Daarnaast is de kwaliteit beter als informatiesystemen toegankelijk, gebruiksvriendelijk en actueel zijn.

Assumptie 4:

De kwaliteit van de interne crisiscommunicatie wordt beïnvloed door de cultuur en werkwijze van de organisatie. Deze kwaliteit is beter als er gedragsregels zijn vastgesteld ten aanzien van de interne crisiscommunicatie, als deze worden nageleefd en het belang van interne crisiscommunicatie wordt ingezien. Verder moeten medewerkers beschikken over voldoende kwaliteit en improvisatievermogen en resultaatgericht zijn. Tevens is de kwaliteit beter als er voldoende capaciteit voor de interne crisiscommunicatie beschikbaar is.

Assumpties voor de kwaliteit van interne crisiscommunicatie met betrekking tot de inhoud

Assumptie 5:

De kwaliteit van interne crisiscommunicatie wordt beïnvloed door de mate van begrijpelijkheid en relevantie. Deze kwaliteit is beter indien informatie voldoet aan de

informatiebehoefte van de diverse interne doelgroepen en wanneer de aard en het waarom van beslissingen wordt toegelicht.

Assumptie 6:

De kwaliteit van interne crisiscommunicatie wordt beïnvloed door de mate waarin er sprake is van tweerichtingsverkeer in de communicatie. Deze kwaliteit is beter indien communicatie zowel top-down als bottom-up plaatsvindt en de horizontale communicatie goed verloopt. Verder moet het management zorgen voor een sfeer van openheid en wederzijds begrip, waarin conflicten niet gemeden worden en communicatie vanzelfsprekend een tweerichtingsverkeer is.

Assumptie 7:

De kwaliteit van interne crisiscommunicatie wordt beïnvloed door de mate waarin informatie tijdig en regelmatig is. Deze kwaliteit is beter als er snel en gericht informatie wordt verzameld als input voor de besluitvorming op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Daarnaast wordt de kwaliteit beter als de informatie actueel is.

Assumptie 8:

De kwaliteit van interne crisiscommunicatie wordt beïnvloedt door de mate waarin zorgvuldig met informatie wordt omgesprongen. Deze kwaliteit is beter als er wordt bewaakt dat informatie op de juiste wijze wordt ontvangen, geïnterpreteerd en behandeld. Daarnaast mag alleen geverifieerde informatie worden verspreid.

Assumptie 9:

De kwaliteit van interne crisiscommunicatie wordt beïnvloedt door de geloofwaardigheid van informatie. Deze kwaliteit is beter als informatie legitiem en rechtmatig is. Daarnaast moet de bron betrouwbaar zijn en over voldoende expertise beschikken. Verder is de vorming van geruchten van belang en moet het geschetste beeld in de media overeen komen met de eigen berichtgeving en beeldvorming.

Assumptie 10:

De kwaliteit van interne crisiscommunicatie wordt beïnvloed door de mate waarin de regel intern vóór extern wordt nageleefd. Deze kwaliteit is beter als wordt gewaarborgd dat berichtgeving intern bekend is alvorens het naar buiten gaat. Daarnaast moeten betrokken medewerkers worden geïnformeerd over de wijze waarop zij om moeten gaan met mogelijke vragen.

De hierboven beschreven assumpties zijn verwerkt tot een lijst met items die als leidraad dienen voor het praktijkonderzoek (Hutjes & Van Buuren, 1996). Bijvoorbeeld voor het kwaliteitscriterium geloofwaardigheid is in de documenten gekeken of er iets is opgenomen over het ontstaan van geruchten. Ook in de diepte-interviews is de informant gevraagd of er in hun case geruchten zijn ontstaan. De lijst met items is opgenomen in bijlage I. Voor het praktijkonderzoek is vanuit verschillende bronnen data verzameld. Verschillende bronnen bevorderen de kwaliteit van het onderzoek (Baker, 1999). Binnen de meervoudige casestudie zijn in dit onderzoek een tweetal methoden van dataverzameling toegepast: *een documentenanalyse* en *diepte-interviews met informanten*. Aan de hand van de geformuleerde assumpties zijn de documentenanalyse en de diepte-interviews uitgevoerd. Ten behoeve van de documentenanalyse is gebruik gemaakt van evaluaties en rampenplannen. Daarnaast is met een aantal informanten per case diepte-interviews afgenomen. Elk interview is gestart met een open vraag naar wat goed ging en wat slecht ging in de interne crisiscommunicatie. Vervolgens is, al naar gelang het antwoord, doorgevraagd om de benodigde informatie te verkrijgen. De gegevens uit de diepte-interviews zijn vergeleken met gegevens uit de documentenanalyse. Voor het eerder gegeven voorbeeld van geloofwaardigheid en geruchten is dus gekeken of de gegevens in de documenten overeen komen met de informatie uit de diepte-interviews.

3.2.5 Data-analyse

Per case is zeer veel data beschikbaar, waaronder grote stukken tekst. Om de beschikbare gegevens te kunnen analyseren, is de beschikbare informatie allereerst naar het voorbeeld van Braster (2000:115-116) opgedeeld in passages met betrekking tot interne crisiscommunicatie. Deze passages zijn vervolgens samengevoegd en toebedeeld aan een criterium van kwaliteit, bijvoorbeeld het criterium 'begrijpelijk en relevant'. Daarna zijn deze passages gegroepeerd naar een subcriterium, bijvoorbeeld het subcriterium dat informatie moet voldoen aan de informatiebehoefte van de doelgroep.

De beschikbare informatie krijgt op deze manier een label. Het materiaal afkomstig van de documentenanalyse en de diepte-interviews heeft uiteindelijk geresulteerd in een overzicht per case met kwalitatieve gegevens naar criterium en subcriterium. Deze overzichten zijn in de bijlagen IV en V opgenomen. Vervolgens zijn de gegevens van de afzonderlijke cases met elkaar vergeleken en geïntegreerd tot een

beschrijving die is gebaseerd op alle cases samen. De synthese van de resultaten van de verschillende cases heeft achteraf plaatsgevonden (Peters, 1995:599; Swanborn, 1994:332; Braster, 2000:27-42). In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de analyse gepresenteerd.

3.3 Uitvoering meervoudige casestudie

Hieronder wordt de uitvoering van de meervoudige casestudie nader toegelicht, met hierbij aandacht voor het uitvoeren van de documentenanalyse en de diepte-interviews met de informanten.

3.3.1 Documentenanalyse

In het uitvoeren van de documentenanalyse zijn de fasen, die Baarda en De Goede (1998) hanteren om een documentenanalyse goed uit te voeren, leidend. Deze hebben betrekking op de toegang, de controle, het begrip, de analyse en het gebruik van gegevens. Via archieven van het Ministerie van BZK, de gemeente Enschede, de openbare bibliotheek en Internet is gezocht naar relevante beschikbare documenten. De bronverwijzingen in gevonden documenten bood zicht op aanvullende nieuwe documentatie. Vervolgens is op basis van de kernwoorden in de lijst van items (bijvoorbeeld communicatiestrategie, informatie, beeldvorming in de media) gezocht naar relevante passages in de documenten. Om de authenticiteit te waarborgen is zoveel mogelijk gezocht naar officiële documenten.

Alle relevante en gerubriceerde informatie is per case naar criterium in een overzicht geplaatst. Hiermee wordt direct inzichtelijk welke informatie wel aansluit op eerder verkregen informatie en welke niet. Oordeelsvorming wordt hiermee eenvoudiger gemaakt. De geanalyseerde gegevens zijn aangevuld met en getoetst aan de verkregen gegevens uit de diepte-interviews. Dit om te voorkomen dat afzonderlijke passages uit de documentatie een lading krijgen die ze oorspronkelijk niet hadden. Voor het onderzoek kunnen alle gegevens vrij worden gebruikt. Alle passages uit de documenten hebben een bronvermelding.

In tabel 3.3 is aangegeven welke documenten per case zijn gebruikt, deze zijn tevens in de literatuurlijst opgenomen.

Case	Document
Vuurwerkramp, Enschede	→ De Vuurwerkramp: Eindrapport. → De Vuurwerkramp: Rampenbestrijding en gezondheidszorg. → De Vuurwerkramp: Praktische hulpverlening. → Lessen uit de Vuurwerkramp, Oosting in uitvoering. → Draaiboek bestuurlijk handelen. → Centraal rapport Vuurwerkramp Enschede. Beschrijving uitvoering gezamenlijk onderzoek rijksinspecties: Conclusies en aanbevelingen. → Analyse van de publieksvoorlichting bij de Vuurwerkramp Enschede. → Het krachtenveld van bestuurlijke rampenbestrijding. → Rampenplan en bijbehorende deelplannen gemeente Enschede. → De toekomst van de rampenbestrijding en het risicomanagement: Een evaluerende rapportage naar aanleiding van de Vuurwerkramp in Enschede op 13 mei 2000. → Praktijkboek Openbare Orde en Veiligheid: supplement 31.
Nieuwjaarsbrand, Volendam	→ .Cafébrand Nieuwjaarsnacht: eindrapport. → Cafébrand Nieuwjaarsnacht: Samenvatting en beschrijving onderzoek, Rapportage rijksinspecties. → Rapport Opvang cafébrand nieuwjaarsnacht, Rapportage rijksinspecties. → Rapport Incident cafébrand nieuwjaarsnacht 2001. → Rampenplan en bijbehorende deelplannen.
Ketelwagenincident, Amersfoort	→ Het Ketelwagenincident. → Rampenplan en bijbehorende deelplannen.
Lekkende lading A28, De Bilt	→ Lekkende lading, Incidentbestrijding op de A28: Evaluatie van een incident met een vrachtwagen met lekkende lading op 19 november 2002 te De Bilt. → Rampenplan en bijbehorende deelplannen.
Achtergrondinformatie voor alle cases	→ Handboek Rampenbestrijding. → De vrijblijvendheid voorbij. Op naar een effectieve multidisciplinaire informatievoorziening bij grootschalig gezamenlijk optreden in onze gedecentraliseerde

	eenheidsstaat, Advies van de Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR)¹³. → Crisisbeheersing belicht. → Onderzoeksrapport Kerninformatiebehoefte in opschalingsituaties bij rampenbestrijding → Observatierapportage Bonfire¹⁴. → Vingerwijzingen voor crisiscommunicatie in Alert. → Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen. → Algemene Doorlichting Rampenbestrijding: de stand van zaken 2003-2005. → Crisiscommunicatie in Holland Management Review. → Informatie Basisvoorziening Veiligheid, nieuwe beleidsontwikkeling bij BZK in Nieuwsbrief Crisisbeheersing. → Operationele coördinatie en commandovoering (protocol). → Leiderschap in crisissituaties: bekende en onbekende wegen in Nieuwsbrief Crisisbeheersing
--	--

Tabel 3.3 *Schriftelijke documenten per case*

3.3.2 Diepte-interviews informanten

Behalve in de case Nieuwjaarsbrand is met drie informanten per case gesproken. In Volendam zijn dit er twee¹⁵. De informanten in dit onderzoek zijn geselecteerd op basis van vier criteria:

- de informanten hebben kennis van het verloop en de kwaliteit de van interne crisiscommunicatie in crises- en rampenbestrijdingsorganisatie met betrekking tot de case;
- de informanten zijn bereid en beschikbaar om aan het interview deel te nemen;
- de informanten hebben in de evaluaties van de betreffende cases eerder als informant gefungeerd;
- of de informanten worden door betrokken crises- en rampenbestrijdingsorganisatie als meest relevante gesprekspartner aangewezen.

¹³ ACIR is een onafhankelijke adviescommissie met de opdracht om een plan van aanpak op te stellen voor het verbeteren van de informatievoorziening ten behoeve van de rampenbestrijding.

¹⁴ Bonfire is de naam voor een grote crises- en rampenbestrijdingsoefening, die in maart 2005 werd gehouden in de Amsterdam Arena (Helsloot, 2005).

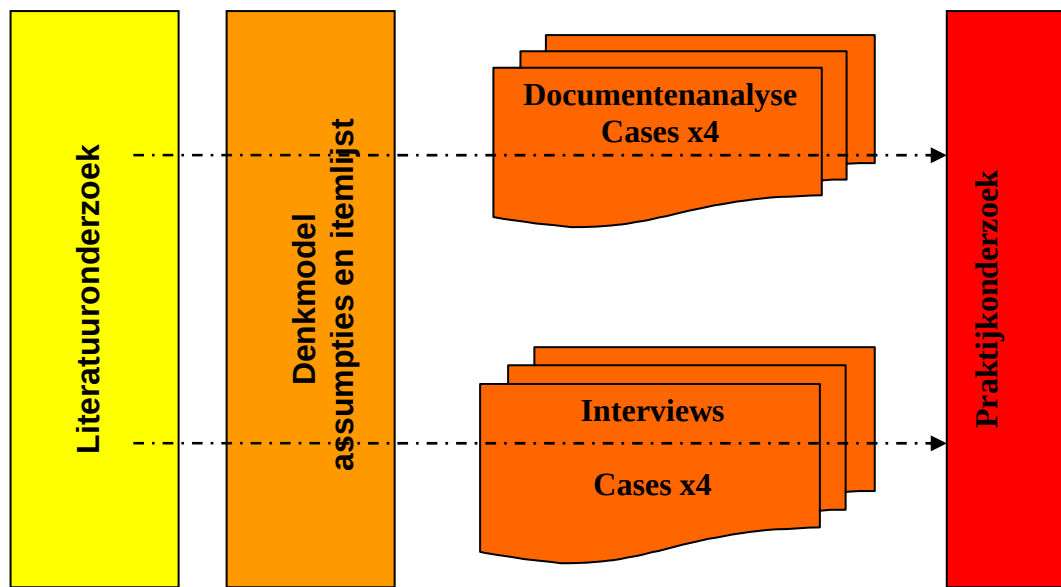
¹⁵ In de case Nieuwjaarsbrand is de organisatie nooit volledig opgeschaald naar een organisatie waarbij er een duidelijk onderscheid was tussen het strategisch, tactisch en operationeel niveau. Dit is de reden dat slecht met een tweetal informanten is gesproken. Deze hadden voldoende zicht op hoe de interne crisiscommunicatie in de case Nieuwjaarsbrand is verlopen.

Met de informanten is telefonisch contact gezocht. In het telefonische contact is geïnformeerd naar de kennis van de benaderde personen, de bereidheid en mogelijkheid tot deelname aan het onderzoek. Van Hutjes & Van Buuren (1996) geven aan dat dit een manier is om te checken of de informanten wel over de gewenste informatie beschikken. Tijdens dit gesprek is kort over het doel van het onderzoek gesproken, om te bepalen of de informant ook werkelijk relevante informatie voor het onderzoek heeft. In sommige gevallen werd doorverwezen naar andere personen of moest een andere informant worden benaderd. De definitieve lijst van geïnterviewde personen is in bijlage II opgenomen. In een periode van vier weken zijn de interviews afgenomen. Deze interviews zijn geaccordeerd door de informanten. Alle interviews zijn verwerkt zoals hiervoor aangegeven bij de data-analyse. De opmerkingen van de informanten worden in hoofdstuk 4 (praktijkonderzoek) cursief weergegeven.

3.4 Resumé

Om de interne crisiscommunicatie in de praktijk van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie te onderzoeken, is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudie. Praktische afwegingen, zoals de beschikbaarheid van documenten en de mate waarin werd verwacht dat de cases voldoende informatie zouden kunnen opleveren, zijn leidend geweest bij de keuze voor vier cases. Dit zijn de Vuurwerkramp in Enschede, de Nieuwjaarsbrand in Volendam, het Ketelwagenincident in Amersfoort en het incident met de Lekkende lading op de A28 in De Bilt. Binnen deze afzonderlijke cases ligt de focus op een drietal niveaus, te weten: het strategisch, het tactisch en het operationeel niveau binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie.

Verder is zicht gegeven op de wijze waarop de dataverzameling is opgezet en wordt uitgevoerd. Uitgelegd is hoe de documentanalyse is uitgevoerd, hoe de diepte-interviews zijn opgezet en de wijze waarop de informanten zijn benaderd voor een interview. De gegevens uit de documentenanalyse en de diepte-interviews worden samen op een gestructureerde wijze gelabeld en verwerkt. Nu bekend is hoe het praktijkonderzoek wordt opgezet en uitgevoerd, komen in hoofdstuk 4 de resultaten van het praktijkonderzoek aan bod. In figuur 3.4 wordt de opzet en de uitvoering van het praktijkonderzoek nog eens schematisch weergegeven.



Figuur 3.4 Schematische weergave opzet en uitvoering praktijkonderzoek

Praktijkonderzoek

4. Interne crisiscommunicatie in de praktijk

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe het praktijkonderzoek is opgezet en uitgevoerd. De resultaten van het praktijkonderzoek zijn in dit hoofdstuk opgenomen. Ze geven antwoord op de volgende onderzoeksvraag: *“Op welke wijze wordt interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie in de praktijk vormgegeven?”*

Om tot beantwoording van deze vraag te komen is een meervoudige casestudie uitgevoerd. Op basis van de in hoofdstuk 2 uitgewerkte kwaliteitscriteria zijn assumpties geformuleerd. Deze assumpties zijn vertaald in een lijst met items die als checklist hebben gediend voor de documentenanalyse en de diepte-interviews. Beiden staan beschreven in hoofdstuk 3. Aan de hand van de documentenanalyse en diepte-interviews zijn een viertal cases getoetst. De keuze van deze cases en de wijze waarop de dataverzameling en data-analyse is uitgevoerd zijn ook in hoofdstuk 3 behandeld. Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van beschikbare rampenplannen, evaluatie- en onderzoeksrapporten. De gebruikte passages uit deze documenten worden zo getrouw mogelijk weergegeven en bevatten een bronverwijzing. Voor de diepte-interviews zijn informanten betrokken die goed zicht hebben op interne crisiscommunicatie binnen de onderscheiden cases. Waar het passages uit de interviews betreft zijn deze cursief weergegeven. Een overzicht van geïnterviewden is in bijlage III opgenomen.

De cases worden in dit hoofdstuk afzonderlijk behandeld. Na elke case wordt een korte samenvatting van de resultaten per case gegeven. In paragraaf 4.2 tot en met 4.5 worden achtereenvolgens de Vuurwerkramp in Enschede, de Nieuwjaarsbrand in Volendam het Ketelwagenincident in Amersfoort en de Lekkende lading op de A28 in De Bilt uitgewerkt. Paragraaf 4.6 bevat ten slotte het resumé van dit hoofdstuk.

4.2 Vuurwerkramp Enschede

In deze paragraaf wordt de case Vuurwerkramp in Enschede besproken. Aan bod komen de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie en de inhoud van interne crisiscommunicatie.

4.2.1 Interne crisiscommunicatie en organisatie Vuurwerkramp

Hieronder worden de kwaliteitscriteria met betrekking tot de interne crisiscommunicatie van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie geanalyseerd: *strategie en doelstellingen, structuur, systemen en cultuur en werkwijze.*

Strategie en doelstellingen

In het rampenplan van de gemeente Enschede (1998) waren ten tijde van de Vuurwerkramp geen strategie en doelstellingen voor de interne crisiscommunicatie opgenomen. Rampenplannen bevatten over het algemeen zeer gedetailleerde uitwerkingen over alarmering, organisatie en processen, maar geen uitwerking van de te hanteren communicatielijnen (Bisschop, e.a., 2001:29). De diepte-interviews bevestigen dit beeld: *“Nee, specifieke doelstellingen en een strategie voor de interne crisiscommunicatie waren in het rampenplan niet opgenomen”*. In een meer recent rampenplan uit 2005 is meer aandacht voor interne crisiscommunicatie, maar een specifieke strategie is ook hierin niet opgenomen (Gemeente Enschede, 2005)¹⁶.

Structuur

De gemeente Enschede werkt zoals vastgelegd in het rampenplan met de zogenoemde de GRIP-procedure. Deze opschalingsprocedure moet de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie in staat stellen flexibel op onverwachte situaties in te kunnen spelen. Verantwoordelijkheden, taken en coördinatie voor de interne crisiscommunicatie zijn voor een deel vastgelegd in het rampenplan. Dit wil niet zeggen dat dit in de praktijk ook zo werkt: *“Verantwoordelijkheden en taken waren onvoldoende vastgelegd en bekend. Dit blijkt ook uit het gegeven dat de verschillende niveaus onvoldoende zicht hadden op de besluiten die zij moesten nemen. Onvoldoende duidelijk is dus wie, welke informatie op welk moment moet hebben in de organisatie”*.

¹⁶ Een strategie voor de externe communicatie was wel beschikbaar. De inhoudelijke lijn van de externe communicatie tijdens de vuurwerkramp kende twee uitgangspunten: die van 'caring government' (de overheid leeft mee) en die van 'reliable government' (de overheid als verschafter van open en betrouwbare informatie) (Oosting, e.a., 2001b: 242).

Deze onduidelijkheid blijkt ook belemmerend te werken op de snelheid waarmee de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie op de omgeving reageert. Zo is er een groot verschil in beleving van de rol van ROT bij de verschillende disciplines. Het Beleidsteam krijgt pas in de loop van zondag 14 mei grip op de organisatie van de rampenbestrijding. Er ontstaat dan ook meer structuur in de informatievoorziening (IBR, 2001:36). Ook wordt een sectie informatievoorziening gemist. Deze moet zorgen voor het initiëren van de informatievoorziening en het creëren van een totaalbeeld van de rampenbestrijding en het bewaken van de informatie-uitwisseling (IBR, 2001:39). In het rampenplan is daarnaast niet expliciet aangegeven wie, welke informatie nodig heeft op welk moment. Ook in het nieuwe rampenplan uit 2005 is dit niet het geval.

Daar komt bij dat medewerkers in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie vaak niet goed weten wie, wanneer, welke besluiten in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie moet nemen: *“De reden dat vaak onvoldoende duidelijk is welke informatieontvangers, welke informatie nodig hebben, heeft tevens te maken met het gegeven dat medewerkers onderling vaak onvoldoende duidelijk hebben welke besluiten op welk niveau genomen worden. Informatie die de rampenstaf (Beleidsteam) nodig heeft voor besluitvorming blijkt vaak te maken te hebben met: publiek- en mediagevoelige informatie, de complexiteit van het besluit, informatie over doden en vermisten, het starten van een geneeskundig onderzoek, de inzet van schaarse middelen (zoals extra personeel), evacuaties en ontruiming, onderwerpen met juridische en financiële consequenties, onderwerpen waar meningsverschillen over bestaan en relaties met vorige rampen¹⁷. De onderwerpen waar het ROT zich mee bezig houdt zijn onder meer: de omvang van het gevaar, de risico's voor hulpverleners en omwonenden, de verkeerssituatie, de ontruiming, en het opsporingsonderzoek. De operationele diensten houden zich bezig met het direct voorkomen, dan wel bestrijden van het incident”*.

Systemen

De regels, procedures en programma's van uitvoering voor de interne communicatie waren ten tijde van de Vuurwerkramp beperkt vastgelegd in het rampenplan van de gemeente Enschede (1998). Het huidige rampenplan voorziet daarin beter

¹⁷ In de periode volgend op de Vuurwerkramp werd in de media herhaaldelijk teruggegrepen op ogenschijnlijke of feitelijke overeenkomsten met vorige rampen. Zo zijn thema's, die bij de Bijlmerramp aan de orde zijn geweest ook aan de orde gesteld in Enschede. Voorbeelden: opvang en langdurige begeleiding slachtoffers, het inrichten van een Advies- en Informatiecentrum, het al dan niet houden van een geneeskundig bevolkingsonderzoek en de omvang daarvan, de registratie van slachtoffers en de vermistenproblematiek, accenten op het vrijkomen van schadelijke stoffen en daarop te treffen maatregelen (Bisschop, e.a., 2001:16).

(Gemeente Enschede, 2005). Het vastleggen van procedures geeft nog geen garanties voor de daadwerkelijke naleving daarvan. In Enschede werd bijvoorbeeld niet of nauwelijks bijgehouden welke communicatie-uitingen werden gedaan vanuit het Gemeentelijk Coördinatie Centrum (GCC). Het rampenplan schrijft voor dat er een logboek moet worden bijgehouden, maar in de hectiek en pragmatisme is dat niet gebeurd (Bisschop, e.a., 2001:23).

Ook de informatiesystemen zijn voor verbetering vatbaar. In Enschede bleken de moderne communicatiemiddelen en –technieken onvoldoende te werken door overbelasting en dergelijke. Het noodnet bood ook geen soelaas omdat dit alleen met vaste aansluitingen werkt en op het rampterrein waren deze niet voorhanden. Daarnaast waren in Enschede niet alle betrokken voldoende bekend met het gebruik van Smartboards¹⁸ omdat men daarin in de dagelijkse situatie geen gebruik van maakte (Oosting, e.a., 2001). Het is daarom belangrijk dat informatievoorzieningen niet alleen tijdens rampen maar ook in de normale routine gebruikt worden (Gils, 2001).

Cultuur en werkwijze

De cultuur van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie in Enschede was tijdens de Vuurwerkramp onvoldoende ingesteld op de interne crisiscommunicatie:

“Specifieke gedragsregels zijn niet opgesteld en het belang van interne crisiscommunicatie werd onvoldoende ingezien. Dat is ook de reden dat een aantal verbeteracties naar aanleiding van de Vuurwerkramp zich specifiek richten op de interne crisiscommunicatie”.

De totale crises- en rampenbestrijdingsorganisatie moet informatie meer gaan zien als een onmisbaar middel voor een effectieve en veilige bestrijding. Ook zal zij veel alerter moeten worden op het snel doorgeven van relevante informatie. Dit vraagt een beter totaalbeeld van de crises- en rampenbestrijding als geheel, vooral bij leidinggevend. De operationele organisaties zijn eraan gewend om op basis van onvolledige informatie te (moeten) besluiten en te handelen. Dit kan gedeeltelijk verklaren waarom dit onderwerp zo weinig aandacht krijgt. Het risico bestaat dat dit gebrek aan aandacht bij de verdere uitwerking van informatievoorziening bij een volgende gebeurtenis weer een rol gaat spelen en er vrijblijvendheid optreedt (IBR, 2001:38-39).

¹⁸ Smartboards zijn interactieve whiteboard systemen.

Het opleiden en oefenen van functionarissen van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie laat ook in Enschede te wensen over, zo blijkt uit de analyse. Er is dan ook behoefte aan realistischere simulatieoefeningen (IBR, 2001:39). *“Opleidingen en trainingen zijn een noodzakelijke voorwaarde om iedereen bewust te maken van zijn of haar rol in de informatie- en communicatie. Een ramp vraagt een geheel eigen wijze van werken. Niet alle medewerkers zijn daar even geschikt voor of zijn daar voldoende voor getraind en opgeleid. Dit geldt vooral voor medewerkers die in hun dagelijkse routine niet gewend zijn om in dergelijke stressvolle situaties te werken”*. De kwaliteit van medewerkers kan dus verbeterd worden door de wijze van opleiden en oefenen.

Naast de kwaliteit van medewerkers vraagt ook de capaciteit aandacht. Er zal nadrukkelijk meer capaciteit voor de coördinatie van de informatievoorziening beschikbaar moeten komen en wel direct na de eerste melding van grootschalige en/of complexe incidenten. Degene die de informatievoorziening coördineert moet een goed overzicht hebben van de rampenbestrijding en het verloop van de activiteiten en ontwikkelingen volgen (IBR, 2001:39). *“Tevens ontbreekt er nog een man of vrouw die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de informatiestromen en communicatie van en naar het Beleidsteam en de gemeentelijke diensten. Deze persoon moet over veel expertise beschikken, een brede kijk op de rampenbestrijdingsorganisatie. Gevoel voor het operationele, gevoel voor de gemeente, gevoel voor politiek en bestuur, kortom een duizendpoot”*. In dit licht is het wellicht ook aan te bevelen externe ondersteuningsteams in te schakelen voor de interne communicatie (Berghuijs, 2000:22).

4.2.2 Interne crisiscommunicatie en inhoud Vuurwerkramp

Na de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie worden hieronder de kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud geanalyseerd: *begrijpelijk en relevant, tweerichtingsverkeer, tijdig en regelmatig, zorgvuldig, geloofwaardig en rechtmatig en intern vóór extern*.

Begrijpelijk en relevant

De begrijpelijkheid en relevantie blijken een belangrijk aandachtspunt tijdens de Vuurwerkramp. *“Mede doordat er onvoldoende zicht was op de besluiten die op de verschillende niveaus genomen moesten worden, voldeed de informatie niet altijd aan de informatiebehoefte. Ook was er soms sprake van een te veel aan informatie,*

waardoor belangrijke informatie moeilijker te filteren was. Daarnaast was het niet altijd duidelijk wie welke beslissingen moest nemen en ook werden besluiten niet altijd goed toegelicht. Vanuit het operationeel niveau naar het tactisch en strategisch niveau werden daar situatierapporten¹⁹ voor gebruikt. Vooral de besluiten op het strategische niveau werden aan het tactische en operationele niveau te weinig toegelicht”.

Tweerichtingsverkeer

Na de Vuurwerkramp kon worden geconcludeerd dat de diverse onderdelen van de coördinatiestructuur tijdens de eerste dag van de ramp vrijwel los van elkaar functioneren en dat de uitwisseling van informatie tussen deze instanties minimaal is. Ook ontstaan er dubbelingen in de informatie (Oosting, e.a., 2001b: 304). *“Het doorgeven van informatie tussen de verschillende niveaus is een probleem, of doordat er informatiedelays²⁰ ontstaan, of dat informatie niet wordt doorgeven, of omdat er te veel informatie wordt gedeeld, waardoor de ontvangende partij door de bomen het bos niet meer ziet”.* De verticale crisiscommunicatie is dus een punt van zorg.

Voor wat betreft de horizontale communicatie geven de hulpverlenende instanties aan dat de communicatie met de gemeente zeker de eerste dagen na de ramp niet vlekkeloos verliep (Oosting, e.a., 2001c:306). Haperende communicatie en informatie-uitwisseling tussen brandweermannen en politiefunctionarissen zorgden ervoor dat berichten over de dreigende situatie bij de brouwerij²¹ herhaalde malen op verschillende plaatsen opdoken. Dit leidde tot een onnodige verstoring van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie (Oosting, e.a., 2001a:125).

De communicatie met de gemeente verschilt per organisatie. Vanaf het moment dat er structureel overleg met de organisaties plaatsvindt en wanneer de hectiek van de eerste dagen voorbij is, verloopt de communicatie tussen de gemeente en verschillende instanties goed. De instanties die de eerste dagen nagenoeg geen knelpunten constateren in de communicatie met de gemeente Enschede, geven aan veelal goede persoonlijke contacten met het stadhuis te hebben (Oosting, e.a., 2001c:306).

¹⁹ Door middel van situatierapporten wordt de stand van zaken in de crises- en rampenbestrijding systematisch gerapporteerd (BZK, 2003).

²⁰ Informatiedelays zijn vertragingen in de informatievoorziening, informatie heeft tijd nodig om de betrokken functionarissen te bereiken omdat communicatie via verschillende schakels verloopt (Pascoe-Samson, 1993:133-134; Vos & Schoemaker, 1998:74).

²¹ Dit betreft de Grolchbrouwerij, die dicht bij de vuurwerkfabriek was gelegen en waar tevens de kans op ontploffing was (Oosting, e.a., 2001a).

Hoewel zowel de verticale als horizontale communicatie de nodige schoonheidsfoutjes kennen, ligt dit niet aan het management en de sfeer binnen de organisatie. Volgens vele betrokkenen was de bereidheid van anderen om te helpen bij de communicatie hartverwarmend. Men geeft aan prettig te hebben samengewerkt in een flexibele omgeving (Bisschop, e.a., 2001:23). Ook het optreden van de burgemeester heeft hierin een positieve bijdrage gehad. *“Burgemeester Mans was de opperbevelhebber van de crises- rampenbestrijdingsorganisatie en heeft in deze hoedanigheid heel goed geopereerd”*.

Tijdig en regelmatig

Het gericht informatie verzamelen en het actueel zijn van informatie mag nog extra aandacht krijgen: *“Vaak was er sprake van een veelheid aan informatie waardoor, het moeilijk is belangrijke informatie te herkennen en te behandelen, dan wel door te sturen. In veel gevallen ontstonden er informatiedelays, simpelweg omdat het tijd kost om situatierapporten op te stellen, deze door te sturen en een reactie te ontvangen. Door het optimaliseren van informatiesystemen wordt geprobeerd gegevens in toekomstige incidenten zo actueel mogelijk te krijgen”*.

Zorgvuldig

Er wordt tijdens de Vuurwerkcramp onvoldoende bewaakt dat informatie op de juiste wijze wordt ontvangen, geïnterpreteerd en behandeld. Ook verificatie van informatie is een zorgpunt. Er is onvoldoende gecontroleerd of doorgegeven opdrachten ook daadwerkelijk werden uitgevoerd (Bisschop, e.a., 2001:20). De verschillende onderdelen van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie kennen elk hun eigen procedures, jargon en wijze van informeren en communiceren. Dit werkt belemmerend op het goed functioneren van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Interpretatieverschillen kunnen immers eenvoudig ontstaan. Uniformiteit in terminologie, eenduidigheid, herhaling van boodschappen, gebruik van boodschappen, gebruik van tekstberichten en beperking tot het essentieel noodzakelijke zijn daarbij belangrijke uitgangspunten (Van der Doorn, e.a. 2001b:39).

