

Onderzoek vuurwerkcramp Enschede

Analyse van de publieksvoorlichting bij de Vuurwerkcramp Enschede

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding

Adviseurs: Sander Bisschop
Diederik Hommes
Martine Kuiper
Ruurd Reitsma

Januari 2001

Inhoudsopgave

	blz.	
1	<i>Inleiding</i>	5
1.1	Algemeen	5
1.2	Reconstructie	5
1.3	Analyse	7
2	<i>Analyse- en referentiekader</i>	8
2.1	Analysemodel	8
2.2	Opbouw vanuit de reconstructie	8
2.3	Afbakening	9
2.4	Bronnen	9
2.5	Referentiekader	9
3	<i>De bevindingen</i>	11
3.1	Ten aanzien van omgeving	11
3.2	Ten aanzien van beleid en strategie	14
3.3	Ten aanzien van de producten (boodschappen)	16
3.4	Ten aanzien van de processen	20
3.5	Ten aanzien van de organisatie	20
3.6	Ten aanzien van de mensen en cultuur	23
3.7	Ten aanzien van beheer	23
4	<i>Conclusies</i>	24
4.1	Vraagstelling	24
4.2	Algemene conclusie	24
4.3	Specifieke conclusies	24
5	<i>Aanbevelingen</i>	27
5.1	Uitwerking aanbevelingen	27
5.1.1	Maak in het rampenplan onderscheid tussen rampen die met de eigen organisatie voor publieksvoorlichting op lokaal en regionaal niveau afdoende kan worden begeleid en rampen waarbij dit niet het geval is	27
5.1.2	Landelijke pool	28
5.1.3	Interne communicatie vóór externe communicatie	28
5.1.4	Maak gebruik van internet en nieuwe telecommunicatiemogelijkheden	29
5.1.5	Verwoord je beleid in je rampenplan	29
Bijlage 1A	<i>Bronnen</i>	31
Bijlage 1B	<i>Literatuur</i>	33
Bijlage 2	<i>Handreikingen voor gemeenten bij de publieksvoorlichting na een ramp of crisis</i>	34

1 Inleiding

1.1 Algemeen

In de middag van 13 mei 2000 werd Enschede opgeschrikt door een aantal hevige explosies: een zwarte rookpluim steeg op boven de stad. Er was iets vreselijks gebeurd, dat wist iedereen meteen. Hoe erg het was werd in de uren en dagen na de ramp snel duidelijk. De pers heeft daarbij een grote rol gespeeld. De explosies zelf zijn via GSM live op radio Oost becommentarieerd door Danny de Vries, een reporter van RTV Oost die rond 15:00 uur meldde op weg te zijn naar een brandje bij de vuurwerkopslagplaats. Rond 15:45 uur gaf hij een eerste schets van de ravage na de laatste fatale klap: het leek wel een oorlogsgebied.

Terwijl men op en rond het rampgebied met man en macht aan het werk ging om slachtoffers te helpen en de eerste doden te bergen, werd op het gemeentehuis het rampenplan in werking gesteld. Op het gebied van de voorlichting, zowel aan de pers als aan de getroffen, kwam een gigantische taak op het gemeentebestuur af. Rond 16:30 uur deelde de burgemeester, conform het terzake met RTV Oost gesloten convenant, telefonisch mee aan de redactie van RTV Oost, dat de gemeente gebruik wenste te maken van de omroep om mededelingen te doen. Rond die tijd werd ook een eerste persbericht voorbereid en iets voor zessen vond de eerste persconferentie plaats. Inmiddels was het gemeentehuis omsingeld door persstraatwagens. Niet alleen alle Nederlandse omroepen waren vertegenwoordigd, maar ook vanuit het buitenland was er veel belangstelling voor het gebeuren in Enschede. Volgens sommigen hing die grote belangstelling vanuit het buitenland samen met het simpele feit dat al veel buitenlandse verslaggevers en cameraploegen in Nederland waren, omdat later die maand Euro 2000 van start zou gaan. Wat hier ook waar van moge zijn, de vuurwerkkramp in Enschede was een media-event van een dusdanige omvang dat het gemeentebestuur onmogelijk de persvoorlichting met eigen middelen aankon en hulp van buitenaf noodzakelijk was.

De opvangcentra stroomden vol. Daarnaast gingen ook veel getroffen naar familieleden of vrienden. Een groot gebied was ontruimd. Sommige getroffen konden in de loop van de week na de ramp terug naar hun huizen, velen moesten echter een nieuw huis krijgen. Getroffenen waren verspreid over stad en regio, lagen in ziekenhuizen, vonden onderdak bij familie en vrienden of verbleven noodgedwongen één of meerdere nachten in de Diekmanhal. Hoe bereik je al deze mensen? Hoe geef je antwoord op al hun vragen? Hoe zorg je dat alle mensen die werkzaam zijn 'in het veld' op de hoogte zijn van het laatste nieuws? Ook hier stond het gemeentebestuur voor een lastige en veeleisende taak.

1.2 Reconstructie

Rijnconsult heeft in opdracht van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek uitgevoerd naar (uitvoering van) de publieksvoorlichting na de Vuurwerkkramp. De term publieksvoorlichting, zoals deze in dit onderzoek is gehanteerd, vereist een nadere toelichting. Uiteraard staat de publieksvoorlichting niet op zichzelf. Het is een element van de communicatiefunctie, waartoe in- en externe communicatie, als ook de publiekspresentatie behoren. Het informatiemanagement van de gemeente bepaalt de effectiviteit van het geheel van de communicatie als ook die van de samenstellende delen en de mate waarin deze elkaar onderling kunnen versterken of verzwakken.

De gemaakte keuze van de deelonderzoeken leidt er toe, dat een groot deel van de interne en externe communicatie is beoordeeld in het deelonderzoek Algemene coördinatie. Dit betreft dan met name, die communicatie die van belang is bij de interne coördinatie van gemeentelijke functies en de operationele inzet van hulpdiensten. Publieksvoorlichting komt ook voor als afzonderlijk cluster in de afdeling communicatie naast bijvoorbeeld persvoorlichting. In dit onderzoek naar het taakveld publieksvoorlichting is gekeken naar alle publieke uitingen van de zijde van de instanties, die in het Gemeentelijk Coördinatiecentrum waren vertegenwoordigd. Deze uitingen zijn zowel zichtbaar geworden in de media, als in specifiek op het publiek of publieksgroepen gerichte informatie, die anderszins is verspreid. Ook is gekeken naar indirecte communicatie-effecten van het gedrag of de uitrusting van hulpverleners (bijvoorbeeld het al dan niet dragen van beschermende kleding).

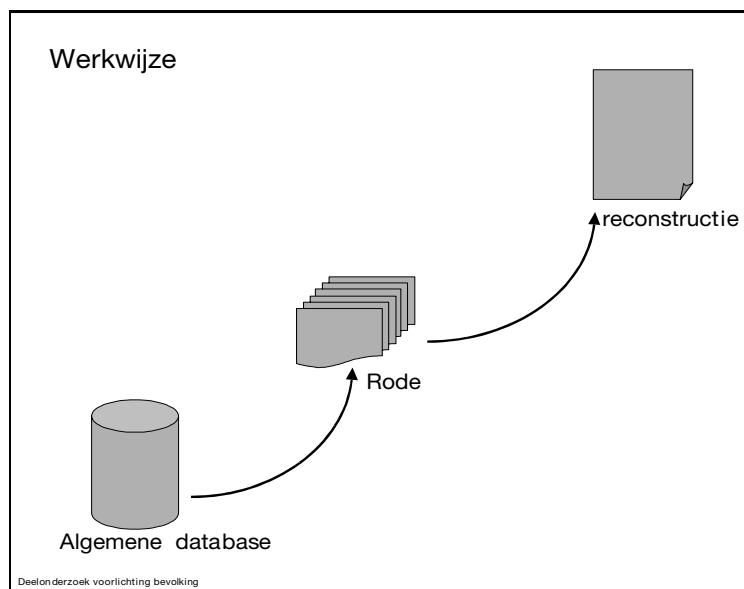
Concluderend wordt derhalve met 'publieke uitingen' bedoeld alle communicatie gericht op 'het publiek', of deze uitingen nou rechtstreeks of via de pers uiteindelijk bij het publiek terecht komen. Binnen het taakveld publieksvoorlichting (ons onderzoeksobject) valt derhalve zowel de pers- als de publieksvoorlichting.

In de eerste fase van het onderzoek is de gang van zaken rond de publieksvoorlichting in kaart gebracht in een reconstructie van de gebeurtenissen van 13 mei (de explosie) tot en met 24 mei, het einde van de werkzaamheden van het RIT, waarop het buiten werking stellen van het rampenplan volgde.

De reconstructie was niet alleen bedoeld om feitelijk op te sommen wat er van minuut tot minuut is gebeurd, van groter belang was om door middel van de reconstructie meer inzichtelijk te maken hoe de ketens in de besluitvorming over de publieksvoorlichting en de uitvoering daarvan hebben gefunctioneerd. Wij hebben daarom de reconstructie in drie stappen samengesteld (zie de figuur weergegeven op de volgende pagina). Gedurende de eerste stap is ieder gegeven aanvankelijk als op zichzelf staand beoordeeld. Dit heeft geleid tot de algemene database. Vanuit de samenhang in gegevens in de algemene database hebben wij groeperingsmogelijkheden 'ontdekt', de rode lijnen (stap 2):

- verwanten informatie,
- medische en psychische verzorging,
- huisvesting, opvang en materiële ondersteuning,
- ontruiming en verordening,
- gevaarlijke stoffen,
- mediabeleid en pers.

Op basis van de gedetailleerde uitgewerkte rode lijnen, is een ingedikte deelreconstructie samengesteld. Deze geeft inzicht in hoe de belangrijkste gebeurtenissen rond publieksvoorlichting in onderling verband staan (stap 3). Deze samenvattende deelreconstructie verwoordt daarmee de meest waarschijnlijke uitleg van datgene, wat er op grond van de toen ter beschikking staande bronnen kon worden vastgesteld.



De samenvattende reconstructie vergemakkelijkte de analysefase, maar om welonderbouwd antwoord te kunnen geven op de vraagstelling bij het analysetraject was het noodzakelijk om nader onderzoek te verrichten aan de hand van o.a. interviews met direct betrokkenen bij de publieksvoorlichting en reconstructies en analyses van andere onderzoekers (voor een overzicht van de bronnen die we hebben gebruikt verwijzen we naar het analyse- en referentiekader).

1.3 Analyse

In de tweede fase van het onderzoek wordt de gang van zaken geanalyseerd. De vraagstelling bij het analysetraject is als volgt (conform opdracht van Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding):

- het bepalen van de effectiviteit qua inhoud, acceptatie en appreciatie/toon van de voorlichting bij de Vuurwerkramp;
- het bepalen van de effectiviteit van de voorbereiding van de voorlichting onder rampenomstandigheden door alle betrokken instanties bij de Vuurwerkramp;
- het – zo nodig – doen van aanbevelingen voor het verbeteren van de voorbereiding van de voorlichting en communicatie onder rampenomstandigheden.

Hierbij kijken we naar:

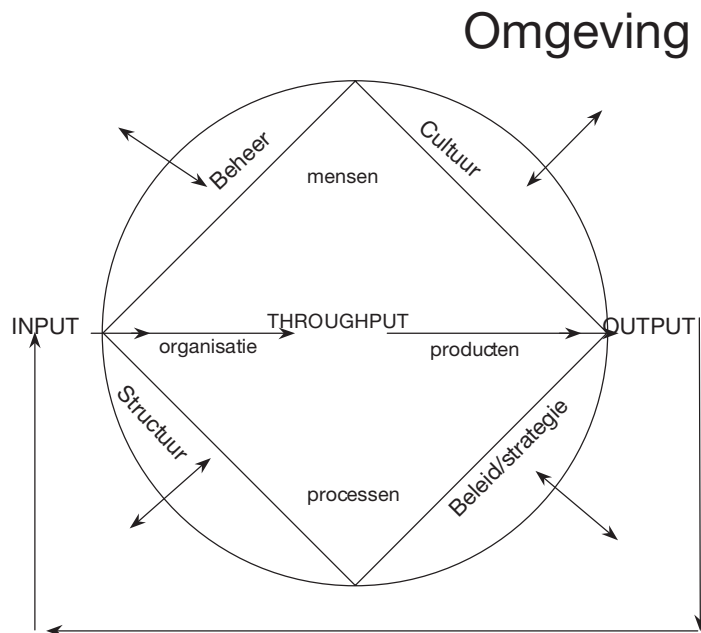
- 1 de effectiviteit van de voorlichtingsprocessen en
- 2 de doelmatigheid en de effectiviteit van de eindproducten, t.w. de boodschappen, gericht op het vergroten van de kennis en vaardigheden of het bewerkstelligen van een houding c.q. attitude bij de doelgroepen.

De analysefase vond plaats in de periode september-oktober-november 2000. Om het onderzoek van de commissie Oosting te bevorderen hebben wij eind september 2000 op verzoek van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een tussenrapportage opgesteld, waarbij wij de eerste bevindingen neerlegden ten aanzien van de analyse. Dit was echter nog voordat wij inzicht hadden in andere onderzoeken in het kader van de Vuurwerkramp en voordat wij aanvullende interviews hadden gevoerd met betrokkenen. Deze eindrapportage is voor wat betreft de bevindingen aangescherpt en verder zijn er conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De tussenrapportage van 4 oktober is daarmee vervallen.

2 Analyse- en referentiekader

2.1 Analysemodel

Het te hanteren analysemodel vormt het open systeemmodel zoals ook door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding wordt gehanteerd, gecombineerd met het 'ruit' model dat door Rijnconsult bij doorlichtingen wordt gebruikt.



De gegevens, die nodig zijn, worden zo mogelijk ontleend aan de reeds geïnventariseerde reconstructiegegevens en waar nodig aangevuld met gegevens uit nader onderzoek. Zo richt de informatieverzameling voor de analyse zich op:

- **Beleid en strategie** (doelstellingen in rampenplan, voorlichtings-/communicatieplan, situationeel bepaalde doelstellingen)
- **Input** (triggers voor communicatie, vanuit de dynamiek van de omgeving)
- **Output** (berichtgeving extern en intern, informatiedragers etc., hierna producten genoemd)
- **Omgeving** (fenomenen, feitelijke situatie, invloeden van buitenaf, etc.)
- **Processen** (werkprocessen, procedures)
- **Organisatie en structuur** (organisatie, verantwoordelijkheden, bevoegdheden)
- **Mensen en cultuur** (personeel, samenwerking, houding)

2.2 Opbouw vanuit de reconstructie

In de reconstructie, die voorafgaand aan deze analyse is samengesteld, hebben wij, zoals reeds omschreven, een aantal hoofdlijnen in de voorlichting onderscheiden. Deze 'rode lijnen' waren bedoeld om op systematische wijze de gebeurtenissen van 13 mei tot en met 24 mei 2000 in kaart te brengen. Bij de analyse van de diverse rode lijnen, aan de hand van het analysemodel, bleek al snel dat veel bevindingen en later ook conclusies en aanbevelingen in feite voor de diverse rode lijnen op hetzelfde neerkwamen. Om de leesbaarheid van ons analysedocument te bevorderen, hebben wij er daarom voor gekozen onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen breed toepasbaar en niet per rode lijn weer te geven; de bevindingen, conclusies en aanbevelingen worden echter wel onderbouwd met voorbeelden uit de diverse rode lijnen.