Ook de diepte-interviews bevestigen dit beeld: *“Het informatieproces wordt op dit moment te weinig gestroomlijnd, gecontroleerd en bewaakt”*. De verwarring over het wel of niet juist zijn van het aantal doden en vermisten is hier ook een voorbeeld van.

Dit had ook tot gevolg dat hier niet eenduidig naar buiten toe over kon worden gecommuniceerd (Oosting, e.a., 2001a:175).

Geloofwaardig en rechtmatig

Na aanleiding van de Vuurwerkramp is specifiek onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van handelen in de rampenbestrijdingsorganisatie. Hieruit kwam naar voren dat door de gemeente Enschede inderdaad legitiem en rechtmatig gehandeld heeft tijdens de bestrijding van de Vuurwerkramp (Kuipers, 2003).

Wel hebben zich na de Vuurwerkramp de nodige geruchten voorgedaan. Zo waren er geruchten over de mogelijke gezondheidsrisico's. Informatie over meetresultaten en beschermingsmiddelen wordt bijvoorbeeld door verschillende instanties afgegeven en leidinggevend zijn niet altijd op de hoogte van afspraken, die met bijvoorbeeld de korpsleiding van brandweer en politie zijn gemaakt. Daardoor ontstaat onduidelijkheid over gezondheidsrisico's, wat zorgt voor onrust op het rampterrein (Oosting, e.a., 2001a:143).

In de media is de algemene beeldvorming dat de organisatie strak is op enkele punten na (Oosting, e.a., 2001c:339). Wel heeft men heel sterk het gevoel door de pers te worden geleefd. Die extra druk wordt mede veroorzaakt doordat tijdens de Vuurwerkramp herhaaldelijk wordt teruggegrepen op eerdere rampen en incidenten. Zo zijn thema's die bij de Bijlmerramp²² aan de orde zijn geweest ook aan de orde gesteld tijdens de Vuurwerkramp (Bisschop, e.a., 2001:16).

Intern vóór extern

"Het adagium intern vóór extern is over de gehele linie zoveel mogelijk opgevolgd". In Enschede werd ervoor gekozen om na overleg en besluitvorming in het beleidsteam de externe communicatie over hetgeen was besloten via het Communicatiecentrum te laten lopen en de interne communicatie over hetgeen was besloten (en extern werd gecommuniceerd) te laten lopen via de eigen lijnen van de verschillende diensten en hulpverleners. De keuze om de interne communicatie over de externe communicatie via de eigen lijnen van de verschillende hulpverleningsdiensten te laten verlopen gaf vaak te veel vertraging. Dit probleem is na enige tijd onderkend door het Communicatiecentrum. Daarna is gewerkt met protocoltijden, waarbij afgesproken werd zaken pas extern te communiceren na een bepaalde periode van interne communicatie. Wel gebeurde dit zonder enige vorm van terugkoppeling of

²² Neerstorten van een vliegtuig in de wijk Bijlmer in Amsterdam in 1990.

bevestiging (Bisschop, e.a., 2001:20). Protocoltijden zijn belangrijk om voldoende tijd te hebben voor een gedegen voorbereiding, zodat goed is afgestemd wat er wordt verteld en getroffen maatregelen via de operationele communicatielijn op het rampterrein bekend zijn, voordat deze via de media bekend worden gesteld. Meer in het algemeen verdient het de aanbeveling– waar mogelijk - besluiten te voorzien van een tijdstip waarop deze ingaan, waarbij er voldoende tijd is deze te implementeren (Berghuijs, 2000:11).

Er zijn dus duidelijke afspraken gemaakt voor de regel intern vóór extern. Ook medewerkers krijgen, ondermeer door de invoer van protocoltijden, te horen hoe om te gaan met de media. Desondanks zijn er enkele voorbeelden te noemen waar het toch misgaat. Er ontstond bijvoorbeeld verwarring bij bewoners, die via de televisie hadden gehoord dat een bepaald deel van het rampgebied open zou gaan, terwijl agenten bij de hekken andere orders hadden. Of telefonistes die verouderde informatie gaven, terwijl op teletekst de juiste informatie stond (Bisschop, e.a., 2001:20). Verder traden bijvoorbeeld raadsleden naar buiten, maar zij beschikten dan vaak nog niet over de volledige informatie, hetgeen ertoe leidde dat er geen eenduidig beeld naar buiten kwam. Het is uiteraard niet mogelijk om gemeenteraadsleden het zwijgen op te leggen, maar, indien zij over up-to-date informatie beschikken, zal dit wellicht tot een eenduidiger beeld naar buiten toe leiden (Bisschop, e.a., 2001:23).

4.2.3 Samenvatting Vuurwerkramp

De analyse van de case Vuurwerkramp laat zien dat een *strategie en doelstellingen* voor de interne crisiscommunicatie niet aanwezig zijn. Ook de *structuur* van interne crisiscommunicatie vraagt aandacht. Verantwoordelijkheden, taken en de coördinatie van interne crisiscommunicatie zijn nog onvoldoende belegd. Onvoldoende duidelijk is wie, welke informatie op welk moment moet ontvangen. Dit heeft een nadelig effect op de besluitvorming van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Waarmee de organisatie ook meer goed op haar omgeving kan reageren.

Procedures voor de interne crisiscommunicatie, voor zover ze aanwezig zijn, worden in de praktijk niet opgevolgd. Informatiesystemen zijn nog onvoldoende op interne crisiscommunicatie ingespeeld. Het criterium *systemen* moet kwalitatief dan ook nog als onvoldoende worden gewaardeerd. Dit zal ook komen omdat interne crisiscommunicatie in de *cultuur en werkwijze* nog onvoldoende is ingebed. Het belang van interne crisiscommunicatie wordt nog onvoldoende ingezien.

Gedrageregels voor interne crisiscommunicatie zijn dan ook niet voorhanden. Hoewel de kwaliteit van medewerkers op zich goed is, vraagt vooral het opleiden en oefenen van medewerkers aandacht. Daarnaast moet er meer capaciteit beschikbaar worden gesteld omdat deze nu onvoldoende is.

De *begrijpelijkheid en relevantie* van interne crisiscommunicatie is tevens onder de maat. Er is behoefte aan meer zicht op de besluiten die op de verschillende niveaus moeten worden genomen, zodat de informatie daar op kan worden afgestemd. Ook sluit informatie niet voldoende aan op de informatiebehoefte of de ontvanger wordt overstelpt door een veelheid aan informatie. Voor wat betreft het *tweerichtingsverkeer* kan worden gezegd, dat de verschillende niveaus te weinig informatie van elkaar ontvangen. Vooral de communicatie van boven naar beneden laat te wensen over. De horizontale communicatie kent ook aandachtspunten, maar werkt voldoende. Het management zorgt daarbij voor een open sfeer.

Tijdig en regelmatig communiceren, blijkt een lastige aangelegenheid en scoort dan ook onvoldoende. De veelheid van informatie en het ontstaan van informatiedelays zijn hier ondermeer debet aan. Ook de kwaliteit van het criterium *zorgvuldigheid* moet als onvoldoende worden geoordeeld. Er wordt onvoldoende bewaakt dat informatie op een juiste wijze wordt ontvangen, behandeld en geïnterpreteerd. De verificatie van gegevens laat dan ook te wensen over.

De *geloofwaardigheid en rechtmatigheid* van de interne crisiscommunicatie kan als goed worden beschouwd. Er is rechtmatig gehandeld tijdens de Vuurwerkramp. Geruchten zijn er wel maar de beeldvorming in de media geeft aan dat de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie op enkele punten na strak is georganiseerd. De regel *intern vóór extern*, ten slotte, wordt op een paar schoonheidsfoutjes na voldoende opgevolgd. Door de invoering van protocoltijden weten medewerkers ook hoe zij om moeten gaan met de vragen van derden.

4.3 Nieuwjaarsbrand Volendam

In deze paragraaf wordt de case Nieuwjaarsbrand in Volendam besproken. Aan bod komen de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie en de inhoud van interne crisiscommunicatie.

4.3.1 Interne crisiscommunicatie en organisatie Nieuwjaarsbrand

Hieronder worden de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie geanalyseerd: *strategie en doelstellingen, structuur, systemen en cultuur en werkwijze.*

Strategie en doelstellingen

De gemeente Volendam had tijdens de Nieuwjaarsbrand geen volwaardig rampenplan beschikbaar (Gemeente Edam-Volendam, 1998, Zaanstreek, Waterland, 2001) en ook in een meer recent en uitgebreid rampenplan is dit niet het geval.

“Aangezien in Edam-Volendam geen volwaardig rampenplan beschikbaar was ten tijde van de Nieuwjaarsbrand, zijn een strategie en communicatiedoelstellingen voor de interne crisiscommunicatie niet vastgesteld. Ook het huidige rampenplan bevat deze niet expliciet”.

Structuur

Door het ontbreken van een rampenplan waren verantwoordelijkheden, taken en coördinatie voor de crisiscommunicatie niet belegd. *“Van afgebakende taken en verantwoordelijkheden voor de interne crisiscommunicatie was geen sprake. Inmiddels is de gemeente beter voorbereid op het bestrijden van rampen en incidenten. In kleine gemeenten is het de gemeentelijk voorlichter die eindverantwoordelijk is voor de interne crisiscommunicatie. Overige taken, zoals het bewaken en verifiëren van informatie op operationeel, tactisch of strategisch niveau, zijn niet vastgelegd. Dit geldt ook voor de vraag wie, welke informatie nog heeft in de organisatie: “In de structuur is nu nog niet expliciet vastgelegd welke informatieontvangers, welke informatie nodig hebben op de verschillende niveaus. Er is wel behoefte aan een overzicht waarmee inzichtelijk wordt op welke plekken, welke informatie, wanneer nodig is”.*

Mede hierdoor is de organisatie ook niet in staat om op een snel veranderende omgeving te reageren: *“Door het ontbreken van een volwaardig rampenplan was de crises- en rampenbestrijding niet in staat snel op alle facetten van de*

rampenbestrijding te reageren. Informatie over bijvoorbeeld het aantal slachtoffers kwam daardoor moeizaam beschikbaar”.

Systemen

Ook de regels, procedures en programma's van uitvoering voor de interne crisiscommunicatie zijn in Edam-Volendam onvoldoende vastgelegd en bekend bij de betrokken functionarissen. *“Zoals gezegd ontbrak het tijdens de Nieuwjaarsbrand aan een volwaardig rampenplan. Op gemeentelijk niveau zijn afspraken en procedures voor de interne crisiscommunicatie nog niet als zodanig vastgelegd. Op regionaal niveau zijn dergelijke afspraken wel beter geborgd en is ook één persoon primair verantwoordelijk voor de interne crisiscommunicatie. Deze persoon is er onder meer verantwoordelijk voor dat alle medewerkers gelijktijdig over alle relevante informatie beschikken. Binnen onze veiligheidsregio²³ zijn nu afspraken gemaakt over de taakverdeling inzake de communicatie. Hiervoor is een regionaal draaiboek Crisiscommunicatie opgesteld, dat nog wel geformaliseerd moet worden. Op basis van dit draaiboek zijn de functionarissen communicatie en voorlichting van alle gemeenten in de regio ingedeeld voor specifieke taken. Onderdeel hiervan is ook de interne communicatie”.*

Naast de procedures laat ook het gebruik van informatiesystemen tijdens de Nieuwjaarsbrand te wensen over: *“Tijdens de Nieuwjaarsbrand is minimaal gebruik gemaakt van informatiesystemen en deze waren ook niet voorhanden. Communicatie verliep grotendeels mondeling en soms via situatierapporten of berichtenoverzichten. Voor het bestrijden van rampen en incidenten is behoefte aan praktische middelen, die voor alle regio's beschikbaar zijn en de heel concreet en eenvoudig in het gebruik zijn”.* Daar komt bij dat de verschillende informatiesystemen van de operationele diensten niet op elkaar waren afgestemd, waardoor onderlinge informatie-uitwisseling uitsluitend mondeling kon plaatsvinden. Door 'overbelasting' van de alarmcentrale is deze onvoldoende in staat geweest om de nodige operationele informatie te verstrekken (Zanten, e.a., 2001:97-98). Er waren ook te veel verschillende communicatiekanalen en middelen in gebruik, zonder dat deze in een heldere relatie tot elkaar werden gebracht. Een aspect dat hierbij opvalt, is dat

²³ De Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland is een organisatie waaraan negen gemeenten zich verbonden hebben met betrekking tot gezamenlijke taken op het gebied van de brandbestrijding en hulpverlening. Dit door middel van een gemeenschappelijke regeling. Deze gemeenten zijn Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang. Voor de duidelijkheid: de negen gemeenten hebben ook elk nog een eigen brandweerkorps (www.rbzw.nl).

door het steeds intensievere gebruik van de mobiele telefoon, teveel informatie langs de coördinerende leidinggevend en centra heenging (Alders, e.a., 2001:83).

Cultuur en werkwijze

De interne crisiscommunicatie is onvoldoende ingebed in de cultuur en werkwijze van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. *“Het belang van interne crisiscommunicatie wordt nu meer ingezien, maar verdient nog wel meer aandacht. Er zijn ook geen gedragsregels voor de interne crisiscommunicatie opgesteld. Ten tijde van de Nieuwjaarsbrand was de gemeente Edam-Volendam dan ook onvoldoende voorbereid dergelijke incidenten”.*

Over de kwaliteit van de medewerkers wordt wel positief geoordeeld. Nadeel is alleen dat er onvoldoende capaciteit aanwezig is om voldoende kwaliteit te leveren: *“Zeker op operationeel niveau zijn medewerkers zeer capabel. Ten aanzien van de mensen in de rampenstaf ben ik verbaasd hoe mensen die nauwelijks ervaren zijn toch hun taak in de rampenbestrijdingsorganisatie zeer professioneel en heel behoorlijk oppakken. Groot voordeel daarbij was, dat zij daarbij werden ondersteund door professionals van het Ministerie van BZK en het Crisis Onderzoek Team. Interne crisiscommunicatie moet op regionaal niveau georganiseerd worden. Gemeenten zijn te klein om dergelijke capaciteit in te huren. In de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland is nu een voorlichterspool actief, om in ieder geval de externe communicatie naar pers en burgers in goede banen te leiden. De interne crisiscommunicatie moet hier ook worden gewaarborgd”.*

4.3.2 Interne crisiscommunicatie en inhoud Nieuwjaarsbrand

Na de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie worden hier de kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud geanalyseerd: *begrijpelijk en relevant, tweerichtingsverkeer, tijdig en regelmatig, zorgvuldig, geloofwaardig en rechtmatig en intern vóór extern.*

Begrijpelijk en relevant

Tijdens de Nieuwjaarsbrand is de interne crisiscommunicatie onvoldoende begrijpelijk en relevant. *“De interne crisiscommunicatie verliep niet gestructureerd, maar ad-hoc. Het valt daardoor zeer te betwijfelen of alle betrokkenen de informatie die ze voor het uitoefenen van hun taak nodig hadden ook daadwerkelijk kregen. Dit geldt ook voor de vraag of de aard van beslissingen werden toegelicht. De problemen die zich in de communicatie op operationeel niveau voordeden, hebben te*

maken met het feit dat het moeilijk is berichten en boodschappen eenduidig bij alle betrokken op het netvlies te krijgen”.

Tweerichtingsverkeer

Omdat de opschaling maar moeizaam op gang kwam, is er eigenlijk geen communicatie geweest tussen operationeel en tactisch dan wel strategisch niveau. *“Van top-down communicatie was geen sprake, omdat slechts het CTPI, het operationeel niveau in werking is getreden”.* De algemene coördinatie van de informatievoorziening en het voorzien in een totaalbeeld berust in principe bij de operationeel leider (brandweercommandant) en zijn staf in het operationeel team (ROT). Deze functie is tijdens de Nieuwjaarsbrand niet als zodanig ingevuld. De regionaal brandweercommandant heeft zich uitsluitend op de operationele processen op het rampterrein gericht en niet op de omgeving (Zanten, e.a., 2001:93). Over de wijze waarop de top-down en bottom-up communicatie is verlopen, is dus ook maar beperkt iets te zeggen. De besluitvorming in Volendam was wel beter geweest als de burgemeester sneller tot opschaling was overgegaan. De vermenging van operationele en beleidsmatige functionarissen, die allen invloed willen uitoefenen op de besluitvorming in één - en bovendien veel te kleine - ruimte, heeft de efficiency van de besluitvorming niet bevorderd. Doordat de burgemeester en een deel van zijn beleidsadviseurs lange tijd op het rampterrein zijn gebleven was de aandacht in hoofdzaak beperkt tot de directe bestrijdingsactiviteiten op het rampterrein. Hierdoor zijn beleidsmatige afwegingen ten aanzien van de afvoer, spreiding en registratie van gewonden niet tijdig en integraal opgepakt. Een totaaloverzicht heeft daardoor lange tijd ontbroken en is pas in de avond van de eerste januari ontstaan (Zanten, e.a., 2001:97).

De horizontale communicatie is in het algemeen goed verlopen. Een belangrijk voordeel hierbij was dat de ramp zich op een relatief klein oppervlak voltrok. Wel doen zich hier en daar enkele knelpunten voor. Zo is de informatievoorziening met betrekking tot de afvoer, spreiding en registratie van gewonden minder goed verlopen, omdat informatie-uitwisseling tussen de politie en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR²⁴) op beleidsniveau achterwege bleef. Dit hangt nauw samen met het ontbreken van een Beleidsteam. Een Beleidsteam waar de informatie over wat zich buiten het rampterrein afspeelt had moeten samenkomen en had moeten worden gecoördineerd (Zanten, e.a., 2001:92-

²⁴ In de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie wordt de GHOR ook wel als de witte kolkom aangeduid (Ministerie van BZK, 2003).

93). Hierdoor kon het ook gebeuren dat de gewondenregistratie niet soepel verliep: *“De communicatie tussen bijvoorbeeld burgerzaken en de geneeskundige diensten verliep in eerste instantie moeizaam. Het was onduidelijk wie nu precies verantwoordelijk was voor de lijst van vermisten en slachtoffers”.*

De sfeer in Volendam was in de eerste fase van de rampenbestrijding heel goed te noemen. Bij het afwikkelen van de ramp ontstond er wel spanning bij het beantwoorden van de vraag wie er aansprakelijk gesteld moet worden voor de fatale gebeurtenissen in Volendam. *“De sfeer op het commandocentrum en in de rampenstaf was goed, er heerste een open sfeer. De burgemeester handelde integer, was standvastig en loyaal. De sfeer in het Beleidsteam verslechterde echter door de schuldvraag omtrent het handhaven van de vergunningen”.*

Tijdig en regelmatig

De interne crisiscommunicatie blijkt in Volendam niet voldoende tijdig en regelmatig. *“De interne crisiscommunicatie was, zoals gezegd, niet gestructureerd georganiseerd. De lange tijd die het kostte om de registratie van slachtoffers op orde te krijgen is er tevens een voorbeeld van dat de informatie niet actueel was. Het is echter nog maar zeer de vraag, of in de welhaast onwezenlijk dramatische situatie van de Nieuwjaarsbrand de registratie van slachtoffers aanmerkelijk beter zou zijn verlopen indien alles goed voorbereid zou zijn geweest. Wanneer er ongeveer 150 slachtoffers worden gehospitaliseerd binnen een tijdsbestek van 3 tot 3½ uur en er in het eerste chaotische uur ook slachtoffers zonder ambulance naar ziekenhuizen worden vervoerd door particulieren, dan redt je het ook niet met een goed georganiseerde structuur. Hiervan kun je pas profijt hebben nadat de eerste chaotische uren voorbij zijn”.*

Zorgvuldig

Er is in Volendam niet voldoende zorgvuldig met informatie omgegaan. Informatie werd noch bewaakt noch geverifieerd. *“Wanneer je als lid van het Beleidsteam te midden van de hectiek verblijft, ben je niet in staat om rustig en weloverwogen beslissingen te nemen. Het is dan onmogelijk om een goed overzicht te krijgen op de veelheid aan informatie om tot de juiste beslissingen te komen”.* Doordat men niet komt tot een structurele verificatie van gegevens, leidt dit tot schrijnende misverstanden (Scholtens, 2001:118).

Geloofwaardig en rechtmatig

Er was tijdens de Nieuwjaarsnacht niet sprake van een gestructureerde informatievoorziening. Of deze geloofwaardig en rechtmatig was, is dus moeilijk te beantwoorden. Noemenswaardige geruchten zijn er tijdens de Nieuwjaarsbrand niet ontstaan. Risico's op geruchten of onjuiste beeldvorming in de media waren wel degelijk aanwezig. *“Op het CTPI was het een zoete inval van hulpverleningsdiensten. Ook journalisten liepen rondom de commandocontainer²⁵. Hierdoor was het mogelijk dat zij aantekeningen op het whiteboard konden lezen waaronder het aantal slachtoffers en overledenen. Dit leverde een niet ondenkbeeldig risico op van onjuiste interpretatie van deze aantekeningen. In een later stadium (dag 2 of 3) is een onjuist bericht in de media verschenen door toedoen van een arts die het overlijden bekend maakte van een negende slachtoffer, dat echter het achtste slachtoffer was. De arts is via de RGF tot de orde geroepen wat betreft het bekendmaken van dit soort informatie. Heel concreet is toen afgesproken, dat het de burgemeester zou zijn die dit soort informatie naar buiten zou brengen. Dit om dergelijke pijnlijke misverstanden te voorkomen”.*

De beeldvorming en berichtgeving in de media komt overeen met de eigen beeldvorming van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Dit wil niet persé zeggen dat deze beeldvorming als positief beoordeeld mag worden: *“De berichtgeving in de media komt overeen met de werkelijkheid zoals die was in de bewuste nacht. De media had wellicht verwacht dat wij informatie achter de hand zouden houden of zouden verdoezelen. Een voorbeeld hiervan is een overleden meisje van 13 dat overduidelijk gelet op haar leeftijd niet in de betreffende bar had mogen zijn. Wij hebben er heel bewust voor gekozen dit direct naar buiten te brengen. Zodra wij actuele informatie hadden, hebben wij dit meteen met de media gedeeld, juist om te voorkomen dat er tegengestelde beelden in de media zouden verschijnen”.*

Intern vóór extern

De regel intern vóór extern wordt in Volendam maar voor een deel opgevolgd. *“De informatie die extern verspreid werd richting pers en media, was niet altijd intern bekend. Dit was praktisch ook vaak onmogelijk omdat de persconferentie vlak achter de vergadering van het beleidsteam werden georganiseerd. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de direct betrokken collega's veel sneller op hoofdlijnen werden*

²⁵ Commandocontainer is de plek waar de hulpverleningsdiensten op operationeel overleg voeren over de laatste stand van zaken en de te ondernemen activiteiten.

bijgepraat. Voor overige collega's gold wel eens dat zij het nieuws vanuit de media vernamen of door het bijwonen van een persconferentie".

Wel wordt aan de medewerkers duidelijk gecommuniceerd hoe zij met de vragen van de media om moeten gaan. *"Aan alle betrokkenen was duidelijk dat centrale voorlichting via het gemeentehuis zou verlopen. Dit protocol is ook goed opgevolgd, tot het moment dat OM en gemeente in een tweestrijd kwamen in verband met de mogelijke aansprakelijkheid van de gemeente bij de Nieuwjaarsbrand. Door het OM en de gemeente werden toen twee aparte conferenties belegd"* .

4.3.3 Samenvatting Nieuwjaarsbrand

Een *strategie en doelstellingen* voor de interne crisiscommunicatie zijn niet vastgelegd. Ook de *structuur* hiervoor, zoals verantwoordelijkheden, coördinatie en taken, is niet vastgelegd . Door het ontbreken van een volwaardig rampenplan zijn ook de *systemen* onvoldoende op orde. Procedures en richtlijnen voor de interne crisiscommunicatie ontbreken. Bovendien worden informatiesystemen nauwelijks gebruikt en deze zijn ook onvoldoende op elkaar afgestemd. Voor wat betreft de *cultuur en werkwijze* kan worden gezegd dat er geen gedragsregels zijn opgesteld voor de interne crisiscommunicatie en het belang hiervan ook onvoldoende wordt ingezien. De kwaliteit van medewerkers mag daarentegen als goed worden beschouwd. Er is echter onvoldoende capaciteit voor de interne crisiscommunicatie beschikbaar.

De interne crisiscommunicatie is onvoldoende *begrijpelijk en relevant*. De aard van beslissingen wordt niet toegelicht en het is maar zeer de vraag of de informatie voldoet aan de informatiebehoefte van de medewerkers. Het *tweerichtingsverkeer* van interne crisiscommunicatie komt, door het te laat opschalen in Volendam, onvoldoende tot stand. De horizontale communicatie is, hoewel er enkele misverstanden zijn, voldoende te noemen. De sfeer binnen de rampenstaf is, zeker in het begin goed, maar loopt schade op door de schuldvraag. De *tijdigheid en regelmatigheid* van de interne crisiscommunicatie is onvoldoende. Van snel en gericht informatie vergaren is onvoldoende sprake en ook is informatie onvoldoende actueel. Dit is grotendeels ingegeven door het gebrek aan structuur in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Ook is er onvoldoende *zorgvuldig* met de interne crisiscommunicatie omgesprongen. De rust ontbreekt om informatie zorgvuldig te bewaken en te controleren.

Over de vraag of de interne crisiscommunicatie *geloofwaardig en rechtmatig* is valt, op basis van de beschikbare gegevens, moeilijk uitspraken te doen. Dit komt omdat niet te zeggen is of de interne crisiscommunicatie betrouwbaar en legitiem is. Geruchten zijn er tijdens de brand in Volendam eigenlijk niet geweest en de beeldvorming in de media, hoewel deze niet heel positief is, komt wel overeen met de eigen berichtgeving. Het criterium *intern vóór extern* wordt deels voldoende en deels ondoende opgevolgd. Medewerkers worden niet altijd eerder geïnformeerd dan externe partijen, wel zijn ze zelf geïnformeerd hoe om te gaan met vragen van derden.

4.4 Ketelwagenincident Amersfoort

In deze paragraaf wordt de case Ketelwagenincident in Amersfoort besproken. Aan bod komen de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie en de inhoud van interne crisiscommunicatie.

4.4.1 Interne crisiscommunicatie en organisatie Ketelwagenincident

Achtereenvolgend worden hier de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie geanalyseerd: *strategie en doelstellingen, structuur, systemen en cultuur en werkwijze*.

Strategie en doelstellingen

Ten tijde van het Ketelwagenincident waren in het rampenplan (Gemeente Amersfoort, 2002) en bijbehorende draaiboeken van de gemeente Amersfoort geen strategie en doelstellingen voor de interne crisiscommunicatie opgenomen. Ook blijkt dat er onbekendheid was met het begrip interne crisiscommunicatie. *“Het is niet altijd even duidelijk wat wordt bedoeld met het begrip interne crisiscommunicatie, veelal wordt hierbij gedacht aan de rol van de afdeling voorlichting en communicatie en de wijze waarop zij de externe communicatie richting media en burgers moeten vormgeven. Dit is tevens de reden dat specifieke doelstellingen en strategie voor de interne crisiscommunicatie, zoals bedoeld in dit onderzoeksrapport, niet expliciet zijn opgenomen. Ook in het vernieuwde crisisbeheersplan (voormalig rampenplan) (Gemeente Amersfoort, 2005) is dit niet het geval”*.

Structuur

De structuur van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie moet door het gebruik van de opschalingsprocedure zoals vastgelegd in het rampenplan flexibel in haar opzet zijn (Gemeente Amersfoort, 2002). Sommige onderdelen zijn echter beter in

staat om adequaat op een veranderende omgeving te reageren dan anderen. *“De organisatiestructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie is zo opgezet dat zij in staat is snel en adequaat te reageren in (dreigende) rampen en crises. In principe werkt deze structuur, als alle functionarissen binnen de organisatie zich maar realiseren dat zij onderdeel vormen van een groter geheel en dat zij zich ten behoeve van deze organisatie dienstbaar opstellen en elkaar blijven informeren over het eigen handelen. Sommige onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie functioneren daarin beter dan andere. De wijze waarop bijvoorbeeld de GHOR is georganiseerd werkt belemmerend, omdat de functionarissen binnen de GHOR niet gewend zijn om in een hiërarchische structuur te werken. Artsen en dergelijke zijn gewend om solistisch te operen, dit bevordert de onderlinge samenwerking en communicatie niet”*.

In het rampenplan voor de sectie Voorlichting waren een aantal specifieke verantwoordelijkheden en taken opgenomen ten aanzien van de interne crisiscommunicatie (Gemeente Amersfoort, 2002, deelplan 3:3-9 en deelplan 3:47). *“Taken en verantwoordelijkheden ten behoeve van de communicatie zijn met name vastgelegd om de voorlichting en communicatie met de pers en burgers te bevorderen. Taken en verantwoordelijkheden ten behoeve van de interne crisiscommunicatie zoals bedoeld in onderhavig onderzoek zijn niet als zodanig vastgelegd. Het blijkt ook moeilijk het onderscheid van interne crisiscommunicatie met voorlichting en communicatie voor het voetlicht te brengen en het belang hiervan tussen de oren te krijgen”*. Een aantal onderdelen wordt ook gemist. Zowel in het CoRT als het ROT ontbreken belangrijke onderdelen, zoals een sectie Inlichtingen, voorlichting en een staffunctionaris gemeentelijke aangelegenheden (Geveke, e.a., 2002:63). De sectie Inlichtingen had kunnen zorgdragen voor een systematische vergaring van informatie en de verwerking van deze informatie in situatierapporten ten behoeve van de besluitvorming (Geveke, e.a., 2002:28).

In het rampenplan van de gemeente Amersfoort was niet expliciet en slechts op hoofdlijnen vastgelegd welke informatieontvangers, welke informatie nodig hebben. Deelplan 3 van het rampenplan spreekt wel van drie doelgroepen: de bevolking, de bij de hulpverlening betrokken organisaties en personen en de pers/media (Gemeente Amersfoort, 2002 deelplan 3:53). *“In de meer recente documentatie (crisisbeheersplan) is meer aandacht voor wie welke besluiten moeten nemen en dus ook wie welke informatie daarvoor moet ontvangen, het niet hebben van dat overzicht levert in de praktijk overigens geen noemenswaardige problemen op”*.

Systemen

Regels en procedures met betrekking tot de interne crisiscommunicatie voor zover beschikbaar, zijn opgenomen in het rampenplan en de bijbehorende deelplannen van de gemeente Amersfoort (Gemeente Amersfoort, 2002). Hoewel regels en procedures wel voorhanden zijn, worden ze in de praktijk niet nauwgezet gevolgd. In het ROT blijken allerlei relevante materialen (naslagwerken, plannen, procedures, protocol sirenenet) niet aanwezig te zijn. Achteraf bekeken blijken deze wel aanwezig, maar ze worden niet gevonden (Geveke, e.a., 2002:64). Bij een gebrek aan de sectie Inlichtingen stelt het ROT niet systematisch schriftelijke situatierapporten op ten behoeve van de besluitvorming in het Beleidsteam en het informeren van andere bestuurlijke instanties, terwijl hier nadrukkelijk door het Beleidsteam om wordt verzocht. Het bijgehouden logboek van het ROT is zeer summier, hetgeen niet alleen achteraf een precieze reconstructie van de besluitvorming bemoeilijkt, maar het ook tijdens het incident niet goed mogelijk maakt dit logboek te benutten in de operationele informatievoorziening. Ook in het CoRT ontbreekt het aan voorzieningen om gegevens systematisch vast te leggen, voorzieningen zoals formulieren en logboeken ontbreken (Geveke, e.a., 2002:63-66).

Het vastleggen van regels en procedures in handboeken en richtlijnen is belangrijk, maar mag niet overschat worden. *“Hoewel regels en procedures belangrijk zijn, moet niet de illusie gewekt worden dat alles tot in de puntjes uitgedacht kan worden. Voordat je het dan weet zitten we opgesloten in een systeem waar mensen niet meer zelfstandig of creatief na kunnen denken en waar mensen geen eigen verantwoordelijkheid meer nemen, maar zich verschuilen achter de procedures. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat slechte beslissingen meer gewaardeerd worden dan goede beslissingen, omdat deze nu eenmaal in de procedures zijn opgenomen. Doordat al tijdens een incident of ramp naar de schuldige gezocht, wordt en de druk tot verantwoording steeds groter wordt hebben steeds meer mensen de neiging om zich te verschuilen achter procedures. Ook gebeurt het dat functionarissen bewust formele communicatiekanalen vermijden, omdat zij niet willen dat hun boodschappen op band wordt opgenomen. Regels en procedures moeten het functioneren van mensen bevorderen en geen middel worden om zich achter te verschuilen of juist moedwillig van af te wijken, omdat fouten niet meer mogen worden gemaakt”.*

Regels en procedures zijn dus niet zaligmakend al kunnen deze wel worden verbeterd: *“Situatierapporten kosten nu bijvoorbeeld te veel tijd. Alles zou (en zal*

spoedig) via de elektronische snelweg moeten verlopen via een gesloten internetsysteem dat voor iedereen te allen tijde toegankelijk is” .

Cultuur en werkwijze

Interne crisiscommunicatie blijkt nog geen algemeen gedachtegoed binnen crises- en rampenbestrijdingsorganisatie: *“Echte gedragsregels ten aanzien van de interne crisiscommunicatie zijn niet vastgesteld. Het belang van een goede interne crisiscommunicatie wordt wel ingezien, maar er is veel spraakverwarring over wat interne crisiscommunicatie precies is. Veelal wordt hierbij gedacht aan die taken en verantwoordelijkheden waarmee een goede communicatie naar pers en burgers mogelijk wordt gemaakt. Het is moeilijk om het juiste begrip en belang van interne crisiscommunicatie tussen de oren te krijgen” .*

Daar staat tegenover dat de medewerkers over voldoende kwaliteit beschikken. *“Alle afzonderlijke individuen binnen de rampenbestrijdingsorganisatie hebben hun eigen taak, als deze mensen beseffen dat zij onderdeel uit maken van een groter geheel waarin zij moeten samenwerken en communiceren, dan gaat het goed. Op operationeel en tactisch niveau moet de kwaliteit van medewerkers geen probleem opleveren. Het Beleidsteam had tijdens het incident in Amersfoort de handicap dat een aantal sleutelfiguren niet bekend waren met de rampenbestrijdingsorganisatie. De burgemeester van Amersfoort was op vakantie en de loco-burgemeester had nog nooit een rampenoefening meegemaakt en wist niet hoe de rampenbestrijdingsorganisatie diende te functioneren. Verder had de gemeentesecretaris ook nog nooit een rampenoefening had bijgewoond. In de rampenbestrijdingsorganisatie is hij verantwoordelijk voor de gemeentelijke processen”.*

De kwaliteit van de medewerkers kan echter overschaduwd worden door het gebrek aan capaciteit. *“Er was en is onvoldoende capaciteit beschikbaar voor de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie”.* De bezetting van de crisisstaven in de incidentenbestrijdingsprocedure dient nader te worden gezien; het werken met een sectie Inlichtingen binnen ROT en CTPI/CORT/CoRT dient vaste praktijk te worden. Het verdient overweging om in het ROT standaard een informatiemanager te betrekken, een functionaris die zich niet bezighoudt met de inhoud, maar louter met de goede uitwisseling van informatie en de voortgang in de besluitvorming (Geveke, e.a., 2002:82).

4.4.2 Interne crisiscommunicatie en inhoud Ketelwagenincident

Na de analyse van de kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud worden hier de kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud geanalyseerd: *begrijpelijk en relevant, tweerichtingsverkeer, tijdig en regelmatig, zorgvuldig, geloofwaardig en rechtmatig en intern vóór extern.*

Relevant en begrijpelijk

Het criterium relevantie en begrijpelijkheid is ook tijdens het Ketelwagenincident een aandachtspunt. Informatie voldoet niet altijd aan de wensen van de ontvanger en ook de aard en het waarom van beslissingen worden onvoldoende toegelicht. *“De situatierapporten vanuit het ROT waren voor het Beleidsteam niet altijd even duidelijk. Verder duurde het lang voordat informatie via de situatierapporten het Beleidsteam bereikte. Daarbij speelde mee dat er vanuit het operationeel niveau nog wel steeds directe informatie voor het Beleidsteam beschikbaar was. In het Beleidsteam was meer behoefte aan argumentatie waarom bepaalde beslissingen werden genomen. Het ROT is ook niet gewend om argumentatie bij de genomen beslissingen weer te geven. Tegelijkertijd moet deze kritiek genuanceerd worden omdat het Beleidsteam zich ook met beslissingen bemoeide, waar zij niets mee te maken had”.*

Tweerichtingsverkeer

De verticale communicatie in Amersfoort komt onvoldoende tot zijn recht. *“Er was in Amersfoort veelvuldig contact tussen het Beleidsteam en het operationeel niveau. “Hierdoor werd veel operationele informatie, begrijpelijk maar oneigenlijk in het Beleidsteam besproken. Dit zorgde voor onrust in het Beleidsteam en ook werd het ROT min of meer buiten spel gezet”.* Het ROT moet de spil in de coördinatie van de incidentenbestrijding vormen. Bij het ROT behoort de operationele informatie van alle diensten bij elkaar te komen, zodat de operationele maatregelen op elkaar kunnen worden afgestemd en het Beleidsteam goed kan worden geadviseerd. Deze spilfunctie komt in Amersfoort niet in alle opzichten goed uit de verf. De samenstelling van het ROT speelt daarbij een belangrijke rol. De afwezigheid van staffunctionarissen of secties Inlichtingen, Voorlichting en Gemeenten, betekent dat de coördinatie van de informatievoorziening, een belangrijke taak van het ROT, hapert. Operationele informatie die van belang is voor de voorlichting en informatie over voorlichting die van belang is voor de operationele bestrijding, kunnen in het ROT bijvoorbeeld niet samenkomen. Het ROT ontvangt nauwelijks gegevens over de beslissingen van het Beleidsteam, waardoor deze soms eerder bekend zijn bij de

media dan bij het ROT en CoRT. Het ROT blijft ook van veel politieke informatie verstoken, eenvoudigweg omdat veel politieaangelegenheden tussen de politievertegenwoordiger in het Beleidsteam en het stafteam op het politiebureau in Amersfoort verliep. Het ROT stelt op haar beurt door het ontbreken van een sectie Inlichtingen niet systematisch schriftelijke situatierapporten op ten behoeve van de besluitvorming in het Beleidsteam en het informeren van andere bestuurlijke instanties, terwijl hier nadrukkelijk door het Beleidsteam om wordt verzocht. Omdat het CoRT zeer regelmatig telefonisch de stand van zaken meldt, zijn er ook gegevens om dergelijke rapporten op te stellen. Het bijgehouden logboek van het ROT is bovendien zeer summier, hetgeen achteraf een precieze reconstructie van de besluitvorming bemoeilijkt (Geveke, e.a., 2002:63-66).

Naast de verticale interne crisiscommunicatie zijn er ook aandachtspunten voor de horizontale crisiscommunicatie. Gedurende het incident heeft het Gemeentelijk Coördinatieteam moeite om een goed beeld te krijgen van het verloop van de gebeurtenissen. Ook worden binnen het Gemeentelijk Coördinatieteam schriftelijke situatierapporten gemist (Geveke, e.a., 2002:72). Vooral niet "reguliere" ontvangers zoals het ziekenhuis worden niet altijd goed geïnformeerd. Het Meander ziekenhuis werd door de GHOR van onvoldoende informatie voorzien om de taak in de eerste opvang goed te kunnen uitvoeren (Geveke, e.a., 2002:40). Hoewel de geïnterviewden minder kritisch zijn over de horizontale communicatie, wijzen zij ook op de rol van de GHOR binnen de rampenbestrijdingsorganisatie. *"De organisatie van de GHOR bemoeilijkt de onderlinge samenwerking en communicatie, omdat de functionarissen binnen de GHOR niet gewend zijn om in een hiërarchische structuur te werken"*.

De sfeer tijdens het Ketelwagenincident die een tweerichtingsverkeer in de communicatie mogelijk moet maken is overwegend goed. Iets minder goed loopt de relatie met het ROT. *"De sfeer in het Beleidsteam was goed, er was sprake van de juiste chemie. De sfeer was open en constructief. Ook de relatie met het operationeel niveau was goed te noemen. Dit werd ook bevorderd, omdat vertegenwoordigers in het Beleidsteam en het operationeel team elkaar goed kenden. De relatie met het ROT was minder vanzelfsprekend. Mensen die al eerder hebben samengewerkt weten elkaar in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie ook eerder te vinden"*.

Op operationeel niveau was de sfeer goed: *"Tussen de verschillende operationele diensten was geen concurrentiestrijd. Men was bereidwillig samen te werken en*

elkaar van informatie te voorzien. Met de geneeskundige diensten liep de samenwerking het minst, de geneeskundige diensten hebben toch een heel andere achtergrond en cultuur dan de politie of brandweerorganisatie”.

Tijdig en regelmatig

De vraag of er snel en gericht informatie wordt verzameld als input voor besluitvorming moet ontkennend worden beantwoord. Na elke bijeenkomst van het CoRT werd er telefonisch een situatierapport doorgegeven aan het ROT. Diverse keren wordt er vanuit het CoRT melding gemaakt van het ontbreken van voldoende duidelijke voorlichting over de ontwikkeling van het incident richting de operationele diensten (Geveke, e.a., 2002:27-28). Dit gold ook voor de interne crisiscommunicatie richting het Beleidsteam. Het ROT had het Beleidsteam vaker en systematischer een schriftelijk situatierapport moeten vertrekken, op grond waarvan beslissingen kunnen worden genomen (Geveke, e.a., 2002, 74). *“Situatierapporten lieten vaak te lang op zich wachten voor de besluitvorming en niet altijd duidelijk was welke informatie men van ons nodig had of welke besluiten wij moesten nemen. De informatie uit de situatierapporten was niet actueel, het duurde soms twee uur om actuele informatie via het ROT te ontvangen, terwijl deze op operationeel al wel voorhanden was. Hiervan was het Beleidsteam wel op de hoogte door de rechtstreekse lijntjes die er liepen tussen het Beleidsteam en het CoRT”.*

Zorgvuldig

De informatie is tijdens het Ketelwagenincident redelijk zorgvuldig behandeld. *“In principe is wel bewaakt dat informatie op de juiste wijze werd verwerkt. Een secretaresse in het Beleidsteam en ROT was daarvoor verantwoordelijk. Verder gaven de situatierapporten daar informatie over. Wel had dit nog meer systematischer gekund. In het CoRT werd telefonisch door en bij het ROT geïnformeerd naar de voortgang van het incident wanneer dat nodig was” .*

Toch kan het wel gebeuren dat niet geverifieerde informatie wordt doorgegeven: *“In principe zijn er duidelijke protocollen hoe informatie van het operationeel niveau via het ROT naar het Beleidsteam wordt doorgesluisd. Ten tijde van het incident in Amersfoort was er veel rechtstreeks contact tussen het CoRT en het Beleidsteam hierdoor kon het gebeuren dat niet geverifieerde informatie intern en extern werd verspreid”.* De hierna beschreven situatie is hier een goed voorbeeld van. *“Vanuit het operationeel niveau werd het sein veilig via het ROT aan het Beleidsteam gegeven. Het Beleidsteam had dit ook rechtstreeks vernomen via haar operationele contacten*

en had hierop een bericht naar de pers doen laten uitgaan. Bij het Beleidsteam kwam korte tijd later informatie binnen dat de situatie ter plekke nog niet veilig was. Het Beleidsteam liet daarop via de pers het sein veilig herroepen. Het ROT was hierover echter nog niet geïnformeerd en liet nog intern een memo rondgaan met het sein veilig. Doordat het Beleidsteam niet via het ROT met het CoRT communiceerde maar rechtstreeks kon deze situatie ontstaan”.

Geloofwaardig en rechtmatig

Er was tijdens het Ketelwagenincident voldoende vertrouwen in de betrouwbaarheid en expertise. Dit vertrouwen genoot het ROT echter wat minder. *“In het Beleidsteam werd er vertrouwd op de expertise van de operationele diensten. Er was een houding van “als het operationeel niveau dat vindt, dan zal dat wel goed zijn”. Het vertrouwen in het ROT was minder, omdat zij door hun trage start niet echt een wezenlijke bijdrage hadden in het bestrijden van het incident”.*

Geloofwaardigheid blijkt overigens een broos gegeven. *“Het vertrouwen in het Beleidsteam door het operationeel niveau was goed. Echter, toen het incident voor ons gevoel zo onnodig lang ging duren, werd dat vertrouwen wel wat minder. Wij beschikten immers over de expertise, wij dachten het vertrouwen te hebben verloren van het Beleidsteam”.*

Van sterke geruchtvorming is tijdens het Ketelwagenincident geen sprake. *“Er was niet eens zozeer sprake van geruchten, als wel van onzekerheid van bepaalde zaken. Eén van de geruchten die tijdens het incident de ronde deed, is dat het lek in de ketelwagen zou zijn ontstaan door het vallen van een bouwsteiger. Het bleek hier echter te gaan om een probleem aan de steigerpijp, wat de benaming is van het afsluitsysteem van de ketelwagen zelf. Een ander gerucht was, dat er sprake zou zijn van een gigantische rookontwikkeling”.*

Het beeld dat de gemeente Amersfoort had van het eigen optreden en de wijze waarop men daarover in de pers heeft gecommuniceerd, komt niet geheel overeen met de berichtgeving in de pers. Onderstaande citaten geven hier verduidelijking aan: *“Werknemers uren onnodig naast giftrein”* (Gooi en Eemlander); *“Rampenstaf zaait de meeste chaos”* (NRC), *“Paniek om niks”* (Trouw). Deze koppen in de krant geven een bepaald beeld weer. De meeste kritiek ligt in de tegenstrijdige berichtgeving over de te nemen voorzorgsmaatregelen en de snelle opvolging van ontruimingsadviezen. Ook de onzekerheid die het Beleidsteam zou uitstralen over de

herkomst van het gif en de oorzaak van het lek is, een onderwerp. De reacties in de pers en de verslaggeving over de bezorgdheid bij bewoners staat haaks op de tevredenheid die de gemeente Amersfoort in de media laat zien over de werking van het rampenplan. Het NRC citeert het Beleidsteam: *“Het algemene gevoel bij ons is, dat we er prima in zijn geslaagd om structuur aan te brengen in een chaotische situatie”* en *“Er is op geen enkel moment paniek uitgebroken, zodat wij in alle zorgvuldigheid te werk konden gaan”* (Geveke, e.a., 2002:14).

De rol van de media is ook in Amersfoort groot. *“Los van het functioneren van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie, is naar mijn mening de aandacht voor het incident in Amersfoort overtrokken. Al verbaasde deze aandacht mij niet. Het was komkommertijd voor de media en daardoor vormde dit incident een welkom onderwerp. In de afgelopen tijd hebben zich vergelijkbare incidenten voorgedaan die lang niet zoveel aandacht hebben gehad in de media. Communicatie en gevaarlijke stoffen waren de twee onderwerpen die in de media met name aandacht kregen”*.

Intern vóór extern

In Amersfoort waren er maatregelen genomen om te voorkomen dat informatie eerst binnen de eigen organisatie bekend was, alvorens deze extern werd verspreid: Het adagium om met “één mond te spreken” is bij een crisissituatie een goed uitgangspunt. Bij de uitvoering hiervan is een strikte en letterlijke vertaling naar de praktijk gekozen. Dit heeft ertoe geleid dat de woordvoering op het stadhuis goed geregeld was. De pers is geïnformeerd met de geautoriseerde informatie (Geveke, e.a., 2002:44). Toch kan het wel gebeuren dat de eigen achterban niet tijdig geïnformeerd wordt met juiste informatie. De hiervoor genoemde “koprol” van sein veilig naar sein niet veilig is, hier een voorbeeld van (Geveke, e.a., 2002:13). Het strakke ritme van vergaderen, schorsen en persconferenties laat soms weinig tijd voor het informeren van de eigen “achterbannen” over de beslissingen die in het Beleidsteam worden genomen. Daardoor creëerde het Beleidsteam zijn eigen tijdsdruk (Geveke, e.a., 2002:67).

Wel waren medewerkers goed geïnformeerd over hoe om te gaan met vragen van de media en derden. In het Beleidsteam is besloten dat de woordvoering centraal geregeld moet worden. Deze afspraak wordt door de commandanten van de brandweer en politie zelf aan hun mensen doorgegeven (Geveke, e.a., 2002:44). *“Met vragen door de pers werd consequent verwezen naar de communicatiemedewerkers op het stadhuis. Wel werd voorlichting op de plaats van*

het incident gemist. Het had dan ook de voorkeur gehad voorlichting bij de plaats van het incident te regelen”.

De operationele diensten werden echter voortdurend lastig gevallen door de vragen van de media. Voorlichting op de plaats van het incident blijft dus ook nodig. Zowel de brandweer als de politie hebben een continue aanwezigheid van een voorlichter voor de pers op de plaats van het incident gemist. De operationele diensten hebben nu last gehad van de media. Centralisering van woordvoering op het stadhuis kan er toe leiden dat de media naar het rampgebied trekken om daar als nog informatie vandaan te halen (Geveke, e.a., 2002:44).

4.4.3 Samenvatting Ketelwagenincident

Een *strategie en doelstellingen* voor de interne crisiscommunicatie zijn niet aanwezig. Dit is ook ingegeven door het feit dat onvoldoende duidelijk is wat onder interne crisiscommunicatie moet worden verstaan. De *structuur* voor de interne crisiscommunicatie kan noch als voldoende noch als onvoldoende bestempeld worden. De organisatiestructuur is voldoende flexibel, maar verantwoordelijkheden zijn meer voor de externe crisiscommunicatie en niet zozeer voor de interne crisiscommunicatie belegd. Dit geldt ook voor de vraag wie, welke informatie op welk moment nodig heeft, al levert dit in de praktijk geen noemenswaardige problemen op. De *systemen* voor de interne crisiscommunicatie moeten als onvoldoende beoordeeld worden. Procedures worden niet goed opgevolgd en het ontbreekt nog aan goede geautomatiseerde informatiesystemen. Het kwaliteitscriterium *cultuur en werkwijze* moet als onvoldoende beoordeeld worden. Het belang van interne crisiscommunicatie wordt nog onvoldoende gezien in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Specifieke gedragsregels zijn dan ook niet opgesteld. De onbekendheid met interne crisiscommunicatie speelt ook hier een rol. De kwaliteit van medewerkers is gelukkig wel goed, maar de capaciteit is onvoldoende.

De *begrijpelijkheid en relevantie* van interne crisiscommunicatie is onvoldoende. Informatie voldoet onvoldoende aan de behoefte van de ontvanger en de aard van beslissingen wordt niet toegelicht. Dit laatste is ook niet gebruikelijk in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Ook het *tweerichtingsverkeer* in de interne crisiscommunicatie komt in Amersfoort onvoldoende tot zijn recht. Dit komt voornamelijk doordat het ROT haar spilfunctie niet waar kan maken, waardoor de verticale communicatie onvoldoende wordt ingevuld. De horizontale communicatie verloopt voldoende, maar kent ook de nodige aandachtspunten. Dit betreffen vooral

de communicatie met de geneeskundige diensten en derden, die wat minder direct bij het incident zijn betrokken. De sfeer die het management uitstraalt is wel goed. Van *tijdig en regelmatig* communiceren is tijdens het Ketelwagenincident onvoldoende sprake. Het duurt te lang voor informatie beschikbaar is en de beschikbare informatie is ook niet actueel genoeg. De interne crisiscommunicatie is tijdens het incident voldoende *zorgvuldig*. Er wordt goed bewaakt dat informatie op de juiste wijze wordt ontvangen en behandeld. De verificatie op de correctheid van gegevens is daarbij nog een aandachtspunt. Het criterium *geloofwaardig en rechtmatig* voorzichtig als voldoende worden beschouwd. Voldoende vertrouwen is er in de expertise en betrouwbaarheid van informatie. Echte geruchten zijn er tijdens het incident niet geweest, dit aspect kan dus als goed worden beschouwd. De beeldvorming in de media strookt echter onvoldoende met het beeld dat de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie zelf heeft van de ontwikkeling en aanpak van het incident. Ten slotte wordt de regel *intern vóór extern* in Amersfoort goed opgevolgd en medewerkers worden geïnformeerd hoe om te gaan met de vragen van de media. Wel moet er worden gezorgd dat een strak ritme van vergaderen niet te veel druk geeft op de interne crisiscommunicatie en ook moet er voorlichting aanwezig zijn op de plaats van het incident zelf.

4.5 Lekkende lading op de A28 in De Bilt

In deze paragraaf wordt de case Lekkende lading op de A28 in De Bilt besproken. Aan bod komen de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie en de inhoud van interne crisiscommunicatie.

4.5.1 Interne crisiscommunicatie en organisatie Lekkende lading

Hieronder worden de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie geanalyseerd: *strategie en doelstellingen, structuur, systemen en cultuur en werkwijze*.

Strategie en doelstellingen

In het rampenplan van de gemeente De Bilt (2002) waren geen eenduidige strategie en doelstellingen voor de interne crisiscommunicatie opgenomen. *“In het rampenplan van de gemeente zijn wel enkele relevante notities over bijvoorbeeld de taken voor de interne crisiscommunicatie opgenomen, maar een communicatiestrategie en bijbehorende doelstellingen ontbreken hierin”*.

Structuur

De gemeente De Bilt werkt ook volgens de opschalingsprocedure GRIP. Deze moet de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie in staat stellen snel op te treden tijdens (dreigende) crises en rampen (Gemeente De Bilt, 2002). Dit lijkt ook in de praktijk goed uit te pakken. *“Algemeen beeld is dat het incident goed beheersbaar was en dat de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie voldoende flexibel was om het incident te bestrijden. Werken en presteren onder tijdsdruk haalt het beste in mensen naar boven. Als men iets nieuws moet doen, is men het meest enthousiast. Als een incident zich na vijf uur voordoet is er wel een groter probleem als het gaat om de beschikbaarheid en bereikbaarheid van mensen. Ook kunnen er belemmeringen optreden door de logheid en stroperigheid van het ambtelijke apparaat”.*

In het rampenplan van de gemeente De Bilt (2002) en de daarbij behorende deelplannen zijn de verantwoordelijkheden en taken op het gebied van interne communicatie op hoofdlijnen beschreven. *“Of deze ook bij alle functionarissen als dusdanig bekend zijn is minder zeker”.* De gebrekkige wisselwerking had in de eerste plaats zijn oorzaak in onduidelijkheid bij betrokkenen over de rol van en de relaties tussen de diverse crisisteams. Op papier bestaat deze duidelijkheid wel. De kennis over de opschalingsprocedure en de daarbinnen aangegeven taken en bevoegdheden van functionarissen is gebrekkig (Geveke, e.a., 2003:54-56).

De onduidelijkheid over de rollen van relaties tussen de crisisteams heeft geleid tot overlappings in de communicatie en de besluitvorming. Op operationeel niveau lijkt men de rol van het ROT te hebben geïnterpreteerd als die van het geven van leiding aan de operationele rampenbestrijding. Het ROT lijkt in sommige gevallen ook zelf deze rol te hebben aangenomen. De onduidelijkheid over rollen van relaties heeft geleid tot overlappings in de communicatie. Zo heeft het Beleidteam met zowel het tactisch niveau (ROT) als het uitvoerend niveau contact over dezelfde onderwerpen. Het voordeel van meerdere informatiestromen is dat dit over het algemeen genomen meer mogelijkheden geeft om goede afwegingen te maken. Tijdens incidenten, waarin onder tijdsdruk kritieke beslissingen moeten worden genomen, leidt dit echter tot allerlei vormen van ongewenst “ruis” in de communicatie (Geveke, e.a., 2003:54).

Verder zorgt onduidelijkheid in de rollen ervoor dat onvoldoende bekend is wie nu waar beslissingsbevoegdheid voor heeft. *“Het ROT had geen beslissingsbevoegdheid, maar trad slechts adviserend op. Bij het CTPI had men het*

beeld dat het ROT wel beslissingsbevoegd was. Ook doordat niet alle medewerkers elkaar kenden moest worden afgetast wie waar precies verantwoordelijk voor was”.

Verder moet ook meer duidelijk worden wie, wanneer welke informatie nodig heeft tijdens een ramp of incident. *‘Wie welke informatie nodig heeft moet in principe voortvloeien uit de verantwoordelijkheden en taken, maar heel éénduidig is dit niet vastgelegd’.* In de evaluatie van het Ketelwagenincident worden wel onderwerpen genoemd waarover de verschillende niveaus over moeten worden geïnformeerd. De opgave waar het CTPI voor staat, is het bestrijden van het incident aan de bron: het dichten van de lekkage om vervolgens een veilige afvoer naar een veilige locatie te organiseren.

De onderwerpen die het ROT bezighouden zijn de gevaarstelling, de risico’s voor hulpverleners en omwonenden, de verkeerscirculatie, de ontruiming, de afvoer van vrachtwagen en vat en het opsporingsonderzoek.

Belangrijke onderwerpen voor het Beleidsteam zijn het verkrijgen van een goed beeld van de gevaren, het verplaatsen van het vat en de vrachtwagen en de afvoer van het vat de volgende dag (Geveke, e.a., 2003:50-51).

Systemen

De regels en procedures zijn voor een groot deel vastgesteld in het rampenplan en de diverse draaiboeken (Gemeente De Bilt 2002). *“Voor de interne crisiscommunicatie zouden deze regels nog nader aangescherpt en nageleefd kunnen worden”.* De praktijk wijst dit uit. De besluitvorming in het ROT verloopt het meest gestructureerd. In het Beleidsteam en het CTPI blijkt minder systematisch te zijn overlegd. Het overleg binnen het CTPI vindt in eerste instantie gestructureerd plaats; allengs wordt het overleg rommeliger. Het grote aantal personen op de plaats van het incident en de oplopende irritaties over het gebrek aan actie zijn daar ongetwijfeld debet aan. In het ROT wordt met vaste orde vergaderd en een logboek wordt bijgehouden. In het Beleidsteam wordt niet gewerkt met een vast ritme van vergaderen en schorsen. Een vaste vergaderorde ontbreekt en een logboek wordt niet bijgehouden in het Beleidsteam (Geveke, e.a., 2003:50-52).

De informatiesystemen zijn voldoende toegankelijk, gebruiksvriendelijk en actueel *“De beschikbare informatiesystemen werken prima en hebben geen belemmering gevormd in het bestrijden van het incident”.* Al gaat er bij informatiesystemen snel iets mis: *“In het ROT werkte de beschikbare fax niet en moest een nieuwe fax geregeld worden”.*

Cultuur en werkwijze

In het rampenplan van de gemeente De Bilt (2002) en de diverse draaiboeken waren gedragsregels voor de cultuur en werkwijze niet opgenomen. Het belang van interne crisiscommunicatie werd echter wel ingezien. *“Het belang van een goede rampenbestrijdingsorganisatie werd ook al voor het incident op de A28 ingezien, maar is vooral de afgelopen jaren steeds meer toegenomen. De politieke aandacht hiervoor speelt hierbij ook zeker een rol. Dit geldt ook voor de interne crisiscommunicatie. Zo heeft een partij als het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)²⁶ nu ook echt een duidelijke rol in rampenbestrijdingsorganisatie. Voor de communicatie geldt dat deze nog wel sterk per organisatieonderdeel georganiseerd is. Meer samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen in de rampenbestrijdingsorganisatie op het gebied van interne crisiscommunicaties is wenselijk. Het belang van interne crisiscommunicatie mag dus nog meer aandacht krijgen, maar een verbetering is merkbaar”*.

De kwaliteit van de medewerkers kan ook positief beoordeeld worden. De crisiscommunicatie tijdens dit incident is opgepakt in goed samenspel tussen de gemeente De Bilt, de politieregio Utrecht en extra ondersteuning vanuit de gemeente Utrecht (Geveke, e.a., 2003:43). *“De medewerkers beschikken in principe over voldoende kwaliteit. De mate van ervaring en het niveau van oefenen verschilt tussen de medewerkers. De kwaliteit van de operationele medewerkers is zondermeer goed. Je moet er ook op kunnen vertrouwen dat zij hun werk op een goede wijze uitvoeren. Het multidisciplinair denken krijgt in de afgelopen jaren ook steeds meer gestalte waardoor de samenwerking en daarmee de interne crisiscommunicatie wordt verbeterd. Er was tijdens het incident ook voldoende capaciteit voor de interne crisiscommunicatie beschikbaar”*.

Om de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie nog beter voor te bereiden op dergelijke incidenten is het aan te raden om de aard van oefeningen aan te passen. *“Er zouden veel meer niet voorbereide en onverwachte oefeningen moeten plaatsvinden. Bovendien wordt de huidige manier van oefeningen wel geëvalueerd, maar niet systematisch vastgelegd waardoor belangrijke lessen niet blijven hangen”*.

²⁶ Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is het onderzoeksinstituut van de overheid op het gebied van volksgezondheid en milieu. Het RIVM verricht niet alleen zelf onderzoek, maar verzamelt ook wereldwijd kennis en past die kennis toe. Het RIVM brengt jaarlijks een groot aantal rapporten en adviezen uit.

Als aandachtspunten moeten de gemeentelijke diensten en het ROT worden genoemd. *“De gemeentelijke diensten hebben als nadeel dat het gemeentelijk apparaat log en stroperig is. Het ROT kwam soms onvoldoende besluitvaardig over, men richtte zich wellicht te veel op overbodige details”.*

4.5.2 Inhoudelijke kwaliteitscriteria interne crisiscommunicatie Lekkende lading

Na de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie worden hier de kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud geanalyseerd: *begrijpelijk en relevant, tweerichtingsverkeer, tijdig en regelmatig, zorgvuldig, geloofwaardig en rechtmatig en intern vóór extern.*

Begrijpelijk en relevant

De interne crisiscommunicatie is in De Bilt voldoende begrijpelijk en relevant. *“Op grote lijnen is voldaan aan de behoefte van de interne doelgroepen. Het besluitteam moet voornamelijk vooruit denken, is verantwoordelijk voor de communicatie naar buiten, draagt verantwoordelijkheid voor de burgers en moet rekening houden met politieke consequenties. Hier is in de berichtgeving naar de burgemeester ook bewust rekening mee gehouden”.* Ook overwegingen los van de veiligheid zijn relevant en blijken wellicht eenvoudig vergeten te kunnen worden. Zo wordt het beleidsteam onterecht niet geïnformeerd over de verkeerssituatie te plekke (Geveke, e.a., 2003:58).

De aard van beslissingen en het waarom van beslissingen blijken redelijk, maar nog niet voldoende, te worden toegelicht. *“De aard van beslissingen werd tussen de verschillende niveaus voldoende gewisseld. Het waarom en ook de noodzaak van beslissingen was soms onduidelijk. De omzichtigheid waarmee het incident is behandeld is daar een voorbeeld van. Het incident had veel eerder afgehandeld kunnen worden als er eerder toestemming was verleend om het lekkend vat te vervoeren. Het risico werd door het ROT en de burgemeester, hoewel er begrip voor is, te zwaar geschat”.*

Tweerichtingsverkeer

Het tweerichtingsverkeer kan als voldoende worden beoordeeld, maar verloopt niet optimaal. De verticale communicatie is hier voornamelijk debet aan. De wisselwerking tussen de crisisteams op operationeel, tactisch en strategisch niveau is tijdens dit incident niet optimaal geweest (Geveke, e.a., 2003:54). Waar het ROT

en Beleidsteam gelijk optrekken in hun voorbereiding op de tweede opschalingsfase, komt het ter plaatse in het CTPI als een verrassing. In de afstemming tussen het ROT en CTPI over de opschaling naar de tweede fase is onvoldoende stilgestaan bij de mogelijke bestuurlijke consequenties (Geveke, e.a., 2003:22). *“Het verschil in beeld tussen het ROT en het CTPI geeft aan dat de communicatie tussen de verschillende niveaus altijd voor verbetering vatbaar is. Het blijkt moeilijk voor het CTPI om de juiste beelden van het incident bij het ROT over te brengen. Bilateraal was er regelmatig en bilateraal goed contact met het Beleidsteam vanuit het CTPI. Toch, ontstond er door de tussenkomst van het ROT toch ook met het Beleidsteam miscommunicatie, terwijl alles op operationeel werkniveau goed werd overlegd en geregeld. Dit heeft er ondermeer voor gezorgd dat het transport van het lekkende vat vele malen langer heeft geduurd dan nodig is geweest”.*

De horizontale communicatie is goed te noemen. *“De horizontale communicatie is op zich goed verlopen. Ook de communicatie met derden die buiten de ‘normale’ crises- en rampenbestrijdingsorganisatie vallen, zoals het RIVM, verliep goed. Belangrijkste principe voor zowel horizontale- als verticale communicatie is dat de verschillende betrokkenen elkaar al kennen voordat zijn tijdens een dergelijk incident moeten samenwerken. Kortom de samenwerking verliep strak en goed. De mensen kenden en begrepen elkaar”.*

Ook de sfeer tijdens het incident op de A28 was goed. *“Tijdens het incident was er duidelijk sprake van teamwork, de sfeer was open en er waren geen verborgen agenda's. Een prettige en constructieve manier van samenwerken”.*

Tijdig en regelmatig

De interne crisiscommunicatie kan voor wat betreft tijdig en regelmatig communiceren noch als voldoende, noch als onvoldoende worden beoordeeld. *“De burgemeester heeft over het algemeen kordaat en snel beslissingen genomen. Wel heeft het ROT en het Beleidsteam het risicogehalte van het incident te hoog ingeschat, waardoor het afhandelen van het incident langer heeft geduurd dan strikt nodig”.*

Over de actualiteit van informatie bestaat een wisselend beeld. *“Informatie was actueel en werd elk kwartier per situatierapport verzonden en met de burgemeester in het Beleidsteam vond regelmatig bilateraal overleg plaats”.* Anderzijds maakte het Beleidsteam zich zorgen over de lange duur van het incident, terwijl men niet over de

actuele informatie kan beschikken over de situatie en voortgang van de rampenbestrijdingsactiviteiten (Geveke, e.a., 2003:59).