2.3 Afbakening

Bij het onderzoek is het van belang steeds weer te bedenken dat het onderwerp van analyse de publieksvoorlichting is en er dus geen waardeoordeel wordt gegeven over de inhoudelijkheid van (bijvoorbeeld) de wijze waarop is omgegaan met opvang. Processen van coördinatie, overleg, besluitvorming, etc. die centraal staan in andere onderzoeken, zijn voor ons slechts relevant om te begrijpen waarom en op welke wijze er is gecommuniceerd. Zeer relevant zijn interne processen rond de totstandkoming en werking van producten van publieksvoorlichting. Het aspect interne communicatie beoordelen wij vanuit het gezichtspunt van de effecten op de externe communicatie. Voor een uitgebreide analyse van de interne communicatie verwijzen wij naar de bevindingen over operationele informatievoorziening, zoals die zijn opgenomen in het analysedocument van het separate deelonderzoek Algemene Coördinatie.

2.4 Bronnen

De volgende bronnen hebben wij gebruikt voor onze analyse:

- de reconstructie Publieksvoorlichting¹;
- interviewverslagen van interviews gehouden met betrokken verslaggevers en redacteurs, voorlichters, bestuurders en ambtenaren;
- reconstructies en analyses van andere onderzoeken van de Vuurwerkramp;
- (delen van) de uitkomsten van de enquête en groepsgesprekken gehouden door Berenschot in opdracht van de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp over praktische hulpverlening.
- De uitkomsten van de enquête en groepsgesprekken gehouden door Berenschot in opdracht van de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp over praktische hulpverlening, zoals deze conform afspraak met onze opdrachtgever door Berenschot aan ons beschikbaar zijn gesteld.

Een overzicht van de interviewverslagen en van de andere onderzoeken, die zijn gebruikt voor dit rapport, is bijgevoegd als Bijlage 1A.

2.5 Referentiekader

Bij de beoordeling van de gang van zaken rond de voorlichting bij de Vuurwerkramp gebruiken wij enkele ijkpunten. Deze ijkpunten zijn gebaseerd op literatuur rond crisiscommunicatie en voorlichting bij rampen. Een overzicht van de gebruikte literatuur is bijgevoegd als Bijlage 1B. De gevonden ijkpunten zijn opgenomen in het navolgende referentiekader.

1 Strategie en beleid

- er zijn eenduidige en concrete doelstellingen ten aanzien van de communicatie, er is een communicatiestrategie: deze zijn bekend bij de belangrijkste betrokken instanties;
- de communicatie ondersteunt de beleidsdoelstellingen van de rampenbestrijding.

¹ Voor de reconstructie Publieksvoorlichting geldt dat, mede naar aanleiding van het commentaar van de gemeente Enschede op de versie van 1 november 2000, de reconstructie daar waar nodig is aangepast. Uiteraard is bij de samenstelling van dit rapport daarmee rekening gehouden. Een lijst met de voor de reconstructie gebruikte bronnen en de bronnen zelf zullen beschikbaar zijn bij het LCI. Onder deze bronnen bevinden zich o.a. verslagen, faxberichten, overzichten van uitzendingen (opgesteld door de omroep zelf of het NAA) en krantenknipsels.

2 Producten

- er vindt maximale openheid plaats, tenzij dit een duidelijk te verwachten negatief gevolg kan hebben op de rampenbestrijding;
- de boodschappen die worden gecommuniceerd zijn onderling (tussen verschillende instanties en woordvoerders daarvan) niet divergerend en dus gericht op het bereiken van hetzelfde effect bij de doelgroepen;
- de boodschappen onderling bevatten geen discrepanties;
- de boodschappen bevatten geen (opzettelijke) onwaarheden of speculaties;
- de boodschappen zijn afgestemd op de verschillende doelgroepen (in toon, inhoud en vorm).

3 Processen

- er is sprake van een duidelijke regie van de communicatie, er is sprake van verkrijgen/behoud van initiatief;
- er wordt zo snel mogelijk informatie gegeven: geruchten worden zo snel mogelijk bestreden;
- er wordt actief gecommuniceerd wat de argumenten zijn om iets wel of niet te doen c.q. iets wel of niet te communiceren;
- in de relatie met de pers vindt er geen 'off the record' plaats en worden media zo veel mogelijk gelijk behandeld;
- de interne communicatie gaat voor de externe communicatie uit.

4 Organisatie en structuur

- er is een door de belangrijkste betrokkenen geaccordeerd plan, dat voorziet in communicatiescenario's en een heldere organisatiestructuur (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden);
- er is vooraf aandacht voor oefening en training van zowel de operationele als de bestuurlijke organisatie van de communicatie;
- taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gedurende de rampenbestrijding zijn voor eenieder helder en zijn adequaat aangepast als de omstandigheden daar aanleiding toe geven.

5 Mensen en cultuur

- de communicatie vindt zo veel mogelijk plaats door bestuurders/autoriteiten;
- de in te zetten communicatiemensen zijn van voldoende kwaliteit;
- er zijn tijdig kwantitatief voldoende ondersteunende communicatiemensen.

6 Beheer

- er is bijgehouden wat er wordt gecommuniceerd;
- er vinden analyses plaats van de effecten van de communicatie en deze worden teruggekoppeld naar de beleidsbeslissers.

Centraal in deze ijkpunten staan een aantal aan elkaar gerelateerde doelen:

- het bevorderen van een correct beeld van de rampsituatie;
- het ondersteunen van de rampbestrijding (en nazorg) door het – door communicatie – bereiken van een gewenste houding en gedrag bij de bevolking en zo een bijdrage te leveren aan het minimaliseren van de effecten van de ramp en een terugkeer naar een genormaliseerde situatie.

En als nevendoelestelling en randvoorwaarde:

- het bevorderen en/of behoud van de geloofwaardigheid van het functioneren van de overheid/overheidsinstanties.

3 De bevindingen

In deze rapportage presenteren wij onze bevindingen langs de lijnen van het analysemodel. In het onderzoek hebben wij de gereconstrueerde rode lijnen geanalyseerd, waarbij we constateerden dat veel bevindingen per rode lijn elkaar overlappen en het dus inzichtelijker is de bevindingen te bundelen. In de bevindingen komen de rode lijnen steeds weer terug ter ondersteuning van onze waarnemingen.

Bedacht moet worden dat in het kader van een onderzoek zoals dit nu wordt uitgevoerd zeer kritisch wordt gekeken naar de gebeurtenissen en dus 'altijd' op onderdelen zaken worden aangetroffen die voor verbetering vatbaar zijn. Het is immers de bedoeling om uit de vuurwerkcramp te leren. Overigens mag hierdoor niet worden geconcludeerd, dat het totale beeld negatief is. In de conclusies komen wij daarop uitgebreid terug. Het algemene beeld is dat de voorlichting rond de vuurwerkcramp redelijk goed is verlopen.

3.1 Ten aanzien van de omgeving

Hierna geven wij aan de hand van het analysemodel onze bevindingen weer terzake van beleid & strategie, producten, processen, organisatie, mensen & cultuur en beheer. De omgeving rond de publieksvoorlichting hebben wij uiteraard ook in kaart gebracht. Van belang hierbij vonden wij de berichten in de diverse media. Deze berichten hebben op hun beurt soms aanleiding gegeven tot een reactie van de zijde van de gemeente (trigger). Hieronder geven we per dag weer welke issues een belangrijke rol speelden in de verslaggeving door kranten en radio en TV en hoe met name in persconferenties en persberichten werd ingespeeld op berichten in de pers.

13 mei

Thema's: wat is er gebeurd? Gebeurtenis en directe gevolgen

Zoals reeds omschreven meldde een reporter van RTV Oost rond 15:00 uur dat hij op weg was naar een brand bij een vuurwerkopslagplaats: tussen 15:15 uur en 16:00 uur geeft deze reporter een live verslag op de radio. Rond 18:00 uur zend RTV Oost de beelden van deze reporter ongemonteerd uit. Andere omroepen vragen onmiddellijk de beelden aan.

De burgemeester geeft rond 17:55 uur een eerste persconferentie en is rond 18:00 uur telefonisch te horen in het NOS journaal. Later op de avond wordt gemeld dat men verwacht dat er 20 doden zijn gevallen.

Gedurende de nacht blijven alle zenders extra journaals uitzenden met de laatste stand van zaken met name terzake van gewonden en dodelijke slachtoffers; er worden beelden van de Diekmanhal uitgezonden. Verder wordt uiteraard het bezoek van de Koningin en de Minister President aangekondigd.

14 mei

Thema's: achtergronden, analyse, verdere gevolgen, eerste berichten over asbest, omvang (nationale ramp)

Om 6:45 uur verschijnt er een persbericht waarin wordt aangegeven dat SE Fireworks voldeed aan vergunningen. Dit uiteraard als reactie op eerste vragen over de oorzaak e.d. door de pers.

Gedurende de dag beelden van het bezoek van de Koningin en de Minister President. Vooral beelden van de Koningin die in de Diekmanhal getroffen en tracht te troosten worden eindeloos herhaald.

Rond 14:00 uur verschijnt er een persbericht met waarschuwingen terzake van asbest. Het persbericht wordt begeleid met uitleg voor RTV Oost, Radio 1 en RTL. Dit leidt tot berichtgeving in o.a. het NOS journaal van 18:00 uur dat bijna 22 uur na de ramp blijkt dat asbest is vrijgekomen en dat bewoners vinden dat ze te laat zijn gewaarschuwd, dit alles begeleid door shots van hulpverleners die nu ineens mondkapjes dragen, terwijl bewoners onbeschermd rondlopen. Ook de link naar het bezoek van de Koningin en de Minister President is snel gelegd: zij hebben nog onbeschermd in het rampgebied rondgewandeld²!

Om 16:00 uur geeft de Minister President een persconferentie: hij geeft aan dat er een onafhankelijk onderzoek dient te komen, maar dat eerst de nood moet worden geëdigd.

In de avonduren wordt in de media aandacht besteed aan andere vuurwerkopslagplaatsen in het land.

15 mei

Thema's: uitdiepen achtergronden, oorzaken, 'echo's uit de Bijlmer', schuldigen, vermistenproblematiek

Het beleidsteam besluit 's ochtends vroeg dat er een persconferentie dient te komen die geheel is gewijd aan vergunningen voor de opslag van vuurwerk. Later in de middag wordt tijdens de persconferentie uitleg gegeven over aantallen bunkers en zeecontainers die conform de vergunning op het terrein mochten staan. Wat betreft de zeecontainers bleek sprake te zijn van een tijdelijke vergunning. De uitleg is echter niet volledig en leidt tot verwarring. Locoburgemeester Helder is te gast bij Netwerk en wordt flink aan de tand gevoeld over met name de zeecontainers die op het terrein stonden.

In de pers begint de vermistenlijst nu een belangrijke rol te spelen. Er zijn nog altijd 200 vermisten. In de pers wordt de vraag opgeworpen hoe dit mogelijk is, nu men anderzijds blijft spreken over naar schatting 20 doden. De heer De Jong van het RIT geeft in een interview aan dat er weinig hoop is nog vermisten te vinden. Onduidelijkheid over hoe het komt dat er nog steeds zoveel vermisten zijn blijft echter ook na dit interview onverminderd bestaan.

De brandweercommandant geeft uitleg op een persconferentie. De brandweer sluit niet uit dat de bunkers openstonden. Daarnaast worden door diverse zenders beelden van brandweerman Gerrit Poort uitgezonden; Gerrit Poort voorziet de beelden zelf van commentaar.

Hoogleraar Gersons geeft commentaar op het openstellen van een Informatie- en Adviescentrum: een dergelijk centrum moet enkele jaren na een ramp in werking blijven. De heer Oudkerk, lid enquêtecommissie Bijlmerramp pleit voor een onafhankelijk onderzoek.

16 mei

Thema's: focus op oorzaken, verwijtbaarheid en schuldigen, vermistenproblematiek houdt aan

De dagen 16 en 17 mei kunnen wel gezien worden als de dagen waarop de gemeente het zwaar kreeg te verduren.

² Zie ook het rapport 'Algemene coördinatie van de bestrijding'

In het persbericht van de gemeente van de ochtend wordt nogmaals aangegeven dat SE Fireworks voldeed aan de vergunningen én dat de vereiste controles zijn uitgevoerd. Verder geeft de gemeente aan dat men overleg voert over het vrijgeven van de vergunningen. De gemeente staat onder druk. Om 22:00 uur volgt een persbericht met een chronologisch overzicht van de verleende vergunningen en wordt de milieuvergunning vrijgegeven.

Het zoeken naar de oorzaak van de vreselijke klap gaat voort. De heer Kapel van de Vuurwerkfederatie geeft aan dat er los buskruit moet hebben gelegen of misschien titaniumbommen. Verder komt het nieuws naar buiten dat de landmachtmajoor die de controle op SE Fireworks uitvoerde is geschorst. En vanuit Duitsland komt veel kritiek op de veiligheidstoestand bij SE Fireworks. Tevens komt in het nieuws naar voren dat TNO onderzoeken twee jaar geleden al hadden geleid tot een verbod van vuurwerkopslag in zeecontainers, maar dit verbod gold alleen voor nieuwe bedrijven.

Het aantal vermisten is opgelopen van 200 naar 300. Opnieuw geen duidelijke uitleg over hoe dat mogelijk is.

Diverse nieuwsuitzendingen geven weer dat bewoners boos zijn op de gemeente vanwege de aanwezigheid van de opslagplaats.

17 mei

Thema's: asbestproblematiek, schadeloosstelling van slachtoffers, vermistenproblematiek culmineert

Deze dag lopen de gemoederen rond de vermistenlijst hoog op. Niemand begrijpt waarom nog steeds geen lijst met namen wordt vrijgegeven. Het vermistenaantal is inmiddels teruggebracht naar 110. De burgemeester reageert op een persconferentie nogal geërgerd op vragen over de vermistenlijst. Om 20:00 uur geeft de heer De Jong van het RIT een uitgebreide uitleg over de werkwijze van het RIT. Hierbij wordt bijvoorbeeld uitleg gegeven over het verband tussen het aantal lijkwagens en het aantal slachtoffers; dit alles om indianenverhalen te voorkomen of beter gezegd weer uit de wereld te helpen.

Hoogleraar Schalken bespreekt in het NOS journaal de mogelijkheden voor vervolging wegens dood door schuld van zowel de eigenaren als ook de burgemeester.

In het programma Middageditie wordt besproken dat asbest en waarschijnlijk ook cadmium zijn vrijgekomen bij de ramp: is het niet tijd voor een gezondheidsonderzoek?

Ten slotte berichten over de bezoeken van Prodi, de voorzitter van de Europese Commissie en fractieleden: van beide zijden wordt geld toegezegd.

18 mei

Thema's: personele en materiële gevolgen geordend, accent op nazorg en begeleiding slachtoffers, schuldvraag blijft

Om half acht 's avonds worden via RTV Oost namen van de vermisten vrijgegeven: dat zijn er dan nog 40, aan het eind van de avond 13.

Er wordt een internationaal opsporingsbevel uitgevaardigd voor de eigenaren van SE Fireworks. Korpschef Meijboom vertelt op een persconferentie dat het aantal van 18 doden nog kan dalen, omdat bepaalde lichaamsdelen van één persoon kunnen blijken te zijn.

De burgemeester neemt het in een persconferentie op voor 'zijn brandweermannen'.

Bewoners geven aan boos te zijn omdat hoogwaardigheidsbekleders wel het gebied in mochten en zij niet.

Deze dag geven de politiebond en de Arbeidsinspectie aan dat naar hun mening de medewerkers van het RIT niet veilig genoeg te werk gaan.