Zorgvuldig

De interne crisiscommunicatie is onvoldoende zorgvuldig behandeld tijdens het incident. De beschikbare informatie is niet altijd op de juiste wijze ontvangen geïnterpreteerd en behandeld. In het GTPI was men in de veronderstelling dat het incident lokaal afgehandeld kon worden, terwijl men in het ROT en in het Beleidsteam overging tot een hogere opschaling (Geveke, e.a., 2003:40). Deze omzichtigheid van het ROT valt overigens wel te verklaren. *“In het Ketelwagenincident in Amersfoort was veel kritiek op het handelen van het ROT geweest. Dit was tevens de reden dat men in het ROT extra alert was en bang om fouten te maken. Het ROT heeft hierdoor ook een veel zwaarder beeld van het incident gemaakt dan op operationeel niveau”*.

Verder was het onduidelijk of er nu sprake was van een ontruiming of een evacuatie, waardoor bij de politie verwarring ontstond over de verantwoordelijkheid van de ontruiming (Geveke, e.a., 2003:40).

Ook kon het gebeuren dat niet-geverifieerde informatie intern is verspreid. Het Beleidsteam is lange tijd van een andere locatie uitgegaan. Het ROT had dit misverstand uit de wereld moeten helpen door een check op de locatie uit te voeren. Adequate uitwisseling van en voortdurende controle op feitelijke gegevens is dan ook van het grootste belang (wie, wat, waar) omdat operationele en bestuurlijke beslissingen op deze gegevens worden gebaseerd (Geveke, e.a., 2003:40). Ook de omvang van het afzettingsgebied is tijdens de voorbereiding van de ontruimingsbeslissing als gegeven beschouwd en (door het Beleidsteam) ten onrechte niet ter discussie gesteld (Geveke, e.a., 2003:43).

Geloofwaardig en rechtmatig

De geloofwaardigheid en rechtmatigheid kunnen positief worden beoordeeld. *“De legitimiteit of betrouwbaarheid van de betrokken niveaus heeft niet ter sprake heeft gestaan. Dit staat wellicht haaks op het gegeven dat er toch verschillende beelden over het incident zijn ontstaan. Dit heeft echter niet te maken met een gebrek aan vertrouwen of legitimiteit maar meer met het verschil in beelden, het onvermogen om een goede inschatting van de risico's te maken die niet op de plek van het incident zelf aanwezig waren. In de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie ben je sterk*

aangewezen op de expertise van je operationele collegae in het veld, dit laat onverlet dat het ROT een sterke behoefte houdt om aangeleverde informatie of operationele besluiten zorgvuldig te checken. Het operationele veld is daar niet altijd gelukkig mee en kan dit wellicht ervaren als een gebrek van vertrouwen, maar dat moet niet zo opgevat worden”.

Er zijn bij het incident Lekkende lading eigenlijk geen geruchten geweest, al was er wel enige onzekerheid bij de politiefunctionarissen over de mogelijke gezondheidsrisico's (Geveke, e.a., 2003:39). Ook de beeldvorming in de media komt overeen met de eigen beeldvorming die de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie van het incident had. De bestrijding van het incident op de A28 heeft, van een eerste melding tot het vrijgeven van de A28, negen uur geduurd. In diverse mediaberichten is na afloop vastgesteld dat het allemaal veel te lang heeft geduurd. Voor een deel is dit terecht en voor een deel is dit een logisch gevolg van het feit dat het nemen van de juiste maatregelen nu eenmaal tijd kost. Verder was het niet het directe gevaar dat van de kranten aandacht kreeg, maar de ontstane chaos en de vraag waarom het zo lang duurde het incident af te handelen (Geveke, e.a., 2003:55). Bovendien kunnen berichten in de media ook een waardevolle bijdrage leveren. *“De media geven een goede spiegel op het eigen handelen. Zij maken meer inzichtelijk in wat je goed doet en wat je beter kan”.*

Intern vóór extern

De regel intern vóór extern is tijdens het incident op de A28 goed opgevolgd en ook zijn medewerkers geïnformeerd hoe om te gaan met vragen van de media en derden. Berichten zijn extern niet verspreid voordat ze intern bekend waren. Centrale woordvoering wordt afgesproken onder de regie van de gemeente, waarbij tussen de drie gemeenten is afgesproken welke boodschap de pers krijgt. Deze afspraken werken goed, hoewel een persconferentie voor de media te laat plaatsvindt, zijn berichten extern niet verspreid voordat ze intern bekend waren (Geveke, e.a., 2003:35-37).

4.5.3 Samenvatting Lekkende lading

Strategie en doelstellingen voor de interne crisiscommunicatie zijn in het rampenplan van de gemeente De Bilt niet opgenomen. De *structuur* voor de interne crisiscommunicatie blijkt ook onvoldoende. De organisatie van de crises- en rampenbestrijding is voldoende flexibel voor haar taak. Op papier zijn taken en verantwoordelijkheden ook vastgelegd, maar deze zijn onvoldoende bekend bij de

medewerkers. De vraag over wie welke informatie moet ontvangen vloeit in principe voort uit de verantwoordelijkheden voor intern crisiscommunicatie, maar deze zijn niet eenduidig vastgelegd. Het kwaliteitscriterium *systemen* kan als voldoende beoordeeld worden. De procedures zijn voldoende vastgelegd, maar worden in de praktijk nog onvoldoende nageleefd. De informatiesystemen werken wel goed. De *cultuur en werkwijze* kan in De Bilt als voldoende worden aangemerkt. Het belang van interne crisiscommunicatie wordt ingezien. Gedragsregels voor de interne crisiscommunicatie ontbreken echter. Medewerkers beschikken over voldoende kwaliteit en er is genoeg capaciteit aanwezig. Om de kwaliteit verder te verbeteren is de manier van oefenen een aandachtspunt.

De *begrijpelijkheid en relevantie* van de interne crisiscommunicatie kan als voldoende worden beoordeeld. Overwegingen los van de veiligheid vormen hierbij nog een aandachtspunt. Ook de aard van beslissingen moet worden toegelicht. Vooral als het besluiten betreft die indruisen tegen het advies van bijvoorbeeld de operationele diensten. Hoewel niet optimaal, was er voldoende sprake van *tweerichtingsverkeer* in de interne crisiscommunicatie. De verticale communicatie vraagt hierbij de meeste aandacht. De horizontale communicatie verloopt goed en er is sprake van een sfeer waarin een tweerichtingsverkeer in communicatie mogelijk is. Het kennen van elkaar draagt hieraan bij. Het criterium *tijdig en regelmatig* kan noch als voldoende noch als onvoldoende worden beoordeeld. Op zich is er snel en gericht informatie verzameld, maar de afhandeling van het incident duurt heel lang. Ook over de actualiteit van informatie wordt wisselend geoordeeld. De interne crisiscommunicatie is tevens onvoldoende *zorgvuldig* behandeld. Er wordt onvoldoende bewaakt dat informatie op de juiste wijze wordt ontvangen en ook een verificatie van informatie ontbreekt. Het verschil in interpretatie van gegevens heeft ook te maken met negatieve ervaringen van eerdere incidenten. De interne crisiscommunicatie kan als voldoende *geloofwaardig en rechtmatig* worden beoordeeld. De duur van het incident is het enige punt waardoor de geloofwaardigheid van beslissingen en werkwijze in het gedrag dreigt te komen. Verder valt op dat de beeldvorming zich op andere aandachtspunten richt dan waar de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie zich mee bezig houdt. De regel *intern vóór extern*, ten slotte, is goed opgevolgd en medewerkers weten hoe zij om moeten gaan met vragen van derden.

4.6 Resumé

In dit hoofdstuk is antwoord gezocht op de vraag hoe de interne crisiscommunicatie in de praktijk wordt vormgegeven. Hierbij is gekeken naar de organisatorische en inhoudelijke kwaliteit. Duidelijk wordt dat beide aspecten nog de nodige aandacht verdienen.

Rampenplannen bevatten over het algemeen zeer gedetailleerde uitwerkingen over alarmering, organisatie en processen, maar geen uitwerking van de te hanteren interne *strategie en communicatiedoelstellingen*. Wanneer er een interne communicatieparagraaf voorhanden is, blijkt deze zeer summier. Aangezien strategie en doelstellingen niet eenduidig zijn vastgelegd, zijn deze ook niet bekend bij betrokken functionarissen. Het ontbreken van een strategie en doelstellingen van de interne crisiscommunicatie heeft een nadelige invloed op de kwaliteit hiervan.

Communicatielijnen volgen veelal de *structuur* van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Wanneer deze niet goed functioneert, zal ook het informatiemanagement gebrekkig zijn. Interne crisiscommunicatie moet meer in de organisatiestructuur van de rampenbestrijding ingebed worden, maar daarnaast is er ook behoefte aan aparte eenheden binnen de rampenbestrijdingsorganisatie die zich specifiek met de interne crisiscommunicatie bezighouden. Taken die hierin met name gemist worden betreffen het initiëren van de informatievoorziening en het creëren van een totaalbeeld van de rampenbestrijding en het bewaken van de informatie-uitwisseling.

Verder hebben het strategisch, tactisch en operationeel niveau van de rampenbestrijdingsorganisatie onderling onvoldoende zicht op besluiten die op elk niveau moeten worden genomen. Daardoor is ook te weinig zicht op de informatie die nodig is om op die niveaus besluiten te kunnen nemen.

Ten aanzien van de *systemen* kan worden gesignaleerd dat procedures en regels ten aanzien van ondermeer verslaglegging en het omgaan met informatiesystemen vaak wel, meer of minder gedetailleerd, is vastgelegd. Deze zijn echter niet voldoende bekend of niet gevolgd, bewust of onbewust. De mate waarin geautomatiseerde informatiesystemen gebruikt worden²⁷, verschilt per case.

²⁷ Ook in de evaluatie van Bonfire wordt opgemerkt, dat de directe verbindingsmiddelen tussen rampterrein, het Commandorampterrein en de Rampenstaf, na het eerste uur, gedurende enkele uren buitengewoon moeizaam functioneerden (Helsloot, 2005:22).

Informatiesystemen bieden wel een goede mogelijkheid om de kwaliteit met betrekking tot de inhoud te verbeteren²⁸²⁹.

Incidenten helpen het belang van interne crisiscommunicatie inzien. Toch is ook nu interne crisiscommunicatie nog niet voldoende in de *cultuur en werkwijze* ingebakken³⁰. Het feit dat operationele organisaties gewend zijn om op basis van onvolledige informatie te besluiten en handelen, kan hier een verklaring voor zijn. Gedragsregels ten aanzien van de interne crisiscommunicatie zijn dan niet vastgesteld of bekend bij betrokken functionarissen. Een ander knelpunt is de wijze van opleiden en oefenen in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Er is ondermeer behoefte aan meer realistische simulatieoefeningen en oefeningen met leidinggevend³¹³². Er wordt wel positief geoordeeld over de kwaliteit van de medewerkers in de rampenbestrijdingsorganisatie. De interne crisiscommunicatie kan echter in het gedrang komen omdat er te weinig capaciteit beschikbaar is om deze in goede banen te leiden³³.

De *begrijpelijkheid en relevantie* laten te wensen over. Dit komt omdat er onvoldoende zicht is op de besluiten die moeten worden genomen en er niet goed wordt aangesloten bij de afzonderlijke informatiebehoefte van medewerkers. Ook wordt de aard van beslissingen nog onvoldoende toegelicht.

²⁸ Voor een effectieve en efficiënte informatievoorziening is het noodzakelijk dat alle ketenpartners in ieder geval gegevens met elkaar uitwisselen, en waar mogelijk en noodzakelijk van dezelfde toepassingen gebruik kunnen maken (Hermans, 2005:33)

²⁹ De zogenoemde Informatie Basisvoorziening Veiligheid (IBV) wordt momenteel door het ministerie van BZK ontwikkeld en is een samenspel van communicatie-infrastructuren, gegevens basistoepassingen en afspraken. Het idee achter IBV is dat de veiligheidspartners afspraken maken over te uit te wisselen informatie. Dan gaat het er bijvoorbeeld om welke informatie er door wie wordt bijgehouden onder welke omstandigheden welke informatie kan krijgen. IBV voorziet daarbij in een beveiligde infrastructuur, waarvan de beschikbaarheid wordt gegarandeerd, ook onder bijzondere omstandigheden. Er is bovendien voorzien in beveiligde koppelingen met netwerken van partners die een eigen netwerk hebben, zoals gemeenten en justitie. Hierdoor kan de benodigde informatie tussen alle partners vrij worden uitgewisseld (Kroon, 2005 16-17).

³⁰ In veel gevallen is men wel bereid, het zit echter nog niet 'tussen de oren', laat staan 'in het bloed'. Duidelijk mag zijn dat een cultuuromslag nodig is voor een optimaal voorbereide rampenbestrijdingsorganisatie (IBR, 2006:35).

³¹ Er dienen meer gezamenlijke oefeningen (meerdere disciplines tegelijkertijd), trainingen en opleidingen inzake informatievoorziening te komen (Hermans, 2005:41).

³² Het realiteitsgehalte van rampenbestrijdingsoefeningen is nog steeds laag en vaak is men vooraf op de hoogte van wat wordt verwacht. De organisatoren hebben immers belang bij een goed verloop van de oefening. Niet realistische oefeningen, die als echte oefeningen, die als echte oefening worden aangemerkt, geven een onjuist beeld en zijn slecht voor de motivatie. Praktijkmensen onderkennen namelijk heel goed dat deze oefeningen ver af staan van de praktijk. Het oefenen wordt deel contraproductief en de (aanzienlijke) oefengelden hebben hierdoor een laag rendement. Processen als de rampenbestrijding, die zo weinig in de praktijk worden toegepast, vereisen een een hierop aangepaste voorbereiding. Duidelijkheid bij alle betrokkenen over de te leveren prestaties is een eerste vereiste. Hiervoor zijn niet-vrijblijvende 'basisvereisten' nodig voor de opschaling, het informatiemanagement, de communicatie, en de totale leiding en coördinatie (Van der Doorn, 2005:74)

³³ Informatiemanagement krijgt in veel betrokken organisaties nog onvoldoende aandacht. Dit kan er toe leiden dat de informatievoorziening kwalitatief onvoldoende is vormgegeven en onvoldoende is gestoeld op een effectieve en procesmatige uitoefening van taken van de organisatie. De ACIR is van mening dat er in verschillende mate binnen de verschillende disciplines een inhaalslag nodig is. De ACIR beveelt dan ook om binnen alle disciplines de functie informatiemanagement nadrukkelijker vorm te geven op tenminste regionaal niveau. Aanvullend voordeel is dat de kosten hiemee lager zijn voor de betrokken organisaties (Hermans, 2005:44).

In alle cases van dit onderzoek blijkt dat het *tweerichtingsverkeer* met name in de verticale communicatie onvoldoende tot stand komt³⁴. De communicatie van beneden naar boven door het gebruik van schriftelijke situatierapporten verloopt vaak ook beter dan van boven naar beneden. De afwezigheid van staffunctionarissen, die specifiek verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de interne crisiscommunicatie, is hier ondermeer debet aan. De horizontale communicatie verloopt veelal beter dan de verticale communicatie. Echter functionarissen die wat minder direct bij een incident zijn betrokken, worden niet altijd goed geïnformeerd. De sfeer in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie om een tweerichtingsverkeer mogelijk te maken, is in het algemeen wel goed te noemen³⁵.

Het *tijdig en regelmatig* informeren is een punt van aandacht tijdens elke crisis. Vaak is er sprake van een veelheid aan informatie, waardoor het moeilijk is belangrijke informatie te herkennen. Ook is informatie vaak niet actueel omdat het tijd kost deze te behandelen. Hoe verder iemand zich van de bron, het rampgebied, bevindt, hoe groter de kans dat de boodschap verkeerd over komt.

Interne crisiscommunicatie wordt nu nog onvoldoende *zorgvuldig* behandeld. Zorgvuldig handelen, betekent ook dat ontvangen informatie goed wordt doordacht en dat ook overwegingen los van de veiligheid, zoals maatschappelijke consequenties, in de informatievoorziening worden meegenomen³⁶. Dit is nu onvoldoende het geval. Ook gebeurt het nog te veel dat niet geverifieerde informatie intern wordt verspreid.

De *geloofwaardigheid en rechtmatigheid* van informatie, als het gaat om legitimiteit, betrouwbaarheid en expertise, wordt in de meeste gevallen als positief beoordeeld. De rechtmatigheid van interne crisiscommunicatie valt daarbij echter moeilijk te beoordelen. De media spelen een belangrijke rol in de geloofwaardigheid die de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie heeft. Enige discrepantie is er altijd, in meer

³⁴ Ook tijdens de oefening Bonfire was de informatie-uitwisseling tussen het rampterrein en het commandoteam gijzeling en de Amsterdamse rampenstaf gefragmenteerd en vooral monodisciplinair van karakter (Helsloot, 2005:23). Monodisciplinair van karakter wil zeggen dat de informatie-uitwisseling verloopt volgens de eigen regels en procedures van een hulpverleningsdienst.

³⁵ Crisis-leiderschap impliceert communicatief vermogen en verantwoordelijkheidsbesef. Deze twee kwaliteiten gaan hand in hand. Want bij het afleggen van verantwoording gaat het om a. het verstrekken van informatie, b. de bereidheid tot debat en c. duidelijke communicatie over eigen verantwoordelijkheden. De karakteristieken van crisisleiderschap empathie, besluitvaardigheid, informatie-vermogen, detail-vermogen en bereidheid te leren (Rosenthal, 2005:12-13).

³⁶ Uit de oefening Bonfire blijkt ook dat besluitvormers werden 'geleefd' door actuele ontwikkelingen. Hierdoor kregen zij slechts zelden de mogelijkheid om verder vooruit te kijken dan de op dat moment meer dringende beslissingen (Helsloot, 2005:27).

of mindere mate, tussen de berichten in de media en hetgeen de rampenbestrijdingsorganisatie 'geloofwaardig' wil uitstralen³⁷³⁸.

Hoewel het in de praktijk wel eens mis gaat, wordt er wel nadrukkelijk gestreefd om de regel *intern vóór extern* na te leven. Door de snelheid van persconferenties kan het wel eens gebeuren dat medewerkers niet tijdig geïnformeerd worden. Het invoeren van protocoltijden is een voorbeeld hoe dit probleem omzeild kan worden. Daarnaast krijgen medewerkers meestal te horen hoe om te gaan met de vragen van de media en derden. Dit neemt niet weg dat naast centrale voorlichting, er ook behoefte kan zijn aan decentrale voorlichting op de plaats van het incident.

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het praktijkonderzoek gegeven. De slotbeschouwing, met daarin aandacht voor de conclusies en aanbevelingen, is in hoofdstuk 5 opgenomen.

³⁷ Verkeerde beeldvorming of 'desinformatie' moet onmiddellijk worden aangepakt. Gebeurt dit niet, dan zullen andere media het overnemen en zal zonder tegengas dit beeld algemeen als de waarheid worden gezien. Om een goede relatie met de buitenwereld, met name de media, te verkrijgen, is het juist nodig om open te zijn, volledige informatie te geven en prettig communicatief gedrag te vertonen (Istha, 1995:87-88).

³⁸ Het enige wat tegen onjuiste berichtgeving en geruchtevorming te doen is, is zelf juiste, betrouwbare, tijdige informatie leveren en continue geruchten ontzenuwen. Lever tijdig juiste, betrouwbare, gecheckte informatie. Geef aan welke informatie nog niet beschikbaar is en waarom nog niet. Ontzenuw geruchten. Produceer zelf geen geruchten (Rijpma, 1998:27).

5. Slotbeschouwing: conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Ter afsluiting van dit onderzoek volgt in dit hoofdstuk de slotbeschouwing. Hierin worden de hoofdstukken van dit rapport en de vraagstellingen van dit onderzoek nog eens bondig weergegeven en wordt antwoord gegeven op de centrale probleemstelling van het onderzoek: *“Hoe kan de kwaliteit van interne crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie worden verbeterd”?*

Paragraaf 5.2 kijkt terug op het literatuur- en het praktijkonderzoek en geeft de conclusies van de eerste en tweede onderzoeksvraag. De aanbevelingen zijn opgenomen in paragraaf 5.3, waarmee ook de centrale probleemstelling van dit onderzoek wordt beantwoord. Paragraaf 5.4 beschrijft de suggesties voor het vervolgonderzoek. De reflectie op het onderzoek is opgenomen in paragraaf 5.5. Paragraaf 5.6 bevat het slotwoord.

5.2 Conclusies literatuur- en praktijkonderzoek

In deze paragraaf wordt teruggeken op uitvoering van het literatuur- en het praktijkonderzoek en de wijze waarop de onderzoeksvragen van de centrale probleemstelling zijn beantwoord. Tevens worden de resultaten van het praktijkonderzoek schematisch weergegeven.

5.2.1 Literatuuronderzoek en conclusie

De crises en rampen die de afgelopen jaren in Nederland zijn voorgevallen en de rol die de interne crisiscommunicatie daarin heeft gespeeld, doen de vraag rijzen hoe de interne crisiscommunicatie in de toekomst kan worden verbeterd. In hoofdstuk 1 zijn hiervoor een probleemstelling en bijbehorende onderzoeksvragen uitgewerkt. Voorafgaand aan het onderzoek was geen theoretisch kader beschikbaar om de kwaliteit van interne crisiscommunicatie te toetsen. Op basis van het literatuuronderzoek is het theoretisch kader voor het onderzoek tot stand gekomen en is tevens de eerste onderzoeksvraag beantwoord:

“Aan welke kwaliteitscriteria dient interne crisiscommunicatie te voldoen en door welke factoren wordt interne crisiscommunicatie beïnvloed”?

Deze onderzoeksvraag is door middel van twee deelvragen beantwoord. Ten eerste zijn het begrip interne crisiscommunicatie en de factoren waardoor deze worden beïnvloed benoemd. Ten tweede zijn door middel van het literatuuronderzoek de kwaliteitscriteria voor interne crisiscommunicatie met betrekking tot de inhoud en de organisatie vastgesteld. Deze deelvragen zijn terug te vinden in hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

Om vervolgens een brug te kunnen slaan van het literatuuronderzoek naar het praktijkonderzoek, is in hoofdstuk 3 de opzet en de uitvoering van het praktijkonderzoek weergegeven. Op basis van assumpties is aan de hand van documenten en diepte-interviews een analyse uitgevoerd naar de interne crisiscommunicatie in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Voor de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie zijn op basis van de assumpties vier criteria geformuleerd waaraan interne crisiscommunicatie moet voldoen. Voor de kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud zijn dit er zes.

5.2.2 Praktijkonderzoek en conclusie

Op basis van vier cases is het praktijkonderzoek uitgevoerd. Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van beschikbare rampenplannen en evaluatierapporten. Daarnaast zijn met een aantal informanten per case diepte-interviews gehouden. De resultaten van het praktijkonderzoek zijn in hoofdstuk 4 beschreven. Met het praktijkonderzoek is antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

<i>“Op welke wijze wordt interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie in de praktijk vormgegeven?”</i>
--

In tabel 5.1 is de waardering per criterium voor elke case opgenomen. Dit is uiteraard geen absolute score, maar geeft slechts een indicatie. Er is onderscheid gemaakt naar de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie en kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud. Gekeken is of de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie niet of slecht, onvoldoende, voldoende noch onvoldoende, voldoende of goed invulling geeft aan een specifiek criterium met betrekking tot de kwaliteit van interne crisiscommunicatie. Hiermee zijn de conclusies uit het praktijkonderzoek op eenvoudige wijze vertaald naar een waardering per case op alle afzonderlijke kwaliteitscriteria.

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie		I	II	III	IV
Doelstelling en strategie		--	--	--	--
Strategie en doelstellingen zijn vastgelegd.		--	--	--	--
Structuur		-	--	+/_	-
De organisatiestructuur is flexibel en dynamisch.		-	--	+	-
Verantwoordelijkheden, coördinatie en taken zijn vastgelegd.		-	--	-	+
Vastgelegd is wie, welke informatie, wanneer nodig heeft.		-	--	-	-
Systemen		-	-	-	+
Regels, procedures zijn vastgelegd en worden nageleefd.		-	--	-	+/_
Informatiesystemen zijn toegankelijk, gebruiksvriendelijk en actueel.		-	-	-	++
Cultuur en werkwijze		-	-	-	+
Er zijn gedragsregels vastgesteld en deze worden nageleefd.		--	--	--	--
Het belang van interne crisiscommunicatie wordt ingezien.		-	-	-	++
De kwaliteit van medewerkers is goed.		++	++	++	++
Er is voldoende capaciteit voor de interne crisiscommunicatie.		--	-	-	+
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud		I	II	III	IV
Begrijpelijk en relevant		-	-	-	+
Informatie voldoet aan de informatiebehoefte van interne doelgroepen.		-	-	-	+
De aard en het waarom van beslissingen worden toegelicht.		-	--	--	-
Tweerichtingsverkeer		-	-	-	+
Communicatie vindt zowel top-down als bottom-up plaats en verloopt goed.		-	--	-	+
Horizontale communicatie verloopt goed.		+	-	+	++
Het management zorgt voor een sfeer van openheid en begrip.		++	+	+	+
Tijdig en regelmatig		-	-	-	+/_
Er wordt snel en gericht informatie verzameld.		-	-	-	+
Informatie is actueel.		-	-	-	-
Zorgvuldig		-	-	+	-
Informatie wordt juist ontvangen, geïnterpreteerd en behandeld.		-	-	++	-
Alleen geverifieerde informatie wordt verspreid.		-	-	-	-
Geloofwaardig en rechtmatig		+	+/_	+	+
De bron van de informatie is legitiem, betrouwbaar en heeft expertise.		++	+/_	++	+
Er ontstaan geen geruchten.		-	+	++	+/-
De beeldvorming in de media komt overeen met eigen beeldvorming.		-	+/_	-	-
Intern vóór extern		+	+	++	++
Informatie die extern verspreid wordt is gelijk aan berichtgeving intern.		+	+	++	++
Medewerkers weten hoe om te gaan met vragen van de media.		+	+	++	++

Legenda			
Case		Score	
I	Vuurwerkramp Enschede	- -	Niet of Slecht
II	Nieuwjaarsbrand Volendam	-	Onvoldoende
III	Ketelwagenincident Amersfoort	+/-	Noch voldoende noch onvoldoende
IV	Lekkende lading A28 De Bilt	+	Voldoende
		++	Goed

Tabel 5.1

Score kwaliteit met betrekking tot organisatie en inhoud.

5.3 Aanbevelingen en conclusie probleemstelling

Aan de hand van de resultaten van het praktijkonderzoek kan antwoord worden gegeven op de centrale probleemstelling van dit onderzoek. Deze probleemstelling is als volgt geformuleerd:

“Hoe kan de kwaliteit van interne crisiscommunicatie in de crisis- en rampenbestrijdingsorganisatie worden verbeterd?”

Hieronder wordt door middel van aanbevelingen aangegeven welke stappen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie op de verschillende kwaliteitscriteria moet ondernemen om tot een betere interne crisiscommunicatie te komen.

5.3.1 Interne crisiscommunicatie en organisatie

In het rampenplan en bijbehorende draaiboeken van de crises- en rampenbestrijdingsorganisaties moeten strategie en doelstellingen meer nadrukkelijk worden vastgelegd. Bij strategie gaat het om alle regels die een richtsnoer bieden bij het verwezenlijken van doelstellingen. De doelstellingen moeten zich richten op de kennis, houding, gedrag en handelswijze. Ook de externe communicatiestrategie zoals de ‘caring’ of ‘reliable governance’³⁹ kan worden vertaald in doelstellingen voor de interne strategie.

Ook de coördinatie, taken en verantwoordelijkheden moeten beter worden vastgelegd. Dit geldt tevens voor de besluiten die op strategisch, tactisch en operationeel niveau moeten worden genomen. Maak inzichtelijk welk type informatie bij welk besluit hoort. Vooral de niet operationele besluiten vragen hierbij aandacht. Tevens moet er voor worden gezorgd, dat medewerkers ook op de hoogte zijn van hetgeen in rampenplannen en draaiboeken wordt vastgelegd. Besteed hier in opleidingen en oefeningen nadrukkelijk aandacht aan.

Om de interne crisiscommunicatie beter in te bedden in de structuur van crises- en rampenbestrijdingsorganisatie zijn er twee mogelijkheden:

1. Het inrichten van een sectie Inlichtingen die verantwoordelijk is voor de interne crisiscommunicatie.

³⁹ Caring government’ (de overheid leeft mee) en die van ‘reliable government’ (de overheid als verschafter van open en betrouwbare informatie) (Oosting, e.a., 2001b:242).

2. Het aanwijzen van sleutelfiguren op strategisch, tactisch en operationeel niveau die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de interne crisiscommunicatie.

Welke keuze hierin ook wordt gemaakt, het is in ieder geval aan te bevelen om tijdens een crisis of ramp extra capaciteit vrij te maken voor het stroomlijnen van de interne crisiscommunicatie. Daarnaast is het ook aan te bevelen één persoon verantwoordelijk te maken voor de coördinatie van de gehele interne crisiscommunicatie. Een persoon die beschikt over veel expertise, die een ruime kijk heeft op de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie en die vanuit het beleidsteam of de rampenstaf de gehele rampenbestrijdingsorganisatie kan adviseren over de interne crisiscommunicatie. Gelet op de benodigde capaciteiten en kennis van deze persoon is het wellicht wenselijk hier een externe voor in te huren.

Voor wat betreft het criterium systemen is het enerzijds aan te bevelen er voor te zorgen dat procedures niet alleen zijn vastgelegd, maar dat deze ook bekend zijn bij de medewerkers en dat deze daadwerkelijk worden nageleefd tijdens een crisis of ramp. Anderzijds moet worden voorkomen dat regels en procedures in de weg staan bij het daadkrachtig handelen van medewerkers, omdat zij bang zijn later op procedures te worden afgerekend. De druk van de media en het zoeken van een schuldige van de ramp of incident werken dergelijke ongewenste effecten in de hand.

Om de cultuur en werkwijze te bevorderen moet de totale crises- en rampenbestrijdingsorganisatie informatie meer gaan zien als een onmisbaar middel voor de crises- en rampenbestrijding. Zij moet veel alerter worden op het snel doorgeven van relevante informatie. Het is dan ook verstandig gedragsregels voor interne crisiscommunicatie vast te leggen. Bij het inrichten van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie moet verder worden beoordeeld of de competenties van medewerkers passen bij de dynamiek die een crisis of ramp te weeg brengt. In opleidingen en oefeningen moet er nadrukkelijk meer aandacht zijn voor interne crisiscommunicatie. Daarbij horen ook meer realistische simulatieoefeningen en oefeningen gericht op besluitvorming van het strategisch, tactisch en operationeel niveau.

5.3.2 Interne crisiscommunicatie en inhoud

Voor de begrijpelijkheid en relevantie van informatie moet ervoor zijn gezorgd dat informatie voldoet aan de informatiebehoefte van de ontvanger. Een veelheid aan informatie, waardoor de ontvanger door de bomen het bos niet meer ziet, moet worden voorkomen. Daarnaast moeten ook overwegingen los van de veiligheid, zoals maatschappelijke consequenties, worden meegenomen in de informatievoorziening en daarmee in de besluitvorming.

Voor de verticale communicatie vraagt in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie extra aandacht. Om het tweerichtingsverkeer in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie te verbeteren, is het aan te bevelen dat ook het strategisch niveau schriftelijke situatierapporten maakt voor het tactisch niveau en operationeel niveau. Andersom gebeurt dit nu wel. Hierbij moet aandacht zijn voor de aard en het waarom van beslissingen en een vooruitblik op de verwachtingen voor de komende uren.

Voor de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie is tijdige en regelmatige informatie essentieel. De tijd die het kost om situatierapporten op te stellen en ook te bewaken dat informatie zorgvuldig wordt afgehandeld kan hierbij weer nadelig werken. Het gebruik van geautomatiseerde informatiesystemen kan hierbij een uitkomst bieden.

Om te bewaken dat informatie zorgvuldig wordt behandeld is het van belang dat informatie op de juiste wijze wordt ontvangen en geïnterpreteerd. Een adequate uitwisseling van en een voortdurende controle op feitelijke gegevens is dan ook van het grootste belang (wie, wat, waar), omdat operationele en bestuurlijke beslissingen op deze gegevens worden gebaseerd. Ook bewust afstand nemen van de hectiek bij het rampterrein of de plaats van het incident helpt de verkregen informatie zorgvuldig af te wegen. Daarnaast is uniformiteit in terminologie en jargon een noodzakelijke voorwaarde om te zorgen dat informatie op de juiste wijze wordt geïnterpreteerd.

Het hebben van gezag door beslissingsbevoegdheid en het beschikken over expertise, helpen een geloofwaardige informant te zijn. Het daadkrachtig optreden van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie neemt niet weg dat beslissingen ook legitiem en daarmee rechtmatig moeten zijn. Het goed documenteren van gegevens en evalueren van beslissingen kunnen daarbij helpen. Daarnaast moeten geruchten zoveel mogelijk worden voorkomen of zo snel mogelijk worden ontkracht. Ook de

beeldvorming en berichtgeving in de media moeten zoveel mogelijk synchroon lopen met de interne beeldvorming en berichtgeving. De neiging bestaat wellicht om bepaalde informatie onder de pet te willen houden. Indien deze achtergehouden informatie echter zorgt voor ongewenste geruchtvorming, dan tast dit de geloofwaardigheid van de organisatie aan.

Om te voorkomen dat informatie extern gaat voor dat deze intern bekend is, heeft het nut protocoltijden in te voeren. Daarnaast is het belangrijk om alle medewerkers te vertellen hoe om te gaan met vragen van de media en van derden. Dit neemt niet weg dat naast centrale voorlichting, ook decentrale voorlichting op de plaats van het incident noodzakelijk blijft. Pers en media zijn namelijk niet geneigd zich te houden aan de protocollen van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie.

5.4 Suggesties voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek is een praktijkgericht onderzoek. Door dit onderzoek is er zicht verkregen op de bestaande en gewenste situatie in de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Het onderzoek kent nog vragen die tijdens dit onderzoek niet konden worden beantwoord.

Dit komt ook doordat het onderhavige onderzoek als een vooronderzoek moet worden beschouwd. Het onderzoek is explorerend van aard. Nader onderzoek naar de interne crisiscommunicatie is dan ook wenselijk. Zo kan ondermeer in een vervolgstudie de generaliseerbaarheid van het onderzoek worden vergroot door meer cases in het onderzoek te betrekken. Verder richten de resultaten van het onderzoek zich nu op de gehele crisis- en rampenbestrijdingsorganisatie. Interessant onderwerp voor vervolgonderzoek is te kijken naar hoe de interne crisiscommunicatie binnen een eenheid, bijvoorbeeld binnen het strategisch niveau, verloopt. Ook is slechts beperkt onderzocht wat de betekenis is van derden, zoals ministeries, bedrijven of ziekenhuizen, voor de interne crisiscommunicatie.

In dit onderzoek is ondermeer gekeken naar de relatie tussen de interne crisiscommunicatie en organisatie. Een vraagstuk dat nog nader beschouwing verdient, is bijvoorbeeld de vraag welke strategie en doelstellingen voor de interne crisiscommunicatie het beste kunnen worden gehanteerd. Ook de vraag hoe de structuur van de interne crisiscommunicatie beter moet worden ingericht ten behoeve van de interne crisiscommunicatie wordt slechts kort aangestipt. Dit geldt ook voor de keuze van informatiesystemen. Verder kan nader onderzoek naar de invloed van

cultuur en werkwijze op de interne crisiscommunicatie interessante inzichten geven. Aanvullende vraagstukken kunnen op dezelfde wijze ook voor de inhoudelijke kwaliteitscriteria worden geformuleerd.

Een laatste aspect, dat als suggestie voor onderzoek kan worden meegeven, is het causale verband tussen de factoren die de interne crisiscommunicatie beïnvloeden en daarmee de kwaliteit van interne crisiscommunicatie. Wellicht biedt dit nog aanvullende of vernieuwende inzichten op de resultaten van dit onderzoek.

5.5 Reflectie kwaliteit van onderzoek en resultaten

In deze paragraaf wordt gekeken naar de kwaliteit van het onderzoek en de resultaten hiervan. Verder wordt gekeken naar de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare kwaliteitseisen of vooraf geformuleerde uitgangspunten.

5.5.1 Reflectie op het literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek dient volgens Vorst (1982) te voldoen aan de eisen van openbaarheid, objectiviteit, betrouwbaarheid, precisie en geldigheid of validiteit.

In paragraaf 1.4.2 is de opzet van het literatuuronderzoek beschreven. De literatuur voor dit onderzoek is systematisch doorgenomen en bevat een literatuurverwijzing. Deze verwijzingen zijn in het literatuuroverzicht opgenomen. Daarmee wordt voldaan aan de openbaarheid van literatuuronderzoek. Om aan de eis van objectiviteit te voldoen, is hetgeen dat in de literatuur is gevonden zo feitelijk mogelijk weergegeven. Er is tevens getracht de literatuur zo precies mogelijk te analyseren en weer te geven. Hierbij is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de eigen bevindingen en die vanuit de literatuur. Dit om aan de eis van precisie te voldoen. Door het opnemen van literatuurverwijzingen en het literatuuroverzicht, kan worden gecontroleerd of met een herhaald onderzoek, met dezelfde probleemstelling en vraagstelling, dezelfde onderzoeksresultaten en conclusies kunnen worden bereikt. Hiermee wordt betrouwbaarheid van het onderzoek nagestreefd. Aan de geldigheid of validiteit van het onderzoek is tegemoet gekomen door bevindingen en conclusies zo feitelijk mogelijk overeen te laten komen met wat is weergegeven in de literatuur.

5.5.2 Reflectie op het praktijkonderzoek

In het praktijkonderzoek zijn twee onderzoeksmethoden gebruikt. De documentenanalyse en het diepte-interview. De documentenanalyse en de diepte-interviews gezamenlijk hebben voldoende informatie opgeleverd om aan de hand van de theorie de praktijk te kunnen toetsen. Een reflectie op beide aspecten wordt hieronder uitgewerkt.

Documentenanalyse

In dit onderzoek is gekozen voor cases die onderling voldoende vergelijkbaar zijn. Praktische afwegingen, zoals de beschikbaarheid van documenten en de verwachting dat de cases voldoende informatie over de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie opleveren, zijn hierbij leidend geweest. De oudste case uit dit onderzoek dateert uit het jaar 2000. Hoewel er sindsdien zeker meer aandacht is voor de informatievoorziening tussen hulpverleningsdiensten, blijken de gebruikte cases nog steeds actueel⁴⁰.

De toegankelijkheid van documenten heeft in dit onderzoek geen rol gespeeld. De vier cases leverden een behoorlijke hoeveelheid beschikbaar materiaal op. Wel is het zo, dat informatie over interne crisiscommunicatie uit de documenten beperkt voorhanden was. Alle gegevens in het document waren vrij om te gebruiken. Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van cases die onderling voldoende vergelijkbaar zijn. Praktische afwegingen, zoals de beschikbaarheid van documenten en de mate waarin werd verwacht dat de cases voldoende informatie over de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie zouden opleveren, zijn hierbij leidend geweest. Om de authenticiteit van gegevens te waarborgen, is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van officiële documenten. Hiermee is direct inzichtelijk gemaakt welke informatie wel aansluit op eerder verkregen informatie en welke niet. Door de geanalyseerde gegevens ook aan te vullen en te toetsen met de verkregen gegevens uit de diepte-interviews, is voorkomen dat afzonderlijke passages uit de documentatie een lading hebben gekregen die ze oorspronkelijk niet hadden. Oordeelsvorming is hiermee meer eenvoudig gemaakt.

⁴⁰ De recente doorlichting van de rampenbestrijding in Nederland geeft, de conclusies van de commissie ACIR en de oefening Bonfire geven ook dit beeld (IBR, 2006; Hermans, 2005; Helsloot, 2005).

Diepte-interviews

Oorspronkelijk was het de bedoeling om per geselecteerde case twee personen te interviewen. Uiteindelijk zijn dit, met uitzondering van de case nieuwjaarsnacht, drie informanten geworden. Het interviewen van meer informanten bleek nuttig om alle drie de niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) in de crisis- en rampenbestrijdingsorganisatie in het onderzoek goed naar voren te laten komen. Ondanks deze uitbreiding valt niet te zeggen of alle invalshoeken voor de interne crisiscommunicatie nu volledig zijn belicht. Om praktische redenen is er bijvoorbeeld niet voor gekozen om de burgemeester als voorzitter van het Beleidsteam of Rampenstaf te interviewen. De documentenanalyse en de diepte-interviews laten wel een vergelijkbaar beeld in uitkomsten zien. Voor een aantal kwaliteitscriteria was op basis van de documentenanalyse slechts beperkt informatie voorhanden. Een meer uitgebreidere respons was voor deze criteria wellicht wenselijk geweest. Het gaat hierbij vooral om de kwaliteitscriteria: cultuur en werkwijze, begrijpelijk en relevant, zorgvuldig en geloofwaardig. Het gebruik van een lijst met items voor de diepte-interviews heeft er toe bijgedragen dat het relatief eenvoudig was om de verkregen resultaten te structureren en te labelen.

5.5.3 Reflectie op de kwaliteit van de resultaten

Om de kwaliteit van dit onderzoek te beoordelen worden zeven kwaliteitscriteria in acht genomen: *controleerbaarheid*, *construct validiteit*, *interne validiteit*, *externe validiteit*, *betrouwbaarheid*, *valide argumentatie* en *bruikbaarheid* (Peters, 1995, Swanborn, 1996; Yin, 1994)

De *controleerbaarheid* van dit onderzoek is gewaarborgd door de uitleg hoe het onderzoek is opgezet en uitgevoerd, het gebruik van literatuurverwijzingen en het zorgvuldig noteren en archiveren van alle verkregen data en gegevens.

De *construct validiteit* houdt in dat daadwerkelijk wordt gemeten wat het onderzoek beoogt te meten. Om aan dit criterium tegemoet te komen wordt in het onderzoek gebruik gemaakt van datatriangulatie. Dit houdt in, dat zowel van een documentenanalyse als van diepte-interviews gebruik is gemaakt.

De *interne validiteit* heeft betrekking op het vaststellen van oorzakelijke verbanden tussen kwaliteitscriteria en resultaat. Deze interne validiteit wordt nagestreefd door de resultaten uit de documentenanalyse te vergelijken met de analyse uit de diepte-

interviews. Kanttekening hierbij is, dat het hier kwalitatief onderzoek betreft en het daardoor moeilijk is de interne validiteit te staven.

Met *externe validiteit* wordt de generaliseerbaarheid van het onderzoek bedoeld. Door meerdere cases onder de loep te nemen, is de generaliseerbaarheid van het onderzoek vergroot. Om de externe validiteit te vergroten, hadden wellicht meer cases onder de loep moeten worden genomen. Door praktische beperkingen zoals tijd en geld was dit niet mogelijk.

In hoeverre een onafhankelijk onderzoeker in staat is dezelfde resultaten, met dezelfde probleemstelling en onderzoeksvragen van het onderhavige onderzoek te behalen, bepaalt de *betrouwbaarheid* van dit onderzoek. Met een zorgvuldige weergave van de opzet en uitvoering van het onderzoek is de betrouwbaarheid gewaarborgd.

Om tot een *valide argumentatie* te komen, is het nodig logisch, consistent en praktisch te redeneren. In dit rapport is gestart met een probleemstelling en onderzoeksvragen. Op basis hiervan is aan de hand van literatuuronderzoek een theoretisch kader opgebouwd. Vervolgens is de opzet en uitvoering van het praktijkonderzoek beschreven. Aan de hand van het theoretisch kader is het praktijkonderzoek uitgevoerd. Ten slotte zijn er conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan die worden ondersteund door de data uit het praktijkonderzoek.

De *bruikbaarheid* van het onderzoek is vergroot door aan de conclusies duidelijke aanbevelingen te verbinden. Deze aanbevelingen geven bovendien antwoord op de probleemstelling. De mate waarin crises- en rampenbestrijdingsorganisaties gebruik kunnen maken van het onderzoek om het beleid ten aanzien van interne crisiscommunicatie te versterken, is ook bepalend voor de bruikbaarheid. Dit is tevens de basis voor de maatschappelijke relevantie voor het onderzoek. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

5.5.4 Reflectie op de relevantie van het onderzoek

In de reflectie op de relevantie van het onderzoek wordt zowel naar de maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie van het onderzoek gekeken.

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek schetst de bestaande en gewenste situatie van de kwaliteit van de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Op basis van dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan, waarmee naar verwachting het voorkomen en bestrijden van (dreigende) crises en rampen kan worden verbeterd. Hiermee kan het beleid ten aanzien van interne crisiscommunicatie worden verbeterd, kunnen functionarissen in de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie beter worden opgeleid en geoefend en kunnen (dreigende) crises en rampen beter worden bestreden. Hierin ligt de *maatschappelijke relevantie* van het onderzoek.

Wetenschappelijke relevantie

In de beschikbare literatuur over interne crisiscommunicatie is op dit moment geen evaluatiemodel voor de interne crisiscommunicatie voorhanden. Ook bestaande evaluatie-onderzoeken maken op dit moment geen gebruik van een wetenschappelijk toetsingskader. De kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie en de inhoud gebaseerd op de theorie uit hoofdstuk 2, bieden een referentiekader waarmee de interne crisiscommunicatie in de praktijk kan worden getoetst. Daarin ligt de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek.

5.6 Tot slot

De conclusie kan worden getrokken dat er nog het nodige kan worden gedaan om de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie te verbeteren. Dit geldt zowel voor de kwaliteit met betrekking tot de organisatie, als tot de inhoud van interne crisiscommunicatie. Strategie, doelstellingen en structuur voor de interne crisiscommunicatie moeten duidelijker worden vastgelegd in de rampenplannen en draaiboeken van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. Ook informatiesystemen moeten beter zijn toegerust op de interne crisiscommunicatie. Verder moet interne crisiscommunicatie in de cultuur en werkwijze van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie veel meer gemeengoed worden. Daarnaast moet interne crisiscommunicatie in opleiden en oefenen meer aandacht krijgen.

Het afstemmen van informatie op de ontvanger helpt om de begrijpelijkheid en relevantie te verbeteren. Aandacht, vooral voor de communicatie van het strategisch niveau naar het tactisch en operationeel niveau, zorgt ervoor dat het

tweerichtingsverkeer in de communicatie wordt verbeterd. Een juiste inzet van geautomatiseerde informatiesystemen kan helpen de tijdigheid en regelmatigheid van interne crisiscommunicatie te verbeteren. Verder is een adequate uitwisseling van en een voortdurende controle op feitelijke gegevens nodig om te komen tot een zorgvuldige communicatie. De geloofwaardigheid heeft vooral te leiden onder het ontstaan van geruchten en de beeldvorming in de media. Een open communicatie en ook de regel “intern vóór extern” helpen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie geloofwaardig te operen. Kortom interne crisiscommunicatie vraagt om reageren, maar ook zorgvuldig communiceren.

Literatuurlijst

Boeken en documenten

- Alders, J.G.M., Berg, A. van den, Belonje, M.M., Duis, H.J. ten, Hoelen, A. (2001). *Cafébrand Nieuwjaarsnacht: eindrapport*. Volendam: Commissie onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001.
- Baarda, D.B., & Goede, M.P.M. (1995). *Basisboek Methoden en Technieken: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Houten: Educatieve Partners Nederland BV.
- Baker, T.L. (1994). *Doing Social Research*. Singapore: McGraw-Hill Book Company.
- Berghuijs, J.D. (2000). *De toekomst van de rampenbestrijding en het risicomanagement: Een evaluerende rapportage naar aanleiding van de Vuurwerkramp in Enschede op 13 mei 2000*. Rotterdam: Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond.
- Bisschop, S., Hommes, D., Kuiper, M., & Reitsma, R. (2001). *Analyse van de publieksvoorlichting bij de Vuurwerkramp Enschede*. Den Haag: Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Blau, P.M., & Scott, W.R. (1962). Formal organizations: A comparative approach. In W. Kuipers, *Het krachtenveld van bestuurlijke rampenbestrijding, Doctoraalscriptie* (blz. 35). Enschede: Universiteit van Twente.
- Bogt, H. ter. (2005). Kwaliteit en prestaties in overheids- en non-profitorganisaties: Overeenkomsten en verschillen tussen de Balanced Scorecard en het INK-model. *Public Controlling Jrg. 3, Nr. 3*, 44-45.
- Bos, M. & Mastenbroek, J. (1998). *Communicatie in organisaties: cultuur, stijl en leidinggeven*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Boulogne, F.G. (2003). *Crisiscommunicatie*. Deventer: Kluwer.
- Buts, R.T.M., & Jansen, W. (2001). *Organisatie en informatie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorckum.
- Capelleveen, E.J. van. (2004). *Onderzoeksrapport Kerninformatiebehoefte in opschalingsituaties bij rampenbestrijding*. Amersfoort: Twijnstra en Gudde.
- Dam, N. van, & Marcus, J. (1995). *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management*. Houten: Wolters-Noordhoff.

- Deming, W. (1982). *Quality, Productivity, and Competitive Advantage*. In N. van Dam & J. Marcus, *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management* (blz.498). Houten: Wolters-Noordhoff
- Doorn, S.G.J. van der, & Zanten, P.J., Bolten, N.D. (2001). *Melding en opschaling, informatie en communicatie bij acute rampen*. Den Haag: Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Doorn, S.G.J. van der. (2005). Resultaatgerichtheid rampenbestrijding: lessons to learn? In G. Wismans (Red.), *Crisisbeheersing belicht* (blz. 74). Den Haag: Directie Crisisbeheersing, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- Eggink, E.J.M. (1993). *Handboek interne communicatie*. Utrecht: Het Spectrum.
- Fauconnier, G. (1986). *Algemene communicatietheorie*. Leiden: Nijhoff
- Gemeente Amersfoort. (2002). *Rampenplan*. Amersfoort.
- Gemeente De Bilt. (2003). *Rampenplan*. De Bilt.
- Gemeente Edam-Volendam. (1998). *Rampenplan*. Edam-Volendam.
- Gemeente Edam-Volendam. (). *Rampenplan*. Edam-Volendam.
- Gemeente Enschede (1998). *Rampenplan*. Enschede
- Gemeente Enschede. (2001). *Lessen uit de Vuurwerkkrap: Oosting in Uitvoering*. Enschede
- Gemeente Enschede. (2003). *Draaiboek bestuurlijk handelen*. Enschede
- Gemeente Enschede (2005). *Rampenplan*. Enschede
- Geveke, H., Stuurman, M., Sybrandi, F., & Temme, B. (2002). *Het Ketelwagenincident*. Den Haag: B&A Groep
- Geveke, H., Stuurman, M., & Temme, B. (2003). *Lekkende lading, Incidentbestrijding op de A28: evaluatie met een incident met een vrachtwagen met lekkende lading op 19 november 2002 te De Bilt*. Den Haag: B&A Groep.
- Gils, A.H.P. van. (2001). *Praktijkboek Openbare Orde en Veiligheid: supplement 31*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Groenendijk, J., & Boulange, G.F. (1994). *Crisiscommunicatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Gutteling, J. (1999). *Crisiscommunicatie: een kwestie van vertrouwen; een debat*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Helsloot, I. (Red.). (2005). *Observatierapportage Bonfire*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.

- Hermans, L.M.L.H.A. (Red.). (1995). *De vrijblijvendheid voorbij. Op naar een effectieve multidisciplinaire informatievoorziening bij grootschalig gezamenlijk optreden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, Advies van de ACIR*. Den Haag: Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding.
- Hetebrij, M. (2000). *Communicatief management: tussen macht en communicatie*. Alphen aan den Rijn: Samson
- Hoogerwerf, A. (1993). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hutjes, J.M., & Buuren, J.C. van. (1996). *De gevalstudie, strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel/Amsterdam: Boom
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding. (2001). *Centraal rapport Vuurwerkcramp Enschede. Beschrijving uitvoering gezamenlijk onderzoek rijksinspecties: Conclusies en aanbevelingen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding. (2001a). *Cafébrand Nieuwjaarsnacht: Samenvatting en beschrijving onderzoek, Rapportage rijksinspecties*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding. (2006). *Algemene Doorlichting Rampenbestrijding: de stand van zaken 2003-2005*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- Istha, D. (1995). Crisiscommunicatie. *Holland Management Review* nr 43, 87-88.
- Koeleman, H. (1992). *Interne communicatie als managementinstrument: strategieën, middelen en achtergronden*. Houten/Zaventem: Bohn Stafley Van Loghum.
- Kroon, E. (2005). Informatie Basisvoorziening Veiligheid, nieuwe beleidsontwikkeling bij BZK. *Nieuwsbrief Crisisbeheersing, jaargang 3, nr. 12*, 16-17.
- Kuipers, W. (2003). *Het krachtenveld van bestuurlijke rampenbestrijding, doctoraalscriptie*. Enschede: Universiteit van Twente.
- Leeuw, A.C.J. de. (1990). Over goed en slechte vraagstellingen. In A.C.J. de Leeuw (Red.), *Een boekje over bedrijfskundige methodologie: management van onderzoek* (blz. 57). Assen: Van Gorcum.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. (2003). *Handboek Rampenbestrijding*. Den Haag.
- Mintzberg, H. (1991). *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Prentice Hall/Academic Service.

- Moor, W. de. (1997). *Grondslagen voor Interne Communicatie*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Mos, L.C. (2002). *Grijze Crisiscommunicatie: Een verkenning naar de aspecten en elementen die bij onderzoek naar 'crisiscommunicatie met de stakeholder milieubeweging' in beschouwing dienen te worden genomen, doctoraalscriptie*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.
- Neijzen, J.A., & Trompetter, M. (1989). *Kwaliteitszorg in dienstverlenende organisaties: de klant is koning, maar wie maakt de dienst uit?* Deventer: Kluwer bedrijfswetenschappen.
- Oest, A.M. van. (1995). *Communicatiemanagement bij de Rijksoverheid, doctoraalscriptie*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.
- Oosting, M., Savelkoul, T.J.F., Tümer, Y.I., M.E.E., Rooij, H.J.I.M. de, Ruiter, J. de, Beckers-Bruijn, M.B.C. de, & e.a. (2001a). *De Vuurwerkramp: eindrapport*. Enschede/Den Haag: Commissie Onderzoek Vuurwerkramp.
- Oosting, M., Savelkoul, T.J.F., Tümer, Y.I., M.E.E., Rooij, H.J.I.M. de, Ruiter, J. de, Beckers-Bruijn, M.B.C. de, & e.a. (2001b). *De Vuurwerkramp: rampbestrijding en gezondheidszorg*. Enschede/Den Haag: Commissie Onderzoek Vuurwerkramp.
- Oosting, M., Savelkoul, T.J.F., Tümer, Y.I., M.E.E., Rooij, H.J.I.M. de, Ruiter, J. de, Beckers-Bruijn, M.B.C. de, & e.a. (2001c). *De Vuurwerkramp: praktische hulpverlening*. Enschede/Den Haag: Commissie Onderzoek Vuurwerkramp.
- Pascoe-Samson, E. (1993). *Organisatie, besturing en informatie*. Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie.
- Peters, V. (1995). Case-study. In H. Hüttner, K. Reckstorf & F. Wester (Red.), *onderzoekstypen in de communicatiewetenschap*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Regionale Brandweer Zaanstreek-Waterland. (2001). *Rampenplan, Zaanstreek-Waterland*.
- Regionaal Overleg Operationele Samenwerking. (2001). *Operationele coördinatie en commandovoering (protocol)*. Hengelo: Regio Twente.
- Reijnders, E. (1997). *Interne Communicatie: aanpak en achtergronden*. Assen: Van Gorcum.
- Ridder, J.A. de. (1998). Communicatie-audit en effectiviteit. In VM.G. Damoiseaux, A.A. van Ruler, A.A., & m.m.v. A. Weisink, (Red.), *Effectiviteit in communicatiemanagement: zoektocht naar criteria voor professioneel succes* (blz. 99). Deventer: Samsom.

- Rosenthal, U. (1984). *Rampen Rellen Gijzelingen: Crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam/Dieren: De Bataafse Leeuw.
- Rosenthal, U., Boin, A., Kleiboer, M., & Otten, M. (Red.). (1997). *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Crisis Onderzoek Team Universiteit Leiden, Samsom.
- Rosenthal, U. (2005). Leiderschap in crisissituaties: bekende en onbekende wegen. *Nieuwsbrief Crisisbeheersing, jaargang 3, nr. 12*, 12-13.
- Rijpma, J. (1998). Vingerwijzingen voor crisiscommunicatie *Alert nr. 10*, 27.
- Scholtens, A.J.C. (2001). *Rapport Opvang cafébrand nieuwjaarsnacht, Rapportage rijksinspecties*. Den Haag: Inspectie Brandweezorg & Rampenbestrijding, Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- Schoonman, E. (1991). *Issues management: omgaan met publieke opinie*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Swanborn, P.G. (1994). *Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*. Meppel: Boom.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom.
- Swanborn, P.G. (1999). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Swanborn, P.G. (2002). *Basisboek Sociaal Onderzoek*. Amsterdam: Boom
- Tack, P.P.A. (1998). *Universitaire communicatie op maat*, doctoraalscriptie. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.
- Vorst, H.C.M. (1982). *Gids voor literatuuronderzoek in de sociale wetenschappen*. Meppel: Boom.
- Vos, M., & Schoemaker, H. (1998). *Geïntegreerde communicatie; concern-, interne en marketingcommunicatie*. Utrecht: Lemma.
- Vromans, A.E.W.M. (2000). *Puzzelen met Communicatie: een literatuuronderzoek naar de rol van interne communicatie voor organisatie en beleid, doctoraalscriptie*. Tilburg: Katholieke Universiteit van Brabant.
- Weber, M. (1964). *Wirtschaft und Gesellschaft*. In W. Kuipers, *Het krachtenveld van bestuurlijke rampenbestrijding, doctoraalscriptie* (blz. 80). Enschede: Universiteit van Twente.

- Kampfraath, A.J., Mast, E.J. (1992). Resultaatverbetering en indicatoren. In Th. R. Wijchers, L.A.F.M. Kerklaan, & W.F.G. Mastenbroek (Red.), *Kwaliteitsmanagement in de dienstverlening, continue resultaatsverbetering als managementstijl* (blz. 84). Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Yin, R.K. (1994). *Case Study Research: Design and methods*, London: Sage Publications.
- Zanten, P.J., Theuws, H.A.J., & Plug, N.E.M.P.M. (2001). *Rapport Incident Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001*. Den Haag: Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding/ Inspectie Politie, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.
- Zwaan, A.H. van der. (1995). *Organisatie-onderzoek. Leerboek voor de praktijk: het ontwerpen van onderzoek in organisaties*. Assen: Van Gorcum.

Internetbronnen

www.minbzk.nl
www.nibra.nl
www.ioov.nl
www.enschede.nl
www.edam-volendam.nl
www.amersfoort.nl
www.debilt.nl
www.vuurwerkkramp.nl
www.rbzw.nl

Bijlagen

Bijlagen

- I Items documentenanalyse en diepte-interviews
- II Geïnterviewde personen
- III Opschalingsprocedure GRIP
- IV Uitwerking documentenanalyse
- V Uitwerking diepte-interviews

I: Items documentenanalyse en diepte- interviews

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie
Doelstelling en strategie
Strategie en doelstellingen zijn vastgesteld en vastgelegd
Structuur
De organisatiestructuur is flexibel en dynamisch
Verantwoordelijkheden, coördinatie en taken zijn afgebakend en vastgelegd
Vastgelegd is welke informatieontvangers, welke informatie nodig hebben
Systemen
Regels, procedures zijn vastgelegd en worden nageleefd
Informatiesystemen zijn toegankelijk, gebruiksvriendelijk en actueel
Cultuur en werkwijze
Er zijn gedragsregels vastgesteld en deze worden nageleefd
Het belang van interne crisiscommunicatie wordt ingezien.
De kwaliteit van medewerkers is goed
Er is voldoende capaciteit voor de interne crisiscommunicatie.
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud
Begrijpelijk en relevant
Informatie voldoet aan de informatiebehoefte van interne doelgroepen
De aard van beslissingen en het waarom van beslissingen worden toegelicht
Tweerichtingsverkeer
Communicatie vindt zowel top-down als bottom-up plaats en verloopt goed
Horizontale communicatie verloopt goed
Het management moet zorgen voor een sfeer van openheid en begrip
Tijdig en regelmatig
Er wordt snel en gericht informatie verzameld
Informatie is actueel
Zorgvuldig
Informatie wordt juist ontvangen, geïnterpreteerd en behandeld
Alleen geverifieerde informatie wordt verspreid
Geloofwaardig en rechtmatig
de bron van de informatie is legitiem, betrouwbaar en heeft expertise
Er ontstaan geen geruchten
De beeldvorming in de media komt overeen eigen beeldvorming
Intern voor extern
Informatie die extern verspreid wordt is gelijk aan berichtgeving intern
Medewerkers weten hoe om te gaan met vragen van de media

II: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Vuurwerkramp Enschede:

Dhr. H. Meuleman, Gemeente/Brandweer Enschede

Mw. J. Meerenburgh, Regio Twente

Dhr. M. Meijer, Regio Twente

Nieuwjaarsbrand Volendam

Dhr. C. Kwakman, Gemeente Edam-Volendam

Dhr. J. Schouten, Regio Zaanstreek-Waterland

Ketelwagenincident Amersfoort

Mw. E. Lans, Gemeente Amersfoort

Dhr. H. Hazeleger, Gemeente Amersfoort

Dhr. H. Meulendijks, Regio Utrecht

Lekkende vrachtwagen op de A28 in De Bilt

Dhr. H. Stolker, Brandweer Bilthoven

Dhr. E. Bron, Brandweer Bilthoven

Dhr. H. Meulendijks, Regio Utrecht

Bijlage III: Opschalingsprocedure GRIP¹

GRIP staat voor 'Gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure' en bestaat uit vijf te onderscheiden fasen, welke in elkaar overvloeien en gekoppeld zijn aan de reikwijdte van het incident. Wanneer de reikwijdte toeneemt, wordt er 'opgeschaald' naar een volgende fase. Synchroon hieraan vindt naar verloop van tijd afschaling naar de reguliere organisatie plaats. Opschaling houdt een ombouwproces in naar een organisatie die adequaat kan inspelen op zowel incidenten als rampen en zware ongevallen. Deze rampenbestrijdingsorganisatie is gebaseerd op de normale organisatie en de betrokken functionarissen en diensten behouden hun taken en bevoegdheden. Bevoegdheden die voortvloeien uit de WRZO vormen een aanvulling op het dagelijks functioneren. De verschillende fasen waartussen opgeschaald wordt, zijn de volgende:

GRIP0: routine, de normale dagelijkse werkzaamheden van de operationele diensten. Het betreft monodisciplinair optreden, waarbij elke dienst handelt volgens eigen regels en procedures. Afstemming met andere hulpverleningsdiensten geschiedt middels 'motorkapoverleg'. De Regionale alarmcentrale waarschuwt via GRIP0-lijst betrokkenen voor specifieke taken, zoals het reinigen van het wegdek en dergelijke.

GRIP1: om de operationele diensten ter plaatse aan te sturen wordt in deze fase het Coördinatie team plaats incident (CTPI) opgestart. In dit team zijn de verschillende operationele diensten vertegenwoordigd. Daarnaast worden de dienstdoende lijnfunctionarissen gealarmeerd. Zij nemen plaats in het Regionaal coördinatie centrum en scheppen van daaruit voorwaarden op tactisch niveau voor het CTPI.

GRIP2: wanneer het incident uitstraalt naar de omgeving werken de diensten multidisciplinair samen en er vindt tactische afstemming plaats. De burgemeester van de getroffen gemeente wordt gealarmeerd. Hij laat zich informeren door de leidinggevende van de operationele diensten en wint advies in bij de eveneens gealarmeerde Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (AOV). Vervolgens kan hij besluiten het opperbevelhebberschap op zich te nemen. In dat geval verklaart hij de situatie als zijnde een ramp en treedt automatisch GRIP3 in werking.

GRIP3: de burgemeester maakt gebruik van zijn bevoegdheden volgens de WRZO. Er wordt een Gemeentelijke rampenstaf bijeen geroepen om de burgemeester bij te staan en op regionaal niveau wordt een volledig Regionaal operationeel team in werking gesteld. Operationeel is in dit geval de hoogste alarmstatus bereikt. Naast tactische vindt er vanaf dit moment ook strategische afstemming plaats. De burgemeester coördineert de rampenbestrijding en de GRS ondersteunt hem door het geven van informatie en advies.

¹ Deze beschrijving voor de GRIP-procedure is afkomstig uit het handboek Bestuurlijk handelen van de gemeente Enschede (2003).

Verantwoording van gevoerd beleid aan de gemeenteraad vindt veelal pas na buitenwerking stelling van het rampenplan plaats.

GRIP4: wanneer het incident of de effecten daarvan meerdere gemeenten bedreigt, kan worden opgeschaald naar de hoogste bestuurlijke alarmstatus. Wanneer hier sprake van is treedt de Coördinerend burgemeester in functie. Deze wordt bijgestaan door een Regionaal beleidsteam en vervult een ondersteunende rol bij de noodzakelijke afstemming en coördinatie van het beleid van individuele burgemeesters. Daarnaast kunnen het Provinciaal- en/of het Nationaal coördinatie centrum opgetuigd worden.