19 mei

Thema's: begeleiding slachtoffers, nazorg

Vrijdag 19 mei is de dag van de stille tocht: de Minister President, Prins Willem Alexander en de burgemeester lopen voorop. De toeloop is massaal. Ook bij de begrafenis van twee brandweermannen is veel belangstelling.

20 mei

Thema's: organisatie van de nazorg

Vooraankondiging van opening van het Informatie- en Adviescentrum op 22 mei. Dit IAC was aanvankelijk niet in het Rampenplan voorzien. Mede door toedoen van externe deskundigen wordt dit IAC ingericht en zal in het kader van de nazorg enkele jaren openblijven.

RTL heeft door bureau Intromart een onderzoek laten uitvoeren: het algemene beeld is dat Enschede achter haar burgemeester staat.

21, 22, 23 en 24 mei

Thema's: Nazorg en nog eens nazorg, schuldvraag is niet meer weg te bannen

Veel aandacht voor bezoeken door bewoners van het rampgebied. Bewoners mogen kort met een busje delen van het rampgebied in, maar bewoners en met name ook ondernemers willen naar hun huis en bedrijven om te kijken of er nog iets valt te redden. Gemeente komt onder druk te staan.

De burgemeester geeft aan dat er misbruik wordt gemaakt van bepaalde regelingen. Fraudeurs zullen hard worden aangepakt.

Op 24 mei keert men terug naar de normale bevoegdheden; de burgemeester bezoekt het IAC.

Schuldvraag richt zich meer en meer op de rijksoverheid: de Beoordelingsgroep Erkenning Vuurwerk geeft aan dat minister Pronk er zelf voor heeft gezorgd dat vorig jaar een beleidsadvies voor regelgeving voor de vuurwerkbranche werd afgewezen.

3.2 Ten aanzien van beleid en strategie

Caring Father, reliable government

In de eerste 24 uur van de ramp is er een communicatielijnt ontstaan, die gedurende de periode dat de rampenstaf (verder te noemen GCC, in de tekst verder vermeld als GCC) in werking was, redelijk consequent en met succes is uitgevoerd. Een eerste element van deze communicatielijnt was dat vooral de burgemeester als gezaghebbend persoon optrad als de belangrijkste woordvoerder. Bewust werden de andere bestuurders uit beeld gehouden bij de pers. Later is dit de

'caring father' genoemd met een accent op betrokkenheid en compassie. Een tweede element was wat ook weer later 'the reliable government' is genoemd, waarbij begrippen als geloofwaardigheid, openheid en feitelijkheid centraal staan. Er moesten alleen 'zekerheden' worden gecommuniceerd.

Grosso modo zien we dat dit beleid, deze communicatielijn redelijk consequent is uitgevoerd. Op onderdelen waren er wel problemen:

- bij de voorlichting over asbest ontstond een dubbele boodschap.: aan de ene kant werd gecommuniceerd 'er is niks aan de hand' (gezien de metingen), maar aan de andere kant droegen hulpverleners in het rampgebied beschermende kleding (op last van de Arbeidsinspectie); binnen het GCC is de nodige discussie geweest over de te volgen beleidslijn.
- een ander probleem vormde de voorlichting over de vermistenlijst: het GCC hield vast aan ongeveer 20 doden (en dat bleek juist), terwijl tegelijkertijd door het GCC ook honderden vermisten werden genoemd; op de vermistenlijst die uiteindelijk werd gepubliceerd stonden meer dan 40 namen; dit leidde tot veel verwarring in de pers, omdat er onduidelijkheid bestond over de manier van werken bij de vermistenopsporing; het beleid van openheid werkte hier contraproductief: de beoogde intentie met de op dit punt betoonde openheid werd niet gerealiseerd, omdat onvoldoende inzicht bestond in het proces bij de totstandkoming van de vermistenlijst; de naar buiten gebrachte feiten gaven meer verwarring dan inzicht;
- het principe van woordvoering door de burgemeester (of de loco-burgemeester) werd na enkele dagen genuanceerd: op het moment dat er technisch ingewikkelde zaken moesten worden toegelicht is er voor gekozen ambtenaren en hulpverleners naar voren te schuiven om de pers te kunnen voorzien van de juiste technische informatie;
- het Enschedese gemeentebestuur kreeg al snel te maken met vragen over de vergunningverlening en werd daarmee in de 'daderrol' gebracht, terwijl men ook 'slachtoffer' was; de geloofwaardigheid van het gemeentebestuur (reliable government) kwam onder druk te staan, zeker toen er ook nog eens bij de pers verwarring ontstond over wat volgens de vergunningen nou wel en niet was toegestaan op het terrein van SE Fireworks; openheid was hier wellicht iets te voorbarig, beter was geweest aan te geven dat men de gevraagde gegevens inmiddels verzamelde en zo spoedig mogelijk deze zou vrijgeven, maar dat de opvang en verzorging van getroffen en nu als grootste prioriteit golden. Ook werd de gemeente geconfronteerd met verzoeken om informatie gebaseerd op de Wet openbaarheid van bestuur. Deze wet geeft de gemeente een termijn van twee weken alvorens men op een verzoek dient te reageren én de gemeente heeft tevens de mogelijkheid om een beslissing op het verzoek met (nog eens) twee weken te verdagen. Uiteraard moet men er dan wel rekening mee houden dat het uitblijven van informatie voor een dergelijk lange periode weer zal leiden tot geruchtvorming: 'heeft de gemeente soms iets te verbergen?' of misschien zelfs tot bestuursrechtelijke procedures.

Overigens waren adviseurs van het Crisisonderzoeksteam (COT) vanaf het prille begin aanwezig bij overlegvergaderingen van het GCC. De adviezen van het COT op het gebied van de publieksvoorlichting hebben zich met name gericht op het betrachten van openheid.

Doelgroepen

In eerste instantie was er een doelgroepenbeleid, dat vanuit de zorgaspecten was gedefinieerd: de familieleden van overleden brandweermannen, de gewonden, de mensen die hun woning hadden verloren, etc. Later werd er meer vanuit communicatieaspecten geredeneerd, zoals het inschakelen van tolken voor de allochtone bevolkingsgroepen. Gedurende het proces werd steeds gericht gecommuniceerd met doelgroepen (zoals ondernemers, kunstenaars, binnen-buitenring, etc.). Het behoren tot de doelgroepen was voor velen van belang, om zo erkenning te krijgen voor het feit dat men slachtoffer was.

Referentiekaders

In de periode volgend op de explosie werd in de media herhaaldelijk teruggegrepen op ogenschijnlijk of feitelijke overeenkomsten met vorige rampen. Zo zijn thema's, die bij de Bijlmerramp aan de orde zijn geweest of bij het daarop volgende parlementaire onderzoek de aandacht hebben getrokken ook aan de orde gesteld in Enschede. Voorbeelden: opvang en langdurige begeleiding van 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. Al deze onderwerpen zijn derhalve voorspelbaar en weliswaar aan de orde gesteld, maar slechts in enkele gevallen op een pro-actieve wijze.

Nazorgfase

Aan het einde van het functioneren van het GCC (na ongeveer een week) zien we dat de aandacht in beleidsmatige zin meer en meer gaat naar de nazorgfase. Thema's als het imago van Enschede (en het Enschedese gemeentebestuur), de directe communicatie naar de getroffen, krijgen meer aandacht. Bewust werd bijvoorbeeld gesproken over de 'Vuurwerkrampp' en niet over iets als de 'ramp in Enschede', om een negatieve connotatie met Enschede te verminderen. Betrokken communicatiemedewerkers geven aan dat na ongeveer een week de communicatie van reactief naar pro-actief begon te schuiven. Hierover meer in paragraaf 3.3.

3.3 Ten aanzien van de producten (boodschappen)

De publieksvoorlichting heeft veel output of te wel producten opgeleverd. In deze paragraaf beschrijven we deze producten en onze bevindingen. Daarbij betrekken we ook steeds de waardering van de getroffen bewoners, zoals onderzocht door Berenschot in opdracht van de Commissie Onderzoek Vuurwerkrampp in het kader van onderzoek naar praktische hulpverlening.

Persberichten

Persberichten werden gebruikt om de pers te informeren, maar dienden ook in de eerste week om via de media het publiek te informeren (persberichten werden bijvoorbeeld al snel op de internetsite van de gemeente geplaatst). Men koos hiervoor omdat men niet goed wist waar alle getroffen zich bevonden. Zo ontstond in de uitingsvormen in de eerste dagen geen helder onderscheid tussen pers- en publieksvoorlichting. Dat leidde wel eens tot verwarring. Zo werden sommige persberichten integraal overgenomen door RTV Oost, inclusief het telefoonnummer van de (pers)voorlichter, hetgeen leidde tot veel telefoontjes van slachtoffers aan het verkeerde adres.

De meeste boodschappen waren open, snel en feitelijk. Er werd niet of nauwelijks gespeculeerd. Een enkele fout werd gecorrigeerd. Duidelijk mis ging het rond de openstelling van delen van het rampgebied. In een aantal gevallen werden berichten over openstelling van delen van het gebied al naar buiten gebracht, voordat de hulpverleners daar klaar voor waren.

Wij krijgen de indruk dat naarmate de communicatie meer via persberichten gaat, de onduidelijkheden toenemen omdat de achtergronden niet worden toegelicht. Goed voorbeeld is de onduidelijkheid over de vermistenlijst. In de voorlichting wordt hierover gedurende de eerste dagen zeer feitelijk gecommuniceerd, zonder klip en klaar aan te geven hoe de lijst tot stand is gekomen, wat de status is en welke stappen er nog worden genomen om de lijst 'kloppend' te krijgen. Pas als de heer De Jong (leider van het RIT) en de heer Geval (directeur Burger- en Algemene Zaken van de gemeente) in een persconferentie een toelichting geven op hun werkzaamheden, is er duidelijkheid. Overigens krijgen wij de indruk dat de discussies over de vermistenlijst (en dan vooral de omvang daarvan) meer een landelijk mediadebat was, dat geregeld

teruggreep op de Bijlmerervaringen, dan dat het op lokaal niveau een rol speelde. De bewoners hadden elkaar na een aantal dagen wel weer gevonden, of wisten zelf wie er echt werd vermist of was getroffen. Het aantal vragen van bewoners over vermisten nam na 2 dagen bijna geheel af.

Persconferenties/interviews

Vanaf de eerste uren zijn er persconferenties gegeven. Eerst om het uur, om daarna in frequentie af te nemen. De eerste persconferenties werden geleid door burgemeester Mans, die ook vragen in andere talen probeerde te beantwoorden. Later is een woordvoerder de persconferenties gaan leiden en kwamen er tolken beschikbaar, waardoor er meer structuur ontstond. De persconferenties (en interviews) werden in het begin gegeven door de burgemeester en zijn vervanger, de loco-burgemeester. Later in de week kwamen ook anderen (ambtenaren, RIT, brandweer) meer aan het woord om technische zaken toe te lichten.

Men heeft er niet voor gekozen om uit te wijken naar de Twentse Schouwburg (hoewel deze plek als perscentrum was aangewezen in het rampenplan), om te voorkomen dat de burgemeester door een haag van journalisten moest lopen om daar te komen. Negatief effect daarvan was wel dat er een enorme mediadrukte ontstond rondom en de eerste uren ook in het gemeentehuis (geen beveiliging). De plek waar de persconferenties werden gehouden is een aantal keren verschoven binnen het gemeentehuis: van kamer 82, via de kantine naar de raadzaal (zondag).

Aan verzoeken om interviews werd mondjesmaat voldaan. Ook hier werd uiteraard vastgehouden aan de vaste woordvoerders: de burgemeester, de loco-burgemeester, de heer De Jong van het RIT, de korpschef. Veel reporters geven aan dat vlak na de ramp veel meer mogelijk was dan een paar dagen later: het beleid ten aanzien van het geven van interviews werd zichtbaar herzien.

Nieuwsbrieven

Na een week verscheen de eerste nieuwsbrief voor bewoners. In nieuwsbrieven werd allerlei informatie gegeven omtrent regelingen, het IAC, psycho-sociale opvang etc. Naast de informatievoorziening werd in de nieuwsbrieven ook ruimte vrijgemaakt voor het uiten van gevoelens o.a. in de vorm van gedichten e.d. van bewoners. Informatie in nieuwsbrieven werd samengevat weergegeven in diverse talen. Later verschenen er ook aparte brieven voor de getroffen ondernemers. De waardering van bewoners voor de nieuwsbrieven was positief. Verspreiding van nieuwsbrieven was in de eerste week niet goed mogelijk: waar zaten alle betrokkenen? Na een week konden de brieven worden bezorgd op de dan bekende adressen van getroffen en werden de nieuwsbrieven verspreid door ze beschikbaar te stellen op publieke plaatsen (bv. hal gemeentehuis). Het ontvangen van nieuwsbrieven werd door getroffen tevens beschouwd als een vorm van erkenning voor het feit dat men slachtoffer was van de ramp. Zo zijn er op het IAC klachten ontvangen van bewoners in gebieden waar geen nieuwsbrieven werden verspreid: deze bewoners voelden zich miskend.

Internet

De Vuurwerkrampe is de eerste ramp in Nederland waarbij vanaf de eerste uren internet werd gebruikt als een belangrijke informatiebron. De website van de gemeente Enschede werd gebruikt voor voorlichting, door het publiceren van alle persberichten, foto's en overzichtskaarten van het gebied en de vrij te geven gebieden. Later is de site ook gebruikt voor het publiceren van de vermistenlijst. Het aantal malen dat de site is bezocht loopt in de miljoenen, en nog steeds is www.enschede.nl een veel geraadpleegde site. De snelheid van informatieoverdracht en de betrouwbaarheid waren de belangrijkste voordelen. Het werd zo een parallel medium naast radio, televisie en kranten. In de mêlée van informatie werd de site al snel beschouwd als betrouwbaarder dan andere media, omdat het van een officiële bron kwam. Voor de direct getroffen speelde de

site echter nauwelijks een rol door gebrek aan toegang. De belangrijkste redenen hiervoor waren het ter plaatse ontbreken van internet-faciliteiten.

Internet was echter geen onderdeel van het (toch vrij recente) rampenplan. De 1 à 2 internetmedewerkers van de gemeente waren echter direct op hun post en zijn, zoals ze hebben aangegeven, op eigen initiatief aan de slag gegaan.

Rondleidingen pers en bewoners

Hoewel in het rampenplan is voorzien in een voorlichter rampgebied, is ons niet gebleken dat iemand als specifiek verantwoordelijke in die functie aanwezig is geweest. Op het rampterrein waren in de eerste uren van de ramp zowel voorlichters vanuit de politie als vanuit de gemeente actief met het rondleiden van journalisten, overigens zonder hierover met elkaar contact te hebben.

Later zijn er aparte busritten georganiseerd voor de pers en voor de bewoners en ondernemers. Bewoners wilden ontzettend graag zo snel mogelijk het rampgebied bekijken, maar er ontstonden problemen rond afstemming terzake van asbest, hetgeen heeft geleid tot verwarring en vertraging.

Ook reageerden sommige bewoners zeer teleurgesteld en verontwaardigd op het feit dat 'hoogwaardigheidsbekleders' eerder delen van het rampgebied in mochten dan de bewoners zelf. De kern van het rampgebied bleef afgesloten: daaromheen werden schuttingen geplaatst. De gemeente heeft op initiatief van de afdeling communicatie gezorgd voor een film van het rampgebied, die in opvangcentra werd vertoond.

Rampenzender RTV Oost

De gemeente Enschede heeft met de regionale zender RTV Oost een convenant (samen met de provincie en andere Overijsselse gemeenten) afgesloten over de inzet als rampenzender. Dat heeft redelijk goed gefunctioneerd, zeker nadat er gesprekken over de werkwijze waren gevoerd tussen gemeentelijke voorlichters en RTV Oost. Lastig was de rolvermenging: onafhankelijke nieuwszender en berichtenkanaal voor overheid. Wanneer spreekt nu de overheid en wanneer de journalist? Hierover zijn concrete afspraken gemaakt.

RTV Oost kreeg een voorkeurspositie als rampenzender, maar daar stond tegenover dat werd verwacht dat zij (met name beeld-)materiaal zou afstaan aan andere zenders, hetgeen ook is gebeurd. De samenwerking wordt door betrokkenen als goed ervaren.

Daarbij wordt wel door betrokkenen verklaard dat de goede samenwerking deels is voortgekomen uit de goede relaties die er tussen gemeente en lokale pers bestaan. Je zou dus kunnen stellen dat de goede samenwerking in deze casus situationeel bepaald is.

De waardering van de getroffen en over de functie van RTV Oost is over het algemeen enthousiast. Wel heeft men enige kritiek op de tijdigheid van informatie: soms werd er informatie gegeven die al via andere media was gepubliceerd. Ook werd een duidelijke structuur gemist (wanneer welk type informatie). Slachtoffers gaven aan behoefte te hebben aan vaste tijden waarop het laatste nieuws werd uitgezonden.

Uitingen in regionale pers

Naast het bovenstaande kan worden geconstateerd dat de regionale pers – niet alleen RTV Oost maar ook bijvoorbeeld Tubantia – een cruciale en zeer betrokken rol hebben gespeeld in de voorlichting over de ramp. Zij waren vaak goed geïnformeerd door de kennis van de lokale situatie

en hadden de beschikking over een lokaal netwerk van contacten. Vanuit de gemeente kreeg de regionale pers vaak een speciale behandeling, bijvoorbeeld doordat zij beelden en foto's mochten maken van het rampgebied of door hen actief te benaderen voor interviews en dergelijke. Daar stond dan weer tegenover dat de regionale pers alle ruimte bood om via hun medium het publiek van belangrijke informatie op de hoogte te stellen.

Informatielijnen

De gemeente begon al snel met het extra bemensen van de eigen telefooncentrale, waarbij het reguliere nummer van de gemeente gebruikt werd als informatienummer. Het liep echter storm met telefoontjes, waardoor de gemeente slecht bereikbaar werd. Op de avond van de ramp kwam er het aanbod van VWS voor het inschakelen van een call centre, dat voor dit soort situaties is voorbereid. Het beleidsteam was voordat het aanbod werd gedaan niet op de hoogte van de mogelijkheid om via VWS een call center in te schakelen. Het beleidsteam besloot gebruik te maken van het aanbod.

Daarmee ontstond echter een hoop verwarring, omdat ook het informatienummer van de gemeente zelf in gebruik bleef. In de communicatie tussen VWS en de gemeente zien wij vervolgens discussie over rol en functie van het VWS-0800-nummer: alleen algemene informatie (zoals de gemeente wilde) of ook informatie over verwanten en registratie van vermisten (zoals VWS wilde).

Extra probleem was de informatievoorziening van de telefonistes (zowel gemeentelijk als VWS). Zij waren vaak onvoldoende op de hoogte om adequaat antwoord te geven, bijvoorbeeld omdat zij persberichten niet of te laat kregen³.

De getroffensten zijn dan ook weinig tevreden over de informatielijnen⁴. Men wist te weinig tot niets, moest vaak doorverbinden, gaf foute of verouderde informatie en de nummers veranderden te vaak.

IAC

Opvallend is verder de snelle inrichting van een IAC (Informatie- en Adviescentrum), dat overigens een andere functie kreeg door landelijke discussies in de media over de noodzaak een dergelijk centrum tenminste enkele jaren in stand te houden. Ervaringen uit de Bijlmer hadden dat immers uitgewezen. De getroffen bewoners zijn gemengd in hun oordeel. Wat veel bewoners als negatief hebben ervaren is dat er zeker in de eerste week slechte informatie werd gegeven. Later werd dit echter beter en nam de kwaliteit van de dienstverlening toe.

Andere vormen van communicatie

Naast de officiële boodschappen blijken toch ook twee andere vormen van (niet bewust bedoelde) communicatie een grote rol te spelen in de beeldvorming.

Allereerst non-verbale uitingen. Tekenend voorbeeld was de motoragent die met een mondkapje op Hengelo binnenreed, wat voor Hengelose burgers aanleiding was om ongerust te bellen met de hulpdiensten. Ook het aantal lijkwagens (iedere gevonden menselijke rest wordt met een afzonderlijke lijkwagen vervoerd; later bleek veelal dat de gevonden resten tot één persoon behoorden of de nummering van lijkzakken (zelfde procedure) bracht geruchtenstromen op gang, die aanleiding waren voor het GCC om een reactie te geven.

³ Zie ook het rapport 'de kaarten geschud en verdeeld', onderzoek registratie slachtoffers en verwanteninformatie.

⁴ Bron: enquête en groeps gesprekken gehouden door Berenschot

Houding en gedrag van en informatie gegeven door hulpverleners dragen bij aan het algehele beeld van getroffenen van de organisatie van de opvang. Hulpverleners worden gezien als vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en van hen wordt verwacht dat zij op de hoogte zijn van de laatste stand van zaken.

Getroffen bewoners merkten dat hulpverleners vaak nog niet wisten welke beslissingen waren genomen en wat hiervan al extern gecommuniceerd was (bv. via teletekst). Dit leidde tot verlies van vertrouwen en frustratie.

3.4 Ten aanzien van de processen

Eerste week reactief

We zien in de processen dat er vanuit het GCC in de eerste week een sterke reactieve regie werd gevoerd op de voorlichting. Later werd deze meer pro-actief. Maar over het algemeen kan worden gesteld dat de situatie beheerst was. Slechts op enige momenten was het GCC de regie kwijt. Het verlies van initiatief is bijvoorbeeld zichtbaar bij de voorlichting rond de asbest: deze kwam vrij laat en werd later in de week dubbelzinnig. Dit leidde tot het op gang komen van een autonome dynamiek van bezorgde of boze burgers en bewoners.

Interne communicatie over externe communicatie

De interne communicatie sloot onvoldoende aan op de externe communicatie. Dat leidde ertoe dat uitvoerders nog niet waren geïnformeerd over al extern gecommuniceerde wijzigingen in het beleid of besluiten die waren genomen. Hierdoor ontstond verwarring bij bewoners, die bijvoorbeeld via de televisie hadden gehoord dat een bepaald deel van het rampgebied open zou gaan, terwijl de agenten bij de hekken nog andere orders hadden. Of telefonistes die verouderde informatie gaven, terwijl op teletekst de juiste informatie stond. 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 diensten en hulpverleners te laten lopen gaf vaak te veel vertraging. Dit probleem is na enige tijd onderkend door het GCC. Daarna is er gewerkt met protocoltijden, waarbij afgesproken werd zaken pas extern te communiceren na een bepaalde periode van interne communicatie. Wel gebeurde dit zonder een vorm van terugkoppeling/bevestiging. Hierdoor kwam het bijvoorbeeld voor dat het bericht uit was gegaan dat een aantal huizen vrij zouden worden gegeven, terwijl dit nog niet mogelijk was aangezien nog moest worden gecontroleerd of deze huizen al dan niet onbewoonbaar verklaard moesten worden.

3.5 Ten aanzien van de organisatie

Rampenplan heeft geen grote rol gespeeld

De gemeente Enschede bezit een up-to-date, weliswaar ten tijde van de ramp nog niet geheel goedgekeurd, rampenplan, dat in het kader van de millenniumproblematiek nog was geoefend. Toch heeft het nauwelijks een rol gespeeld bij de organisatie van de voorlichting. Het telefoonlijstje was het belangrijkste instrument, dat uit het rampenplan is gehanteerd. Verder was in het rampenplan terzake van de voorlichting een duidelijke knip gemaakt tussen pers- en publieksvoorlichting: een verdeling die enkele dagen na de ramp wel weer consequenter werd doorgevoerd. Toen de omvang van de ramp en de massale mediabelangstelling duidelijk werd, bleek het rampenplan voor wat betreft de voorlichting niet meer adequaat: in deze omvang was niet voorzien.

Opmerkelijk is dat de politievoorlichter geen rol heeft gespeeld in het GCC: volgens het rampenplan is voor hem of haar nu juist een belangrijke rol weggelegd in het communiceren met de pers. In het verdere verloop van de ramp zien wij dat de politievoorlichting zich concentreert op de eigen interne communicatie en niet meer betrokken is bij de voorlichting richting pers en publiek.

Verhouding GCC/RCC/NCC

Het GCC was (ten opzichte van het RCC en het NCC) leading in de communicatie. Er werd goed doorverwezen door hulpverleners naar het GCC. Overleg vond vaak op een gedelegeerd, laag niveau plaats, alleen majeure zaken werden op beleidsniveau besproken. Binnen de afdeling communicatie vonden op geregelde tijden briefings plaats.

Opschaling

De eerste dagen waren chaotisch: er moest extra capaciteit worden georganiseerd, er moest een plek worden gevonden voor de massale mediabelangstelling. De opschaling van de afdeling communicatie kwam tot stand door vanuit alle windstreken capaciteit te verzamelen. Daarbij hielp het dat vanuit de millenniumoefening al afspraken waren gemaakt over de regionale inzet van voorlichters bij grote rampen.

De bezetting van het team communicatie kwam via opschaling (in ploegendienst) op ongeveer 80 mensen in de eerste week. Daarmee ontstond er wel een managerial probleem: hoe zorg je er voor dat iedereen zinvol aan de slag is, hoe wordt de onderlinge afstemming georganiseerd, hoe blijft iedereen op de hoogte van de laatste ontwikkelingen. Dat lukte dan ook niet altijd. Opvallend zijn verder de vele wisselingen gedurende de eerste twee weken: steeds weer werden er nieuwe mensen toegevoegd aan de afdeling of werden mensen afgelost of met andere taken belast. Dat gaf te weinig continuïteit, waardoor het ook lastiger werd over te stappen naar een meer pro-actieve communicatie.

Na enkele dagen meer lijn

Na enkele dagen kwam er na ingrijpen van het management meer lijn in de organisatie. Na enkele dagen is door de gemeentesecretaris, in samenspraak met het hoofd communicatie, een externe communicatieadviseur aangetrokken. Deze heeft, in overleg met het hoofd communicatie, versterking aangetrokken voor met name de begeleiding van bestuurders bij het te woord staan van de pers en het inrichten en in werking stellen van het IAC.

De voorlichtingsfunctie is op een gegeven moment ingedeeld in clusters. Vanaf maandag 15 mei werd in ieder geval getracht publieks- en persvoorlichting meer uit elkaar te trekken. Welke clusters er nou precies zijn geweest is achteraf moeilijk vast te stellen: geïnterviewden geven geen eenduidig beeld. Duidelijk is evenwel dat men een onderscheid maakte tussen: beleid & strategie, publieksvoorlichting, persvoorlichting en nieuwe media. Onduidelijk is of persvoorlichting werd beschouwd als een eigen cluster of dat deze taak viel onder het cluster beleid & strategie. Een klein groepje hield zich bezig met nieuwe media, oftewel internet. Het geheel werd gaandeweg ondersteund door een administratief cluster.

In de eerste dagen na de ramp werd het GCC (m.n. de bestuurders) ondersteund door woordvoerders vanuit het Rijk (VWS, Financiën, RVD). Later werd deze taak overgenomen door één van de externe communicatieadviseurs die door toedoen van de gemeentesecretaris waren aangetrokken.

Woordvoerders vanuit het Rijk werden toen meer ingezet op werk waarbij men minder op de hoogte hoefde te zijn van de lokale omstandigheden, bijvoorbeeld voorlichting terzake van vergunningen. We zien veel van dat soort pragmatische beslissingen, ingegeven door de feitelijke situatie.

Verwanteninformatielijnen

Rond de verwanteninformatie constateren we veel onduidelijkheid rond de taken. VWS bood aan haar call centre in te schakelen. Dit aanbod werd overgenomen, maar gedurende de eerste week bleef het rommelen over wie nou welke informatie zou moeten geven. De lijn vanuit het GCC was dat informatie over personen via de Enschedese nummers werd gegeven en algemene informatie via het 0800-nummer van VWS. In de praktijk bleek dat voor de burgers verwarrend en bleek VWS wel informatie te geven en te noteren over vermisten. Dat leidde tot pijnlijke fouten en verwarring over de namen van en aantallen vermisten. Voor een nadere uiteenzetting over de registratie en informatie over vermisten, verwijzen we naar het deelonderzoek, dat handelt over de werking van het Centraal Registratie en Informatie Bureau.

Organisatie rond perstoelloop

Zoals reeds besproken was de aandacht van radio en TV, zowel nationaal als internationaal, enorm. Deze enorme toeloop leidde, zeker in de eerste dagen na de ramp, tot chaos: het gemeentehuis werd als het ware omsingeld. Dit leidde ertoe dat slachtoffers die naar het gemeentehuis kwamen voor informatie eerst door een haag van journalisten een weg moesten zien te vinden. Daar staat tegenover dat bij de Diekmanhal de pers angstvallig werd weggehouden, terwijl door reporters werd aangegeven dat sommige slachtoffers juist bewust contact met de pers zochten.

Verslaggevers ter plaatse geven aan dat na veel vragen faciliteiten wel werden geregeld, maar dat het ontbrak aan een algemene coördinatie dienaangaande. Het gemeentehuis bleek ook simpelweg te klein voor alle toeloop, zeker toen maandag alle ambtenaren weer gewoon aan het werk moesten. Uiteindelijk werd de pers alsnog verplaatst naar de schouwburg. Velen geven aan dat toen de rust weer een beetje terugkeerde, omdat toen iedereen zijn eigen stekje kreeg.

De pers gaf aan, dat op hun ad hoc vragen over het algemeen geen antwoord kwam. In feite waren de persberichten en de persconferenties datgene waar de pers het mee moest doen.

Zoals al besproken werd aan RTV Oost een voorkeursbehandeling gegeven, onder voorwaarde dat RTV Oost zorg zou dragen voor verdere verspreiding van materiaal. Over het algemeen heeft dit goed gewerkt: omroepen zijn gewend te werken met een dergelijk systeem. Een dergelijk systeem staat of valt in feite met de wijze waarop de voorkeurszender omgaat met haar voorkeurspositie; dat wil nog wel eens anders gaan en dan zou in feite de gemeente moeten ingrijpen. Niet duidelijk was waarom bij de publicatie van de vermistenlijst er ook voor is gekozen RTV Oost een half uur voorsprong te geven.

Verslaggevers gaven aan dat het in feite een kleine moeite was om een camera te richten op een TV scherm met de vermistenlijst van RTV Oost en dit beeld live uit te zenden, maar men heeft hier van afgezien om geen negatief signaal richting de gemeente te geven.

De gelijke behandeling van media werd wel onder druk gezet door aan de makers van het programma NOVA een aparte kamer in het gemeentehuis toe te wijzen. Dit werd door andere zenders als onbillijk beschouwd.