Het moge duidelijk zijn dat dit continuüm een ideaalmodel is. In werkelijkheid kan er ook direct worden begonnen met een bepaalde GRIP-fase. Zo kan er bij een acute (dreiging van een) ramp direct naar GRIP3 worden opgeschaald. Afschaling kan op verschillende wijzen worden ingevuld, bijvoorbeeld door de gehele terugkeer naar de reguliere gemeentelijke organisatie als project of een terugkeer naar de reguliere organisatie in fasen (bijvoorbeeld per deelproces).

IV: Documentenanalyse

Vuurwerkramp Enschede

Nieuwjaarsbrand Volendam

Ketelwagenincident Amersfoort

Lekkende lading A28 De Bilt

Vuurwerkramp in Enschede

Documentenanalyse

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Strategie en doelstellingen	→ Rampenplannen bevatten over het algemeen zeer gedetailleerde uitwerkingen over alarmering, organisatie en processen, maar geen uitwerking van de te hanteren communicatielijn(Bisschop, e.a., 2001:29). → In het rampenplan van de gemeente Enschede (1998) zijn ten tijde van de Vuurwerkramp geen specifieke doelstellingen opgenomen en ook het huidige rampenplan uit 2005 bevat dit niet.
Structuur	→ Wanneer een ongeval de omvang van een zwaar ongeval of ramp aanneemt, of dreigt aan te nemen, zal ook de bestrijdingsorganisatie zich uitbreiden van de normale hulpverlening tot de hulpverlening zoals in dit plan omschreven. Deze opschaling vindt plaats volgens de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure (GRIP) zoals die in de regio Twente van kracht is (Gemeente Enschede, 2005). → Daarnaast draagt het Regionaal Operationeel Team zorg voor de voorbereiding van een integraal communicatiestelsel, gericht op het verzamelen en verstrekken van relevante gegevens (informatiemanagement) betreffende de rampsituatie en de rampenbestrijding (Gemeente Enschede, 2005). → Het Commando Plaats Incident draagt zorg voor de communicatie en informatievoorziening op het rampterrein, als mede naar de vertegenwoordigers in het Regionaal Operationeel Team (Gemeente Enschede, 2005). → Gemeente is verantwoordelijk voor het zo adequaat, volledig en tijdig als mogelijk informeren van de bevolking, de media en de interne organisatie over de stand van zaken met betrekking tot de rampenbestrijding

	(Gemeente Enschede, 2005). → Er is een groot verschil in beleving van de rol van ROT bij de verschillende disciplines. De Gemeentelijke Rampenstaf (Beleidsteam) krijgt pas in de loop van zondag 14 mei grip op de organisatie van de rampenbestrijding. Er ontstaat dan ook meer structuur in de informatievoorziening (IBR, 2001:36). → Naast het inbedden van de interne informatievoorziening in de rampenbestrijdingsstructuur zijn secties informatievoorziening nodig. Deze moeten zorgen voor het initiëren van de informatievoorziening en het creëren van een totaalbeeld van de rampenbestrijding en het bewaken van de informatie-uitwisseling (IBR, 2001:39). → Via een informatielijn kan hij bij de afweging gebruik maken van de liaison die is gepositioneerd in het Regionaal Operationeel Team. Genomen besluiten in het Gemeentelijk Beleidsteam worden door het Gemeentelijk Managementteam vertaald in opdrachten, die vervolgens tot uitvoer worden gebracht binnen de verschillende daartoe ingerichte gemeentelijke actiecentra (Gemeente Enschede, 2005:19).
Systemen	→ Crisismanagement is voor alles ook informatiemanagement. Voor de effectiviteit van optreden bij de bestrijding van een ramp is het essentieel dat betrokkenen tijdig kunnen beschikken over de informatie die zij nodig hebben voor de te nemen beslissingen. Dat stelt allereerst al eisen aan de technische infrastructuur. De Commissie heeft met bezorgdheid geconstateerd dat de verbindingen juist de eerste hectische uren na de laatste grote explosies een achilleshiel zijn gebleken. Met name de gemeentelijke rampenstaf heeft in die periode de grootste moeite gehad om zicht te krijgen op de omvang van de ramp en op de situatie in het rampgebied. Brandweer, politie en hulpverleners in de medische keten ondervonden grote problemen bij de communicatie, zowel intern als met

	elkaar, doordat verbindingsmiddelen niet of onvoldoende bleken te functioneren. Voor zover betrokkenen er al aan hebben gedacht om het nationale noodnet te gebruiken, bood het geen oplossing (Oosting, e.a., 2001a: 239-240). → Momenteel zijn er binnen de rampenbestrijding, ook op landelijk niveau, geen procedures voor de informatievoorziening. Verder blijkt uit de Vuurwerkramp dat het lang niet vanzelfsprekend is dat zelfs vrijwel ideale faciliteiten zoals het GSM, onder rampomstandigheden ook wordt gebruikt (IBR, 2001:39). → Voor de coördinatie van de informatievoorziening is een eigen structuur nodig. Er zal nadrukkelijk meer capaciteit voor de coördinatie van de informatievoorziening beschikbaar moeten komen en wel meteen na de eerste melding van grootschalige en/of complexe incidenten. Degene die de informatievoorziening coördineert moeten een goed overzicht hebben van de rampenbestrijding en het verloop van de activiteiten en ontwikkelingen volgen (IBR, 2001:39). → De verbindings- en informatiestructuur op het rampterrein en de faciliteiten daarvoor blijken niet vanzelfsprekend tot een verbindings- en informatieknooppunt te leiden. Dit knooppunt moet als kritische succesfactor voor een goede informatievoorziening en coördinatie van rampen worden beschouwd (IBR, 2001:40). → Zo werd in Enschede niet of nauwelijks bijgehouden welke communicatie-uitingen werden gedaan vanuit het Gemeentelijk Coördinatie Centrum. Het rampenplan schrijft voor dat er een logboek moet worden bijgehouden, maar in de hectiek en pragmatisme is dat niet gebeurd (Bisschop, e.a., 2001:23). → Er is behoefte aan een secretariael bemenste ruimte
--	---

	waarbij alle informatie elektronisch binnenkomt en via pc en beamer voor iedereen zichtbaar geprojecteerd wordt: informatievoorziening kost dan geen tijd (Gils, 2001). → Goede ervaringen met Internet, een eenvoudige service, grote betrouwbaarheid en groot bereik (Gils, 2001) → Zorg ervoor dat ICT voorzieningen in de normale routine ook beschikbaar zijn voor een ramp/crisissituatie (Gils, 2001).
Cultuur en werkwijze	→ Het belang van informatie en communicatie is evident. Ondanks dat is nog geen sprake van een benadering van de (operationele) rampenbestrijdingsorganisatie als informatieverwerkend systeem (Van der Doorn, e.a., 2001:37). → Na de Vuurwerkrampe werd geconstateerd dat het belang van interne crisiscommunicatie onvoldoende wordt erkend. De totale rampbevrijdingsorganisatie moet informatie meer gaan zien als een onmisbaar middel voor een effectieve en veilige bestrijding en veel alerter worden op het meteen doorgeven van relevante informatie. Dit vraagt ook een beter totaalbeeld van de rampbestrijding als geheel, vooral bij leidinggevers (IBR, 2001:39). → Een stijl van hoe het simpel en leg verantwoordelijkheden zo laag mogelijk neer in de organisatie: Beperk je tot hetgeen waar je echt toegevoegde waarde hebt of waar je verantwoordelijkheid echt niet kan worden gelegeerd (Gils, 2001) → Formeel was het de burgemeester die beslissingen nam, materieel waren het vaak de operationele diensten. Deze manier van werken leidt tot een grote betrokkenheid van een ieder, stimuleerde een praktische en intensieve samenwerkingscultuur en kende een grote slagvaardigheid. De meer strategische beleidsbeslissingen ten aanzien van de rampenbestrijding werden voorbereid en afgestemd in

	het driehoeksoverleg: de hoofdofficier van justitie, de korpschef en de burgemeester. Met in deze situatie een uitbreiding met de commandant van brandweer en de gemeentesecretaris en de commissaris van de koningin in Overijssel (Gils, 2001) → De operationele organisaties zijn eraan gewend om op basis van onvolledige informatie te (moeten) besluiten en handelen. Dit kan gedeeltelijk verklaren dat dit onderwerp zo weinig aandacht krijgt. Het risico bestaat dat dit gebrek aan aandacht bij de verdere uitwerking van informatievoorziening tot weer een rol gaat spelen en er vrijblijvendheid optreedt (IBR, 2001:38) → Gelet op de frequentie, waarmee rampen plaatsvinden, is het toepassen van de methoden en procedures van de informatievoorzieningen noodzakelijk. Het niet-realistisch oefenen geeft schijnveiligheid bij de niet ingewijden, ontmoedigd de deskundigen en werkt een algemeen gevoel van vrijblijvendheid in de hand (IBR 2001:39). → Ondersteuningsteams met actuele ervaring om op te treden als coach van de commandant, het regelen en organiseren van de nazorg en opvang, begrafenissen, interne communicatie (Berghuijs, 2000:22).
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	→ Op basis van documenten geen gegevens beschikbaar.
Tweerichtingsverkeer	→ Het thema van de communicatie van het rampterrein naar beleidsstaven en omgekeerd in relatie met de communicatie met de media is een thema dat nader aandacht verdient Berghuijs, 2000:5). → De feitelijke staf- en coördinatiestructuur tijdens de eerste dag van de Vuurwerkcramp is voornamelijk een eilandenstructuur (IBR, 2001:36). → Er is groot verschil in beleving van de rol van het ROT bij de verschillende betrokkenen (IBR, 2001:36)

	→ De informatievoorziening en voorbereiding van de besluitvorming in de rampenstaf zijn verre van optimaal geweest. De eerste dagen na de ramp was sprake van een eilandstructuur, waarbij de leiding op het rampterrein, het ROT en de Rampenstaf relatief autonoom hebben gefunctioneerd met elk hun eigen activiteiten en prioriteiten. Aansturing vanuit een totaalbeeld van de situatie heeft in die periode ontbroken (IBR, 2001:44-45). → Het gebrek aan samenhang in de coördinatiestructuur doet in de acute fase van de rampbestrijding een extra beroep op de kwaliteit van de communicatie tussen de rampenstaven en de hulpverleningsdiensten op het rampterrein, en tussen de rampenstaven onderling. Deze operationele informatievoorziening laat op de eerste dag van de Vuurwerkramp echter sterk te wensen over. Zowel het RCC als de GRS moeten veel moeite doen om een goed beeld te verkrijgen van de gebeurtenissen op het rampterrein. Dat bevestigt weliswaar het gegeven dat in de eerste chaotische fase van een ramp de operationele diensten zijn aangewezen op hun professionele zelfredzaamheid, maar het duurt erg lang alvorens de rampenstaven enige greep krijgen op de situatie (Oosting, e.a., 2001a:163). → De eerste drie dagen is er geen goede informatievoorziening vanuit het gemeentehuis naar dit wijkcentrum. Hetzelfde geldt voor de informatievoorziening vanuit de gemeente naar de Woningstichting Domijn. Ook deze verloopt de eerste paar dagen moeizaam (Oosting, e.a., 2001a:210) → Voor effectief beleidsmatig en operationeel optreden bij een ramp is het een absolute noodzaak om direct een betrouwbaar inzicht te hebben in eventuele risico's voor de veiligheid en de gezondheid van hulpverleners en de bevolking na de calamiteit zelf. Ook in dat opzicht
--	---

	hebben zich knelpunten voorgedaan. De ernstigste waren de onzekerheid, zowel in het rampgebied als bij de gemeentelijke rampenstaf, over een eventueel explosiegevaar bij de Grolschfabriek, en de dagen daarna de asbestproblematiek (zie hierna). De onzekerheid over de Grolschfabriek heeft langer geduurd dan nodig, wanneer direct sprake was geweest van een goede informatiepositie en bijbehorende communicatie en coördinatie (Oosting, e.a., 2001:240). → Zo kan na de Vuurwerkram্প worden geconcludeerd dat de diverse onderdelen van de coördinatiestructuur tijdens de eerste dag van de ramp vrijwel los van elkaar functioneren en dat de uitwisseling van informatie tussen deze instanties minimaal is. Ook ontstaan er dubbelingen tussen zowel GRS en RCC als tussen GRS, managementteam, vijfhoek en college. Gelet op het belang van eendrachtig optreden (Oosting, e.a., 2001b:304). → Verder een staccato update per dienst. Geen probleem melden zonder voorstel tot oplossing (Gils, 2001) → De hulpverlenende instanties geven aan dat de communicatie met de gemeente zeker de eerste dagen na de ramp niet vlekkeloos verloopt. De instanties die de eerste dagen nagenoeg geen knelpunten constateren in de communicatie met de gemeente, geven aan veelal goede persoonlijke contacten met het stadhuis te hebben. De “opstartfase” in de communicatie met de gemeente verschilt per organisatie. Vanaf het moment dat er structureel overleg met de organisaties plaatsvindt en wanneer de hectiek van de eerste dagen voorbij is, verloopt de communicatie tussen de gemeente en verschillende instanties goed. De instanties die de eerste dagen nagenoeg geen knelpunten constateren in de communicatie met de gemeente Enschede, geven aan veelal goede persoonlijke contacten met het stadhuis te
--	---

	hebben (Oosting, e.a., 2001c:306). → De druk van de (inter-)nationale media was van meet af bijzonder groot. Dat heeft er zeker toe bijgedragen dat de communicatie met de rampenbestrijdingsorganisatie en hulp- c.q. opvanginstellingen (zoals politie, brandweer en Diekmanhal waar getroffen werden opgevangen) in het gedrang kwam. Na enkele dagen organiseert de gemeente wel direct contact als zij wordt gewezen op de behoefte die er bij organisaties leeft (Oosting, e.a., 2001c:307). → De eerste dagen na de ramp zijn de interne communicatie en informatie-uitwisseling niet optimaal geweest, hetgeen op een aantal momenten naar buiten toe verwarring en irritatie heeft veroorzaakt, zowel bij de getroffen en als bij de hulpverlenende instanties (Oosting, e.a., 2001c:345). → Haperende communicatie en informatie-uitwisseling tussen brandweermannen (en politiefunctionarissen zorgden er voor dat berichten over de dreigende situatie bij de brouwerij herhaalde malen op verschillende plaatsen opdoken en hebben geleid tot een onnodige verstoring van de rampenbestrijdingsorganisatie. Bovendien hadden niet alle eenheden de beschikking over dezelfde soort informatie (Oosting, e.a., 2001a:125) → In het kader van de interne informatieoverdracht en -uitwisseling wordt naar aanleiding van de Vuurwerkramp geconstateerd dat het ook nodig is vooraf afspraken over de organisatievorm te maken en de werkwijze vast te leggen (Oosting, e.a., 2001c:354). → In de eerste fase na een ramp is de verantwoordelijke overheidsinstantie de belangrijkste bron van officiële informatie van en voor alle partijen. Als het gaat om praktische hulpverlening, beschikken de andere instanties echter over veel informatie uit het veld die ook waardevol kan zijn, de Commissie acht het daarom zinvol dat de verantwoordelijke overheidsinstanties niet
--	--

	alleen informatie brengen, maar ook kennis en informatie halen bij andere instanties uit het veld. Dat vereist een evenwichtige regierol (Oosting, e.a., 2001c:346). → Volgens vele betrokkenen was de bereidheid van anderen om te helpen bij de communicatie hartverwarmend. Men geeft aan prettig te hebben samengewerkt in een flexibele omgeving (Bisschop, e.a., 2001a:23) → Op het directieniveau was er een verschil zichtbaar tussen het initiatief dat individuen namen, terwijl juist van directieleden mag worden verwacht dat zij een grotere eigen verantwoordelijkheid op dit punt nemen. (IBR, 2001:116).
Tijdig en regelmatig	→ De Commissie vindt dat het te lang heeft geduurd voordat de afstemming tussen de operationele diensten op het rampterrein tot stand is gebracht. De officier van dienst (OvD) van de brandweer van Enschede geeft bij herhaling aan de RAC te kennen dat er problemen zijn met de coördinatie en dat ondersteuning nodig is. Door het RCC of de GRS wordt daarin echter niet voorzien. Het geven van prioriteit aan een adequaat functionerend CTPI was ook wenselijk geweest ten behoeve van de eigen informatievoorziening van de staven. Door het ontbreken van coördinatie op het rampterrein heeft het op alle niveaus in de rampenbestrijdingsorganisatie langdurig ontbroken aan een duidelijk beeld van de aard en omvang van de ramp (Oosting, e.a., 2001a:162). → Er is vaak geen goed zicht op de omvang en het verloop van de ramp of op activiteiten van anderen: gevolg coördinatie is nog niet optimaal: hulpverleners gaan registreren: bij politie, in ziekenhuizen en bij de noodopvang (Gils, 2001)
Zorgvuldig	→ Door interpretatieverschillen en communicatieproblemen tussen de GRS (= Beleidsteam), de Actiecentra, het GTPI en de ME wordt de openstelling van de buitenring

	enkele malen vertraagd (COV, 2001a:131). → De verschillende onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie elk hun eigen procedures, jargon en wijze van informeren en communiceren. Dit werkt belemmerend op het goed functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie. Interpretatieverschillen kunnen immers eenvoudig ontstaan. Uniformiteit in terminologie, eenduidigheid, herhaling van boodschappen, gebruik van boodschappen, gebruik van tekstberichten en beperking tot het essentieel noodzakelijke zijn daarbij belangrijke uitgangspunten (Van der Doorn, 2001:39). → In Enschede werd aan de rampenstaf wordt gemeld dat registratie van vermisten en doden op de juiste wijze is verricht terwijl dit niet het geval was, op dit punt had de leiding beter navraag bij zijn medewerkers moeten doen. Dit had het gevolg dat er heel lang onduidelijkheid was over het aantal doden en vermisten en er hier ook niet eenduidig naar buiten toe over gecommuniceerd kon worden (Oosting, e.a., 2001a:175).
Geloofwaardig en rechtmatig	→ Al met al kan geconcludeerd worden dat de legitimiteit van de strategische besturing telkens gewaarborgd is (Kuipers, 2003). → Op het rampterrein is sprake geweest van voortdurende onzekerheid omtrent de gezondheidsrisico's voor de hulpverleners die daar werkzaam zijn. Medewerkers van verschillende organisaties lopen met verschillende typen bescherming rond. Informatie over meetresultaten en persoonlijke beschermingsmiddelen wordt bovendien door diverse instanties gegeven. Onduidelijkheid over de gezondheidsrisico's zorgt voor onrust op het rampterrein (Oosting, e.a., 2001a:143). → Tijdens de Vuurwerkramp is het algemene beeld in de media dat de organisatie strak is op enkele punten na (Oosting, e.a., 2001c:339). → Het gevoel ontstaat dat men door de pers wordt geleefd.

	Die extra druk wordt mede veroorzaakt door tijdens rampen herhaaldelijk wordt teruggegrepen op eerdere rampen en incidenten. Zo zijn thema's, die bij de Bijlmerramp aan de orde zijn geweest ook aan de orde gesteld in Enschede. Voorbeelden: opvang en langdurige begeleiding slachtoffers, het inrichten van een Advies- en Informatiecentrum, het al dan niet houden van een geneeskundig bevolkingsonderzoek en de omvang daarvan, de registratie van slachtoffers en de vermistenproblematiek, accenten op het vrijkomen van schadelijke stoffen en daarop te treffen maatregelen (Bisschop, e.a., 2001:16).
Intern voor extern	→ Men had ervoor gekozen om na overleg en besluitvorming in het beleidsteam de externe communicatie over hetgeen was besloten via de afdeling communicatie te laten plaatsvinden en de interne communicatie over hetgeen was besloten (en extern werd gecommuniceerd) via de eigen lijnen van de verschillende diensten en hulpverleners . De keuze om de interne communicatie over de externe communicatie via de eigen lijnen van de verschillende hulpverleningsdiensten te laten verlopen gaf vaak te veel vertraging. Dit probleem is na enige tijd onderkend door het Gemeentelijk Coördinatie Centrum. Daarna is gewerkt met protocoltijden, waarbij afgesproken werd zaken pas extern te communiceren na een bepaalde periode van interne communicatie. Wel gebeurde dit zonder enige vorm van terugkoppeling/bevestiging (Bisschop, e.a., 2001:20). → Ook raadsleden traden naar buiten, maar bezaten dan vaak nog niet de volledige informatie, hetgeen ertoe leidde dat er geen eenduidig beeld naar buiten kwam. Het is uiteraard niet mogelijk om gemeenteraadsleden het zwijgen op te leggen, maar indien zij over up-to-date informatie beschikken zal dit wellicht tot een eenduidiger beeld naar buiten toe leiden (Bisschop, e.a., 2001:23).

	→ Het verdient aanbeveling in een vast ritme, aansluitend op de bijeenkomsten van de rampenstaf persbriefings te houden. Wel dient er voldoende tijd gereserveerd te worden voor een gedegen voorbereiding, zodat goed is afgestemd wat er wordt verteld en er ook gelegenheid is geweest dat beslissingen en getroffen maatregelen via de operationele communicatielijn op het rampterrein bekend zijn, voordat deze via de media bekend worden gesteld. Meer in het algemeen verdient het de aanbeveling– waar mogelijk - besluiten te voorzien van een tijdstip waarop deze ingaan, waarbij er voldoende tijd is deze te implementeren (Berghuijs, 2000:11).
--	--

Nieuwjaarsbrand Volendam

Documentenanalyse

kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	→ Het model-gemeentelijk rampenplan van de regionale brandweer Waterland is in 1998 door de regionale Beheerscommissie vastgesteld zonder dat de dertien deelprocessen zijn uitgewerkt. Het model-rampenplan lijkt met dertien deelprocessen niet alle deelprocessen (circa dertig) van de rampenbestrijding te omvatten. Dit valt niet met zekerheid te zeggen omdat de deelplannen nog niet zijn uitgewerkt. In de inhoudsopgave ontbreken onder meer deelplannen voor de leiding en coördinatie, de informatievoorziening en de verbindingen. Het vastgestelde modelplan is niet concreet en praktijkgericht uitgewerkt, dat wil zeggen; het plan is niet meteen bruikbaar voor degenen die er, onder crisissomstandigheden, mee moeten werken (Zanten, 2001:18). → In het actuele rampenplan zijn dergelijke doelstellingen en strategie niet opgenomen (Zaanstreek-Waterland, 2001)
Structuur	→ Eén van de redenen dat het rampenplan in de nacht van 1 januari niet is opgestart, was dat leidinggevend in het CTPI (bevelvoerder van de operationele hulpverleningsdiensten, burgemeester en ambtenaar openbare orde en veiligheid) zich in de hectiek van het moment concentreerden op de afvoer van gewonden van het rampterrein. Ook de onbekendheid met het rampenplan en de rampenbestrijding als geheel zal hier een rol hebben gespeeld (Scholtens, 2001:117). → De algemene coördinatie van de informatievoorziening en het voorzien in een totaalbeeld berust in principe bij de operationeel leider (brandweercommandant) met zijn staf in het operationeel team (ROT). Deze functie is in

	Volendam niet als zodanig ingevuld. De regionaal brandweercommandant heeft zich uitsluitend op de operationele processen op het rampterrein gericht en niet op de 'omgeving' (Zanten, e.a., 2001:93)
Systemen	→ Hoewel bijvoorbeeld de ambtenaar openbare orde en veiligheid daar actief aan heeft meegewerkt en de dienstdoende inspecteur van politie met een medewerker op zekere momenten getracht hebben de registratie enigszins te coördineren, moet geconstateerd worden op geen moment gedurende de nacht er sprake was van een systematische registratie van slachtoffers (Scholtens, 2001:118). → Een van de mogelijkheden om de kwaliteit van de informatievoorziening te verbeteren is het toepassen van moderne informatietechnologie (Zanten, e.a., 2001:93). → Brandweer, ambulancehulpverlening en politie beschikken in de meldkamers over eigen, afzonderlijke netwerken voor radiocommunicatie waarmee door de eenheden slechts met de 'eigen' regionale meldkamer gecommuniceerd kan worden. Tot het moment dat de verbindingsvoertuigen ter plaatse zijn, is rechtstreekse, onderlinge radiocommunicatie dus niet mogelijk. De dekking van het mobilfoonnet is onvoldoende gebleken, maar ook de onderlinge communicatie van de brandweer is in de beginfase slecht verlopen doordat de portofoonfrequenties van de bijstandverlenende korpsen niet op elkaar zijn afgestemd (Zanten, e.a., 2001:98-99). → Door de gebreken in de verbindingen blijkt het een voordeel dat het rampterrein relatief gering van omvang is, waardoor veel informatie mondeling kan worden uitgewisseld. De drie meldkamers maken gebruik van verschillende informatiesystemen die niet op elkaar zijn afgestemd, waardoor onderlinge informatie-uitwisseling uitsluitend mondeling kan plaatsvinden (Zanten, e.a., 2001:98). → Door deze onvolkomenheden is met name de

	informatievoorziening nadelig beïnvloed. Er waren teveel verschillende communicatiekanalen en middelen in gebruik zonder dat deze in een heldere relatie tot elkaar werden gebracht. Een aspect dat hierbij opvalt, is dat door het steeds intensievere gebruik van de mobiele telefoon teveel informatie langs de coördinerende leidinggevend en centra heen ging. Tevens speelde in de beginfase van de ramp een rol dat door de enorme hoeveelheid mensen en de daarmee samenhangende hectiek politiemensen met een portofoon zonder oorschelp regelmatig berichten hebben gemist doordat deze niet verstaanbaar waren (Alders, 2001:83).
Cultuur en werkwijze	→ De voorbereiding op de rampenbestrijding binnen de gemeente Edam-Volendam was onvoldoende (Alders, e.a., 159)
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	→ Op basis van documenten geen gegevens beschikbaar.
Tweerichtingsverkeer	→ De operationele informatievoorziening in het algemeen goed is verlopen. Een belangrijk voordeel hierbij was dat de ramp zich op een relatief klein oppervlak voltrok (Zanten, e.a., 2001:92) → De informatievoorziening m.b.t. de afvoer, spreiding en registratie van gewonden is minder goed verlopen omdat informatie-uitwisseling tussen de politie en GHOR op beleidsniveau achterwege is gebleven. Dit hangt nauw samen met het ontbreken van een rampenstaf (=beleidsteam) waar de informatie omtrent hetgeen zich buiten het rampterrein afspeelt had moeten samenkomen en had moeten worden gecoördineerd (Zanten, e.a., 2001:93). → De focus van allen die zich in de overvolle commandoruimte bevinden is gericht op het zo snel mogelijk afvoeren van de gewonden van het rampterrein. Het belang van het opstarten van andere

	activiteiten, zoals die met betrekking tot de bevolkingszorg, is bij de aanwezige leidinggevenden derhalve nog niet in beeld. Ook ontrekt de problematiek rondom de coördinatie van afvoer van de gewonden naar de ziekenhuizen buiten het rampterrein zelf zich volledig aan het oog van de aanwezigen (Alders, e.a., 2001:244). → De vermenging van operationele en beleidsmatige functionarissen, die alle invloed willen uitoefenen op de besluitvorming in één - en bovendien veel te kleine - ruimte, heeft de efficiency van de besluitvorming niet bevorderd. Doordat de burgemeester en een deel van zijn beleidsadviseurs lange tijd op het rampterrein zijn gebleven is de aandacht in hoofdzaak beperkt gebleven tot de directe bestrijdingsactiviteiten op het rampterrein en zijn beleidsmatige afwegingen ten aanzien van de afvoer, spreiding en registratie van gewonden niet tijdig en integraal opgepakt. Een totaaloverzicht heeft daardoor lange tijd ontbroken en is pas in de avond van de eerste januari ontstaan (Zanten, e.a., 2001:97).
Tijdig en regelmatig	→ Op basis van documenten geen gegevens voorhanden.
Zorgvuldig	→ Het had de voorkeur gehad om de gemeentelijke rampenstaf eerder in te richten. De burgemeester en de rampenstaf hadden dan centraal en op enige afstand van het rampterrein op een meer integrale wijze kunnen maken (Alders, e.a., 2001:245). → Tot structurele verificatie van gegevens kwam men echter niet. In individuele gevallen leidde dit tot schrijnende misverstanden (Scholtens, 2001:118)
Geloofwaardig en rechtmatig	→ Op basis van documenten geen gegevens voorhanden.
Intern voor extern	→ Op basis van documenten geen gegevens voorhanden.

Ketelwagenincident Amersfoort

Documentenanalyse

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	→ Ten tijde van het incident zijn in het rampenplan (Gemeente Amersfoort, 2002) en bijbehorende draaiboeken van de gemeente Amersfoort geen strategie en doelstellingen voor de interne crisiscommunicatie opgenomen.
Structuur	→ De organisatie van de rampenbestrijding in Amersfoort is eenduidig in opzet en wijkt nauwelijks af van hetgeen elders gebruikelijk is. Ook maakt de gemeente Amersfoort gebruik van de GRIP-procedure. In de gripprocedure is vastgelegd welke functionaris van de operationele diensten en de gemeente wanneer worden ingeschakeld (Gemeente Amersfoort, 2002). → Het beleidsteam dient geadviseerd te worden over de te volgen voorlichtingsstrategie. Ook hulpverleners en eigen medewerkers moeten geïnformeerd worden zowel over de situatie als over de te nemen en genomen maatregelen Gemeente Amersfoort, 2002, deelplan 3:3-9). → De burgemeester is verplicht informatie te (laten) verschaffen aan bij de rampenbestrijding betrokken personen . Voorlichting aan hulpverleners over risico's die zij tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden lopen en de te nemen maatregelen is primair de verantwoordelijkheid van de operationele diensten. De medewerker interne communicatie ondersteunt hierbij hen daarbij. Tevens zorgt hij ervoor dat alle relevante informatie (persberichten, bewonersbrieven) die extern worden verspreid ook de operationeel bij de rampenbestrijding betrokkenen bereikt (Gemeente Amersfoort, 2002, deelplan 3:47). → Zowel het CoRT als het ROT ontbreken belangrijke

	onderdelen, zoals een sectie inlichtingen, voorlichting en een staffunctionaris gemeentelijke aangelegenheden. De politievertegenwoordiger in het ROT is niet van het juiste niveau, en in tegenspraak met de bestrijdingsprocedure worden de politieaangelegenheden niet via het ROT, maar via een staf op het districts bureau in Amersfoort afgehandeld (Geveke, e.a., 2002:63). → in het CoRT ontbreekt het aan een sectie inlichtingen. Deze sectie had kunnen zorgdragen voor een systematische vergaring van informatie en de verwerking van deze informatie in situatierapporten ten behoeve van de besluitvorming. Omdat een dergelijke sectie ook in het ROT niet aanwezig is, schort het sterk aan de operationele informatievoorziening (Geveke, e.a., 2002:28) → Communicatie betekent ook tijdens incidenten een doordenking van de doelgroepen waarop informatievoorziening zich op moet richten: de bevolking, de bij de hulpverlening betrokken organisaties en personen en de pers/media. Deze groepen moeten tijdens een calamiteit zo zorgvuldig mogelijk worden geïnformeerd over maatregelen en gedragslijnen (Gemeente Amersfoort, 2002 deelplan 3:53).
Systemen	→ Regels en procedures voor de interne crisiscommunicatie, voor zover beschikbaar, zijn deze opgenomen in het rampenplan en de bijbehorende deelplannen van de gemeente Amersfoort (Gemeente Amersfoort, 2002). → Op het ROT blijken allerlei relevante materialen (naslagwerken, plannen, procedures, protocol sirenenet) niet in het ROT aanwezig te zijn. Feitelijk blijken deze wel aanwezig te zijn, maar ze worden niet gevonden (Geveke, e.a., 2002:64). → Bij een gebrek aan de sectie inlichtingen stelt het ROT niet systematisch schriftelijke situatierapporten op ten

	behoefte van de besluitvorming in het BT en het informeren van andere bestuurlijke instanties, terwijl hier nadrukkelijk door het BT om wordt verzocht. Het bijgehouden logboek van het ROT is zeer summier, hetgeen niet alleen achteraf een precieze reconstructie van de besluitvorming bemoeilijkt, maar het ook tijdens het incident niet goed mogelijk maakt dit logboek te benutten in de operationele informatievoorziening (Geveke, e.a., 2002:66). → Ook in het CoRT ontbreekt het aan voorzieningen om gegevens systematisch vast te leggen, voorzieningen zoals formulieren en logboeken ontbreken (BA, 2002:63).
Cultuur en werkwijze	→ De bezetting van de crisisstaven in de incidentenbestrijdingsprocedure dient nader te worden bezien; het werken met een sectie inlichtingen binnen ROT en CTPI/CORT/CoRT dient vaste praktijk te worden. Het verdient overweging om in het ROT standaard een informatiemanager te betrekken, een functionaris die zich niet bezighoudt met de inhoud, maar louter met de goede uitwisseling van informatie en de voortgang in de besluitvorming (Geveke, e.a., 2002:82).
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	Op basis van de documenten geen informatie voorhanden.
Tweerichtingsverkeer	→ Het ROT moet de spil in de coördinatie van de incidentenbestrijding vormen. Bij het ROT behoort de operationele informatie van alle diensten bij elkaar te komen, zodat de operationele maatregelen op elkaar kunnen worden afgestemd en het BT goed kan worden geadviseerd. Deze spilfunctie komt in Amersfoort niet in alle opzichten goed uit de verf. De samenstelling van het ROT speelt daarbij een belangrijke rol. De afwezigheid van staffunctionarissen of secties inlichtingen, voorlichting en gemeenten, betekent dat de

	coördinatie van de informatievoorziening, een belangrijke taak van het ROT, hapert. Operationele informatie die van belang is voor de voorlichting, en informatie over voorlichting die van belang is voor de operationele bestrijding, kunnen in het ROT bijvoorbeeld niet samenkomen. Het ROT ontvangt nauwelijks gegevens over de beslissingen van het BT, waardoor deze soms eerder bekend zijn bij de media dan bij het ROT en CoRT. Het ROT blijft ook van veel politieke informatie verstoken, eenvoudigweg omdat veel politieaangelegenheden tussen de politievertegenwoordiger in het BT en het stafteam op het politiebureau in Amersfoort verliep (Geveke, e.a., 2002:63-66). → Bij een gebrek aan een sectie inlichtingen stelt het ROT niet systematisch schriftelijke situatierapporten op ten behoeve van de besluitvorming in het BT en het informeren van andere bestuurlijke instanties, terwijl hier nadrukkelijk door het BT om wordt verzocht. Omdat het CoRT zeer regelmatig telefonisch de stand van zaken meldt, zijn er ook gegevens om dergelijke rapporten op te stellen. Het bijgehouden logboek van het ROT is zeer summier, hetgeen niet alleen achteraf een precieze reconstructie van de besluitvorming bemoeilijkt, maar het ook tijdens het incident niet goed mogelijk maakt dit logboek te benutten in de operationele informatievoorziening (Geveke, e.a., 2002:63-66). → Gedurende het incident heeft het Gemeentelijk Coördinatieteam moeite om een goed beeld te krijgen van het verloop van de gebeurtenissen. Ook worden binnen het Gemeentelijk Coördinatieteam schriftelijke situatierapporten gemist (Geveke, e.a., 2002:72). → Het Meander ziekenhuis werd door de GHOR van onvoldoende informatie voorzien om zijn taak in de eerste opvang goed te kunnen uitvoeren (Geveke, e.a., 2002:40).
--	--

Tijdig en regelmatig	→ Na elke bijeenkomst van het CoRT wordt er telefonisch een situatierapport doorgegeven aan het ROT. Diverse keren wordt er vanuit het plaats incident melding gemaakt van het ontbreken van voldoende duidelijke voorlichting over de ontwikkeling van het incident (Geveke, e.a., 2002:27-28). → Het ROT had het BT vaker en systematischer een schriftelijk situatierapport moeten vertrekken, op grond waarvan beslissingen kunnen worden genomen (Geveke, e.a., 2002, 74).
Zorgvuldig	Op basis van de beschikbare documenten geen gegevens voorhanden.
Geloofwaardig en rechtmatig	→ “Werknemers uren onnodig naast giftrein” (Gooi en Eemlander); “Rampenstaf zaait de meeste chaos” (NRC), “Paniek om niks” (Trouw). Deze koppen in de krant geven een bepaald beeld weer. De meeste kritiek ligt in de tegenstrijdige berichtgeving over de te nemen voorzorgsmaatregelen en de snelle opvolging van ontruimingsadviezen. Ook de onzekerheid die het Beleidsteam zou uitstralen over de herkomst van het gif, de oorzaak van het lek is een onderwerp. De reacties in de pers en de verslaggeving over de bezorgdheid bij bewoners staat haaks op de tevredenheid die de gemeente Amersfoort in de media laat zien over de werking van het rampenplan. Het NRC citeert het Beleidsteam: “Het algemene gevoel bij ons is dat we er prima in zijn geslaagd om structuur aan te brengen in een chaotische situatie” en “ Er is op geen enkel moment paniek uitgebroken, zodat wij in alle zorgvuldigheid te werk konden gaan” (Geveke, e.a., 2002:14).
Intern voor extern	→ Het adagium om met “een mond te spreken” is bij een crisissituatie een goed uitgangspunt. Bij de uitvoering hiervan is een strikte en letterlijke vertaling naar de praktijk gekozen. Dit heeft ertoe geleid dat de woordvoering op het stadhuis goed geregeld was. De

	pers is geïnformeerd met de geautoriseerde informatie (Geveke, e.a., 2002:44). → Intern binnen de gemeente wordt om 15.15 uur de mail verstuurd dat het sein veilig is; gelijktijd wordt bij het ROT het einde van de maatregel ramen en deuren dicht ingeluid. Het beleidsteam herroept het sein veilig en de afzetting op 500 meter blijft gehandhaafd. De persvoorlichters sturen nog tot 15.30 uur de wereld in dat het bericht door dat het sein veilig is. Rondom dat tijdstip wordt intern pas een e-mail gestuurd dat het sein veilig weer ingetrokken is (Geveke, e.a., 2002:13). → Het BT vergadert tussen 13.00 en 19.00 uur negen maal, waarvan vier maal met een duidelijke agenda. De bijeenkomsten worden steeds voor korte tijd geschorst, waarna veelal een persconferentie plaatsvindt. Het strakke ritme van vergaderen, schorsen, en persconferenties laat soms weinig tijd voor het informeren door de leden van het BT van de eigen “achterbannen” over de beslissingen die in het BT worden genomen. Daardoor creëerde het BT zijn eigen tijdsdruk. Sommige leden van het BT hebben achteraf dan ook het gevoel tijdens het incident door de pers te zijn geleefd. Het verloop van de persconferenties leek soms leidend te zijn aan het verloop van het BT. Ook overheerst door de mediabelangstelling het gevoel voortdurend achter de feiten aan te lopen. Behalve druk door de media, ontstaat ook bestuurlijke druk door rijksinstanties: de inspecties van VROM en Verkeer en Waterstaat, die informatie aan het BT willen doorgeven (Geveke, e.a., 2002:67). → In het Beleidsteam is besloten dat de woordvoering centraal geregeld moet worden. Deze afspraak wordt door de commandanten van de brandweer, politie zelf aan hun mensen doorgegeven (Geveke, e.a., 2002:44). → Zowel de brandweer als de politie hebben een continue aanwezigheid van een voorlichter voor de pers op de
--	---

	plaats van het incident gemist. De operationele diensten hebben nu last gehad van de media. Centralisering van woordvoering op het stadshuis kan er toe leiden dat de media naar het rampgebied trekken om daar als noch info vandaan te halen (Geveke, e.a., 2002:44).
--	--

Lekkende lading op de A28 in De Bilt

Documentenanalyse

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	→ In het rampenplan van de gemeente De Bilt (Gemeente De Bilt, 2002) zijn geen eenduidige strategie voor de interne crisiscommunicatie gevonden. Tevens ontbreken specifieke doelstellingen voor de interne crisiscommunicatie vastgesteld.
Structuur	→ Om flexibel met crises en rampen om te gaan werkt de gemeente de Bilt volgens de opschalingsprocedure GRIP (zie bijlage 3), die de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie snel in staat moet stellen op te treden tijdens (dreigende) crises en rampen (Gemeente De Bilt, 2002). → In het rampenplan van de gemeente de Bilt (2002), het daarbij behorende deelplan 3 “voorlichting-informatie” en het draaiboek “voorlichting in crisissituaties” staan de verschillende verantwoordelijkheden, coördinatie en taken beschreven bij de informatievoorziening richting de bevolking en pers/media. → De gebrekkige wisselwerking vindt echter in de eerste plaats zijn oorzaak in onduidelijkheid bij betrokkenen over de rol van en de relaties tussen de diverse crisisteams. Op papier bestaat deze duidelijkheid wel (Geveke, e.a., 2003:54). → In het algemeen is de kennis over de opschalingsprocedure en de daarbinnen aangegeven taken en bevoegdheden van functionarissen gebrekkig (Geveke, e.a., 2003:56) → Bij het CoPI lijkt men de rol van het ROT te hebben geïnterpreteerd als die van het geven van leiding aan de operationele rampenbestrijding. Het ROT lijkt in sommige gevallen ook zelf deze rol te hebben aangenomen. De onduidelijkheid over rollen van relaties

	heeft geleid tot overlappings in de communicatie. Zo heeft het Beleidteam met het tactisch niveau (ROT) als het uitvoerend niveau (CoPI) contact over dezelfde onderwerpen. Het voordeel van meerdere informatiestromen is dat dit over het algemeen genomen meer mogelijkheden geeft om goede afwegingen te maken. Tijdens incidenten, waarin onder tijdsdruk kritieke beslissingen moeten worden genomen, leidt dit echter tot allerlei vormen van ongewenst "ruis" in de communicatie (Geveke, e.a., 2003:54). → Uit de beschikbare informatie kan niet direct afgeleid worden of duidelijk is vastgelegd welke informatieontvangers welke informatie nodig hebben. In het rampenplan (Gemeente De Bilt, 2002) is dit echter niet direct te achterhalen voor het strategisch, tactisch en operationeel niveau. → De opgave waar het CTPI voor staat is het bestrijden van het incident aan de bron: het dichten van de lekkage om vervolgens een veilige afvoer naar een veilige locatie te organiseren. De onderwerpen die het ROT bezighouden zijn de gevaarzetting, de risico's voor hulpverleners en omwonenden, de verkeerscirculatie, de ontruiming, de afvoer van vrachtwagen en vat, en het opsporingsonderzoek. Belangrijke onderwerpen voor het BT zijn het verkrijgen van een goed beeld van de gevaren, het verplaatsen van het vat en de vrachtwagen, en de afvoer van het vat de volgende dag (Geveke, e.a., 2003:50-51).
Systemen	→ De gemeente De Bilt kent een rampenplan (Gemeente De Bilt 2002) en diverse draaiboeken. Daarmee voldoet de gemeente aan de eisen die wettelijk zijn vastgelegd (WRZO).
Cultuur en werkwijze	→ In het rampenplan van de gemeente De Bilt (2002). en de diverse draaiboeken zijn geen gedragsregels opgenomen. → De crisiscommunicatie tijdens dit incident is opgepakt in

	goed samenspel tussen de gemeente de Bilt, de politieregio Utrecht en extra ondersteuning van de vanuit de gemeente Utrecht (Geveke, e.a., 2003:43).
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	→ Het beleidsteam wordt onterecht niet geïnformeerd over de verkeerssituatie te plekke (Geveke, e.a., 2003:58). → Het Beleidsteam is lange tijd uitgegaan van een nader locatie van het incident dan de werkelijke plaats". Daarnaast mag de vraag gesteld worden of ontruiming tijdens dit incident wel noodzakelijk was: "De omvang van het afzettingsgebied is tijdens de voorbereiding van de ontruimingsbeslissing als gegeven beschouwd en (door het BT) ten onrechte niet ter discussie gesteld (Geveke, e.a., 2003:43).
Tweerichtingsverkeer	→ De wisselwerking tussen de crisisteams op operationeel, tactisch en strategisch niveau is tijdens dit incident niet optimaal geweest" (Geveke, e.a., 2003:54). → De eerste melding is accuraat en bevat voldoende informatie om de beginsituatie goed in te schatten, de alarmering verder te laten plaatsvinden en snelle opschaling mogelijk te maken. De opschaling ter plaatse verliep voortvarend (Geveke, e.a., 2003:22). → Waar het ROT en BT gelijk optrekken in hun voorbereiding op een GRIP-2 alarm, komt het ter plaatse in het CTPI als een verrassing. In de afstemming tussen het ROT en CTPI over de opschaling naar een GRIP-2 alarm is onvoldoende stilgestaan bij de mogelijke bestuurlijke consequenties (Geveke, e.a., 2003:22).
Tijdigheid en regelmatig	→ De besluitvorming in het ROT verloopt het meest gestructureerd. In het BT en het CTPI blijkt minder systematisch te zijn overlegd (Geveke, e.a., 2003:52). → Het overleg binnen het CTPI vindt in eerste instantie gestructureerd plaats; allengs wordt het overleg rommeliger. Het grote aantal personen in de commandocontainer en oplopende irritaties over het

	gebrek aan actie zijn daar ongetwijfeld debet aan. In het ROT wordt met vaste orde vergaderd en een logboek wordt bijgehouden. In het BT wordt niet gewerkt met een vast ritme van vergaderen en schorsen. Een vaste vergaderorde ontbreekt en een logboek wordt niet bijgehouden (Geveke, e.a. 2003:50-51). → In het Bilt maakt het Beleidsteam zich zorgen over de lange duur van het incident, terwijl men niet over de actuele informatie kan beschikken over de situatie en voortgang van de rampenbestrijdingsactiviteiten (Geveke, e.a., 2003:59).
Zorgvuldig	→ In het GTPI was met in de veronderstelling dat het incident lokaal afgehandeld kon worden terwijl in het ROT en in het BT men over ging tot een hogere opschaling. Er was onduidelijkheid of er nu sprake was van een ontruiming of een evacuatie waardoor bij de politie verwarring ontstond over de verantwoordelijkheid van de ontruiming. Bij de politie was er verder onduidelijkheid of er nu sprake was van een ontruiming of een evacuatie waardoor voor hen onduidelijk was wie nu de verantwoordelijkheid droeg voor de ontruiming (Geveke, e.a., 2003:40). → Het beleidsteam is lange tijd van een andere locatie uitgegaan. Het ROT had dit misverstand uit de wereld moeten helpen door een check op de locatie uit te voeren. Adequate uitwisseling van en voortdurende controle op feitelijke gegevens is dan ook van het grootste belang (wie, wat, waar) omdat operationele en bestuurlijke beslissingen op deze gegevens worden" gebaseerd (Geveke, e.a., 2003:40).
Geloofwaardigheid en rechtmatig	→ Er zijn in dit incident eigenlijk geen geruchten geweest, als was er wel enige onzekerheid bij de politiefunctionarissen over de mogelijke gezondheidsrisico's (Geveke, e.a. 2003:39). → De bestrijding van het incident op de A28 heeft, van een eerste melding tot het vrijgeven van de A28, negen uur

	geduurd. In diverse mediaberichten is na afloop vastgesteld dat het allemaal veel te lang heeft geduurd. Voor een deel is dit terecht en voor een deel is dit een logisch gevolg van het feit dat het nemen van de juiste maatregelen nu eenmaal tijd kost. Verder was het niet het directe gevaar dat de volgende kranten aandacht kreeg, maar de ontstane chaos en de vraag waarom het zo lang duurde het incident af te handelen (Geveke, e.a., 2003:55).
Intern voor extern	→ Berichten zijn extern niet verspreid voordat ze intern bekend waren (Geveke, e.a., 2003:35-37). → In De Bilt wordt centrale woordvoering afgesproken onder de regie van de gemeente, waarbij tussen de drie gemeenten is afgesproken welke boodschap de pers krijgt. Deze afspraken werken goed, hoewel een persconferentie voor de media te laat plaatsvindt, zijn berichten extern niet verspreid voordat ze intern bekend waren (Geveke, e.a., 2003:35-37).

V. Diepte-interviews

Vuurwerkramp Enschede

Nieuwjaarsbrand Volendam

Ketelwagenincident Amersfoort

Lekkende lading A28 De Bilt

Vuurwerkcramp in Enschede

Diepte-interview met H. Meuleman

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	Nee, een strategie en doelstellingen voor de interne crisiscommunicatie zijn niet vastgesteld.
Structuur	→ Verantwoordelijkheden en taken zijn onvoldoende vastgelegd en bekend, dit blijkt ondermeer door het geven dat de verschillende niveaus onvoldoende zicht op de besluiten hadden op de besluiten die zij moesten nemen. → Dit is ook de reden dat onvoldoende duidelijk is tijdens een ramp welke informatieontvangers, welke informatie nodig hebben. → Informatie die van belang is voor het beleidsteam en waar zij besluiten over nemen blijken vaak te hebben met: publiek- en mediagevoelige informatie, de complexiteit van het besluit, informatie over doden en vermistengeld, het starten van een geneeskundig onderzoek, de inzet van schaarse middelen (zoals extra personeel), evacuaties en ontruiming, onderwerpen met juridische en financiële consequenties, onderwerpen waar meningsverschillen over bestaan en relaties met vorige rampen. De onderwerpen waar het ROT zich mee bezig houdt zijn ondermeer: de gevaarstelling, de risico's voor hulpverleners en omwonenden, de verkeerssituatie, de ontruiming, en het opsporingsonderzoek.
Systemen	→ Tijdens de Vuurwerkcramp is over het algemeen wel goed gebruik gemaakt van de beschikbare systemen zoals logboeken en situatierapporten. Waar de organisatie behoefte aan heeft zijn systemen die het hele proces van interne informatievoorziening en communicatie beter kunnen ondersteunen. Een dergelijk systeem moet het controleren, bewaken en verifiëren van informatie meer inzichtelijk maken.

Cultuur en werkwijze	→ Het belang van interne crisiscommunicatie werd onvoldoende ingezien, dat is ook de reden dat een aantal verbeteracties² naar aanleiding van de Vuurwerkrap zich specifiek richten op de interne crisiscommunicatie. Veel knelpunten in de rampenbestrijdingsorganisatie zijn terug te leiden tot knelpunten in de informatievoorziening. → Een ramp vraagt een gehele eigen wijze van werken. Niet alle medewerkers zijn daar even geschikt voor of zijn daar voldoende voor getraind of opgeleid. Dit geldt met name voor medewerkers die in hun dagelijkse routine niet gewend zijn om in dergelijke stressvolle situaties te werken.
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	→ Mede doordat er onvoldoende zicht was op de besluiten die op de verschillende niveaus genomen moesten worden, voldeed de informatie niet altijd aan de informatiebehoefte. Ook was er soms sprake van een te veel aan informatie, waardoor belangrijke informatie moeilijker te filteren was. → Het was niet altijd duidelijk wie welke beslissingen moest nemen en ook werden besluiten niet altijd goed toegelicht. Vanuit het operationeel niveau naar het tactisch en strategisch niveau werden daar situatierapporten voor gebruikt. Vooral besluiten op het strategische niveau werden naar het tactisch en operationeel niveau te weinig toegelicht.
Tweerichtingsverkeer	→ Het doorgeven van informatie tussen de verschillende niveaus is een probleem. Dit omdat er informatiedelays ontstaan of omdat informatie niet doorgegeven wordt of omdat er te veel informatie gedeeld wordt, waardoor de ontvangende partij door de bomen het bos niet meer ziet. Vooral in de communicatie tussen het strategisch, tactisch en operationeel niveau is doen zich knelpunten

² Lessen uit de Vuurwerkrap: Oosting in Uitvoering, Gemeente Enschede, 2001

	voor. → Burgemeester Mans was de opperbevelhebber van de rampenbestrijdingsorganisatie en heeft in deze hoedanigheid heel goed geopereerd.
Tijdig en regelmatig	→ Met name het gericht informatie verzamelen mag extra aandacht krijgen, vaak was er sprake van een veelheid aan informatie waardoor het moeilijk is belangrijke informatie te herkennen en te behandelen dan wel door te sturen. → In veel gevallen ontstonden er informatiedelays, simpelweg omdat het tijd kost om situatierapporten op te stellen, deze door te sturen en een reactie te ontvangen.
Zorgvuldig	→ Het informatieproces wordt op dit moment te weinig gestroomlijnd, gecontroleerd en bewaakt. → Verificatie van gegevens hoort bij het gehele informatieproces, informatiesystemen moeten hier bij ondersteunen.
Geloofwaardig en rechtmatig	→ Het aantal doden en vermisten is lange tijd onduidelijk. Dit zorgt voor onrust in de organisatie en geruchtvorming in de media. Tevens zijn er geruchten over de mogelijke gezondheidsrisico's.
Intern voor extern	→ Er zijn wel enkele voorbeelden te noemen waar informatie niet goed intern is gecommuniceerd voordat deze bekend werd aan derden. Hoewel dit natuurlijk een kwalijke zaak is wat het streven van de organisatie er wel op gericht om dergelijke miscommunicatie te voorkomen.

Vuurwerkramp Enschede

Diepte-interview Janice Meerenburgh en Martin Meijer

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	→ Specifieke doelstellingen en strategie zijn voor de interne crisiscommunicatie niet vastgesteld.
Structuur	→ Het blijkt niet altijd duidelijk welke informatie de burgemeester nodig heeft. In principe is het die informatie die publiek/media gevoelig is → Het is van belang goed naar de gemeentelijke processen te kijken. Wie moet welke informatie op welk moment hebben. Hoe ziet dat er nu uit en hoe kun je dat het beste structureren. Daarnaast is van belang om te bepalen wat op welk niveau afgedaan kan worden. → Informatie moet zoveel mogelijk gestroomlijnd worden. Op ieder niveau dient er een functionaris (per proces) komen die verantwoordelijk is voor de communicatie, het bepalen van prioriteiten, legitimiteit, controle etc. Een dergelijke staffunctionaris is nodig in het Beleidsteam, bij de gemeentelijke diensten en de actiecentra. In het verleden, toen de rampenbestrijdingsorganisatie nog gebaseerd was op de wijze waarop het leger georganiseerd was, waren dergelijke staffunctionarissen wel gebruikelijk. Andere processen die aandacht vragen zijn de processen die niet direct in de normale organisatiestructuur inbed zijn, zoals de waterschappen.
Systemen	→ Tijdens een ramp of incident moeten gebruik gemaakt worden van een technisch systeem dat ook in de normale werkzaamheden gebruikt wordt. → In principe is er een goed geautomatiseerd systeem voor handen. Alle acties kunnen hierop worden geregistreerd en de voortgang en afhandeling van acties kunnen met dit systeem worden gecontroleerd. Alleen mensen met autorisatie mogen hierin werken. Het probleem is dat dit systeem nu wel voorhanden is maar nog niet bij

	iedereen bekend is. Doormiddel van een dergelijk systeem zorg je voor consistentie en voorkom je dubbelingen (spontane acties). Ook het probleem dat informatie uit zijn verband wordt gehaald, word hiermee voorkomen.
Cultuur en werkwijze	→ Gedragsregels voor interne crisiscommunicatie zijn op dit moment niet vastgesteld. → Opleidingen en trainingen zijn een noodzakelijke voorwaarde om iedereen bewust te maken van haar eigen rol in de informatie- en communicatievoorziening. Communicatie krijgt nu nog te weinig aandacht in opleidingen en trainingen. → Er ontbreekt nog een man of vrouw die verantwoordelijk is voor de informatie en communicatie van en naar het Beleidsteam en de gemeentelijke diensten. Deze persoon moet over veel expertise beschikken, een brede kijk op de rampenbestrijdingorganisatie hebben. Gevoel voor het operationele, gevoel voor gemeenten, gevoel voor politiek en bestuur, kortom een duizendpoot. → De ramp- en crisisorganisatie kent in principe heel veel mensen die zich met communicatie bezig houden: Voorlichter Beleidsteam, Politievoorlichter, Voorlichter intern, Voorlichter nodig voor registratie personen, Mediawatcher, De vraag is hoe je deze lijnen van communicatie stroomlijnt.
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	→ Het doorgeven van informatie naar de verschillende niveaus is nu een probleem. Er wordt ook onvoldoende teruggekoppeld wat met de gegeven informatie is gedaan en welke beslissingen op grond hiervan zijn genomen. → Een ander probleem is de veelheid van informatie of juist een gebrek hieraan. Het niet weten wie waar precies voor verantwoordelijk is en het niet duidelijk stellen van prioriteiten hier ook debet aan.

Tweerichtingsverkeer	→ Het doorgeven van informatie naar de verschillende niveaus is zeker een aandachtspunt. Tijdens de Vuurwerkkramp bleek dit een belangrijk knelpunt. → Informatievoorziening moet beter gewaarborgd worden. Aan de operationele kant is alles qua informatievoorziening en communicatie wel goed geregeld. Het probleem zit hem voornamelijk aan de gemeentelijke kant. → Bilateraal moet zo min mogelijk worden geregeld worden tussen de operationele en gemeentelijke diensten. Voorbeeld de politie beslist dat er afzettingen moeten komen, deze afzettingen moeten via de gemeente geregeld worden. Het moet dan niet zijn dat de man/vrouw van politie zelf de man/vrouw van de gemeente gaat bellen om afzetting te regelen, dit moet dan via het ROT geregeld worden. Je zou er voor kunnen kiezen om een gemeentelijke of politie liaison in te bouwen die er dan voor zorgt dat de informatie van via beide partijen op de goede plek terecht komt. Ik voel daar echter niet zo veel voor, ik voel meer voor het invoeren van staffunctionarissen → De communicatie tussen de verschillende niveaus biedt de grootste uitdaging, dat laat onverlet dat er ook horizontaal nog één en ander te verbeteren is. Aan de operationele kant is alles qua informatievoorziening en communicatie wel redelijk goed geregeld. Het probleem zit hem voornamelijk aan de gemeentelijke kant.
Tijdig en regelmatig	→ Om de snelheid van informatie te waarborgen is het ook belangrijk dat er prioriteiten worden gesteld. Aan het stellen van prioriteiten wordt nu te weinig aandacht besteed. Als je slechts één keer per uur een vraag krijgt is dat op zich ook niet zo'n probleem. Vervelender wordt het als je heel veel vragen krijgt te beantwoorden dan is het stellen van prioriteiten wel een noodzaak. → Door het optimaliseren van informatiesystemen proberen we gegevens in toekomstige incidenten zo actueel

	mogelijk te krijgen.
Zorgvuldig	→ Op dit moment is informatie nog te veel versnipperd en worden verkeerd geïnterpreteerd en uit zijn verband gerukt. Controle is dan ook nodig.
Geloofwaardig en rechtmatig	→ De expertise van medewerkers is geen punt van discussie geweest. De rampenbestrijdingsorganisatie, onder leiding van de burgemeester heeft rechtmatig gehandeld. → Er is in de communicatie ondermeer onduidelijkheid geweest over het aantal slachtoffers, de openstelling van het rampgebied en het risico voor de hulpverleningsdiensten.
Intern voor extern	→ Hoewel er voorbeelden zijn waar het niet goed is gegaan, is het adagium intern voor extern over de gehele linie zoveel mogelijk opgevolgd. Medewerkers kregen ook te horen hoe om te gaan met vragen van de pers.

Nieuwjaarsbrand Volendam

Diepte-interview C. Kwakman

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	Strategie en doelstellingen voor de voor de interne crisiscommunicatie zijn vastgesteld en vastgelegd. → Aangezien in de gemeente Edam-Volendam geen volwaardig rampenplan beschikbaar was ten tijde van de Nieuwjaarsbrand, zijn een strategie en communicatiedoelstellingen voor de interne crisiscommunicatie niet vastgesteld. Ook het huidige rampenplan bevat deze niet.
Structuur	→ De gemeente Edam-Volendam was mede door het ontbreken van een volwaardig rampenplan niet voldoende in staat een organisatiestructuur in te stellen die snel in staat was op alle facetten van de rampenbestrijding te reageren. Tijdens het bestrijden van het incident is het Beleidsteam ook niet ingesteld, dit is pas de volgende dag gebeurd. Met name gemeentelijke processen, zoals het registreren van slachtoffers verliep daardoor moeizaam. → Van afgebakende taken en verantwoordelijkheden voor de interne crisiscommunicatie was geen sprake. Inmiddels is de gemeente beter voorbereid op het bestrijden van rampen en incidenten.
Systemen	→ Zoals gezegd ontbrak het tijdens de Nieuwjaarsbrand aan een volwaardig rampenplan. Op gemeentelijk niveau zijn afspraken en procedures voor de interne crisiscommunicatie nog niet als zodanig vastgelegd. Op regionaal niveau zijn dergelijke afspraken wel beter geborgd en is ook één persoon primair verantwoordelijk voor de interne crisiscommunicatie. Deze persoon is er ondermeer verantwoordelijk voor dat alle medewerkers gelijktijdig over alle relevante informatie beschikken. .Binnen onze veiligheidsregio zijn nu afspraken gemaakt

	over de taakverdeling inzake de communicatie. Hiervoor is een regionaal draaiboek crisiscommunicatie opgesteld, dat nog weg geformaliseerd moet worden. Op basis van dit draaiboek zijn functionarissen communicatie en voorlichting van alle Zaaans-Waterlandse gemeenten ingedeeld voor specifieke taken. Onderdeel hiervan is ook de interne communicatie.
Cultuur en werkwijze	→ Er zijn geen gedragsregels voor de interne crisiscommunicatie opgesteld. → Ten tijde van de Nieuwjaarsbrand was de gemeente Edam-Volendam onvoldoende voorbereid op dergelijke incidenten. Het belang van een goede voorbereiding en planning werd achteraf bekeken onvoldoende ingezien. De aandacht voor de interne communicatie was tevens onvoldoende. Het belang van interne crisiscommunicatie wordt nu meer ingezien, maar verdient nog wel meer aandacht. → Medewerkers beschikken wel over voldoende kwaliteit, maar er is onvoldoende capaciteit beschikbaar voor de interne crisiscommunicatie, dat was toen en dat is nu nog zo. Ik ben ik één van de weinigen geweest die zich in de dagelijkse praktijk ook met communicatie bezig hield. De medewerking van communicatiefunctionarissen van provincie, het Ministerie BZK en politie is dan ook van onschatbare waarde geweest. → Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar voor de interne crisiscommunicatie, dat was toen zo en dat is nu nog zo.
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	→ De interne crisiscommunicatie verliep niet gestructureerde maar ad-hoc. Op de vraag of de informatie begrijpelijk en relevant was, moet dan ook niet ontkennend geantwoord worden.
Tweerichtingsverkeer	→ Van top-down communicatie was geen sprake, omdat

	slechts het CTPI op operationeel niveau in werking is getreden. → Of de horizontale communicatie tussen de verschillende operationele diensten goed is verlopen kan ik moeilijk inschatten. Wel weet ik dat de communicatie tussen bijvoorbeeld burgerzaken en de geneeskundige diensten in eerste instantie moeizaam verliep. Het was onduidelijk wie nu precies verantwoordelijk was voor de lijst van vermisten en slachtoffers. Dit is tevens de reden waarom een goede registratie moeizaam op gang kwam.
Tijdig en regelmatig	→ De interne crisiscommunicatie was, zoals gezegd, niet gestructureerd georganiseerd. De lange tijd die het kostte om de registratie van slachtoffers op orde te krijgen is er tevens een voorbeeld van dat informatie niet actueel was. Het is echter nog maar zeer de vraag of in de welhaast onwezenlijk dramatische situatie van de cafébrand registratie van slachtoffers aanmerkelijk beter zou zijn verlopen indien alles goed voorbereid zou zijn geweest. Wanneer er ongeveer 150 slachtoffers gehospitaliseerd worden binnen een tijdsbestek van 3 tot 3½ uur en er in het eerste chaotische uur slachtoffers ook zonder ambulance naar ziekenhuizen zijn vervoerd door particulieren, dan red je het mijn inziens. ook niet met een goed georganiseerde structuur. Hiervan kun je pas profijt trekken nadat het eerste chaotische uur voorbij is.
Zorgvuldig	→ Wanneer je als lid van het Beleidsteam te midden van de hectiek verblijft ben je niet in staat om rustig en weloverwogen beslissingen nemen. Het is dan onmogelijk om een goed overzicht te krijgen over de veelheid aan informatie om tot de juiste beslissingen te komen. Ook het verifiëren van gegevens lukt dan niet.
Geloofwaardig en rechtmatig	→ Omdat een gestructureerde informatievoorziening binnen de crisis- en rampenbestrijdingsorganisatie tijdens de Nieuwjaarsbrand ontbrak is de vraag of de informatie geloofwaardig en rechtmatig was niet echt

	relevant. → Of er geruchten zijn ontstaan tijdens de Nieuwjaarsbrand staat mij niet echt bij. Wel was het zo dat het op het CTPI een zoete inval was van functionarissen van hulpverleningsdiensten. Ook journalisten liepen rondom de commandocontainer. Hierdoor was het mogelijk dat zij aantekeningen op het whiteboard konden lezen waaronder het aantal slachtoffers en overledenen. Dit leverde een niet ondenkbeeldig risico op van onjuiste interpretatie van deze aantekeningen. In een later stadium (dag 2 of 3) is een onjuist bericht in de media verschenen door toedoen van een arts die het overlijden bekend maakte van een negende slachtoffer, dat echter het achtste slachtoffer was. De arts is tot de orde geroepen wat betreft het bekendmaken van dit soort informatie om te voorkomen dat zich opnieuw dit soort zeer pijnlijke misverstanden zouden kunnen voordoen. Heel concreet is toen afgesproken dat het de burgemeester zou zijn die dit soort informatie naar buiten zou brengen. → Ik vind dat de berichtgeving in de media overeen komt met de werkelijkheid zoals die was in de bewuste nacht. De media had wellicht verwacht dat wij informatie achter de hand zouden houden of verdoezelen. Een voorbeeld hiervan is een overleden meisje van 13 dat overduidelijk gelet op haar leeftijd niet in de betreffende bar had mogen zijn. Wij hebben er heel bewust voor gekozen dit direct naar buiten te brengen. Zodra wij actuele informatie hadden hebben wij dit meteen met de media gedeeld, juist om te voorkomen dat er tegengestelde beelden in de media zouden verschijnen.
Intern voor extern	→ De informatie die extern verspreid werd richting pers en media was niet altijd intern bekend. Dit was praktisch ook vaak onmogelijk omdat de persconferenties vlak achter de vergadering van het beleidsteam werden georganiseerd. De eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat

	de direct betrokken collega's in de nazorgfase door onze gemeentesecretaris direct na afloop van de vergaderingen van het BT heel snel op hoofdlijnen werden bijgepraat. Voor overige collega's gold wel dat zij het nieuws vanuit de media vernamen of door het bijwonen van een persconferentie. → Aan alle betrokkenen was duidelijk dat centrale voorlichting via het gemeentehuis zou verlopen. Dit protocol is ook goed opgevolgd, tot het moment dat OM en gemeente in een tweestrijd kwamen in verband met de mogelijke aansprakelijkheid van de gemeente bij de Nieuwjaarsbrand. Door het OM en de gemeente werden toen twee aparte conferenties belegd.
--	---