3.6 Ten aanzien van de mensen en cultuur

Kwaliteit

Er was, zoals goed valt te begrijpen, een ontoereikende kwaliteit in de gemeente en in de regio voor crisiscommunicatie bij een ramp van deze omvang. Bovendien verkeerde de afdeling communicatie in een reorganisatie. De ontoereikende kwaliteit werd al snel geconstateerd en er werd versterking gevonden door voorlichters van het Rijk in te zetten. Vanuit de regio werden conform de plannen ook voorlichters beschikbaar gesteld, wat uiteindelijk leidde tot een bezetting van rond de 80 mensen. Voorlichters uit de regio hebben zeer nuttig werk verricht, maar hebben in hun functioneren over het algemeen een meer lokale en regionale oriëntatie, terwijl de omvang van de media-aandacht een nationaal en internationaal karakter kende. Daardoor konden deze voorlichters maar beperkt worden ingezet bij het goed ondersteunen van de bestuurders bij het te woord staan van de pers.

Sterke woordvoerders

Zeer bepalend voor de effectiviteit van de communicatie was de sterke rol van burgemeester Mans en loco-burgemeester Helder. Hun helderheid en rust hebben zeer sterk bijgedragen aan een positief beeld van de bestuurlijke rol bij de bestrijding van de ramp (RTL nieuws heeft bijvoorbeeld een korte publieksenquête uitgevoerd over het optreden van burgemeester Mans, waarbij positief over zijn optreden werd geoordeeld). We zien dat de andere leden van het College wat buiten beeld zijn gehouden, deels bewust, maar tegelijkertijd werden er wel enkele kleinere coördinatiefouten door bestuurders, die 'voor hun beurt' spraken (b.v. over openstelling buitenring), begaan. 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.

Algemeen: prettige samenwerking

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.

3.7 Ten aanzien van beheer

Registratie getroffen

Het registreren van de getroffen bleek van essentieel belang. Veel bewoners waren geëvacueerd en gingen in de loop van de week weer terug naar hun huizen of kregen elders woonruimte aangeboden. Betrokkenen geven aan dat het in Enschede al met al een behoorlijke tijd heeft geduurd eer men op de hoogte was van de (nieuwe en vaak tijdelijke) verblijfplaats van getroffen. Dan wordt het uiteraard moeilijk om deze mensen persoonlijk te bereiken. Een woningcorporatie kwam met het creatieve idee om mobiele telefoons aan haar getroffen huurders uit te delen.

Geen effectmeting en terugkoppeling

Er werd niet of nauwelijks bijgehouden welke communicatie-uitingen werden gedaan vanuit het GCC. Het rampenplan schrijft voor dat er een logboek moet worden bijgehouden, maar in de hectiek en het pragmatisme is dat niet gebeurd. Pas na een week werden media-analyses gemaakt, die een onderdeel vormden van de beleidsafwegingen in het GCC. Effectmeting en terugkoppeling naar het GCC hebben (gezien de GCC-verslagen) niet plaatsgevonden. Er vonden wel briefings plaats binnen de afdeling Communicatie, maar hiervan werden geen verslagen gemaakt. Het is dus de vraag of naar aanleiding van deze briefings terugkoppeling over wel of niet uitgevoerde acties en de daaraan verbonden effecten plaatsvond.

4 Conclusies

4.1 Vraagstelling

De vraagstelling bij het analysetraject is, zoals aangegeven in de inleiding, als volgt:

- het bepalen van de effectiviteit qua inhoud, acceptatie en appreciatie/toon van de voorlichting bij de Vuurwerkcramp;
- het bepalen van de effectiviteit van de voorbereiding van de voorlichting onder rampenomstandigheden door alle betrokken instanties bij de Vuurwerkcramp;
- het – zo nodig – doen van aanbevelingen voor het verbeteren van de voorbereiding van de voorlichting en communicatie onder rampenomstandigheden.

4.2 Algemene conclusie

Het algemene beeld is dat de voorlichting rond de vuurwerkcramp redelijk goed is verlopen. Echte effectmeting is niet goed mogelijk (o.a. door ontbrekende gegevens), maar uit de gegevens die er zijn en uit de analyse van de processen en producten is niet naar voren gekomen dat er grove fouten zijn gemaakt of negatieve gevolgen zijn opgetreden, veroorzaakt door voorlichtingsacties. Belangrijkste succesfactoren zijn het optreden van de verantwoordelijke bestuurders en de lessen die geleerd zijn uit eerdere rampen. Bij een analyse van persuitingen blijkt namelijk al zeer snel dat de pers de gewoonte heeft om terug te grijpen op thema's die hebben gespeeld bij vorige rampen. Het is daarom van belang, dat men zich hierop voorbereid. Bij de omschrijving van de producten hebben we reeds, voor zover bekend, aangegeven hoe deze werden beoordeeld door de getroffen. Wat betreft de effectiviteit van de voorbereiding kan worden geconcludeerd dat het rampenplan niet voorzag in een ramp die zou uitgroeien tot het media-event dat het is geworden. Er was wat betreft opschaling in het kader van de millenniumoefening wel nagedacht over een regionale pool van voorlichters (kwantiteit), maar niet over hoe je dan zo'n grote groep mensen moet aansturen én – nog belangrijker – welke kwaliteiten je nou daadwerkelijk nodig had.

4.3 Specifieke conclusies

In aanvulling op de algemene conclusie willen we hierna aanvullende conclusies op deelgebieden van de publieksvoorlichting geven. Ook hier hebben we weer niet per rode lijn conclusies getrokken, simpelweg omdat veel van onze conclusies gelden voor het geheel of voor meerdere rode lijnen.

Afstemming interne en externe communicatie

Het publiek, de bij het besluit extern betrokkenen (de doelgroepen) waren vaak eerder op de hoogte van een besluit dan de instantie die betrokken was bij de uitvoering van dat besluit. Dit leidde tot onbegrip, wrevel, weerstand en ergernis, juist ook op het operationele niveau. Voorbeelden hiervan zijn al diverse malen omschreven. In het begin was er weinig aandacht voor dit effect. Waarschijnlijk was men bij de afdeling communicatie niet op de hoogte van de onrust die men op deze wijze veroorzaakte. Het lijkt erop dat men bij het vrijgeven van delen van het rampgebied pas echt met de neus op de feiten werd gedrukt. Toen is ervoor gekozen te werken met protocoeltijden: pas na verloop van een bepaalde afgesproken periode mochten berichten over openstelling van delen van het rampgebied naar buiten, zodat men in het veld tijd had om zich voor te bereiden.

Ook na het afspreken van protocoeltijden werd men echter nog steeds, zij het in mindere mate, geconfronteerd met het probleem.

Registratie getroffen en van essentieel belang

Het registreren van de getroffen en is van essentieel belang. Niet alleen de eerste melding om vast te stellen of iemand vermist dan wel terecht is, is van belang, maar ook daarna blijft registratie van de (nieuwe) verblijfplaats(en) van getroffen en voor de publieksvoorlichting noodzakelijk, zeker wanneer je, zoals bij de Vuurwerkramp, te maken hebt met veel bewoners die zijn geëvacueerd en (al dan niet tijdelijk) elders woonruimte hebben gevonden. In Enschede heeft het al met al een behoorlijke tijd geduurd eer bijvoorbeeld het IAC op de hoogte was van de (nieuwe) verblijfplaats van getroffen en.

Rolvastheid van de eerstverantwoordelijke

De effectiviteit van de publieksvoorlichting werd in hoge mate bepaald door de houding en de rolvastheid van de burgemeester en zijn vervanger, de loco-burgemeester. Zijn leiding bepaalde het kader voor en de toonzetting van de publieksvoorlichting. Belangrijke facetten daarbij zijn het publiekelijk nemen van de verantwoordelijkheid, het gestand doen van toezeggingen, zich kwetsbaar opstellen, openheid en herkenbaar delegeren. Er ontstond een heldere strategie, die zichtbaar werd in de woordvoeringslijnen van een 'caring government' en die van een 'reliable government'. Deze hebben een positieve bijdrage gehad op de geloofwaardigheid en de acceptatie van en het begrip voor de genomen maatregelen. Hierdoor is bijgedragen aan een positief beeld over de bestuurlijke rol bij rampenbestrijding.

Chaos, pragmatisme

De eerste paar dagen was het chaotisch rond de afdeling communicatie. Het rampenplan was niet geschreven voor een ramp met een dergelijke (media-)impact. Er was weliswaar een pool van voorlichters vanuit de regio, maar dat was met name in kwaliteit geen oplossing. Daarnaast zorgde de uiteindelijke omvang van de voorlichtersgroep voor managerial problemen, waarover helaas nog niet was nagedacht. Na een paar dagen kwam er lijn in de organisatie, maar door een gebrek aan continuïteit duurde het lang voordat er een meer pro-actieve communicatie kon worden gevoerd. We zien zeer veel flexibiliteit en pragmatisme en dat was terecht, maar de uitkomst van al dat pragmatisme werd zeker in de eerste week niet gemonitord.

Regionale pers / Rampenzender RTV Oost

Het convenant van de provincie en de gemeenten in Overijssel met RTV Oost als rampenzender heeft een goede basis gevormd voor het gebruik van RTV Oost als rampenzender, al was wel enig overleg nodig om de verwachtingen over en weer uit te spreken. Regionale pers toonde zich zeer betrokken en was ten alle tijde bereid mee te werken aan goede publieksinformatie. Een goede samenwerking met de regionale pers is van cruciaal belang, zeker op het moment dat je (nog) niet precies weet waar de getroffen en zich bevinden. Gelukkig was de samenwerking ook vóór de ramp al erg goed.

Reliable government

Het beleid waarbij geloofwaardigheid, openheid en feitelijkheid centraal stonden was over het algemeen effectief, maar het slechts communiceren van feiten zonder uitleg te geven over hoe men aan gegevens komt, hoe men deze moet interpreteren en hoe men toewerkt naar aanvullende informatie, kan leiden tot onrust. Binnen enkele uren na de laatste explosie werden al de eerste metingen uitgevoerd naar vrijgekomen stoffen. Het melden van de uitvoering van deze metingen en de eerste voorzichtige resultaten van deze metingen, kan geruchtvorming voorkomen. Tijdige uitleg over het hoe en waarom van het uitblijven van een vermistenlijst met namen, in plaats van alleen maar het noemen van aantallen, had wellicht veel frustratie kunnen voorkomen.

De invloed van eerdere rampen

De pers zal altijd teruggrijpen op voorafgaande rampen. De laatste bekende voorafgaande ramp met enigszins vergelijkbare effecten, de Bijlmerramp, heeft een dominante rol gespeeld bij de door de media aan de orde gestelde issues. Voorbeelden: opvang en begeleiding van slachtoffers, de aard en omvang van een al dan niet te houden (bevolkings-)geneeskundig onderzoek en het moment waarop dit moet plaatsvinden, het omgaan met vermistenlijsten. Ook zie je duidelijk mensen die betrokken waren bij vorige rampen weer opduiken in interviews.

Nog niet afgeronde discussies zijn slecht te communiceren

Ten slotte wellicht een open deur: als er in de lijn inhoudelijke discussies zijn over taken, bevoegdheden en beleidslijnen zal deze onenigheid altijd zijn invloed hebben op de externe communicatie. Als voorbeeld kunnen zowel de verwarring rond de informatielijnen als de onrust rond asbest en wel of niet vrijgeven van gebied dienen. Weliswaar was er in het beleidsteam voldoende communicatie-affiniteit aanwezig, de leden van het beleidsteam zijn hierin niet stevig ondersteund met advisering vanuit de afdeling communicatie. Doordat de bestuurders die de pers toespraken in de eerste dagen na de ramp niet werden ondersteund door een en dezelfde voorlichter, ontbrak het aan strategische advisering over de communicatie aspecten van inhoudelijk lastige beslissingen.

5 Aanbevelingen

Terzake van de aanbevelingen hebben we ervoor gekozen deze als volgt weer te geven.

Eerst geven wij vijf algemene aanbevelingen en daarna werken we deze aanbevelingen nader uit.

Vijf algemene aanbevelingen

- 1 **Maak in het rampenplan een onderscheid tussen rampen die met de eigen organisatie voor publieksvoorlichting op lokaal en regionaal niveau afdoende kan worden begeleid en rampen waarbij dit niet het geval is.**
- 2 **Er moet een landelijke pool van crisiscommunicatie-specialisten worden gevormd.**
- 3 **Interne communicatie vóór externe communicatie.**
- 4 **Internet en nieuwe vormen van telecommunicatie moeten onderdeel uitmaken van een draaiboek voorlichting van een rampenplan.**
- 5 **Een rampenplan gaat niet alleen over processen en organisatie. Ook het te voeren beleid ter zake van voorlichting moet in het draaiboek voorlichting van een rampenplan worden verwoord.**

5.1 Uitwerking aanbevelingen

5.1.1 **Maak in het rampenplan een onderscheid tussen rampen die met de eigen organisatie voor publieksvoorlichting op lokaal en regionaal niveau afdoende kan worden begeleid en rampen waarbij dit niet het geval is**

Sommige rampen kan een organisatie op het gebied van publieksvoorlichting niet op lokaal/regionaal niveau aan. Het nu nog veelal aangehouden onderscheid in reactietijden bij een ramp lijkt minder zinvol dan een inschatting te maken van de te verwachten omvang van een ramp. Daarbij moet wel worden gesteld dat specifiek moet worden gekeken naar het voorlichtingsaspect van een ramp. Een ramp kan wellicht wat betreft opvang van gewonden en identificatie van vermisten heel goed op lokaal/regionaal niveau worden opgevangen, maar kan wat betreft publieksvoorlichting toch heel duidelijk alles in zich hebben om een enorm media-event te worden en daardoor het accent te leggen op crisiscommunicatie. Het gaat daarbij veelal om uitstralingseffecten, die uitgaan boven de lokale competenties en effect hebben op diverse beleidsterreinen (voorbeeld: vuurwerk opslag in Nederland, milieunormeringen, etc.).

Het is van groot belang om op de hoogte te zijn van het aanbod van buiten de eigen organisatie. Omschrijf dit in het rampenplan en laat geen misverstand bestaan over wat het aanbod inhoudt, hoe zal worden samengewerkt en wat de consequenties zijn voor de 'normale' organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan een call centre of aan extra voorlichters etc., maar bijvoorbeeld ook aan samenwerking met lokale en regionale pers en vrijwilligersorganisaties en belangengroepen.

Bij de inzet van een call centre moet worden bedacht, dat – zeker als getroffene van een ramp – men er niet op zit te wachten om telefonisch van het kastje naar de muur te worden verwezen. Het is sterk aan te bevelen een frontdesknummer te hanteren, waarbij 1 nummer toegang geeft tot alle soorten informatie (denk aan: vermisten, huisvesting, materiële regelingen, doorverwijzing naar psycho-sociale hulp etc.). Bellers zouden dan via een keuzemenu bij de juiste persoon c.q. afdeling terecht moeten komen om de door hen gewenste informatie te ontvangen.

Verbinding met lokale en regionale pers is van groot belang: zij zijn op de hoogte van de lokale omstandigheden en zijn zeer betrokken. Per regio en gemeente dient goed in kaart te worden gebracht met welke zender of welke krant de gemeente wil samenwerken. Tevens dient vooraf voor beide partijen klip en klaar te zijn wat men over en weer verwacht. Daar waar in de ene gemeente of regio samenwerkingsverbanden zeer voor de hand liggen, kan dat in andere delen van het land nog wel eens lastig liggen.

Ten slotte blijkt al snel bij een ramp van een omvang als de Vuurwerkcramp dat het aanbod aan hulp enorm is. Van alle kanten wordt hulp geboden: vaak is deze hulp zeer welkom, maar soms is het moeilijk het overzicht te bewaren. Het is van groot belang om als gemeente op de hoogte te zijn van alles wat er buiten je gemeentelijke organisatie valt te halen. Want juist wanneer een GCC getroffen is zo direct mogelijk wil benaderen zal het GCC goed op de hoogte moeten zijn van bestaande netwerken en hiervan optimaal gebruik moeten maken om je doelgroepen te bereiken.

5.1.2 Landelijke pool

Het nationaal voorlichtingscentrum zou bij een ramp waarbij een behoorlijke media-aandacht en/of een behoorlijke taak op het gebied van publieksvoorlichting wordt voorzien onmiddellijk een ploeg voorlichters ter assistentie moeten aanbieden. Het gaat daarbij niet om een verzameling individuele voorlichters maar meer om een ingespeeld team. Zij moeten in samenwerking met de lokale voorlichters de voorlichting uitvoeren en het beleidsteam adviseren op communicatiestrategisch gebied. Een dergelijk team zou moeten bestaan uit voorlichters met bewezen kwaliteit en ervaring op het gebied van crisiscommunicatie. Aanbevolen wordt een groep voorlichters te vormen die speciaal voor deze taak worden voorbereid.

Daarnaast zou er bij elke ramp van enige omvang twee à drie strategische crisiscommunicatie experts moeten worden vrijgemaakt die zich in eerste instantie niet bezighouden met de operationele zijde van de voorlichting, maar juist zo snel mogelijk voorzien in een uitgewerkte strategie waarin voor de belangrijke eerste dagen na de ramp wordt ingespeeld op alle thema's die aan de orde kunnen komen. Zij moeten de 'opperbevelhebber' in de vorm van de burgemeester en zijn beleidsteam zo kunnen adviseren dat binnen een zo kort mogelijke periode de initiële reactieve voorlichting kan worden omgezet naar een pro-actieve voorlichting. Zij houden zich o.a. bezig met het analyseren van alle uitingen van de pers (media-analyse) om zeer specifiek advies te kunnen geven aan het beleidsteam.

Hoewel het zeker aan te bevelen is de voorlichting 'te laten dragen' door de verantwoordelijk bestuurder (eventueel bijgestaan door een vervanger), zullen persconferenties altijd door een derde moeten worden geleid. De eerstverantwoordelijke dient tijd en rust te hebben om zich te concentreren op de vragen en antwoorden, zonder zich te hoeven bemoeien met de regie. Hij of zij, die de persconferenties leidt, voert ook de regie, bepaalt de aan te houden structuur en stelt de tijd en de mogelijkheden vast die open blijven voor vragen. De in Enschede gekozen structuur van persconferenties op vaste tijden heeft gezorgd voor helderheid.

5.1.3 Interne communicatie vóór externe communicatie

De afdeling communicatie moet, als ware een extra doelgroep, de uitvoerende instanties, de mensen in het veld, kortom iedereen die met de organisatie rond de ramp van doen heeft, voorzien van alle externe communicatie, voordat deze informatie naar buiten gaat. Hoewel voor bepaalde functionarissen in het veld zal gelden dat zij eerst een bepaalde taak kunnen uitvoeren, nadat zij daarover van het juiste besluit op de juiste wijze op de hoogte zijn gebracht, geldt toch dat algemeen naast lijncommunicatie grote behoefte bestaat aan communicatie over informatie die

extern gaat. Het gaat er niet om de hiërarchische lijn te doorbreken, maar het is van groot belang dat alle hulpverleners een algemeen beeld hebben van wat er speelt. Het mag niet zo zijn dat getroffen mensen beter op de hoogte zijn van wat er speelt dan de uitvoerende instanties. Hulpverleners moeten te allen tijde in staat zijn mensen op een goede wijze door te verwijzen. Hierbij kan intranet het medium zijn binnen de gemeentelijke organisatie, extranet het medium richting opvangcentra en allerlei vormen van telecommunicatie het medium naar 'veldwerkers' toe. In ieder geval dient zo dicht mogelijk bij de feitelijke uitvoerders een informatiebron beschikbaar te zijn, waar de laatste stand van de ontwikkelingen en de besluitvorming op ieder moment opvraagbaar is.

Het afspreken van protocoeltijden kan helpen om ervoor te zorgen dat er genoeg tijd is om bevelinformatie uit te wisselen, maar zorgt er niet voor dat hulpverleners een 'all over view' krijgen op hetgeen speelt bij de getroffen mensen.

Ook de gemeenteraad moet op de hoogte worden gehouden als ware het een extra doelgroep.

5.1.4 Maak gebruik van Internet en nieuwe telecommunicatiemogelijkheden

Een rampenplan kan niet meer zonder 'een Internet hoofdstuk'. Er moet niet alleen worden nagedacht over welke informatie via Internet kan worden ontsloten, maar vooral ook over hoe getroffen mensen hiermee hun voordeel kunnen doen. Getroffenen die niet (meer) in het bezit zijn van een eigen mogelijkheid om het Internet te gebruiken dienen op een of andere manier in staat te worden gesteld om de door hen gewenste informatie snel op te vragen. Met de huidige en toekomstige mogelijkheden op het gebied van telecommunicatie ontstaan vele creatieve manieren om getroffen mensen te registreren en te benaderen met informatie. Gedacht kan worden aan het uitdelen van prepaid telefoons aan die groep mensen die je snel wilt kunnen bereiken. Het plaatsen van internetzuilen bij de opvangcentra. Daarnaast kan, zoals reeds besproken, Internet in combinatie met nieuwe telecommunicatiemogelijkheden uiteraard bijdragen aan een snelle interne communicatie.

5.1.5 Verwoordt het beleid in het rampenplan

Goede voorlichting staat of valt met een concreet beleid en strategie. Rampenplannen bevatten over het algemeen zeer gedetailleerde uitwerkingen over alarmering, organisatie en processen, maar geen uitwerking van de te hanteren communicatielijnen. Ook deze ramp heeft nog eens onderstreept wat echt belangrijk is: openheid, betrouwbaarheid en zeker vlak na de ramp: zorg. Omschrijf in het rampenplan eenduidige en concrete doelstellingen ten aanzien van communicatie. En – heel wezenlijk – zorg ervoor dat deze doelstellingen bekend zijn bij de betrokken instanties en mensen. Besteed in oefeningen specifiek aandacht aan het communicatie-aspect van een ramp, want de hulpverleners ter plaatse zijn als het ware het visitekaartje van de organisatie. Wees er bewust van dat houding en gedrag van hulpverleners wezenlijk bijdraagt aan het beeld dat getroffen mensen hebben van de wijze waarop de opvang is geregeld.

Geef elk deelproces een eigen communicatieparagraaf. Op momenten waarop nog geen mogelijkheid bestaat om met zekerheid bepaalde informatie vrij te geven, kan namelijk onrust worden weggenomen indien een vorm van 'procesinformatie' wordt vrijgegeven. Communiceer openlijk over hoe wordt gewerkt aan het verkrijgen van de juiste informatie. Geef weer welke procedure eerst zal moeten worden doorlopen eer betrouwbare informatie kan worden vrijgegeven en geef hierbij een tijdsinschatting. Als je in je rampenplan al aangeeft welke informatie over een deelproces voor getroffen mensen van belang kan zijn, hoef je daar in ieder geval niet lang over na te denken.

In het verlengde hiervan kan een eenduidige uitleg over begrippen die worden gebruikt veel onrust wegnemen. In de evaluatie van het CRIB⁵, die in opdracht van de gemeente is uitgevoerd wordt bijvoorbeeld de navolgende aanbeveling gegeven. Maak een onderscheid tussen vermisten en gezochten. Vermisten zijn personen waarvan ook na navraag nog geen spoor is gevonden. Gezochten zijn personen waarnaar is gevraagd door verwanten, vrienden, kennissen, maar naar wie nog geen navraag is gedaan.

Tijdens het onderzoek is gebleken, dat op grond van de constatering een aantal lessen uit het gebeurde kunnen worden getrokken. De belangrijkste daarvan zijn opgenomen in dit hoofdstuk. In bijlage 2 zijn deze aanbevelingen in een wat breder kader geplaatst. Hierdoor kunnen mogelijk ook andere gemeenten hiermee hun voordeel doen bij de voorbereiding en uitvoering van de publieksvoorlichting na een ramp binnen hun gemeentegrenzen.

⁵ Evaluatie Centraal Registratie- en Informatiebureau Vuurwerkcramp Enschede, d.d. 13 juli 2000 van Dr. E. Jongejan, W&S Transition- en Interimmanagement

Bijlage 1A: Bronnen

- 1 **De reconstructie Publieksvoorlichting;** een overzicht van de bronnen waarnaar wordt verwezen in deze reconstructie is opvraagbaar bij het LCI

- 2 De navolgende **interviewverslagen** (in chronologische volgorde)⁶
 - de heer G. Jilleba, voorlichter gemeente Hengelo, 13 juni 2000
 - de heer T. Schuiling, communicatie adviseur provincie Overijssel, 30 juni 2000
 - mevrouw M. Brandsma, verslaggeefster Nos journaal, 12 juli 2000
 - de heer D. de Jong, hoofd bureau Interne Zaken van het KLPD, tevens adviseur van de Korpschef en waarnemend klachten coördinator en leider van het RIT, 13 juli 2000
 - de heer J. Bakker, hoofd opvang en verzorging, 14 juli 2000, LCI 1193
 - de heer A. van Gils, gemeentesecretaris gemeente Enschede, 20 juli 2000
 - de heer G. Rozendom, communicatie adviseur gemeente Borne, 20 juli 2000
 - mevrouw J. Toonen, chef binnenland RTL nieuws, 10 augustus 2000
 - mevrouw J. Beckers en de heer R van der Waard, verslaggevers SBS 6 nieuws, 10 augustus 2000
 - de heer R. de Heer, verslaggever SBS6 nieuws, 11 augustus 2000
 - de heer P. Overakker, adjunctdirecteur dienst maatschappelijke ontwikkeling, 23 augustus 2000
 - de heer J. Geval, hoofd Burger - en Algemene Zaken gemeente Enschede, 30 augustus 2000
 - mevrouw W.G. Raalte, hoofd van de stafafdeling communicatie bij de regiopolitie Twente, 31 augustus 2000, LCI 1331
 - de heer J.P.J. Cnossen, directeur bedrijfsvoering bij de korpsleiding van het korps Twente, tevens waarnemend chef stafafdeling Personeel en Organisatie en plaatsvervangend korpschef, 13 september 2000, LCI 1330
 - mevrouw M. Heunen, hoofd afdeling communicatie gemeente Enschede, 14 september 2000
 - de heer H.J. Holslag, communicatieconsulent van het district Midden-Twente van de regiopolitie Twente, 22 september 2000, LCI 1270
 - de heer J.J.A.M. Crijns, hoofd van het landelijk recherche team bij het korps landelijke politiediensten, 22 september 2000, LCI 1268
 - de heer J. Geval, directeur Burger - en Algemene Zaken, 5 oktober 2000
 - de heer J. Kranenburg, senior beleidsmedewerker spoedeisende Medische hulp/ GHOR, tevens operationeel leider crisisteam, alsmede plaatsvervangend crisiscoördinator beleidscrisisteam, 18 oktober 2000
 - de heer J.H.H. Mans, burgemeester Enschede, 18 oktober 2000, RC 181000
 - de heer R. Admiraal, hoofd communicatie hogeschool Saxion, vanaf 22 mei bij communicatie door de gemeente Enschede betrokken, 26 oktober 2000
 - de heer A. Rosa Spierings, medewerker afdeling communicatie, 26 oktober 2000
 - de heer J. Schukkink, communicatieadviseur bij de Bouw- en Milieudienst, later clusterhoofd publieksvoorlichting, 30 oktober 2000
 - de heer Kerstens, directeur PLP Communicatie Adviesbureau, vanaf 18 mei bij communicatie door de gemeente Enschede betrokken, 9 november 2000
 - de heer W.I.E. Overdijk, senior onderzoeker/adviseur COT en de heer E.R. Muller, algemeen directeur COT, 13 november 2000

⁶ Een aantal interviewverslagen hebben geen LCI-nummer aangezien deze interviews zijn gehouden voordat het interviewprotocol bekend was bij onderzoekers, van andere interviewverslagen is nog geen LCI-nummer bekend

- 3 De navolgende **reconstructies en analyses** van andere onderzoeken van de Vuurwerkramp
 - deelreconstructie preparatie, 14 september 2000, IBR en IP;
 - deelreconstructie alarmering, coördinatie, informatievoorziening en verbindingen op alle niveaus, 29 september 2000 IBR;
 - deelreconstructie voorkomen besmetting, 14 september 2000, IM, AI, IP, IBR;
 - deelreconstructie evacuatie en registratie bewoners rampterrein, IBR, IP, IGZ 29 september 2000;
 - deelreconstructie waarschuwen bevolking, opvang en verzorging, primaire levensbehoeften, 14 september 2000, IBR;
 - analysedocument algemene coördinatie, 20 november 2000, IBR;
 - de toekomst van de rampenbestrijding en het risicomangement, oktober 2000, J. Don Berghuijs;
 - analyse cluster bevolkingszorg, oktober 2000, IBR;
 - onderzoek politieoptreden, november 2000, IP;
 - Evaluatie Centraal Registratie- en Informatiebureau Vuurwerkramp Enschede, 13 juli 2000, Dr. E. Jongejan, W&S Transition- en Interimmanagement;

- 4 (Delen van) de uitkomsten van de **enquête en groepsgesprekken gehouden door Berenschot** in opdracht van de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp over praktische hulpverlening.

Bijlage 1B: Literatuur

- Commissie grootschalige incidenten en rampen; **Advies Overheidsvoorlichting bij rampen**; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989
- Crisis Onderzoek Team (COT), Universiteit Leiden; **Notitie Managing Public Confidence**, Den Haag 22 januari 1999
- Crisis Onderzoek Team (COT), Universiteit Leiden; **Advies Begeleidingscommissie COT-Audit inzake rapport crisiscommunicatie EURO 2000, 2000**
- Groenendijk, J. en G. Boulogne; **Crisiscommunicatie**, Samsom, 1994
- Gutteling, J. e.a.; **Crisiscommunicatie, een kwestie van vertrouwen**, Samsom, 1999
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, **Handleiding Rampenbestrijding**, 1993
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, **Handboek Voorlichting bij rampen**
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, **Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming**, juli 1998
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nationaal Coördinatiecentrum, maart 1998
- Reitsma, Ruurd en Clem Schouten, Rijnconsult bv; **Crisiscommunicatie zelf is geen crisis en mag ook geen crisis worden**, advies aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de meest wenselijke organisatie van de crisiscommunicatie tijdens het toernooi EURO 2000, 26 april 2000
- Rijnja, Guido en Peter van Dolen, **Volg de A7, Crisiscommunicatie als het er op aankomt**, artikel in Comma

Bijlage 2 Handreikingen voor gemeenten bij de publieksvoorlichting na een ramp of crisis

1 Inleiding

Rijnconsult heeft in opdracht van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek uitgevoerd naar (de uitvoering van) de publieksvoorlichting na de Vuurwerkramp te Enschede. Dit onderzoek heeft geleid tot zowel een reconstructie van de gebeurtenissen rond publieksvoorlichting, als ook een op deze reconstructie gebaseerde analyse.

Tijdens het onderzoek is gebleken, dat op grond van de constatering een aantal lessen uit het gebeurde kunnen worden getrokken. De belangrijkste daarvan zijn opgenomen als aanbevelingen in het analyserapport. Door deze aanbevelingen in een wat breder kader te plaatsen kunnen mogelijk ook andere gemeenten hiermee hun voordeel doen bij de voorbereiding en uitvoering van de publieksvoorlichting na een ramp binnen hun gemeentegrenzen.