Nieuwjaarsbrand Volendam

Diepte-interview J. Schouten

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	Nee, ten tijde van de Nieuwjaarsbrand, en ook nu nog niet, zijn geen strategie en communicatiedoelstellingen voor de interne crisiscommunicatie vastgesteld en vastgelegd
Structuur	→ De wijze waarop de rampenbestrijdingsorganisatie georganiseerd is maakt het mogelijk om snel en flexibel op een incident op ramp te reageren → In kleine gemeenten is het de gemeentelijk voorlichter die eindverantwoordelijk is voor de interne crisiscommunicatie. Overige taken zoals het bewaken en verifiëren van informatie op operationeel, tactisch of strategisch niveau zijn niet vastgelegd → Er is naar mijn mening behoefte aan overzicht waarmee inzichtelijk wordt op welke plekken welke informatie nodig is
Systemen	→ Nee, tijdens de Nieuwjaarsbrand in Volendam was dit niet het geval. Er is in mijn optiek juist behoefte aan praktische handleidingen. Bijvoorbeeld een handleiding waarin beschreven staat, wie welke informatie op welk niveau zou moeten hebben, een praktische leidraad over hoe je op interne crisiscommunicatie zou moeten sturen en waar je de verantwoordelijkheid hiervoor neerlegt. → Tijdens de Nieuwjaarsbrand is minimaal gebruik gemaakt van informatiesystemen en waren ook niet voor handen. Communicatie verliep grotendeels mondeling en soms via situatierapporten of berichtenoverzichten. Voor het bestrijden van rampen en incidenten is behoefte aan praktische middelen, die voor alle regio's beschikbaar zijn en de heel concreet en eenvoudig in het gebruik zijn.
Cultuur en werkwijze	→ Er zijn geen gedragsregels voor de interne crisiscommunicatie opgesteld → Het belang daarvan werd ook niet hoog aangeslagen. In

	de oefeningen die ik doe, zie ik interne crisiscommunicatie ook telkens als knelpunt naar voren komen. → Zeker op operationeel niveau zijn medewerkers zeer capabel. Het zelfreinigend vermogen van de operationele diensten is groot. Ten aanzien van de mensen in de rampenstaf ben ik verbaasd hoe mensen die nauwelijks ervaren zijn toch hun taak in de rampenbestrijdingsorganisatie zeer professioneel en heel behoorlijk oppakken. Groot voordeel daarbij was, dat zij daarbij werden ondersteund door professionals van het Ministerie van BZK en het Crisis Onderzoeksteam. → Er is was en is onvoldoende capaciteit voor de interne crisiscommunicatie, dit moet op regionaal niveau georganiseerd worden. Gemeenten zijn te klein om dergelijke capaciteit in te huren. In de regio Zaanstreek-Waterland is nu een voorlichterspool actief, om in ieder geval de externe communicatie naar pers en burgers in goede banen te leiden. De interne crisiscommunicatie moet hier ook gewaarborgd worden.
--	---

Vragen met betrekking tot de inhoud

Begrijpelijk en relevant	→ De problemen die zich in de communicatie op operationeel voordeden hebben te maken met het feit dat het moeilijk is berichten en boodschappen eenduidig bij alle betrokken op het netvlies te krijgen
Tweerichtingsverkeer	→ De sfeer op het commandocentrum en in de rampenstaf was goed, er heerste een open sfeer. De burgemeester handelde integer, was standvastig en loyaal. De sfeer in het Beleidsteam verslechterde echter door de schuldvraag omtrent handhaven van de vergunningen. Ook de burgemeester handelt daarin onvoldoende sensitief in het nemen van zijn eigen verantwoordelijkheid.
Tijdigheid en regelmatig	→ Juist doordat de ramp zich beperkte tot een klein gebied

	waren de overleglijnen kort. Informatie over de slachtoffers verliep wel moeizaam.
Zorgvuldig	→ Zorgvuldig communiceren heeft door de hectiek van het moment wel hier en daar te leiden gehad.
Geloofwaardigheid en rechtmatig	→ Het feit dat er fouten werden gemaakt en dat de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie niet volwaardig is opgeschaald doet de geloofwaardigheid geen goed.
Intern voor extern	→ Dit heeft in Volendam niet tot problemen geleid.

Ketelwagenincident Amersfoort

Diepte-interview E. Lans en J. Hazeleger

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	→ Het is niet altijd even duidelijk wat wordt bedoeld met interne crisiscommunicatie, veelal wordt hierbij gedacht aan de rol van de afdeling voorlichting en communicatie en de wijze waarop zij de externe communicatie richting media en burgers moeten vormgeven. Dit is tevens de reden dat specifieke doelstellingen en strategie voor de interne crisiscommunicatie zoals bedoeld in dit onderzoeksrapport niet expliciet zijn opgenomen. Ook in het vernieuwde crisisbeheersplan (voormalig rampenplan) is dit niet het geval.
Structuur	→ De organisatiestructuur van de rampenbestrijdingsorganisatie is zo opgezet dat zij in staat is snel en adequaat te reageren in (dreigende) rampen en crises. In principe werkt deze structuur als alle functionarissen binnen de organisatie zich maar realiseren dat zij onderdeel vormen van een groter geheel en dat zij zich ten behoeve van deze organisatie dienstbaar opstellen en elkaar blijven informeren over het eigen handelen. Sommige onderdelen van de rampenbestrijdingsorganisatie functioneren daarin beter dan andere. De wijze waarop bijvoorbeeld de GHOR is georganiseerd werkt belemmerend, omdat de functionarissen binnen de GHOR niet gewend zijn om in een hiërarchische structuur te werken. Artsen en dergelijke zijn gewend om solistisch te operen, dit bevordert de onderlinge samenwerking en communicatie niet. → Taken en verantwoordelijkheden ten behoeve van de communicatie zijn met name vastgelegd om de voorlichting en communicatie met de pers en burgers te

	bevorderen. Taken en verantwoordelijkheden ten behoeve van de interne crisiscommunicatie zoals bedoeld in onderhavig onderzoek zijn niet als zodanig vastgelegd. Het blijkt ook moeilijk het onderscheid van interne crisiscommunicatie met voorlichting en communicatie voor het voetlicht te brengen en het belang hiervan tussen de oren te krijgen. → In de meer recente documentatie is meer aandacht voor wie welke besluiten moesten nemen en dus ook wie welke informatie daarvoor moet ontvangen, in de praktijk levert dit geen noemenswaardige problemen op.
Systemen	→ Hoewel regels en procedures belangrijk zijn moet niet de illusie gewekt worden dat alles tot in de puntjes uitgedacht kan worden. Voordat je het dan weet zitten we opgesloten in een systeem waar mensen niet meer zelfstandig of creatief na kunnen denken en waar mensen geen eigen verantwoordelijkheid meer nemen, maar zich verschuilen achter de procedures. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat slechte beslissingen meer gewaardeerd worden dan goede beslissingen omdat deze nu eenmaal in de procedures zijn opgenomen → Doordat al tijdens een incident of ramp naar de schuldige gezocht wordt en de druk tot verantwoording steeds groter wordt hebben steeds meer mensen de neiging om zich te verschuilen achter procedures. Ook gebeurt het dat functionarissen bewust formele communicatiekanalen vermijden omdat zij niet willen dat hun boodschappen op band opgenomen wordt. Regels en procedures moeten het functioneren van mensen bevorderen en geen middel worden om zich achter te verschuilen of juist moedwillig van af te wijken omdat fouten niet meer gemaakt mogen worden. → Informatiesystemen kunnen nog verder worden verbeterd. Hier kan een belangrijke winst behaald worden in het verbeteren van de interne crisiscommunicatie. situatierapporten kosten nu

	bijvoorbeeld te veel tijd. Alles zou (en zal spoedig) via de elektronische snelweg moeten verlopen via een gesloten internetsysteem dat voor iedereen te allen tijde toegankelijk is.
Cultuur en werkwijze	→ Echte gedragsregels ten aanzien van de interne crisiscommunicatie zijn niet vastgesteld. Het belang van een goede interne crisiscommunicatie wordt wel ingezien, maar er is veel spraakverwarring over wat interne crisiscommunicatie precies is. Veelal wordt hierbij gedacht aan die taken en verantwoordelijkheden waarmee een goede communicatie naar pers en burgers mogelijk wordt gemaakt. Het is moeilijk om het juiste begrip en belang van interne crisiscommunicatie tussen de oren te krijgen. → Alle afzonderlijke individuen binnen de rampenbestrijdingsorganisatie hebben hun eigen taak, als deze mensen beseffen dat zij onderdeel uit maken van een groter geheel waarin zij moeten samenwerken en communiceren, dan gaat het goed. Op operationeel en tactisch niveau moet de kwaliteit van medewerkers geen probleem opleveren. Het BT had tijdens het incident in Amersfoort de handicap dat een aantal sleutelfiguren niet bekend waren met de rampenbestrijdingsorganisatie. De burgemeester van Amersfoort was op vakantie en de loco-burgemeester had nog nooit een rampenoefening meegemaakt en wist niet hoe de rampenbestrijdingsorganisatie diende te functioneren. Verder had de gemeentesecretaris ook nog nooit een rampenoefening had bijgewoond. In de rampenbestrijdingsorganisatie is hij verantwoordelijk voor de gemeentelijke processen. Een ander belangrijk criterium in het persoonlijk functioneren van medewerkers is in hoeverre de verschillende functioneren elkaar kennen. Mensen die als eerder hebben samengewerkt zullen dit in de rampenbestrijdingsorganisatie ook eerder doen.

	→ Er was en is onvoldoende capaciteit beschikbaar voor de interne crisiscommunicatie binnen de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie.
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	De situatierapporten vanuit het ROT waren voor het BT niet altijd duidelijk. In het BT wisten we niet altijd goed wat het ROT van ons wilde. Daarbij duurde het lang voordat informatie via de situatierapporten het BT bereikte. Daarbij speelt mee dat er vanuit het operationeel niveau nog wel steeds directe informatie voor het BT beschikbaar was. In het BT was meer behoefte aan argumentatie waarom bepaalde beslissingen werden genomen. Het ROT is ook niet gewend om argumentatie bij de genomen beslissingen weer te geven. Tegelijkertijd moet deze kritiek genuanceerd worden omdat het BT zich ook met beslissingen bemoeide, waar zij niets mee te maken had.
Tweerichtingsverkeer	→ Het is gebruikelijk dat vanuit de plaats van het incident door het operationeel niveau opgeschaald wordt naar het bestuurlijk niveau. Tijdens het incident in Amersfoort was het bestuurlijk niveau echter gelijktijdig aan het operationeel niveau actief. Hierdoor ontstond er vanaf dat moment veelvuldig contact tussen het BT en het operationeel niveau. Dit werd versterkt doordat de brandweercommandant sterk operationeel betrokken was. Dit geldt ook voor de vertegenwoordiger van de politie in het BT. Omdat er voor hem niemand beschikbaar was van de politie in het ROT werden veel operationele taken en informatie, begrijpelijk maar oneigenlijk in het BT besproken. Dit zorgde voor onrust in het BT omdat zowel de Brandweercommandant als de vertegenwoordiger van de politie veel aan het bellen waren met het de mensen ter plekke op de plaats van het incident in het CoRT. → Doordat het ROT pas later werd ingeschakeld, werd deze min of meer buiten spel gezet. Er werd niet

	zichtbaar wat de directe meerwaarde van het ROT was. Ook richtte het BT zich te veel op operationele taken en zij nam beslissingen die zij niet had moeten nemen. → Vanuit het operationeel niveau werd het sein veilig via het ROT aan het BT gegeven. Het BT had dit ook rechtstreeks vernomen via haar operationele contacten en had hierop een bericht naar de pers doen laten uitgaan. Bij het BT kwam korte tijd later informatie binnen dat het de situatie ter plekke nog niet veilig was. Het BT liet daarop via de pers het bericht sein veilig herroepen. Het ROT was hierover echter nog niet geïnformeerd en liet nog intern een memo rondgaan met het sein veilig. Doordat het BT niet volgens het ROT met het CoRT communiceerde maar rechtstreeks kon deze situatie ontstaan. → De horizontale communicatie verliep op zich goed. Belangrijk aandachtspunt hierbij is de organisatie van de geneeskundige diensten. Deze organisatie bemoeilijkt de onderlinge samenwerking en communicatie, omdat de functionarissen binnen de geneeskundige diensten niet gewend zijn om in een hiërarchische structuur te werken. Artsen en dergelijke zijn gewend om solistisch te opereren. → De sfeer in het BT was open en constructief. Er was sprake van de juiste chemie. Ook de relatie met het operationeel niveau was goed te noemen. Dit werd ook bevorderd omdat de vertegenwoordigers in het BT en CoRT elkaar kenden. De relatie met het ROT was minder vanzelfsprekend. → Tussen de verschillende operationele diensten was geen concurrentiestrijd. Men was bereid samen te werken en elkaar van informatie te voorzien. De partij waar de samenwerking het minst goed mee liep waren de geneeskundige diensten. Deze hebben toch een heel andere achtergrond en cultuur dan de politie of brandweerorganisatie.
--	--

Tijdig en regelmatig	→ Situatie rapporten lieten vaak lang op zich wachten ten behoeve van de besluitvorming en het was niet altijd duidelijk welke informatie men van ons nodig had of welke besluiten wij moesten nemen. → Het duurde soms twee uur om over actuele informatie via het ROT te ontvangen, terwijl deze op operationeel al wel voorhanden was. Hiervan was het BT wel op de hoogte door de rechtstreekse lijntjes die er liepen tussen het BT en het CoRT.
Zorgvuldig	→ In principe is wel bewaakt dat informatie op de juiste wijze werd verwerkt. Een secretaresse in het BT en ROT waren daarvoor verantwoordelijk. Verder gaven de situatierapporten daar informatie over. Wel mag dit nog meer systematischer aangepakt mogen worden. → 'In het CoRT werd telefonisch door en bij het ROT geïnformeerd naar de voortgang van verzoeken om informatie wanneer dat nodig was. → In principe zijn er duidelijke protocollen hoe informatie van het operationeel niveau via het ROT naar het BT doorgegeven wordt. Ten tijde van het incident in Amersfoort was er veel rechtstreeks contact tussen het CoRT en het BT hierdoor kon het gebeuren dat niet geverifieerde informatie intern en extern werd verspreid.
Geloofwaardig en rechtmatig	→ In het BT vertrouwden wij op de expertise van de operationele diensten, er was een houding van als het operationeel niveau dat vindt, dan zal dat wel goed zijn". Het vertrouwen in het ROT was minder omdat zij door hun trage start niet echt een wezenlijke bijdrage hadden in het bestrijden van het incident. → Het vertrouwen in het BT door het operationeel niveau was goed, echter toen het incident voor ons gevoel zo onnodig lang ging duren werd dat vertrouwen minder. Wij beschikten immers over de expertise, wij dachten het vertrouwen te hebben verloren van het BT. → Eén van de geruchten die tijdens het incident is ontstaan is dat het lek in aan de ketelwagen zou zijn ontstaan

	door het vallen van een bouwsteiger. Het bleek hier echter te gaan om een probleem aan de steigerpijp, wat de benaming is van het afsluitsysteem van de ketelwagen zelf. Een ander gerucht was dat er sprake zou zijn van een gigantische rookontwikkeling → Er was niet eens zozeer sprake van geruchten als wel van onzekerheid van bepaalde zaken. → Los van het functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie is naar mijn mening de aandacht voor het incident in Amersfoort overtrokken. Al verbaasde deze aandacht mij niet. Het was komkommertijd voor de media en daardoor vormde dit incident een welkom onderwerp. In de afgelopen tijd hebben zich vergelijkbare incidenten voorgedaan die lang niet zoveel aandacht hebben in de media. Communicatie en gevaarlijke stoffen waren de twee onderwerpen die in de media met name aandacht kregen.
Intern voor extern	→ Intern is iedereen duidelijk geïnformeerd over hoe om te gaan met de pers, hierbij werd consequent verwezen naar de communicatiemedewerkers op het stadhuis. Wel werd voorlichting op de plaats van het incident gemist.

Ketelwagenincident Amersfoort

Diepte-interview H. Meulendijks

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	→ Nee, een concrete strategie communicatiestrategie en doelstellingen zijn niet opgenomen.
Structuur	→ In Amersfoort werd gewerkt met de GRIP-procedure die de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie in staat moet stellen snel op te treden tijdens een ramp of incident. → Ik moest snel uitzoeken welke afspraken er precies in de regio golden. De operationele afspraken waren wel gelijk, maar de bestuurlijke afspraken op strategisch en tactisch niveau kenden wel wat verschillen met wat ik gewend was.
Systemen	→ De richtlijnen zijn in Amersfoort goed opgevolgd. Systemen hebben goed gewerkt.
Cultuur en werkwijze	→ Gedragslijnen voor de interne crisiscommunicatie zijn niet geformuleerd. Interne crisiscommunicatie mag nog meer aandacht krijgen. → Tijdens rampen en crises werken medewerkers nog beter dan tijdens oefeningen omdat mensen door de druk snel opdrachten oppikken en luisteren. → De vakantieperiode had nadelige invloed op de beschikbare capaciteit.
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	→ De beslissingen zijn voldoende toegelicht. → Doordat je de meeste functionarissen wel kent, weet je hoe ze informatie willen ontvangen en ook hoe ze zelf de informatie doorgeven.
Tweerichtingsverkeer	→ Ik wist vanaf het begin wie op welke sleutelposities in de organisatie zaten en wie dus van mij informatie moest krijgen.

	→ In het ROT ontbraken belangrijke vertegenwoordigers vanuit de verschillende onderdelen van de crises- en rampenbestrijdingsorganisatie. → In het ROT zat geen vertegenwoordiger van de gemeente. Ze hadden in Amersfoort niet veel capaciteit en wat ze wel hadden wilden ze graag in Amersfoort houden. → Vanuit de politie duurde het lang voordat de juiste persoon in het ROT vertegenwoordigd was. Politie is ook minder dan de brandweer gewend om multidisciplinair op te treden.
Tijdig en regelmatig	→ Ja, informatie was snel voorhanden. Er werd ook snel duidelijk welke activiteiten en informatie wel belangrijk was en welke niet. De informatie was ook voldoende actueel.
Zorgvuldig	→ Het voorbeeld in Amersfoort waar in eerste instantie het sein veilig werd afgegeven en enkele ogenblikken later dit bericht weer werd ingetrokken geeft aan dat er niet altijd zorgvuldig met informatie is omgesprongen. → Een lastig punt is nog wel hoe je op tactisch niveau omgaat met de opdrachten die je van het strategisch niveau krijgt en de informatie die je van het operationeel niveau krijgt. Niet dat dit nu echt een kwestie in Amersfoort is geweest, maar in deze informatie kan wel enige discrepantie in zitten.
Geloofwaardig en rechtmatig	→ Het gegeven dat er eerst het sein veilig werd afgegeven en later weer werd ingetrokken tast je geloofwaardigheid als organisatie aan. Ook onderling leverde dit wel enige onrust op.
Intern voor extern	→ Op zich is deze regel wel zo veel mogelijk gehanteerd.

Lekkende vrachtwagen op de A28 in De Bilt

Diepte-interview E. Bron en H. Stolker

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	→ In het rampenplan van de gemeente zijn wel enkele relevante notities opgenomen voor de interne crisiscommunicatie. Maar nee, een specifieke communicatiestrategie en bijbehorende doelstellingen zijn hierin niet opgenomen.
Structuur	→ Algemeen beeld is dat het incident goed beheersbaar was en dat de rampenbestrijdingsorganisatie goed heeft opgetreden. Al na de Vuurwerkram্প in Enschede heeft de structuur van de rampenbestrijdingsorganisatie meer vorm gekregen. Dit heeft er zeker bijgedragen aan de wijze waarop de rampenbestrijdingsorganisatie in staat geweest is het incident te bestrijden. In mijn optiek is de organisatie ook flexibel genoeg. Werken en presteren onder tijdsdruk haalt het beste in mensen in boven. Als men iets nieuws moet doen, is men het meest enthousiast. Als een incident zich na 5 uur voordoet is er wel een groter probleem als het gaat om de beschikbaarheid en bereikbaarheid van mensen. En ook kunnen belemmeringen optreden door de logheid en stroperigheid van het ambtelijk apparaat . → Om de rampenbestrijdingsorganisatie nog beter voor te bereiden op dergelijke incidenten zouden er veel meer niet voorbereide en onverwachte oefeningen moeten plaatsvinden. Huidige oefeningen worden wel geëvalueerd maar niet systematisch vastgelegd. → In principe zijn verantwoordelijkheden en taken in het rampenplan vastgesteld, of deze ook bij alle functionarissen ook als dusdanig bekend zijn is minder zeker. → Wie welke informatie nodig heeft moet in principe

	voortvloeien uit de verantwoordelijkheden en taken, maar heel éénduidig is dit niet vastgelegd.
Systemen	→ Regels en procedures zijn voor een belangrijk deel vastgelegd. Wellicht zou dit voor de interne crisiscommunicatie nog nader vastgelegd kunnen worden. Belangrijker is echter dat alle stappen in het proces goed doorlopen worden, dat alle informatie wordt gecheckt en geïnformeerd en dat gecontroleerd wordt dat alle informatie op een juiste wijze wordt behandeld. → De beschikbare informatiesystemen werken prima en hebben geen belemmering gevormd in het bestrijden van het incident .
Cultuur en werkwijze	→ Het belang van een goede rampenbestrijdingsorganisatie werd ook al voor het incident op de A28 ingezien, maar is vooral de afgelopen jaren steeds meer toegenomen. De politieke aandacht hiervoor speelt hierbij ook zeker een rol. Dit geldt ook voor de interne crisiscommunicatie, zo heeft een partij als het RIVM nu ook echt een duidelijke rol in rampenbestrijdingsorganisatie. Voor de communicatie geldt dat deze nog wel sterk per organisatieonderdeel georganiseerd is. Meer samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen in de rampenbestrijdingsorganisatie op het gebied van interne crisiscommunicaties is wenselijk. Het belang van interne crisiscommunicatie mag dus nog meer aandacht krijgen maar een verbetering is merkbaar. → De kwaliteit van de operationele medewerkers is zondermeer goed. Je moet je er ook op kunnen vertrouwen dat zij hun werk op een goede wijze uitvoeren. Het multidisciplinair denken krijgt in de afgelopen jaren ook meer steeds gestalte waardoor de samenwerking en daarmee de interne crisiscommunicatie wordt verbeterd. Ook andere functionarissen binnen de rampenbestrijdingsorganisatie leveren voldoende kwaliteit. De gemeentelijke diensten

	hebben daarbij als nadeel dat het gemeentelijk apparaat log en stroperig is. → De houding in het ROT was voor het operationeel niveau niet altijd duidelijk, het gedrag kwam soms besluiteloos over en men richtte zich wellicht te veel op overbodige details. De berichtgeving zelf tussen de verschillende niveaus is op zich goed verlopen. Toch leefden er verschillende beelden tussen het ROT en het CoPI, doordat de berichtgeving anders werd geïnterpreteerd. → Er was voldoende capaciteit voor de interne crisiscommunicatie beschikbaar.
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	→ Het Beleidsteam moet voornamelijk vooruit denken, is verantwoordelijk voor de communicatie naar buiten, draagt verantwoordelijkheid voor de burgers en moet rekening houden met politieke consequenties. ik heb hier in mijn berichtgeving aan de burgemeester ook bewust rekening mee gehouden. De ene burgemeester is daar beter op ingericht dan de ander De verkeerssituatie speelde mij voor mij wellicht minder, omdat je bij de start van een dergelijk incident geen andere keuze hebt dan de weg af te zetten. Verder had ik verwacht het incident veel sneller afgehandeld had kunnen worden. Verder had men het incident op een verkeerde plek op de kaart ingetekend waardoor men enige tijd van een verkeerde locatie is uitgegaan. → De aard van beslissingen werd tussen de verschillende niveaus voldoende gewisseld. Het waarom van beslissingen was soms onduidelijk. De omzichtigheid waarmee het incident is behandeld is daar een voorbeeld van. Het incident had veel eerder afgehandeld kunnen worden als er eerder toestemming was verleend om het lekkend vat te vervoeren. Het risico werd door het ROT en de burgemeester, hoewel er begrip voor is, te zwaar ingeschat.

Tweerichtingsverkeer	→ Elk kwartier was er onderling contact tussen het CoPI en het ROT en het ROT en het Beleidsteam in de vorm van een situatierapport met daarin alle actuele informatie en relevante meldingen. → Over het algemeen is de communicatie tussen de verschillende diensten niet slecht verlopen, toch is de communicatie tussen het ROT en de functionarissen bij het incident zelf in het CoPI is voor verbetering vatbaar. Het blijkt moeilijk voor het CoPI om de juiste beelden van het incident bij het ROT over te brengen. Bilateraal had ik regelmatig en bilateraal goed contact met mijn burgemeester. Toch, ontstond er door het ROT toch ook met hem miscommunicatie, terwijl alles op operationeel werkniveau goed werd overlegd en geregeld. Dit heeft er ondermeer voor gezorgd dat het transport van het lekkende vat vele malen langer heeft geduurd dan nodig is geweest. → De horizontale communicatie op operationeel niveau is goed verlopen. Ook met derden die buiten de 'normale' rampenbestrijdingsorganisatie vallen zoals het RIVM verliep goed. Belangrijkste principe voor zowel horizontale- als verticale communicatie is dat de verschillende betrokkenen elkaar al kennen voordat zij tijdens een dergelijk incident moeten samenwerken. → Tijdens het incident was er duidelijk sprake van teamwork, de sfeer was open en er waren geen verborgen agenda's. Een prettige en constructieve manier van samenwerken.
Tijdigheid en regelmatig	→ De burgemeester heeft over het algemeen kortdurend en snel beslissingen genomen. Wel heeft het ROT en het Beleidsteam het risicogehalte van het incident te hoog ingeschat waardoor het afhandelen van het incident langer heeft geduurd dan strikt nodig. → Informatie was actueel en werd elk kwartier per situatierapport verzonden en met de burgemeester vond regelmatig bilateraal overleg plaats.

Zorgvuldig	→ In het Ketelwagenincident in Amersfoort was veel kritiek op het handelen van het ROT geweest. Dit was tevens de reden dat men in het ROT extra alert was en bang om fouten te maken. Dit is de reden dat het ROT een veel zwaarder beeld had van het incident dan op operationeel niveau. Het ROT had dus een andere interpretatie van de gang van zaken dan op het operationeel niveau in het CoPI. → Het uitgaan van een verkeerde locatie is een voorbeeld waarbij men op basis van verkeerde informatie beslissingen heeft genomen. Dit heeft er voor gezorgd dat het incident langer heeft geduurd, dan strikt nodig.
Geloofwaardig en rechtmatig	→ Ik geloof niet dat legitimiteit of betrouwbaarheid van de betrokken niveaus ter sprake heeft gestaan. Dit staat wellicht haaks op het gegeven dat er toch verschillende beelden over het incident zijn ontstaan. Ik denk echter niet dat dit te maken met een gebrek aan vertrouwen of legitimiteit maar meer met het verschil in beelden, het onvermogen om een goede inschatting van de risico's te maken die niet op de plek van het incident zelf aanwezig waren. De gebeurtenissen tijdens het Ketelwagenincident in Amersfoort dragen hier ook aan bij. → Het feit dat er vier collegae van politie waren met gezondheidsklachten zorgde wel voor enige ongerustheid. Deze klachten waren echter niet te herleiden tot het daadwerkelijke incident. Verder zijn eigenlijk geen geruchten ontstaan. → De media geven een goede spiegel op het eigen handelen. Zij maken meer inzichtelijk in wat je goed doet en wat je beter kan. Ik geloof dan ook dat de beelden in de media overeen komen met de werkelijkheid.
Intern voor extern	→ Berichten aan de media zijn eerst intern gecommuniceerd en centrale woordvoering werd onder regie van de gemeente afgesproken.

Lekkende lading op de A28 in De Bilt

Diepte-interview H. Meuledijks

Kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie	
Doelstelling en strategie	→ Nee, een concrete strategie communicatiestrategie en doelstellingen zijn niet opgenomen.
Structuur	→ De rampenbestrijdingsorganisatie is zo ingericht dat tijdens incidenten snel en flexibel opgetreden kan worden. Onduidelijk was wel welk niveau GRIP en door wie opgesteld moest worden. → Verantwoordelijkheden en taken zijn vastgelegd. Ik had echter het nadeel dat ik in het ROT met een beperkte bezetting moest functioneren. Tijdens dit incident was men rol ook beperkt. Ik had geen beslissingsbevoegdheid, maar trad slechts adviserend op. Bij het CTPI had men het beeld dat ik wel beslissingsbevoegd was. Doordat ik niet alle collegae vooraf kende moest even afgetast worden wie waar precies verantwoordelijk voor was. Ook was het onduidelijk wie welke verantwoordelijkheid had ten aanzien van het bepalen van het grip-niveau. En verder was het de commandant van de brandweer en niet de burgemeester die de belangrijkste positie in het beleidsteam bekleedde. Een burgemeester moet moed hebben het opperbevel op zich te nemen, -burgemeester deed dit niet. → Verantwoordelijkheden en taken, zijn niet éénduidig vastgelegd.
Systemen	→ Veel van de communicatie verliep mondeling. Van situatierapporten werd geen gebruik gemaakt. → In het ROT werkte de beschikbare fax niet en moest een nieuwe fax geregeld worden.
Cultuur en werkwijze	→ De medewerkers beschikken in principe over voldoende capaciteit. De mate van ervaring en het niveau van

	oefenen verschilt tussen de medewerkers. → Er was voldoende capaciteit voor de interne crisiscommunicatie beschikbaar.
Kwaliteitscriteria met betrekking tot de inhoud	
Begrijpelijk en relevant	→ Ik denk inderdaad dat de informatie voldoende aansloot bij de wensen van de verschillende personen, dat wil niet zeggen dat alle besluiten even veel instemming hadden. De noodzakelijkheid van beslissingen werd niet door alle partijen gedeeld.
Tweerichtingsverkeer	→ Ik kwam er pas in de loop van het incident achter dat ik een ander beeld in het ROT had dan het CTPI en het Beleidsteam. Dit voorbeeld geeft maar aan dat de communicatie tussen de verschillende niveaus altijd voor verbetering vatbaar is. Toch was er regelmatig en zorgvuldig contact tussen de verschillende niveaus. → Samenwerking verliep strak en goed. De mensen kenden en begrepen elkaar.
Tijdig en regelmatig	→ Informatie was voldoende op tijd en actueel.
Zorgvuldig	→ Er was sprake van verschillende beelden tussen het ROT en het CTPI over de afhandeling van het incident. Dat begon al bij het vaststellen van de hoogte van het GRIP-niveau. In het ROT waren wij extra alert door eerder opgedane ervaringen tijdens het incident in Amersfoort en het onwel zijn van een aantal politiefunctionarissen op de plek van het incident. De aan ons gestuurde informatie werd door ons dan ook anders opgepakt dan het CTPI van ons verwachtte.
Geloofwaardig en rechtmatig	→ In de rampenbestrijdingsorganisatie ben je sterk aangewezen op de expertise van je operationele collegae in het veld, dit laat onverlet dat het ROT een sterke behoefte houdt om aangeleverde informatie of operationele besluiten zorgvuldig te checken. Het operationele veld is daar niet altijd gelukkig mee en kan dit wellicht ervaren als een gebrek van vertrouwen, hoewel ik dit niet zo ervaar. Het operationele team nam

	onze deskundigheid wellicht daardoor ook in twijfel, wij waren gewoon extra voorzichtig na de gebeurtenis in Amersfoort en het feit dat een aantal agenten bij de plek van het incident onwel zijn geworden. Bovendien is het de verantwoordelijkheid van het ROT om het gehele gebied te overzien, het CTPI heeft daarvoor een te beperkt beeld. → Het onwel worden van een aantal collegae van politie zorgde voor geruchten.
Intern voor extern	→ Naar mijn weten zijn de medewerker eerste geïnformeerd voordat er extern gecommuniceerd werd.