2 Afbakening onderzoek

De term publieksvoorlichting, zoals deze in het onderzoek is gehanteerd vereist een nadere toelichting.

Publieksvoorlichting staat niet op zichzelf. Het is een element van de communicatiefunctie, waartoe – naast in- en externe communicatie – ook de publiekspresentatie behoort. Publieksvoorlichting maakt aldus als functie c.q. taakveld deel uit van het communicatiehuis.

Publieksvoorlichting heeft in het onderzoek de navolgende reikwijdte: het totaal van communicatie-uitingen die na een ramp op het publiek (in brede zin) afkomen. In het onderzoek naar het taakveld publieksvoorlichting is daarom met name gekeken naar alle publieke uitingen van de zijde van de instanties, die in het Gemeentelijk Coördinatiecentrum waren vertegenwoordigd. Deze uitingen zijn zowel zichtbaar geworden in de media, als in specifiek op het publiek of publieksgroepen gerichte informatie, die niet door de media maar anderszins zijn verspreid (denk bijvoorbeeld aan nieuwsbrieven). Ook is gekeken naar indirecte communicatie-effecten van het gedrag of de uitrusting van hulpverleners (bijvoorbeeld het al dan niet dragen van beschermende kleding). Kortom: met 'publieke uitingen' wordt bedoeld: alle communicatie gericht op 'het publiek', of deze uitingen nou rechtstreeks of via de pers uiteindelijk bij het publiek terecht zijn gekomen. Binnen het taakveld publieksvoorlichting (ons onderzoeksobject) valt derhalve zowel de pers- als de publieksvoorlichting.

Het informatiemanagement van de Gemeente bepaalt de effectiviteit van het geheel van de communicatie, als ook die van de samenstellende delen en de mate waarin deze elkaar onderling kunnen versterken of verzwakken. Van groot belang is daarbij de interne communicatie: zij speelt een rol als een van de belangrijkste voorwaarden om te kunnen voldoen aan de bovenmatige coördinatiebehoefte die zal ontstaan nadat een ramp zich heeft voltrokken.

In een aantal gevallen kan deze coördinatiebehoefte ook reeds ontstaan net vóór een ramp zich al dan niet zal gaan voltrekken.

Bij het effectueren van publieksvoorlichting speelt interne communicatie natuurlijk ook een rol, maar dan vooral om hiermee de goede voorwaarden te creëren voor de noodzakelijk uit te voeren

externe communicatie. Voor zover en indien de interne communicatie van invloed is op (met name het effect van) de publieksvoorlichting, vormt de interne communicatie een onderdeel van ons onderzoeksobject.

3 Crisiscommunicatie

a) Algemeen

Nu aandacht is besteed aan de afbakening van ons onderzoeksobject, is echter de aard van de communicatie die is onderzocht nog niet omschreven. Doorgaans zal na, of in de aanloop naar een ramp sprake zijn van crisiscommunicatie.

Nu bestaan er diverse definities van een crisis. Als we aansluiten bij de terminologie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is in het algemeen van een crisis sprake als het voortbestaan van iets in het geding is (voorbeeld: energievoorziening). Een crisis wijkt op een aantal punten af van een ramp of zwaar ongeval. Een ramp of zwaar ongeval is een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen en of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Naar onze mening zal in de praktijk de vraag of er sprake is van een crisis of een ramp veelal niveaugebonden zijn en mede worden ingegeven door de beleving van direct getroffen.

Of er nu sprake is van een ramp of een crisis, de (routine) communicatie van een gemeente verwordt in zo'n situatie tot iets buitengewoons, omdat er bovenop het routinecommunicatiehuis iets extra's wordt geplaatst, namelijk crisiscommunicatie. Nu is ook over dat begrip al veel geschreven, maar een werkdefinitie van crisiscommunicatie, die wij in het vervolg van ons betoog aanhouden is:

Crisiscommunicatie is een communicatievorm, die slagvaardig en methodisch inspeelt op de noodzakelijke communicatieve begeleiding bij zich plotseling voordoende (grote) incidenten met een sterke en doorgaans negatieve publieke uitstraling.

Crisiscommunicatie is gericht op het verminderen van de negatieve effecten van incidenten en crises en beoogt het voorkomen van herhaling. Vanuit de crisiscommunicatie moet zo snel mogelijk de gewenste normale situatie kunnen worden hersteld.

Crisiscommunicatie heeft dus altijd een tijdelijk karakter.

Het tijdige besef (bij een gemeente), dat er behoefte is aan crisiscommunicatie, legt net dat extra accent op de 'gewone', meer routinematige communicatie, waardoor ongewone zaken en gebeurtenissen beter kunnen worden opgevangen.

b) Uitgangspunten crisiscommunicatie

Bij crisiscommunicatie gelden de volgende uitgangspunten:

- 1 Crisiscommunicatie zelf is geen crisis en mag ook geen crisis worden!
- 2 Crisiscommunicatie staat niet op zichzelf, maar completeert het bestaande 'communicatiehuis' van de gemeente.
- 3 De uitvoering van crisiscommunicatie wordt waar mogelijk geïntegreerd in de al bestaande communicatie-uitingen.

- 4 De overgang naar crisiscommunicatie en de terugkeer naar de normale situatie moet zo normaal mogelijk verlopen (zo mogelijk moet dit moment samenvallen met het buiten werking stellen van het rampenplan).
- 5 Crisiscommunicatie moet net als alle overige communicatie-uitingen nauwkeurig rekening houden met de aan de betrokken autoriteiten en instanties toebedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Echter, bij de uitvoering van crisiscommunicatie is het van nog meer gewicht dat alle actoren rolvast en nauwkeurig binnen het eigen verantwoordingsgebied blijven. Kortom: de autonomie van de spelers moet zijn verzekerd, waarbij men zich absoluut niet, ook niet speculatief, op het terrein van elkaars of hogere verantwoordelijkheden begeeft. Tijdens een crisis of ramp is dat van bijzonder belang, omdat naast lokale, wellicht ook regionale en nationale verantwoordelijkheden en belangen aan de orde kunnen zijn.
- 6 Alle actoren in de crisiscommunicatie moeten met respect voor de lokale autonomie 'con amore' instemmen met de gekozen aanpak en dit tot uiting brengen.

De kern van crisiscommunicatie is er aan bij te dragen, dat de gemeente als gevolg van een crisis of ramp niet tijdelijk door de intensiteit van de gebeurtenissen 'out of control' raakt en dat toch zo snel mogelijk naar een 'normale' situatie kan worden teruggekeerd. Iedere crisis of ramp zal een korter of langer durende chaos-fase kennen. In deze fase kunnen zich zaken in onverwachte richtingen ontwikkelen of onverwachte effecten tot gevolg hebben. Hierdoor worden de bestuurders veelal in een reactieve houding gemanoeuvreed. Toch is het zaak zo snel mogelijk de touwtjes weer geheel in handen te hebben. Een goede afstemming met de betrokken bestuurslagen, vooral over de te hanteren randvoorwaarden is daarbij erg belangrijk (speelruimte, ruimte voor initiatief en beslissingen). Het gaat erom zo snel mogelijk en pro-actief de gebeurtenissen na het begin van de crisis of het uitbreken van de ramp te beheersen.

Overigens moet worden opgemerkt, dat iedere vorm van communicatie en dus ook crisiscommunicatie een ondersteunend middel blijft. Dit middel staat primair de eerstverantwoordelijke ten dienst om de door hem of haar voorgestane strategie en het daarop gebaseerd beleid te effectueren.

c) Doelstellingen crisiscommunicatie:

- 1 De beleidsdoelstellingen van de rampenbestrijding moeten worden ondersteund door de crisiscommunicatie. Het is daarom van belang deze beleidsdoelstellingen communicatief te 'vertalen'. Het gaat er immers om snel een correct beeld van de crisis of ramp te bevorderen.
- 2 Het ondersteunen van de rampbestrijding (en nazorg) met communicatie door het bereiken van een zodanig gewenste houding en gedrag bij de bevolking, dat de negatieve effecten van de crisis of ramp worden geminimaliseerd en de terugkeer naar een normale situatie wordt bevorderd.

Deze doelstellingen betekenen concreet dat:

- 1 Er eenduidige en concrete doelstellingen dienen te zijn ten aanzien van de te hanteren vorm van communicatie: er is een communicatiestrategie, die bekend is bij de belangrijkste betrokken instanties.
- 2 De communicatie een helder onderscheid moet maken in duidelijk herkenbare doelgroepen.
- 3 De te kiezen c.q. aan te passen organisatie en werkwijze van de afdeling Communicatie van een gemeente moet aansluiten op de kernmerken van de crisis of de ramp.

Ad. 1 De afdeling communicatie zal voor de te hanteren doelstellingen zo snel mogelijk de te bereiken doelen voor de te onderkennen doelgroepen moeten aangeven. Immers: de keuze van de

daarbij te hanteren instrumenten is daarvan direct afhankelijk. Kernpunt daarbij blijft, dat de door de crisis of ramp getroffen centraal staan.

Te bereiken doelen kunnen o.a. zijn:

Kennisdoelen:

- kennis van de algemene regels voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid tijdens de hulpverlening na het uitbreken van de crisis of de zich voordoende ramp (preventie)
- kennis van de spelregels voor de communicatie met getroffen
- kennis van de kernboodschappen (in 'gewone mensentaal') van de bestuurders voor het verminderen van de negatieve effecten van de crisis of ramp

Houding doelen:

- bestuurders, hulpverleners en getroffen zijn bereid zich naar de vastgestelde regels te voegen
- ook bestuurders van andere niveaus en de politiek zijn bereid de kernboodschappen te accepteren

Vaardigheidsdoelen:

- alle bestuurders en hulpverleners zijn in staat de kernboodschappen in hun handelen zichtbaar te maken (binnen hun eigen verantwoordelijkheid)
- alle bij de hulpverlening betrokken organisaties (bestuurders en hulpverleners) zijn in staat de spelregels voor de (crisis-)communicatie toe te passen

Attitudedoelen:

- alle betrokken instanties tonen de bereidheid het gekozen communicatieconcept (met overtuiging) te implementeren
- getroffen tonen de bereidheid zich naar het gekozen concept te voegen

Ad 2 Te onderkennen doelgroepen kunnen o.a. zijn:

- de slachtoffers
- de nabestaanden
- de familieleden
- de plaatselijke/regionale bevolking
- het Nederlandse publiek, en in een aantal concrete gevallen:
- het internationale publiek

Vanaf het allereerste begin van de hulpverlening ligt de focus vaak op de directe getroffen. Het gebeuren in Enschede maakt dat helder. Hier lag de focus onmiddellijk op:

- de nabestaanden van de 'burger'-slachtoffers
- de nabestaanden van de omgekomen brandweermannen
- in de ziekenhuizen opgenomen gewonden
- ontheemden van huis en haard

Het Nederlandse publiek en het internationale publiek zijn echter als doelgroep door de steeds snellere en alom aanwezige media van groot belang geworden. Reacties uit deze doelgroepen bepalen vaak de accenten in de actuele hulpverlening. De mogelijke 'vertaling' van de crisis of ramp naar de eigen situatie speelt in toenemende mate een belangrijke rol. Ook grijpen de media, die zich richten op deze twee doelgroepen, vaak terug op voorafgaande rampen. Dit alles betekent dat communicatie richting deze doelgroepen, soms over andere items zal gaan en andere doelen zal nastreven dan de communicatie richting direct getroffen en plaatselijke bevolking.

Ad.3 De te kiezen en aan te passen organisatie en werkwijze van de afdeling Communicatie van een gemeente moet passen bij de kenmerken van de crisis of ramp. Hierover valt het een en ander te melden.

'Beleidscapaciteit' vrijmaken

Vrijwel alle gemeenten beschikken over doorgaans gedetailleerde rampenplannen. In deze plannen is voor de daarbij optredende actoren uitgebreid aandacht voor organisatie, procedures en de te volgen werkwijze.

Hierdoor wordt beschikt over een algemeen instrumentarium, dat direct kan worden geëffectueerd.

De onvoorspelbaarheid van de crisis of ramp en de daaraan gerelateerde gevolgen maken het echter nodig, dat er direct een toets wordt uitgevoerd of het beschikbare instrumentarium ook voor deze zich voordoende crisis of ramp wel geschikt is. Er moet direct capaciteit worden vrijgemaakt om te bezien in welke mate de voorbereide organisatie aansluit op de werkelijkheid.

Ook moet vrijwel onmiddellijk worden nagegaan of de in de rampenplannen geformuleerde doelstellingen kunnen worden gehandhaafd, dan wel of deze moeten worden aangepast door deze specifieker of algemener te maken. Deze doelstellingen vormen immers de basis voor de crisiscommunicatie te formuleren doelstellingen en de daaraan te relateren doelgroepen. Bij een crisis of ramp blijft het er om gaan om de juiste mensen met voldoende toerusting op de door hen uit te voeren taak, op het juiste moment op de juiste plaats te hebben. Zo snel mogelijk moeten, als gevolg van de specifieke kenmerken van de zich voordoende crisis of ramp, die noodzakelijke aanpassingen worden doorgevoerd, die de effectiviteit van de hulpverlening, maar ook de maatregelen om zo snel mogelijk te kunnen terugkeren naar een 'normale' situatie kunnen bevorderen.

Bij iedere crisis of ramp zal met name de communicatiefunctie vanaf het allereerste begin onder hoge druk worden geplaatst. Improvisatie en pragmatisch optreden is daardoor veelal noodzakelijk. Doordat de druk zal aanhouden is de neiging groot deze werkwijze te vervolgen in plaats van ervoor te zorgen zo spoedig mogelijk in een goed beheersbare structuur te komen. Een structuur die zekerstelt, dat de werkdruk kan worden gespreid, de informatiestand van de optredende bestuurders en hulpverleners op elkaar is afgestemd en besluiten op een effectieve manier tot op de uitvoerende niveaus kunnen worden gecommuniceerd.

Kortom: een eerste vereiste is derhalve om 'beleidscapaciteit' op het gebied van de communicatie vrij te maken. Deze personen dienen in hoofdlijnen de aan te houden doelstellingen te (her-)formuleren, een voorstel te doen voor de te kiezen strategie en de daarbij aan te houden vormen van communicatie richting de diverse doelgroepen.

Hebben we eigenlijk wel een communicatiestrategie als zich een crisis of ramp voordoet?

De vraag die voor elke gemeente van groot belang is is de volgende: "Welke (communicatie-)strategie hebben we eigenlijk als er zich een crisis of ramp in onze gemeente voordoet?" In Enschede werd gekozen voor de strategie van de 'reliable father', die later werd 'afgelost' door die van de 'reliable government'. Beide overigens effectieve strategieën waren niet van meet af aan onderkend, noch beschikbaar. Mede op grond van uitspraken van de burgemeester, als opperbevelhebber, over zijn prioriteiten bij de bestrijding van deze ramp zijn deze strategieën tot stand gekomen. In het algemeen verdient het aanbeveling om bij de opstelling van de rampenplannen niet te zeer te focussen op organisatie en processen, maar vooral op het te voeren beleid. Welke beleid wil de lokale eerstverantwoordelijke voeren op het gebied van de crisiscommunicatie? Welke strategie hoort het meest bij de eigen organisatie en wordt het best begrepen door de te bereiken doelgroepen? In de crisissituatie zal bijna onmiddellijk het gangbare democratisch proces van handelen, moeten worden vervangen door snel en noodzakelijk centralistisch handelen (dit neemt overigens niet weg, dat de democratische principes moeten

worden vergeten, maar wel dat deze op een daartoe geschikt moment moeten worden toegepast). Het uitgangspunt bij snel en noodzakelijk centralistisch handelen is, dat hoe eerder een gemeente pro-actief kan optreden bij een ramp, hoe groter de winst is, die bij de afwikkeling ervan kan worden behaald.

Denken in scenario's

Dit vereist, dat in de voorbereiding bij het doordenken van de gevolgen van een mogelijke ramp ook moet worden nagedacht over de vraag:

"Als een (door ons voorziene) crisis of ramp zich voordoet, hoe gaan we daar dan beleidsmatig mee om?". Dit vereist dat in scenario's wordt gedacht. Dit is niets nieuws. Echter, naar onze mening zijn de huidige scenario's te veel gefocust op de actie van de hulpverleners in termen van het al dan niet hebben van reactietijd voorafgaande aan een mogelijke crisis of ramp. Voor ons is het belangrijker om eerst na te gaan of er voldoende kwalitatieve en kwantitatieve middelen in het eigen ressort aanwezig zijn om een door een gemeente veronderstelde crisis of ramp met eigen middelen te beheersen. De hieruit volgende nuchtere analyse moet uitwijzen of men op één, meer of alle gebieden 'onmachtig' is de gevolgen van de ramp te overzien, te beheersen of de te verwachten negatieve gevolgen daarvan met eigen middelen teniet te doen. De conclusie, dat men op een bepaald terrein noch kwalitatief noch kwantitatief in staat is dit te doen is geen diskwalificatie van de betrokken gemeente(n), maar getuigt van realiteitszin om in voorkomend geval tijdig en vooral de juiste hulp van andere instanties in te roepen. Een tijdige analyse van de 'onmachtfactoren' kan mogelijk tot snellere en betere resultaten leiden.

Op het gebied van de crisiscommunicatie en, in het verlengde daarvan, van de publieksvoorlichting is een eerste inschatting van de mogelijke omvang van de ramp, de uitstralingseffecten daarvan, de (inter-)nationale belangstelling die deze ramp zal trekken en de bij de actuele crisis of ramp te hanteren referentiekaders van direct belang. Immers hieruit is een eerste analyse samen te stellen van de doelgroepen en de stakeholders (mensen, die op enigerlei wijze belang hebben of zich betrokken voelen bij de crisis of ramp). Hoe groter een crisis of een ramp, des te sneller wordt deze uitgeroepen tot een nationale ramp. Zodra de eerste tekenen zich hiervan voordoen, komen de voorziene nationale procedures voor de instelling van een NCC (Nationaal Coördinatie centrum) en het daaraan verbonden NVC (Nationaal Voorlichtingscentrum) op gang.

Goede match tussen lokale 'onmachtfactoren' en steun van buitenaf

Uit de analyse van de lokale omstandigheden volgt het besluit om de crisis of de ramp al dan niet te laten 'afhandelen' door de lokale opperbevelhebber. Tevens dient er een besluit te volgen over de aard en inhoud van de aan hem of haar te leveren steun. Een goede en tijdige match tussen de eigen lokale 'onmachtfactoren' en de daarop vereiste steun zal er in hoge mate toe bijdragen, dat lokaal beter en doeltreffender kan worden gereageerd op de zich voordoende situatie. Het is van grote betekenis hoe de afspraken worden gemaakt over niet alleen de nationale, maar ook de regionale en provinciale ondersteuning. Het gaat hierbij om afstemming over informatie, inzet van materieel en personeel.

Zodra een crisis of ramp uitgroeit of dreigt uit te groeien tot een massaal media-event zijn de personele en materiële middelen op lokaal niveau snel uitgeput. Dit krijgt eens te meer gewicht indien op 24-uursbasis moet worden gefunctioneerd. Hiervoor is dan extra steun nodig. Deze steun kan zich dan met name richten op de nationale en wellicht internationale persbelangstelling.

4 Handreikingen voor gemeenten bij de publieksvoorlichting ramp of crisis

In het bovenstaande hebben wij een uitleg gegeven over wat crisiscommunicatie nou eigenlijk inhoudt, hoe het zich verhoudt tot de normale communicatie, welke uitgangspunten moeten worden gehanteerd, welke doelstellingen aan crisiscommunicatie kunnen worden verbonden en waar je in ieder geval aan moet denken wil je deze doelstellingen waarmaken. De bovenstaande uitleg over crisiscommunicatie kan in feite worden beschouwd als ons referentiekader voor publieksvoorlichting na een ramp of een crisis.

Op basis van dit referentiekader hebben wij een aantal handreikingen opgesteld. De handreikingen zijn geclusterd in handreikingen terzake van beleid en strategie, terzake van organisatie, terzake van processen, terzake van producten, terzake van mensen en cultuur en tenslotte terzake van beheer.

Deze lijst met handreikingen ofwel 'tips' is uiteraard niet limitatief. We hopen echter dat deze een positieve bijdrage mag hebben op de kwaliteit van de publieksvoorlichting na een ramp of een crisis in Nederland en daarmee een positief effect op de rampenbestrijding in Nederland.

Handreikingen terzake van beleid en strategie

- 1 Ontwikkel zo snel mogelijk de communicatie-strategie, die het best past bij de zaken die het snelst aandacht verdienen. Stel vast door welke strategie, deze initiële strategie moet worden gevolgd en probeer een inschatting te maken van het moment of de omstandigheden waaronder op een dergelijke vervolgstategie moet worden overgegaan.
- 2 Analyseer welke doelgroepen met prioriteit moeten worden bediend en met welke boodschappen.
- 3 Verkrijg zo snel mogelijk commitment binnen het gehele GCC voor zowel de te hanteren strategie als de daaraan verbonden doelgroepen en de daarbij te bereiken doelen.

Handreikingen terzake van organisatie

- 1 Zet zo spoedig mogelijk met de beschikbare middelen de communicatie-organisatie op, die in het rampenplan is voorzien.
- 2 Maak zo snel mogelijk hoogwaardige capaciteit vrij of voorzie hier op een andere manier in, teneinde in een zo vroeg mogelijk stadium een analyse te kunnen maken van de bijzondere karakteristieken van de zich voordoende crisis of ramp en na te gaan of de in het rampenplan voorziene communicatie-capaciteit kwalitatief en kwantitatief is toegerust om aan de hoge eisen van de crisiscommunicatie te voldoen (de vrij te maken capaciteit moet in beginsel niet zijn belast met de daadwerkelijke uitvoering van de crisiscommunicatie).
- 3 Indien de uitkomst van deze analyse aangeeft, dat onvoldoende met de eigen middelen een adequaat antwoord kan worden gegeven en versterking op een aantal gebieden noodzakelijk is, dan moet om onmiddellijke steun worden gevraagd. Ook hier zijn de karakteristieken van de crisis of ramp weer bepalend voor het niveau dat moet worden aangesproken.
- 4 Stel vanaf het allereerste begin een media-watch in, die anticipeert op de media-uitingen en verwachtingen maakt van de te verwachten vervolgvragen. Zorg dat deze analyses worden teruggekoppeld naar het GCC. De media-watcher moet speciaal attent zijn op terugkerende vragen. Immers op deze vragen is kennelijk nog geen bevredigend antwoord gegeven of het is onduidelijk waarom er nog geen antwoord kan worden gegeven. Belast in het verlengde hiervan enkele hoogwaardige functionarissen met het opstellen van een verwachting voor de ontwikkelingen voor de komende 24 uur. Het gaat daarbij niet alleen om de ontwikkeling van de feitelijke situatie, maar ook 'items' die zich naar verwachting in de komende periode van 24-uur zullen of kunnen voordoen. Stem hier tijdig op af, ook met de hogere overheden, immers veelal moeten van deze niveaus de antwoorden komen.

- 5 Breng zo spoedig mogelijk structuur aan in te initieel te verwachten chaossituatie. Beëindig onnodig pragmatisme en initiatief, indien deze strijdig zijn met de vastgelegde strategie.
- 6 Zorg dat er zo snel mogelijk een verbinding komt met een regionale zender (TV en radio), die de functie van rampenzender op zich kan nemen (veelal reeds voorzien in de rampenplannen).
- 7 Ook lokale en regionale (dag)bladen kunnen een belangrijke rol vervullen bij de (lokale) publieksvoorlichting.
- 8 Besteed aandacht aan de onderbrenging van de pers. Dat is weliswaar geen directe verantwoordelijkheid van de gemeente, maar het helpt wel enorm bij de organisatie van de crisiscommunicatie. Immers de bereikbaarheid en de coördinatie met de media wordt hierdoor enorm vergemakkelijkt.
- 9 Reageer alert op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe thema's. Laat de media-watcher hiervoor aanbevelingen uitwerken.
- 10 Zorg dat de te organiseren persconferenties en de daarin te verstrekken mededelingen aan de media de mogelijkheden geven deze in hun reguliere uitzendingen te verwerken. Kies daarom bij voorkeur nooit het hele uur als begintijdstip van een persconferentie.

Handreikingen terzake van processen

- 1 Laat de regievoering bij persconferenties over aan een derde. Hoewel het zeker aan te bevelen is de voorlichting 'te laten dragen' door de verantwoordelijk bestuurder, zullen persconferenties altijd door een derde moeten worden geleid. De eerstverantwoordelijke dient tijd en rust te hebben om zich te concentreren op de vragen en antwoorden, zonder zich te hoeven bemoeien met de regie. Hij of zij, die de persconferenties leidt, voert ook de regie, bepaalt de aan te houden structuur en stelt de tijd en de mogelijkheden vast die open blijven voor vragen.
- 2 Communiceer eerst intern alvorens extern te communiceren. De afdeling communicatie moet, als het ware een extra doelgroep, de uitvoerende instanties, de mensen in het veld, de hulpverleners, kortom iedereen die met de organisatie rond de ramp van doen heeft, voorzien van alle externe communicatie, voordat deze informatie naar buiten gaat. Voorkomen moet worden dat 'externen' eerder op de hoogte zijn van nieuwe berichten dan de eigen mensen. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten gebruikt worden zoals intranet en (wap-) telefoons. Daarnaast is het aan te bevelen zogenaamde protocoltijden in te bouwen in de processen. Deze protocoltijden dienen als buffer om de 'eigen mensen' in te lichten alvorens de berichtgeving aan derden wordt verstrekt.

Produkten ('boodschappen')

- 1 Verpakking is belangrijk.
- 2 Voorkom het benutten van persberichten als publieksvoorlichting. Pers is een andere doelgroep dan publiek. De pers (niet zijnde de rampenzender) kunnen hun eigen interpretatie en kleur geven aan de persberichten. Daarnaast staat in persberichten vaak voor de pers specifieke informatie zoals telefoon- en faxnummers. Deze mogen niet in handen komen van het publiek omdat voor hen het publieksnummer van de gemeente of een speciaal telefoonnummer is opgesteld.
- 3 Breng boodschappen open, snel en feitelijk. Voorkom dat speculaties ontstaan door alleen feitelijke juistheden te communiceren, breng deze boodschappen zo snel als mogelijk, maar voorkom dat de boodschap voorbarig is.
- 4 Let op het effect van non-verbale communicatie bij de bevolking. Laat hulpverleners eventueel beschermende kleding verwisselen voor ze het terrein verlaten, communiceer over de manier van werken van de hulpverleners zodat geen verkeerde beelden ontstaan over bijvoorbeeld aantallen lijkwagens, lijkzakken etc.
- 5 Gebruik nieuwe media voor de communicatie naar slachtoffers en publiek. Via internet kan publieksinformatie worden ontsloten. Het publiek ziet de informatie op de internetsite van de

gemeente als betrouwbaardere informatie dan de informatie die zij via de andere media ontvangen.

Slachtoffers die geen eigen mogelijkheden meer hebben om het internet op te gaan, moeten hiertoe de mogelijkheid worden geboden via bijvoorbeeld internetzuilen bij opvangcentra.

Mensen & Cultuur

- 1 Zorg voor een sterke leider die rust en helderheid uitstraalt. In veel gevallen is de wettelijk verantwoordelijke de leider van de bestrijding en het gezicht naar buiten toe. De boodschap die deze leider naar buiten brengt moet 'zijn' verhaal zijn, hij moet zich het verhaal dus 'eigen' maken. Als dat om wat voor reden niet mogelijk is laat specialisten dan op onderdelen het woord voeren, maar laat de leider in ieder geval het algemene verhaal brengen.
- 2 Zet mensen daar in waar hun competenties het best tot hun recht komen. Vorm in de voorbereiding, dus tijdens het opstellen van het rampenplan en het oefenen daarvan, een pool van ervaren communicatiespecialisten die inzetbaar zijn op het moment dat de eigen organisatie kwantitatief of kwalitatief te kort schiet. Een dergelijke pool kan zowel regionaal als nationaal worden georganiseerd. Wel is het belangrijk dat de leden van de pool op elkaar zijn ingespeeld en regelmatig oefenen.
- 3 Probeer zoveel mogelijk de eigen mensen op posities te zetten waar contacten zijn met media en publiek. Zij hebben meer kennis van en ervaring met de cultuur en de specifieke omgevingskenmerken van de lokale en de regionale situatie. Communicatiedeskundigen die van elders worden ingezet kunnen dan zoveel als mogelijk werkzaamheden achter de schermen verrichten.

Beheer

- 1 Start zo snel mogelijk met de registratie van getroffenen.
Registreer niet alleen vermisteninformatie, maar houd ook goed bij waar ontheemden zich bevinden, anders is deze doelgroep niet rechtstreeks te bereiken.
- 2 Maak zo snel als mogelijk een medewerker vrij die structureel registreert wie, wat, op welk moment naar welke doelgroepen communiceert.
- 3 Leg zelf eigen persconferenties vast.
- 4 Inventariseer veel gestelde vragen van het publiek en maak hier een standaard antwoord op. Hiermee wordt voorkomen dat op dezelfde vragen verschillende antwoorden komen.
- 5 Start zo snel mogelijk met een 'Media watch'. Breng daarbij in kaart hoe de boodschap in de media en bij het publiek wordt ontvangen. Anticipeer op nieuwe items in de media (die zogenaamde 'ervaringsdeskundigen' inbrengen). Zorg voor terugkoppeling en evaluatie in het GCC van hetgeen is geconstateerd in de media.
- 6 Zorg voor de vastlegging van cruciale beslismomenten of items, die steeds terugkomen in de vraagstelling van de media. Zet actie in op de hiervoor nodige antwoorden. Hierbij zijn procesindicaties ("we zijn bezig om"..., "we hebben in gang gezet dat".. , "resultaten zijn niet te verwachten voor"...) vaak belangrijker dan de uitkomsten.
- 7 Algemeen kan vastlegging en registratie ook provisorisch gebeuren. Indien nog niet kan worden overgegaan op de registratie in een logboek, bewaar dan minimaal de flip-over vellen, die bij briefings zijn benut.

Samenstelling

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding
Rijnconsult

Productiebegeleiding

Directie Voorlichting en Communicatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ontwerp omslag

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Zetwerk

Aeroset, Rijswijk

Druk

De Bink BV, Leiden

Bestelwijze

Deze publicatie is schriftelijk te bestellen bij het
Logistiek Centrum Brandweer
Chroomstraat 151
2718 RJ Zoetermeer
Fax 079 361 49 86
Bestelnummer 7610016059
Prijs fl. 10,- inclusief verzendkosten

Januari 2001
201311

